

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Danmark  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Kopi til  
[snn@jm.dk](mailto:snn@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTE 32698979  
MOBIL 91325769  
EMKI@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 16/03337-2

## HØRING OVER UDKAST TIL BEKENDTGØRELSE OM ÆNDRING AF ORDENSBEKENDTGØRELSEN

19. DECEMBER 2016

Justitsministeriet har ved e-mail af 6. december 2016 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed m.v. samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger (ordensbekendtgørelsen).

Instituttet har følgende bemærkninger til udkastet:

### 1. SAMMENFATNING

Det er instituttets opfattelse, at der er tale om en ny praksis for anvendelsen af bemyndigelsesbestemmelsen i politilovens § 23, når nye forhold kriminaliseres i bekendtgørelsesform uden således at have været behandlet af Folketinget. Instituttets mener, at forslaget om kriminalisering af etablering og ophold i lejre indebærer så væsentlige ændringer, at ændringen bør gennemføres ved lov. Det er endvidere instituttets opfattelse, at udkastets forslag om kriminaliseringen af lejre samt ændringen af reglerne om zoneforbud indeholder en række uklarheder, der bør afklares i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag og Folketingets behandling af dette.

- Instituttet anbefaler derfor, at kriminalisering af lejre samt ændring af reglerne for anvendelse af zoneforbud sker ved lov og ikke ved ændringsbekendtgørelse.

Udkastet rejser ifølge instituttet også en række principielle spørgsmål om kriminalisering af hjemløse samt om sammenhængen mellem politiets udlændingekontrol og strafforfølgning af handlinger, der direkte relaterer sig til hjemløshed. Disse spørgsmål bør overvejes i forbindelse med en afklaring af de uklarheder, de foreslåede ændringer efter instituttets opfattelse medfører.

I det følgende gennemgås i pkt. 2 indholdet af de påtænkte ændringer og i pkt. 3, de menneskeretlige retskilder, der relaterer sig til de påtænkte ændringer. I pkt. 4 følger instituttets bemærkninger til kriminalisering af lejre (pkt. 4.1), ændring af reglerne om zoneforbud (pkt. 4.2) og instituttets overvejelser om, hvorvidt ændringerne bør gennemføres ved ændringsbekendtgørelse eller ved lovændring (pkt. 4.3). Endelig følger i pkt. 5 instituttets konklusioner og anbefaling.

## **2. UDKASTET TIL ÆNDRINGSBEKENDTGØRELSE**

Ved udkastet til ændringsbekendtgørelse foreslås indført et forbud mod at etablere eller opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed, på steder, hvortil der er almindelig adgang.

Udkastet indeholder tillige en ændring af reglerne om zoneforbud, således at det bliver muligt for politiet i videre omfang end i dag at meddele zoneforbud over for personer, der ved sin adfærd bidrager til at skabe særlig utryghed, uanset at den konkrete udviste adfærd ikke i sig selv er utryghedsskabende.

## **3. MENNESKERETTEN**

### **3.1 KRIMINALISERING AF HJEMLØSE**

Det fremgår af præamblen til både FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR) og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR), at menneskerettighederne i begge konventioner hidrører fra det enkelte menneskes naturlige værdighed. Alle menneskerettigheder anses som udelelige, ligeværdige og indbyrdes forbundne og afhængige.<sup>1</sup> Retten til bolig, som blandt andet fremgår af ØSKR artikel 11, kan have stor indflydelse på eksempelvis retten til sundhed og retten til privat- og familieliv, ligesom den manglende adgang til at nyde godt af retten til bolig kan gøre individer særligt udsatte i forhold til beskyttelsen af borgerlige og politiske rettigheder.

FN's Særlige Rapportør for Retten til Bolig har i 2015 afleveret en tematisk rapport om hjemløshed til FN's Menneskerettighedsråd. Rapportøren anbefaler, at alle lande øjeblikkeligt afskaffer enhver lovgivning, tiltag eller praksis, der kriminaliserer, pålægger bøder eller begrænser hjemløse personer eller adfærd associeret med hjemløshed,

---

<sup>1</sup> FN's Generalforsamling, resolution nr. 543 (V1) 1952 (separationsresolutionen) og Wien-deklarationen vedtaget på World Conference on Human Rights, 25. juni 1993, UN Doc. A/CONF.157/23, pkt. 5.

som at sove eller spise i det offentlige rum.<sup>2</sup> FN's Menneskerettighedsråd har i 2016, som opfølgning på rapporten, vedtaget en resolution, der blandt andet opfordrer staterne til at tage alle nødvendige tiltag for at ophæve lovgivning, der kriminaliserer hjemløshed.<sup>3</sup> Danmark var blandt de lande, der foreslog resolutionen i FN's Menneskerettighedsråd.

