

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: jm@jm.dk
Kopi til: lhm@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325626
CBA@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/01488-3

12. JUNI 2020

HØRING OVER UDKAST TIL BEKENDTGØRELSE OM ÆNDRING AF ORDENSBEKENDTGØRELSEN

Justitsministeriet har ved e-mail af 29. maj 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders 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 til at iværksætte midlertidige foranstaltninger (ordensbekendtgørelsen).

Med udkastet vil ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, blive ændret således, at det kun vil være forbudt at etablere og opholde sig i lejre af permanent karakter, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet (det såkaldte "lejrforbud"). Derudover vil også ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 3, blive ændret således, at politiet kan vælge at give en advarsel i stedet for et zoneforbud, hvis en person har overtrådt lejrforbuddet.

Ændringen er baseret på en aftale, som regeringen har indgået sammen med Radikale Venstre, SF og Enhedslisten.¹ Det fremgår af denne aftale, at der løbende vil blive gjort status over udviklingen på området, og at partierne vil få den første status i foråret 2021. Derudover vil den dertilhørende vejledning til ordensbekendtgørelsen blive opdateret, og der vil blive udarbejdet et faktaark rettet mod hjemløse om reglerne.

Instituttet finder det positivt, at disse ændringer har til formål at præcisere, hvornår man er omfattet af lejrforbuddet. Instituttet finder det også positivt, at der nu er mulighed for at give en advarsel i stedet

¹ Justitsministeriet, Enighed om reglerne om utryghedsskabende lejre, 4. maj 2020. Tilgængelig på:
<https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2020/enighedspapir.pdf>.

for et zoneforbud, samt at der vil blive udarbejdet et faktaark til hjemløse personer om reglerne.

Instituttet skal dog henvise til den bekymring, instituttet har udtrykt i en række høringsvar vedrørende den lovgivning, der er blevet indført af Folketinget de seneste år, der er rettet mod hjemløse.²

Instituttet har derudover følgende bemærkninger:

1. SAMMENFATNING

Det er fortsat instituttets opfattelse, at zone- og lejrforbuddet primært rammer hjemløse personer, der overnatter i det offentlige rum. Dette vil udkastets ændring af ordensbekendtgørelsen ikke ændre på. Derudover vil en persons hjemløshed fortsat tillægges betydning i vurderingen af, om personen kan antages igen at ville overtræde lejrforbuddet, og dermed kunne meddeles et zoneforbud, der fortsat kan omfatte en hel kommune. Hjemløse gadesovere er en del af en særlig udsat gruppe, der ikke har fået opfyldt deres sociale og økonomiske menneskerettigheder. Disse personers sociale problemer løses ikke ved udkastets præcisering af lejrforbuddet eller at kunne give en advarsel i stedet for et zoneforbud, men bør i stedet søges løst via sociale tiltag.

På trods af forsøget på at præcisere og indskrænke, hvornår man er omfattet af lejrforbuddet, kan det i instituttets optik stadigvæk være svært for den enkelte gadesover at vurdere, om vedkommende er omfattet. Det er i enighedspapiret eller i den foreslåede ændring af ordensbekendtgørelsen ikke blevet nærmere uddybet, hvornår flere personer, der sover sammen, er omfattet udover, at en lejr "typisk vil bestå af flere personer". Dette på trods af, at flere

² Se instituttets høringsvar af 19. december 2016 (indførelse af lejrforbud), tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/01_januar_17/hoeringssvar_til_udkast_til_bekendtgørelse_om_aendring_af_ordensbekendtgørelsen.pdf og 26. juni 2017 (indførelse af zoneforbud for overtrædelse af lejrforbud), tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/06_juni_17/hoeringssvar_udkast_til_bekendtgørelse_om_aendring_af_bekendtgørelse_om_aendring_af_ordensbekendtgørelsen.pdf og 10. november 2017 (indførelse af zoneforbud, der omfatter en hel kommune), tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/11_november_17/hoeringssvar_til_udkast_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_lov_om_politiets_virksomhed.pdf.

hjemløseorganisationer oplever, at hjemløse efter indførelsen af forbuddet mod utryghedsskabende lejre i højere grad er begyndt at sove alene på gaden, og dermed er mere udsat for vold og anden kriminalitet, pga. usikkerhed om, hvornår noget udgør en utryghedsskabende lejr.³

