

Redegørelse om Christiania

Indledning

Med folketingsvedtagelsen V37 af 9. april 2002 blev regeringen opfordret til at fortsætte lovliggørelsen af Christiania og om nødvendigt anvende tvangsmidlerne i loven, at normalisere politiets indsats på Christiania og fortsætte en målrettet bekæmpelse af kriminaliteten, herunder hashhandlen, samt at tage initiativ til en ændring af Christianiaordningen, såfremt lovliggørelsesprocessen ikke havde den fornødne fremdrift. Som opfølgning herpå har Forsvarsministeren i Folketingets spørgetime 25. februar 2003 givet tilsagn om en redegørelse til Folketinget for status for lovliggørelsesprocessen indenfor henholdsvis Forsvars- og Justitsministeriets ansvarsområde.

Regeringens ønsker en ny politik vedrørende Christiania. Målsætningen er en normalisering og videreudvikling af området til gavn for alle borgere i København med hensyntagen til de værdier, som dele af Christianiaområdet repræsenterer, og at området og aktiviteterne i alle henseender bliver omfattet af landets almindelige love og regler. Som et centralt punkt indebærer normaliseringen blandt andet et ophør af den åbenlyse hashhandel.

Konstruktionen med en særlov for Christiania har betydet en vis udvikling af området over årene. Det er imidlertid regeringens vurdering, efter at Christianialoven har eksisteret i 14 år, at der i den nuværende ordning ikke længere er tilstrækkelig fremdrift både med hensyn til lovliggørelse, åbning af området mod det øvrige København og udnyttelse af områdets enestående kvaliteter. Regeringen præsenterer derfor i det følgende en ny politik, der skal skabe et nyt grundlag og en helhedsplan for en yderligere normalisering og videreudvikling af Christianiaområdet, der giver plads til områdets unikke karakter.

Christianiaområdet

Christiania omfatter et ca. 34 ha stort areal på Christianshavn midt i København. Området, der omfatter størsteparten af den tidligere Bådsmadsstræde Kaserne og hele det tidligere Ammunitionsareal, ejes af Forsvarsministeriet. Christiania udgør mellem en tredjedel og halvdelen af Københavns bevarede voldanlæg, der strækker sig fra Langebro i syd til Kvinti Lynette i nord og afgrænser Christianshavn mod øst. Christianshavns vold, der er et af Europas bedst bevarede fæstningsanlæg fra 1600-tallet, er et arkitektonisk og kulturhistorisk vigtigt fortidsminde. Christianiaområdet rummer desuden en stor mængde bygninger af national interesse med høj bevaringsværdi.

Bygningerne på Christianiaområdet anvendes primært til beboelse, men også til produktionsvirksomheder, institutioner, værtshuse og spisesteder, kulturelle tilbud m.m. I januar 2003 var der i alt registreret 888 beboere, hvoraf de 162 var børn (under 18 år). Christianias befolknings-

sammensætning afspejler i en vis grad det øvrige samfunds, dog med en overvægt af såkaldt socialt utilpassede. Christiania huser endvidere et omfattende pushermiljø, herunder åbenlys handel med hash.

Historik

Forsvaret rømmede Bådsmandsstræde Kaserne og Ammunitionsarealet i forsommeren 1971. Kort tid efter skete der en ulovlig indflytning af aktivister, og 26. september 1971 ”grundlægges” fristaden Christiania. Forsvarsministeriet anlagde den 1. april 1976 en udsættelsessag, der sluttede 2. februar 1978 ved Højesterets stadfæstelse af Landsrettens kendelse om øjeblikkelig rydning af Christiania. Dommen fik ikke konsekvenser for fristaden. Folketinget besluttede i februar 1978, at der skulle laves en lokalplan for området. I mellemtiden kunne fristaden eksistere under særlige betingelser, som blev bekendtgjort i Statstidende. Afvikling af Christiania drøftedes jævnligt i Folketinget i årene herefter, men det førte ikke til en reel ændring af politikken.