I FN's Guidende Principper for Ekstrem Fattigdom og Menneskerettigheder fremhæves under retten til frihed og sikkerhed, at staterne bør ophæve eller reformere love, der kriminaliserer hjemløses livsopretholdende handlinger, der foretages i det offentlige rum, såsom at sove, tigge og spise, samt handlinger, der relaterer sig til personlig hygiejne.<sup>4</sup> FN's Særlige Rapportør for Ekstrem Fattigdom og Menneskerettigheder har endvidere udtrykt bekymring over, at hjemløshed og fattigdom benyttes som indikatorer for kriminalitet.<sup>5</sup>

FN's Menneskerettighedskomité har i forbindelse med eksaminationen af USA's gennemførelse af ICCPR udtrykt bekymring over kriminaliseringen af hjemløses hverdagsaktiviteter, såsom at spise, sove og opholde sig i bestemte områder.<sup>6</sup> Komitéen bemærker, at kriminaliseringen rejser bekymring for overtrædelser af konventionens generelle diskriminationsforbud samt forbuddet mod nedværdigende behandling. Derudover bemærker komitéen, at kriminalisering af hjemløshed kan være problematisk i forhold til retten til frihed og personlig sikkerhed samt retten til privat- og familieliv.<sup>7</sup>

Egentlige forbud, mod at hjemløse eller andre personer må opholde sig i bestemte områder eller zoner, kan også være et indgreb i friheden til at vælge opholdssted, der er beskyttet i artikel 2 i den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) tillægsprotokol 4. Indgreb i

---

<sup>2</sup> Leilani Farha, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 30. december 2015, A/HRC/31/54, pkt. 91 (e).

<sup>3</sup> FN's Menneskerettighedsråd, Resolution vedtaget på rådets 31. møde, 18. marts 2016, A/HRC/31/L.11.

<sup>4</sup> FN's Guidelines on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 66 (c).

<sup>5</sup> Magdalena Sepúlveda Carmona, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Rapport til FN's Menneskerettighedsråd, UN Doc. A/67/278, 2012, pkt. 48-50.

<sup>6</sup> FN's Menneskerettighedskomité, Concluding observations on the fourth report of the United States of America, vedtaget på komitéens 110. session 10.-28. marts 2014, pkt. 19.

<sup>7</sup> FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, artikel 7, 9, 17 og 26.

bevægelsesfriheden skal have hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfund (proportionalt).

### **3.2 FORBUD MOD DISKRIMINATION**

Forbuddet mod diskrimination står centralt i menneskeretten. En lang række af menneskerettighedskonventionerne indeholder forbud mod diskrimination i forhold til konventionernes rettigheder på baggrund af blandt andet nationalitet, etnicitet, social oprindelse eller anden status. Der skal derfor være saglige grunde til at forskelsbehandle eksempelvis udlændinge i forhold til egne statsborgere, og forskelsbehandlingen skal stå i rimeligt forhold til det forfulgte formål.

Et indgreb i bevægelsesfriheden, som ikke er begrundet i den enkeltes adfærd, men i stedet i social status eller tilhørsforhold til en socialt udsat gruppe, kan også være problematisk i forhold til EMRK's diskriminationsforbud i artikel 14.

ICCPR indeholder tillige et generelt diskriminationsforbud. Det fremgår af artikel 26, at alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling.

### **3.3 INGEN STRAF UDEN RETSREGEL**

Det følger blandt andet af EMRK artikel 7, at ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national ret. Heri udtrykkes blandt andet det klassiske strafferetlige princip om, at der ikke kan straffes uden den fornødne straffehjemmel. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis udviklet et kvalificeret hjemmelskrav, der blandt andet skal sikre klarhed, tilgængelighed og forudsigelighed. Bestemmelsen er ikke til hinder for, at der kan straffes for overtrædelser af bekendtgørelser udstedt med hjemmel i lov.

