

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [strafferetskontoret@jm.dk](mailto:strafferetskontoret@jm.dk) og [stw@jm.dk](mailto:stw@jm.dk)

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

DOK. NR. 20/00122-2

6. FEBRUAR 2020

## HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN (OPHÆVELSE AF UDLØBSKLAUSUL FOR SKÆRPELSE AF STRAFFEN FOR UTRYGHEDSSKABENDE TIGGERI)

Justitsministeriet har ved e-mail af 9. januar 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til et udkast til forslag til lov om ændring af lov om ændring af straffeloven (Ophævelse af udløbsklausul for skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri).

Ved lov nr. 753 af 19. juni 2017 (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri) blev straffen for tiggeri skærpet, og kravet om forudgående advarsel fra politiets side som en betingelse for at kunne straffe en person for tiggeri, blev afskaffet i de tilfælde, hvor tiggeriet er begået i gågader, ved stationer, i eller ved supermarkeder eller i offentlige transportmidler.<sup>1</sup> Loven indeholdt en udløbsklausul, hvorefter loven skulle ophæves den 1. juli 2020. Nærværende udkast ønsker at ophæve denne klausul, så reglerne bliver permanente.

Instituttet har følgende bemærkninger til lovforslaget:

### 1. SAMMENFATNING

Det er instituttets opfattelse, at tiggeri hovedsageligt er begrundet i sociale problemer, og at personer der tigger, hovedsageligt gør det af nød. Der er tale om en særlig udsatte gruppe, der ikke har fået opfyldt deres sociale og økonomiske menneskerettigheder. Disse personers sociale problemer løses ikke ved permanent at hæve straffen for tiggeri på bestemte steder, og bør søges løst via sociale tiltag. Instituttet

---

<sup>1</sup> Se i den forbindelse Institut for Menneskerettigheders hørings svar af 9. juni 2017 over lovforslaget, tilgængelig på:  
<https://menneskeret.dk/hoeringssvar/skaerpelse-straffen-utryghedsskabende-tiggeri>.

bemærker endvidere, at det er afgørende, at de indførte regler i efterforsknings- og tiltalepraksis ikke håndhæves på diskriminerende vis.

Der har instituttet bekendt ikke været foretaget en tilbundsående undersøgelse af, i hvilket omfang de indførte regler har ført til, at færre mennesker tigger, og hvilken betydning ændringen har haft for de hjemløses dagligdag og levevilkår fra lovforslagets vedtagelse og frem til i dag. Det er instituttets opfattelse, at det er væsentligt med en sådan undersøgelse, når det skal vurderes, om reglerne skal gøres permanente ved at ophæve udløbsklausulen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Regeringen afsøger andre løsninger på ordensmæssige problemer som socialt udsatte, herunder udenlandske hjemløse, kan skabe ved deres tilstedeværelse i det offentlige rum – uden at kriminalisere og hæve straffen for handlinger direkte relateret til fattigdom og hjemløshed som eksempelvis tiggeri.
- Justitsministeriet sikrer, at politiets håndhævelse af loven ikke diskriminerer enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel nationalitet eller etnicitet.
- Justitsministeriet, med inddragelse af relevante eksterne aktører, foretager en evaluering af lovens effekt, reglernes betydning for udsatte gruppers levevilkår og håndhævelsen af reglerne i praksis, før et lovforslag om afskaffelse af udløbsklausulen bliver fremsat.

I det følgende vil instituttets nærmere bemærkninger til lovforslaget blive gennemgået.

## **2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER**

### **2.1. KRIMINALISERING AF TIGGERI**

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.<sup>2</sup>

I FN's guidende principper for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder fremhæves det, at staterne bør ophæve eller reformere love, der kriminaliserer hjemløses livsopretholdende

---

<sup>2</sup> Se eksempelvis præambelen til både FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

handlinger, der foretages i det offentlige rum, såsom at sove, tigge, og spise.<sup>3</sup>

FN's Specialrapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder har også udtrykt bekymring over, at hjemløshed og fattigdom benyttes som indikatorer for kriminalitet. Specialrapportøren anbefaler, at lovgivning der direkte eller indirekte diskriminerer mod fattige menneskers rettigheder, interesser og levegrundlag skal evalueres eller ophæves.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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 tiggeri.<sup>6</sup>

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

---

<sup>3</sup> FN's Guidelines on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 66 (c).

