



De hjemløses landsorganisation

Sundholmsvej 34, st.  
2300 København S

Tlf. 8993 7060  
CVR. 2926 2403

sand@sandudvalg.dk  
www.sandudvalg.dk

strafferetskontoret@jm.dk  
ser@jm.dk

København 9. juni 2017

**Forslag til Lov om ændring af straffelovens § 1 stk. 2 og 3:**

(Skærpende af straffen for utryghedsskabende tiggeri)

SAND, de hjemløses landsorganisation skal hermed kvittere for modtagelse af høringskrivelse vedrørende ændring af Straffeloven.

Vi forstår, at det fremsendte forslag til lovændring skal ses i sammenhæng med forbuddet mod ophold i lejre i det offentlige rum.

I SAND ønsker vi ikke kriminalisering af fattige eller af den fattigdom, der følger af EU's regelsæt om "*Arbejdskraftens fri bevægelighed*" og vi ønsker ikke en "*Fattigdommens fri bevægelighed*".

Vi oplever dagligt (specielt i København) konflikter mellem udenlandske migranter/hjemløse og danske hjemløse. Der forekommer vold, trusler om vold og der skabes usikkerhed. Konfliktniveauet blandt hjemløse er højt. Det er blevet forværret i takt med, at der er kommet flere migranter/hjemløse og flere danske hjemløse.

Det har også den konsekvens at faciliteter, der var tiltænkt danske hjemløse i stigende grad fyldes op af udenlandske fattige migranter/hjemløse med reduktion af de få hjælpemuligheder, der findes i forvejen.

Vi tror ikke forslaget vil afhjælpe det generelle problem, og vi tror heller ikke det vil afhjælpe problemet lokalt. Tværtimod tror vi at det vil skabe endnu større problemer for udenlandske hjemløse, der i forvejen er hårdt pressede, og derved øge konfliktniveauet på gadeplan.

Vi ser lovforslaget rettet mod hjemløselejre og dette sidste lovforslag rettet mod tiggeri mere som en lappeløsning end som en langsigtet plan. Der er ingen tvivl om, at der er problemer og at disse problemer vil vokse voldsomt i fremtiden.

Alene det faktum, at EU selv fastslår i deres "*Annual report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union 2016*" anslår, at 118,8 millioner mennesker i EU landene pt. er fattigdomstruede med risiko for social udstødelse, og at det gør at der skal og må handles langsigtet. Vi siger hellere "Forbyd fattigdom i stedet for at straffe fattige".

Det er SAND's opfattelse, at der er tale om et EU skabt problem, som primært skal løses i EU regi, f.eks. som Københavns Overborgmester foreslår, at "opholdsdirektivet" ændres så man skal have en adresse, hvis man som arbejdssøgende vil benytte muligheden i den fri bevægelighed. Ligeledes bør EU pålægge de enkelte medlemslande at føre en arbejdsmarkeds- og socialpolitik, så Europa undgår fattigdomsmigranter.

SAND mener at alle hjemløse bør hjælpes uanset nationalitet. Derfor mener vi også at der bør laves tiltag, der tilgodeser udenlandske hjemløses behov. F.eks. er det vor opfattelse, at der til herværende udenlandske fattigdomsmigranter/hjemløse skal oprettes eksilcentre, hvor man kan modtage akut lægehjælp og social vejledning i forhold til hjemrejse til eget land.

Med venlig hilsen

Ask Svejstrup  
Sekretariatsleder i SAND

Justitsministeriet

strafferetskontoret@jm.dk og ser@jm.dk

Formand: Kristian Mølgaard

Solbjergvej 3, 2.

2000 Frederiksberg

20 64 44 23

[krm@boelskifteadvokater.dk](mailto:krm@boelskifteadvokater.dk)

Sekretariat: Peter Trudso

Rådhuspladsen 16

1550 København V

28 13 64 95

[pt@strafferetsadvokaten.dk](mailto:pt@strafferetsadvokaten.dk)

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

9. juni 2017

**Sagsnr.: 2017-731-0087, Høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpeelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri)**

Ved e-mail af 2. juni 2017 har Justitsministeriet med svarfrist til den 9. juni 2017 kl. 12.00 anmodet Landsforeningen af Forsvarsadvokater om eventuelle bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

Det foreslås at afskaffe kravet om forudgående advarsel fra politiet, når tiggeriet er begået i gågade, ved stationer eller i offentlige transportmidler.