## **4. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER TIL UDKASTET**

### **4.1 KRIMINALISERING AF LEJRE**

#### **4.1.1 Uklart hvad der menes med "lejr"**

Det fremgår af ministeriets høringsbrev, som er fremsendt som følgeskrivelse til udkastet, at forbuddet mod at etablere eller opholde sig i lejre er en del af finanslovsaftalen for 2017. Det fremgår endvidere, at baggrunden for forbuddet er, at det i sommeren blev konstateret, at der blev etableret lejrlignende ophold i det offentlige rum, hvor de pågældende personer sover og opholder sig, samt at sådanne forhold kan indebære gener for omgivelserne og give anledning til utryghed hos omkringboende og forbigående. Af finanslovsaftalen for 2017 fremgår, at tilrejsende udlændinge i sommeren har slået lejr rundt

omkring på gader og stræder, hvilket har skabt utryghed. Af den daværende justitsministers svar på spørgsmål nr. S 1331<sup>8</sup> fremgår, at det "ikke skal være sådan i Danmark, at der i parker og på veje frit kan etableres roma-lejre".

Af den daværende justitsministers svar på spørgsmål nr. 858<sup>9</sup> til Folketingets Retsudvalg fremgår endvidere, at etablering af lejrlignende forhold indebærer gener, men at det i dag ikke er strafbart at sove i offentlige anlæg eller på offentlige gader og veje, medmindre det ved opslag er bekendtgjort, at det ikke er tilladt. Derudover fremgår det, at regeringen derfor vil kriminalisere ophold i lejre på veje og andre steder i det offentlige rum.

Det er imidlertid uklart, hvad der i det fremsendte udkast skal forstås ved en lejr. Er det flere personer, der sover og opholder sig samlet, forudsætter en lejr overdækning, eller kan en enkelt person ved at overnatte flere nætter samme sted, siges at have etableret en lejr? Er der tale om et generelt forbud mod at overnatte i det offentlige rum og dermed en egentlig kriminalisering af hjemløse "gadesovere"?

#### **4.1.2 Kriminalisering af hjemløshed**

For en del hjemløse foregår en lang række almindelige menneskelige handlinger i det offentlige rum, eksempelvis at spise og sove. Når hjemløshed samtidig er tæt forbundet med fattigdom, misbrug og psykisk sygdom, kan hjemløse udgøre et ordensmæssigt problem og dermed også blive genstand for politiets arbejde.

Mange almindelige menneskelige handlinger kan, når de foregår i det offentlige rum, afhængig af omstændighederne betragtes som forstyrrelser af den offentlige orden. Hvorvidt sådanne handlinger påtales af politiet og eventuelt medfører sigtelse, tiltale og bødestraf, vil i høj grad være overladt til politiets skøn og dermed til en konkret vurdering.

Som det fremgår ovenfor rejser kriminalisering af hjemløse dels spørgsmål om, hvordan sådanne love håndhæves i praksis, dels om følgerne heraf i relation til beskyttelsen af hjemløses menneskerettigheder.

Instituttet har i sin årlige statusrapport over menneskerettigheds-situationen i Danmark for 2015-16, blandt andet undersøgt hjemløse personers menneskeretlige problemstillinger, herunder spørgsmålet om

---

<sup>8</sup> Folketinget 2015-16, S 1331 endeligt svar.

<sup>9</sup> Folketingets Retsudvalg 2015-16, REU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 858.

kriminalisering af hjemløshed i delrapporten "Retten til bolig".<sup>10</sup> I rapporten anbefaler instituttet blandt andet, at overtrædelser af ordensbekendtgørelsen, der direkte er relateret til hjemløshed, registreres særskilt med henblik på at afklare, i hvilket omfang hjemløse straffes for handlinger, der direkte er relateret til hjemløshed.

#### **4.1.3 Udlændingekontrol, strafforfølgning og forbuddet mod diskrimination**

Selvom hverken høringsbrevet eller udkastet til ændringsbekendtgørelse nævner udlændinge, er det tydeligt på baggrund af den politiske debat og aftale, der ligger til grund for forslaget, at kriminaliseringen har baggrund i problemstillinger, der relaterer sig til udenlandske hjemløse. Angivelse af den formodede etnicitet som "roma" for de personer, der antages at forvolde de ordensmæssige problemer, øger bekymringen for, at forbuddet kan lede til en diskriminatorisk efterforsknings- og tiltalepraksis, idet målgruppen for kontrollen antages primært at være udlændinge.

