

Københavns politi har oprettet visitationszoner i strid med politiloven

Politidirektøren i København har truffet en række beslutninger om at indføre visitationszone i hele kommuner, samt Københavns politikreds på nær enkelte kommuner. På baggrund af det tilgængelige materiale fra Københavns Politi må det konkluderes, at disse beslutninger er i strid med Politilovens § 6. I henhold til denne lovs forarbejder skal visitationszoner som udgangspunkt indføres i bestemt afgrænsede områder, og kan ikke omfatte hele politikredse eller kommuner. Politidirektøren bør ophæve beslutningerne om indførelse af visitationszoner, som afgrænses af kommuner eller politikredse, og sikre, at eventuelle fremtidige visitationszoner holder sig indenfor rammerne af Politilovens § 6.

1. Indledning

Københavns politi har siden 2007 indført en række visitationszoner i København, i hvilke politiet har adgang til at visitere borgere uden krav om en konkret mistanke. Visitationszonerne er i visse tilfælde meget udstrakte, i geografisk omfang, på trods af politilovens krav om, at sådanne zoner som udgangspunkt skal holde sig indenfor bestemt afgrænsede områder og ikke kan oprettes i hele politikredse eller kommuner. Dette notat undersøger, hvorvidt visse af Københavns politis beslutninger om at oprette visitationszoner, er i strid med politilovens § 6.

2. Politiloven

I 2004 blev der i Politiloven ("Loven"), indført en adgang for politidirektører til at træffe beslutning om at oprette visitationszoner. Visitationszonerne blev bl.a. indført som følge af en stigning i antallet af knivoverfald. Visitationszonerne kan oprettes i de områder, hvor det, i henhold til våbenloven, er forbudt at besidde eller bære knive og andre våben. Der vil således kunne oprettes visitationszoner i områder, hvor der er almindelig adgang som f.eks. gader, veje, pladser og offentlige transportmidler. Formålet med visitationszonerne er, at politiet skal kunne kontrollere, om personer besidder eller bærer våben. Visitationszonerne og de visitationer, som udføres i disse, kan ikke oprettes eller udføres med henblik på kontrol eller forebyggelse af andre mulige strafbare forhold som f.eks. narkotika eller indbrud.

Visitationszoner kan kun oprettes, hvis der er en forøget risiko for, at nogen på det pågældende sted foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd. Det afhænger af en samlet vurdering af de konkrete oplysninger, om der foreligger en forøget risiko.

Beslutningen om at foretage visitation kræver ikke retskendelse, og visitation af personer sker alene efter en forudgående beslutning om stikprøvevis kontrol. Personer, som visiteres, opnår ikke status som "sigtet" i henhold til strafferetten og har ikke ret til erstatning, hvis der ikke findes ulovlige genstande på den visiterede person. Loven fraviger retsplejelovens krav til legemsbesigtigelse. Betingelserne for visitation består således alene i, at der forudgående er

truffet beslutning om stikprøvevis kontrol i en dertil oprettet visitationszone, og at den pågældende person befinder sig i zonen. Lovens § 6 indeholder en noget vag formulering, hvorefter visitation kan ske, *"hvis der er grund til det, med henblik på at forebygge, at nogen foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd"*. Betingelsen "Hvis der er grund til det" indebærer, at der skal være den nævnte "forøgede risiko". Visitationszonen giver således politiet ret til at foretage stikprøver af personer, som befinder sig i zonen, såfremt det påvises, at der er grund til at undersøge. Dermed udgør Lovens § 6 i sig selv et brud med den hidtidige retstilstand, der forudsatte mistankekrav af en særlig karakter eller retskendelse før der kunne iværksættes legemsbesigtigelser af sigtede og ikke-sigtede personer.

Af justitsministeriets overvejelser i forarbejderne¹ til Loven, fremgår det, at:

*"Det geografiske anvendelsesområde for den konkrete beslutning om stikprøvevisitation mv. må fastlægges på baggrund af de forhold, som begrundet politiets vurdering af, at der er en forøget risiko for, at nogen foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd. Dette indebærer, at **en beslutning om visitation mv. typisk vil omfatte et bestemt afgrænset område**, f.eks. et værtshus, et butikcenter, en gade eller en plads, **mens der ikke kan træffes beslutning om visitation mv. i f.eks. en hel politikreds eller kommune**. Der er derimod ikke noget til hinder for, at der vil kunne træffes flere samtidige beslutninger om stikprøvevisitation mv. i den enkelte politikreds, hvis betingelserne for hver enkelt beslutning i øvrigt er opfyldt."*

