



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 12. juni 2017
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Selina Rosenmeier
Sagsnr.: 2017-731-0087
Dok.: 2335487

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

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

1. Myndigheder og organisationer

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 2. juni 2017 til den 9. juni 2017 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Detail, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, DI, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Kommunale Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedschefer i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Frederiksberg Kommune, HORESTA, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KFUK's sociale arbejde, KL, Københavns Kommune, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rådet for Socialt Udsatte, Rigspolitiet, samtlige byretter, SAND, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Advokatrådet, Det Kriminalpræventive Råd, Domstolsstyrelsen, Institut for Menneskerettigheder, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Poli-

Slotsholmsgade 10
1216 København K

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

tiforbundet, Retspolitisk Forening, Rådet for Socialt Udsatte, SAND, Rigspolitiet og Rigsadvokaten.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

2. Høringssvarene

2.1. Generelt om lovforslaget

Institut for Menneskerettigheder anfører sammenfattende, at 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. Instituttet 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, og at regeringen sikrer, at håndhævelsen af loven ikke diskriminerer enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel nationalitet eller etnicitet.

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

Det anføres endvidere, at der næppe kan 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. Foreningen bemærker afslutningsvis, at gennemførelsen af lovforslaget uden samtidig at tage fat på løsningen af tiggeri som socialt problem forekommer perspektivløst ud fra en retspolitisk betragtning.

Det Kriminalpræventive Råd anfører, at rådet finder det positivt, at regeringen har fokus på, hvordan utryghedsproblematikken, som der er forbundet ved tiggeri mv. i det offentlige rum, kan løses. Rådet anfører, at

rådet dog ikke finder, at det konkrete lovforslag medvirker til, at problematikken omkring tiggeri bliver løst eller reduceret. Det anføres, at det er rådets vurdering, at en marginal strafforøgelse ikke har en forebyggende effekt, idet udenlandske tiggere formentlig ikke kender til straffniveauet for betleri i Danmark. Det anføres endvidere, at rådet mener, at persongruppen, som lovforslaget omfatter, ofte omhandler en særligt udsat gruppe, hvor alternativet til betleri for at kunne ernære sig selv og en eventuel familie i realiteten ikke er fast arbejde eller lignende, men derimod mere skjulte og alvorlige former for kriminalitet. Det anføres, at rådet derfor kan frygte, at en forøget politiindsats og forhøjet straf mod betleri kan medføre, at der sker en forskydning henimod flere tyverier og lignende formueforbrydelser.

Rådet for Socialt Udsatte anfører, 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 er beskrevet i lovforslagets bemærkninger. Rådet finder, at lovforslaget er egnet til at skabe en yderligere marginalisering af udenlandske hjemløse og i særdeleshed romaer og rumænske hjemløse. Rådet finder endvidere, at det er uproportionelt, at tiggeri efter lovforslaget kan medføre 14 dages ubetinget fængsel uden forudgående advarsel. Rådet peger på, at det fremgår, at lovforslaget forventes 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 migranter, herunder overnatning, hygiejne og mad.

SAND anfører, at landsorganisationen er af den opfattelse, at forslaget ikke vil afhjælpe det generelle problem, og at det endvidere ikke vil afhjælpe problemet lokalt. Organisationen anfører, at det tværtimod vil skabe endnu større problemer for udenlandske hjemløse, der i forvejen er hårdt pressede og derved vil øge konfliktniveauet på gadeplan. Organisationen anfører endvidere, at det er organisationens opfattelse, at der er tale om et problem, der er skabt på EU-niveau, som primært skal løses i EU.

KL bemærker, at utryghedsskabende tiggeri, ulovligt ophold og overnatning i parker, torve mv. er et betydeligt problem for kommunerne, og at det derfor er vigtigt, at regeringen tager alle de nødvendige værktøjer i

brug til løsning af problemet. Det anføres endvidere, at KL ikke har bemærkninger til forslaget om at hæve straffen.

Domstolstyrelsen anfører, at lovforslaget vil være forbundet med merudgifter for domstolene, idet der vil komme flere sager.

Politiforbundet har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Om baggrunden for lovforslaget er der under punkt 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget anført følgende:

”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 både omkringboende og forbipasserende. Det er afgørende, at borgerne kan færdes trygt i det offentlige rum, og det, som vi aktuelt er vidne til i bl.a. København, hører på ingen måde hjemme i vores samfund. Regeringen har derfor allerede taget en række skridt til at komme disse forhold til livs, men det er vurderingen, at der er behov for hurtigt at kunne styrke indsatsen yderligere.

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. Forslaget målrettes tiggeri i gågader, ved stationer og i offentlige transportmidler, da det her i almindelighed må anses for særligt generende for andre personer at blive udsat for tiggeri, og da der på sådanne steder i dag ofte forekommer tiggeri.

