

HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 2. februar 2022

Sag 91/2020

(1. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt dom af Københavns Byret den 28. januar 2020 (SS 93-3235/2020) og af Østre Landsrets 21. afdeling den 17. marts 2020 (S-356-20).

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Thomas Rørdam, Jens Peter Christensen, Michael Rekling, Hanne Schmidt, Lars Hjortnæs, Oliver Talevski, Anne Louise Bormann, Kristian Korfits Nielsen og Rikke Foersom.

Påstande

Dommen er anket af T med påstand om frifindelse, subsidiært formildelse af straffen. Han har endvidere påstået frifindelse for udvisning.

Anklagemyndigheden har påstået stadfæstelse.

Supplerende oplysninger

Den foreliggende sag

Af rapport af 14. januar 2020 fra Københavns Politi fremgår bl.a.:

”I forbindelse med målrettet kriminalitetskontrol på Københavns Hovedbanegård bemærkede undertegnede en person, iført grøn jakke stå ved indgangen til Københavns Hovedbanegård, der foretog betleri. Undertegnede foretog observation mod personen i tiden fra kl. 0930 til 0935. Under observationstiden bemærkede undertegnede, at perso-

nen rettede henvendelse til samtlige forbipasserende ved at række et hvidt papkrus imod dem. I bunden af papkruset lå der nogle mønter, som raslede højt, når han rakte papkruset frem mod de tilfældige forbipasserende personer.

Det var tydeligt, at personen foretog betleri, idet han rettede henvendelse til samtlige forbipasserende og personerne ikke kunne undgå tage stilling til hans tilstedeværelse og hans formål med sin henvendelse til dem.”

T blev afhørt af Københavns Politi den 14. januar 2020 fra kl. 11.30 til kl. 12.03. Af afhøringsrapporten fremgår bl.a.:

”Afhøringens resultat :

...

Adspurgt til rejserute fra hjemlandet indtil nu forklarede den afhørte, at han kom med tog fra Tyskland for ca. 2 måneder siden. Muligvis omkring d. 14. november 2019, og at han boede på mændenes hjem.

...

Om formålet med denne indrejse i Danmark forklarede den afhørte, at han ønskede at søge asyl, og at han havde søgt asyl i Danmark tidligere. Da han kom tilbage til Litauen opstod der nogle problemer, hvor han fik trusler på livet, som gjorde at han gerne ville søge asyl i Danmark. Afhørte ønskede ikke at uddybe, hvilke personer der var tale om, men at det var nogen betydningsfulde mennesker.

...

På spørgsmålet om, om den sigtede var klar over, at han havde indrejseforbud, forklarede han at han godt vidste at han havde indrejseforbud, men da han var EU borger, så troede han, at han lovligt kunne indrejse til Danmark, da han ønskede asyl.

Forespurgt hvad motivet var til at indrejse i strid med indrejseforbuddet, forklarede den sigtede, at han gerne ville søge asyl i Danmark, samt at få sig et arbejde.

Adspurgt hvorfor han ikke havde søgt asyl med det samme, da han ankom til Danmark, forklarede afhørte, at han gerne ville være en fri mand så længe han kunne, inden han ville blive indespærret, når han søgte asyl.

Sigtede erkender, at han har overtrådt sit indrejseforbud.

...

Adspurgt afhørte, hvor længe han havde betlet i Danmark, svarede han, at han ikke ønskede at komme med detaljer om, hvor længe han havde gjort dette.

Adspurgt afhørte, hvorfor han betlede, forklarede han, at han havde brug for penge til at kunne klare sig. Han forklarede, at han i dag havde tjent ca. 100 kr.

Adspurgt om han brugte pengene på mad og euforiserende stoffer, forklarede han, at han brugte heroin hver dag, og brugte mindre end 1 gram om dagen. Han forklarede, at

han købte mad når der var penge til det. Afhørte forklarede, at han havde ca. 200 euro med fra Litauen da han ankom til Danmark, men at han ville finde et arbejde i Danmark. Afhørte forklarede, at han tidligere havde arbejdet i Danmark, og at hans tidligere arbejdsgiver skyldte ham nogle penge.”

Til brug for sagens behandling i Højesteret har Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) afgivet udtalelse af 11. januar 2021. Af udtalelsen fremgår bl.a.:

”Opholdsgrundlag og længde

Ved opslag i udlændingssystemerne kan SIRI konstatere, at pågældende den 11. september 2019 søgte om asyl.

Den 8. oktober 2019 meddelte Udlændingestyrelsen pågældende afslag på asyl, jf. § 7 i udlændingeloven.

Den 15. januar 2020 søgte pågældende på ny asyl, og blev meddelt afslag af Udlændingestyrelsen den 21. februar 2020 med udrejsefrist senest den 27. februar 2020.

Ved søgning i Det Centrale Personregister (CPR) kan det ligeledes konstateres, at pågældende ikke er tilmeldt bopælsregistret, og aldrig har været det.

Pågældende har intet registreringsbevis i medfør af EU-opholdsbekendtgørelsen i Danmark, og der er ikke registreret nogen sag hos Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI).

...

SIRI har ikke kendskab til at pågældende har taget faktisk og reelt ophold i Danmark og har opfyldt betingelserne for ophold efter EU-reglerne på noget tidspunkt.”

Som anført i byrettens dom er T tidligere straffet ved Københavns Byrets dom af 5. februar 2019 med fængsel i 14 dage for bl.a. overtrædelse af straffelovens § 197, stk. 1, jf. stk. 2 og 3, ved den 30. december 2018 at have tiggert fra tilfældige forbipasserende ud for et supermarked i København.

Ved Østre Landsrets anke dom af 9. september 2019 blev T straffet med fængsel i 40 dage og udvist af Danmark med indrejseforbud i 6 år. Straffen var en samlet straf i tre ankesager. Straffen omfattede tre tilfælde af tiggeri ud for supermarkeder i København den 16. oktober 2018, 26. november 2018 og 11. juni 2019, jf. straffelovens § 197, stk. 1, jf. stk. 2 og 3. Straffen omfattede derudover et tilfælde af overtrædelse af lovgivningen om euforiserende stoffer, idet han ved anholdelsen den 11. juni 2019 var i besiddelse af 0,1 gram heroin og to morfinpiller til eget brug.

T har under denne sag været frihedsberøvet fra den 14. januar 2020 til den 17. marts 2020.

Anklagemyndigheden har oplyst, at T er udsendt af Danmark den 30. maj 2020.

Efterforskning og håndhævelse

Af justitsministerens svar af 13. december 2017 på spørgsmål nr. 91 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg fremgår:

”Spørgsmål nr. 91 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Ministeren bedes i forlængelse af svar på REU alm. del spørgsmål 937 (2016-17) oplyse, om andre dele af politiet end Rigspolitiet via en instruks eller lignende eller på anden måde har tilrettelagt, planlagt eller udført arbejdet, så det i udgangspunktet fortrinsvis er tiggere, der ikke er danske statsborgere, der sigtes for overtrædelse af straffelovens regler vedrørende tiggeri?”

Svar:

Justitsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra Rigspolitiet, der har oplyst følgende:

”Rigspolitiet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet et bidrag fra landets politikredse. Rigspolitiet kan på den baggrund oplyse, at samtlige politikredse har tilkendegivet, at kredsene ikke via en instruks eller lignende eller på anden måde har tilrettelagt, planlagt eller udført arbejdet, så det i udgangspunktet fortrinsvis er tiggere, der ikke er danske statsborgere, der sigtes for overtrædelse af straffelovens regler vedrørende tiggeri.

Rigspolitiet kan oplyse, at som det fremgår af Justitsministeriets besvarelse af 27. oktober 2017 af spørgsmål nr. 1019 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, har Justitsministeriet drøftet politiets håndtering af straffelovens betleribestemmelse med Rigspolitiet, herunder i forhold til de internationale forpligtelser på området.

Der skal således ikke herske tvivl om, at straffelovens § 197 finder anvendelse på alle uanset statsborgerskab.

For god ordens skyld har Rigspolitiet rettet henvendelse til landets politikredse og henledt opmærksomheden på, at politiets indsats på området skal tilrettelægges og udføres på en sådan måde, at den ikke fortrinsvis målrettes mod udlændinge, og at dette skal kommunikeres til samtlige relevante personer i kredsene.””

Af justitsministerens svar af 18. maj 2018 på spørgsmål nr. 665 (Alm. del) fra Folketingets

Retsudvalg fremgår:

”Spørgsmål nr. 665 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Vil ministeren – idet spørgeren bemærker, at REU alm. del spørgsmål 322 (2017-18) ikke drejede sig om, hvorvidt der i politiets system var rundsendt mundtlige eller skriftlige opfordringer eller instrukser om at diskriminere efter nationalitet eller etnicitet – redegøre for, om ministerens mundtlige udtalelse på Retsudvalgets samråd om utryghedsskabende tiggeri den 28. september 2017, som citeret i spørgsmål 322, i sig selv kan forstås på en anden måde, end en opfordring til politiet fra landets justitsminister til især at rette indsatsen mod de udenlandske tiggere, der med ministerens ord ”er dem, vi gerne vil af med”?”

Svar:

Jeg vil gerne starte med at slå fast, at jeg ved gentagne lejligheder har gjort det klart, at den pågældende lov gælder alle – danske såvel som udenlandske statsborgere.

Det, jeg tilkendegav i forbindelse med besvarelsen af samrådsspørgsmål CC fra Folketingets Retsudvalg den 28. september 2017, var:

”Jeg er rigtig ærgerlig over, at jeg ikke kan frede den danske hjemløse. Det kan jeg ikke. Fordi de udlændinge, der kommer hertil og tigger i stort tal og lejrene osv. er dem, vi gerne vil af med. Men vi må bare sige, at vi ikke kan lave en lov, der gælder for nogle og ikke for alle. Den her lov gælder for alle, og også de danske hjemløse”.

Det er fortsat min holdning, at loven gælder alle, og det er også min klare forventning, at politiet administrerer den på en sådan måde.

Jeg kan i øvrigt henvise til Justitsministeriets besvarelse af 22. december 2017 af spørgsmål nr. 206 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, hvoraf det fremgår, at det på et møde mellem Justitsministeriet og Rigspolitiet den 26. oktober 2017 blev det aftalt, at Rigspolitiet for god ordens skyld skulle rette henvendelse til alle landets politikredse, herunder Københavns Politi, og henlede opmærksomheden på, at politiets indsats på området skal tilrettelægges og udføres på en ikke-diskriminerende måde, og at dette skulle kommunikeres ud til samtlige relevante personer i kredsene. I forlængelse heraf kan det oplyses, at Rigspolitiet i et brev af den 29. november 2017 har sendt ovenstående information til samtlige politikredse.”

Til brug for sagens behandling i Højesteret har anklagemyndigheden udarbejdet en opgørelse over antallet af sigtelser og fældende afgørelser for overtrædelse af straffelovens § 197. Heraf fremgår bl.a.:

”Tabel 1: Sigtelser og fældende afgørelser for straffelovens § 197 målt på personer fra 21. juni 2017 til 2021

	2017		2018		2019		2020		2021		Total
	Dansk	Ikke-dansk	Dansk	Ikke-dansk	Dansk	Ikke-dansk	Dansk	Ikke-dansk	Dansk	Ikke-dansk	
Sagstrin											
Sigtelser	1	46	1	43	1	26	-	15	-	13	133
Fældende afgørelser	1	25	-	31	1	14	1	17	-	4	88

...

Bemærkninger:

Det bemærkes, at opgørelserne er baseret på tal fra politiets sagsstyringssystem (POLAS). Opgørelserne er derfor behæftet med en vis usikkerhed, da POLAS er et journaliserings- og sagsstyringssystem og ikke et egentligt statistiksystem. Det skal bemærkes, at opgørelsen er baseret på dynamiske data, hvilket betyder, at opgørelsen ikke er endelig. Således vil der kunne ske ændringer afhængigt af tidspunktet for udtrækket af oplysningerne i opgørelsen, idet der f.eks. kan forekomme efterregistreringer.

For så vidt angår de sigtede/dømte personers nationalitet skal det bemærkes, at opgørelsen omfatter oplysninger om de sigtede/dømte personers nationalitet, som dette er registreret i POLAS. Nationaliteten registreres ud fra de personoplysninger, vedkommende har ved registrering i POLAS. Er personen kendt i CPR-registret, anvendes nationaliteten herfra, ellers anvendes f.eks. statsborgerskabet i et pas. Foreligger der ikke legitimation, anvendes den nationalitet, som pågældende selv oplyser. Opgørelsen vedrørende nationalitet er derfor behæftet med en vis usikkerhed.

Såfremt personerne er blevet sigtet eller har modtaget en fældende afgørelse for betleri i flere årrækker, så vil vedkommende fremgå i de respektive år. Personen vil dog kun fremgå én gang af totalen.

Gerningskoden til brug for måling af straffelovens § 197 er 71411 Betleri/overtrædelse

Data er opdateret den 9. oktober 2021.”