Det foreslås endvidere, at det ved fastsættelse af straffen skal indgå som en skærpende omstændighed, at tiggeriet begås et af de nævnte steder. Der er herved lagt op til, at straffen i førstegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til ubetinget fængsel i 14 dage.

I den anledning kan det oplyses, at høringen har været forelagt landsforeningens bestyrelse.

Lovforslaget giver anledning til en lang række overvejelser og er langt mere komplekst end som så.

På grund af den korte svarfrist er det ikke muligt at afgive et høringssvar inden for den fastsatte frist.

Landsforeningen skal derfor opfordre til, at lovforslaget ikke sættes til afstemning i folketinget på det foreliggende grundlag.

Med venlig hilsen

Kristian Mølgaard



DET KRIMINAL  
PRÆVENTIVE RÅD

Justitsministeriet

[strafferetskontoret@jm.dk](mailto:strafferetskontoret@jm.dk)

Ejby Industrivej 115-125  
2600 Glostrup

Tlf. 43 44 88 88  
Fax 45 15 01 39

[dkr@dkr.dk](mailto:dkr@dkr.dk)  
[www.dkr.dk](http://www.dkr.dk)

## Høring over skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri

Hermed Det Kriminalpræventive Råds (DKR) høringssvar efter Justitsministeriets anmodning per e-mail den 2. juni 2017.

DKR arbejder for at fastholde det høje tryghedsniveau i befolkningen, hvorfor DKR finder det positivt, at regeringen har fokus på, hvordan utryghedsproblematikken, som der er forbundet ved tiggeri mv. i det offentlige rum, kan løses.

7. juni 2017

DKR-nummer:  
17-131-0129

DKR finder dog ikke, at det konkrete lovforslag medvirker til, at problematikken omkring tiggeri bliver løst eller reduceret.

Sagsbehandler:  
AYR/AKN

Det er DKR's vurdering, at en marginal strafforøgelse ikke har en forebyggende effekt, idet udenlandske tiggere formentlig ikke kender til strafniveauet for betleri i Danmark.

Direkte tlf.:  
45153695

[ayr@dkr.dk](mailto:ayr@dkr.dk)

DKR mener endvidere, at persongruppen som lovforslaget omhandler ofte omhandler en særligt udsat gruppe, hvor alternativet til betleri for at kunne ernære sig selv og en evt. familie, i realiteten ikke er fast arbejde eller lignende, men derimod mere skjulte og alvorlige former for kriminalitet. DKR kan derfor frygte, at en forøget politiindsats og forhøjet straf mod betleri, kan medføre, at der sker en forskydning herimod flere tyverier og lignende formueforbrydelser.

*European Crime Prevention Network (EUCPN)* har tidligere arbejdet med denne type af problemstillinger.<sup>1</sup> EUCPN kunne evt. være behjælpelig med at etablere kontakt til kriminalpræventive eksperter i lande som eksempelvis Bulgarien, Tjekkiet, Ungarn, Rumænien og Slovakiet, der har mere erfaring med dette område med henblik på at identificere god praksis.

Med venlig hilsen

Anna-Karina Nickelsen  
Sekretariatschef

<sup>1</sup> [http://www.foresee.hu/uploads/tx\\_abdownloads/files/Good\\_Practices\\_in\\_Conflict\\_Resolution.pdf](http://www.foresee.hu/uploads/tx_abdownloads/files/Good_Practices_in_Conflict_Resolution.pdf)

[strafferetskontoret@jm.dk](mailto:strafferetskontoret@jm.dk)  
[ser@jm.dk](mailto:ser@jm.dk)

**RÅDET FOR  
SOCIALT  
UDSATTE**

8. juni 2017

### **Lov om ændring af straffeloven (skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri)**

Justitsministeriet har d. 2. juni bedt om en eventuel udtalelse fra Rådet for Socialt Udsatte vedrørende ovennævnte lovforslag, som er fremsat af Justitsministeren samme dag.

Det fremgår af høringsbrevet, at et udkast til lovforslag ikke er sendt i høring før fremsættelsen, idet der har været et ønske om en hurtig fremsættelse af lovforslaget.

I lighed med det hørings svar, Rådet afgav d. 5. januar vedr. ændring af ordensbekendtgørelsen (forbud mod at etablere og opholde sig i lejre), vil Rådet bemærke, at nærværende forslag ikke forholder sig til de problemer, hjemløse har, og hvordan de bør løses.