I et svar til en række spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg vedrørende § 6 udtalte Justitsministeriet endvidere, at:

Som der nærmere er redegjort for i lovforslagets bemærkninger, skal en række betingelser efter den foreslåede bestemmelse være opfyldt, før politiet kan foretage stikprøvevisitation. Der er således ikke tale om, at politiet får en generel mulighed for på hvilket som helst sted og et hvilket som helst tidspunkt at foretage stikprøvevisitation af personer. Justitsministeriet er på den anførte baggrund ikke enig i, at den foreslåede bestemmelse vil være et retspolitisk "skråplan".²

Den foreslåede § 6 giver på den anden side ikke politiet en generel mulighed for på hvilket som helst tidspunkt og et hvilket som helst sted at foretage visitation af personer. Med den foreslåede § 6 får politiet derimod mulighed for, hvis betingelserne er opfyldt, som et planlagt tiltag at foretage stikprøvevisitationer på bestemte steder med henblik på at kontrollere, om nogen besidder eller bærer våben.³

¹ LFF 2004 nr. 159, afsnit 5.2.4.3

² Betænkning over forslag til lov om politiets virksomhed bilag 2 Justitsministeriets svar på spørgsmål nr. 18 fra Retsudvalget.

³ Besvarelse af spørgsmål nr. 3 af 17. marts 2004 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om politiets virksomhed (L 159 – bilag 3).

Under førstebehandlingen af Loven udtalte daværende Justitsminister Lene Espersen følgende:

Hvis man skal konkretisere det, så de mennesker, der følger debatten i dag, kan forstå det, er det sådan, at den lokale politimester - ganske som fru Elisabeth Arnold sagde - skriftligt begrundet, hvorfor en stikprøvevisitation kan finde sted. Det skal være på en konkret foranledning, f.eks. at der har været et knivoverfald eller knivslagsmål foran et diskotek. Så kan den lokale politimester, det kunne f.eks. være politimesteren i Aalborg, skriftligt begrunde, at man på de to-tre diskoteker i Jomfru Ane Gade, hvor der har været knivoverfald, i perioden fra fredag kl. 23 til lørdag kl. 04.00 foretager en stikprøvevisitation af de personer, der ønsker at komme ind på diskoteket.

Det fremgår således, at det er Lovens udgangspunkt, at visitationszoner skal oprettes i bestemt afgrænsede områder som gader, værtshuse og pladser. Dette udgangspunkt kan fraviges, hvis der er konkrete holdepunkter derfor, men den geografiske udstrækning af en visitationszone må dog ikke omfatte en hel politikreds eller kommune. Såfremt der oprettes flere visitationszoner i en politikreds eller kommune, kræver det, at betingelserne for den enkelte beslutning er opfyldt, hvorfor oprettelsen af en række samtidige visitationszoner, som i praksis vil omfatte en hel politikreds eller kommune, vil være omgåelse af Loven, med mindre betingelserne for oprettelsen af hver enkelt visitationszone konkret er opfyldt, hvilket givetvis vil kræve endog meget ekstraordinære omstændigheder.

3. Konkret oprettede visitationszoner

Siden Loven blev vedtaget, er der blevet oprettet adskillelige visitationszoner, f.eks. i City, på Christianshavn, Amager, Nørrebro, Odense og i en række jyske byer. På Københavns Politis hjemmeside fremgår det, hvor de københavnske visitationszoner er blevet oprettet og i hvilke perioder, de er i kraft. Begrundelsen for oprettelsen af de københavnske visitationszoner har i de fleste tilfælde været episoder på Christiania samt en eskalerende bandekrig mellem HA-sympatisører og indvandrerbander.

Det er bl.a. i takt med eskaleringen af den ovennævnte bandekrig sket en markant udvidelse af den geografiske afgrænsning af de områder, hvor politiet har besluttet at oprette visitationszoner. Denne udvikling medfører, at der må sættes spørgsmålstegn ved, hvorvidt afgrænsningen lever op til Lovens krav.