Politiet har derudover fortsat et meget stort fortolkningsrum ift., hvornår der er tale om en utryghedsskabende lejr – nu af permanent karakter. Når man ikke opstiller specifikke krav til f.eks., hvor mange personer, der skal sove sammen, hvor længe ”lejren” skal have været etableret, eller hvor hurtigt man skal kunne pakke sine ting sammen, er der dermed fortsat en forøget risiko for, at reglerne vil blive håndhævet vilkårligt af politiet, og at hjemløse i højere grad sover alene for at være på den sikre side, hvilket forøger risikoen for, at de bliver udsat for vold og anden kriminalitet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Folketinget afsøger andre løsninger på ordensmæssige problemer, som hjemløse kan skabe ved deres tilstedeværelse i det offentlige rum – uden at kriminalisere handlinger direkte relateret til fattigdom og hjemløshed.
- Justitsministeriet i vejledningen til ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, og i faktaarket rettet mod hjemløse, opstiller specifikke krav til, hvor mange personer man som udgangspunkt skal sove sammen, og hvor hurtigt man skal kunne pakke sine ting sammen, for at der er tale om en utryghedsskabende lejr af permanent karakter.
- Justitsministeriet inddrager alle relevante civilsamfundsaktører som et led i udarbejdelsen af faktaarket rettet mod hjemløse.
- Regeringen i sin status til aftalepartierne inddrager civilsamfundets erfaringer, herunder hvordan hjemløse gadesovere forstår reglerne om lejr- og zoneforbud samt hvilke konsekvenser, reglerne har haft for deres adfærd og livsførelse.

2. KRIMINALISERING AF HJEMLØSES FORHOLD

I et menneskeretligt perspektiv er fattige og hjemløse personer mennesker, som ikke har fået opfyldt deres sociale og økonomiske menneskerettigheder. Disse rettigheder samt borgerlige og politiske rettigheder vedrører det enkelte menneskes værdighed.⁴

³ Se eksempelvis <https://www.dr.dk/nyheder/indland/brandoverfald-paa-hjemloes-politiet-er-stadig-paa-bar-bund> og <https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/109-personer-er-bandlyst-fra-deres-egne-kommuner>.

⁴ Se eksempelvis præambelen til både FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder og FN's Konvention om Borgerlige og

I FN's guidende principper for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder fremhæves det, at staterne bør ophæve eller reformere love, der kriminaliserer hjemløses livsopretholdende handlinger, der foretages i det offentlige rum, såsom at sove, tigge, spise, samt handlinger, der relaterer sig til personlig hygiejne.⁵

FN's Specialrapportør for retten til bolig har udtrykt bekymring for effekten af love, der direkte eller indirekte kriminaliserer hjemløshed med henvisning til, at sådanne regler fører til en yderligere marginalisering af hjemløse. Specialrapportøren anbefaler, at alle love der kriminaliserer hjemløshed, bør ophæves og erstattes med lovgivning og politikker, der anerkender retten til en passende bolig for hjemløse.⁶

FN's Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder har endvidere i efteråret 2019 udtrykt bekymring over kriminaliseringen af tiggeri og af hjemløse i Danmark. Komitéen anbefalede derfor blandt andet, at Danmark fjerner lovgivning, der kriminaliserer adfærd forbundet med hjemløshed såsom gadesovning.⁷

FN's guidende principper samt komitéers og specialrapportørers anbefalinger er ikke juridisk bindende.

På baggrund af internationale anbefalinger og nationale undersøgelser anbefalede instituttet i sit hørings svar af 10. november 2017 vedrørende indførelsen af zoneforbud bl.a., at regeringen afsøger andre

Politiske Rettigheder.

⁵ FN's Guidelines on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 66 (c).

Tilgængelig på:

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf.

⁶ 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 og pkt. 96. Tilgængelig på: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-67-278.pdf>.

⁷ FN's Komité for Sociale, Økonomiske og Kulturelle Rettigheder, Concluding observations on sixth periodic report of Denmark, 12. november 2019, E/C.12/DNK/CO/6, pkt. 47-48. Tilgængelig på: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/DNK/CO/6&Lang=En.

løsninger på ordensmæssige problemer, som hjemløse kan skabe uden at indføre nye forbud direkte relateret til fattigdom og hjemløshed.⁸

Instituttet er fortsat af den opfattelse, at et zone- og lejrforbud primært rammer hjemløse personer, der overnatter i det offentlige rum. Dette vil udkastets ændring af ordensbekendtgørelsen ikke ændre på. Derudover vil en persons hjemløshed fortsat tillægges betydning i vurderingen af, om personen kan antages igen at ville overtræde lejrforbuddet, og dermed kunne meddeles et zoneforbud, der fortsat kan omfatte en hel kommune.

Hjemløse gadesovere må anses for at være blandt de mest socialt udsatte grupper i Danmark. Det fremgår af VIVE's kortlægning af hjemløse fra 2019, at en større andel af gadesoverne lider af psykiske lidelser og har et misbrug af alkohol eller narkotika sammenlignet med andre hjemløse personer. Iblandt de hjemløse gadesovere har 64 procent af en psykisk lidelse og 70 procent et misbrug.⁹

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Folketinget afsøger andre løsninger på ordensmæssige problemer, som hjemløse kan skabe ved deres tilstedeværelse i det offentlige rum – uden at kriminalisere handlinger direkte relateret til fattigdom og hjemløshed.

3. LEJR AF "PERMANENT KARAKTER"

Med udkastet vil ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, ændres således, at lejrforbuddet nu kun kommer til at omfatte lejre af "permanent karakter".