Retsgrundlag

Betleri

Straffelovens § 197 lyder:

”Den, der imod politiets advarsel gør sig skyldig i betleri, eller som tillader, at nogen under 18 år, der hører til hans husstand, betler, straffes med fængsel indtil 6 måneder. Under formildende omstændigheder kan straffen bortfalde. Advarsel efter denne bestemmelse har gyldighed for 5 år.

Stk. 2. Kravet om advarsel gælder ikke, når forholdet er begået i gågade, ved stationer, i eller ved supermarkeder eller i offentlige transportmidler.

Stk. 3. Ved fastsættelse af straffen skal det indgå som en skærpende omstændighed, at forholdet er begået et af de steder, der er nævnt i stk. 2.”

Straffelovens § 197, stk. 1, blev indført ved lov nr. 126 af 15. april 1930. Bestemmelsen byggede på bl.a. Straffelovskommissionens betænkninger af 1912, 1917 og 1923. I betænkningen fra 1912 er det anført bl.a., at det særegne ved betleri består i ved personlig henvendelse at bede om en gave som almisse, dog at strafbarheden forudsætter, at henvendelsen sker på en måde, hvorved almenheden generes.

Ved lov nr. 212 af 4. juni 1965 fik § 197, stk. 1, i det væsentlige sin nuværende ordlyd. I de specielle bemærkninger til lovforslaget hedder det bl.a. (Folketingstidende 1964-65, tillæg A, sp. 949 og 970):

”Til nr. 41 (§ 197).

§ 197 indeholder en ret kompliceret og vidtgående regel om straf for betleri. Bestemmelsen har i væsentlig grad mistet sin praktiske betydning. I de senere år er der kun afsagt 5-10 domme årligt for betleri. Under hensyn til de sociale problemer, som typisk er baggrunden for betleri, taler principielle synspunkter med nogen vægt for at afkriminalisere dette forhold. Hensynet til den offentlige orden synes dog at gøre det betænkeligt helt at ophæve bestemmelsen.

Den foreslåede ændrede affattelse af § 197 er en forenkling af reglen og betyder en vis begrænsning af kriminaliseringen, idet strafansvar som hovedregel gøres betinget af en forudgående advarsel fra politiet. Endvidere åbnes der mulighed for anvendelse af hæftestraf. Endelig foreslås det at give domstolene en noget friere adgang til at lade strafansvaret bortfalde.”

Bestemmelserne i § 197, stk. 2 og 3, blev indsat ved lov nr. 753 af 19. juni 2017. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 2016-17, tillæg A, lovforslag nr. L 215, s. 2ff. og 8ff.):

”1. Indledning

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.

2. Hovedpunkter i lovforslaget

2.1. Betleri

2.1.1. Gældende ret

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.

Straf for betleri efter bestemmelsens 1. led forudsætter således, at den pågældende først er meddelt en advarsel fra politiet.

Strafferammen giver som udgangspunkt ikke mulighed for bødestraf. Medmindre der er grundlag for at lade straffen bortfalde, er straffen i førstegangstilfælde så vidt ses i almindelighed 7 dages betinget fængsel.

2.1.2. Regeringens overvejelser og den foreslåede ordning

Der er behov for yderligere at styrke indsatsen mod udenlandske tilrejsende, som slår lejr på offentlige steder og skaber utryghed.

Der er i den forbindelse også behov for at sætte ind over for utryghedsskabende tiggeri (betleri). 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.

En afskaffelse af kravet om forudgående advarsel fra politiet i disse tilfælde vil give politiet bedre muligheder for en effektiv indsats mod tiggeri i medfør af straffelovens § 197, idet straf efter bestemmelsen ikke længere vil være betinget af, at politiet først har udstedt og registreret en advarsel og herefter har konstateret et nyt tilfælde af tiggeri.

Det foreslås derfor 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.

Ud over fravigelsen af kravet om en forudgående advarsel ved tiggeri, der er begået i gågade, ved stationer eller i offentlige transportmidler, er der ikke med forslaget lagt op til ændringer af det strafbare område for tiggeri.

...

§ 1

Til nr. 1

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.

Det foreslås at ændre straffelovens § 197, således at kravet om forudgående advarsel som betingelse for straf udgår, når tiggeri (betleri) begås i gågade, ved stationer eller i offentlige transportmidler, jf. det foreslåede stk. 2.

Ved gågade forstås en butiksgade, der primært er indrettet til gående, idet biltrafik som udgangspunkt er forbudt, i det mindste i butikernes åbningstid. Udtrykket omfatter ikke butiksgader i overdækkede butikscentre.

Ved stationer forstås togstationer, herunder stationer til letbaner (metro m.v.), og rutebilstationer. En rutebilstation er det samme som en busterminal, dvs. et trafikalt knudepunkt med anlæg til at betjene forskellige buslinjer. Udtrykket omfatter ikke busstoppesteder, der ikke ligger i tilknytning til en togstation eller en rutebilstation. Forslaget rammer tiggeri, der foregår ”ved stationer”. Forslaget omfatter således både tiggeri, der foregår på perroner, i stationsbygninger, ventesale, læskure m.v., og tiggeri, der foregår på steder, der naturligt hører til stationen, herunder forpladser, busholdepladser og parkeringsarealer i tilknytning til stationen.

Ved offentlige transportmidler forstås transportmidler, der benyttes til offentlig personbefordring, herunder tog, letbaner, busser og færger. Forslaget rammer tiggeri, der foregår ”i offentlige transportmidler”. Tiggeri foregår ”i” et offentligt transportmiddel, når blot enten gerningsmanden eller en forurettet (en person, gerningsmanden henvender sig til) befinder sig inde i transportmidlet. Forslaget omfatter således også tilfælde, hvor en gerningsmand, der befinder sig uden for transportmidlet (f.eks. en bus), henvender sig til en person, som befinder sig inde i transportmidlet. Forslaget omfatter derimod ikke tilfælde, hvor både gerningsmanden og forurettede befinder sig uden for transportmidlet, medmindre forholdet falder under et af de øvrige led i den foreslåede bestemmelse (”i gågader” eller ”ved stationer”).

Tiggeri kan efter forslaget straffes uden forudgående advarsel, når det foregår et af de nævnte steder. Dette gælder, uanset om tiggeriet i det konkrete tilfælde har skabt utryghed.

Det foreslås endvidere i et nyt stk. 3, at det ved straffens fastsættelse skal indgå som en skærpende omstændighed, at tiggeri begås et af de steder, der er nævnt i det foreslåede stk. 2. Dette gælder, både når gerningsmanden er ansvarlig efter bestemmelsens 1. led (fremover stk. 1, 1. pkt., 1. led, jf. stk. 2), og når gerningsmanden tillader, at nogen under 18 år, der hører til den pågældendes husstand, tigger et af de steder, der er nævnt i det foreslåede stk. 2.

Der er herved lagt op til, at straffen i førstegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til ubetinget fængsel i 14 dage, når tiggeri begås et af de nævnte steder.

Strafudmålingen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil derfor kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Er lovovertrædelsen således af organiseret karakter, herunder begået af flere i forening eller som led i omfattende kriminalitet, vil det - ligesom i dag - kunne indgå som en (yderligere) skærpende omstændighed ved straffens fastsættelse, jf. straffelovens § 81, nr. 2 og 3. Det gælder efter omstændighederne også, hvis der er tale om personer, der kommer til Danmark med det formål at tigge de steder, der er nævnt i det foreslåede stk. 2.

Under formildende omstændigheder kan straffen omvendt udmåles lavere, og der er også mulighed for at lade straffen bortfalde, jf. bestemmelsens 2. pkt. (fremover stk. 1, 2. pkt.) (som ikke foreslås ændret) og straffelovens § 83, 2. pkt., samt § 82.”

Under lovforslagets behandling i Folketingets Retsudvalg besvarede justitsministeren bl.a. spørgsmål nr. 4 af 2. juni 2017 vedrørende lovforslag nr. 215, jf. Folketingstidende 2016-17, tillæg B, betænkning over lovforslag nr. L 215, side 5. Af justitsministerens endelige besvarelse af 8. juni 2017 fremgår:

”Spørgsmål nr. 4 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri) (L 215):

”Vil ministeren redegøre for, om den foreslåede strafskærpelse alene vil kunne komme til at omfatte udenlandske statsborgere?”

Svar:

Justitsministeriet kan oplyse, at det hverken vil være foreneligt med Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser eller EU-retten at afgrænse anvendelsesområdet

for straffelovens § 197 helt eller delvist til gerningsmænd, der er udenlandske statsborgere.

Der kan i den forbindelse henvises til, at en sådan afgrænsning vil være i strid med diskriminationsforbuddet i FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder artikel 26, idet det ikke synes muligt at pege på en saglig begrundelse for den forskelsbehandling, som et sådant forslag vil indebære mellem danske statsborgere på den ene side og udlændinge på den anden side.

Hertil kommer, at i det omfang EU-retten finder anvendelse, gælder det generelle princip om, at der ikke må forskelsbehandles på grundlag af nationalitet, jf. TEUF artikel 18, medmindre forskelsbehandlingen kan begrundes i et objektivi hensyn. Som nævnt ovenfor synes det ikke muligt at pege på et sådant hensyn."

Lăcătuș-dommen

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i dom af 19. januar 2021 i sag 14065/15 (Lăcătuș mod Schweiz) forholdt sig til spørgsmål om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 i en sag om tiggeri. I sagen fandt Domstolen, at der var sket en krænkelse af klagerens ret til respekt for privatliv efter artikel 8. Klageren, Violeta-Sibianca Lăcătuș, var blevet pålagt i alt ni bøder på 100 schweizerfranc (CHF) hver for tiggeri på offentlig vej i Genève i strid med artikel 11A i straffeloven for kantonen Genève. Klageren gjorde indsigelse mod bødeforelæggene, men blev af de nationale domstole fundet skyldig i tiggeri og idømt en samlet bøde på 500 CHF med en forvandlingsstraf på fem dages frihedsstraf.

Til brug for sagens behandling i Højesteret har anklagemyndigheden fremlagt en ikke autoriseret dansk oversættelse af dommen, der alene foreligger på fransk. Dommens præmis 50-123 er oversat som følger:

"I OM DEN PÅSTÅEDE KRÆNKELSE AF KONVENTIONENS ARTIKEL 8

50. Klageren hævder, at forbuddet mod tiggeri på offentlig vej har medført en uacceptabel krænkelse af hendes privatliv, idet forbuddet har hindret hende i at skaffe sig det nødvendige subsistensminimum, da hun ikke har andre indtægtskilder og næppe kan få nogen, eftersom hun er analfabet, meget fattig og diskrimineret i sit land på grund af sit tilhørsforhold til roma-fællesskabet. Hun påberåber sig Konventionens artikel 8, der har følgende ordlyd:

"1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.”

51. Regeringen modsætter sig dette standpunkt.

A. Om antageligheden

1. Spørgsmålet om, hvorvidt klagepunktet falder ind under anvendelsesområdet for artikel 8

52. Domstolen bemærker, at regeringen ikke anfægter, at klagerens klagepunkt falder ind under Konventionens artikel 8. Den minder imidlertid om, at ethvert spørgsmål vedrørende domstolens kompetence afgøres af selve Konventionen, navnlig artikel 32, og ikke af parternes indlæg i en given sag. Det følger heraf, at Domstolen skal undersøge spørgsmålet om værneting *ratione materiae* på hvert trin i sagen (*Blečić v. Kroatien* [GC], nr. 59532/00, § 67, EMD 2006-III og *Tănase v. Moldova* [GC], nr. 7/08, § 131, MED 2010).

53. Domstolen er aldrig blevet anmodet om at afgøre, om en person, der pålægges en sanktion for at tigge, kan gøre brug af Konventionens artikel 8. Forbundsdomstolen udtalte i ovennævnte *Phare*-dom af 9. maj 2008 (punkt 18 ovenfor, betragt. 5.3), at tiggeri var en del af den personlige frihed, som er garanteret i forfatningens artikel 10, stk. 2. Domstolen bemærker, at selv om denne bestemmelses anvendelsesområde ikke er identisk med artikel 8 i Konventionen, er den ikke desto mindre tilsvarende.

54. Hvad angår ”privatliv” i artikel 8, har Domstolen allerede haft lejlighed til at bemærke, at dette begreb er et vidt begreb, som ikke er defineret udtømmende. Det kan nogle gange omfatte aspekter af en persons fysiske og sociale identitet (*Gor v. Schweiz*, nr. 13444/04, § 52, EMD 2009, *Mikulić v. Kroatien*, nr. 53176/99, § 53, EMD 2002-i og *Otgon v. Republikken Moldova*, nr. 22743/07, 25. oktober 2016).

55. Begrebet privatliv omfatter også retten til personlig udvikling og retten til at etablere og opretholde relationer med andre mennesker og omverdenen (se f.eks. *Evans v. Det Forenede Kongerige* [GC], nr. 6339/05, § 71, EMD 2007-I og *A.-M.V. c. Finland*, nr. 53251/13, § 76, 23. marts 2017). Der er derfor et interaktionsområde mellem individet og andre, som selv i en offentlig sammenhæng kan være et spørgsmål om ”privatliv” (*P.G. Og J.H. c. Det Forenede Kongerige*, nr. 44787/98, § 56, EMD 2001-IX, med øvrige referencer).