Regelgrundlag

I juni 1989 stemte et bredt flertal i Folketinget¹ for Christianialoven, hvis formål er at muliggøre Christianias fortsatte anvendelse af området i overensstemmelse med et særligt landsplandirektiv og en lokalplan. Loven indebærer, at en række love ikke er gældende for Christiania, herunder gælder fredningsbestemmelserne i Naturbeskyttelsesloven ikke for Christianiaområdet. Loven ændrer de sædvanlige plan- og beslutningsmæssige procedurer for anvendelsen af Christianiaområdet og bygningerne derpå, og giver forsvarsministeren en række beføjelser og tvangsmidler. Forsvarsministeriet tildeltes dermed som grundejer en administrativ rolle i forhold til den fysiske og planmæssige udvikling af Christianiaområdet.

I forlængelse af Christianialoven udarbejdede Miljøministeriet i januar 1991 en lokalplan for Christianiaområdet. Lokalplanen har til formål at fastlægge rammerne for en fortsat anvendelse af området og bebyggelsen, den fremtidige udvikling af området samt at give mulighed for, at beboerne på Christiania fortsat kan anvende området til bolig-, værksteds- og offentlige formål. Samtidig skulle lokalplanen tilsikre, at Københavns befolkning i højere grad får adgang til at anvende dele af området til rekreative formål, og at de væsentligste arkitektoniske og kulturhistoriske værdier kan bevares for fremtiden.

Det var en del af intentionen bag loven og lokalplanen, at anvendelsen af arealer og bygninger i den bymæssige del af området med visse tilpasninger kunne fortsætte. Det historiske voldanlæg skulle derimod udlægges til et åbent og tilgængeligt offentligt rekreativt område til gavn for hele Københavns befolkning. Al beboelse på voldanlægget skulle på langt sigt ophøre.

¹ Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Venstre, Det Konservative Folkeparti samt Socialistisk Folkeparti.

Status for lovgivningen af Christiania

Den plan- og bygningsmæssige lovgivning

Den tidligere administration af arealer og bygninger mv. har primært været funderet på dialog og indgåelse af aftaler - rammeaftaler og udviklingsplaner - mellem Forsvarsministeriet og Christianias Kontaktgruppe. Der har i tiden før regeringsskiftet ikke været udstedt påbud eller anvendt andre af de tvangsmidler, som loven giver mulighed for. Der har dermed hidtil været praktiseret en administration - under skiftende regeringer - der i en vis udstrækning stiltiende har accepteret den bygningsmæssige udvikling på Christiania.

Efter regeringsskiftet 27. november 2001 har forsvarsministeren i flere omgange foretaget opstramninger af administrationen af den fysiske udvikling af området. Den 7. marts 2002 udstedtes for første gang et påbud om fjernelse af et ulovligt opført hus benævnt "sommerhuset". Samtidig blev der stillet krav om lovgivning af visse andre forhold. Sagen fik megen mediebevågenhed og medførte, at håndteringen af Christianiaområdet blev taget op til fornyet politisk debat. Således var der den 9. april 2002 en forespørgselsdebat, der mundede ud i folketingsvedtagelsen V37. På baggrund heraf indførte Forsvarsministeriet i maj 2002 en yderligere opstramning af den administrative praksis, hvilket indebærer, at Christianialovens fintmaskede tilladelsessystem er taget i anvendelse og lokalplanen nøje kræves overholdt.

Forsvarsministeriet indledte ligeledes i maj 2002 en registrering af alle bygninger på Christiania, der giver grundlag for fastlæggelse af omfanget af byggeri, der i tiden før regeringsskiftet måtte være opført uden tilladelse. Registrering viser, at der i alt er ca. 325 bygninger på Christianiaområdet. Foreløbige opgørelser indikerer, at bebyggelsen i grundplan er øget med ca. 16 % siden 1990, heraf er der opført omkring 100 ulovlige til-, om- eller nybyggerier - herunder også byggeri på det historiske voldanlæg. En del af byggeriet vurderes dog at kunne opnå tilladelse på grundlag af det nuværende administrationsgrundlag.

