



Prop. 83 L

(2013–2014)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i politiloven (tigging)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 25. april 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endring i politiloven § 14 om politivedtekter.

Forslaget innebærer at kommunene får hjemmel til å fastsette i politivedtektene at tigging på offentlig sted skal være forbudt eller underlagt nærmere regulering.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Lovendringen i 2013

Justis- og beredskapsdepartementet sendte i februar 2013 på høring et forslag om å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted. Forslaget hadde sin bakgrunn i utfordringer knyttet til den sterke økningen i antall personer som tigget på offentlig sted.

Etter høringsrunden ble et forslag om endringer i § 14 i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) sendt Stortinget (Prop. 152 L (2012–2013)).

En samlet justiskomiteé gav i Innst. 427 L (2012–2013) uttrykk for at forutsetningene for opphevelsen av løsgjengerloven i 2006 nå var endret. Den gang var mange av de som tigget hardt belastede norske rusmiddelmissbrukere, mens man de senere år har sett en økning i antall tiggere, spesielt utenlandske borgere.

Komiteen var enig i at det forelå et berettiget behov for å kunne gripe regulerende inn overfor tigging, med tiltak som ikke er situasjonsbetinget slik det er etter politiloven § 7.

Komiteen pekte på at de fleste som tigger er i en vanskelig livssituasjon:

«En aktiv justispolitikk er derfor ikke alene tilstrekkelig for å fjerne tigging. Rus, psykiske problemer, nød og fattigdom fører til at tigging kan oppleves som den eneste muligheten til å skaffe seg og sine en inntekt.

Komiteen understreker at tigging først og fremst er et sosialt problem, hvor det er tiggerne som trenger hjelp – uansett om de er norske eller utenlandske. Komiteen er imidlertid også oppmerksom på at tigging kan settes i sammenheng med alvorlig kriminalitet. Komiteen legger vekt på at kampen mot menneskehandel må fortsette med uforminsket styrke.

Komiteen viser til at det er mange og ulike årsaker til tigging. Komiteen viser derfor til det enkelte partis satsing for å bekjempe fattigdom, tilby rusbehandling, gjøre en tidlig innsats, hindre frafall i skolen, arbeidsmarkedstiltak osv.

Komiteen mener at fattigdomsproblemene i Europa må løses gjennom en kombinasjon av nasjonale tiltak og internasjonalt samarbeid. Mange land, humanitære og religiøse organisasjoner bidrar i land med utpreget fattigdom. Det er komiteens oppfatning at Norge må bidra

til å finansiere målrettede tiltak som kan avhjelpe underliggende årsaker til tigging, som nød og fattigdom i hjemlandet til tiggerne. Den avtalen Romania og Norge har inngått om bruk av EØS-midler, er et eksempel på dette. Tiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel er særlig viktige.»

Justiskomiteen var for øvrig delt i synet på hvorvidt de foreslåtte endringene i politiloven var hensiktsmessige.

Stortinget vedtok i juni 2013 endringer i politiloven § 14 om at kommunene i sine politivedtekter kan sette vilkår for pengeinnsamling eller bemyndige politiet til å gjøre det. Det ble videre åpnet for at kommunene bemyndiget politiet til å pålegge meldeplikt og føre et register over pengeinnsamlere. Siden formålet med et slikt register er av politimessig art, faller registreringen inn under lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven). Etter politiregisterloven § 14 skal det gis en egen forskrift til hvert register som er gjenstand for meldeplikt til Datatilsynet, der det blant annet fastsettes hvilke opplysninger som kan registreres og når de må slettes.

Det er foreløpig ikke etablert et slikt register for meldepliktig pengeinnsamling, eller gitt noen forskrift om det. Noen få kommuner har vedtatt endringer i sine politivedtekter, men endringene er foreløpig ikke trådt i kraft.

2.2 Erfaringer fra politidistriktene

Justis- og beredskapsdepartementet bad høsten 2013 Politidirektoratet om å innhente opplysninger om utfordringer knyttet til tigging i de forskjellige politidistrikter.

