



København, Dato 13. januar 2017

## Bemærkninger til udkast til ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger. (Sagsnr. 2016-100-0117)

Ved mail af 6. december 2016 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til ministeriets udkast til ændring af bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed, og ordensbekendtgørelsen nr. 616 af 10. juni 2014.

Ad pkt. 1. om forbud mod at etablere og opholde sig i lejre i områder, hvortil der er almindelig adgang – på en måde, som er egnet til at skabe utryghed i nærområdet.

Det fremgår af bemærkningerne, at baggrunden for forslaget om et forbud mod at etablere lejre i områder med almindelig adgang er, at der i sommeren 2016 blev etableret "lejrignende ophold" i det offentlige rum, hvor de pågældende personer sov og opholdt sig i længere perioder ad gangen, og at sådanne lejre kan give anledning til forskellige gener, herunder støj og uhumske sanitære forhold, som kan give anledning til utryghed hos de omkringboende og forbipasserende.

Det, man vil kriminalisere, er lejrignende strukturer, hvor selve opholdet har en sådan længde og antallet af beboere en sådan størrelse, at "lejrens" tilstedeværelse vil have en række afledte

gener i form af støj, affald og afføring, hvor der ikke er adgang til toiletter med videre – alt sammen på en sådan måde, at det kan siges at være utryghedsskabende.

Som udgangspunkt er der dermed ikke tale om, at man vil kriminalisere hjemløse eller hjemløshed som sådan – eller det at overnatte under åben himmel i parker og anlæg, på bænke og lignende.

Men som udkastet er formuleret, savner man en definatorisk afgrænsning, som med en vis tydelighed kan angive, hvordan politiet skal skelne mellem hjemløses lovlige overnatning under åben himmel og "lejrignende" strukturer, som fremover skal være forbudt.

Afgørelsen af, hvornår man står over for en håndfuld hjemløses lovlige overnatning i parkanlæg med videre, og hvornår der er tale om et antal hjemløse og en varighed af opholdet, som ud fra en *retlig vurdering* kan siges at forårsage en sådan utryghed, at opholdet skal anses som ulovligt, kræver nærmere angivelser af de kriterier, der skal indgå i politiets vurdering af generne.

Tilsvarende bør det fremgå, hvordan politiet skal vurdere graden af utryghed, herunder *hvis* utryghed der er tale om at vurdere – om det er borgeres konkrete tilkendegivelser af utryghed eller politiets



formodninger eller antagelser om, at borgerne i en given situation må antages at føle en relevant utryghed, der skal lægges til grund.

At det ikke er uden betydning at sikre, at vurderingen af, om der er tale om "lovligt ophold i det offentlige rum", foregår efter klare retlige kriterier, kan man forvise sig om ved at genlæse omtalen af den såkaldte "skybrudssag", hvor en gruppe flaskesamlere i august 2014 havde søgt ly for et skybrud under et halvtag i en skolegård, hvortil der var fri og uhindret adgang, og hvor politiet på stedet beslaglagde flaskesamlernes penge – som bøde i henhold til ordensvedtægten – men hvor det efterfølgende blev konkluderet at der ikke var tale om ulovligt ophold – og hvor anklagemyndigheden endte med at påstå frifindelse af flaskesamlerne.

En klarere beskrivelse af de retlige kriterier vil også hjælpe med at sikre de hjemløse bedre muligheder for at tage retligt til genmæle over for en eventuel bøde som følge af ulovligt ophold på offentligt tilgængelige steder.

Amnesty International, den 13. januar 2017

Justitsministeriet  
Att.: Politi- og Strafferetsafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Sendt til:  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)  
[snn@jm.dk](mailto:snn@jm.dk)

9. januar 2017

## Høring over udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen

Dansk Erhverv har den 6. december 2016 fået udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen i høring og vi har følgende bemærkninger.

### Generelle bemærkninger

Dansk Erhverv kan bakke op om de foreslåede ændringer, der vil gøre det lettere for politiet at gribe ind overfor utryghedsskabende lejre i det offentlige rum.

Vi repræsenterer virksomheder indenfor både detailhandel og turisme og for begge brancher er det vigtigt, at kunder og gæster føler sig trygge ved at færdes og opholde sig i de områder, hvor vores medlemmer driver forretning. Derfor støtter vi de foreslåede ændringer i ordensbekendtgørelsen.

### Specifikke bemærkninger

Dansk Erhverv har ikke nogle bemærkninger til den konkrete udformning af ændringerne i ordensbekendtgørelsen.

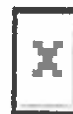
Med venlig hilsen

**Bo Dalsgaard**  
Chefkonsulent



**Fra:** SOS mod Racisme [sos@sosmodracisme.dk]  
**Sendt:** 6. januar 2017 08:55  
**Til:** Justitsministeriet  
**Cc:** Sofie Nordskov Nielsen; Anne Nielsen  
**Emne:** Fra SOS mod Racisme. Høringssvar - med bemærkninger  
**Vedhæftede filer:** roma-lov.doc

SOS mod Racisme  
Nørre Allé 7, 2200 Kbh. N.  
[sos@sosmodracisme.dk](mailto:sos@sosmodracisme.dk)  
[www.sosmodracisme.dk](http://www.sosmodracisme.dk)



5. januar 2017

Til Justitsministeriet  
att. jm@jm; [snn@jm.dk](mailto:snn@jm.dk);

#### Uopfordret høringssvar fra SOS mod Racisme, sag nr. 2016-100-0117

Ved en beklagelig fejl blev dette høringssvar ikke sendt i går aftes.

SOS mod Racisme har fået ændringsforslag og øvrige høringmateriale fremsendt fra Institut for Menneskerettigheder.

Da den første del af forslaget til en ændret bekendtgørelse – ifølge Preben Bang Henriksen (V), - reelt åbenbart er rettet mod at forhindre roma-lejre på offentlig grund, vil vi gerne svare kort på denne del, som lyder:

*1. I § 3 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:*

*»Stk. 4. På steder, hvortil der er almindelig adgang, er det forbudt at etablere og opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet.*

Forslaget er ganske vidtrækkende, og spørgsmålet er, om det er hensigtsmæssigt, og om det vil diskriminere bestemte grupper. Ligeledes er formuleringen: "lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet" meget lidt specifik.

Hvordan kan man på forhånd vide, om en lejr er egnet til at skabe utryghed i nærområdet, hvis man vil etablere en lejr eller opholde sig i en lejr?

Og hvordan vil fx udenlandske hjemløse, som ikke har adgang til de almindelige herberger, blive behandlet, hvis de af sikkerhedsmæssige grunde sover nogle stykker sammen på gaden? Er det så en lejr, der er egnet til at skabe utryghed i området?

Vi vil foreslå, at denne del af ændringsbekendtgørelsen i stedet for udformes som et selvstændigt, grundigt gennemarbejdet lovforslag, så det herefter bedre kan vurderes, om det er hensigtsmæssigt og nødvendigt og relevant, og om det i øvrigt overholder konventionerne, - eller om det i sin udformning eller ved sine konsekvenser tilsigter eller ej diskriminerer bestemte grupper.

Hvis det kommer som lovforslag, vil vi bede om at få det tilsendt i horing.