Ligeledes vil Rådet henlede opmærksomheden på, at det forslag, der nu hastebehandles, vedrører problemer, som har eksisteret længe, og som er årligt tilbagevendende især i sommermånederne. Rådet mener, at man frem for akutte og sporadiske løsninger bør arbejde mere grundigt og langsigtet med at løse de problemer det skaber, når såkaldt "udenlandske tilrejsende" slår lejr på offentlige steder og "skaber utryghed og gener for omkringboende og forbipasserende", som det hedder i forslagets bemærkninger.

I den debat, der har været i forbindelse med forslaget, er det blevet tydeligt - ligesom det var tilfældet med ændringen af ordensbekendtgørelsen tidligere på året - at forslaget først og fremmest retter sig mod udenlandske hjemløse, og særligt romaer. Ændringen vil imidlertid kunne finde anvendelse over for alle mennesker, der gør sig skyldige i tiggeri på de nævnte steder. 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.

Det hedder i bemærkningerne, at "det, som vi aktuelt er vidne til i København, hører på ingen måde hjemme i vores samfund". Dette er Rådet for så vidt enig i. Rådet finder ikke, at det hører hjemme i et velfærdssamfund, at mennesker skal tage mere eller mindre fast ophold i parker, på veje osv. uden at kunne skaffe sig mad, varme, ordentlige sanitære forhold, læ for regn og blæst, beskyttelse fra overgreb osv. Det er imidlertid Rådets klare opfattelse, at disse problemer skal afhjælpes ved sociale indsatser og ikke ved straf.

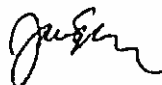
Rockwoolfondens Forskningsenhed offentliggjorde i 2015 en undersøgelse, der er foretaget blandt gade-migranter fra Rumænien, som opholder sig i hhv. Oslo, Stockholm og København.

Undersøgelsen viste, at 100 % af dem, der tigger, hellere vil have et arbejde, at 80 % af dem, der tigger, finder det ydmygende, at hver tredje er blevet råbt ad på gaden og at hver tredje er blevet vækket om natten af politi eller vagter.

Rådet finder, at nærværende forslag er egnet til at skabe en yderligere marginalisering af udenlandske hjemløse, og i særdeleshed romaer og rumænske hjemløse. Rådet finder det endvidere strafferetsligt helt ud af proportioner i forhold til "forseelsen tiggeri", at tiggeri i udkastet til lovforslag kan medføre 14 dages fængsel uden forudgående advarsel.

Det fremgår af ministeriets beregninger, at lovforslaget vurderes at indebære en merudgift på op til 8,0 mio. kr. årligt fra 2018 og frem. Rådet anbefaler, at disse penge i stedet bruges på at sikre finansiering af sociale akuttilbud til udsatte mlgranter, herunder overnatning, hygiejne og mad.

Med venlig hilsen



Jann Sjørnsen

## Selina Rosenmeier

---

**Fra:** Jan Hempel [Jan.Hempel@politiforbundet.dk]  
**Sendt:** 6. juni 2017 11:34  
**Til:** ÆStrafferetskontoret (951s18); Selina Rosenmeier  
**Emne:** VS: Udkast til lovforslag (høring) j. nr. 2017-731-0087  
**Vedhæftede filer:** Udkast til lovforslag (høring) [DOK2327645].pdf; Høringsliste [DOK2328328].pdf; Høringsbrev [DOK2328062].pdf; fessdPacket.xml

**docId:** http://101vs319/sjdep09p/DOK2331670  
**SJ:** -1

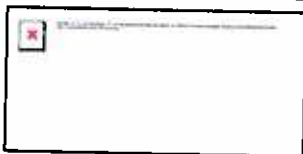
Til Justitsministeriet.

Politiforbundet har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Politiforbundets jr.nr. 2017-00441.

På forbundets vegne - og med venlig hilsen

Jan Hempel  
Forbundssekretær



H. C. Andersens Boulevard 36  
DK-1553 København V

Tlf. +45 3345 5900

E-mail [mail@politiforbundet.dk](mailto:mail@politiforbundet.dk)

---

**Fra:** Justitsministeriet [<mailto:im@im.dk>]  
**Sendt:** 2. juni 2017 10:01  
**Emne:** Udkast til lovforslag (høring) j. nr. 2017-731-0087

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen

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



RETSPOLITISK FORENING  
www.retspolitik.dk

## HØRINGSSVAR

Forslag til lov om ændring af straffeloven  
(Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri)

J. nr. 2017-731-0087

Retspolitisk Forening bifalder, at tiggeri og andre udtryk for fattigdom til enhver tid skal tages alvorligt og imødegås med omfattende indsatser. Lovforslagets hensigt er imidlertid tilsyneladende udelukkende at bekæmpe det tiggeri, der i sommermånederne udføres af tilrejsende udlændinge, herunder navnlig romaer fra forskellige medlemslande i den Europæiske Union. Hvorvidt den foreslåede strafskærpelse samt bortfald af advarsel er i stand til at afhjælpe dette problem, forekommer foreningen tvivlsomt.

