

Udskriftsdato: 2. januar 2026

VEJ nr 9319 af 31/03/2017 (Gældende)

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

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: Justitsmin., j.nr. 2016-100-0117

Senere ændringer til forskriften

SKR nr 9603 af 30/06/2017 - VEJ nr 9326 af 07/05/2018

Vejledning om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4¹⁾

1. Indledning

Efter § 6, stk. 4, i ordensbekendtgørelsen kan politiet meddele en person, der har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd eller ved sin adfærd bidrager til at skabe særlig utryghed, 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. Det er en betingelse for meddelelse af forbud, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage den særligt utryghedsskabende adfærd eller fortsat bidrage til at skabe særlig utryghed inden for det område, som forbuddet vil omfatte. Hvis geografiske eller andre hensyn tilsiger det, kan der fastsættes en radius af indtil 1.000 meter.

Bestemmelsen om zoneforbud i § 6, stk. 4, blev oprindeligt indføjet ved ændringsbekendtgørelse nr. 540 af 11. juni 2009, som trådte i kraft den 15. juni 2009. Bestemmelsen blev efterfølgende ændret ved bekendtgørelse nr. 616 af 10. juni 2014, hvorefter det blev muligt at udvide den geografiske radius af zoneforbuddet indtil 1000 meter, hvis geografiske eller andre hensyn tilsiger det.

Bestemmelsen ændres ved bekendtgørelse nr. 305 af 31. marts 2017, som træder i kraft den 1. april 2017. Med denne ændring udvides bestemmelsens anvendelsesområde til også at omfatte personer, som med deres adfærd bidrager til at skabe særlig utryghed.

Om baggrunden for ændringen kan det oplyses, at politiet vurderer, at narkotikahandlen i altovervejende grad er organiseret og i øverste led forankret i rocker- og bandemiljøet, og at handlen generelt foregår på langt mere systematisk vis end tidligere. Narkotikahandlen er typisk organiseret i led, hvor sælgerne ofte kun er i besiddelse af mindre mængder narkotika ad gangen og efter behov forsynes af rocker- og bandegrupperingernes såkaldte ”løbere”, der også samler penge ind fra tidligere gennemførte handler. Desuden er narkotikahandlernes netværk typisk organiseret således, at kun ganske få personer kender narkotikalagrenes placering, ligesom de personer, der leverer og sælger narkotika, ofte kun har kendskab til nærmeste led i kæden. Endelig spiller rocker- og bandegrupperingernes ”hashvagner” en vigtig rolle, idet deres rolle er at advare sælgerne og ”løberne”, når politiet kommer.

Ved denne meget organiserede form for handel opnår grupperingerne, at netværk og opbevaringssteder for større mængder narkotika i vidt omfang holdes hemmelige, mens sælgerne samtidig kun har en ganske lille mængde narkotika på sig, når politiet visiterer dem. Dette medfører en øget risikovillighed i de handlendes netværk, idet fortjenesten ved narkotikahandlen langt overstiger omkostningerne forbundet med det tab, der lides, hvis stofferne beslaglægges af politiet, og den straf, sælgeren må forvente at blive idømt.

Den åbenlyse narkotikahandel på gadeplan skaber utryghed og præger nærmiljøet negativt. Dette skyldes ikke mindst afledt kriminalitet i form af vold og trusler mv., der opstår fordi handlen udgør en attraktiv indtægtskilde, og den ofte massive tilstedeværelse af personer med tilknytning til rocker- og bandemiljøet.

Imidlertid fremstår visse af de involverede personer, som udgør væsentlige led i den organiserede gadehandel (eksempelvis ”løberne”), langt mindre fremtrædende i gadebilledet end andre involverede. Sådan-

ne personer bidrager således til opretholdelsen af en utryghedsskabende ulovlig aktivitet, selv om de pågældendes umiddelbare adfærd isoleret set ikke nødvendigvis er særligt påfaldende eller generende.