Venlig hilsen,

Anne Nielsen, næstformand

SOS mod Racisme  
Nørre Allé 7, 2200 Kbh. N.  
[sos@sosmodracisme.dk](mailto:sos@sosmodracisme.dk)  
[www.sosmodracisme.dk](http://www.sosmodracisme.dk)



5. januar 2017

Til Justitsministeriet  
att. [jm@jm](mailto:jm@jm); [snn@jm.dk](mailto:snn@jm.dk);

### Uopfordret hørings svar fra SOS mod Racisme, sag nr. 2016-100-0117

SOS mod Racisme har fået ændringsforslag og øvrige høringsmaterialer fremsendt fra Institut for Menneskerettigheder.

Da den første del af forslaget til en ændret bekendtgørelse – ifølge Preben Bang Henriksen (V), - reelt åbenbart er rettet mod at forhindre roma-lejre på offentlig grund, vil vi gerne svare kort på denne del, som lyder:

*1. I § 3 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:*

*»Stk. 4. På steder, hvortil der er almindelig adgang, er det forbudt at etablere og opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet.*

Forslaget er ganske vidtrækkende, og spørgsmålet er, om det er hensigtsmæssigt, og om det vil diskriminere bestemte grupper. Ligeledes er formuleringen: "lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet" meget lidt specifik.

Hvordan kan man på forhånd vide, om en lejr er egnet til at skabe utryghed i nærområdet, hvis man vil etablere en lejr eller opholde sig i en lejr?

Og hvordan vil fx udenlandske hjemløse, som ikke har adgang til de almindelige herberger, blive behandlet, hvis de af sikkerhedsmæssige grunde sover nogle stykker sammen på gaden? Er det så en lejr, der er egnet til at skabe utryghed i området?

Vi vil foreslå, at denne del af ændringsbekendtgørelsen i stedet for udformes som et selvstændigt, grundigt gennemarbejdet lovforslag, så det herefter bedre kan vurderes, om det er hensigtsmæssigt og nødvendigt og relevant, og om det i øvrigt overholder konventionerne, - eller om det i sin udformning eller ved sine konsekvenser tilsigter eller ej diskriminerer bestemte grupper.

Hvis det kommer som lovforslag, vil vi bede om at få det tilsendt i høring.

Venlig hilsen,

Anne Nielsen, næstformand





DEN  
UAFHÆNGIGE  
POLITIKLAGEMYNDIGHED



Justitsministeriet  
Politikontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Digital post: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Høring over udkast til bekendtgørelse**

Den 6. december 2016 sendte Justitsministeriet udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen.

Den Uafhængige Politiklagemyndighed (Politiklagemyndigheden) har gennemgået udkastet til bekendtgørelsen.

Politiklagemyndigheden kan tilslutte sig udkastet, som ikke i øvrigt giver anledning til bemærkninger.

Der henvises til sagsnr. 2016-100-0117.

Med venlig hilsen

Kirsten Dyrman  
direktør

Aarhus, 5. januar 2017

Journalnr. DUP-2016-149-0020

Sekretær: Allan Knudsen  
Sagsbehandler: Johan Vinter

# GADEJURISTEN

---

Værnedamsvej 7A, 1. • DK-1819 Frederiksberg C • Tlf. 33 31 00 75 • Fax 33 31 00 78 • mh@gadejuristen.dk • www.gadejuristen.dk

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

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

5. januar 2017

## **Bemærkninger til udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen.**

Gadejuristen har følgende bemærkninger til udkastet:

### **Sammenfattende**

Det fremgår af følgebrev til høringen, at baggrunden for ændringen er, at det i sommeren blev konstateret, at der blev etableret lejrlignende ophold i det offentlige rum, samt at sådanne forhold kan indebære gener og utryghed for omgivelserne.

Det er Gadejuristens opfattelse, at den nye bestemmelse er udformet så uklart, at der i praksis er risiko for en meget bred anvendelse, samt at der skabes usikkerhed for udsatte hjemløse, herunder både danske og udenlandske hjemløse, med følgende risiko for stærkt udsatte hjemløses personlige sikkerhed. Det er samtidig Gadejuristens opfattelse, at den nuværende udformning af ordensbekendtgørelsen indeholder tilstrækkelig hjemmel til at opløse hjemløselejre samt at straffe personer, der ikke efterkommer forbud mod at tage ophold i sådanne lejre.

## Den nuværende ordensbekendtgørelse

Der forefindes i den eksisterende ordensbekendtgørelse hjemmel i § 6 til, at politiet kan påbyde enhver at undlade at stå stille eller færdes på strækninger, når opholdet medfører ulempe for de omkringboende eller forbipasserende, ligesom politiet efter § 6, stk. 2 kan udstede forbud mod at opholde sig, hvis forbuddet overtrædes. I tillæg hertil kan overtrædelse af ovenstående bestemmelser straffes med bøde efter ordensbekendtgørelsens § 18.

Der har over de seneste år løbende været mediehistorier<sup>1</sup>, om at politiet har ryddet og opløst hjemløselejre og i november 2016 oplyste Københavns overborgmester Frank Jensen, at Københavns politi på daværende tidspunkt havde ryddet 48 lejrer i 2016 alene<sup>2</sup>. Gadejuristen stiller sig også på denne baggrund uforstående overfor, at der ikke i de nuværende regler skulle være hjemmel til at opløse lejre, hvis de findes at være til gene.

Gadejuristen har 22. december 2016 stillet spørgsmål til Københavns Politi til omfanget af ryddede lejre, herunder hvor mange der er ryddet og hvor mange personer, der er anholdt i forbindelse med hver enkelt lejr. Det har ikke været muligt for Københavns Politi at svare på spørgsmålene inden høringsfristen.

Lederen af Københavns Politis udlændingekontrol har tidligere i dagspressen henvist til, at det er en dom fra 2014, der har medført, at Københavns Politi vurderer, at de ikke har hjemmel til at rydde hjemløselejre<sup>3</sup>. Gadejuristen har rettet henvendelse til leder af Københavns Politis udlændingekontrolsektion, Kjeld Farcinsen, der har oplyst, at der er tale om en dom af 11. juni 2014 fra Frederiksberg Byret, omhandlende en kvinde, der sov på Rådhuspladsen. Dette er Gadejuristen uforstående overfor. Den pågældende dom omhandler spørgsmålet om, hvorvidt en kvinde kunne udvises for at sove på Rådhuspladsen. Altså spørgsmål om hvorvidt hun var til fare for den offentlige orden, således at hun kunne udvises efter EU-retten. Kvinden havde fået en bøde for overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 3 om grov forstyrrelse af den offentlige orden og denne frafaldt Københavns Politi, da Gadejuristen klagede over den. Sagen har aldrig omhandlet lejr-lignende situationer eller spørgsmål om, hvorvidt der kunne udstedes bøder for at sove i det offentlige. Der var alene tale om, at Københavns Politi havde udstedt en bøde med hjemmel i den forkerte ordensbekendtgørelsesbestemmelse.

Konkluderende vil forskellen mellem de nuværende bestemmelser i ordenbekendtgørelsen og ændringen være, at der nu kan udstedes bøder uden forudgående advarsel.

## Uklar bestemmelse

Forslaget til den ændrede bestemmelse indeholder så vage begreber og beskrivelser, at det skaber uklarhed og dermed utryghed hos en allerede udsat borgergruppe, der i højere grad har brug for hjælp end repression. I den forbindelse må det være

<sup>1</sup> <http://www.bt.dk/krimi/130-anholdt-i-2016-koebenhavns-politi-rydder-romalejr-nummer-40-i-aar>

<sup>2</sup> <http://politiken.dk/debat/debatindlaeg/art5719018/Flaskesamlere-skaber-utryghed-i-K%C3%B8benhavn>

<sup>3</sup> <http://jyllands-posten.dk/indland/ECE8898483/politiet-er-magtesloest-over-for-romalejre-i-gaderne/>

formålstjenligt at få afklaret nedenstående:

### 1. Hvad er en lejr

Der fremgår ikke en nærmere præcisering af, hvad lejrbegrebet dækker over. Betyder det, at der skal være flere personer? Skal der slås telt op? Skal der være tale om gentagne overnatninger?

