



JUSTITS MINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 18. juni 2009
Kontor: Politikontoret
Sagsnr.: 2009-945-1475
Dok.: THK40131

Vejledning om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4

Efter § 6, stk. 4, i ordensbekendtgørelsen kan politiet meddele personer, der har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, forbud imod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for en radius af 500 meter fra det sted, hvor adfærden har fundet sted, hvis der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage adfærden (zoneforbud).

Bestemmelsen i § 6, stk. 4, blev indføjet i ordensbekendtgørelsen ved ændringsbekendtgørelse nr. 540 af 11. juni 2009, som trådte i kraft den 15. juni 2009.

Baggrunden for indførelsen af en adgang til at meddele zoneforbud er, at der er set flere eksempler på, at såkaldte bandevagter standser beboere og tilfældige forbipasserende på Nørrebro i København og udspørger eller visiterer dem. Den blotte tilstedeværelse af sådanne bandevagter spreder utryghed i lokalområdet og kan give borgerne en oplevelse af ikke at kunne færdes frit i de berørte områder.

Ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, skal således sikre politiet et effektivt redskab til at forhindre disse såkaldte bandevagter i at skabe frygt og chikanere folk.

Bestemmelsen i § 6, stk. 4, skal i øvrigt ses i sammenhæng med ændringen af politilovens § 23, stk. 3, i forbindelse med regeringens bandepakke, hvorefter justitsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om, at overtrædelse af reglerne i ordensbekendtgørelsen eller overtrædelse eller manglende efterkommelse af påbud eller forbud udstedt i medfør heraf straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Det er således forudsat i bemærkningerne til ændringen af politilovens § 23, stk. 3, at overtrædel-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

se af et zoneforbud i førstegangstilfælde normalt straffes med ubetinget fængsel i 7 dage.

Denne vejledning indeholder en beskrivelse af de generelle betingelser for at meddele zoneforbud (pkt. 1), forskellige forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med meddelelse af zoneforbud (pkt. 2) og et zoneforbuds nærmere udstrækning (pkt. 3).

1. Betingelserne for at meddele forbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4

1.1. Særligt utryghedsskabende adfærd

Det følger af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, at politiet kan meddele personer, der har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, forbud imod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for en radius af 500 meter fra det sted, hvor adfærden har fundet sted, hvis der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage adfærden.

Ved vurderingen af, om en person har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, forudsættes den generelle situation i området inddraget – herunder navnlig om adfærden formodes at have tilknytning til et verserende opgør mellem kriminelle grupper eller til en aktuel kriminalitetsbølge i området.

Den særligt utryghedsskabende adfærd kan bestå i et strafbart forhold – eksempelvis ulovlig tvang efter straffelovens § 260, stk. 1, nr. 1, eller overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 3 – men kan også bestå i en adfærd, der ikke er selvstændigt kriminaliseret. Det afgørende er således adfærdens særligt utryghedsskabende karakter.

Med en særligt utryghedsskabende adfærd tænkes navnlig på såkaldte bandevagter, der ved deres tilstedeværelse og adfærd optræder intimiderende over for beboere og forbipasserende – f.eks. ved at tage opstilling iført skudsikre veste og medbringende metalscannere eller ved at udspørge, kontrollere og visitere andre personer, der færdes i området.

Bestemmelsen vil imidlertid også kunne anvendes i andre særlige tilfælde, hvor enkeltpersoner eller grupper udviser en særligt utryghedsskabende adfærd i et lokalområde, f.eks. hvis der opstår alvorlige problemer med, at utilpassede unge intimiderer, chikanerer eller overfalder beboere og færdende i et bestemt kvarter eller indkøbscenter, og det efter en kon-

kret vurdering findes, at adfærden har tilknytning til en aktuel kriminalitetsbølge i området.

Det forhold, at flere unge holder til bestemte steder eller færdes i grupper, vil – uanset den generelle situation i området – ikke i sig selv kunne danne tilstrækkeligt grundlag for et zoneforbud.

1.2. Formodning for gentagelse

Det er endvidere en betingelse for meddelelse af et zoneforbud, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage den særligt utryghedsskabende adfærd i det pågældende område – f.eks. på grundlag af den pågældendes tilhørsforhold til en bande og den generelle situation i området.

Det er derimod ikke en betingelse for meddelelse af zoneforbud, at der er meddelt forudgående advarsel, påbud eller lignende (i modsætning til forbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 3), eller at eventuelle strafbare forhold forinden skal være afgjort ved dom eller bøvedtagelse.