Denne persongruppe, herunder ”hashvagnerne” og ”løberne”, vil med den seneste ændring af § 6, stk. 4, også kunne omfattes af et zoneforbud. Politiet vil således fremadrettet i princippet kunne udstede zoneforbud til alle, som synligt deltager i handel med hash mv. i gademiljøet, såfremt de øvrige betingelser herfor måtte være opfyldt, jf. afsnit 2 nedenfor. Købere er dog ikke omfattet.

På baggrund af ændringen af bestemmelsen om zoneforbud er nærværende vejledning til ordensbekendtgørelsen 6, stk. 4, udarbejdet. Vejledningen træder i stedet for vejledning nr. 9312 af 18. juni 2009.

Bestemmelsen i § 6, stk. 4, skal i øvrigt ses i sammenhæng med politilovens § 23, stk. 3, 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 1 år og 6 måneder. Det er således forudsat i bemærkningerne til den seneste ændring af politilovens § 23, stk. 3, at overtrædelse af et zoneforbud i *førstegangstilfælde* normalt straffes med ubetinget fængsel i 7 dage. I *andengangstilfælde* (det vil sige tilfælde, hvor gerningsmanden én gang tidligere er straffet), hvor der alene er et forhold til pådømmelse, forudsættes straffen som udgangspunkt fastsat til ubetinget fængsel i 14 dage. I *tredjegangstilfælde*, hvor der alene er et forhold til pådømmelse, forudsættes straffen som udgangspunkt fastsat til ubetinget fængsel i 40 dage. I *fjerdegangstilfælde* og derved vil det være op til domstolene på baggrund af de konkrete forhold i de enkelte sager at beslutte, hvorledes straffen bør fastsættes. Det forudsættes dog, at der som udgangspunkt fastsættes en passende skærpet straf i forhold til ovennævnte strafpositioner. I sager, hvor der er flere forhold til samtidig pådømmelse, forudsættes der ligeledes idømt en passende højere samlet straf med udgangspunkt i ovennævnte strafpositioner.

Fastsættelsen af straffen vil i øvrigt fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Denne vejledning indeholder en beskrivelse af de generelle betingelser for at meddele zoneforbud (pkt. 2), forskellige forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med meddelelse af zoneforbud (pkt. 3) og et zoneforbuds nærmere udstrækning (pkt. 4).

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

Det følger af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, at politiet kan meddele en person, der har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd eller ved sin adfærd bidrager til at skabe særlig utryghed, 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. Det følger endvidere, at den geografiske udstrækning af zoneforbuddet kan fastsættes til en radius af indtil 1000 meter, hvis geografiske eller andre hensyn tilsiger det.

2.1. Særligt utryghedsskabende adfærd

Ved vurderingen af, om en person har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, forudsættes den konkrete adfærd sammenholdt med den generelle situation i området, herunder om adfærden formodes at

have tilknytning til et verserende opgør mellem kriminelle grupper eller til en aktuell kriminalitetstendens i det offentlige rum, f.eks. åbenlys handel med narkotika.

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

Med en særligt utryghedsskabende adfærd, der ikke nødvendigvis er strafbar, tænkes bl.a. på såkaldte bandevagter, der ved deres tilstedeværelse og adfærd optræder intimiderende over for beboere og forbi-passerende – f.eks. ved at tage opstilling iført skudsikre veste og udspørge og kontrollere andre personer, der færdes i området.

Bestemmelsen vil også kunne anvendes i tilfælde, hvor der opstår alvorlige problemer med, at utilpassede unge intimiderer, chikanerer eller overfalder personer i et bestemt kvarter eller indkøbscenter, og det efter en konkret vurdering findes, at adfærden er en del af en aktuell kriminalitetstendens 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.

2.2. Adfærd, der bidrager til at skabe særlig utryghed

Ved vurderingen af, om en person ved sin adfærd har bidraget til at skabe særlig utryghed, er det afgørende, om den pågældendes adfærd er med til at understøtte en særligt utryghedsskabende aktivitet, som udvises af andre (jf. afsnit 2.1).