17. november 2016 beskrev Ekstrabladet en rydning af en lejr. Danske Martin Høgh på 45 år var en af fem personer der havde opholdt sig her, nogle i telte og nogle blot i soveposer. Er fem personer en lejr? Eller er det en lejr fordi en enkelt har opslået telt? Det må på alle måder være gavnligt, også henset til legalitetsprincippet, at få afklaret inden en ændring af bekendtgørelsen, hvad det er der i fremtiden skal straffes for.

### 2. Utryghed

Det fremgår af ændringsbestemmelsen, at forbuddet gælder lejre, der er egnede til at skabe utryghed i nærområdet. Det er ikke præciseret hverken i bestemmelsen eller høringsbrevet, hvordan dette nærmere skal forstås. Betyder det, der skal foreligge anmeldelser fra borgere, der reelt føler sig utrygge, eller kan politiet på eget initiativ rydde en lejr?

Det bemærkes i den forbindelse, at Københavns Kommune årligt udarbejder en Tryghedsundersøgelse, hvor københavnere bliver spurgt til, hvad der gør dem utrygge. Af den senest offentliggjorte Tryghedsundersøgelse fremgår hjemløse ikke som et parameter, der skaber utryghed for københavnere.

### **Personlig sikkerhed**

Det følger af politilovens § 1, at politiet skal virke for tryghed. Denne tryghedsopgave er også gældende for hjemløse og det er unægtelig sikrere at sove flere sammen og i et telt eller med andet over sig end at sove alene under åben himmel eksponeret for vind, vejr og evt. overfald.

Ifølge SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd er ca. 6.000 hjemløse i Danmark. Hjemløse har retskrav på adgang til tag over hovedet på herberg / forsorgshjem, jf. servicelovens § 110, men der er kun godt 2.000 herbergspladser i Danmark. Dette medfører, at der er en gruppe hjemløse, der af praktiske grunde bliver afvist på herbergerne rundt om i landet, eller på forhånd opgiver at finde plads på herberg og som følge heraf er henvist til at udføre en lang række menneskelige handlinger (såkaldte hverdagsaktiviteter) udenfor, i det offentlige rum, herunder at spise og sove under åben himmel.

Sammenholdt med, at hjemløsegrupperne i Danmark, herunder både gruppen af danskere og udlændinge, indeholder personer med svære udfordringer, herunder alkohol- og stofafhængighed, samt psykisk sygdom, har Gadejuristen forståelse for, at der kan opstå situationer, hvor danskere, der ikke normalt har kontaktflade med gruppen

føler sig utrygge. Der er dog også tale om en gruppe, der grundet særlige og ofte yderst komplekse udfordringer har behov for omsorg og støtte, samt klarhed for, hvilke retsregler de skal indordne sig under.

I udlandet har vi desværre over en årrække set endda meget voldelige overfald på hjemløse, der har sovet alene, ligesom vi også i Danmark har haft enkelte tilfælde, hvor hjemløse er blevet fysisk og verbalt overfaldet.

Ved nærværende forslag skabes der usikkerhed i forhold til, hvordan gruppen af hjemløse, der af praktiske grunde er nødsaget til at sove under åben himmel, må og kan indrette sig, og som følge heraf har Gadejuristen en frygt for, at flere vil vælge at sove alene isoleret. Dette kan i flere og væsensforskellige tilfælde være direkte livsfarligt og Gadejuristen opfordrer på det kraftigste til, at man i Justitsministeriet genovervejer, om det er proportionelt med en ukonkret utryghed hos den danske befolkning, som ordensbekendtgørelsen som ovenfor nævnt i øvrigt allerede indeholder hjemmel til at sætte ind overfor, at man ved at fratage politiets forpligtelse til først at skulle udstede et påbud, på denne måde er med til at udsætte allerede stærkt udsatte borgere for yderligere straf og repression, samt risiko i forhold til deres personlige sikkerhed.

### **Retssikkerhed for hjemløse**

Der gælder efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol et kvalificeret hjemmelskrav, der kræver klarhed, tilgængelighed og forudsigelighed for loven førend nogen kan idømmes straf.

Hjemløse er underlagt samme retsregler som alle andre, men når der udarbejdes lovgivning med det formål at straffe hjemløse, er det vigtigt, at det overvejes, at hjemløse ofte har svære sociale problemer, der gør det sværere for dem at navigere og orientere sig i retsregler. Samtidig kan det grundet en lang række både psykiske og praktiske problemer, herunder noget så simpelt som mangel på postadresse, være svært at forfølge klagesager og dermed håndhæve egne rettigheder. Derfor bør lovgiver være særligt påpasselig og omhyggelig med, hvilke strafiltag der direkte målrettes hjemløse, og sikre, at de har klar og tilstrækkelig mulighed for at indrette sig. Det har de med den nuværende ordensbekendtgørelsesbestemmelse, men det mistes, såfremt ændringsforslaget gennemføres.

Endelig vil vi gøre ministeriet opmærksomme på, at Københavns Politi i en årrække har haft store problemer med retlig korrekt fremgangsmåde overfor hjemløse udlændinge, herunder har der ikke været tilkaldt tolke, afhøringer er undladt, der er udtaget kontanter fra de anholdtes effekter uden samtykke fra eller viden herom hos de anholdte og politiet har haft sagsbehandlingsprocedurer, som har afskåret de hjemløse fra at klage over politiets adfærd. Efter at Gadejuristen gentagende gange har klaget over disse procedurer udtalte Statsadvokaten i september 2015 kritik af Københavns Politis fremgangsmetoder overfor målgruppen og fremsatte krav om, at Københavns Politi udarbejdede en skriftlig procedure for, hvordan disse sager skulle håndteres fremadrettet. Disse procedurer er i januar 2017 efter vores oplysninger stadig ikke færdige.

## Afsluttende

Som angivet ovenfor, har Gadejuristen søgt aktindsigt hos Københavns Politi med henblik på at få afklaret, hvorledes Københavns Politi definerer lejrbeget. Da udkast til ændring af ordensbekendtgørelsen ikke blev offentliggjort på Høringsportalen og ej heller er sendt direkte til Gadejuristen, og da det ikke har været muligt for Københavns Politi at svare inden for offentlighedslovens almindelige tidsfrist, vil vi tillade os at supplere nærværende skrivelse, når det har været muligt at gennemgå svarmaterialet fra Københavns Politi, ligesom det skal nævnes, at nærværende skrivelse vil blive sendt til orientering til Retsudvalgets medlemmer.

Det skal afsluttende bemærkes, at ingen nogensinde er blevet hverken mere raske, mindre fattige eller mere velfungerende af at få en bøde efter ordensbekendtgørelsen. Sociale problemer kan ikke løses af politiet og straffesystemet. Det gør dem alene værre.

## Ændring af reglerne om zoneforbud

Grundet den meget korte høringsfrist, har det ikke været muligt at udarbejde en tilstrækkelig/passende analyse af den foreslåede ændring af reglerne om zoneforbud. Det skal blot i korthed nævnes, at vi har samme alvorlige bekymringer om rækkevidden og fortolkningen af begrebet "utryghedsskabende adfærd", som angivet til forslaget ovenfor.