56. Domstolen vurderer, at begrebet menneskelig værdighed er grundlaget for konventionens ånd. Dette begreb, der ofte nævnes i artikel 3, er også blevet nævnt flere gange af Domstolen i henhold til artikel 8 (se bl.a. *Kučera v. Slovakiet*, nr. 48666/99, § 122, 17. juli 2007; *Rachwalski og Ferenc v. Polen*, nr. 47709/99, § 73, 28. juli 2009; *El-Masri v. den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien* [GC], nr. 39630/09, § 248, EMD 2012; *Khadija Ismayilova v. Aserbajdsjan* nr. 65286/13 og 57270/14, § 116, 10. januar 2019; *Beizaras og Levickas v. Litauen*, nr. 41288/15, § 117, 14. januar 2020; *Vinks og Rivicka vv. Letland*, nr. 28926/10, § 114, 30. januar 2020, og *Hudorovič og*

andre v. Slovenien, nr. 24816/14 og 25140/14, § 116, 10. marts 2020). Domstolen vurderer, at den menneskelige værdighed er alvorligt truet, hvis den pågældende ikke råder over tilstrækkelige midler til sit underhold (se i den forbindelse det belgiske statsråd i sagen Pietquin et al., 6. januar 2015, punkt 28 ovenfor). Ved at tigge vælger den pågældende en særlig livsform for at overvinde en umenneskelig og prekær situation.

57. Domstolen minder også om, at formålet med Konventionen er at beskytte rettigheder, der ikke er teoretiske eller illusoriske, men konkrete og reelle (se bl.a. Kimlya et. Al. v. Rusland, nr. 76836/01 og 32782/03, § 86, EMD 2009 og Artico v. Italien, 13. maj 1980, § 33, serie A nr. 37). Med andre ord bør der tages hensyn til de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde, navnlig den pågældende persons økonomiske og sociale situation.

58. I den foreliggende sag har klageren gjort gældende, at hun er meget fattig, analfabet og arbejdsløs. Desuden anfægter regeringen ikke dette. Domstolen har derfor ingen grund til at betvivle rigtigheden af denne påstand. Den pågældende hævder også, at hun ikke modtager social bistand, og det ser ikke ud til, at hun støttes af en tredje person. Domstolen er rede til at acceptere, at tiggeri gav klageren mulighed for at opnå indkomst og afhjælpe hendes fattigdomssituation. Ved at forbyde tiggeri generelt og ved at pålægge klageren en bøde med fængselsstraf for manglende betaling af bøden, forhindrede de schweiziske myndigheder hende i at kontakte andre personer for at få hjælp, hvilket er en af mulighederne for at få opfyldt sine grundlæggende behov.

59. Domstolen minder endvidere om, at forbundsdomstolen selv i sin dom af 9. maj 2008 (punkt 18 ovenfor, betragt. 5.3) har anset ”tiggeri som en form for ret til at tale med andre om bistand, hvilket klart må betragtes som en grundlæggende frihed, en del af den personlige frihed, som er sikret i forfatningens artikel 10, stk. 2”. Menneskerettighedsdomstolen deler denne opfattelse, idet retten til at søge bistand fra andre er kernen i de rettigheder, der er beskyttet i Konventionens artikel 8.

60. Dette er tilstrækkeligt til, at domstolen kan konkludere, at Konventionens artikel 8 finder anvendelse på klagerens påstand.

2. Konklusion

61. Domstolen fastslår, at klagen hverken er åbenlys ubegrundet eller uantagelig med hensyn til anden begrundelse, der er nævnt i Konventionens artikel 35, og antager den til behandling.

B. Realiteten

1. Parternes påstande

a) Klageren

62. Med hensyn til eksistensen af et retsgrundlag, som ville have haft til formål at gribe ind i klagerens udøvelse af den ret, der er beskyttet i henhold til artikel 8, forklarede hun, at for at skille sig ud fra aktiviteter, der udøves af sammenslutninger eller andre organer, som appellerer til den enkeltes gavmildhed, skal tiggeri have rod i tiggerens elendighed og skal sigte mod at afhjælpe en nødsituation. Desuden anfægter klageren

ikke den definition af tiggeri, som forbundsdomstolen har givet, men hævder snarere, at loven i sin essens er rettet mod de fattige og dermed bidrager til at stigmatisere en gruppe særligt sårbare personer, som hun selv er en del af, uden objektiv begrundelse.

63. Med hensyn til den omstridte foranstaltnings legitime formål mener klageren, at personer, der siges at være en plage, oftest udviser en følelse af usikkerhed snarere end en reel forstyrrelse af den offentlige orden, og hvis der er en forstyrrelse, er det faktisk af moralsk karakter. Hvad angår den påståede beskyttelse af de erhvervsdrivendes kundekreds, fastholder klageren, at denne beskyttelse grundlæggende risikerer at fremme en fordomsfuldhed blandt de handlende, som staten ikke har til opgave at beskytte.

64. Klageren hævder, at tiggeri ikke i sig selv kan forstyrre den offentlige orden, og at det kun er muligt at begrænse den grundlæggende frihed for at forhindre alvorlige forstyrrelser i den offentlige orden. Hun hævder, at regeringen på ingen måde viser, at den adfærd, der udvises af dem, der tigger, forstyrrer den offentlige orden i alvorlig grad. Hvad angår de lejre, som tiggerfolk skulle bygge, hævder hun, at de ikke forstyrrer den offentlige orden, og at hvis myndighederne ønskede at udrydde dem, bør de åbne adgang til nødhjælpsboliger hele året, ikke kun på ad hoc-basis, om vinteren, som i Genève.

65. Med hensyn til tiggerfænomenet, som ifølge regeringen vil kunne mindske byens turistmæssige tiltrækningskraft og få betydelige økonomiske konsekvenser, hævder klageren, at forbundet Schweiz således ikke ser, at indtil fattigdom er udryddet på jorden, vil der altid være folk, der tager til byer, hvor overflod og velstand har stor tiltrækningskraft. Endelig påstår hun, at regeringens argument om, at det ikke er ualmindeligt for mennesker, der tigger at blive udnyttet af mafianetværk, ikke blot er unøjagtigt, men også selvmodsigende. Hun bemærker nemlig, at hvis der virkelig var sådanne netværk, er det svært at forstå, hvorfor man skal straffe ofrene for disse netværk, i stedet for at beskytte dem, herunder ved hjælp af støtteforanstaltninger.

66. Hvad angår behovet for indgriben i et demokratisk samfund, mener klageren, at det ikke er overraskende, at de fleste østeuropæiske lande generelt forbyder tiggeri, da diskriminationen af romaer i disse lande er veletableret. Hun tilføjede, at henvisningen til disse lande som begrundelse for et forbud mod tiggeri var foruroligende for et land, der ønskede at være et eksempel på menneskerettighedsområdet. Hun bemærker, at regeringen ikke har anført, at en irsk domstol har fastslået, at et generelt forbud mod at tigge var et åbenbart brud på kommunikationsfrihed og var ude af proportioner (*Dillon v. Direktør for retsforfølgelse* [2008] 1IR (383); punkt 30 ovenfor).

67. Klageren hævder også, at det er fuldstændig forkert at sige, at der i løbet af en periode på knap tre eller fire måneder, hvor tiggeri blev tolereret i 2007, blev observeret en øget forekomst af tiggere i Genève. Hun hævder, at regeringen ikke har noget konkret bevis til støtte for sine bemærkninger. Hun tilføjede, at politiet især havde talt kontinuerligt siden 2004 – året for ophævelse af visumkravet for rumænske statsborgere – ca. 100 til 250 personer, der forfaldt til at tigge i Genève.

68. Med hensyn til regeringens argument baseret på den økonomiske bistand til personer, der opholder sig i Genève, og som beløber sig til maksimalt 500 CHF, hævder klageren, at denne bistand kræver mange og lange administrative tilgange, som analfabeter ligesom hende selv ikke kan finde ud af at håndtere. Det fremgår f.eks., at ansøgerne

nødvendigvis skal henvende sig til det kantonale kontor for befolkning og migration (OPCM), indhente en opholdstilladelse for den tid, der kræves for at undersøge deres ansøgning, som kan strække sig over flere måneder, og bevise deres fattigdom (bankkonti, attestering osv.). Hun fastholder, at det, for så vidt at denne procedure kan tage mange måneder, er uklart, hvordan ansøgerne kan sikre, at de kan overleve under behandlingen af ansøgningen. Hun præciserer hertil, at når ansøgere om økonomisk bistand meddeler sig til det kantonale kontor for befolkning, risikerer de at blive underrettet om en beslutning om, at de forbydes indrejse i Schweiz i henhold til udlændingeloven, ifølge hvilken enhver udlænding skal have de nødvendige økonomiske midler til sit ophold. Hun hævder faktisk, at Schweiz har truffet mange beslutninger, der forbyder romaer, der har besøgt Genève, indrejse i området udelukkende på grund af manglende økonomiske midler.

69. Hvad angår hensigtsmæssigheden af forbuddet mod tiggeri og manglen på mindre restriktive foranstaltninger, der kan føre til samme resultat, mener klageren, at det er fattigdom, der bør bekæmpes og ikke de fattige. Hun tilråder derfor foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling i oprindelseslandene af personer, der er tvunget til at komme for at tigge i Genève, samt finansiering og overvågning af projekter, der har til formål at forbedre deres levevilkår. Hun hævder imidlertid, at en straf af fattigdom kun vil styrke mistilliden overfor sårbare mennesker, der er tvunget til at bede om almisser, fordi de ikke kan arbejde.

70. Klageren hævder ligeledes, at de generelle og absolutte forbud skal betragtes som ulovlige, da de uundgåeligt fører de fattige på afveje. Hun tilføjer, at de ikke kun skal være begrænsede i tid og rum, men også være begrundet i en reel og konkret risiko for forstyrrelse af den offentlige orden, ikke blot ved antagelser

71. Med hensyn til hendes konkrete situation bemærker klageren, at regeringen ikke tager hensyn til, at hun er analfabet og skal kæmpe for livet. Hun bekræfter, at hun forgæves over for de mange mennesker, hun har mødt i Genève, har søgt at få mulighed for at udføre husarbejde, og at hun, hvis hun ikke har søgt den ekstraordinære økonomiske bistand, der er fastsat i henhold til forfatningens artikel 12 (stk. 15 ovenfor), er det på grund af de årsager, der er beskrevet ovenfor. Hun mener, at argumentationen om, at hun skal tage andre steder hen i Schweiz eller Europa, hvor tiggeri er lovligt, er absurd og selvmodsigende. I den forbindelse fastholder hun, at en stat ikke kan ønske at eksportere forstyrrelsen af den offentlige orden. Enten betragtes tiggeri som forstyrrende for den offentlige orden, og det er derfor ikke holdbart at ønske dette for nabostaterne, eller også er den ikke.

72. Desuden hævder klageren, at hun har sit holdepunkt i Genève, og at hun har etableret forbindelser med mange mennesker i denne by. Hun argumenterer også for, at hun ikke har andet valg end at bede om almisser, fordi det er et spørgsmål om overlevelse. Hun noterer sig også den schweiziske regerings påstand om, at tiggeri alene ikke udgør en risiko for den offentlige orden. Hun hævder, at den foreliggende sag skal analyseres konkret og ikke generelt.

73. Endelig minder hun om, at hun i fem dage blev berøvet friheden for at have rakt sin hånd frem, mens hun, ifølge den schweiziske regering, ikke udgjorde en fare for den offentlige orden.

b) Regeringen

74. Regeringen bestrider ikke, at de domme, klageren er idømt for tiggeri, udgør en krænkelse af hendes ret til respekt for privatlivet.

75. Den minder endvidere om, at disse domme var baseret på artikel 11A i Genèvekantonens straffelov (punkt 16 ovenfor), og hævder derfor, at de omtvistede foranstaltninger var fastsat ved lov i henhold til Konventionens artikel 8, stk. 2.

76. Regeringen hævder, at forbuddet mod tiggeri forfølger flere af de formål, der er nævnt i Konventionens artikel 8, stk. 2, nemlig forsvaret af den offentlige orden og sikkerhed, landets økonomiske velfærd og beskyttelse af andres ret og frihed. Den minder også om, at respekten for livets minimumskrav i samfundet, det "at leve sammen", kan relatere til det legitime formål "beskyttelse af andres ret og frihed" (S.A.S.v. Frankrig [GC], nr. 43835/11, § 121, EMD 2014 (uddrag)).

77. Regeringen hævder også, at tiggeri kan medføre udgydelser, som kan føre til klager, herunder fra uønskede personer og handlende, der er bekymrede for at deres kundekreds flygter. Den bemærker, at forbipasserende jævnligt bliver stoppet, at tiggere rækker ud til restauranternes gæster på terrasserne, og afskrækker dem fra at gå hen til nogle restauranter, og at de stjæler mad fra butikker. Den tilføjer, at det desuden er almindeligt for folk, der er involveret i tiggeri, at slå sig ned i nærheden af pengeautomater eller andre steder, hvor der næsten er tvungen passage for mange mennesker, f.eks. supermarketers indgange, togstationer eller andre offentlige bygninger. Den angav, at folk i Genève blev chikaneret i beboelsesbygninger og kontorer.