Tilbakemeldingene fra politidistriktene viser at hvorvidt tigging utgjør en utfordring varierer sterkt mellom kommunene. Flere steder forstyrrer personer som tigger den offentlige ro og orden og skaper utrygghet. Tigging utføres i enkelte distrikter av personer som inngår i grupperinger som også begår straffbare handlinger. Noen steder har opplevd store problemer, mens andre steder fremstår tigging som et fenomen som finner sted i begrenset omfang og på mer akseptabelt vis.

Nedenfor gis en oversikt over sentrale synspunkter fra en del av distriktene.

Oslo politidistrikt

Oslo politidistrikt meldte at de plagene byen og beboerne tidligere år har opplevd, ikke endret seg

vesentlig i 2013. Politiet mottok mange klager på aggressiv tigging, forsøpling, avføring og tilnærmet okkupering av områder.

Våren 2013 kom flere tilreisende bostedsløse enn året før, og opplysninger politiet fikk av de tilreisende, tydet på at tilstrømmingen ville øke. Oslo politidistrikt iverksatte derfor en strategi som blant annet medførte at man aktivt håndhevet forbudet mot overnatting i sentrale strøk av byen og i biler der hvor dette plaget nærmiljøet. Det ble brukt mye ressurser på å følge opp strategien. Likevel kom mange klager sommeren 2013 fra beboere, publikum og næringsdrivende.

Alle politistasjonene i Oslo hadde tett oppfølging av tilreisende bostedsløse og fjernet dem jevnlig. Politiet foretok parkeringsreguleringer gjennom skilting i nærmiljøer på Tøyen, blant annet ved Botanisk hage og Munchmuseet, der det ble forbudt å parkere om natten. Dette reduserte overnattingen i biler i området, men påførte lokalbefolkningen utfordringer knyttet til behovet for parkering.

Politiets håndheving av overnattingsforbudet i sentrale deler av Oslo og i sentrumsnære boligområder førte til etablering av teltleirer og utstrakt overnatting i biler utenfor sentrumsområdene. Det fant sted en omfattende leirdannelse rundt Sognsvann med utstrakt bruk av parkeringsplassen. Biler ble reparert på stedet og olje helt i bekken som leder ut i Sognsvann. Teltleirene medførte store mengder søppel og bruk av nærområdet som toalett. Dette førte igjen til at privatpersoner avsto fra bruk av området til friluftsmål, også på grunn av truende oppførsel fra dem som oppholdt seg i teltleirene. Ved forsøk på opprydding i området ble det funnet skjult en stor mengde stjålne sykler. Tilreisende bostedsløse har også tatt seg inn i bygninger som har stått tomme og i fritidsbåter som står i vinteropp-lag.

Oslopolitiet fører ikke statistikk over kriminalitet foretatt av tiggere, men er ikke i tvil om at tiggingen førte mye kriminalitet med seg. Rumenske borgere er den største gruppen utlendinger som pågripes for vinningskriminalitet.

Konklusjonen fra Oslo politidistrikt er at problemstillingene rundt de tilreisende bostedsløse tiggerne ikke på noen måte er løst, selv med betydelig målrettet ressursbruk fra politiets side.

Agder politidistrikt

Distriktet meldte at det var 10–15 aktive tiggere i Kristiansand hver dag i løpet av sommeren 2013, anslagsvis ca. 60–70 tiggere til sammen. Det var

få klager på aggressiv tigging, men noen tiggere ble tatt for vinnings- og narkotikakriminalitet i Kristiansand.

Asker og Bærum politidistrikt

Det følger av politivedtektene for kommunene Asker og Bærum at gatemusikanter og pengeinnsamlere plikter å registrere seg ved Asker eller Bærum politistasjon. Det blir utstedt et bevis hvor det fremgår at de som har registrert seg, har tillatelse til å bedrive tigging på offentlig sted i de to kommunene.