Tilgængelig på:

[https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf).

<sup>4</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 og pkt. 96. Tilgængelig på: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-67-278.pdf>.

<sup>5</sup> Miloon Kothari, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the rights to an adequate standard of living, Rapport til FN's Menneskerettighedskommission, E/CN.4/2005/48, 2005, pkt. 32 og 70 (c) (ii). Tilgængelig på:

<https://www.refworld.org/docid/42d66e8a0.html>.

<sup>6</sup> 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:

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW7I1MtEjVgFZjOTx%2Bv7mTUvkKWW%2FrjBRu8HNz0Bl%2Bzb87gtYlimVL5%2BjFD6f1L76xMZCYMwTzITb2Jpme6cOwejXBwB%2Bnoj%2FiM2aq3gz1%2BR9>.

Hjemløshed er tæt forbundet med alvorlige sociale problemer, fattigdom, misbrug og psykiske lidelser. Handlinger som at samle pant, sælge hjemløsemagasiner eller tigge, er en del af de mest socialt udsatte hjemløses primære indtægtskilde eller fungerer som supplerende indtægt for at have råd til at købe mad og andre fornødenheder. Hjemløse personers tiggeri foregår ligesom mange andre af deres livsopretholdende handlinger såsom at sove eller spise i det offentlige rum.

Det er instituttets opfattelse, at tiggeri hovedsageligt er begrundet i sociale problemer, og at personer der tigger, hovedsageligt gør det af nød. Der er tale om en særlig udsatte gruppe, der ikke har fået opfyldt deres sociale og økonomiske menneskerettigheder. Disse personers sociale problemer løses ikke ved permanent at hæve straffen for tiggeri på bestemte steder, og bør søges løst via sociale tiltag.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen afsøger andre løsninger på ordensmæssige problemer som socialt udsatte, herunder udenlandske hjemløse, kan skabe ved deres tilstedeværelse i det offentlige rum – uden at kriminalisere og hæve straffen for handlinger direkte relateret til fattigdom og hjemløshed som eksempelvis tiggeri.

## **2.2. RISIKOEN FOR DISKRIMINERENDE PRAKSIS**

Menneskeretten forbyder både direkte og indirekte diskrimination, herunder diskrimination på baggrund af nationalitet, etnicitet, og social oprindelse.<sup>7</sup>

De regler, som udkastet ønsker permanent at indføre, er generelt formuleret og gælder for alle mennesker i Danmark. Der er dermed ikke tale om direkte diskrimination.

Det skal dog samtidig sikres, at reglerne ikke udgør indirekte diskrimination. Indirekte diskrimination foreligger, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis stiller personer med en bestemt alder, handicap, køn, race eller etnicitet, religion eller tro eller seksuelle orientering ringere end andre personer. Der er dog ikke tale om indirekte diskrimination, hvis en bestemmelse,

---

<sup>7</sup> Som eksempler kan nævnes Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, FN's verdenserklærings artikel 7, og FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheders artikel 2.

betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Det fremgår af udkastet, at baggrunden for de regler, man nu ønsker at gøre permanente ved at ophæve udløbsklausulen, var den daværende regerings behov for at styrke indsatsen mod udenlandske tilrejsende, som slår lejr på offentlige steder og skaber utryghed (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2). De indførte regler har dermed baggrund i problemstillinger, der relaterer sig til udenlandske hjemløse.

Instituttet bemærker, at de indførte regler i efterforsknings- og tiltalepraksis ikke må håndhæves på diskriminerende vis.