78. Regeringen hævder, at når denne adfærd bliver almindelig, vil den sandsynligvis fremkalde mere eller mindre voldsomme reaktioner, lige fra afvisning eller irritation til åben bebrejdelse og endda aggression. Den argumenterer, at mange mennesker føler tiggeriet som en form for tvang eller i det mindste pres, som tilskynder dem til at agere undvigende, selvom det ikke er et udtryk for intolerance.

79. Regeringen hævder også, at en betydelig stigning i tiggerfænomenet sandsynligvis vil mindske byens turisterhverv, idet Genève især er værdsat for sin ro og sikkerhed, og dermed har det betydelige økonomiske konsekvenser. Endelig argumenterer den, at det ikke er ualmindeligt, at folk, der tigger, faktisk udnyttes i netværk, der bruger dem til deres egen fordel, og at der især er en risiko for, at mindreårige, især børn, vil blive udnyttet på denne måde. Forbuddet mod tiggeri er efter regeringens opfattelse et instrument blandt andre til at undgå sådanne situationer.

80. Hvad angår behovet for foranstaltningen i et demokratisk samfund, fastslår regeringen, at medlemsstaterne er underlagt forskellige bestemmelser om tiggeri. Regeringen præciserer, at flere stater, herunder det Forenede Kongerige, Danmark, Grækenland, Ungarn, Rumænien, Tjekkiet og Slovenien, har valgt et generelt forbud mod tiggeri, mens der i andre stater, såsom Spanien, Norge, Nederlandene, Frankrig og Litauen, findes forbud mod tiggeri i nogle kommuner. Den antyder, at et generelt forbud mod tiggeri på nationalt niveau har været drøftet i Norge, Sverige og Finland, og at nogle stater, f.eks. Frankrig, ligeledes forbyder ukontrollerede lejre. I lyset af disse elementer og alle de foreliggende oplysninger hævder den, at forbuddet mod tiggeri unægtelig er et poli-

tisk spørgsmål, der er omstridt og diskuteres i mange af Europarådets medlemsstater, og at Regeringerne derfor bør være åbne overfor, at man diskuterer emnet på forskellig vis.

81. Regeringen hævder også, at forbuddet mod tiggeri blev vedtaget i Genève efter en betydelig stigning i dette fænomen i kanonen, især fordi flere og flere regelmæssigt rejste til byen, især fra Rumænien, for at tigge. Den nævner en folketælling, der blev foretaget i efteråret 2007, ifølge hvilken der var omkring 300 tiggere i byen, hvoraf 65 til 70% havde bopæl i Rumænien. Den påpegede, at uden boliger i Genève byggede disse mennesker lejre forskellige steder, især i offentlige parker og under broer.

82. Regeringen tilføjede, at nogle af de pågældende personer uden bolig i Genève blev indlogeret i bygninger, som kommunerne havde stillet til rådighed og bekostet, mens andre byggede ukontrollerede lejre en række steder i byen og i kantonen. Den fortalte, at disse lejre ikke havde tilstrækkelig infrastruktur, og at de sanitære forhold derfor var meget utilstrækkelige. Den gjorde opmærksom på, at myndighederne ved visse lejligheder, især om vinteren, flyttede de personer, der boede der, til nøddindkvarteringer.

83. Regeringen understreger også, at indkvartering i en værtsbygning udgør en gennemførelse af den garanti, der er omhandlet i forfatningens artikel 12 (stk. 15 ovenfor), samt retten til ekstraordinær økonomisk bistand, som udenlandske personer uden tilladelse til at opholde sig i Schweiz og personer på gennemrejse kan få del i. Den hævder imidlertid, at udenlandske statsborgere, der rejser til Genève for at tigge, ikke henvender sig til de kompetente myndigheder for at få økonomisk støtte.

84. Regeringen hævder, at klageren ikke har påstået, at en mindre restriktiv foranstaltning ville have ført til samme resultat, og understreger, at forbundsdomstolen i sin første dom vedrørende forbuddet mod tiggeri i Genève undersøgte forskellige mindre restriktive foranstaltninger, nemlig en geografisk eller tidsmæssig begrænsning af forbuddet, en godkendelsesordning eller et forbud mod visse former for tiggeri, f.eks. chikane eller insisterende adfærd.

85. Regeringen hævder, at forbuddet mod tiggeri visse steder eller ved visse lejligheder, især under festivaler, blot ville flytte problemet. Den hævder, at antallet af mennesker, der tigger, ikke ville falde eller kun svagt, og at, resultatet derfor ville være en koncentration af tiggere i de områder, hvor det ville blive tolereret. Desuden hævder den, at der er en risiko for, at tiggere vil slå sig ned ved indgangen til udlejningsbygninger, hvor deres regelmæssige eller endog konstante tilstedeværelse måske ikke længere tolereres af beboerne i disse bygninger. Hvad angår en tidsmæssig begrænsning, f.eks. i forbindelse med visse festivaler, argumenterer den, at det ikke er tilstrækkeligt til at nå det tilsigtede mål for offentlig orden, og at det samme gælder for hypotesen om en godkendelsesordning. Den hævder, at langt de fleste tiggere, udenlandske statsborgere, som er i transit eller i ulovlige situationer, ikke ville kunne få tilladelse eller ville foretrække ikke at søge om den, hvilket sandsynligvis ville føre til uligheder mellem dem, der ønsker at tigge. Endelig mener regeringen, at forbuddet mod visse former for tiggeri, såsom chikane eller insisterende adfærd, i høj grad er illusorisk. Den argumenterer for, at et sådant forbud næppe kan gennemføres uden at kontrollere personer, der tigger, for at sikre at de afholder sig fra en sådan adfærd. Den konkluderer, at ingen foranstaltning, der er mindre restriktiv end forbuddet mod tiggeri, effektivt vil kunne opfylde det tilsigtede mål om offentlig orden.

86. Regeringen minder om, at klageren er en rumænsk statsborger og roma, der har bopæl i Rumænien, og er fra en meget dårligt stillet familie, og som har besøgt Schweiz fra tid til anden, hvor hun i mangel af mulighed for at finde et job bad om almisser. Den bemærker, at den berørte part ikke har godtgjort, at hun har taget skridt til at søge arbejde i Schweiz, eller at hun har planlagt at bosætte sig fast i landet, og at hun heller ikke har henvendt sig til myndighederne for at få økonomisk hjælp eller anden bistand. Den hævder endvidere, at klageren ikke har nogen forbindelse til Schweiz og Genève, bortset fra at hun har besøgt byen flere gange for at anmode om almisser.

87. Regeringen indrømmer, at tilstedeværelsen af en ung kvinde, der beder om almisser på gaden ved at række en kop frem, ikke i sig selv kan betegnes som en væsentlig risiko for den offentlige orden. Den hævder imidlertid, at det omstridte forbud ikke var rettet mod hende alene, men mod alle dem, der søger almisser i Genève, der, som den selv har påvist, udgør en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed. Den argumenterer, at det skal være muligt at regulere visse former for adfærd i offentlighedens interesse generelt, selv om kun en enkelt forekomst af den pågældende adfærd ikke ville berettige en sådan regulering alene.

88. Regeringen mener endvidere, at bøden (500 CHF) synes at stå i et rimeligt forhold til den fejl, der er begået, eftersom klageren har begået ni identiske overtrædelser på tre år. Den fremførte også, at den pågældende kunne tage til andre steder i Schweiz eller i udlandet. Med hensyn til den alternative straf, nemlig fem dages fængsel, mener regeringen også, at den ikke er overdreven, da den retlige ramme indeholder bestemmelser om en periode på mindst en dag og højst tre måneder.

89. Endelig hævder regeringen, at tilbageholdelsen ikke hører under nærværende klage, da den fandt sted efter indgivelsen af anklagen den 17. marts 2015, for så vidt som klageren nævner, at hun har været tilbageholdt i fem dage fra den 24. marts 2015.

90. Af alle disse grunde er regeringen overbevist om, at det omstridte indgreb var nødvendigt i et demokratisk samfund.

2. Domstolens vurdering

a) Spørgsmålet om, der har været indgreb i udøvelsen af den ret, der er beskyttet i henhold til Konventionens artikel 8

91. Menneskerettighedsdomstolen minder om, at klageren er blevet dømt for tiggeri i henhold til artikel 11A i LPG og er blevet pålagt en bøde på 500 CHF og fem dages frihedsberøvelse i tilfælde af manglende betaling. Klageren, som ikke kan betale dette beløb, har faktisk afsonet denne dom i fængslet Champ-Dollon fra den 24. marts 2015.

92. Domstolen mener derfor, at der har været et indgreb i klagerens udøvelse af sin ret, som er beskyttet af Konventionens artikel 8.

b) Indgrebets berettigelse

93. Indgrebet i udøvelsen af retten til respekt for privatliv eller familieliv kan kun berettiges, hvis kravene i artikel 8, stk. 2, er opfyldt. Det skal derfor undersøges, om indgrebet var ”foreskrevet ved lov”, der var inspireret af et eller flere legitime formål i hen-

hold til dette afsnit og ”nødvendig i et demokratisk samfund” for at opnå dem. Domstolen skal derfor undersøge, om disse betingelser er opfyldt i den foreliggende sag.

i. Retsgrundlag

94. I det foreliggende tilfælde bestrides det ikke, at den pågældende indgriben var baseret på et retsgrundlag, nemlig artikel 11A i LPG.

ii. Legitimt formål

95. Med hensyn til legitime formål som omhandlet i Konventionens artikel 8, stk. 2, fremfører regeringen, at forbuddet mod tiggeri har forfulgt flere af de formål, der er anført i Konventionens artikel 8, stk. 2, nemlig landets økonomiske velfærd og beskyttelse af andres ret og frihed (punkt 76-79 ovenfor). Klageren er ikke enig i dette synspunkt, navnlig fordi tiggeri ikke i sig selv kan forårsage forstyrrelser af den offentlige orden.

96. Domstolen mener, at de interne organers vurdering udgør udgangspunktet for undersøgelsen. Ifølge den skelsættende dom fra forbundsdomstolen af 9. maj 2008 (punkt 18 ovenfor) synes formålet med indgrebet imidlertid at være dobbelt. På den ene side drejede det sig om at beskytte den offentlige orden og sikre den offentlige sikkerhed og ro. Forbundsdomstolen bemærkede, at tiggere ofte har en insisterende attitude, chikanerer forbipasserende, og at de ofte bor i nærheden af betalingsstationer, såsom pengeautomater, supermarketers indgange, togstationer eller andre offentlige bygninger. Den bemærkede også, at denne adfærd forårsager mere eller mindre voldsomme reaktioner, der kan blive værre. På den anden side var formålet ifølge samme dom afsagt af forbundsdomstolen at bekæmpe tiggernetværk, som ofte udnytter personer, herunder mindreårige (§ 5.6).

97. Under henvisning til ovennævnte udelukker Domstolen ikke, at visse former for tiggeri, navnlig de aggressive former, kan forstyrre forbipasserende, beboerne og virksomhedsejerne. Den anser også det argument, der er blevet fremført om bekæmpelsen af fænomenet med udnyttelse af personer, navnlig børn, for gyldigt. Det er indgreb, der således på forhånd har legitime formål som omhandlet i Konventionens artikel 8, stk. 2, nemlig for at forebygge uro og beskytte andres ret.

98. Domstolen mener derfor, at den kan lade spørgsmålet stå åbent, om foranstaltningen har andre legitime formål. Det er endnu ikke afgjort, om den omstridte foranstaltning i klagerens særlige tilfælde var nødvendig i et demokratisk samfund.

iii. Nødvendighed i et demokratisk samfund

α) Den interne dommers kontrolbeføjelse

99. Hvad angår behovet for foranstaltninger i et demokratisk samfund, har domstolen allerede udtalt, at indgrebet skal være baseret på et tvingende socialt behov og stå i rimeligt forhold til formålet (se bl.a. *Pretty v. Det Forenede Kongerige*, nr. 2346/02, § 70, EMD 2002-III). Den minder endvidere om, at de nationale myndigheder har en vis vurderingsmargen til at afgøre, om der er behov for indgrebet i udøvelsen af en ret, der er beskyttet i henhold til artikel 8, og om foranstaltningen er proportional med det legitime formål, der forfølges. Det er domstolens opgave at afgøre, om de omstridte foranstalt-

ninger har respekteret en rimelig balance mellem de interesser, der er til stede, nemlig på den ene side den berørte persons ret, der er beskyttet af konventionen, og på den anden side samfundets interesser (Boultif v. Schweiz, nr. 54273/00, § 47, EMD 2001-IX og Slivenko v. Letland [GC], nr. 48321/99, § 113, EMD 2003-X). Domstolen minder dog om, at de nationale myndigheders vurderingsmargen ledsages af en europæisk prøvelse, i henhold til hvilken domstolen ud fra Konventionens synsvinkel undersøger de beslutninger, de har truffet i forbindelse med udøvelsen af denne beføjelse (jf. bl.a. Hokkanen v. Finland, 23. september 1994, § 55, serie A nr. 299-A, og Neulinger og Shuruk v. Schweiz [GC], nr. 41615/07, § 141, EMD 2010).