Ved Bærum politistasjon registrerte 15 tiggere seg i 2013, i hovedsak personer fra Romania. Politiets samfunnskontakt i Bærum kontrollerte med jevne mellomrom tiggere i Sandvika sentrum. Noen av tiggerne drev også som gatemusikanter, noe som ble oppfattet som forstyrrende for omkringliggende forretninger, kontoransatte og næringsliv for øvrig og politiet mottok gjentagende klager på dette.

I Asker var ikke tigging noe utbredt problem. Handelsstanden meldte til stasjonsledelsen at de ved enkelte anledninger har opplevd noen tiggere som «for pågående».

Våren 2013 ble det avholdt et møte mellom politiet og kommuneledelsen vedrørende tigging og ulovlig camping. I forkant av dette møtet hadde man en god dialog hvor ulike juridiske betraktninger ble diskutert og vurdert. Det var enighet om at begge parter følger utviklingen omkring problematikken nøye fremover. Det ble ikke ansett som nødvendig å igangsette noen umiddelbare tiltak.

Gudbrandsdal politidistrikt

5–7 rumenere tigget mer eller mindre daglig i Lillehammer sentrum sommeren 2013. De fleste satt i ro på sentrale steder i Gågata eller på fortauskanter. Det kom få klager på aggressiv tigging.

Politiet foretok identitetskontroller, sjekket om det forekom barnarbeid og fulgte opp sjenerende bruk av musikkinstrumenter. Politiet så ikke behov for å foreslå etablering av tiggerfrie soner eller tidsbegrenset tigging.

Gjennom bl.a. politirådet holdt politiet god dialog med Lillehammer kommune om problematikken.

Hedmark politidistrikt

Sommeren 2013 representerte ikke tigging på offentlig sted store utfordringer i politidistriktet.

I Hedmark var i hovedsak Hamar, Elverum og Kongsvinger berørt av tiggere. I Hamar og Elverum har politivedtektene regler om meldeplikt dersom noen ønsker å samle inn penger. De som melder seg blir registrert i vaktjournalen. Dels som en følge av at politiet hadde god oversikt over faste tiggere, og dels fordi endel tiggere reiste videre etter å ha blitt gjort oppmerksom på meldeplikten, har registrering i liten grad blitt benyttet.

I Hamar hadde en gruppe stort sett voksne rumenere tilhold. De bodde på herberger, i boliger som ble stilt til disposisjon for dem og i biler eller de leide husvære.

Enkelte ordensmessige utfordringer oppstod, spesielt en episode i Kongsvinger sentrum, hvor uenighet mellom tiggere med hensyn til hvor de skulle sitte endte med masseslagsmål. Det kom en del klager på tiggere som var svært pågående i sin adferd ved bladsalg eller tigging. Likeså kom det klager på støy og at tiggere var til sjenanse fra innehavere av butikker eller kunder som har følt seg trakassert.

Tiggere ble anmeldt for butikktuverier, tyveri på offentlig sted som jernbanestasjon, gågate og lignende og ordensforstyrrelser.

Hordaland politidistrikt

Bergen Sentrum politistasjon innførte i 2010 meldeplikt for alle som samler inn penger eller fremfører sang og musikk på offentlig sted. I 2013 meldte 32 personer seg for politiet. Det var lite klager fra publikum på aggressiv tigging. Personer som tigget har rettet seg etter politiets pålegg, og det var ikke store ordensmessige utfordringer. Politiet så ingen spor av organisert kriminalitet i tilknytning til tiggerne i Bergen.