En del uregistrerede migranter lever som hjemløse i Danmark. De nægtes i vidt omfang adgang til offentlige herberger og overnatter blandt andet i det offentlige rum, parker mv.

Der har de senere år været iværksat en forstærket politimæssig indsats rettet mod udenlandske hjemløse, særligt om sommeren, og en del politikredse har oprettet særskilte afdelinger, der primært beskæftiger sig med udlændingekontrol. Den intensiverede indsats vedrører dog både udlændingekontrol, der i Danmark varetages af politiet, en ordensmæssig indsats og efterforskning af kriminalitet.<sup>11</sup>

Når politiet etablerer særlige udlændingekontrolgrupper, der systematisk foretager udlændingekontrol og ved samme lejlighed indleder efterforskning eller strafforfølgning for forhold, der ikke vedrører udlændingekontrol, kan der opstå principielle spørgsmål om risikoen for en diskriminatorisk efterforsknings- og tiltalepraksis, idet målgruppen for kontrollen alene er udlændinge. Særligt ved overtrædelser af ordensbekendtgørelsen kan dette blive problematisk, da bestemmelserne ofte indebærer, at politiet må foretage et skøn af, hvorvidt en bestemt handling eller adfærd i den konkrete situation udgør en forstyrrelse af den offentlige orden.

---

<sup>10</sup> Institut for Menneskerettigheder, Status 2015-16, delrapport Retten til bolig, kapitel 5.4.

<sup>11</sup> Politiken, Politiet går på sommerjagt efter udenlandske hjemløse i København, 9. juni 2014.

Politiet har til opgave at sikre tryk, fred og orden samt til at forhindre forstyrrelser af den offentlige orden.<sup>12</sup> Hjemløse migranter, der overnatter og lever i det offentlige rum, skaber utvivlsomt ordensmæssige problemer, som politiet skal bidrage til at løse. Omvendt må en målrettet indsats ikke betyde, at der opstår diskrimination i anvendelsen af eksempelvis ordensbekendtgørelsen, således at ordensforstyrrelser foretaget af udlændinge medfører strafpåstand i tilfælde, hvor sådanne overtrædelser ikke ville medføre strafforfølgning af danske borgere i en tilsvarende situation.

En sådan situation vil være problematisk i forhold til kravet om lighed for loven, der både er et grundlæggende princip i dansk ret og omfattet af blandt andet det generelle diskriminationsforbud i ICCPR.

Instituttet har i sin årlige statusrapport over menneskerettigheds-situationen i Danmark for 2015-16 blandt andet behandlet spørgsmålet om politiets udlændingekontrol og strafforfølgning af hjemløse migranter i delrapporten "Uregistrerede migranter".<sup>13</sup> I rapporten anbefaler instituttet blandt andet, at der udarbejdes retningslinjer for politiets særlige udlændingekontrolens strafforfølgning af forhold, der ikke relaterer sig til udlændingekontrol.

#### **4.2 ÆNDRING AF REGLERNE OM ZONEFORBUD**

Af høringsbrevet fremgår, at de ændrede regler om zoneforbud primært tager sigte på at kunne udstede zoneforbud over for såkaldte "hashvagter" og "løbere" og andre, som synligt deltager i handel med narkotika i gademiljøet. Af finanslovsaftalen fremgår imidlertid, at man sammen med kriminaliseringen af etablering og ophold i lejre, vil indføre mulighed for at meddele zoneforbud ved gentagne overtrædelser af et sådan forbud. Tilsvarende fremgår af den daværende justitsministers besvarelser på spørgsmål fra henholdsvis Folketingets Retsudvalg og et medlem af Folketinget.<sup>14</sup>

Det er dermed uklart om zoneforbuddet tillige forudsættes anvendt ved overtrædelser af forbuddet mod at etablere eller opholde sig i lejre.

---

<sup>12</sup> Lovbekendtgørelse nr. 956 af 20. august 2015 om politiets virksomhed §§ 1 og 2.

<sup>13</sup> Institut for Menneskerettigheder, Status 2015-16, delrapport Uregistrerede migranter, kapitel 5.3.

<sup>14</sup> Folketingets Retsudvalg 2015-16, REU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 858 og Folketinget 2015-16, S 1361 endeligt svar.