100. Domstolen skal endvidere bemærke, at hvis myndighedernes konklusioner hverken forekommer vilkårlige eller åbenbart urimelige, kan domstolen ikke erstatte den vurdering, de har foretaget, herunder vurderingen af den anfægtede foranstaltningens proportionalitet (se i denne forbindelse - Von Hannover v. Tyskland (nr. 2) [GC], nr. 40660/08 og 60641/08, § 105, EMD 2012, Hamevic v. Danmark (dec.), nr. 25748/15, § 43, 16. Maj 2017, Alam v. Danmark (dec.), nr. 33809/15, § 35, 6. juni 2017, Ndidi v. Storbritannien, nr. 41215/14, § 76, 14. september 2017 og Levakovic v. Danmark, nr. 7841/14, § 45, 23. oktober 2018). Dette indebærer på den anden side, at de interne domstole skal redegøre for deres afgørelser på en tilstrækkelig detaljeret måde (se mutatis mutandis, X v. Letland [GC], nr. 27853/09, § 107, EMD 2013 og El Ghatet v. Schweiz, nr. 56971/10, § 47, 8. november 2016). De interne domstoles utilstrækkelige argumentation uden reel interesseudligning er i strid med kravene i Konventionens artikel 8. Dette er tilfældet, når de interne myndigheder ikke på overbevisende måde kan påvise, at indgreb i udøvelsen af en ret, der er beskyttet af Konventionen, står i et rimeligt forhold til de tilstræbte mål og derfor svarer til et "altoverskyggende socialt behov" i henhold til domstolens retspraksis (El Ghatet, citeret ovenfor, §47 og I.M. v. Schweiz, nr. 23887/16, §§ 72 og 77, 9. april 2019).

101. Domstolen minder om, at LPG i henhold til artikel 11A, stk. 1 bestemmer, at "den, der har tigget, skal straffes med bøde". Med andre ord straffer denne bestemmelse generelt de mennesker, der tigger. Domstolen finder, at et generelt forbud mod visse former for adfærd, som f.eks. det foreliggende tilfælde, er en radikal foranstaltning, der kræver en stærk begrundelse og særlig alvorlig kontrol fra de domstole, der er bemyndiget til at foretage en afvejning af de relevante interesser, der står på spil (se f.eks. Hirst v. Det Forenede Kongerige (nr. 2) [GC], nr. 74025/01, § 82, EMD 2005-IX og Schlumpf v. Schweiz, nr. 29002/06, § 115, 8. januar 2009).

102. I det foreliggende tilfælde giver den gældende lov ikke mulighed for en reel balance mellem de interesser, der står på spil, og straffer tiggeri generelt uanset hvem, der er gerningsmanden til den pågældende aktivitet og dennes mulige sårbarhed, uafhængig af tiggeriets art, dens aggressive eller uskadelige form, det sted, hvor det udøves, eller hvorvidt de anklagede er en del af et strafferetligt netværk. Domstolen finder imidlertid, at det er muligt at lade spørgsmålet stå åbent, om der trods den manglende fleksibilitet i den gældende lovgivning alligevel kunne være fundet en passende balance mellem statens offentlige interesser på den ene side og klagerens interesser på den anden side. Den finder under alle omstændigheder, at den indklagede stat har overskredet sin vurderingsmargen i dette tilfælde af følgende grunde.

β) Schweiz' vurderingsmargen

103. Regeringen hævder, at den har haft en betydelig vurderingsmargin i dette tilfælde, især fordi tiggeri er forbudt eller begrænset i andre af Europarådets medlemsstater. Domstolen deler a priori den opfattelse, at Schweiz kan benytte sig af en vis vurderingsmargin, hvis anvendelsesområde dog bør defineres. Den minder om, at denne margin ikke er ubegrænset, og især at den går hånd i hånd med den europæiske prøvelse, især da det er et meget alvorligt indgreb, som i dette tilfælde har haft en betydelig indvirkning på klagerens udøvelse af sin ret, som er sikret gennem Konventionen. I denne forbindelse minder domstolen om, at den allerede har haft lejlighed til at udtale, at når et særligt vigtigt aspekt af et individs eksistens (eller identitet) står på spil, er den margin, der er overladt til staten, normalt begrænset (Parrillo v. Italien [GC], nr. 46470/11, § 169, ECHR 2015, med de henvisninger, der refereres til).

104. Hvad angår de forskellige løsninger, som Europarådets medlemsstater har valgt, konstaterer domstolen, at en række af dem (ni) ikke har fundet det nødvendigt at forbyde tiggeri, hverken på nationalt eller lokalt plan. I de 18 medlemsstater, der har lovgivet om tiggeri på nationalt plan, har seks kun forbudt aggressive eller forstyrrende former for tiggeri, og syv har på anden måde begrænset forbuddets anvendelsesområde. I de øvrige undersøgte stater (5) indeholder lovgivningen et mindre nuanceret forbud mod tiggeri (punkt 22 ovenfor). I de 11 medlemsstater, hvor tiggeri kun er reguleret på lokalt plan, som i Schweiz, er forbuddet generelt også begrænset, især til den aggressive eller forstyrrende form for tiggeri (punkt 23 ovenfor). Desuden har flere højesteretter i medlemsstaterne konkluderet, at et generelt forbud mod tiggeri er i misforhold til navnlig den menneskelige værdighed og ytringsfriheden (jf. punkt 27-31 ovenfor). Endelig blev der fra FN-eksperter og/eller regionale organer givet udtryk for kritik af foranstaltninger til at imødegå tiggeri, navnlig med hensyn til generelle forbud (punkt 40-49 ovenfor).

105. I betragtning af de mange forskellige løsninger, som medlemsstaterne har vedtaget, konkluderer domstolen, at der ikke er enighed i Europarådet om forbuddet mod eller begrænsningen af tiggeri. Ikke desto mindre ser den en vis tendens til at begrænse forbuddet og staternes vilje til at være tilfreds med effektivt at beskytte den offentlige orden gennem administrative foranstaltninger. Til gengæld synes et generelt forbud i henhold til en straffebestemmelse som den, der er genstand for denne anmodning, at være undtagelsen. Domstolen vurderer, at dette element udgør en anden indikation – ud over den, der er afledt af den grundlæggende karakter af det spørgsmål, der står på spil for klagerens eksistens – af den begrænsede vurderingsmargin, som den indklagede stat har i denne sag.

106. Domstolen skal derfor undersøge, om denne margin er overskredet i den foreliggende sag.

γ) Opvejning af de involverede interesser

107. Hvad angår for det første klagerens (private) interesse i at hengive sig til det indklagede forhold, nemlig tiggeri, er det ubestridt, at den pågældende er fra en meget fattig familie, er analfabet, intet arbejde har og ikke modtager social bistand. Det fremgår ikke af sagen, at hun skulle være underholdt. Domstolen har derfor ingen grund til at betvivle, at tiggeri var et af hendes midler til at overleve. Den mener, at klageren i en situation, hvor hun er åbenlyst sårbar, har den naturlige ret til at udtrykke sin nød og forsøge at afhjælpe sine behov ved at tigge.

108. Med hensyn til sanktionernes art og strengthed minder domstolen om, at klageren er blevet idømt en bøde på 500 CHF med en frihedsstraf på fem dage i tilfælde af manglende betaling. Da hun ikke var i stand til at betale dette beløb, afsonede den pågældende faktisk en frihedsstraf i fængslet i Champ-Dollon fra den 24. marts 2015. I modsætning til, hvad regeringen hævder, vurderer domstolen, at der kan tages hensyn til denne frihedsstraf i den foreliggende sag, selvom straffen indtrådte efter indgivelsen af denne klage, da den er en direkte følge af klagerens manglende evne til at betale den bøde, hun er blevet pålagt, og at det er denne foranstaltning, som hun indklagede for domstolen. Endvidere havde regeringen rig lejlighed til at udtale sig om foranstaltningens proportionalitet i løbet af den kontradiktoriske behandling ved domstolen.

109. Domstolen vurderer, at dette er en alvorlig sanktion. Under disse omstændigheder var det i betragtning af klagerens vanskelige og sårbare situation næsten automatisk og næsten uundgåeligt for hende at blive idømt en frihedsstraf, som yderligere kan øge en persons nød og sårbarhed.

110. Domstolen vurderer, at en sådan foranstaltning skal retfærdiggøres gennem en solid begrundelse om offentlig orden, som i dette tilfælde ikke er blevet overholdt, hvilket fremgår af følgende.

111. Med hensyn til den indklagede stats argument om, at et af formålene med artikel 11A i LGP er en effektiv bekæmpelse af menneskehandel og navnlig udnyttelse af børn, erkender domstolen betydningen af at bekæmpe sådanne handlinger og forpligtigelsen fra de stater, der deltager i Konventionen om at beskytte ofre (se bl.a. Rantsev v. Cypern og Rusland, nr. 25965/04, EMD 2010 (uddrag), M. et al. v. Italien og Bulgarien, nr. 40020/03, 31. juli 2012, L.E. v. Grækenland, nr. 71545/12, 21. januar 2016, J. Et al. v. Østrig, nr. 58216/12, 17. januar 2017, Chowdury m.fl. v. Grækenland, nr. 21884/15, 30. marts 2017, T.I. et al. v. Grækenland, nr. 40311/10, 18. juli 2019 og S.M. v. Kroatien [GC], nr. 60561/14, § 25. juni 2020).

112. På den anden side tvivler domstolen på, at kriminaliseringen af ofre for disse netværk er en effektiv foranstaltning mod dette fænomen. I den forbindelse vurderedes det i GRETA-rapporten om Schweiz, der blev offentliggjort i 2019, at kriminaliseringen af tiggeri sætter ofre for tvangstiggeri i en situation med stor sårbarhed (rapport, § 235 in fine, punkt 39 ovenfor). Den ”opfordrer også de schweiziske myndigheder til at overholde artikel 26 i Konventionen om bekæmpelse af menneskehandel ved at vedtage en bestemmelse, der giver mulighed for ikke at straffe ofre for menneskehandel for at have deltaget i ulovlige aktiviteter, når de er blevet tvunget hertil (...)”. Desuden hævder regeringen ikke, at klageren skulle tilhøre et sådant strafferetligt netværk eller på anden måde være offer for andres kriminelle aktiviteter, og intet element i sagen tyder på, at det er tilfældet.

113. Med hensyn til myndighedernes offentlige interesse i at pålægge den omstridte foranstaltning til beskyttelse af forbipasserendes, beboeres eller de handlendes ret bemærker domstolen, at myndighederne ikke synes at har kritiseret klageren for at have udført aggressivt eller påtrængende tiggeri, eller at tredjemand har indgivet klager over den pågældende person over for politiet. Under alle omstændigheder finder domstolen det relevant at tage udtalelsen fra FNs særlige rapportør om ekstrem fattigdom og menne-

skerettigheder til efterretning (punkt 46 ovenfor), ifølge hvilken motivationen til at gøre fattigdommen mindre synlig i en by og tiltrække investeringer ikke er legitim med hensyn til menneskerettigheder, i modsætning til hvad regeringen påstår (punkt 79 ovenfor).

114. Endelig skal domstolen undersøge, om mindre strenge foranstaltninger kunne have ført til samme eller tilsvarende resultat. Den bemærker, at forbundsdomstolen i sin dom af 9. maj 2008 fandt, at mindre restriktiv lovgivning var formålsløs, idet den henviste til de juridiske betragtninger i forbindelse med sine tidligere domme (bemærk 5.7.2, punkt 18 ovenfor). Sammenlignende analyse af lovgivningen om tiggeri afslørede, at der i størstedelen af Europarådets medlemsstater er fastsat mere nuancerede begrænsninger end det generelle forbud i henhold til artikel 11A i LPG. Endvidere selvom staten råder over en vis vurderingsmargen i denne sag, ville overholdelse af artikel 8 have krævet, at de interne domstole skulle foretage en grundig undersøgelse af den faktiske situation i sagen. Domstolen kan derfor ikke tilslutte sig forbundsdomstolens argument om, at mindre restriktive foranstaltninger ikke ville have givet det samme eller et sammenligneligt resultat.

δ) Konklusioner

115. På baggrund af ovenstående fastslår domstolen, at den sanktion, der pålægges klageren, hverken er en foranstaltning, der står i forhold til målet om at bekæmpe organiseret kriminalitet eller til målet om at beskytte forbipasserendes, beboeres og handlendes ret. I den foreliggende sag finder domstolen, at den foranstaltning, hvormed klageren, der er en yderst sårbar person, blev straffet for sine handlinger i en situation, hvor hun højst sandsynligt ikke havde andre subsistensmidler og derfor ikke havde andet valg end at tigge for at overleve, har skadet hendes menneskelige værdighed og selve essensen af den ret, der er beskyttet i artikel 8. Den indklagede stat overskred derfor den vurderingsmargen, som den havde i denne sag.