Nordmøre og Romsdal politidistrikt

I forkant av jazzfestivalen i Molde i juli kom mer enn 100 tiggere til byen, noe som skapte ordensmessige utfordringer. Tilstrømningen var så stor at tiggerne i begynnelsen av uken nærmest dominerte bybildet. Andre tilstedeværende opplevde stor utrygghet grunnet tiggernes væremåte. I tillegg etablerte tiggerne leire i parker og friluftsområder i utkanten av sentrum. Tilgrisingen her gjorde at kommunen måtte stenge av områdene etter festivalen og foreta omfattende opprydding før de kunne åpnes for publikum igjen. Lokalavisen og sosiale media var fulle av negative kommentarer og krav om handling fra myndighetenes side. Politiet besluttet at alle tiggere måtte registreres med navn og bilde for å kunne hånd-

heve eventuelle advarsler, bortvisninger og anmeldelser. Det ble besluttet at man skulle benytte bortvisninger fra sentrum etter politiloven § 7 for en periode på 24 eller 48 timer ved ordensovertredelser.

Søk i politiets registre viste at ca 80 av de rundt 100 registrerte tiggere tidligere var registrert med straffbare forhold, i hovedsak vinningskriminalitet, men også noe vold og narkotika.

Senere på sommeren ble åtte rumenske menn pågrepet for grove tyverier i distriktet. Fem av dem hadde blitt registrert som tiggere i Molde.

Politiet vurderer sin strategi som vellykket, men arbeidskrevende.

Salten politidistrikt

I Bodø ble det i 2013 innført et prosjekt som medfører at tiggere må melde seg til politiet. Det ble totalt registrert 18 tiggere i Bodø etter at prosjektet startet i slutten av juni. Det var ikke mange straffesaker relatert til tiggere.

I Bodø har det vært et samarbeid mellom politi, kommune, kirken og frivillige organisasjoner. Når tiggerne har kommet til politiet for å registrere seg, har de samtidig fått informasjon om hvilke muligheter Bodø kommune kan by på. Samtidig har de fått informasjon på eget språk om hvilke regler og retningslinjer man ønsker de skal følge.

Det har ikke vært store leirplasser i politidistriktet. De fleste har benyttet bilen som overnattingssted. På enkelte steder som har vært benyttet over flere uker, er området tilgriset med søppel og avføring.

Sør Trøndelag politidistrikt

Vinteren og våren 2013 brakte med seg flere tiggere til Trondheim enn tidligere år. I perioder var det 50–60 tilreisende tiggere i byen, noe som gav grunn til å forvente en økning mot sommeren. Økningen uteble imidlertid, og gjennom sommeren var det 30–50 personer som tigget, i hovedsak i midtbyen i Trondheim. Det var likevel en del tiggere som flyttet seg ut i bydelene og i tettsteder utenfor byen, gjerne i tilknytning til større kjøpesentra.

De ordensmessige utfordringene ble mindre enn fryktet, med færre klager fra publikum og næringsliv enn før. Politiet hadde et tett samarbeid med kommunen og bisto i forbindelse med rydding og renhold der tiggerne hadde leir. I Trondheim slo mange tiggere leir nær to kirker.

Politiet har ikke grunnlag for å si at tiggere står bak økningen i tyverier fra personer på offentlig sted som byen har opplevd. Det har vært få pågripelser i slike saker.

Telemark politidistrikt

Politidistriktet startet våren 2013 et prosjekt for oppfølging av tiggere i Skien. I perioden fra mars til juni ble 46 tiggere kontrollert, alle med rumensk statsborgerskap. Av de 46 kontrollerte ble ingen registrert som mistenkt, siktet eller domfelt i perioden fra 1. mai til 31. august.

Tiggingen utføres først og fremst ved kjøpesentre, i tillegg til at det har vært en del selgere av et gatemagasin. Selgerne har ofte uten godkjenning stått på steder hvor de har vært til sjenanse for ansatte og kunder i butikker.

Troms politidistrikt

I Troms politidistrikt og spesielt i Tromsø by foregikk tigging ved at tiggere satt på forskjellige plasser i Tromsø sentrum, samt ved enkelte kjøpesentre. Romfolk var i Tromsø gjennom hele vinteren.

Tiggerne i Tromsø har sittet stille og rolig med en kopp foran seg. Det var ingen ordensmessige utfordringer i forbindelse med tiggingen. Politiet registrerte svært få klager fra publikum og næringsdrivende.