Det foreslås, at kravet om forudgående advarsel fra politiet som betingelse for straf afskaffes i disse tilfælde. Det foreslås endvidere, at det ved fastsættelse af straffen kommer til at indgå som en skærpende omstændighed, at tiggeriet er begået de nævnte steder. Det forudsættes i den forbindelse, at straffen for sådant tiggeri fremover fordobles og gøres ubetinget, hvilket betyder, at udgangspunktet vil blive 14 dages ubetinget fængsel i førstegangstilfælde.

Formålet med forslaget er således at sikre, at politiet får bedre muligheder for en mere effektiv indsats mod tiggeri af den nævnte karakter. Samtidig sendes der et signal til potentielle tilrejsende og andre om, at utryghedsskabende tiggeri fører til fængselsstraf.”

Det bemærkes, at lovforslaget endvidere skal ses i sammenhæng med de tre initiativer vedrørende utryghedsskabende lejre, som blev lanceret den 31. maj 2017.

For det første ønsker regeringen at styrke politiets mulighed for at meddele et zoneforbud i forhold til utryghedsskabende lejre. Justitsministeriet er derfor ved at se på, om det eksisterende zoneforbud i ordensbekendtgørelsen kan udvides geografisk til at gælde større områder end i dag, og på mulighederne for, at politiet kan meddele et zoneforbud allerede første gang, forbuddet mod etablering af utryghedsskabende lejre i det offentlige rum overtrædes.

For det andet vil Justitsministeriet sammen med Udlændinge- og Integrationsministeriet undersøge muligheden for at etablere en fast track-ordning sådan, at man umiddelbart kan få afprøvet, om personen overhovedet har et opholdsgrundlag her i Danmark. Samtidig vil regeringen arbejde for at sikre så effektiv udvisning som overhovedet muligt.

Problemet med utryghedsskabende lejre er ikke et rent dansk problem, men også et problem, der kendes i andre europæiske lande. Hertil kommer, at en del af de personer, der etablerer lejrene, er personer fra andre EU-lande. Derfor vil justitsministeren for det tredje sammen med udlændinge- og integrationsministeren tage problemstillingen op overfor deres europæiske kollegaer.

Lovforslaget er generelt formuleret, og de foreslåede regler vil således skulle gælde for alle mennesker i Danmark.

For så vidt angår det, som Institut for Menneskerettigheder har anført om, at regeringen bør sikre, at håndhævelsen af loven ikke diskriminerer enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel nationalitet eller etnicitet, er Justitsministeriet enig med instituttet i, at håndhævelsen af loven ikke må føre til en diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.

2.2. Afgrænsning af strafskærpelsen

Rigspolitiet anfører, at flere politikredse i forhold til den stedlige afgrænsning i den foreslåede bestemmelse i § 197, stk. 2, har tilkendegivet, at problemerne med tiggeri ikke nødvendigvis begrænser sig til de i forslaget nævnte lokaliteter, men også udgør et problem i områder ved større detailforretninger, i indkøbscentre samt på rasteplasser ved motorveje.

Det er anført, at det endvidere bør overvejes at indføre en perimenter for så vidt angår de stationære lokaliteter, inden for hvilken forholdet skal behandles efter straffelovens § 197, stk. 2, idet tiggerne ofte også opholder sig et stykke fra stationer mv., men stadig på en rute, hvor man ikke kan undgå at passere dem. Der peges endvidere på, at det i bemærkningerne til lovforslaget er angivet, at begrebet "station" også omfatter arealer, der naturligt hører til stationen f.eks. parkeringsarealer. I storbyområder som København må de arealer, der naturligt hører til stationerne, dog anses for at være begrænsede, hvorfor tiggeri vil kunne placere sig forholdsvis tæt på stationer og menneskestrømme uden dermed at blive omfattet af § 197, stk. 2.

Rigsadvokaten bemærker, at det flere steder i lovforslagets bemærkninger anføres, at lovforslaget retter sig mod "utryghedsskabende tiggeri", og at Rigsadvokaten efter ordlyden af den foreslåede bestemmelse sammenholdt med lovforslagets specielle bemærkninger har forstået forslaget således, at det ikke er en betingelse for at anvende den foreslåede bestemmelse, at tiggeriet i den konkrete situation har været utryghedsskabende, men at det alene er afgørende, om tiggeriet er foregået på et af de steder, som er nævnt i bestemmelsen.

Efter straffelovens § 197 straffes den, der imod politiets advarsel gør sig skyldig i betleri, eller som tillader, at nogen under 18 år, der hører til hans husstand, betler, med fængsel indtil 6 måneder. Under formildende omstændigheder kan straffen bortfalde.

Med lovforslaget foreslås det, at der i straffelovens § 197 indsættes to nye stykker som stk. 2 og 3, hvorefter kravet om forudgående advarsel som betingelse for straf ikke gælder, når tiggeri begås i gågade, ved stationer eller i offentlige transportmidler, og hvorefter det ved straffens fastsættelse skal indgå som en skærpende omstændighed, at tiggeri begås et af de nævnte steder.