116. Domstolen konkluderer derfor, at indgrebet i klagerens udøvelse af sin ret, der er beskyttet i artikel 8, ikke var ”nødvendig i et demokratisk samfund” som defineret i artikel 8, stk. 2.

117. Der er derfor sket en krænkelse af Konventionens artikel 8.

118. Klageren har endvidere fastholdt, at forbuddet mod tiggeri havde krænket hendes ytringsfrihed, idet det forhindrede hende i at give udtryk for sin nød ved at anmode om almisser. Hun påberåber sig Konventionens artikel 10, der har følgende ordlyd:

”1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser. Denne Artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden for at beskytte

andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.””

119. Regeringen modsætter sig denne påstand.

120. Domstolen finder efter at have konstateret krænkelse af Konventionens artikel 8, at den klage, der er baseret på artikel 10, ikke rejser væsentlige særskilte spørgsmål. Der er derfor ikke behov for at træffe særskilt afgørelse om dette klagepunkt (se i denne forstand Center for juridiske resurser på vegne af Valentin Câmpeanu v. Rumænien [GC], nr. 47848/08, § 156, EMD 2014).

II OM DEN PÅSTÅEDE KRÆNKELSE AF ARTIKEL 14 SAMMENHOLDT MED ARTIKEL 8 I KONVENTIONEN

121. Endelig hævder klageren, at hun er blevet diskrimineret på grund af sin sociale situation og formueforhold og sin oprindelse. I den forbindelse påberåber hun sig Konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8. Artikel 14 har følgende ordlyd:

”Nydelsen af de i denne Konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.””

122. Regeringen modsætter sig denne påstand.

123. Efter at have konstateret en tilsidesættelse af Konventionens artikel 8 finder domstolen, at der ikke er behov for særskilt at tage stilling til klagen på grundlag af Konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8 (se i denne forbindelse det juridiske resourcecenter for Valentin Câmpeanu, tidl. citeret) § 156).”

Regeringens og Folketingets overvejelser i anledning af Lăcătuș-dommen

Af justitsministerens svar af 21. maj 2021 på spørgsmål nr. 1015 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg fremgår:

”Spørgsmål nr. 1015 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Vil ministeren redegøre for, hvilke ændringer ministeren forventer skal foretages af den danske tiggerlov på baggrund af dommen fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol mod Schweiz efter oplysningerne om, at den schweiziske regering har valgt ikke at anke dommen, og vil ministeren samtidig redegøre for, hvilke overvejelser ministeren har i forhold til de mennesker, som uberettiget er blevet dømt og fængslet på baggrund af loven, jf. artiklen ”Støttepartier: Nick Hækkerup må følge tiggeridom” fra Politiken den 23. april 2021”

Svar:

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afsagde dom i sagen Lacatus mod Schweiz (14065/15) den 19. januar 2021. Schweiz har ikke anmodet om at få dommen indbragt for Menneskerettighedsdomstolens Storkammer, hvorfor dommen blev endelig den 19. april 2021.

I forhold til dommens betydning for Danmark henvises der til det vedlagte notat om Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Lacatus mod Schweiz.

Af vedlagte notat fremgår det bl.a., at det er Justitsministeriets vurdering, at dommen i sagen Lacatus mod Schweiz ikke nødvendiggør en ændring af straffelovens § 197 om forbud mod tiggeri. Der er i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at der er en række forskelle mellem det absolutte og generelle forbud mod tiggeri i Genève-kantonen, som Menneskerettighedsdomstolen har forholdt sig til i sagen Lacatus mod Schweiz, og straffelovens § 197. Det bemærkes dog, at det må antages, at der vil være en risiko for, at Danmark vil tabe en eventuel fremtidig sag ved EMD om konventionsforeneligheden af straffelovens § 197, hvis en sådan sag måtte blive indbragt.

Det er regeringens klare ønske at begrænse utryghedsskabende tiggeri, som vi tidligere har set, kan være til stor gene i gadebilledet. Det er min overbevisning, at den nuværende regulering mod utryghedsskabende tiggeri, herunder politiets adgang til at kunne sætte ind mod tiggeri i gadebilledet, er vigtig for, at borgere kan færdes trygt i det offentlige rum.

På den baggrund mener jeg ikke, at der er grund til at ændre straffelovens regler om tiggeri.”

Af det nævnte notat af 21. maj 2021 fra Justitsministeriet om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Lăcătuș mod Schweiz fremgår bl.a.:

”5. Samlet vurdering af dommens konsekvenser i forhold til straffelovens § 197 om betleri

Som det fremgår indledningsvist, har EMD i sagen Lacatus mod Schweiz fundet, at Schweiz har krænket EMRK artikel 8 om retten til privatliv ved at have idømt klageren en bøde, der blev konverteret til fængselsstraf, for at have tippet på gaden i Genève. For så vidt angår forbud mod tiggeri bemærker EMD i sin dom, at det ikke kan udelukkes, at visse former for tiggeri, navnlig de aggressive former, kan forstyrre forbipasserende, beboere og virksomhedsejere, og at der også kan være et hensyn til at bekæmpe tigger-netværk, som ofte udnytter personer, herunder børn. EMD konkluderer derfor, at et forbud mod tiggeri kan varetage legitime formål begrundet i beskyttelsen af andres rettigheder og friheder og lader det endvidere stå åbent, om indgrebet kan have yderligere legitime formål end det anførte.

EMD fandt dog, at den sanktion, der var pålagt klageren, ikke var proportional i forhold til formålene med Genève-kantonens forbud mod tiggeri, herunder formålet om at bekæmpe organiseret kriminalitet og beskytte andre personers friheder og rettigheder, og konkluderede på den baggrund, at Schweiz havde krænket EMRK artikel 8.

Som anført ovenfor, er der visse forskelle på Genève-kantonens bestemmelse om tiggeri og den danske straffelovs bestemmelse om betleri.

Genève-kantonens bestemmelse indeholder således et absolut forbud mod tiggeri, der straffes med bøde, hvorimod straffelovens bestemmelse om tiggeri er todelt. Straffelovens § 197, stk. 1, indeholder således et generelt forbud mod tiggeri, som dog forudsætter en forudgående advarsel fra politiet. Straffelovens § 197, stk. 2, indeholder dog en undtagelse til kravet om forudgående advarsel fra politiet, der finder anvendelse, når tiggeriet finder sted i gågader, ved stationer, i eller ved supermarkeder eller i offentlige transportmidler. I modsætning til Genève-kantonens lovgivning er der dog ikke mulighed for bødestraf i medfør af straffelovens bestemmelse om tiggeri, men alene frihedsstraf. Frihedsstraffen efter § 197, stk. 1, er som udgangspunkt 7 dage og efter § 197, stk. 2, 14 dage i førstegangstilfælde.

Som ligeledes anført ovenfor, er der dog efter straffeloven en eksplicit mulighed for i relation til betleribestemmelsen, at domstolene kan lade straffen bortfalde, hvis formildende omstændigheder taler herfor, jf. § 197, stk. 1, 2. pkt. Herudover er der i medfør af straffelovens § 83 mulighed for at nedsætte straffen, hvis omstændighederne taler herfor.

Som det fremgår ovenfor, defineres betleri i forarbejder og praksis som det at bede om en gave som en almisse på en måde, hvorved almenheden generes. Desuden er det et krav, at henvendelsen har en tilstrækkeligt personlig karakter. Der skal således i den enkelte sag foretages en konkret vurdering af, hvorvidt disse betingelser er opfyldt. På baggrund af landsretspraksis fra 2018-2020 refereret i det vedlagte bilag "Landsretspraksis vedrørende straffelovens § 197 fra 2018-2020" er det dog umiddelbart vurderingen, at der ikke stilles høje krav til henvendelsens aggressivitet, se bl.a. Østre Landsrets dom af 25. april 2018. Hvis der er tale om en gademusikant sættes grænsen dog eventuelt højere, hvilket dog ikke er bekræftet i nyere praksis.

For så vidt angår den mere restriktive bestemmelse i § 197, stk. 2, gælder, at den kun finder anvendelse på specifikke steder, og det fremgår af forarbejderne, at hensigten navnlig var at sætte ind mod udenlandske tilrejsende, som slår lejr på offentlige steder, og som ved deres ophold skaber utryghed og gener for både omkringboende og forbi-passerende.

Det vurderes, at straffelovens § 197 varetager et legitimt hensyn i forhold til beskyttelsen af den offentlige orden og andres rettigheder og friheder.

For så vidt angår sanktionsniveauet er frihedsstraf en mere restriktiv straf end bødestraf. Desuden er straffniveauet for overtrædelse af straffelovens § 197, stk. 1, jf. stk. 2 og 3, relativt højt sammenlignet med den schweiziske forvandlingsstraf på 5 dage.

På den anden side giver straffelovens § 197, stk. 1, 2. pkt., som nævnt dog mulighed for strafbortfald i sagen eller nedsættelse af længden på frihedsstraffen. Det bemærkes i den forbindelse, at straffeloven efter fast tradition levner domstolene en betydelig frihed i relation til sanktionsvalget og straffens fastsættelse. Det er i den forbindelse vurderingen, at de danske regler i et vist omfang tager højde for de hensyn, som EMD nævner. Lovgiver har netop med henvisning til de sociale forhold, såsom tiggerens baggrund og mulige sårbarhed, der kan være årsag til tiggeri, gjort straf efter bestemmelsens stk. 1

betinget af forudgående advarsel og i bestemmelsen indsat en udvidet mulighed for at lade straffen bortfalde i forhold til, hvad der gælder efter straffelovens almindelige bestemmelser om straffens fastsættelse. Tiggeriets art og dermed overtrædelsens art og grovhed har betydning for strafudmålingen, jf. de almindelige bestemmelser om straf-fastsættelse i straffelovens kapitel 10. Lovgiver har desuden valgt med straffelovens § 197, stk. 2, at udpege specifikke områder, hvor det kan være særligt generende og utrygt at blive udsat for tiggeri og derfor ikke forudsætter en forudgående advarsel fra politiet. Ved det generelle forbud mod tiggeri i § 197, stk. 1, forudsættes der en forudgående advarsel, hvorfor bestemmelsen kan ses som mindre restriktiv. Hvis tiggeren derimod er en del af et kriminelt tiggernetværk, vil det blive tillagt skærpende betydning.

Det bemærkes desuden, at indførelse af bødestraf i Danmark for overtrædelse af straffelovens § 197, højst sandsynligt vil medføre samme situation som i sagen Lacatus mod Schweiz, idet en bødestraf forvandles til frihedsstraf, hvis bøden ikke betales, jf. straffelovens § 53.

For så vidt angår EMD's dom i sagen Lacatus mod Schweiz er der en række uklarheder i EMD's argumentation.

I forhold til sagens faktuelle omstændigheder fremgår det ikke af dommen, hvilken betydning EMD tillægger klagers opholdsgrundlag. Det indgår dermed ikke i EMD's vurdering, om klagerens eventuelle ulovlige ophold kunne have haft betydning ved bedømmelsen af konventionsmedholdeligheden af den idømte straf. Én af dommens dissenterende dommere påpeger ligeledes, at flertallet af dommerne i høj grad har taget de faktuelle omstændigheder i sagen for givet, selv om de faktiske omstændigheder er afgørende for sagens udfald, og at dette er med til at svække EMD's konklusion i sagen. Efter Justitsministeriets opfattelse burde klagers manglende lovlige opholdsgrundlag have indgået i vurderingen af, hvorvidt EMRK artikel 8 var krænket. Der kan således efter Justitsministeriets opfattelse argumenteres for, at spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende opholder sig lovligt i landet, bør tillægges betydelig vægt ved vurderingen af, om den pågældende er omfattet af EMRK artikel 8.

Det bemærkes endvidere, at EMD anfører i dommen, at det er ubestridt, at klageren er fra en meget fattig familie, er analfabet, intet arbejde har og ikke modtager social bistand. EMD bemærker i forlængelse heraf, at det ikke fremgår af sagen, om klageren skulle være underholdt på andre måder. EMD anfører på den baggrund, at den ikke har grund til at betvivle, at tiggeri var et af klagerens midler til at overleve, og at den mener, at klageren i en situation, hvor hun er åbenlyst sårbar, har den naturlige ret til at udtrykke sin nød og forsøge at afhjælpe sine behov ved at tigge.

Som anført ovenfor under afsnit 4.1, gælder der en ret til bistand efter den schweiziske forbundsforfatnings artikel 12, hvilket den schweiziske regering har henvist til i sit indlæg. EMD forholder sig ikke til dette argument i sin konklusion, hvilket ligeledes bliver fremhævet som en svækkelse af konklusionen af én af de dissenterende dommere. Som ligeledes anført ovenfor under pkt. 4.2 gælder der en lignende ret i medfør af grundlovens § 75, stk. 2.