Det ble ikke registrert straffbare handlinger begått av tiggere.

Vestfold politidistrikt

I Vestfold var det noe tiggervirksomhet, utført av et nokså begrenset antall personer. Tiggingen foregikk særlig i sentrum av de større byene. Det ble rapportert om begrensede ordensmessige utfordringer.

Man opplevde at en del utenlandske personer gav inntrykk av å samle inn penger til et eller annet godt formål, der politiet med relativt stor grad av sikkerhet oppfattet virksomheten som bedrageri. Innsamlerne var ofte pågående og aggressive overfor publikum. Politidistriktet iverksatte etterforskning mot personer som sto bak denne innsamlingsformen. Larvik tingrett avsa 25. september 2013 dom der en 34 år gammel mann fra Romania ble dømt for menneskehandel og bedrageri. Retten fant at han hadde utnyttet sine egne barn på 14 og 16 år ved å la dem tigge samt samle inn penger i Larvik sommeren 2013 til en ikke-eksisterende organisasjon.

Østfold politidistrikt

Tigging på offentlig sted var ikke et stort problem i Østfold.

Rakkestad lensmannskontor rapporterte at påstått døvstumme tiggere dukket opp på dørene til folk.

Sarpsborg politistasjon meldte at våren 2013 var det en økende tendens til mer pågående tigging enn tidligere, men tiggingen avtok utover sommeren. Dette kan ha sammenheng med en større innsats fra politiets side etter klager fra handelsstanden. Sarpsborg politistasjon førte ikke register over tiggere som ble kontrollert av politiet. Det var også flere tilfeller av omreisende tiggere som slo leir eller forsøkte å slå leir både på offentlig og privat område. Mange tiggere kom med tog fra Oslo for å tigge i Sarpsborg.

I Fredrikstad føres det et register over tiggere (frivillig) etter politivedtekten § 4. Bare 9 personer, vesentlig rumenere, lot seg registrere. I Fredrikstad antas det at det er 15–20 utlendinger som tigger.

Tilbakemeldingen fra publikum i Fredrikstad var at mange følte ubehag ved tiggere i bymiljøet, samt at næringsdrivende klaget på støy fra musikanter. Patruljen i Fredrikstad ba ved flere anledninger tiggere om å flytte seg fra inngangspartier til butikker, fra bankautomater og fra parkeringsautomater.

2.3 Høringsforslaget

Et forslag som innebærer at kommunene i sine politivedtekter skal kunne forby tigging på offentlig sted ble sendt på høring 21. mars 2014 med frist 12. april.

Forslaget ble sendt til følgende adressater:

Departementene
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen
Forbrukerombudet
Kripos
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Politidirektoratet
Politi høgskolen
Politiets IKT-tjenester
Politiets fellestjenester
Politiets sikkerhetstjeneste
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten

Riksarkivet
Sametinget
Helsedirektoratet
Statistisk sentralbyrå
Statsadvokatembetene
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-,
overvåkings- og sikkerhetstjeneste
(EOS-utvalget)
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
(sivilombudsmannen)
Sysselmannen på Svalbard
Toll- og avgiftsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Vegdirektoratet
Økokrim

Amnesty International Norge
Antirasistisk senter
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening
Folk er Folk
Forsvarergruppen av 1977
Frelsesarmeen
Kirkens Bymisjon
Krisesentersekretariatet
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Innvandrernes landsorganisasjon
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Kontoret for fri rettshjelp
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norges idrettsforbund
Mediebedriftenes landsforening
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Journalistlag
Norsk Presseforbund
Norsk Redaktørforening
Norsk Senter for Menneskerettigheter
Næringslivets Hovedorganisasjon
OMOD (Organisasjon mot offentlig diskriminering)
Politijuristene
Politiets Fellesforbund
Redd Barna
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende Presse
(SKUP)

Følgende instanser har realitetsmerknader til forslaget:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kulturdepartementet
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Politidirektoratet
Asker og Bærum politidistrikt