Det skal samtidig nævnes, at intentionen om, at forbuddet særskilt vil "*finde anvendelse på "løbere", vagter og andre, som synligt deltager i handel med narkotika i gademiljøet*", jf. følgebrevet, må siges at være en svært abstrakt størrelse, som må forventes at give anledning til lige så svære fortolknings- og implementeringsudfordringer i praksis. Spørgsmål om forudgående pligtig partshøring mv. skal ligeledes afklares.

Det må samlet set anses formålstjenligt, både for de betjente der skal implementere loven i praksis samt de personer der evt. vil blive meddelt forbud og givet bøder efter den ændrede ordensbekendtgørelse, at få præciseret præmisserne i en form, der rent faktisk har retskildeværdi fremfor blot at være summarisk anført i et følgebrev ved en høring. Også derfor vurderes det at begge ændringsforslag bør gennemføres ved sædvanlig folketingsbehandling og ikke blot ved en administrativ ændring af ordensbekendtgørelsen.



5. januar 2017

## Høring over udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen

Rådet for Socialt Udsatte mener overordnet, det er påfaldende, at forslaget reelt ser bort fra de problemer, hjemløse har, og hvordan de bør løses.

Den seneste nationale kortlægning af hjemløshed i Danmark (SFI 2015) viste, at der var en stigning i hjemløshed på 5 pct. siden den forrige kortlægning i 2013. Siden 2009 er der sket en stigning på hele 23 pct. Undersøgelsen viste også, at årsagerne til hjemløshed skal findes i både samfundsmæssige og individuelle forhold. Det hedder i resuméet at: *"En betydelig del af de borgere, der rammes af hjemløshed i Danmark, er personer med psykisk sygdom eller misbrugsproblemer. Det er socialt udsatte borgere, der i høj grad er afhængige af samfundets hjælp til at få et sted at bo, ligesom disse borgere ofte har brug for social og praktisk støtte i hverdagen for at kunne bo i egen bolig. I den sammenhæng udgør den stadigt mere pressede boligsituation, særligt i landets storbyer, en betydelig barriere for at nedbringe hjemløsheden og er en væsentlig årsag til, at omfanget af hjemløshed fortsat er stigende"*. Der bliver med andre ord flere hjemløse, mens muligheden for at hjælpe dem bliver dårligere.

I den debat, der har været i medierne efter fremsættelsen af forslaget, er det blevet tydeligt, at forslaget først og fremmest retter sig mod udenlandske hjemløse, selvom det af gode grunde ikke er nævnt i selve forslaget: Ordensbekendtgørelsen skelner ikke mellem nationaliteter. Ændringen vil derfor kunne finde anvendelse over for alle mennesker, der etablerer og opholder sig i såkaldte lejre. Uanset om der er tale om danske eller udenlandske hjemløse (som for sidstnævntes vedkommende i vidt omfang nægtes adgang til herberger mv.), er det Rådets opfattelse, at der er tale om et yderligere pres på meget udsatte menneskers forsøg på at opretholde tilværelsen ved at sove, spise og mødes med hinanden på offentlige steder i situationer, hvor alternativerne kan være få og må siges at have karakter af nødløsninger.


I forslaget er det ikke nærmere defineret, hvad der menes med "lejr", og hvornår en såkaldt lejr er "egnet til at skabe utryghed i nærområdet". Denne uklarhed overlader en høj grad af skøn til politiet. Rådet finder, dette bør præciseres, hvis bekendtgørelsen ændres.

Rådet er for så vidt enig i, at der kan være mange problemer forbundet med, at mennesker tager mere eller mindre fast ophold i parker, på veje osv. Det kan være problemer med mangel på varme, sanitære forhold, mangel på mulighed for at søge læ for regn og blæst, beskyttelse fra overgreb osv., men det er Rådets klare opfattelse, at disse problemer skal afhjælpes ved



sociale indsatser som bedre muligheder for overnatning, væresteder, rådgivning og opsøgende indsatser og ikke ved et forbud.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jann Sjørnsen', written in a cursive style.

Jann Sjørnsen



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
ATT.: Politikontoret

**KL hørings svar bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til iværksættelse af midlertidige foranstaltninger**

KL har modtaget udkast til ændring af ovennævnte bekendtgørelse fra Justitsministeriet den 6. december 2016. Ministeriet udbeder sig KL's bemærkninger senest den 5 januar 2017. Det har ikke været muligt at behandle hørings svaret politisk. KL tager derfor forbehold for yderligere eventuel bemærkninger, som følge af den politiske behandling.

Etableringen af forskellige lejre på offentlige veje, parker og skovområder er et stigende problem for kommunerne. KL er derfor enig i, at der er behov for en opstramning af politiets muligheder for, at kunne nedlægge og bortvise beboerne fra lejren.

KL er dog af den opfattelse, at problemets omfang og karakter ikke løses af de foreslåede ændringer i bekendtgørelsen. Dette skyldes, at der i bekendtgørelsen lægges op til, at det er forbudt at etablere og opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet. KL opfattelse er, at alene etableringen af en lejr er et problem, og det er derfor ikke udelukkende den utryghedsskabende adfærd, der er problemet. Derudover vil de foreslåede ændringer skabe et stort rum for fortolkning af, hvornår en lejr er egnet til at skabe en utryghed i nærområdet. Det vil derfor være meget vanskeligt at sikre sig en hjemmel til at rydde en lejr.

Problemet karakter er mangeartet, idet målgruppen spænder fra kriminelle grupperinger, enkelte gadesovere over til større grupper, der slår sig ned på fx et torv og etablerer en lejr med efterfølgende støj og affaldsgener. KL foreslår derfor, at der nedsættes en arbejdsgruppe med inddragelse af relevante parter (KL, repræsentanter for kommunerne - evt. 6-byerne - samt politiet) for at undersøge mulighederne for at etablere et generelt forbud mod, at etablere en lejr på offentlige veje, parker og skovområder uden forudgående aftale og godkendelse af politiet.

KL mener at man hermed kan få mulighed for at gennemtænke hvilket regelsæt, der vil være bedst egnet. Samtidig vil det være vigtigt at sammenkoble ønsket om sikring af den offentlige orden med ønsket om ikke at hindre forskellige traditioner, eksempelvis kø-tilbud eller forskellige organisationer og foreningers traditioner for at afholde forskellige friluftaktiviteter. KL indgår som det fremgår meget gerne i det arbejde, og skal også gerne sikre sig deltagelse fra relevante kommuner.

Dato: 3 januar 2017

Sags ID: SAG-2016-06755  
Dok. ID: 2293003

E-mail: RAF@kl.dk  
Direkte: 3370 3486

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

www.kl.dk  
Side 1 af 2



Dato: 3. januar 2017

Hvad angår den anden ændring i bekendtgørelsen er KL tilfreds med, at personer der udviser utryghedsskabende adfærd kan bortvises og tildes et forbud mod, at opholde sig indenfor 500 meter og i visse tilfælde endda 1000 meter, fra det geografiske området (fx et torv).

Sags ID SAG-2016-06755  
Dok ID 2293003

E-mail RAF@kl.dk  
Direkte 3370 3486

Ud fra bemærkningerne til ændringerne i bekendtgørelsen fremgår det, at fokus er lagt på narkokriminalitet. KL gør opmærksom på, at problemerne på landsplan i langt højere grad handler om personer, der har en utryghedsskabende adfærd på grund af et stort alkoholindtag, hvorfor fokus også skal rettes mod den type af problemer.

