

Udskriftsdato: 1. januar 2026

VEJ nr 9410 af 29/06/2020 (Gældende)

Vejledning 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

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: Justitsmin., j.nr. 2020-10-0537

Vejledning 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

1. Indførelse af et forbud mod utryghedsskabende lejre

Ved bekendtgørelse nr. 305 af 31. marts 2017 blev der indsat et nyt § 3, stk. 4, i ordensbekendtgørelsen. Bestemmelsen indeholder et forbud mod at etablere og opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed, på steder, hvortil der er almindelig adgang.

Baggrunden for bestemmelsen var, at det i sommeren 2016 blev konstateret, at der blev etableret lejrliggende ophold i det offentlige rum, f.eks. i offentlige parker og på offentlige gader og veje, hvor de pågældende personer sover og opholder sig – ofte i længere tid ad gangen. Sådanne forhold kan indebære gener for omgivelserne i form af f.eks. støj, uro og uhumske sanitære forhold og kan give anledning til utryghed hos omkringboende og forbipasserende.

Forbuddet mod etablering af og ophold i lejre trådte i kraft den 1. april 2017.

2. Zoneforbud for etablering af en utryghedsskabende lejr

2.1. Zoneforbud til en kommune

Med vedtagelsen af lov nr. 131 af 27. februar 2018, som indeholder en bemyndigelsesbestemmelse i politilovens § 23, stk. 2, 2. pkt., blev justitsministerens bemyndigelse i politilovens § 23, stk. 1 og 2, udvidet, således at der gives mulighed for, at justitsministeren kan fastsætte regler om, at politidirektøren i visse nærmere angivne særlige situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune, med henblik på at forebygge fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. Politilovens § 23, stk. 2, 2. pkt., trådte i kraft den 1. marts 2018.

Det fremgår af punkt 2.1.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 118 af 13. december 2017 om ændring af politiloven, at der med udtrykket ”særlige situationer” navnlig sigtes til det forhold, hvor udenlandske tilrejsende etablerer og opholder sig i en utryghedsskabende lejr på offentlige steder, f.eks. i parker og på offentlige veje, hvor den eller de pågældende personer sover og opholder sig ofte i længere tid ad gangen. Sådanne lejre indebærer store gener for omgivelserne i form af f.eks. støj, uro og uhygiejniske og uhumske sanitære forhold og giver anledning til fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.

Med ændringen af ordensbekendtgørelsen ved bekendtgørelse nr. 427 af 7. maj 2018 er der lagt vægt på, at der i navnlig de større byer, herunder særligt København, er konstateret en tendens til etablering af utryghedsskabende lejre, og at der i den forbindelse vurderes at være behov for, at reglerne om zoneforbud for overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, om utryghedsskabende lejre udvides til at kunne omfatte en hel kommune. Det skyldes, at de tidligere zoneforbudsregler ikke på en tilstrækkelig måde forhindrede de pågældende personer i at etablere nye lejre i nærheden af den tidligere lejr, da zoneforbuddet var begrænset til at angå mindre afgrænsede områder på henholdsvis 400 og 800 meter, og at de personer, som typisk etablerer lejrene, ikke har tilknytning til et bestemt sted i kommunen.

2.2. Advarsel om zoneforbud for overtrædelse af lejrforbuddet

Der skal være forholdsmæssighed mellem zoneforbuddets virkninger for den, som rammes af et forbud, og de hensyn, der taler for at meddele et zoneforbud. I visse tilfælde vil det være særligt indgribende at blive ramt af et zoneforbud til en hel kommune, og der indføres derfor mulighed for at kunne tage hensyn til, hvor den pågældende (som ellers risikerer at blive ramt af et zoneforbud) har sit daglige liv og omgangskreds.

Med ændringen af ordensbekendtgørelsen ved bekendtgørelse nr. 1094 af 29. juni 2020 ændres § 6, stk. 3, om zoneforbud, så der bliver mulighed for at meddele en advarsel om zoneforbud for overtrædelser af lejrforbuddet.