Oslo politidistrikt
 Nordre Buskerud politidistrikt
 Søndre Buskerud politidistrikt
 Vestoppland politidistrikt
 Statistisk sentralbyrå
 Riksadvokaten
 Hordaland statsadvokatembeter
 Oslo statsadvokatembeter
 Sandefjord kommune
 Utlendingsdirektoratet
 Den Norske Advokatforening
 Frelsesarmeen
 Frivillighet Norge
 Hovedorganisasjonen Virke
 Kirkens Bymisjon
 Juss-Buss
 Norges Innsamlingsråd

Følgende instanser har valgt å avstå fra å gi svar under henvisning til at høringsfristen er for kort: Kommunesektorens organisasjon (KS) Landsorganisasjonen i Norge (LO) Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NI)

Innholdet i høringsinstansenes uttalelser vil bli gjennomgått nedenfor i tilknytning til de enkelte punktene i lovforslaget.

3 Kommunale forbud mot tigging

3.1 Forslaget i høringen

I høringsbrevet gav departementet uttrykk for at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad gir kommunene virkemidler som er egnet til å forebygge kriminalitet, menneskehandel, sørge for ro og orden, samt sikre innbyggernes behov for trygghet i hverdagen.

Departementet fant det påkrevet og naturlig at den enkelte kommune har tilstrekkelige virkemidler til å møte lokale ordensmessige utfordringer som tigging kan medføre. Det er en viktig del av det lokale selvstyre at kommunene gis adgang til både å stanse og regulere tigging dersom virksomheten får et for stort omfang, bringer med seg uorden og kriminalitet eller skaper utrygghet i befolkningen.

Departementet viste til at det vil være i tråd med ordningen i mange europeiske land å åpne for lokal regulering av tigging gjennom å gi tydelig hjemmel for å innføre et forbud eller andre begrensninger.

I høringsbrevet ble det understreket at håndhevingen av et forbud må praktiseres likt overfor norske og utenlandske tiggere.

3.2 Høringsinstansenes syn

En del høringsinstanser fremmer synspunkter på hvorvidt tigging bør forbys. Flere instanser er uenige i at innføring av forbud er veien å gå.

Advokatforeningen viser til at tigging i realiteten er et menneske som ber et annet om økonomisk hjelp:

«Det må i utgangspunktet være en grunnleggende rett å kunne be om hjelp, og dette bør ikke være gjenstand for regulering... Advokatforeningen har i utgangspunktet vanskelig for å se at en forespørsel om økonomisk hjelp fra et menneske til et annet skal være en så uønsket og samfunnsskadelig adferd at det må belegges med straff eller annen regulering.»

Juss-Buss fremhever:

«Et tiggeforbud vil innebære å nekte mennesker som er i en vanskelig livssituasjon å be om hjelp... Juss-Buss mener at sosial nød må møtes med andre tiltak enn sanksjoner, da bøter og straff er lite egnede tiltak mot fattigdom... De som tigger i Norge i dag er i all hovedsak norske rusmisbrukere og fattige tilreisende fra Øst-Europa. Dette er en gruppe mennesker som har få andre mulige inntektskilder. Tigging er et uttrykk for fattigdom og nød, og mange av de som tigger står i stor utstrekning utenfor vårt velferdssystem. Derfor er det viktig å også møte de fattige tilreisende med sosialpolitiske tiltak.»

Frelsesarmeen og *Kirkens Bymisjon* tror ikke på positive effekter av et forbud. Bymisjonen uttaler:

«Å tigge er skambelagt og sårbart for den det gjelder, og det representerer ingen enkel løsning eller noe førstevalg. Det er tvert i mot en løsning en tyr til når en ser få andre muligheter. Vi er derfor bekymret for at et forbud mot tigging vil kunne presse personer inn i andre og enda mindre ønskelige aktiviteter – som f.eks prostitusjon, utnyttning i svart arbeid, eller kriminalitet.»

Blant instansene som ønsker et forbud mot tigging, er det flere som understreker at den beste løsning ville være et nasjonalt forbud.