Justitsministeriet er af den opfattelse, at EMD burde have adresseret denne ret til bistand efter den schweiziske forbundsforfatning i sin dom, da det efter Justitsministeriets opfattelse er med til at understøtte sagligheden af et forbud mod tiggeri, herunder i lyset

af at bestemmelsen i den schweiziske forbundsforfatning – ligesom grundlovens § 75, stk. 2 – også omfatter udlændinge uden lovligt ophold.

EMD har derudover foretaget en analyse af 38 medlemsstaters tiggerilovgivning og konkluderer, at der ikke synes at være enighed blandt Europarådets medlemsstater om forbud mod tiggeri eller begrænsning heraf. EMD ser dog – på trods af dette – en tendens blandt medlemsstaterne til at begrænse forbuddet og beskytte den offentlige orden gennem andre administrative foranstaltninger og konkluderer, at et generelt forbud mod tiggeri, som i Genève-kantonen, synes at være undtagelsen. EMD vurderer på den baggrund, at det har indflydelse på den skønsmargin, der er overladt medlemsstaterne, og at der således er overladt medlemsstaterne en mere snæver skønsmargin på området. Der kan umiddelbart stilles spørgsmålstegn ved EMD's konklusion om, at det på baggrund af ovenstående analyse reelt kan konkluderes, at det har indflydelse på medlemsstaternes skønsmargin, når EMD samtidig slår fast, at der ikke er enighed blandt medlemsstaterne om tilgangen til tiggeri. Efter EMD's sædvanlige praksis medfører en uensartethed i de nationale lovgivninger på et bestemt område blandt Europarådets medlemsstater, at der tillægges en bred skønsmargin til medlemsstaterne. Derudover bemærkes det, at alene 38 ud af 47 medlemsstaters forhold på tiggeriområdet indgår i EMD's analyse. 9 medlemsstaters forhold, herunder Danmarks, indgik ikke i den sammenlignende analyse.

EMD konkluderer ligeledes blot, at sanktionen i sagen var uproportional, og at andre mindre restriktive foranstaltninger kunne bruges til at opnå formålet. EMD angiver dog ikke nærmere fortolkningsbidrag til, hvilken sanktion der i så fald ville have været proportional i nærværende sag.

Sammenfattende er der en række forskelle på det danske og det schweiziske forbud mod tiggeri. På den ene side forekommer straffelovens § 197 mere fleksibel end det absolutte forbud i Genève-kantonen. På den anden side giver bestemmelsen kun mulighed for frihedsstraf, der efter forarbejder og praksis som udgangspunkt udmåles til hhv. 7 og 14 dages fængsel. Disse forskelle sammenholdt med dommens ovennævnte væsentlige mangler, herunder dens vage og uklare anvisninger i forhold til hvilke modifikationer til et absolut og generelt forbud mod tiggeri, der er tilstrækkelige, taler efter Justitsministeriets vurdering for, at dommen i sagen *Lacatus mod Schweiz* ikke nødvendiggør, at straffelovens § 197 om forbud mod tiggeri skal ændres. Det bemærkes i den forbindelse, at det af forarbejderne fra 1992 til loven om inkorporering af EMRK fremgår, at der skal udvises tilbageholdenhed med at fastslå, at de danske regler ikke er forenelige med EMRK, når rækkevidden af EMRK i forhold til reglerne er uklar. Det skal dog bemærkes, at det må antages, at der vil være en risiko for, at Danmark vil tabe en eventuel fremtidig sag ved EMD om konventionsforeneligheden af straffelovens § 197, hvis en sådan sag måtte blive indbragt.”

Af forslag til vedtagelse nr. V 135 af 27. maj 2021 fremgår (Folketingstidende 2020-21, tillæg G):

”Folketinget ønsker ikke at kriminalisere fattigdom. I Danmark søges fattigdom afhjulpet med sociale tiltag og velfærdsydelse.

Folketinget finder, at et forbud mod tiggeri er nødvendigt for at sikre den offentlige ro og orden.

Folketinget ønsker derfor at opretholde den nuværende regulering om tiggeri, herunder politiets adgang til at kunne sætte ind mod tiggeri i gadebilledet, således at borgere kan færdes trygt i det offentlige rum.

Det er Folketingets overbevisning, at politiets og anklagemyndighedens nuværende muligheder for at sanktionere tiggeri er afgørende i indsatsen mod utryghedsskabende tiggeri.

Folketinget kan tilslutte sig regeringens opfattelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Lacatus mod Schweiz (14065/15), hvorefter det er vurderingen, at dommen ikke nødvendiggør, at straffelovens § 197 om forbud mod tiggeri eller den praksis, der gælder i dag, ændres.”

Forslaget blev vedtaget af Folketinget den 1. juni 2021 (Folketingstidende 2020-21, tillæg F, 125. møde, s. 6).

Anbringender

T har anført navnlig, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, 8 eller 10 eller artikel 14 sammenholdt med disse bestemmelser at straffe ham for tiggeri i forhold 2.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at domfældelse for tiggeri vil udgøre et indgreb i hans ret til respekt for privatliv efter artikel 8. Indgrebet har hjemmel i straffelovens § 197, men bestemmelsen, herunder stk. 2, varetager ikke legitime hensyn til at forebygge uro og beskytte andres rettigheder. Bestemmelsen i stk. 2 blev ifølge forarbejderne indført for at sætte ind over for utryghedsskabende tiggeri fra udenlandske tilrejsende, hvilket ikke kan anses for at være et legitimt hensyn efter artikel 8, stk. 2. Der er endvidere intet grundlag for at antage, at tiggeri skulle være særligt utryghedsskabende på de steder, der er nævnt i § 197, stk. 2, og bestemmelsen er derfor ikke afgrænset på en sådan måde, at den er egnet til at opfylde sit formål.

En domfældelse for tiggeri vil under de foreliggende omstændigheder udgøre en krænkelse af konventionens artikel 8 om ret til respekt for privatliv, som den er fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom af 19. januar 2021 i sagen Lăcătuș mod Schweiz. Af dommen kan det udledes bl.a., at der ved bedømmelsen af, om domfældelse for tiggeri vil

være et lovligt indgreb efter artikel 8, skal foretages en konkret vurdering af, om der var tale om en aggressiv eller påtrængende form for tiggeri, og om tiggeriet var utryghedsskabende. Der er ikke foretaget en sådan konkret vurdering af hans tiggeri. Indgrebet er allerede af denne grund ikke lovligt efter artikel 8.

Endvidere er straffen ikke proportional. Det er i forarbejderne til straffelovens § 197, stk. 2 og 3, forudsat, at førstegangstilfælde straffes med 14 dages fængsel. Et sådant fast udgangspunkt for straffastsættelsen alene begrundet i det sted, hvor tiggeriet foregår, er ikke i overensstemmelse med artikel 8. Det følger af Domstolens dom i sagen *Lăcătuș mod Schweiz*, at straffens art og strengthed tillægges betydning ved proportionalitetsvurderingen efter artikel 8, stk. 2, og at der ved straffastsættelsen skal foretages en konkret vurdering under inddragelse af bl.a. hans socioøkonomiske forhold, hans sårbare situation og omstændighederne ved tiggeriet. Konkret var der tale om tiggeri af en varighed på fem minutter, hvor han stod med en kop og raslede, og der fremkom ingen klager eller anmeldelser fra de forbipasserende.

En domfældelse for tiggeri vil også udgøre en krænkelse af hans ret til ytringsfrihed efter konventionens artikel 10. Hans ytring var et nødråb og en ytring om tilstedeværelsen af marginaliserede og udsatte personer. Ytringen angik forhold af samfundsmæssig betydning, og der foreligger efter karakteren af tiggeriet ikke tungtvejende konkrete hensyn, der kan retfærdiggøre et indgreb i hans ytringsfrihed.

Der foreligger endvidere en krænkelse af konventionens artikel 3, idet han på tidspunktet for tiggeriet var hjemløs og ikke havde andre muligheder end at tigge for at sikre sig et eksistensminimum. Ved at fjerne hans mulighed for at tigge og idømme ham en fængselsstraf blev han udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3.

Domfældelse i tiggeriforholdet vil desuden være i strid med diskriminationsforbuddet i konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 3, 8 eller 10. Det fremgår af forarbejderne til straffelovens § 197, at bestemmelserne i stk. 2 og 3 er særligt rettet mod udenlandske tiggere, og der er ved efterforskningen og retsforfølgelsen særligt fokus på udlændinge. Dette ses bl.a. derved, at der blandt de personer, der er dømt for tiggeri, er en overrepræsentation af udenlandske statsborgere. Der er en klar og underbygget formodning for, at anvendelsen af straffelovens § 197, stk. 1, jf. stk. 2 og 3, over for ham er sket under inddragelse af hans udenland-

ske baggrund.

Da det er i strid med de nævnte bestemmelser i Menneskerettighedskonventionen at idømme ham en straf for tiggeri, skal der også ske frifindelse for overtrædelsen af udlændingelovens § 59 b, stk. 1, i forhold 1. Bestemmelsen om udvisning og indrejseforbud i Østre Landsrets dom af 9. september 2019 var knyttet til en fængselsstraf for tiggeri begået under omstændigheder, der fuldstændig svarer til omstændighederne i denne sag. Indrejseforbuddet blev derfor meddelt i strid med de nævnte bestemmelser i Menneskerettighedskonventionen.

Hvis Højesteret finder, at der kan ske domfældelse, bør straffen for tiggeri bortfalde i medfør af straffelovens § 197, stk. 1, 2. pkt., da forholdet efter omstændighederne ikke er tilstrækkeligt strafværdigt.

Af den samme grund kan hans adfærd ikke anses for at have udgjort en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, jf. EU-opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2. Han skal derfor frifindes for udvisning.

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at tiggeriforholdet i forhold 2 med rette er henført under straffelovens § 197, stk. 1, jf. stk. 2 og 3, idet T er fundet skyldig i ved indgangen til Københavns Hovedbanegård at have tigget ved aktivt at henvende sig til tilfældige forbipasserende på en måde, så de ikke kunne undgå at tage stilling til tiggeriet.

Straffelovens § 197 må fortolkes i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og Domstolens praksis. I lyset af Domstolens dom i sagen *Lăcătuș mod Schweiz* bestrides det ikke, at det vil indebære et indgreb i hans ret til respekt for privatliv at straffe ham for tiggeri, men det bestrides, at det vil være et uproportionalt indgreb i strid med artikel 8. Straffen for tiggeri er hjemlet i straffelovens § 197, og bestemmelsen varetager legitime hensyn, der må sammenholdes med de konkrete omstændigheder i sagen, herunder oplysningerne om hans personlige forhold.

T befandt sig ikke i en så åbenlyst sårbar situation, at han reelt ikke havde andre valgmuligheder for at sikre sin overlevelse end at tigge her i landet. Han havde ifølge sin egen forklaring til politiet ca. 200 euro med sig fra Litauen, da han indrejste i Danmark i november 2019.

Efter det oplyste forsøgte han ikke i tiden op til den 14. januar 2020 at søge arbejde i England, hvor han tidligere har boet i over 20 år, og han forsøgte heller ikke at kontakte sin datter i England med henblik på at skaffe sig underhold via hende. I stedet tog han efter sin udrejse fra Danmark til Tyskland og kort tid herefter tilbage til København, hvor han efter sin forklaring kendte byen og forholdene, og hvor han var sikker på at kunne finde et job.

I proportionalitetsvurderingen efter artikel 8 må det også indgå, at Ts tiggeri var påtrængende. Det skal endvidere indgå, at han på tidspunktet for tiggeriet opholdt sig ulovligt i Danmark, og at han flere gange tidligere er dømt for ulovligt tiggeri her i landet, hvilket har betydning for straffastsættelsen. Tiggeriforholdet skal isoleret set straffes med fængsel i mindst 30-40 dage.

Domfældelse i tiggeriforholdet vil ikke udgøre en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Domfældelse vil herefter heller ikke udgøre en krænkelse af Ts ret til ytringsfrihed, da den proportionalitetsvurdering, der skal foretages efter konventionens artikel 10, i det væsentlige svarer til vurderingen efter artikel 8.

Straffen indebærer heller ikke umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med konventionens artikel 3.

Endvidere vil domfældelse ikke være i strid med diskriminationsforbuddet i konventionens artikel 14 sammenholdt med konventionens artikel 3, 8 eller 10. Betleribestemmelsen i straffelovens § 197 finder anvendelse på alle personer i Danmark uanset nationalitet. Allerede af den grund foreligger der ikke direkte diskrimination.

Der foreligger heller ikke indirekte diskrimination i strid med artikel 14. Det fremgår af forarbejderne til straffelovens § 197, at bestemmelserne i stk. 2 og 3 udsprang af et behov for at sætte ind over for problemer med tiggeri fra især udenlandske statsborgere. Det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne og af bl.a. justitsministerens besvarelser af en række folketings spørgsmål i forlængelse af Menneskerettighedsdomstolens dom i *Lăcătuș mod Schweiz*, at § 197 finder anvendelse på alle personer i Danmark uanset nationalitet, og at håndhævelsen af loven ikke må føre til en diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.