En del fattige statsborgere fra østeuropæiske EU-lande lever i dag som hjemløse i Danmark. De har i vidt omfang ret til at opholde sig i Danmark efter EU-retten, og kan ikke af- eller udvises på baggrund af subsistensløshed. De nægtes i vidt omfang adgang til offentlige herberger, har begrænset ret til forsørgelsesydelse efter dansk sociallovgivning, og overnatter blandt andet i det offentlige rum, ligesom en del af denne gruppe skaber sig et indtægtsgrundlag ved blandt andet tiggeri.<sup>8</sup>

Tiggeri er strafbart i Danmark, og politiet skal iværksætte en efterforskning af strafbare forhold. En målrettet indsats må dog ikke betyde, at anvendelsen af de indførte regler alene medfører strafforøgelse af udenlandske statsborgere, der tigger, sammenlignet med danske statsborgere i en tilsvarende situation. I den forbindelse skal instituttet gøre opmærksom på, at der i perioden 1. juli 2017 til 13. juni 2018 var blevet dømt 55 personer for tiggeri efter de regler, der nu ønskes permanentgjort. Der var ingen danskere iblandt dem.<sup>9</sup> Det kan ikke på den baggrund alene konkluderes, at håndhævelsen af loven udgør diskrimination, men statistik over, hvem reglerne rammer, er et blandt flere momenter i vurderingen af, om håndhævelse af generelle regler udgør indirekte diskrimination.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Se Institut for Menneskerettigheder, Uregistrerede migranter – status 2018. Tilgængelig på:

[https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/status/2018/ureg\\_migranter\\_status\\_2018.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/status/2018/ureg_migranter_status_2018.pdf).

<sup>9</sup> Justitsministeriet, Svar på spørgsmål nr. 812 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, 11. december 2018. Tilgængelig på:

<https://www.ft.dk/samling/20171/almDEL/reu/spm/812/index.htm>.

<sup>10</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Gillan og Quinton mod Storbritannien, sagsnummer 4158/05, dom af 12. januar 2010, præmis 85.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet sikrer, at politiets håndhævelse af loven ikke diskriminerer enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel nationalitet eller etnicitet.

### 2.3. EVALUERING AF LOVEN

Folketinget hastebehandlede det lovforslag, der indførte de regler, der nu ønskes permanentgjort. Forslaget blev fremsat den 2. juni 2017 og 1. behandlet samme dag, og blev både 2. og 3. behandlet den 14. juni 2017.<sup>11</sup> Fristen for høringssvar var endvidere den 9. juni 2017. Der har dermed ikke forud for vedtagelsen været tilstrækkelig tid til at undersøge eksempelvis konsekvenserne af lovforslaget, og om man kunne løse ordensmæssige problemer på andre måder end dem, som lovforslaget foreslog.

Udover de ovenfor anførte tal fra juni måned 2018 over personer dømt efter de indførte regler, fremgår det af udkastet, at Rigspolitiet vurderer, at afskaffelsen af kravet om forudgående advarsel fra politiets side samt strafskærpelsen har været med til at sikre, at der i dag er længere imellem, at borgere udsættes for utryghedsskabende tiggeri (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2).

Der har instituttet bekendt ikke været foretaget en tilbundsående undersøgelse af, i hvilket omfang de indførte regler har ført til, at færre mennesker tigger, og hvilken betydning ændringen har haft for de hjemløses dagligdag og levevilkår fra lovforslagets vedtagelse og frem til i dag. Det er instituttets opfattelse, at det er væsentligt med en sådan undersøgelse, når det skal vurderes, om reglerne skal gøres permanente ved at ophæve udløbsklausulen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet, med inddragelse af relevante eksterne aktører, foretager en evaluering af lovens effekt, reglernes betydning for udsatte gruppers levevilkår og håndhævelsen af reglerne i praksis, før et lovforslag om afskaffelse af udløbsklausulen bliver fremsat.

Der henvises til ministeriets sagsnummer: 2019-731-0049.

---

<sup>11</sup> Se tidsplanen for L 215 Forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri). Tilgængelig på: <https://www.ft.dk/samling/20161/lovforslag/L215/tidsplan.htm>.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

AFDELINGSLEDER