### **4.3 OVERVEJELSER OM ÆNDRINGSBEKENDTGØRELSE ELLER LOVÆNDRING**

Ordensbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i politilovens § 23. Politilovens § 23 indeholder en bemyndigelsesbestemmelse til Justitsministeren til at fastsætte regler om sikring af den offentlige orden samt enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed m.v. på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang. Bestemmelsen indeholder endvidere i stk. 2, hjemmel til, at disse kan indeholde regler om, at politidirektøren kan udstede midlertidige påbud og forbud. Stk. 3, indeholder hjemmel til, at der for overtrædelse af disse regler eller påbud og forbud udstedt i medfør heraf kan fastsættes regler om straf med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder.

Politilovens § 23 indeholder således en særdeles bredt formuleret bemyndigelsesbestemmelse, der efter sin ordlyd giver justitsministeren adgang til administrativt at fastsætte vidtgående og indgribende regler, herunder om straf, uden om Folketinget.

#### **4.3.1 Tidligere ændringer af ordensbekendtgørelsen**

Instituttet har foretaget en gennemgang af de ændringer, der er foretaget af ordensbekendtgørelsen siden udstedelsen i 2005. Ud fra denne gennemgang kan instituttet konstatere, at ordensbekendtgørelsen har været ændret seks gange. Kun én af de seks gange – i 2008 – er ordensbekendtgørelsen ændret uden at være en direkte følge af en lovændring, hvor ændringerne i bekendtgørelsen har været omfattet af lovforslagets bemærkninger og diskuteret i Folketinget.

Nedenfor gennemgås ændringen fra 2008, som ikke ses at være en direkte følge af en lovændring. Derudover gennemgås en lovændring og efterfølgende ændring af ordensbekendtgørelsen fra 2011, som havde til formål at ændre forhold reguleret af ordensbekendtgørelsen og således ikke var en del af et større politisk tiltag, der tillige krævede ændringer af øvrig lovgivning. Denne ændring gennemgås, da den indeholder relevante overvejelser om, hvornår en ændring af reglerne i ordensbekendtgørelsen bør foretages via en lovændring.

Ved ændringsbekendtgørelse nr. 373 af 23. maj 2008 blev det fastsat, at politiet efter forhandling med kommunalbestyrelsen i nødvendigt omfang skal træffe bestemmelse om, hvilket redningsmateriel der skal være til stede ved offentlige badestrande og badeanstalter, og hvilke foranstaltninger, herunder tilsyn, der skal iværksættes til afværgelse af fare for de badendes liv og helbred. Denne ændring ses som nævnt ikke at være en direkte følge af en lovændring. Ændringsbekendtgørelsen ses dog alene at vedrøre forholdet mellem myndigheder (politiet og



kommunalbestyrelsen) og har således ikke medført ændringer i reguleringen af borgernes adfærd eller i straffen for overtrædelse af bekendtgørelsens bestemmelser.

Ved ændringsbekendtgørelse nr. 373 af 19. april 2011 skete en generel skærpelse af bødestraffene for overtrædelse af ordensbekendtgørelsen. Ændringsbekendtgørelsen blev udstedt på baggrund af vedtagelsen af lov nr. 249 af 30. marts 2011 om ændring af lov om politiets virksomhed og lov om restaurationsvirksomhed og alkoholbevilling m.v. (Skærpelse af bødestrafen for overtrædelse af ordensbekendtgørelsen m.v.).

Rigsadvokaten og Justitsministeriet overvejede i den forbindelse, hvorledes skærpelsen af bødestraffene skulle gennemføres. Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.4 samt af Rigsadvokatens redegørelse om bødetaksterne optrykt som lovforslagets bilag 2, at forhøjelsen af bødeniveauet efter Rigsadvokaten og Justitsministeriets opfattelse ikke kunne gennemføres ved en ændret påtalepraksis fra anklagemyndighedens side, og at forhøjelsen derfor burde gennemføres ved lov. Af Rigsadvokatens redegørelse fremgår, at forslaget til forhøjelsen af bøderne indebar så væsentlige ændringer, at disse burde gennemføres ved lov.

På den baggrund indeholdte lovforslaget en ændring af politilovens bemyndigelsesbestemmelse i § 23. Det fremgår af forarbejderne, at det ved den foreslåede ændring af politiloven forudsættes, at bødestrafen for overtrædelse af ordensbekendtgørelsen – når justitsministeren efterfølgende har ændret ordensbekendtgørelsen – skærpes i overensstemmelse med de bødeniveauer, der fremgår af lovforslagets bemærkninger.