Politiet får dermed mulighed for efter en konkret vurdering at meddele en advarsel om zoneforbud. Ved vurderingen af, om der skal meddeles en advarsel eller et zoneforbud, skal der lægges vægt på, hvor mange gange den pågældende har overtrådt lejrforbuddet, om den pågældende ved et zoneforbud vil blive forvist fra den kommune, hvor den pågældende har sit daglige liv og omgangskreds, og om den pågældende tidligere er meddelt en advarsel efter bestemmelsen.

Det taler således bl.a. for at give en advarsel, hvis zoneforbuddet vil medføre, at den pågældende bliver forvist fra den kommune, hvor den pågældende har sit daglige liv og omgangskreds. Der vil i den forbindelse kunne lægges vægt på, om den pågældende har bopæl, opholdssted, et arbejde i eller øvrig særlig tilknytning til kommunen, f.eks. hvis den pågældende sælger Hus Forbi i kommunen.

Omvendt vil det tale imod at give en advarsel, hvis den pågældende ikke har nogen tilknytning til den kommune, hvor den pågældende har etableret og opholdt sig i en utryghedsskabende lejr.

Det vil bero på en konkret vurdering, om den pågældende skal meddeles en advarsel eller et zoneforbud, og politiet kan også efter ændringen af bestemmelsen meddele et zoneforbud første gang lejrforbuddet overtrædes og uden forudgående advarsel.

En advarsel er som udgangspunkt ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. De almindelige forvaltningsretlige principper gælder dog uanset, sådan at der i forbindelse med udstedelsen af en advarsel må tages højde for notatpligten, f.eks. ved en registrering på sagen (om overtrædelse af lejrforbuddet). Det bemærkes i den forbindelse, at en advarsel kan have betydning for den efterfølgende vurdering af, om der skal udstedes et zoneforbud, og det vil derfor være nødvendigt, at politiet registrerer eventuelle advarsler.

3. Betingelser for at meddele zoneforbud, der omfatter en kommune

Det følger af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 3, at politiet kan meddele en person, der har overtrådt § 3, stk. 4, forbud imod at færdes frem og tilbage eller tage ophold i den kommune, hvor overtrædelsen har fundet sted. Det er en betingelse for meddelelse af forbud, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage forseelserne inden for det område, som forbuddet vil omfatte.

3.1. Utryghedsskabende lejr

Ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, indebærer ikke en kriminalisering af overnatning på steder, hvor der er almindelig adgang. Formålet med bestemmelsen er derimod at kriminalisere utryghedsskabende lejre i det offentlige rum.

Med ændringen af ordensbekendtgørelsen ved bekendtgørelse nr. 1094 af 29. juni 2020 indsættes en eksPLICIT reference til, at forbuddet mod utryghedsskabende lejre kun omfatter lejre af permanent karakter.

Ved vurderingen af, om en lejr er af permanent karakter, kan der bl.a. lægges vægt på, om sove- eller hvilestedet er etableret ved en fysisk indretning, f.eks. overdækning, madrasser, bålplads eller opstilling af telt, og om den fysiske indretning har en sådan karakter eller et sådant omfang, at indretningen giver indtryk af, at lejren forbliver på stedet. Desuden vil der – ud over den fysiske indretning – bl.a. kunne lægges vægt på, om der er ejendele og eventuelt madvarer, affald, urin eller afføring i nærheden af sovestedet. I den forbindelse lægges der vægt på karakteren af de pågældende ejendele – om der f.eks. er tale om tykke madrasser og lignende eller almindelige personlige ejendele, som er pakket sammen i poser, tasker eller evt. indkøbsvogne. Genstande som allerede fandtes på stedet, inden personerne tog ophold for natten, indgår dog ikke i vurderingen af, om en lejr er af permanent karakter.