Der kan næppe herske nogen tvivl om, at problemet med tilrejsende tiggere ikke alene er et dansk problem, men et problem der bør løses på europæisk plan som led i EU-samarbejdet.

I øvrigt finder Retspolitisk Forening anledning til at bemærke, at udtrykket "utryghedsskabende tiggeri" som overskrift i et lovforslag er egnet til at skabe uklarhed om tiggeri som socialt problem på nationalt eller europæisk niveau. Eksempelvis kan overskriften give anledning til overvejelser om, hvorvidt tiggeri, som er ikke-utryghedsskabende, er acceptabelt. Sociale problemer af den karakter, som tiggeri er udtryk for, finder foreningen under ingen omstændigheder acceptable.

Afslutningsvis bemærkes, at lovforslagets gennemførelse i praksis ifl. bemærkningerne s. 5 forventes at koste op til 8 mio. kr. årligt. At bruge dette beløb, der måske kan forekomme beskedent, på en tvivlsom indsats uden samtidig at tage fat på løsningen af tiggeri som socialt problem, forekommer ud fra en retspolitisk betragtning ganske perspektivløst.

København, den 8. juni 2017

Bjørn Elmquist  
Formand

Leif Hermann  
Medlem af bestyrelsen



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98

DATO 8 juni 2017  
SAGSNR. 2017 - 1610  
ID NR. 466308

[strafferetskontoret@jm.dk](mailto:strafferetskontoret@jm.dk)

**Høring - over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri)**

Ved e-mail af 2. juni 2017 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

Det fremgår af høringsbrevet, at justitsministeren den 2. juni 2017 har fremsat lovforslaget for Folketinget, og at udkastet ikke før fremsættelsen er sendt i høring, idet der er et ønske om en hurtig fremsættelse af lovforslaget. Det fremgår samtidig, at høringsfristen er den 9. juni 2017 kl. 12.00. På grund af pinsen har der reelt været en høringsfrist på 4 hverdage.

Advokatrådet skal i den forbindelse bemærke, at høringsfristen ikke er i overensstemmelse med Justitsministeriets egne retningslinjer for udformning af lovforslag med tilhørende bemærkninger, og at der ikke i lovforslagets bemærkninger redegøres nærmere for baggrunden for, at man har valgt en så kort høringsfrist.

Advokatrådet skal endvidere bemærke, at iværksættelse af høring efter fremsættelse af et lovforslag for Folketinget absolut bør have undtagelsens karakter, idet denne fremgangsmåde reelt gør høringsprocessen illusorisk, jf. herved også Justitsministeriets egen vejledning om lovkvalitet.

Advokatrådet savner en begrundelse for, at dette lovforslag om strafskærpelse for betleri har en sådan hastende karakter, at det berettiger en fravigelse af det normale udgangspunkt for udarbejdelse af lovforslag.

På baggrund af den korte høringsfrist har Advokatrådet ikke mulighed for at afgive et kvalificeret og gennembearbejdet hørings svar. Det bemærkes dog, at Advokatrådet af principielle årsager ikke udtaler sig om strafferammer.

Med venlig hilsen

  
Torben Jensen

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

WILDERS PLADS BK  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 9132 5626  
CBA@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 17/01269-3

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

9. JUNI 2017

Justitsministeriet har ved e-mail af 2. juni 2017 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om straffeloven (Skærpeelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri) senest den 9. juni 2017. Lovforslaget blev fremsat og førstebehandlet i Folketinget 2. juni 2017.

Instituttet har følgende bemærkninger til lovforslaget:

### 1. SAMMENFATNING

Det er instituttets opfattelse, at der bør findes andre løsninger end ubetinget fængselsstraf for at løse de ordensmæssige problemer, som tiggeri begået af mennesker med sociale problemer kan skabe ved deres tilstedeværelse i det offentlige rum. Instituttet finder det desuden afgørende, at der i håndhævelsen af loven ikke finder en diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis sted.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at

- der afsøges andre løsninger på de ordensmæssige problemer som socialt udsatte, herunder udenlandske hjemløse, kan skabe – uden at kriminalisere handlinger direkte relateret til fattigdom og hjemløshed
- regeringen sikrer, at håndhævelsen af loven ikke diskriminerer enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel nationalitet eller etnicitet.

