

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark
jm@jm.dk

Kopi til
cam@jm.dk

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

DOK. NR. 17/01380-3

HØRING OVER UDKAST TIL BEKENDTGØRELSE OM ÆNDRING AF ORDENSBEKENDTGØRELSEN

26. JUNI 2017

Justitsministeriet har ved e-mail af 19. juni 2017 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 mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.

Justitsministeriet har givet en høringsfrist til 26. juni 2017 og ændringen forventes at træde i kraft 30. juni 2017.

Instituttet har følgende bemærkninger til udkastet:

1. GENERELLE BEMÆRKNINGER

Det fremgår af høringsbrevet, at udkastet skal udmønte det initiativ mod tilrejsende udlændinges lejre i det offentlige rum, som vedrører udvidelsen af muligheden for at udstede zoneforbud, som justitsministeren præsenterede 31. maj 2017.¹

Instituttet skal indledningsvis henvise til den bekymring instituttet har udtrykt over for de øvrige tiltag regeringen og Folketinget de seneste måneder har taget rettet mod særligt udenlandske hjemløse, der tilsvarende gør sig gældende for udkastet til ændringsbekendtgørelse.²

¹ Se Justitsministeriets pressemeddelelse af 31. maj 2017, 'Regeringen skærper indsats mod teltlejre', tilgængelig på: <http://justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2017/regeringen-skaerper-indsats-mod-teltlejre>.

² Instituttets høringsvar af henholdsvis 19. december 2016 (om indførelse af lejr-forbud), tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/01_januar_17/hoeringssvar_til_udkast_til_bekendtgørelse_om_ændring_af_ordensbekendtgørelsen.pdf og 9. juni 2017 (om skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri)

Instituttet er bekymret for de menneskeretlige konsekvenser for socialt udsatte, når de ordensmæssige problemer, som socialt udsattes ophold og livsopretholdende handlinger i det offentlige rum skaber, kriminaliseres og søges løst med nye forbud, strafskærpelser og en intensiv politiindsats, fremfor sociale tiltag, der tillige søger at afhjælpe de sociale problemer, der som oftest ligger til grund for den ordensforstyrrende adfærd.

Udkastet er neutralt formuleret og zoneforbuddet vil omfatte enhver, der overtræder ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4 (lejrforbuddet). Det fremgår dog af høringsbrevet samt justitsministerens pressemeddelelse, at zoneforbuddet er et initiativ mod tilrejsende udlændinges lejre i det offentlige rum. Som instituttet tidligere har understreget i forbindelse med behandlingen af skærpelsen af straffelovens betleribestemmelse, må disse tiltag ikke føre til en diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.³

Instituttet skal endvidere henvise til sit høringssvar af 19. december 2016 for så vidt angår spørgsmålet om valg af reguleringsform ved indførelse af nye forbud mv., herunder forbud, der medfører indgreb i beskyttede rettigheder.⁴

2. MENNESKERETTEN

2.1 BEVÆGELSESFRIHEDEN

Egentlige forbud, mod at hjemløse eller andre personer må opholde sig i bestemte områder eller zoner, udgør et indgreb i friheden til at vælge opholdssted, der blandt andet er beskyttet i Tillægsprotokol 4, artikel 2, stk. 1, til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og artikel 12, stk. 1 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder. Bestemmelserne fastslår, at personer, der lovligt befinder sig på en stats område, har ret til at færdes frit inden for dette og til frit at vælge sit opholdssted.

tilgængelig på:

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/06_juni_17/hoeringssvar_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_straffeloven_skaerpelse_af_straffen_for_utyghedsskabende_tiggeri.pdf.

³ Se tilsvarende Justitsministeriet, Kommenteret høringsoversigt, Forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri), pkt. 2.1, L215, bilag 5.

⁴ Høringssvar af 19. december 2016 (om indførelse af lejr-forbud), se link note 2.

Indgreb i bevægelsesfriheden skal have hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalt), jf. EMRK TP 4, artikel 2, stk. 3.

Der kan f.eks. gøres indgreb i rettigheden af hensyn til den offentlige tryghed, for at opretholde den offentlige orden eller for at forebygge kriminalitet, jf. EMRK TP 4, artikel 2, stk. 3.

Indgreb i bevægelsesfriheden skal som nævnt være proportionalt med det tiltænkte (legitime) hensyn.

Proportionalitetsvurderingen stiller krav til såvel den geografiske og den tidsmæssige udstrækning af et opholdsforbud.