Ved en lejr forstås i overensstemmelse med almindelig sproglig forståelse, jf. eksempelvis Ordbog over det Danske Sprog, bl.a. et sted under åben himmel, hvor (om)rejsende, omflakkende personer indretter sove- eller hvilepladser. Der skal således være tale om en vis grad af etablering af soveplads eller lignende. Omvendt vil en simpel sove- eller hvileplads i almindelighed ikke i sig selv være tilstrækkelig til at udgøre en lejr i bekendtgørelsens forstand. Ved en simpel sove- eller hvileplads forstås f.eks. en plads, som hurtigt vil kunne ”pakkes sammen”. Det vil altså heller ikke udgøre en permanent lejr at sove flere nætter i træk samme sted, såfremt man pakker sine ting væk.

Opstilling af en enkelt madras eller sovepose vil i almindelighed ikke i sig selv være tilstrækkelig til at udgøre en lejr i bekendtgørelsens forstand, men hvis sovestedet efter sin indretning bærer præg af at have en mere varig karakter, f.eks. ved opstilling af telt eller hvis der er sat presenning op, kan det efter omstændighederne få karakter af en lejr.

Det er ikke en betingelse for, at lejren kan anses for at have permanent karakter, at lejren faktisk har haft en nærmere bestemt varighed. Der stilles således ikke krav om, at politiet har observeret lejren flere gange.

Ved vurderingen af, om en lejr er egnet til at skabe utryghed, kan der bl.a. lægges vægt på antallet af personer i lejren, om lejren er placeret et befærdet sted, og om lejren fører til støjgener, trafikale gener eller andre gener i lokalområdet. Der vil endvidere kunne lægges vægt på de tilstedeværende personers generelle adfærd, herunder om de pågældende begår strafbare forhold i området omkring lejren, f.eks. henkastning af affald, eller udviser chikanøs eller truende adfærd.

Det er ikke efter ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, et krav, at der konkret skal være givet udtryk for en følelse af utryghed i forhold til en lejr, idet den pågældende lejr alene skal være egnet til at skabe utryghed, men henvendelser eller lignende fra personer, der oplever, at en lejr skaber utryghed, vil dog kunne indgå i den samlede vurdering af, om en lejr er omfattet af bestemmelsen.

Det er i sagens natur ikke muligt udtømmende at opliste, hvornår der er tale om en lejr, som er egnet til at skabe utryghed. Det må imidlertid antages, at en kø foran en butik, ved indgangen til en koncert, festival eller lignende, hvor folk – afhængig af vejret – ligger med soveposer, formentlig sjældent vil have et mere varigt præg og være egnet til at virke utryghedsskabende i nærområdet.

3.2. Formodning for gentagelse

Det er endvidere, som anført ovenfor under pkt. 3, en betingelse for meddelelse af et zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage overtrædelsen af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr i den kommune, som zoneforbuddet vil omfatte – f.eks. fordi den pågældende ikke har et fast opholdssted eller nogen særlig tilknytning til den kommune, hvor vedkommende har etableret og opholdt sig i en utryghedsskabende lejr.

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. 4), eller at eventuelle strafbare forhold forinden skal være afgjort ved dom eller bødevedtagelse.

Der skal imidlertid foreligge en vis tidsmæssig sammenhæng mellem overtrædelsen af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr, som ligger til grund for zoneforbuddet, og selve afgørelsen om meddelelse af zoneforbuddet.

3.3. Proportionalitet

En afgørelse om meddelelse af et zoneforbud skal 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. Der henvises i øvrigt til pkt. 4.

Såfremt den pågældende bor i området, vil det i almindelighed betyde, at et zoneforbud vil udgøre et mere intensivt indgreb over for den pågældende end over for andre og dermed indebære, at den konkrete vurdering af betingelserne for at udstede zoneforbuddet skærpes, herunder betingelsen om at der skal være en formodning for gentagelse.