Som anført i bemærkningerne til lovforslaget, jf. punkt 2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er formålet med lovforslaget at sætte ind over for utryghedsskabende tiggeri. Det gælder tiggeri i gågader, ved stationer og i offentlige transportmidler, da det her i almindelighed må anses for særligt generende for andre personer at blive udsat for tiggeri, og da der på sådanne steder i dag ofte forekommer tiggeri.

Det er endvidere anført i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, at der efter forslaget kan straffes for tiggeri uden forudgående advarsel, når det foregår et af de nævnte steder, og at dette gælder, uanset om tiggeriet i det konkrete tilfælde har skabt utryghed. Det fremgår ligeledes, at straffen i førstegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til ubetinget fængsel i 14 dage.

Justitsministeriet kan på den baggrund tilslutte sig den forståelse af lovforslaget, som Rigsadvokaten har givet udtryk for i sit hørings svar.

Det er i øvrigt Justitsministeriets opfattelse, at der med lovforslaget er foretaget en passende afgrænsning af, hvor tiggeri i almindelighed må anses for særligt generende for andre personer.

2.3. Proceduren i forbindelse med lovforslagets fremsættelse og behandling i Folketinget

Advokatrådet bemærker, 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. Det bemærkes endvidere, at iværksættelsen af høring efter fremsættelse af et lovforslag for Folketinget absolut bør have undtagelsens karakter, idet denne fremgangsmåde reelt gør høringsprocessen illussorisk. Advokatrådet anfører endvidere, at rådet 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.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at det på grund af den korte svarfrist ikke er muligt at afgive et hørings svar inden for den fastsatte frist. Foreningen opfordrer til, at lovforslaget ikke sættes til afstemning i Folketinget på det foreliggende grundlag.

Det følger af Justitsministeriets Vejledning om Lovkvalitet (2005), side 56 f., at høringen over et lovforslag så vidt muligt bør gennemføres før fremsættelsen for Folketinget.

Det følger endvidere, at såfremt det af tidsmæssige grunde ikke er muligt at iværksætte en høring over et lovudkast før fremsættelsen for Folketinget, bør høring i stedet foretages samtidig med fremsættelsen.

I de tilfælde, hvor et forslag ikke sendes i høring eller først sendes i høring umiddelbart inden eller samtidig med fremsættelsen, bør ministeren oplyse dette i fremsættelsestalen. Ministeren bør endvidere redegøre for baggrunden herfor samt for, om ministeren ønsker lovforslaget 1. behandlet, inden hørings svar og høringsnotat i givet fald kan foreligge.

Det kan hertil oplyses, at det fremgår af justitsministerens fremsættelsestale, at et udkast til lovforslag ikke forinden fremsættelsen var sendt i høring som følge af ønsket om en hurtig fremsættelse af lovforslaget, og at lovforslaget ville blive sendt i høring i umiddelbar tilknytning til fremsættelsen af lovforslaget den 2. juni 2017 med frist den 9. juni 2017. Det fremgår endvidere, at ministeren af hensyn til lovforslagets hastende karakter anmodede om, at lovforslaget blev 1. behandlet samme dag som fremsættelsen den 2. juni 2017.

1. behandlingen af lovforslaget fandt på den baggrund sted den 2. juni 2017.

Om baggrunden for lovforslaget og ønsket om en hastebehandling heraf henvises der i øvrigt til fremsættelsestalen og det, som er anført ovenfor under høringsoversigtens punkt 2.1.

2.4. Danmarks internationale forpligtelser

Institut for Menneskerettigheder anfører, at tiggeri ikke er omfattet af nogen menneskerettighedskonventioner, og at spørgsmålet om kriminalisering og straf for tiggeri derfor ikke direkte er reguleret i menneskeretten. Instituttet anfører dog også, at spørgsmålet kan give anledning til menneskeretlige overvejelser, fordi en sådan kriminalisering kan have afledte menneskeretlige konsekvenser for fattige, hjemløse og socialt udsatte mennesker. Instituttet fremhæver i den forbindelse, at det er afgørende, at lovforslaget ikke leder til diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis, idet instituttet henviser til forbuddet mod diskrimination i Den Euro-

pæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 14. Instituttet henviser herved til, at det klart fremgår af bemærkningerne til lovforslaget og den politiske debat, at lovforslaget har baggrund i problemstillinger, der knytter sig til udenlandske hjemløse, herunder særligt ”romaer”. Instituttet anbefaler på den baggrund regeringen at sikre, at loven ikke diskriminerer enkelte befolkningsgrupper på grund af f.eks. nationalitet eller etnicitet.

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. Lovforslaget indebærer endvidere, at overtrædelse af betleribestemmelsen på disse steder skal betragtes som en skærpende omstændighed, og at straffen i disse tilfælde som udgangspunkt skal fastsættes til ubetinget fængsel i 14 dage.

Lovforslaget er generelt formuleret, og de foreslåede regler vil således skulle gælde for alle mennesker i Danmark. Justitsministeriet vurderer allerede derfor, at forslaget ikke rejser spørgsmål i forhold til forbuddet mod diskrimination.