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

www.kl.dk  
Side 2 af 2

KL er derudover bekymret over, at det, for alt andet end narkokriminalitet, er lagt op til, at det er borgerne og de butik drivende der skal følge op på disse personers adfærd. Set i lyset af politiets ressourcer er det tvivlsomt, om politiet kan nå frem i tide til at kunne identificere den pågældende person og tildes et påbud. KL skal derfor anbefale, at man ved endelig vedtagelse af bekendtgørelsen forholder sig til dette.

Med venlig hilsen

Tina Wahl

**Fra:** GAT001@politi.dk  
**Sendt:** 5. januar 2017 08:35  
**Til:** Justitsministeriet; Sofie Nordskov Nielsen  
**Cc:** pol-forkontor@politi.dk; kos-Direktionssekretariatet@politi.dk;  
LSS007@politi.dk; BCE002@politi.dk; SPE001@politi.dk  
**Emne:** Fra Rigspolitiet. Høringssvar - ingen bemærkninger  
**Vedhæftede filer:** Udkast til ændringsbekendtgørelse (ny skabelon) [DOK2132893].pdf;  
Høringsbrev (my skabelon) [DOK2127371].pdf; Høringsliste  
[DOK2108726].pdf; fessdPacket.xml

Til Justitsministeriet

I e-mail af 6. december 2016 har Justitsministeriet sendt bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til iværksætte midlertidige foranstaltninger i høring.

Rigspolitiet har ingen bemærkninger til det fremsendte.

Med venlig hilsen

**Grethe Albert Troelsen**  
specialkonsulent



**Politiområdet**  
**Nationalt Efterforskningscenter (NEC)**

Mobil: +45 4174 9050  
E-mail: [gat001@politi.dk](mailto:gat001@politi.dk)  
Web: [www.politi.dk](http://www.politi.dk)

**Besøgsadresse:**  
Ejby Industrivej 125-135,  
2600 Glostrup

---

**Fra:** Justitsministeriet [<mailto:jm@jm.dk>]  
**Sendt:** 6. december 2016 13:26  
**Til:** [praesident@pestrelandsret.dk](mailto:praesident@pestrelandsret.dk); [post@vestrelandsret.dk](mailto:post@vestrelandsret.dk); [post@shret.dk](mailto:post@shret.dk); KOS FP Rigspolitichefens  
forkontor; [ro@fo.stm.dk](mailto:ro@fo.stm.dk); [riomgr@ql.stm.dk](mailto:riomgr@ql.stm.dk); [rigsadvokaten@ankl.dk](mailto:rigsadvokaten@ankl.dk); [frederiksberg@domstol.dk](mailto:frederiksberg@domstol.dk);

[bornholm@domstol.dk](mailto:bornholm@domstol.dk); [viborg@domstol.dk](mailto:viborg@domstol.dk); [sonderborg@domstol.dk](mailto:sonderborg@domstol.dk); [svendborg@domstol.dk](mailto:svendborg@domstol.dk);  
[roskilde@domstol.dk](mailto:roskilde@domstol.dk); [randers@domstol.dk](mailto:randers@domstol.dk); [odense@domstol.dk](mailto:odense@domstol.dk); [naestved@domstol.dk](mailto:naestved@domstol.dk);  
[nykobing@domstol.dk](mailto:nykobing@domstol.dk); [lyngby@domstol.dk](mailto:lyngby@domstol.dk); [kolding@domstol.dk](mailto:kolding@domstol.dk); [horsens@domstol.dk](mailto:horsens@domstol.dk);  
[holstebro@domstol.dk](mailto:holstebro@domstol.dk); [hjorring@domstol.dk](mailto:hjorring@domstol.dk); [hillerod@domstol.dk](mailto:hillerod@domstol.dk); [herning@domstol.dk](mailto:herning@domstol.dk);  
[heisingor@domstol.dk](mailto:heisingor@domstol.dk); [glostrup@domstol.dk](mailto:glostrup@domstol.dk); [esbjerg@domstol.dk](mailto:esbjerg@domstol.dk); [aarhus@domstol.dk](mailto:aarhus@domstol.dk); [aalborg@domstol.dk](mailto:aalborg@domstol.dk);  
[formand@retspolitik.dk](mailto:formand@retspolitik.dk); Politiforbundet; Frank, Lene (LFR001); Bibi Myrhøj; [pt@strafferetsadvokaten.dk](mailto:pt@strafferetsadvokaten.dk);  
[kobenhavn@domstol.dk](mailto:kobenhavn@domstol.dk); [krim@krim.dk](mailto:krim@krim.dk); [kl@kl.dk](mailto:kl@kl.dk); [info@justitia-int.org](mailto:info@justitia-int.org); [info@humanrights.dk](mailto:info@humanrights.dk); Statsadvokaten i  
København; Scharf, Line ([LSC@ANKL.DK](mailto:LSC@ANKL.DK)); [3f@3f.dk](mailto:3f@3f.dk); [post@domstolsstyrelsen.dk](mailto:post@domstolsstyrelsen.dk); [hoeringer@dommerfm.dk](mailto:hoeringer@dommerfm.dk);  
[dkr@dkr.dk](mailto:dkr@dkr.dk); Politiklagemyndigheden; [mikaelsjoeberg@oestrelandsret.dk](mailto:mikaelsjoeberg@oestrelandsret.dk); [regioner@regioner.dk](mailto:regioner@regioner.dk);  
[mail@danskeadvokater.dk](mailto:mail@danskeadvokater.dk); [ds@socialrdg.dk](mailto:ds@socialrdg.dk); [di@di.dk](mailto:di@di.dk); [hoeringssager@danskerhverv.dk](mailto:hoeringssager@danskerhverv.dk);  
[samraadet@samraadet.dk](mailto:samraadet@samraadet.dk); [amnesty@amnesty.dk](mailto:amnesty@amnesty.dk); [samfund@advokatsamfundet.dk](mailto:samfund@advokatsamfundet.dk)  
Emne: Høring - j.nr. 2016-100-0117

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen



IT og Service  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)



**RIGSADVOKATEN**

Justitsministeriet  
Politi- og Strafferetsafdelingen  
Politikontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

DATO: 4. januar 2017

JOURNAL NR.  
RA-2016-801-0166

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSE  
SAGSBEHANDLER: HAC001

Sendt på e-mail til: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) og [snn@jm.dk](mailto:snn@jm.dk)

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16  
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 72 68 90 00  
FAX 72 68 90 04

### **Høring over udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen**

Ved e-mail af 6. december 2016 (sagsnr. 2016-100-0117) har Justitsministeriet anmodet om Rigsadvokatens bemærkninger til udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen.

Ved den foreslåede ændringsbekendtgørelse indsættes der blandt andet en ny bestemmelse i ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 3, hvorved det gøres strafbart på steder, hvortil der er almindelig adgang, at etablere og opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet.

Det fremgår af høringsbrevet af 6. december 2016, at baggrunden for den foreslåede ændring er, at der i sommeren 2016 blev konstateret, at der blev etableret lejrlignende 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 af gangen, samt at 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 forbigående.

Det bør efter min opfattelse – under henvisning til høringsbrevets bemærkninger om baggrunden for bestemmelsen – overvejes nærmere at præcisere, hvilke former for lej-

re, som bestemmelsen skal finde anvendelse på, herunder hvilken adfærd der vil kunne være utryghedsskabende som f.eks. støj, uro og uhumske sanitære forhold.