Forsvarsministeriet har medio 2002 ført drøftelser med Christiania om 22 byggerier, der allerede inden forespørgselsdebatten var erkendt som problematiske, da byggerierne var opført uden tilladelse. Der opnåedes i september 2002 enighed om at 5 bygninger fysisk skulle fjernes, mens der kunne gives tilladelse eller betingede tilladelser til 17 byggerier indenfor lokalplanens bestemmelser. Det drejer sig hovedsagligt om tilladelse til mindre til- og ombygninger herunder etablering af toilet og bad.

Forsvarsministeriet har endvidere intensiveret samarbejdet med Christianias Kontaktgruppe og bl.a. Københavns Brandvæsen om forbedring af brandsikkerheden på Christiania ved brandteknisk gennemgang af bygninger med offentlig adgang, institutioner, bevaringsværdige bygninger mv. Ministeriet bidrager endvidere til Københavns Kommunes arbejde for en løsning af de trafikale problemer omkring fristaden, og der er bl.a. truffet aftale med Christiania om anlæg af et antal P-pladser ved Refshalevej.

Det kan oplyses, at Christiania siden 1994 rettidigt har betalt udgifter til el, vand, skatter og afgifter vedrørende fast ejendom, renovation mv. Værtshuse og restauranter har endvidere de fornødne

bevillinger og næringsbreve. Christianias beboere betaler ikke egentlig leje for benyttelsen af området og bygningerne.

For så vidt angår den plan- og bygningsmæssige lovgivning vurderes denne at være i nogen fremdrift. Intentionerne bag loven og lokalplanen om en åbning af området mod det øvrige København er dog ikke realiseret i tilstrækkelig grad.

Den politimæssige indsats

På baggrund af tidligere års konfrontationer i tilknytning til den politimæssige indsats i Christiania blev det i oktober 1995 besluttet at revurdere indsatsen og fastlægge en ny overordnet langsigtet strategi med det formål at normalisere forholdene i Christiania, således at de kom så tæt på forholdene i det øvrige København som muligt.

Målet har bl.a. været gennem politiaktioner at standse den åbenlyse hashhandel samt ved systematisk efterforskning at afdække organiserede narkokriminalitetsstrukturer. Det har samtidig været målet gennem en politimæssig tilstedeværelse i området på længere sigt at skabe grundlag for en normal politipatroljering i Christiania.

Indsatsen i Christiania indgår i den samlede prioritering af politiindsatsen i hovedstaden, og Københavns politi har til stadighed og med jævne mellemrum gennemført aktioner, som er rettet mod bl.a. hashhandlen i Christiania. De omtalte aktioner kræver anvendelse af betydelige politimæssige ressourcer med henblik på at sikre, at borgere og politifolk ikke lider overlast. Herudover har der været foretaget en betydelig efterforskningsmæssig indsats mod narkotikakriminaliteten og anden kriminalitet i relation til Christiania.

Situationen i Christiania blev sidste år drøftet mellem Justitsministeriet og Københavns politi med henblik på at styrke politiets indsats. Som følge af disse drøftelser er der i den senere tid sket en forøgelse af den politimæssige indsats, og der er i 2002 – ved udnyttelse af de tilstedeværende politistyrker i anledning af EU-formandskabet – gennemført et meget stort antal politiaktioner mod hashhandlen i Christiania. Samtidig er der taget initiativ til en mere aktiv og direkte dialog mellem politiet og Christiania.

Politiets indsats har afdækket adskillige kriminelle strukturer og netværk, herunder i relation til rockermiljøet, og der er gennemført en række omfattende straffesager og betydelige beslaglæggelser.

I relation til den åbenlyse hashhandel er det imidlertid politiets erfaring, at indsatsen kun har en begrænset og kortvarig effekt, idet hashhandlen i Christiania allerede få timer efter en politimæssig aktion er genoptaget i normalt omfang.

Den omfattende hashhandel vurderes samtidig af politiet som den væsentligste årsag til, at politiet i dag kun meget vanskeligt kan gennemføre almindelig præventiv patruljering i Christiania.