Politidirektoratet nevner:

«Politidirektoratet mener at et forbud mot tigging bør reguleres i sentral lovgivning. Vi viser

til at forbud mot tigging er et vanskelig politisk spørsmål, og at dette i seg selv tilsier at det bør reguleres i lov og ikke overlates til hver enkelt kommune gjennom lokale forskrifter.... Vi mener videre det er uheldig å legge opp til en ordning med ulik regulering fra kommune til kommune, og hvor tiggingen vil kunne forflytte seg fra sted til sted.»

Oslo politidistrikt uttaler tilsvarende:

«Oslo politidistrikt mener at et tiggeforbud er sentral justispolitikk, og for politiets del er det utilfredsstillende å legge reguleringen til kommunen. En konsekvens av dette er at selv om den foreslåtte endringen av politiloven § 14 blir gjennomført, er det ikke gitt at det blir noen hensiktsmessig regulering å håndheve for Oslo politidistrikt, idet det er kommunens vedtak som avgjør hva som blir lov og ikke lov i hovedstaden. Oslo politidistrikt har merket seg at høringsbrevet uttaler at kommunen må finne frem til en regulering i samråd med politiet, men hva det til enhver tid er politisk flertall for lokalt er selvsagt usikkert.»

Departementets forslag om å åpne for kommunale forbud mot tigging får støtte fra *Hordaland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Sandefjord kommune, Norges Innsamlingsråd og Hovedorganisasjonen Virke*. Virke uttaler:

«Omfang og konsentrasjon av mer eller mindre organisert tigging kan imidlertid få konsekvenser som ikke uten videre kan aksepteres. I enkelte kommuner/byer i enkelte perioder antar tiggingen en form som gjør at folk føler seg utrygge på gaten, noe som kan ramme lokal handel, service og restauranter. Virke følger kriminalitetsutviklingen rettet mot disse næringene og har også registrert at folk som driver tigging også har vært involvert i butikktyverier og heleri.»

3.3 Spesielt om forholdet til menneskerettighetene

I høringsbrevet ble det vist til at innføringen av en lovhjemmel for kommunale forbud mot tigging må vurderes opp mot Norges internasjonale menneskerettsforpliktelser, først og fremst den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). EMK og SP er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven. Ved motstrid skal konvensjonsbestemmel-

sene gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. I høringsbrevet ble det gitt en drøftelse av hvorvidt lovforslaget kunne være i strid med sentrale menneskerettsbestemmelser.

Det ble særlig vist til EMK artikkel 10 som beskytter retten til ytringsfrihet og som favner vidt. Den dekker både å meddele opplysninger eller tanker ved hjelp av talte eller skrevne ord og ved hjelp av nonverbale handlinger, og formidling av både faktiske opplysninger og vurderinger. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har gitt et vidt spekter av ytringer beskyttelse under EMK artikkel 10: For eksempel kan kommersielle ytringer ifølge EMD ikke holdes utenfor virkeområdet til artikkel 10 nr. 1, som heller ikke kan begrenses til bestemte typer informasjon, ideer eller former for ytringer. EMD har lagt til grunn at både symboler, fysisk hindring av en aktivitet, produksjon og visning av kunst og å blåse i et horn for å hindre jakt er ytringer som faller innenfor EMK artikkel 10.

Det finnes ingen praksis fra EMD som er direkte relevant for et forbud mot eller regulering av tigging. Med det vide nedslagsfeltet EMK artikkel 10 er gitt i EMDs praksis kan det argumenteres for at det å be forbi-passerende om penger eller annen hjelp trolig også vil være omfattet, selv om det kan sies å være i randsonen for den type ytringer som er beskyttet av bestemmelsen. Med det vide ytringsbegrep som EMD har lagt til grunn, må i så fall også enhver form for tigging anses som en ytring, enten det skjer verbalt, skriftlig eller gjennom kroppsspråk. Det kan nevnes at den østerrikske forfatningsdomstolen i to dommer av 30. juni 2012 og 6. desember 2012 har kommet til at lokale, generelle tiggeforbud er i strid med retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.