Det fremgår af det enighedspapir, der ligger til grund for ændringen af bestemmelsen, at der i vurderingen af, hvornår en lejr er af permanent karakter, bl.a. kan lægges vægt på, om sove- eller hvilestedet er etableret ved en fysisk indretning, f.eks. overdækning, madrasser, bålplads eller opstilling af telt, og om den fysiske indretning har en sådan karakter eller et sådant omfang, at indretningen giver indtryk af,

⁸ Høringssvaret er tilgængelig på:

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/11_november_17/hoeringssvar_til_udkast_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_lov_om_politiets_virksomhed.pdf.

⁹ VIVE, Hjemløshed i Danmark 2019: National kortlægning, side 64-71.

Tilgængelig på: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/hjemloeshed-i-danmark-2019-14218/>.

at lejren forbliver på stedet.¹⁰ Derudover vil der også kunne lægges vægt på, om der er ejendele og eventuelt madvarer, affald, urin eller afføring i nærheden af sovestedet. I den forbindelse lægges der vægt på karakteren af ejendelene, herunder om der f.eks. er tale om tykke madrasser og lignende eller almindelige personlige ejendele, som er pakket sammen i poser, tasker eller evt. indkøbsvogne.

En simpel sove- eller hvileplads i almindelighed vil ikke i sig selv være tilstrækkelig til at udgøre en lejr af permanent karakter. Dette drejer sig f.eks. om en plads, som hurtigt vil kunne pakkes sammen. Det fremgår endvidere af enighedspapiret, at en lejr typisk vil bestå af flere personer.

Det er ikke en betingelse for, at lejren kan anses for at være af permanent karakter, at lejren har haft en nærmere bestemt varighed. Det er dermed ikke et krav, at politiet har observeret lejren flere gange.

På trods af forsøget på at præcisere og indskrænke, hvornår man er omfattet af lejrforbuddet, kan det i instituttets optik stadigvæk være svært for den enkelte gadesover at vurdere, om vedkommende er omfattet. Det er i enighedspapiret eller i den foreslåede ændring af ordensbekendtgørelsen ikke blevet nærmere uddybet, hvornår flere personer, der sover sammen, er omfattet udover, at en lejr "typisk vil bestå af flere personer". Dette på trods af, at flere hjemløseorganisationer oplever, at hjemløse efter indførelsen af forbuddet mod utryghedsskabende lejre i højere grad er begyndt at sove alene på gaden, og dermed er mere udsat for vold og anden kriminalitet, pga. usikkerhed om, hvornår noget udgør en utryghedsskabende lejr.¹¹

Politiet har derudover fortsat et meget stort fortolkningsrum ift., hvornår der er tale om en utryghedsskabende lejr – nu af permanent karakter. En simpel sove- eller hvileplads *i almindelighed* vil f.eks. ikke i sig selv være tilstrækkelig til at udgøre en lejr af permanent karakter – men kan altså godt være det. Og et telt eller anden overdækning kan tale for, at der er tale om en permanent lejr – på trods af, at mange nok

¹⁰ Justitsministeriet, Enighed om reglerne om utryghedsskabende lejre, 4. maj 2020. Tilgængelig på:

<https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2020/enighedspapir.pdf>.

¹¹ Se eksempelvis <https://www.dr.dk/nyheder/indland/brandoverfald-paa-hjemloes-politiet-er-stadig-paa-bar-bund> og <https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/109-personer-er-bandlyst-fra-deres-egne-kommuner>.

vil vurdere dette som en soveplads, der hurtigt kan pakkes sammen. Derudover kan der også være stor forskel på, hvornår den enkelte politibetjent vurderer, at indretningen af en soveplads giver indtryk af, at den er ment som at skulle forblive på stedet og dermed være permanent. Når man ikke opstiller specifikke krav til f.eks., hvor mange personer, der skal sove sammen, hvor længe "lejren" skal have været etableret, eller hvor hurtigt man skal kunne pakke sine ting sammen, er der dermed fortsat en forøget risiko for, at reglerne vil blive håndhævet vilkårligt af politiet, og at hjemløse i højere grad sover alene for at være på den sikre side, hvilket forøger risikoen for, at de bliver udsat for vold og anden kriminalitet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Justitsministeriet i vejledningen til ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, og i faktaarket rettet mod hjemløse, opstiller specifikke krav til, hvor mange personer man som udgangspunkt skal sove sammen, og hvor hurtigt man skal kunne pakke sine ting sammen, for at der er tale om en utryghedsskabende lejr af permanent karakter.
- Justitsministeriet inddrager alle relevante civilsamfundsaktører som et led i udarbejdelsen af faktaarket rettet mod hjemløse.
- Regeringen i sin status til aftalepartierne inddrager civilsamfundets erfaringer, herunder hvordan hjemløse gadesovere forstår reglerne om lejr- og zoneforbud samt hvilke konsekvenser, reglerne har haft for deres adfærd og livsførelse.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2020-10-0537.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

AFDELINGSLEDER - MONITORERING