Vurdering

Regeringen vil gennemføre en ny politik vedrørende Christiania. Målsætningen er en normalisering og videreudvikling af området til gavn for alle borgere i København med hensyntagen til de værdier, som dele af Christianiaområdet repræsenterer. Konstruktionen med en særlov for Christiania har betydet en vis udvikling af området igennem de seneste 14 år, men der er behov for et nyt grundlag, for at skabe klare mål for og tidsrammer for en videreudvikling af området.

Regeringen må samlet konstatere, at den fornødne fremdrift i lovgivningen af Christianiaområdet under den nuværende Christianiaordning ikke er til stede, og at der samtidig ikke er udsigt til væsentlig ændring heraf.

Trods politiindsatsen gennem det seneste år har det ikke været muligt at skabe grundlag for en almindelig, uniformeret politimæssig afpatruljering og en normalisering af forholdene i området. I forhold til den åbenlyse hashhandel må politiindsatsen i vidt omfang karakteriseres som virkningsløs. Samtidig er der gennem de seneste år afdækket flere kriminelle strukturer, herunder med relation til rockermiljøet.

En reel lovgivning inden for de nuværende rammer for området vurderes på den baggrund at kræve endog meget betydelige politiresourcer, formentlig gennem en længere periode.

På bygningsområdet har der været en vis fremdrift i dialogen med Christianiaområdets beboere, men tilbage står, at der er gennemført en række ulovlige til-, om- og nybygninger, herunder på de historiske voldanlæg. Den forudsatte udvikling hen imod, at de bevaringsværdige områder skulle udgøre et rekreativt grønt område for alle borgere, og at Christianiaområdet som sådan skulle åbne sig i forhold til det øvrige Christianshavn, er dermed ikke realiseret.

Den nuværende Christianiaordning, med Christianialov, landsplandirektiv og lokalplan, opstiller rammerne for den fysiske og bygningsmæssige udvikling, når nye byggerier sættes i gang, men medfører - præcis som det gælder for andre lokalplaner - ikke en umiddelbar handlepligt for Christiania til at bringe området i overensstemmelse med lokalplanen. Skal målsætningen om en aktiv udvikling, der medfører en åbning af området og en integrering i det omkringliggende samfund til gavn for alle borgere realiseres, kræves en ændring af den nuværende Christianiaordning til at igangsætte og drive en sådan udvikling.

Det er derfor nødvendigt med en ny politik, der kan skabe grundlaget for en normalisering og udvikling af området til gavn for alle borgere i København med hensyntagen til de værdier, som Christianiaområdet repræsenterer, og som indebærer, at området og aktiviteterne på området bliver omfattet af landets almindelige love og regler.

Det betyder ikke, at Christianiaområdet nødvendigvis skal ensrettes med andre byområder. Der skal være plads til forskellighed og mangfoldighed i det danske samfund. Men forskelligheden må indpasses inden for de rammer, der i øvrigt gælder for samfundet, og særlove, der undtager

bestemte områder fra den almindelige lovgivning, er hverken en acceptabel eller en langtidsholdbar løsning.

Ny politik

Det centrale fokus i regeringens nye politik er en normalisering af området som en bydel i København – og som en integreret og tilgængelig del af Christianshavn – til gavn for *alle* borgere.

En normalisering vil bl.a. indebære:

- inddragelse i den fysiske planlægning med anvendelsesbestemmelser, der er sædvanlige for en bydel med Christianias beliggenhed, og som skaber rammer for udvikling af en levende og bæredygtig bydel
- etablering af sædvanlig infrastruktur
- ændring af ejerskabet til jord og bygninger ved en blanding af forskellige ejerformer
- opretning og modernisering af de bygninger, som skal bestå, i forhold til relevante bygningsstandarder for den fremtidige anvendelse
- ophør af den åbenlyse hashhandel.