I 2007 fulgte man indledningsvist forarbejdernes ordlyd og oprettede visitationszoner i bestemt afgrænsede områder, geografisk afgrænset af specifikke gader. Endvidere var visitationszonerne oprettet i relativt korte tidsperioder, herunder indenfor bestemte daglige klokkeslæt. Konkrete eksempler på dette er beslutningerne som fremgik på Københavns Politis hjemmeside d. [5. september](#)⁴ og [2. oktober 2007](#).⁵ Disse beslutninger oprettede relativt små

⁴ http://www.politi.dk/Koebenhavn/da/lokalnyt/Kampagner/visitation_norrebro.htm

geografisk afgrænsede visitationszoner på hhv. Nørrebro og Christianshavn. I 2008 begyndte Københavns politi at oprette visitationsområder, der var geografisk afgrænsede af egentlige bydele. På Københavns Politis hjemmeside fremgik det d. [8. februar 2008](#)⁶ at seks visitationsområder, i form af Indre Nørrebro, Ydre Nørrebro, City, Amager og Valby, blev fastholdt. Disse blev visuelt afgrænset på vejkort, men ved brug af væsentligt større arealer end hidtidige beslutninger, og vejene, som dannede afgrænsningerne, var også væsentlig længere geografisk set. Denne udvikling med at inddrage større og større områder, er fortsat igennem 2008.

Den 15. september 2008 blev der således oprettet en visitationszone, der omfattede hele Københavns Politikreds med undtagelse af Dragør og Tårnby kommuner. I et interview den 16. september 2008 udtalte Jakob Kristensen, centralvagtleder ved Københavns Politi:

*"Det er korrekt, at København nu er en stor visitationszone. Det er en del af den tryghedsskabende indsats"*⁷

I et andet interview af 19. september 2008 er chefpoliti-inspektør Per Larsen citeret for følgende udtalelse:

*Og for første gang nogensinde har hele Københavns politikreds - med undtagelse af Tårnby og Dragør - fået status som een stor visitationszone - fortæller chefpoliti-inspektør Per Larsen. - Det betyder, at vi i stort set hele København kan vende lommerne på folk, hvis vi har lyst til det. Så hvis man går rundt med våben, er der stor risiko for, at man bliver nappet og havner i dommervagten på politigården, siger Per Larsen.*⁸

Det fremgår således klart af disse udtalelser, at der er tale om én stor visitationszone, dækkende Københavns politikreds med undtagelse af enkelte kommuner. Selve beslutningen af 15. september 2008 er så vidt ses ikke tilgængelig på Københavns Politis hjemmeside, ligesom den ikke er inkluderet i de beslutninger, som CEPOS har modtaget som følge af en aktindsigtsbegæring i samtlige beslutninger om oprettelse af visitationszoner fremsendt til Københavns Politi den 16. december 2008.

Mandag den [27. oktober 2008](#)⁹ fremgik det på Københavns Politis hjemmeside, at "*Politidirektøren i København har besluttet at forlænge perioden for de iværksatte visitationsområder til tirsdag den 25. november 2008 kl. 23.59..*"... "Visitationszonen gælder for

⁵ Se http://www.politi.dk/Koebenhavn/da/lokalnyt/Kampagner/visitation_norrebro.htm og

http://www.politi.dk/Koebenhavn/da/lokalnyt/Kampagner/visitationsomraader_paa_christianshavn_og_amager.htm

⁶ http://www.politi.dk/Koebenhavn/da/lokalnyt/Kampagner/nye_visitationsomraader.htm

⁷ <http://ekstrabladet.dk/112/article1056721.ece>

⁸ <http://www.dr.dk/Regioner/Kbh/Nyheder/Koebenhavn/2008/09/19/092837.htm>

⁹ http://www.politi.dk/Koebenhavn/da/lokalnyt/Kampagner/Visitationszoner_160908.htm?WBCMODE=PresentationUnpublished%2CPresentation

hele Københavns Politikreds dog ikke Tårnby kommune og Dragør kommune." Af denne beslutning fremgår det også, at den "erstatte tidligere offentliggjorte visitationszoner i Københavns politikreds".¹⁰ Der er således tale om én visitationszone dækkende ovennævnte område. Af hjemmesiden fremgår det i modsætning til tidligere beslutninger ikke, at der er sket nogen nærmere afgræsning indenfor det beskrevne område udover beslutningens ordlyd, der, som det ses, omfatter hele Københavns Politikreds med ovennævnte undtagelser. Københavns politikreds omfatter Københavns, Frederiksberg, Tårnby og Dragør kommune, hvilket må betyde, at Københavns og Frederiksberg kommune er omfattet. Baggrunden for oprettelsen af denne omfattende visitationszone var flere skudepisoder (så vidt ses banderelaterede). De skudepisoder, der nævnes i beslutningen er dog begrænset til specifikke steder i henholdsvis Nordvest på Nørrebro og i Brønshøj.