Indgreb i bevægelsesfriheden vil desuden alene være proportionalt, såfremt det er konkret begrundet i den enkelte persons faktuelle forhold.⁵

2.2 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.

Et indgreb i bevægelsesfriheden, som ikke er begrundet i den enkeltes adfærd, men i den pågældendes nationalitet, etnicitet, social status eller tilhørsforhold til en socialt udsat gruppe, er derfor problematisk i forhold til blandt andet EMRK's diskriminationsforbud i artikel 14 i sammenhæng med TP 4, artikel 2, stk. 3.

FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder indeholder 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.

Forskelsbehandling af eksempelvis udlændinge i forhold til egne statsborgere skal derfor ske på et sagligt grundlag, og forskelsbehandlingen skal stå i rimeligt forhold til det forfulgte formål (proportionalitet). Det synes ikke muligt at pege på en saglig begrundelse for at forskelsbehandle mellem eksempelvis danske statsborgere og udlændinge i forhold til de foreslåede zoneforbud.⁶

Forbuddet mod diskrimination omfatter både direkte og indirekte diskrimination, og uanset om diskrimination sker på baggrund af lovgivning eller administrativ praksis.

⁵ Se f.eks. EMD i Nalbantski mod Bulgarien (2011), pr. 66.

⁶ Se tilsvarende Justitsministeriets svar på Spørgsmål nr. 4 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri) (L 215).

2.3 KRIMINALISERING AF HJEMLØSE OG ANDRE SOCIALT UDSATTE

Zoneforbuddet kan gives ved overtrædelse af ordensbekendtgørelsens 'lejrforbud' i § 3, stk. 4., og er dermed rettet mod personer, der under lejr-lignende forhold overnatter i det offentlige rum, oftest hjem- eller boligløse.

I menneskeretligt perspektiv er fattige og hjemløse individer, mennesker som ikke er lykkedes med at få opfyldt deres sociale og økonomiske menneskerettigheder. Sociale og økonomiske rettigheder er omfattet af en række menneskerettighedskonventioner. FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder omfatter blandt andet retten til social sikkerhed (artikel 9) og retten til en passende levestandard, herunder retten til mad, tøj, bolig (artikel 11). Af EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder fremgår, at retten til social bistand og boligstøtte anerkendes og respekteres, og at denne rettighed skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler, med henblik på at bekæmpe social udstødelse og fattigdom.⁷

Både sociale og økonomiske rettigheder og borgerlige og politiske rettigheder vedrører det enkelte menneskes værdighed.⁸ Alle menneskerettigheder anses som udelelige, ligeværdige og indbyrdes forbundne og afhængige.⁹ Socialt udsatte som ikke får opfyldt deres sociale og økonomiske menneskerettigheder er ofte også særligt sårbare i forhold til beskyttelsen af borgerlige og politiske rettigheder.¹⁰

Der findes en række ikke-juridisk bindende anbefalinger fra blandt andet FN's Menneskerettighedsråds såkaldte specialrapportører, der anbefaler, at man undgår at kriminalisere hjemløses livsopretholdende handlinger, der foretages i det offentlige rum, såsom at sove, tigge, spise, samt handlinger, der relaterer sig til personlig hygiejne.¹¹ Dette

⁷ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 34(3).

⁸ Se eksempelvis præambelen til både FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

⁹ 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.

¹⁰ FN's Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 16.

¹¹ Se blandt andet FN's Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 66 (c), 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 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, Rapport til FN's Menneskerettighedsråd, 30. december 2015, A/HRC/31/54, pkt. 91 (e).

skyldes, at en sådan praksis antages yderligere at stigmatisere og marginalisere socialt udsatte og kan have en række negative menneskeretlige konsekvenser for en socialt udsat gruppe mennesker.¹²

3. VEDR. ÆNDRING AF ORDENSBEKENDTGØRELSENS § 6

Det fremgår af udkastet til ændringsbekendtgørelse, at en person der har overtrådt bekendtgørelsens 'lejr-forbud' i § 3, stk. 4, kan meddeles forbud imod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for en radius af 400 meter, hvor lejr-forbuddet er overtrådt, jf. udkastets forslag til ny § 3, stk. 3.

Zoneforbuddet vil derfor kunne meddeles allerede første gang 'lejr-forbuddet' overtrædes.