Jeg har i øvrigt noteret mig, at Justitsministeriet telefonisk har oplyst, at vejledning nr. 9312 af 18. juni 2009 om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsen, vil blive revideret i overensstemmelse med den foreslåede ændring af ordensbekendtgørelsen § 6, stk. 4.

Med venlig hilsen



Jens Røn

RIGSADVOKATEN

SIDE 2

**Til Justitsministeriet**

**Politi og strafferetsafdelingen**

**Slotsholmsgade 10**

**1216 København K**

**Hørings svar fra Kirkens Korshær ved forslag om ændring af ordensbekendtgørelsen, sags nr. 2016-100-0117**

Kirkens Korshær har modtaget udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger (ordensbekendtgørelsen) som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 616 af 10. juni 2014 i høring.

I forslaget til ændring af ordensbekendtgørelsen foreslås det at indsætte følgende stykke under § 3: "På steder, hvortil der er almindelig adgang, er det forbudt at etablere og opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet".

Baggrunden for ændringsforslaget er, at "det i sommeren blev konstateret, at der blev etableret lejrlignende 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 uhumsk sanitære forhold og kan give anledning til utryghed hos omkringboende og forbipasserende."

**Forelagt dette ændringsforslag, afgiver Kirkens Korshær følgende høringssvar:**

Vi er stærkt bekymrede for, at en gennemførelse af ændringsforslaget i praksis vil nærme sig en egentlig kriminalisering af hjemløshed. Hjemløshed er netop karakteriseret ved, at den ramte er nødsaget til at opholde sig i det offentlige rum med sine private gøremål og ejendele, da han eller hun i sagens natur ikke har noget privat rum.

De mennesker der er ramt af hjemløshed, har ikke noget ønske om at skabe utryghed hos de omkringboende og forbipasserende eller genere omgivelserne. De forsøger blot at overleve på bedste beskub i en by, hvor der er stor mangel på relevante hjælpetilbud.

Der har igennem de seneste år, særligt i København, været gennemført forskellige tiltag fra politiets side med det formål at forsøge at fjerne hjemløse fra gaderne, f.eks. udskrivelse af bøder for at sove i parker, konfiskering af ejendele mv. Hensigten med det nærværende forbud synes at ligge i forlængelse af disse tiltag, nemlig at rydde det offentlige rum for synet af dét, der er virkeligheden: at der er mennesker i vores samfund, der er i en så elendig situation, at de må leve på gaden. Det foreslåede forbud vil ikke ændre på denne virkelighed, men i stedet skabe yderligere marginalisering og udstødelse.



Det vil betyde, at mennesker, der i forvejen bruger hele dagen på at flytte sig rundt for at overleve, fremover også skal bære rundt på deres få ejendele.

Fra politisk side har der i forbindelse med forslaget været udtalelser om, at dette forslag retter sig mod mennesker med romabaggrund, der opholder sig i Danmark. Som med al anden lovgivning vil konsekvensen imidlertid være, at alle mennesker i Danmark, ramt af hjemløshed, vil være omfattet, og dermed nærmer vi os efter Kirkens Korshærs opfattelse en kriminalisering af hjemløshed.

Kirkens Korshær har over 100 års erfaring i arbejdet med mennesker, som er hjemløse, og vi ved derfor, at hjemløshed først og fremmest er et socialt problem. Det er uhensigtsmæssigt – hvis ikke direkte skadeligt - at forsøge at løse dette problem ved at forbyde dets synlighed. Vi ved også, at den enkeltes overlevelsesmulighed forbedres af, at han eller hun søger sammen med andre på gaden, da det skaber sikkerhed for overgreb mod hjemløse.

I vores daglige arbejde alarmeres vi, når vi ser et menneske isolere sig. Vedtages forbuddet, vil det fremme isolationen, da det synes at forbyde hjemløse at opholde sig med deres ejendele i grupper i det offentlige rum.

Vi foreslår, at man i stedet iværksætter tiltag, der sigter mod at afhjælp årsagen til, at hjemløse opholder sig i lejre og lejrignende forhold. Altså reelle alternativer, f.eks. i form af midlertidige boliger. Vi stiller gerne vores ekspertise på området til rådighed for udvikling af sådanne muligheder.

Vi håber, I vil lytte til vores bekymring, så den foreslåede ændring af ordensbekendtgørelsen ikke gennemføres i denne form.

København, 2. januar 2017



Helle Christiansen

Chef for Kirkens Korshær



**KIRKENS  
KORSHÆR**

Nikolaj Plads 15  
1067 København K  
Tlf. 3312 1600  
Fax: 3312 2036

kk@kobenhavn.kirkenskorshaer.dk  
www.kirkenskorshaer.dk



**RETSPOLITISK FORENING**  
**www.retspolitik.dk**

**HØRINGSSVAR**

**Høring over udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen**

**Sagsnummer 2016-100-0117**

1. Ad § 3, stk. 3 (forbud mod lejre):

Det nye stykke i § 3 giver politiet mulighed for at udstede forbud samt pålægge bødestraf til personer, som etablerer eller opholder sig i lejre, der er egnede til at skabe utryghed i nærområdet. Da der således er tale om at udvide anvendelsesområdet for, hvilke forhold politiet kan fastsætte strafferetlige sanktioner for, bør det nøje overvejes, om ikke ændringen bør ske ved lov og ikke – som her – ved en bekendtgørelse.

Det følger af strafferetlige principper, at der kun kan idømmes straf for forhold, som er fastsat ved lov, da sådanne sanktioner anses for særligt indgribende. Offentligheden bør have mulighed for at sætte sig ind i, hvad der er strafbart, og det kan være svært, når det som her blot drejer sig om et nyt stykke i ordensbekendtgørelsens § 3, hvis formulering oven i købet er præget af uklarhed og uigennemsigtighed. Bekendtgørelsesskrivelsen peger på, at det er momenter som støj, uro og uhumske sanitære forhold, der kan give anledning til forbuddet, men kommer ikke nærmere ind på definitionen af en "lejr", hvorfor både dette begreb og de nævnte kriterier er overladt til politiets skøn. Jo flere skøn, der skal udøves for at fortolke en lov og bringe den i anvendelse, jo større risiko er der for, at retstilstanden bliver uklar. Hvis ændringen i stedet sker ved lov, kunne definitioner være behandlet i forarbejder og bemærkninger til loven, hvorfor borgerne i højere grad kunne forudsige retsstillingen. Der mangler altså, efter Foreningens opfattelse, både gennemsigtighed og forudsigelighed.

Med hensyn til det overordnede formål med den foreslåede bestemmelse finder vi, at det rent faktisk er både legitimt og i almindelighed positivt at skabe tryghedsskabende foranstaltninger. Samfundet bør imidlertid også og samtidig sørge for, at de personer, som rammes af disse forbud, har et andet sted at søge hen. Her tænkes især på hjemløse, som modtager forbud mod at sove på udendørsarealer. De skal i stedet kunne anvises til et herberg eller lignende, uanset om de er danske statsborgere eller ej.

Retspolitisk Forening skal derfor opfordre til, at man, in casu regering og folketing, i forbindelse med denne udvidelse af politiets mulighed for at udstede forbud samtidig øger indsatsen for at skabe alternative muligheder for overnatninger.

2. Ad § 6, stk. 4 (zoneforbud):

Den nye § 6, stk. 4, affattes således:

”Stk. 4. Har en person udvist en særligt utryghedsskabende adfærd eller ved sin adfærd bidraget til at skabe særlig utryghed, kan politiet meddele den pågældende 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.”