Bestemmelsen sigter navnlig til personer, der bidrager til og udgør væsentlige led i den organiserede narkotikahandel på gadeplan (eksempelvis ”løbere” og ”hashvagter”), og de pågældende vil således efter omstændighederne kunne meddeles et zoneforbud, selv om de ikke isoleret måtte have udvist en adfærd, der er særlig utryghedsskabende.

Bestemmelsen vil imidlertid også kunne finde anvendelse i andre tilfælde end over for personer med relation til den åbenlyse narkotikahandel, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Der vil således også i andre tilfælde kunne meddeles et zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, hvis adfærden bidrager til at skabe eller opretholde særlig utryghed i et område.

2.3. 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 eller fortsat bidrage til at skabe eller opretholde særlig utryghed inden for det område, som forbuddet vil omfatte – 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. 3²⁾), 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 eller bidrag hertil, som ligger til grund for forbuddet, og selve afgørelsen om meddelelse af forbuddet.

2.4. 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. 2.1.-2.3. skærpes. Der henvises i øvrigt til pkt. 4.3.

3. 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.

3.1. 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 eller bidrag hertil er konstateret, jf. pkt. 3.2., 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.

3.2. 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 eller bidrag hertil, 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.

3.3 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. 3.2. 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 eller forsat bidrage til at skabe eller opretholde særlig utryghed i området.

3.4. 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, med mindre 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.

4. Forbuddets udstrækning og gyldighed

Indholdsmæssigt ligner zoneforbud de forbud, der udstedes med hjemmel i ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2 og 3³⁾, bortset fra, at det geografiske område er udvidet fra en radius på 100 meter til en radius på 500 meter, og hvis geografiske eller andre hensyn tilsiger det indtil 1000 meter.

4.1. 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 anled-

ning til forbuddet, har fundet sted. Hvis geografiske eller andre hensyn tilsiger det, kan der fastsættes en radius af indtil 1.000 meter.

Forbuddet vil omfatte veje eller andre steder, hvortil der er almindelig adgang, jf. ordensbekendtgørelsens § 2. Områder inden for den nævnte radius på 500 meter eller i visse tilfælde 1000 meter, hvortil der ikke er almindelig adgang, er således ikke omfattet af forbuddet.

4.2. Tidsmæssig udstrækning

Et zoneforbud skal have en så kort tidsmæssig udstrækning som muligt og maksimalt 3 måneder, jf. ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6⁴⁾.

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 eller ved sin adfærd bidrage til at skabe eller opretholde en særligt 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.

4.3. 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 3⁵⁾, 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 dagligdags gøremål, herunder f.eks. indkøb, lægebesøg, biblioteksbesøg m.v.

Vejledning nr. 9312 af 18. juni 2009 om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, bortfalder.

Justitsministeriet, den 31. marts 2017

SØREN PAPE POULSEN

/ Jesper Jarnit

- 1) Ved bekendtgørelse nr. 860 af 28. juni 2017 blev ordensbekendtgørelsens § 6 nyaffattet. Som følge heraf er vejledningen blevet ændret. Overalt i vejledningen er ”§ 6, stk. 4”, ændret til ”§ 6, stk. 6”. Derudover er der sket en række øvrige konsekvensændringer i vejledningen. Der henvises til Justitsministeriets skrivelse nr. 9603 af 30. juni 2017.
- 2) »§ 6, stk. 3« er ændret til: »§ 6, stk. 5«, jf. skrivelse nr. 9603 af 30. juni 2017.
- 3) »§ 6, stk. 2 og 3« er ændret til: »§ 6, stk. 2-5«, jf. skrivelse nr. 9603 af 30. juni 2017.
- 4) »§ 6, stk. 6« er ændret til: »§ 6, stk. 8«, jf. skrivelse nr. 9603 af 30. juni 2017.
- 5) »§ 6, stk. 2 og 3« er ændret til: »§ 6, stk. 2-5«, jf. skrivelse nr. 9603 af 30. juni 2017.