Det fremgår imidlertid ikke direkte, hvorvidt det har været overvejet, om justitsministeren med hjemmel i politilovens § 23, har haft bemyndigelse til at foretage straffeskærpelsen ved ændringsbekendtgørelse. Det afgørende synes dog at have været, at væsentlige ændringer bør forelægges Folketinget.

#### **4.3.2 Legalitetskrav**

Det fremgår af EMRK artikel 7, af straffelovens § 1 og følger af almindelige retsstatsprincipper, at der ikke må pålægges straf, medmindre der er hjemmel herfor i en lov. Legalitetskravet forhindrer ikke, at lovgiver i bemyndigelsesbestemmelser kan bemyndige den udøvende magt til at fastsætte administrative forskrifter, herunder bestemmelser om straf for overtrædelse af disse. Der kan kun fastsættes straffebestemmelser i en bekendtgørelse, hvis der er

udtrykkelig hjemmel hertil. Særligt for så vidt angår straf er det et krav, at hjemlen er demokratisk forankret og dermed har sit udgangspunkt i en lov vedtaget af Folketinget.

Om en bekendtgørelse har den fornødne hjemmel i bemyndigelsesloven må afgøres ved almindelig fortolkning af bemyndigelsesbestemmelsen. Som nævnt er bemyndigelsesbestemmelsen i politilovens § 23 særdeles bredt formuleret og giver efter sin ordlyd justitsministeren adgang til administrativt at fastsætte regler om den offentlige orden samt beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv. samt straf for overtrædelser af disse bestemmelser.

Af politilovens forarbejder fremgår, at bemyndigelsesbestemmelsen giver hjemmel til at videreføre en regulering med strafsanktionerede regler, svarende til de dagældende politivedtægter. Det var for bestemmelsen forudsat, at en sådan bekendtgørelse (ordensbekendtgørelsen) skulle videreføre de centrale bestemmelser i den dagældende normalpolitivedtægt. Det fremgår dog videre, at den opregning af områder, der findes i bestemmelsens stk. 1, ikke er bindende, og at det kan tænkes, at der findes behov for at revidere den gældende regulering på området, samt at bemyndigelsesbestemmelsen giver hjemmel til udstedelse af nye regler eller en revision af de gældende, i det omfang disse er begrundet i de hensyn, der opregnes i bestemmelsen.

Der er således næppe forfatningsretlige problemer ved at kriminalisere et nyt forhold, der emnemæssigt og geografisk er omfattet af den brede bemyndigelsesbestemmelse i politilovens § 23. Der er imidlertid – efter instituttets opfattelse – tale om en ny praksis for anvendelsen af bemyndigelsesbestemmelsen, når nye forhold kriminaliseres i bekendtgørelsesform uden om Folketinget. Med baggrund i hidtidig praksis og særligt forarbejderne til lov nr. 249 af 30. marts 2011 om ændring af lov om politiets virksomhed og lov om restaurationsvirksomhed og alkoholbevilling m.v. (Skærpelse af bødestraffen for overtrædelse af ordensbekendtgørelsen m.v.) (omtalt ovenfor) synes den hidtidige praksis at være, at væsentlige ændringer bør gennemføres ved lov og dermed forelægges Folketinget.

## **5. KONKLUSION OG ANBEFALING**

Det er instituttets opfattelse, at indførelsen af et nyt strafbart forhold samt ændring af reglerne om zoneforbud er så indgribende foranstaltninger, der regulerer borgernes adfærd samt udgør indgreb i beskyttede rettigheder, at ændringerne bør gennemføres ved lov.

Det er endvidere instituttets opfattelse, at ændringsbekendtgørelsen indeholder betydelige uklarheder, der i høj grad skyldes valget af reguleringsform (ændringsbekendtgørelse), idet ændringerne ikke ledsages af uddybende bemærkninger. Uklarhederne har blandt andet betydning for forudsigeligheden af den påtænkte kriminalisering. Det er instituttets opfattelse, at den nærmere afklaring af de påtænkte ændringer bør ske i bemærkninger til et lovforslag, idet disse vil være af væsentlig betydning ved den efterfølgende anvendelse og fortolkning af reglerne.

- Instituttet anbefaler derfor, at kriminalisering af lejre samt ændring af reglerne for anvendelse af zoneforbud sker ved lov og ikke ved ændringsbekendtgørelse.

Der henvises til sagsnr.: 2016-100-0117.

Med venlig hilsen

Emil Kiørboe

FULDMÆGTIG