I det følgende gennemgås lovforslagets indhold i pkt. 2 og en supplerende redegørelse for straffelovens nuværende betleriforbud i pkt. 3. Herefter gennemgås de relevante menneskeretlige retskilder i forhold til lovforslaget i pkt. 4 og instituttets bemærkninger til lovforslaget i pkt. 5. Endelig følger instituttets anbefalinger i pkt. 6.

## 2. LOVFORSLAGET

Efter lovforslaget vil kravet i straffelovens § 197 om at politiet skal give forudgående advarsel, før betleri kan straffes, ikke gælde, når forholdet er begået i gågade, ved stationer eller i transportmidler. Dette foreslås indsat som ny § 197, stk. 2.

Lovforslaget indebærer endvidere, at overtrædelse af betleribestemmelsen på disse steder skal dette betragtes som en skærpende omstændighed. Dette foreslås indsat som ny § 197, stk. 3. Af lovforslagets bemærkninger fremgår, at der lægges op til, at straffen i disse tilfælde som udgangspunkt fastsættes til ubetinget fængsel i 14 dage.

## 3. STRAFFELOVENS BETLERIBESTEMMELSE

Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger pkt. 2.1.1 om gældende ret, er betleri (tiggeri) kriminaliseret i straffelovens § 197.

Af bestemmelsen fremgår imidlertid ikke, hvad der skal forstås ved "betleri", ligesom lovforslagets bemærkninger ikke redegør nærmere herfor.

Der synes i den politiske debat om strafskærpelse for overtrædelse af betleri-bestemmelsen at have været tvivl om, hvorvidt det strafbare område begrænser sig til 'aktivt tiggeri' modsat 'passivt tiggeri',<sup>1</sup> og om en hjemløs kan straffes for at bede om en mønt<sup>2</sup>. I det følgende redegøres derfor nærmere for bestemmelsens indhold, domstolspraksis og Straffelovrådets udtalelser om bestemmelsen.

Ved betleri forstås, at en person beder om en gave som almisse.<sup>3</sup> Strafbarheden forudsætter dog, at henvendelsen sker på en sådan måde, at almenheden generes. Der kan ikke straffes for betleri, når der består et særligt forhold mellem gavegiver og gavemodtager, eller når opfordringen om at give en gave som almisse sker som led i almen velgørelse.<sup>4</sup>

Det følger af retspraksis, at der dømmes for betleri i tilfælde, hvor vedkommende ikke henvender sig direkte til forbipasserende, men

---

<sup>1</sup> Se eksempelvis DR.dk, '2025-plan: Fordobling af straf for tiggeri møder hård kritik', 2. september 2016, tilgængelig på:

<https://www.dr.dk/nyheder/regionale/midtvest/2025-plan-fordobling-af-straf-tiggeri-moeder-haard-kritik>

<sup>2</sup> Se eksempelvis DR.dk, 'S vil gerne være med til at fordoble straffen for tiggeri', 31. maj 2017, tilgængelig på: <http://www.dr.dk/nyheder/politik/s-vil-gerne-vaere-med-til-fordoble-straffen-tiggeri>

<sup>3</sup> Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov – Special del, s. 284 ff. Med henvisning til Straffelovskommissionens betænkning fra 1912.

<sup>4</sup> Ibid.

opfordrer til økonomisk hjælp ved eksempelvis at holde eller placere et skilt foran sig.

I en dom fra Østre Landsret havde den tiltalte i tre tilfælde enten båret eller anbragt et skilt i nærheden af sig med en synlig opfordring om økonomisk hjælp med angivelse af, at han var hjemløs.<sup>5</sup> I det første tilfælde havde den tiltalte siddet på gaden med et stykke pap foran sig, hvorpå stod: "Hjemløs: Hjælp venligst med en lille mønt til mad og drikke – på forhånd 1000 tak". I det andet tilfælde havde den tiltalte siddet med en skål foran sig samt et skilt, hvor på stod: "Hjemløs, penge til mad og drikke samt dagen og vejen" og i tredje tilfælde havde den tiltalte siddet med et papkrus foran sig samt et skilt, hvorpå stod: "Hjælp en hjemløs".