Tirsdag den [16. december 2008](#)¹¹ fremgik det på Københavns Politis hjemmeside, at "Politidirektøren har besluttet at forlænge de gældende visitationsområder fra tirsdag den 16. december 2008 kl. 23.59 til tirsdag den 6. januar 2009 kl. 23.59." og "Samtidig finder der en udvidelse sted, således at **også hele Tårnby Kommune** er omfattet." og "Område København: De tre stationsområder; Amager, Bellahøj og City, dog således at området **ikke omfatter Dragør kommune.**" Det fremgik heller ikke her, at der er sket nogen nærmere afgræsning indenfor det beskrevne område. Frederiksberg Kommune er omfattet af Bellahøj stationsområde, hvilket må betyde, at Frederiksberg kommune er omfattet af zonen. Beslutningen er begrundet i bandekrig. Beslutningen nævner konkrete episoder på specifikke steder i henholdsvis Tingbjerg på Amager, i City, og på Nørrebro.¹²

Tirsdag d. [6. januar 2009](#)¹³ fremgik det på Københavns Politis hjemmeside, at politidirektøren havde besluttet at forlænge perioden for dele af de allerede oprettede visitationsområder, samt at

"De kommende visitationsområder dækker følgende områder:

- **Københavns Kommune**
- **Frederiksberg Kommune**
- Tårnby Kommune inden for afgrænsningen: Amager Landevej 134, Løjtegårdsvej med forlængelse mod øst til Lufthavnens område - Englandsvej - Tårnbyvej - Saltværksvej/Kastrupvej med fortsættelse mod syd til Lufthavnens område."¹⁴

¹⁰ CEPOS har den 16. december 2008 anmodet om aktindsigt i ovennævnte beslutning, men beslutningen er ikke inkluderet med de øvrige beslutninger, som CEPOS har opnået aktindsigt i, hvorfor der tages forbehold for ordlyd i selve beslutningen, der måtte afvige fra den beslutning, der ligger på Politiets hjemmeside.

¹¹ http://www.politi.dk/Koebenhavn/da/lokalnyt/Kampagner/visitation_forlaengelse.htm

¹² CEPOS har den 16. december 2008 anmodet om aktindsigt i ovennævnte beslutning, men beslutningen er ikke inkluderet med de øvrige beslutninger, som CEPOS har opnået aktindsigt i, hvorfor der tages forbehold for ordlyd i selve beslutningen, der måtte afvige fra den beslutning, der ligger på Politiets hjemmeside.

¹³ http://www.politi.dk/Koebenhavn/da/lokalnyt/Kampagner/visitationszoner_01_2009.htm

Beslutningen var begrundet i bandekrig. Beslutningen nævner konkrete episoder på henholdsvis Amager, i Vanløse (Jyllingevej) og City.¹⁵

Ifølge Politiets egne tal har Københavns Politi, i perioden fra den 15. september til 26. oktober 2008 visiteret i alt [4.412](#) personer, hvilket tyder på, at de omfattende visitationszoner medfører et betragteligt antal visitationer af ikke-mistænkte borgere.¹⁶

4. Visitationszonernes forenelighed med Loven

Af Københavns Politis hjemmeside fremgår det, som nævnt, at man så vidt ses siden 15. september 2008 har oprettet visitationszoner for hele kommuner samt Københavns politikreds, dog med undtagelse af to kommuner. Dette vil sige, at de tre øvrige kommuner i Københavns politikreds var omfattet af én stor visitationszone. Den 16. december skete der en udvidelse af visitationszonen, således at yderligere en hel kommune blev omfattet. Den 6. januar 2009 fremgik det udtrykkeligt, at visitationszonerne dækkede Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. Det kan således konstateres, at Københavns politi har oprettet visitationszoner for hele kommuner og hele Københavns politikreds med undtagelse af enkelte specificerede kommuner.

Det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne, at der ikke kan træffes beslutning om visitation i en hel politikreds eller kommune. Da Lovens § 6 ikke indeholder nogen definition af en visitationszones afgrænsning, må forarbejdernes nærmere definerede afgrænsning siges at udgøre et afgørende fortolknings- og vejledningselement. Forarbejdernes ordlyd må således anses for udtrykkeligt at definere lovgivers forudsætning for anvendelse af Loven, hvilken forudsætning skal respekteres af Københavns Politi som den relevante forvaltningsmyndighed. Dette følger af legalitetsprincippet, hvorefter en myndighed ikke må foretage en handling, som ikke har hjemmel i lov. De oplysninger, som fremgik af medierapporter af 16. september 2008 og på politiets hjemmeside den 27. oktober 2008, 16. december 2008 og 6. januar 2009, viser, at Københavns politidirektør (eller den som politidirektøren har delegeret beslutningen til) eksplicit har afgrænset visitationszonerne ud fra en politikreds og kommuner. Politidirektøren har således ikke respekteret kravet om ikke at oprette visitationszoner, der omfatter en hel politikreds eller kommune.