Der skal imidlertid foreligge en vis tidsmæssig sammenhæng mellem den særligt utryghedsskabende adfærd, som ligger til grund for forbuddet, og selve afgørelsen om meddelelse af forbuddet.

1.3. Proportionalitet

En afgørelse om meddelelse af et zoneforbud skal desuden være i overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Der skal således være forholdsmæssighed mellem zoneforbuddets virkninger for den pågældende og de hensyn, der taler for at meddele et zoneforbud.

Det forhold, at den pågældende bor i området, vil i almindelighed betyde, at et zoneforbud er et mere intensivt indgreb over for den pågældende end over for andre, og dermed indebære, at den konkrete vurdering af betingelserne omtalt i pkt. 1.1. og 1.2. skærpes. Der henvises i øvrigt til pkt. 3.3.

2. Forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med meddelelse af zoneforbud

Politiets meddelelse af et zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, er en afgørelse, som træffes af en forvaltningsmyndighed, og sager

om meddelelse af zoneforbud skal derfor behandles i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsloven.

Politiets behandling af sager om zoneforbud vil således være omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv. Manglende overholdelse af disse regler kan efter omstændighederne medføre, at afgørelsen er ugyldig.

Der henvises i den forbindelse til Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven.

2.1. Partshøring

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal en part i en sag gøres bekendt med oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder og have lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, hvis det må antages, at parten ikke er bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af disse oplysninger. Dette gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, gælder kravet om partshøring bl.a. ikke, hvis det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.

En partshøring efter forvaltningslovens § 19 kan foretages såvel mundtligt som skriftligt afhængigt af, hvilken fremgangsmåde der i den konkrete situation skønnes hensigtsmæssig. Mundtlig partshøring bør alene anvendes, hvor sagen er af forholdsvis enkel karakter.

En afgørelse om meddelelse af et zoneforbud efter ordensbekendtgørelsen er ikke generelt af en sådan karakter, at mundtlig partshøring er udelukket. De oplysninger, som politiet skal partshøre over i forbindelse med meddelelse af et zoneforbud, vil som oftest være enkle, faktiske oplysninger, som den pågældende i forvejen er bekendt med.

De hensyn, der ligger bag meddelelse af et zoneforbud, herunder præventive hensyn og hensynet til at genskabe ro og tryghed i et givet område, vil ofte tale for, at afgørelsen meddeles mundtligt umiddelbart i forbindelse med, at den særligt utryghedsskabende adfærd er konstateret, jf. pkt. 2.2., hvilket nødvendiggør en mundtlig partshøring.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at den pågældende skal være i en tilstand, hvor partshøring med mening kan foretages. Partshøring kan således være udelukket på grund af den pågældendes tilstand, hvis vedkommende f.eks. er svært beruset, påvirket eller ophidset.

Det skal altid fremgå af sagens akter, om der er foretaget partshøring, samt hvilke forhold der er foretaget partshøring over og eventuelle bemærkninger hertil fra den pågældende.

2.2. Form

Efter lovbemærkningerne til ændringen af politilovens § 23, stk. 3, er det forudsat, at zoneforbud typisk meddeles mundtligt på stedet i umiddelbar tilknytning til konstateringen af den særligt utryghedsskabende adfærd, således at zoneforbuddet skal iagttages straks.

Det følger imidlertid af principperne om god forvaltningsskik, at et mundtligt meddelt zoneforbud efterfølgende bør bekræftes skriftligt. Denne bekræftelse skal fremsendes til den pågældende, snarest efter at zoneforbuddet er meddelt mundtligt.

Den pågældende skal i forbindelse med den mundtlige meddelelse af zoneforbuddet gøres bekendt med, at vedkommende efterfølgende vil modtage en skriftlig bekræftelse af forbuddet.

Ved mundtlig meddelelse af zoneforbud skal det nærmere indhold af forbuddet præciseres over for den pågældende. Der skal således meddeles oplysninger om, hvilken færden der forbydes, samt i hvilket område og hvor længe forbuddet gælder. Det skal fremgå af sagens akter, at denne præcisering har fundet sted, og oplysningerne skal gentages i den skriftlige bekræftelse, der sendes til vedkommende.

Politiet vil også kunne meddele et zoneforbud skriftligt. For skriftligt meddelte zoneforbud skal de nævnte oplysninger fremgå af den skriftlige afgørelse.

2.3. Begrundelse

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse være ledsaget af en begrundelse, når den meddeles skriftligt, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. På samme måde bør en mundtlig afgørelse være ledsaget af en mundtlig begrundelse.