Det fremgår af udkastet, at en overtrædelse af zoneforbuddet efter udkastets forslag til ny § 3, stk. 3, vil kunne medføre en udvidelse af zoneforbuddet til 800 meter, jf. udkastets forslag til ny § 3, stk. 4.

Overtrædelse af begge forbud straffes efter udkastet med bøde, jf. udkastets forslag til ny § 18, stk. 1.

Det er uklart, om der kræves domfældelse eller bødevedtagelse for overtrædelse af § 3, stk. 4, forud for meddelelse af zoneforbuddet.¹³

Det er efter forslaget en betingelse for at meddele zoneforbud efter både udkastets forslag til ny § 3, stk. 3 og stk. 4, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage forseelserne inden for det område, som forbuddet vil omfatte.

En tilsvarende betingelse kendes fra de allerede eksisterende regler om zoneforbud i ordensbekendtgørelsen. Det er imidlertid uklart, hvordan denne betingelse nærmere skal forstås, og hvilke forhold, der vil kunne tillægges vægt ved denne vurdering.¹⁴

¹² 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.

¹³ Se Ib Henricson, Politiret, 2016, s. 523-24 om den tilsvarende usikkerhed i forhold til ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2. Forfatteren antager, at der formentlig ikke kræves domfældelse e.l., men at det er tilstrækkeligt, at det ud fra de foreliggende oplysninger vurderes, at den pågældende kunne være domfældt, hvis der var rejst en straffesag.

¹⁴ Ib Henricson antager, at der må stilles krav om en konkret fare for gentagelse, svarende til det almindelige princip i politiretten, se Ib Henricson, Politiret, 2016, s. 523-24.

Justitsministeriet har udstedt en vejledning om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4 (efter udkastet foreslås denne bestemmelse videreført som stk. 6).¹⁵ § 6, stk. 4 er primært rettet mod åbenlys handel med narkotika og bistand hertil samt bandevagter, hvis adfærd er intimiderende eksempelvis ved opstilling iført skudsikre veste mv. i kriminalitetsbelastede områder. Af vejledningens pkt. 3.2 fremgår, at der i forhold til kravet om fare for gentagelse f.eks. kan lægges vægt på den pågældendes tilhørsforhold til en bande og den generelle situation i området.

Det er formentlig næppe muligt udtømmende at opliste, hvilke forhold der kan lægges vægt på ved vurderingen af, om der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage forseelserne inden for det område, som forbuddet vil omfatte.

Idet justitsministeren over for Folketinget har tilkendegivet, at man ikke med lejr-forbuddet vil kriminalisere hjemløshed,¹⁶ bør det dog afklares, at hjemløshed heller ikke i sig selv bør give formodning for gentagelse og dermed meddelelse af zoneforbud for overtrædelse af lejr-forbuddet.

Dette ville eventuelt kunne ske ved udstedelse af vejledning eller en opdatering og udvidelse af den eksisterende vejledning om zoneforbud efter ordensbekendtgørelsen § 6, stk. 4, således ordensbekendtgørelsens øvrige zoneforbud medtages i vejledningen.

Dette vil ligeledes styrke den enkeltes retssikkerhed, idet vejledningen tillige præciserer de forvaltningsretlige spørgsmål, der opstår i forbindelse med politiets udstedelse af zoneforbud, herunder reglerne om partshøring, begrundelse og klagevejledning.

En korrekt anvendelse af ordensbekendtgørelsens zoneforbud, herunder iagttagelse af de forvaltningsretlige regler om en konkret og individuel vurdering, partshøring, begrundelse og klagevejledning, er afgørende for, at de konkrete afgørelser om indgreb i bevægelsesfriheden er i overensstemmelse med menneskeretten.

4. ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler,

¹⁵ Vejledning nr. 9319 af 31. marts 2017 om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4.

¹⁶ Folketinget, Retsudvalget 2016-17, REU alm. del, endeligt svar på spørgsmål 211.

- at regeringen afsøger andre løsninger på de ordensmæssige problemer, som socialt udsatte, herunder udenlandske hjemløse, kan skabe – uden at indføre nye forbud direkte relateret til fattigdom og hjemløshed,
- at regeringen sikrer, at enkelte befolkningsgrupper på baggrund af eksempelvis nationalitet eller etnicitet ikke diskrimineres ved meddelelse og håndhævelse af de foreslåede zoneforbud,
- at justitsministeren ved administrativ forskrift fastsætter de nærmere retningslinjer for anvendelsen af de foreslåede zoneforbud.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

MONITORERINGSCHEF