Det bemærkes dog, at der, for så vidt angår zoneforbud for overtrædelse af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr, i almindelighed vil være grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage overtrædelsen af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr i den kommune, som zoneforbuddet vil omfatte, såfremt den pågældende ikke har et fast opholdssted (bopæl) eller nogen særlig tilknytning til den kommune, hvor vedkommende har etableret og opholdt sig i en utryghedsskabende lejr. I disse situationer vil politiet således få mulighed for at meddele et zoneforbud, der omfatter den pågældende kommune, første gang lejrforbuddet overtrædes og uden forudgående advarsel.

4. Forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med meddelelse af zoneforbud

Politiets meddelelse af et zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 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.

4.1. 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, inden der træffes afgørelse, 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 hensynet til at genskabe ro og tryghed i kommunen, vil ofte tale for, at afgørelsen meddeles umiddelbart i forbindelse med, at overtrædelsen af lejrforbuddet er konstateret, 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.

4.2. Form

Det fremgår af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6, at afgørelse om meddelelse af zoneforbud skal meddeles skriftligt.

I afgørelsen 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.

4.3. 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.

Den i pkt. 4.2. nævnte skriftlige meddelelse af et 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 har overtrådt ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, samt hvorfor der er grund til at tro, at den pågældende vil gentage overtrædelsen af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr i den kommune, som zoneforbuddet omfatter.

4.4. 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.

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.

5. Forbuddets udstrækning og gyldighed

5.1. Geografisk udstrækning

Et zoneforbud indebærer et forbud mod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for den kommune, hvor overtrædelsen af forbuddet mod etablering af eller ophold i en utryghedsskabende lejr i ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, har fundet sted.

Politiet vil i den forbindelse kunne fremstille og udlevere kommunekort til de personer, der får meddelt et zoneforbud.

Forbuddet vil omfatte veje eller andre steder, hvortil der er almindelig adgang, jf. ordensbekendtgørelsens § 2. Områder inden for den relevante kommune, hvortil der ikke er almindelig adgang, er således ikke omfattet af zoneforbuddet.

5.2. Tidsmæssig udstrækning

For zoneforbud for overtrædelse af forbuddet mod at etablere og opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet, skal fastsættes en frist, der ikke kan overstige 2 år, jf. ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6.

Det forudsættes, at den tidsmæssige udstrækning i overensstemmelse med det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip ikke fastsættes til en længere periode, end hvad der vurderes nødvendigt for at sikre, at den pågældende ikke på ny overtræder forbuddet mod etablering af og ophold i utryghedsskabende lejre i kommunen.

Fristen 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.

Forbuddet skal meddeles skriftligt, jf. ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6.

5.3. Forbuddets udstrækning i øvrigt

Forbuddet omfatter den pågældendes færden frem og tilbage eller ophold i kommunen. Den pågældendes blotte passage af kommunen er ikke omfattet af zoneforbuddet. Det vil sige, at en person, der er blevet meddelt et zoneforbud, gerne må passere gennem kommunen, der er omfattet af forbuddet, så længe passagen ikke kan siges at have karakter af færden frem og tilbage eller egentligt ophold i kommunen.

Hvis en person har bopæl eller arbejder i den kommune, 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 kommunen. Dette betyder i praksis, at den pågældende – trods et zoneforbud – vil kunne færdes i kommunen med henblik på at foretage almindelige dagligdags gøremål, herunder f.eks. indkøb, lægebesøg, biblioteksbesøg mv. Det gælder f.eks. også i tilfælde af møder i kommunen, med en støtte- og kontaktperson eller i forbindelse med ophold på f.eks. væresteder, varmestuer eller herberger.

6. Vejledning af 7. maj 2018 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, bortfalder.

Justitsministeriet, den 29. juni 2020

NICK HÆKKERUP

/ Louise Black Mogensen