Som nævnt udelukker forarbejderne ikke, at der kan oprettes flere visitationszoner indenfor samme politikreds eller kommune, så der i sidste ende muligvis vil kunne være tale om, at en hel politikreds eller kommune i realiteten er omfattet. Dette forudsætter dog, at hver enkelt visitationszone hver for sig udgør et bestemt afgrænset område, og at der for hver enkelt

¹⁴ [Stationsområderne](#), som bliver anvendt til at afgrænse zonen, som fremgik på hjemmesiden d. 16. december 2008, omfatter de kommuner, som er i politikredsen.

¹⁵ CEPOS har anmodet om aktindsigt i ovennævnte beslutning, hvilken aktindsigt dog endnu ikke er imødekommet.

¹⁶ http://www.politi.dk/Koebenhavn/da/lokalnyt/Kampagner/Visitationszoner_160908.htm

visitationszone kan påvises en forøget risiko. Det vil være en omgåelse af loven og dens forarbejder, hvis politidirektøren blot opretter flere store zoner, med det formål at gøre en hel politikreds eller kommune til visitationszone. Når forarbejderne skriver *"bestemt afgrænset område, f.eks. et værtshus, et butikcenter, en gade eller en plads"* indikerer de anvendte eksempler, at meget store områder kun undtagelsesvist kan gøres til visitationszoner, også selvom der ikke er tale om en hel kommune eller politikreds. I princippet skal politiet kunne påvise, at der er en forøget risiko i hver af gaderne, pladserne og lignende, som er indenfor den oprettede zone.

I den forbindelse ses det ikke, at de ovennævnte beslutninger om oprettelse af visitationszoner er baseret på flere samtidigt oprettede visitationszoner, der tilsammen omfatter hele eller det meste af Københavns Politikreds, jf. også Per Larsens udtalelse af 19. september 2008 og beslutningen af 27. oktober 2008, som ifølge sin egen ordlyd udgjorde én visitationszone og erstattede *"tidligere offentliggjorte visitationszoner i Københavns politikreds"*. Beslutningerne ses heller ikke at indeholde dokumentation, der ville kunne støtte flere samtidige visitationszoner omfattende hele Københavns Politikreds, da beslutningerne ikke indeholder information om forhold, der kan begrunde sådan oprettelse på f.eks. hele Østerbro eller Frederiksberg. Det forhold, at bandekriminalitet er et særdeles alvorligt problem, der medfører fare for den almindelige borger, kan ikke retfærdiggøre, at Lovens betingelser og forudsætninger fraviges. På baggrund af den tilgængelige og foreliggende dokumentation fra Københavns Politi må det således konkluderes, at Politidirektørens beslutninger om oprettelse og fornyelse af visitationszoner af 15. september 2008, 27. oktober 2008, 16. december 2008 og 6. januar 2009 er i strid med forarbejders ordlyd og Lovens forudsatte anvendelsesområde.

Konklusion

Det må på baggrund af det foreliggende og tilgængelige oplysningsgrundlag konkluderes, at Københavns politi i flere tilfælde har oprettet visitationszoner i strid med Lovens forudsætning om, at disse som udgangspunkt kun må omfatte bestemt afgrænsede områder og ikke kan oprettes i hele kommuner eller politikredse. Politidirektøren bør derfor ophæve beslutningerne om indførelse af geografisk meget omfattende visitationszoner i Københavns politikreds, og sikre at eventuelle fremtidige visitationszoner holder sig indenfor rammerne af Lovens § 6.

Der skal i den forbindelse ikke blot lægges vægt på, at de gældende visitationszoner er i strid med Loven. Visitationszonerne er i sig selv retssikkerhedsmæssigt betænkelige, da de åbner for en vilkårlig anvendelse af retten til at visitere ikke-mistænkte borgere, der som udgangspunkt bør kunne færdes på offentlige gader og strøg, uden at blive visiteret af politiet, medmindre der foreligger en konkret mistanke om en lovovertrædelse. Politiet skal have adgang til at modvirke og forhindre alvorlig kriminalitet, herunder at beskytte den almindelige borger. Men sådan adgang skal respektere de retlige rammer og almindelige retsstatsprincipper. I modsat fald går visitationszonerne ud over de borgere, som de skulle beskytte, hvilket understreges af de mange visitationer, som politiet har gennemført. Det

forhold, at adgangen til at oprette visitationszoner i sig selv er retssikkerhedsmæssigt betænkelig og udgør et indgreb i borgernes privatliv, bør således medføre, at betingelserne for indførelsen af sådanne ikke udvandes, men derimod fortolkes restriktivt.