Østre Landsret fandt, at den tiltalte havde bedt om en gave som almisse på en måde, hvorved almenheden generes. Flertallet af dommerne mente, at der var krav om en personlig henvendelse for at kunne straffe for betleri, men at skiltene udgjorde en sådan personlig henvendelse. Rettens mindretal mente ikke, at der var krav om personlig henvendelse og fandt allerede af den grund, at tiltalte havde begået betleri.<sup>6</sup>

Betleri-bestemmelsen har tidligere været anvendt sjældent og det strafbare område er tidligere blevet indskrænket, strafferammen formildet og adgangen til strafbortfald udvidet, ligesom bestemmelsen har været foreslået ophævet.

I 1965 indskrænkede man det strafbare område for betleri, nedsatte strafferammen og udvidede adgangen til strafbortfald samt indførte kravet om, at betleri kun kan straffes efter forudgående advarsel fra politiet. I 1965-lovens forarbejder bemærkes, at principielle synspunkter taler for en fuld afkriminalisering af betleri med henvisning til de sociale problemer, der typisk er baggrunden for handlingen. Af forarbejderne fremgår dog, at hensynet til den offentlige orden gjorde, at man fandt det betænkeligt helt at ophæve bestemmelsen.<sup>7</sup>

I 1987 foreslog Straffelovrådet bestemmelsen ophævet, da bestemmelsen ansås for meget utidssvarende og i praksis betydningsløs.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Østre Landsrets dom af 13. november 2001 optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen som U.2002.479Ø og i Tidsskrift for Kriminalret som Tfk2002.95/3.

<sup>6</sup> Østre Landsrets dom af 13. november 2001 optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen som U.2002.479Ø og i Tidsskrift for Kriminalret som Tfk2002.95/3.

<sup>7</sup> Se Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer, s. 673 med henvisning til Folketingstidende 1964-65, tillæg A, sp. 970.

<sup>8</sup> Straffelovrådet, Betænkning nr. 1099 om strafferammer og prøveløsladelse, s. 208.

Straffelovrådet gentog samme opfattelse igen i 2002 og fandt, at betleri formentlig var bedst dækket i den dagældende politivedtægt (i dag ordensbekendtgørelsen). Efter Straffelovrådets opfattelse forudsatte en ophævelse af bestemmelsen dog en nærmere undersøgelse af samspillet mellem straffelovens betleribestemmelse og politivedtægten, hvilket rådet ikke havde haft mulighed for. Rådet anbefalede derfor foreløbigt bestemmelsen opretholdt.<sup>9</sup>

#### 4. MENNESKERETTEN

##### 4.1 TIGGERI OG MENNESKERET

Tiggeri er ikke omfattet af nogen menneskerettighedskonventioner og spørgsmålet om kriminalisering og straf for tiggeri er derfor ikke direkte reguleret i menneskeretten. Når dette alligevel giver anledning til menneskeretlige overvejelser skyldes det de mulige afledte menneskeretlige konsekvenser en sådan kriminalisering kan have for fattige, hjemløse og socialt udsatte mennesker.

I menneskeretligt perspektiv er fattige og hjemløse 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).

Det fremgår af EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, 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.<sup>10</sup>

Både sociale og økonomiske rettigheder og borgerlige og politiske rettigheder vedrører det enkelte menneskes værdighed.<sup>11</sup> Alle menneskerettigheder anses som udelelige, ligeværdige og indbyrdes forbundne og afhængige.<sup>12</sup> Socialt udsatte som ikke får opfyldt deres

---

<sup>9</sup> Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer, kapitel 21, pkt. 2.

<sup>10</sup> EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 34(3).

<sup>11</sup> Se eksempelvis præamblen til både FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

<sup>12</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.

sociale og økonomiske menneskerettigheder er ofte også særligt sårbare i forhold til beskyttelsen af borgerlige og politiske rettigheder.<sup>13</sup>

Der udarbejdes løbende en række ikke juridisk bindende fortolkningsbidrag, vejledninger og anbefalinger fra komitéer, der overvåger staternes implementering af konventionerne. Der er overvågningskomitéer knyttet til størstedelen af FN-konventionerne, ligesom FN's Menneskerettighedsråd blandt andet har udnævnt en Specialrapportør til at overvåge staternes implementering af retten til bolig og en Specialrapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder. De har flere gange haft fokus på de menneskeretlige konsekvenser ved at kriminalisere handlinger relateret til hjemløshed og fattigdom.