Når udenlandske statsborgere er overrepræsenteret i statistikken over sigtelser og fældende afgørelser for overtrædelser af straffelovens § 197, må dette ses som udtryk for, at det i særlig grad er udenlandske statsborgere, der forsøger at skabe sig et indtægtsgrundlag ved at tigge. Der er derimod ikke holdepunkter for at antage, at overrepræsentationen skyldes, at reglerne administreres på en måde, der indebærer indirekte forskelsbehandling på grund af forhold som nævnt i artikel 14.

Højesteret kan ikke tage stilling til Ts tidligere domme for tiggeri. Østre Landsrets dom af 9. september 2019, hvorved han blev udvist og meddelt indrejseforbud, står ved magt, og han kan derfor ikke frifindes for overtrædelse af udlændingelovens § 59 b, stk. 1, i forhold 1. Den samlede straf for forhold 1 og 2 er fastsat passende til fængsel i 60 dage.

Afgørelsen om udvisning skal stadfæstes. T er to gange tidligere dømt for tiggeri. Han er indrejst til Danmark med det formål at tigge, og indrejsen skete kort tid efter, at han var blevet udvist og meddelt indrejseforbud. Trusselsbetingelsen i EU-opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, er opfyldt, da hans adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Da han ingen tilknytning har til Danmark, taler proportionalitetshensyn ikke imod, at han udvises med indrejseforbud i 6 år. Udvisning vil heller ikke være i strid med artikel 8 i Menneskerettighedskonventionen.

Højesterets begrundelse og resultat

Indledende bemærkninger om strafudmåling og udvisning mv.

T er fundet skyldig i et tilfælde af indrejse i strid med et indrejseforbud efter udlændingelovens § 59 b, stk. 1 (forhold 1), og et tilfælde af betleri efter straffelovens § 197, stk. 1, jf. stk. 2 og 3 (forhold 2). Landsretten fastsatte straffen til fængsel i 60 dage og bestemte, at han skulle udvises af Danmark med indrejseforbud i 6 år.

I forarbejderne til straffelovens § 197 er det forudsat, at straffen for overtrædelse af straffelovens § 197, stk. 1, jf. stk. 2 og 3, i førstegangstilfælde normalt fastsættes til ubetinget fængsel i 14 dage. I forarbejderne til udlændingelovens § 59 b, stk. 1, er det forudsat, at straffen for at indrejse i strid med et indrejseforbud i førstegangstilfælde normalt fastsættes til ubetinget fængsel i 10 dage til 2 måneder, og det er anført, at det vil tale i skærpende retning, hvis ud-

lændingen er udvist af landet på grund af kriminalitet og må formodes at være indrejst i strid med indrejseforbuddet med det formål at begå ny kriminalitet (Folketingstidende 2008-09, tillæg A, lovforslag nr. L 174, s. 5994).

T er to gange tidligere idømt ubetingede fængselsstraffe for tiggeri, og landsretten har lagt til grund, at formålet med hans ophold i Danmark har været at tigge de steder, der er nævnt i straffelovens § 197, stk. 2. Landsretten har ved straffastsættelsen endvidere lagt vægt på, at indreisen i strid med indrejseforbuddet er sket ganske kort tid efter, at han blev udsendt efter udvisningen af Danmark.

Højesteret finder, at straffen er fastsat i overensstemmelse med tilkendegivelserne i forarbejderne og almindelige strafudmålingsprincipper.

Højesteret finder endvidere af de grunde, der er anført af landsretten, at udvisning med indrejseforbud i 6 år, der har hjemmel i udlændingelovens § 24, nr. 2, og § 32, stk. 4, nr. 5 (tidligere § 32, stk. 3), ikke er i strid med den beskyttelse mod udvisning af unionsborgere, der følger af opholdsdirektivet (direktiv 2004/38/EF), eller med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Spørgsmålet er herefter, om det – navnlig i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 19. januar 2021 i sagen *Lăcătuș mod Schweiz* – er i strid med Ts rettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, 8 eller 10 eller artikel 14 sammenholdt med disse bestemmelser at straffe ham som sket ved landsrettens dom.

Menneskerettighedskonventionens artikel 8

Efter artikel 8, stk. 1, i Menneskerettighedskonventionen har enhver ret til respekt for sit privatliv.

I *Lăcătuș*-dommen udtalte Menneskerettighedsdomstolen, at klagerens ret til at søge bistand fra andre ved at tigge var omfattet af beskyttelsen i artikel 8, stk. 1. Domstolen udtalte i præmis 56, at den menneskelige værdighed, der er grundlaget for konventionens ånd, er alvorligt truet for en person, der ikke råder over tilstrækkelige midler til sit underhold, og at den pågældende ved at tigge vælger en særlig livsform for at overvinde en umenneskelig og prekær

situation. Klageren var meget fattig, analfabet og arbejdsløs, og hun modtog efter det oplyste ikke social bistand og blev heller ikke støttet af en tredjeperson. Domstolen var under disse omstændigheder rede til at acceptere, at tiggeri gav hende mulighed for at opnå indkomst og afhjælpe hendes fattigdomssituation. Domstolen fandt herefter, at de schweiziske myndigheder ved at forbyde tiggeri generelt og ved at pålægge hende en bøde med fængselsstraf i tilfælde af manglende betaling forhindrede hende i at kontakte andre personer for at få hjælp, hvilket var en af hendes muligheder for at få opfyldt sine grundlæggende behov, jf. præmis 58. Domstolen udtalte i præmis 59 bl.a., at retten til at søge bistand fra andre er kernen i de rettigheder, der er beskyttet i konventionens artikel 8.

I Danmark er der adgang til offentlig hjælp for personer, der ikke gennem indkomst eller forsørgelse fra andre har mulighed for at få opfyldt deres grundlæggende behov. Udlændinge, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, har adgang til hjælp fra det offentlige, indtil udrejse eller udsendelse kan ske. Personer, som opholder sig i Danmark, vil således have mulighed for at få opfyldt deres grundlæggende behov i kraft af offentlige hjælpeordninger.

Når omstændighederne er som anført ovenfor, er det efter Højesterets opfattelse usikkert, i hvilket omfang adgangen til tiggeri er beskyttet efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 1.

Et indgreb i udøvelsen af retten til privatliv er efter artikel 8, stk. 2, kun berettiget, hvis det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund f.eks. for at forebygge uro og beskytte andres rettigheder.

Højesteret finder, at bestemmelsen i straffelovens § 197, stk. 2, er begrundet i legitime hensyn til at forebygge uro og beskytte andres rettigheder.

Det beror herefter på en proportionalitetsafvejning, om fængselsstraf for tiggeri vil udgøre en krænkelse af den pågældendes ret til privatliv efter artikel 8, stk. 1.

I Lăcătuș-dommen udtalte Domstolen, at det ved afvejningen af de involverede interesser må indgå med betydelig vægt, om den berørte person befandt sig i en åbenlyst sårbar situation, hvor vedkommende derfor havde ret til at udtrykke sin nød og forsøge at afhjælpe sine behov

ved at tigge, jf. bl.a. præmis 107. Ved afvejningen må endvidere indgå bl.a. sanktionens art og streghed, og om personens adfærd har været aggressiv eller påtrængende, jf. præmis 108 og 113.

Efter straffelovens § 197, stk. 1, 1. pkt., straffes den, der imod politiets advarsel gør sig skyldig i betleri, med fængsel indtil 6 måneder. Det fremgår af § 197, stk. 1, 2. pkt., at straffen under formildende omstændigheder kan bortfalde. Efter forarbejderne til straffelovens § 197 er det en forudsætning for domfældelse, at tiggeriet sker ved personlig henvendelse og på en måde, hvorved almenheden generes. At tiggeri som udgangspunkt straffes med fængsel, må antages at skyldes, at det ikke giver mening at idømme en bødestraf, da den pågældende normalt ikke vil være i stand til at betale bøden.

Af § 197, stk. 2 og 3, fremgår, at kravet om forudgående advarsel ikke gælder, når forholdet er begået i gågade, ved stationer, i eller ved supermarkeder eller i offentlige transportmidler, og at det ved fastsættelse af straffen skal indgå som en skærpende omstændighed, at forholdet er begået et af de nævnte steder. Bestemmelserne i stk. 2 og 3, der blev indsat i § 197 i 2017, retter sig særligt mod utryghedsskabende tiggeri de nævnte steder, idet det her i almindelighed må anses for særligt generende for andre personer at blive udsat for tiggeri. Sådant tiggeri kan efter forarbejderne straffes uden advarsel, uanset om tiggeriet i det konkrete tilfælde har skabt utryghed.

I forarbejderne til § 197, stk. 2 og 3, er det som nævnt forudsat, at straffen i førstegangstilfælde normalt fastsættes til ubetinget fængsel i 14 dage, når tiggeriet begås et af de steder, der er nævnt i stk. 2. Dette er begrundet i generalpræventive hensyn. Strafudmålingen vil dog fortsat bero på domstolens konkrete vurdering af samtlige omstændigheder i det enkelte tilfælde. Under formildende omstændigheder kan straffen udmåles lavere, og der er også mulighed for at lade straffen bortfalde.

I Danmark er der som nævnt adgang til offentlig hjælp for personer i nød. Der vil derfor kun helt undtagelsesvis kunne forekomme tilfælde, hvor den menneskelige værdighed er truet for en person som følge af, at den pågældende ikke har tilstrækkelige midler til at dække sine grundlæggende behov. Adgangen til at lade straffen bortfalde vil kunne anvendes i sådanne ekstraordinære tilfælde.

Efter Højesterets opfattelse foreligger der ikke sådanne ekstraordinære omstændigheder, at den idømte fængselsstraf for tiggeri er et uproportionalt indgreb i Ts ret til privatliv, jf. Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2.

Menneskerettighedskonventionens artikel 10

Menneskerettighedsdomstolen har i bl.a. præmis 107 i Lăcătuș-dommen nævnt, at tiggeri må ses som en måde at udtrykke sin nød på. Af præmis 120 fremgår, at Domstolen efter at have konstateret krænkelse af artikel 8 fandt, at den klage, der var baseret på artikel 10, ikke rejste væsentlige særskilte spørgsmål.

Højesteret finder af de grunde, som er anført ovenfor i relation til proportionalitetsafvejningen efter artikel 8, stk. 2, at den idømte fængselsstraf for tiggeri heller ikke udgør et uproportionalt indgreb i Ts ret til ytringsfrihed efter artikel 10.

Menneskerettighedskonventionens artikel 3

Højesteret finder endvidere af de grunde, der er anført ovenfor vedrørende artikel 8, at den idømte fængselsstraf for tiggeri ikke udgør umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3.

Menneskerettighedskonventionens artikel 14

Bestemmelserne i straffelovens § 197, stk. 2 og 3, blev som nævnt indført i 2017. Lovgivningsmagten fandt, at der var et behov for at sætte ind mod en udvikling, hvor udenlandske tilrejsende i stigende grad havde skabt utryghed og gener for omkringboende og forbipasserende ved at slå lejr på offentlige steder og ved at tigge i gågader, ved stationer, i og ved supermarkeder og i offentlige transportmidler, hvor det i almindelighed må anses for særligt generende for andre personer at blive udsat for tiggeri.

Det fremgår af bestemmelsens ordlyd og forarbejder, at den finder anvendelse på alle personer i Danmark uden hensyn til national oprindelse eller andre forhold nævnt i artikel 14.

Det var ved vedtagelsen af lovændringen endvidere forudsat, at heller ikke håndhævelsen af straffelovens § 197 må føre til en diskriminerende efterforsknings- eller tiltalepraksis. Dette

blev efterfølgende drøftet på et møde mellem Justitsministeriet og Rigspolitiet den 26. oktober 2017, hvor det blev aftalt, at Rigspolitiet for god ordens skyld skulle rette henvendelse til alle landets politikredse og henlede opmærksomheden på, at politiets indsats på området skal tilrettelægges og udføres på en ikke-diskriminerende måde.

Oplysningerne i sagen giver ikke grundlag for at antage, at politiets indsats på området i praksis tilrettelægges eller udføres på en sådan måde, at den fortrinsvis er målrettet udenlandske statsborgere. Årsagen til, at der ifølge statistisk materiale fra Rigsadvokaten er en overrepræsentation af udenlandske statsborgere blandt de personer, der er dømt for tiggeri inden for de seneste år, må antages at være, at det i overvejende grad er personer uden dansk statsborgerskab, der begår lovovertrædelserne.

Der foreligger endvidere ingen oplysninger, der tyder på, at Ts nationale oprindelse eller andre forhold nævnt i artikel 14 har haft betydning for håndhævelsen af straffelovens § 197 over for ham i den konkrete sag.

Domfældelse af T og idømmelse af en fængselsstraf for tiggeri som sket er herefter ikke i strid med konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 3, 8 eller 10.

Konklusion

Efter det anførte tiltræder Højesteret, at T straffes med fængsel i 60 dage og udvises med indrejseforbud i 6 år.

Højesteret stadfæster herefter landsrettens dom.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for Højesteret.