Regeringen vil straks nedsætte et tværministerielt udvalg, der frem til årsskiftet 2003/2004 skal udarbejde forslag til overordnet helhedsplan for området samt forslag til handlingsplan for den efterfølgende normalisering og udvikling af området. Kommissoriet for dette udvalg er vedlagt redegørelsen som bilag A.

Helhedsplan

Den overordnede helhedsplan skal fastlægge rammerne for den fremtidige udvikling af Christianiaområdet, herunder anvendelsen af de enkelte delområder med hensyn til formål, bebyggelsesgrad og byggefelt.

Målet er at gøre Christianiaområdet til en levende bydel gennem en blanding af boliger (med forskellige bolig- og ejerformer), erhverv (serviceerhverv, håndværk, restauranter/cafeer) og sociale og kulturelle institutioner og med byrum og pladser, der inviterer til ophold.

Områdets unikke karakter som åndehul og et af landets vigtigste fortidsminder i form af voldanlæg med bevaret forland og bastioner skal udnyttes optimalt. Dermed åbnes områdets betydelige potentiale som rekreativt område og som en langt mere integreret del af Christianshavn, også hvad angår forsyning til bydelen med institutioner, sportsfaciliteter osv.

Helhedsplanen skal også inddrage planlægning af infrastruktur og det trafikale samspil med omgivelserne. Der skal laves en særskilt bevaringsplan for de oprindelige kasernebygninger og voldanlæg, og idet ikke bevaringsværdigt byggeri på voldene skal fjernes. For øvrige bygninger skal der tages stilling til bevaring eller nedrivning i lyset af helhedsplanen.

Som led i arbejdet skal gennemføres en grundig bygningsgennemgang med henblik på opgørelse af opretnings- og moderniseringsbehov og værdiansættelse, herunder henset til relevante anvendelsesmuligheder og myndighedskrav samt bebyggelsesmuligheder.

På baggrund af en kortlægning af områdets sociale funktioner skal den fremtidige håndtering af de (bolig)sociale opgaver vurderes. Som led i arbejdet skal de juridiske spørgsmål, som normaliseringen rejser, også vurderes.

Helhedsplanen skal udarbejdes med hensyntagen til de værdier, som dele af Christianiaområdet repræsenterer. Det nedsatte udvalg eller en arbejdsgruppe nedsat af udvalget kan afholde drøftelser med repræsentanter for beboerne på Christianiaområdet.

Regeringen har ikke på forhånd fastlagt bestemte økonomiske rammer for de kommende års normaliseringsproces. Et eventuel finansieringsbehov må vurderes på baggrund af den endelige udvalgsrapport, der skal indeholde en redegørelse for økonomien. Området forudsættes at kunne få del i de generelle støtteordninger på boligområdet.

Tidsplan

Tidsplanen for gennemførelsen af den nye politik er følgende:

Medio maj 2003	Regeringen nedsætter et tværministerielt udvalg
1. oktober 2003	Udvalget fremlægger målsætninger for en normalisering og udvikling af Christianiaområdet
1. januar 2004	Udvalget fremlægger forslag til overordnet helhedsplan og handlingsplan
Vinter/forår 2004 (m.h.p. vedtagelse forår 2004)	Lovforslag om nyt administrationsgrundlag for området til erstatning af den gældende Christianialov. Normaliseringsprocessen igangsættes.

Administration i mellemp perioden

Indtil et nyt administrationsgrundlag er gennemført, vil Forsvarsministeriet fortsætte administrationen på det gældende grundlag. I de konkrete tilladelser og godkendelser mv. orienteres om, at det retlige grundlag for Christiania samt anvendelsesmuligheder mv. forventes ændret fremover.

Den politimæssige indsats

Den politimæssige indsats vil blive planlagt på baggrund af det fremlagte forslag til helheds- og handlingsplan. Regeringen lægger imidlertid vægt på, at der straks sker en mærkbar intensivering af indsatsen mod den åbenlyse hashhandel på Christiania. Spørgsmålet om en sådan styrket politimæssig indsats har været drøftet med Københavns politi. På baggrund af disse drøftelser vil Københavns politi iværksætte en intensiveret indsats, hvori bl.a. vil indgå følgende elementer:

- Målrettede aktioner i Christiania, som i højere grad vil blive indpasset efter og vurderet på grundlag af de efterforsknings- og efterretningsmæssige oplysninger, som politiet er i besiddelse af.