Den i pkt. 2.2. nævnte skriftlige bekræftelse af et mundtligt meddelt zoneforbud skal ligeledes indeholde en skriftlig begrundelse.

Efter forvaltningslovens § 24 skal begrundelser dels indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, dels angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. En begrundelse for en forvaltningsafgørelse skal således efter forvaltningslovens § 24 fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det skal derfor i begrundelsen for et zoneforbud nærmere præciseres, hvilken adfærd der ligger til grund for forbuddets udstedelse, herunder hvor og hvornår den pågældende adfærd er udvist, samt hvorfor der er grund til at tro, at den pågældende vil gentage den særligt utryghedsskabende adfærd.

2.4. Klagevejledning

Efter forvaltningslovens § 25 skal skriftligt meddelte afgørelser være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, hvis der er mulighed for at klage over den pågældende afgørelse til en anden forvaltningsmyndighed. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Forvaltningslovens § 25 gælder alene skriftlige afgørelser. Men det følger af principperne om god forvaltningsskik og den almindelige vejledningspligt for offentlige myndigheder, at mundtligt meddelte afgørelser om fornødent skal ledsages af en mundtligt meddelt klagevejledning. Den skriftlige bekræftelse af en mundtligt meddelt afgørelse om zoneforbud skal ligeledes være ledsaget af klagevejledning.

Politiets afgørelser om zoneforbud vil kunne påklages til Rigspolitiet, jf. retsplejelovens § 109, stk. 1. Der gælder ingen tidsfrist for klage i disse tilfælde. Rigspolitiets afgørelse vil ikke kunne påklages til Justitsministeriet, jf. retsplejelovens § 109, stk. 2.

I øvrigt vil et zoneforbud kunne indbringes for domstolene efter grundlovens § 63, ligesom der under en eventuel straffesag om overtrædelse af forbuddet vil ske en prøvelse af lovligheden af forbuddet. Politiet har imidlertid ikke pligt til af egen drift at give oplysning herom i forbindelse

med meddelelse af et zoneforbud, medmindre der konkret skønnes behov herfor.

Det bemærkes, at hverken klage til Rigspolitiet eller indbringelse for domstolene vil have opsættende virkning, hvorfor afgørelsen altid skal efterleves straks fra forbuddets meddelelse.

3. Forbuddets udstrækning og gyldighed

Indholdsmæssigt ligner zoneforbud de forbud, der udstedes med hjemmel i ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2 og 3, bortset fra, at det geografiske område er udvidet fra en radius på 100 meter til en radius på 500 meter.

3.1. Geografisk udstrækning

Et zoneforbud indebærer et forbud mod at færdes frem og tilbage eller tage ophold i et bestemt område med en radius på 500 meter fra det sted, hvor den særligt utryghedsskabende adfærd, der har givet anledning til forbuddet, har fundet sted.

Forbuddet vil omfatte veje eller andre steder, hvortil der er almindelig adgang, jf. ordensbekendtgørelsens § 2. Områder inden for den nævnte radius på 500 meter, hvortil der ikke er almindelig adgang, er således ikke omfattet af forbuddet.

3.2. Tidsmæssig udstrækning

Et zoneforbud skal have en så kort tidsmæssig udstrækning som muligt og maksimalt 3 måneder, jf. ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6.

Et zoneforbud vil dog kunne forlænges i op til 3 måneder ad gangen, hvis der fortsat er grundlag for at tro, at den pågældende ellers vil gentage den særligt utryghedsskabende adfærd i det pågældende område. I den forbindelse skal de i pkt. 2 nævnte forvaltningsretlige regler iagttages på ny.

Fristen på 3 måneder regnes fra den dag, hvor afgørelsen om zoneforbud er truffet. Forbuddet kan dog først håndhæves over for den pågældende, når forbuddet er meddelt eller forkyndt over for den pågældende.

3.3. Forbuddets udstrækning i øvrigt

Forbuddet omfatter den pågældendes færden frem og tilbage eller ophold i det omfattede område.

Den pågældendes blotte passage af området er i lighed med forbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2 og 3, ikke omfattet af zoneforbuddet. Det vil sige, at en person, der er blevet meddelt et zoneforbud, godt må gå gennem det område, der er omfattet af forbuddet, så længe passagen ikke kan siges at have karakter af færden frem og tilbage eller egentligt ophold i området.

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

Dette vil i praksis betyde, at den pågældende trods et zoneforbud vil kunne færdes i området med henblik på at foretage almindelige daglige gøremål, herunder f.eks. indkøb, lægebesøg, biblioteksbesøg m.v.

Justitsministeriet, den

Barbara Bertelsen