De forhold, de mest udsatte mennesker lever under, betyder, at de mange steder anses for at udgøre et ordensmæssigt problem, særligt i større byer, og mange lande har kriminaliseret handlinger, der relaterer sig til hjemløshed og fattigdom.

I FN's vejledende 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, spise, samt handlinger, der relaterer sig til personlig hygiejne.<sup>14</sup> FN's Specialrapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder har endvidere udtrykt bekymring over, at hjemløshed og fattigdom benyttes som indikatorer for kriminalitet.<sup>15</sup>

FN's Menneskerettighedsråds Specialrapportør for retten til bolig har i 2005 udtrykt bekymring over effekten af love, der direkte eller indirekte kriminaliserer hjemløshed med henvisning til, at sådanne regler fører til en yderligere marginalisering af hjemløse. Rapportøren anbefaler, at alle love, der direkte eller indirekte kriminaliserer hjemløshed, bør ophæves og erstattes med lovgivning og politik, der anerkender retten til en passende bolig for hjemløse.<sup>16</sup>

Rapportøren har i 2015 afleveret en tematisk rapport om hjemløshed til FN's Menneskerettighedsråd, hvor rapportøren anbefaler, at alle lande øjeblikkeligt afskaffer enhver lovgivning, tiltag eller praksis, der kriminaliserer, pålægger bøder eller begrænser hjemløse personer eller

---

<sup>13</sup> FN's Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 16.

<sup>14</sup> FN's Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 66 (c).

<sup>15</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>16</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).

adfærd associeret med hjemløshed, som at sove eller spise i det offentlige rum.<sup>17</sup>

Kriminalisering af tiggeri kan ligeledes rejse spørgsmål om indgreb i ytringsfriheden, der blandt andet beskyttes i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Dette kan være tilfældet, i det omfang kriminaliseringen er rettet mod fremsættelsen af en ytring om økonomisk hjælp, snarere end mod eventuelle ordensforstyrrende forhold, der kan være relateret til tiggeriet. Der kan dog efter artikel 10, stk. 2, gøres indgreb i ytringsfriheden, blandt andet af hensyn til at forebygge uorden og forbrydelse, når indgrebet er proportionalt.

Der findes imidlertid ikke praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende ytringsfrihed og tiggeri. Østrigs forfatningsdomstol har ved to domme fra 2012 fundet regionale tiggeriforbud i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10<sup>18</sup>, mens Norges Justis- og beredskabsdepartement under behandlingen af lovforslag om forskellige former for tiggeriforbud i Norge i 2014 og 2015 fandt et forbud mod tiggeri berettiget med henvisning til artikel 10, stk. 2.<sup>19</sup>

#### 4.2 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.

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

---

<sup>17</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, Rapport til FN's Menneskerettighedsråd, 30. december 2015, A/HRC/31/54, pkt. 91 (e).

<sup>18</sup> Østrigs forfatningsdomstols dom af 30. juni 2012, G155/10, og dom af 6. december 2012, G64/11.

<sup>19</sup> Justis- og beredskabsdepartementet, Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i politiloven (tiggering), 2013-2014, Prop. 83 L, pkt. 3.3, tilgængelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-83-L-20132014/id757856/> og Justis- og beredskabsdepartementet, Høring – forslag til endring i starffeloven 1902 og 2005 (ny § 350a og ny § 181a om forbud mot organisert tiggering) (høringen blev trukket tilbage og lovforslaget blev ikke fremsat), tilgængelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoering-forbud-mot-organisert-tiggering/id2362547/>.

## **5. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER**

### **5.1 SKÆRPELSE AF STRAFFEN FOR BETLERI**

Hjemløse og socialt udsatte anses som nævnt mange steder for at udgøre et ordensmæssigt problem, særligt i større byer, og mange lande har kriminaliseret handlinger, der relaterer sig til hjemløshed og fattigdom. Dette rejser dels spørgsmål om, hvordan sådanne love håndhæves i praksis, dels om følgevirkningerne heraf i relation til beskyttelsen af socialt udsattes menneskerettigheder.

Ser man eksempelvis på gruppen af hjemløse er det tydeligt, at hjemløshed er tæt forbundet med alvorlige sociale problemer, fattigdom, misbrug og psykisk sygdom. En del af de mest socialt udsatte sælger hjemløsemagasiner, samler pant, tigger eller andet, enten som deres primære indtægtsgrundlag eller som supplerende indtægt for at klare sig. For mange socialt udsatte, herunder særligt hjemløse, kan en lang række almindelige menneskelige handlinger ofte foregå i det offentlige rum, eksempelvis socialt samvær og at spise og sove. Salg af hjemløsemagasiner og tiggeri foregår ligeledes i det offentlige rum. Af disse årsager kan de mest socialt udsatte også udgøre et ordensmæssigt problem og dermed også blive genstand for politiets arbejde.