Ligesom ved § 3, stk. 3, er formuleringen meget vag i § 6, stk. 4, hvilket igen medfører en række svære skøn for politiet. De personer, som tilsigtes omfattet af bestemmelsen, er ikke de egentlige hashhandlere, men de såkaldte ”løbere” og ”hashvagter”, hvis funktioner er så udflydende, at de kan være svære – selv efter langvarig og intens overvågning – at adskille fra personer, som blot opholder sig i samme område uden nogen relation til hashhandlerne.

For på forsvarlig vis at kunne udøve disse skøn vil denne nye overvågningsopgave for politiet betyde en yderligere belastning af personalet i dagligdagen, der allerede i dag, efter udsagn ofte gengivet i medierne, er voldsomt overbelastet. At der angiveligt allerede er afsat midler med henblik derpå på finansloven, er i sig selv ikke tilstrækkeligt, da problemet jo er manglende personressourcer, som det tager lang tid at reparere på.

København, den 30. december 2016

Bjørn Elmquist  
Formand

Brit Fangel Havsager  
Medlem af bestyrelsen, sekretær

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98

DATO: 20. december 2016  
SAGSNR.: 2016-3567  
ID NR.: 436934

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) + [snn@jm.dk](mailto:snn@jm.dk)

### Høring over udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen

Ved e-mail af 6. december 2016 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte bekendtgørelse.

Indledningsvis bemærkes, at det er Advokatrådets opfattelse, at det fremsatte forslag indebærer væsentlige ændringer – samt indeholder en række uklarheder, hvorfor ændringerne efter rådets opfattelse i stedet bør gennemføres ved udarbejdelse af lovforslag og Folketingets behandling af dette.

Advokatrådet skal derudover i forhold til den foreslåede ændring af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, konkret bemærke, at det allerede efter de gældende regler er muligt at nedlægge zoneforbud, når en person har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, og der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage den særligt utryghedsskabende adfærd inden for det område, som forbuddet vil omfatte.

Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede ændring, at de nuværende betingelser kan være vanskelige at opfylde blandt andet i forhold til "hashvagter", "løbere" og andre, der synligt deltager i handel med narkotika i gademiljøet.

Et zoneforbud er et alvorligt indgreb i den personlige frihed, hvorfor der bør stilles betydelige krav til dokumentationen for indgrebets konkrete nødvendighed.

Når det ifølge forslaget bemærkninger ikke længere skal være et krav "at den konkrete udviste adfærd i sig selv er utryghedsskabende", er der efter Advokatrådets opfattelse risiko for, at der gives politiet unødigt frie rammer i forhold til at anvende zoneforbud, og at indgrebet dermed risikeres anvendt i tilfælde, hvor det ikke er konkret påkrævet. Dette gælder uanset, at kravet om, at der foreligger "særlige omstændigheder", opretholdes.

Den retssikkerhedsmæssigt forsvarlige måde at opnå en større succes i forhold til ønsket om at udstede flere zoneforbud til de omtalte persongrupper er ikke at sænke

barrieren eller dokumentationskravet for forbuddets nødvendighed, men derimod i stedet at afsætte fornødne ressourcer til at dokumentere de pågældendes adfærd, som – når denne dokumentation foreligger – synes at måtte falde under de allerede eksisterende betingelser for udstedelse af zoneforbud.

Advokatrådet skal således udtale sig imod den foreslåede ændring.

Med venlig hilsen



Torben Jensen

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

21. 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 præambelen 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 Menneskerettighedskomiteé 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> Komiteén bemærker, at kriminaliseringen rejser bekymring for overtrædelser af konventionens generelle diskriminationsforbud samt forbuddet mod nedværdigende behandling. Derudover bemærker komitéén, 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 Menneskerettighedskomiteé, Concluding observations on the fourth report of the United States of America, vedtaget på komitééns 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 nødvendigt 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 tilreisende 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 menneskelige 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 tryghed, 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 udlændingekontolenheders 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.

Politolovens § 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 strafskærpelsen 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





Østre Landsret  
Præsidenten



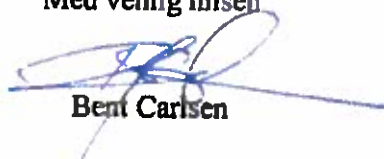
Den **20 DEC. 2016**  
J.nr. 40A-ØL-88-16  
Init: LRA

Justitsministeriet  
Sendt pr. mail til [snn@jm.dk](mailto:snn@jm.dk) og [im@jm.dk](mailto:im@jm.dk)

Justitsministeriet har ved brev af 6. december 2016 (Sagsnr. 2016-100-0117) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen.

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen



Bent Carlsen



Ellen Bæk Porsbo





Justitsministeriet  
It og Service  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Præsidenten  
Domhuset, Nytorv 25  
1450 København K.  
Tlf. 99 68 70 15  
CVR 21 65 95 09  
[administration.kbh@domstol.dk](mailto:administration.kbh@domstol.dk)  
J. nr. 9099.2016.81

Den 12. december 2016

Ved en mail af 6. december 2016 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang at iværksætte midlertidige foranstaltninger.

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at udkastet ikke giver anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Der henvises til J.nr. 2016-100-0117.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen



Vestre Landsret  
Præsidenten



Justitsministeriet  
Politi- og Strafferetsafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Sendt pr. mail til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) og [snn@jm.dk](mailto:snn@jm.dk)

J.nr. 40A-VL-85-16  
Den 12/12-2016

Justitsministeriet har ved brev af 6. december 2016 (sagsnr. 2016-100-0117) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen (Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang at iværksætte midlertidige foranstaltninger).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

  
Helle Bertung



**Fra:** Lise Krüger Andersen [LiseKruegerAndersen@Shret.dk]  
**Sendt:** 6. december 2016 14:42  
**Til:** Justitsministeriet; Sofie Nordskov Nielsen  
**Emne:** SV: Høring - j.nr. 2016-100-0117

Udkastet giver ikke Sø- og Handelsretten anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

Lise Krüger Andersen

Juridisk chef

Direkte: + 45 99 68 47 21

[LiseKruegerAndersen@Shret.dk](mailto:LiseKruegerAndersen@Shret.dk)

### Sø- og Handelsretten

Amaliegade 35, 2. sal

1256 København K.

Tlf.: 99 68 46 20

[www.shret.dk](http://www.shret.dk)

---

**Fra:** 'post@shret.dk'  
**Sendt:** 6. december 2016 13:46  
**Til:** Lise Krüger Andersen  
**Emne:** VS: Høring - j.nr. 2016-100-0117