Indsatsen vil ofte kunne have til formål at beslaglægge tilstedeværende hash og anholde sælgerne, men også politimæssige aktioner med et andet formål vil kunne forekomme.

Herudover vil der blive gennemført målrettede kontroller af restaurationer i Christiania, således at der også på dette område kan tilvejebringes en højere grad af kontrol med gældende reglers efterlevelse.

- Større, omfattende aktioner i Christiania, hvor politiet mere massivt går ind i Christiania, og hvor der i et tæt samarbejde mellem ordens- og kriminalpoliti dels sættes ind over for den åbenlyse hashhandel, dels søges afdækket øvrige ulovlige forhold.

En indsats af denne karakter vil forventeligt være ganske omfattende og strække sig over et noget længevarende tidsrum (adskillige timer), inden politiet igen trækker sig ud af Christiania.

En sådan indsats forudsættes gennemført ved en mere systematisk ”endevending” af store dele af Christiania med henblik på at ransage for narko, våben, tyvekoster mv. og vil også indebære en fysisk fjernelse af de boder i ”Pusher-street”, der systematisk anvendes til salg af hash.

- Indsats i Christianias nærområde, som skal imødegå de nuværende problemer i dette område, og som vil have et præventivt sigte i forhold til de, der aftager hash på Christiania og dermed samtidig vil vanskeliggøre afsætningsmulighederne for sælgerne af hash i Christiania.

Gennem de senere år har det kunnet konstateres, at Christiania i stigende grad har haft en uønsket påvirkning af nærmiljøet. I dag er det således ikke alene Christiania, der udgør et politimæssigt problem, men også Christianias nærområde har mærkbare problemer, der kan henføres til forholdene i Christiania. Disse problemer er primært af trafikal og parkeringsmæssig karakter. Forholdene på disse områder er dagligt til stor gene og ulempe for beboerne og de næringsdrivende omkring Christiania.

I et tæt samarbejde med Parkering København vil der blive iværksat en langt mere målrettet indsats mod de nævnte problemer i nærområdet. Det er politiets vurdering, at en sådan indsats primært vil berøre ”brugerne” af Christiania, herunder aftagerne af hash, der i betydeligt omfang anvender de omkringliggende gader til henstilling af deres køretøjer.

I tilknytning hertil vil der blive gennemført mere stationære færdselskontroller i området omkring Christiania, hvor politiet – udover egentlig færdselskontrol – ved anvendelse af narkohunde vil gennemføre kontrol med personer og køretøjer for hash på tidspunkter, hvor man erfaringsmæssigt ved, at hashsalget er særligt udbredt.

Herudover vil der blive gennemført periodisk afpatruljering af særlige områder omkring Christiania med polititjenestehunde, herunder narkohunde, for derigennem i større omfang at demonstrere politiets tilstedeværelse i nærområdet, samt at afdække eventuelle hashdepoter.

Som det fremgår, omfatter den intensiverede politiindsats en række forskellige indsatsformer og herunder aktioner, som i højere grad end hidtil gennemføres på grundlag af de foreliggende efterforsknings- og efterretningsmæssige oplysninger. Indsatsen vil også omfatte Christianias nærområde og aftagerne af hash. De nævnte indsatsformer vil blive gennemført med personale fra en række forskellige enheder inden for Københavns politi.

Med regeringens nye politik for Christiania er det målet at udvikle og normalisere det unikke og særprægede område, som dele af Christianiaområdet udgør. Det er regeringens mål at skabe grundlaget for en ny og spændende bydel til gavn og glæde for hele København.

Viser det sig nødvendigt at foretage yderligere foranstaltninger - end de ovenfor nævnte - for at nå målet, vil regeringen gennemføre sådanne.