Det er instituttets opfattelse, at tiggeri primært er begrundet i sociale problemer, og at personer, der tigger primært gør det af nød. Som ovenfor beskrevet er der tale om en gruppe af særligt udsatte mennesker, som i menneskeretligt perspektiv må betragtes som mennesker som ikke er lykkedes med at få opfyldt deres sociale og økonomiske menneskerettigheder. Disse problemer kan ikke løses ved at straffe betleri med ubetinget fængselsstraf på særlige steder, og bør som udgangspunkt søges løst via sociale tiltag, der kan skabe varige løsninger for den enkelte, og som derved også bidrager til at løse de ordensmæssige problemer, der kan opstå ved socialt udsattes tilstedeværelse i det offentlige rum.

Det er instituttets opfattelse, at der bør findes andre løsninger end strafferetlige sanktioner rettet mod en særlig udsat og sårbar gruppe for at løse de ordensmæssige problemer, som mennesker med sociale problemer kan skabe ved deres tilstedeværelse i det offentlige rum.

### **5.2 RISIKOEN FOR DISKRIMINERENDE PRAKSIS**

Lovforslaget er generelt formuleret og gælder for alle mennesker i Danmark. Der er således ingen direkte forskelsbehandling i den foreslåede lovændring.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at regeringen ønsker at sætte ind mod udenlandske tilrejsende, som slår lejr på offentlige steder, f.eks. i parker og på offentlige veje, og som ved deres ophold



skaber utryghed og gener for omkringboende og forbipasserende. Det anføres videre i bemærkningerne, at en del af de personer, som opholder sig i de utryghedsskabende lejre, ernærer sig ved bl.a. flaskesamling og tiggeri, og det foreslås på denne baggrund, at der også sættes ind over for utryghedsskabende tiggeri. Endelig fremgår det, at formålet med lovforslaget er at sikre, at politiet får bedre muligheder for en mere effektiv indsats mod utryghedsskabende tiggeri, og at der samtidig sendes et signal til potentielle tilrejsende og andre om, at utryghedsskabende tiggeri medfører fængselsstraf.

Det fremgår således klart af lovforslagets bemærkninger såvel som af den politiske debat, at strafskærpelsen har baggrund i problemstillinger, der relaterer sig til udenlandske hjemløse. Selvom hverken høringsbrevet eller lovforslaget nævner en bestemt etnicitet, er det tydeligt på baggrund af den politiske debat, der ligger forud for lovforslaget, at den formodede etnicitet for de personer, der antages at forvolde de omtalte problemer, er "romaer".

Instituttet finder det imidlertid afgørende, at forbuddet ikke leder til diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.

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 på baggrund af de gældende EU-retlige regler, og de kan ikke af- eller udvises på baggrund af subsistensløshed. De nægtes i vidt omfang adgang til offentlige herberger, har generelt ikke ret til forsørgelsesydelse efter dansk sociallovgivning og overnatter blandt andet i det offentlige rum, parker mv., ligesom en del af denne gruppe skaber sig et indtægtsgrundlag ved blandt andet tiggeri.

Hjemløse migranter, der overnatter og lever i det offentlige rum, skaber utvivlsomt ordensmæssige problemer, som politiet skal bidrage til at løse. Betleri er kriminaliseret, og selvom bestemmelsen i en længere periode synes at have været anvendt i begrænset omfang og har været anset for utidssvarende, skal politiet iværksætte efterforskning af strafbare forhold.

Omvendt må en målrettet indsats ikke betyde, at der opstår diskrimination i anvendelsen af straffelovens bestemmelse om betleri, således at tiggeri 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.

## 6. ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at

- der afsøges andre løsninger på de ordensmæssige problemer som socialt udsatte, herunder udenlandske hjemløse, kan skabe – uden at kriminalisere handlinger direkte relateret til fattigdom og hjemløshed
- regeringen sikrer, at håndhævelsen af loven ikke diskriminerer enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel nationalitet eller etnicitet.

Der henvises til lovforslag nr. L215 og ministeriets sagsnr.: 2017-731-0087.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

MONITORERINGSCHEF