---

**Fra:** Justitsministeriet [<mailto:jm@jm.dk>]  
**Sendt:** 6. december 2016 13:26  
**Til:** 'Praesident@Oestrelandsret.dk'; 'Post@Vestrelandsret.dk'; 'post@shret.dk'; [politi@politi.dk](mailto:politi@politi.dk); [ro@fo.stm.dk](mailto:ro@fo.stm.dk); [riomqr@ql.stm.dk](mailto:riomqr@ql.stm.dk); [rigsadvokaten@ankl.dk](mailto:rigsadvokaten@ankl.dk); 'Retten på Frederiksberg'; 'Retten på Bornholm'; 'Retten i Viborg'; 'Retten i Sønderborg'; 'Retten i Svendborg'; 'Retten i Roskilde'; 'Retten i Randers'; 'Retten i Odense'; 'Retten i Næstved'; 'Retten i Nykøbing'; 'Retten i Lyngby'; 'Retten i Kolding'; 'Retten i Horsens'; 'Retten i Holstebro'; 'Retten i Hjørring'; 'Retten i Hillerød'; 'Retten i Herning'; 'Retten i Helsingør'; 'Retten i Glostrup'; 'Retten i Esbjerg'; 'Retten i Aarhus'; 'Retten i Aalborg'; [formand@retspolitik.dk](mailto:formand@retspolitik.dk); [mail@politiforbundet.dk](mailto:mail@politiforbundet.dk); [lfr001@politi.dk](mailto:lfr001@politi.dk); Bibi Myrhøj; [pt@strafferetsadvokaten.dk](mailto:pt@strafferetsadvokaten.dk); 'Københavns Byret'; [krim@krim.dk](mailto:krim@krim.dk); [kl@kl.dk](mailto:kl@kl.dk); [info@justitia-int.org](mailto:info@justitia-int.org); [info@humanrights.dk](mailto:info@humanrights.dk); Statsadvokaten i København; [lsc@ankl.dk](mailto:lsc@ankl.dk); [3f@3f.dk](mailto:3f@3f.dk); 'Domstolsstyrelsen'; [hoeringer@dommerfm.dk](mailto:hoeringer@dommerfm.dk); [dkr@dkr.dk](mailto:dkr@dkr.dk); Politiklagemyndigheden; Mikael Sjöberg; [regioner@regioner.dk](mailto:regioner@regioner.dk); [mail@danskeadvokater.dk](mailto:mail@danskeadvokater.dk); [ds@socialrdg.dk](mailto:ds@socialrdg.dk); [di@di.dk](mailto:di@di.dk); [hoeringssager@danskerhverv.dk](mailto:hoeringssager@danskerhverv.dk); [samraadet@samraadet.dk](mailto:samraadet@samraadet.dk); [amnesty@amnesty.dk](mailto:amnesty@amnesty.dk); [samfund@advokatsamfundet.dk](mailto:samfund@advokatsamfundet.dk)  
**Emne:** Høring - j.nr. 2016-100-0117

Se venligst vedhæftede filer



Med venlig hilsen



IT og Service  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Fra:** Jan Hempel [Jan.Hempel@politiforbundet.dk]  
**Sendt:** 6. december 2016 15:51  
**Til:** Justitsministeriet; Sofie Nordskov Nielsen  
**Emne:** VS: Høring - j.nr. 2016-100-0117  
**Vedhæftede filer:** Udkast til ændringsbekendtgørelse (ny skabelon) [DOK2132893].pdf; Høringsbrev (my skabelon) [DOK2127371].pdf; Høringsliste [DOK2108726].pdf; fesdaPacket.xml

Til Justitsministeriet.

Politiforbundet har ingen bemærkninger til udkast til bekendtgørelse om ændring af ordensbekendtgørelsen.

Politiforbundets jr.nr. 2016-00984.

På forbundets vegne - og med venlig hilsen

Jan Hempel  
Forbundsekretær



H.C. Andersens Boulevard 38  
DK-1553 København V

Tlf +45 3345 5900  
E-mail [mail@politiforbundet.dk](mailto:mail@politiforbundet.dk)

**Fra:** Justitsministeriet [mailto:[lm@jm.dk](mailto:lm@jm.dk)]  
**Sendt:** 6. december 2016 13:26  
**Til:** [praesident@oestrelandsret.dk](mailto:praesident@oestrelandsret.dk); [post@vestrelandsret.dk](mailto:post@vestrelandsret.dk); [post@shret.dk](mailto:post@shret.dk); [politi@politi.dk](mailto:politi@politi.dk); [ro@fo.stm.dk](mailto:ro@fo.stm.dk); [riomgr@gl.stm.dk](mailto:riomgr@gl.stm.dk); [rigsadvokaten@anki.dk](mailto:rigsadvokaten@anki.dk); [frederiksberg@domstol.dk](mailto:frederiksberg@domstol.dk); [bornhoim@domstol.dk](mailto:bornhoim@domstol.dk); [viborg@domstol.dk](mailto:viborg@domstol.dk); [sonderborg@domstol.dk](mailto:sonderborg@domstol.dk); [svendborg@domstol.dk](mailto:svendborg@domstol.dk); [roskilde@domstol.dk](mailto:roskilde@domstol.dk); [randers@domstol.dk](mailto:randers@domstol.dk); [odense@domstol.dk](mailto:odense@domstol.dk); [naestved@domstol.dk](mailto:naestved@domstol.dk); [nykobing@domstol.dk](mailto:nykobing@domstol.dk); [lyngby@domstol.dk](mailto:lyngby@domstol.dk); [kolding@domstol.dk](mailto:kolding@domstol.dk); [horsens@domstol.dk](mailto:horsens@domstol.dk); [holstebro@domstol.dk](mailto:holstebro@domstol.dk); [hjorring@domstol.dk](mailto:hjorring@domstol.dk); [hillerod@domstol.dk](mailto:hillerod@domstol.dk); [herning@domstol.dk](mailto:herning@domstol.dk); [helsingor@domstol.dk](mailto:helsingor@domstol.dk); [glstrup@domstol.dk](mailto:glstrup@domstol.dk); [esbjerg@domstol.dk](mailto:esbjerg@domstol.dk); [aarhus@domstol.dk](mailto:aarhus@domstol.dk); [aalborg@domstol.dk](mailto:aalborg@domstol.dk); [formand@retspolitik.dk](mailto:formand@retspolitik.dk); Politiforbundet <[mail@politiforbundet.dk](mailto:mail@politiforbundet.dk)>; [lfr001@politi.dk](mailto:lfr001@politi.dk); Bibi Myrhøj <[Bibi.Myrhoj@kriminaiforsorgen.dk](mailto:Bibi.Myrhoj@kriminaiforsorgen.dk)>; [pt@strafferetsadvokaten.dk](mailto:pt@strafferetsadvokaten.dk); [kobenhavn@domstol.dk](mailto:kobenhavn@domstol.dk); [krim@krim.dk](mailto:krim@krim.dk); [kl@kl.dk](mailto:kl@kl.dk); [info@justitia-int.org](mailto:info@justitia-int.org); [info@humanrights.dk](mailto:info@humanrights.dk); Statsadvokaten i København <[sak@anki.dk](mailto:sak@anki.dk)>; [lsc@anki.dk](mailto:lsc@anki.dk); [3f@3f.dk](mailto:3f@3f.dk); [post@domstolsstyrelsen.dk](mailto:post@domstolsstyrelsen.dk); [hoeringer@dommerfm.dk](mailto:hoeringer@dommerfm.dk); [dkr@dkr.dk](mailto:dkr@dkr.dk); Politiklagemyndigheden <[mail@politiklagemyndigheden.dk](mailto:mail@politiklagemyndigheden.dk)>; [mikaelsjoeberg@oestrelandsret.dk](mailto:mikaelsjoeberg@oestrelandsret.dk); [regioner@regioner.dk](mailto:regioner@regioner.dk); [mail@danskeadvokater.dk](mailto:mail@danskeadvokater.dk); [ds@socialrdg.dk](mailto:ds@socialrdg.dk); [di@di.dk](mailto:di@di.dk); [hoeringssager@danskerhverv.dk](mailto:hoeringssager@danskerhverv.dk); [samraadet@samraadet.dk](mailto:samraadet@samraadet.dk); [amnesty@amnesty.dk](mailto:amnesty@amnesty.dk); [samfund@advokatsamfundet.dk](mailto:samfund@advokatsamfundet.dk)  
**Emne:** Høring - j.nr. 2016-100-0117

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen



IT og Service  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)