Dersom det legges til grunn at tigging er omfattet av EMK artikkel 10 nr. 1, må det vurderes om et forbud mot tigging likevel vil være tillatt etter EMK artikkel 10 nr. 2, som tillater inngrep i ytringsfriheten som er foreskrevet ved lov, har et særlig formål og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolens autoritet og upartiskhet.

Kravet om at inngrepet må være foreskrevet ved lov, innebærer at det må ha grunnlag i nasjonal rett, at regelen må være tilgjengelig slik at den gir den enkelte tilfredsstillende angivelse av hvilke regler som gjelder i et konkret tilfelle, og at

regelen er tilstrekkelig presist formulert til at den enkelte kan tilpasse sin atferd etter den. Formålet med å gi kommunene hjemmel til å forby tigging er dekket av alternativene for å forebygge uorden og kriminalitet og verne om andres rettigheter, jf. punkt 3.1 foran.

Kravet om at vilkåret må være nødvendig i et demokratisk samfunn, innebærer etter EMDs praksis at inngrepet må svare til et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»), og det må være proporsjonalt i forhold til formålet som søkes oppnådd. Videre må grunnene som de nasjonale myndighetene anfører, være relevante og tilstrekkelige.

Departementet mener at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad gir kommunene virkemidler som er egnet til å forebygge kriminalitet, menneskehandel og sørge for ro og orden. En hjemmel til å gi et generelt tiggeforbud vil være egnet til å oppnå formålet om å bekjempe de ordensproblemer som er oppstått som følge av den stadig økende tilstrømmingen av tiggere og sikre innbyggernes behov for trygghet i hverdagen. Hensynet til å unngå at folk utsettes for aggressiv eller pågående oppførsel på gaten, må anses å utgjøre en relevant og tilstrekkelig begrunnelse for et slikt forbud. Mindre vidtgående forbud knyttet for eksempel til geografiske eller tidsmessige begrensninger vil ikke alltid være tilstrekkelig. En lovhjemmel til å gi forbud lokalt sikrer fleksibilitet og at forbud ikke gis med mindre lokale myndigheter oppfatter at det er behov for det. På denne bakgrunn anser departementet at en lovhjemmel for kommunene til å vedta forbud mot tigging er tilstrekkelig begrunnet i hensynet til å hindre uorden og kriminalitet og dermed tillatt etter EMK artikkel 10 nr. 2.

Enkelte høringsinstanser har hatt merknader til spørsmål om lovforslagets forhold til menneskerettighetene.

Utlendingsdirektoratet (UDI) anser i likhet med departementet at innføring av den foreslåtte lovhjemmel ikke vil være i strid med EMK. UDI viser til at man i Storbritannia i mars i år vedtok en ny lov som blant annet innfører enklere og mer effektive fullmakter til å takle aggressiv tigging:

«I forbindelse med innføringen av loven har britiske myndigheter særlig vurdert forholdet til EMK. Vurderingene foretatt av britiske myndigheter underbygger norske myndigheters konklusjon om at et generelt forbud mot tigging ikke vil være i strid med EMK.»

Flere instanser peker på at den sentrale utfordring vil bli hvordan et forbud praktiseres.

Juss-Buss nevner:

«I høringsbrevet gjør departementet rede for forslaget sett opp mot menneskerettslige forpliktelser. Selv om departementet konkluderer med at forslaget ikke er i strid med de nevnte bestemmelsene, frykter vi at et tiggeforbud kommer til å bli praktisert strengere overfor utenlandske tiggere. Vi er bekymret for at man ved å åpne for en adgang til å forby tigging vil bidra til å forsterke og legitimere holdninger om at enkelte folkegrupper er mindre verd enn andre. Regelverk som særlig vil ramme én folkegruppe bør ikke innføres.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) er ikke tilfreds med den menneskerettslige vurderingen foretatt i høringsbrevet:

«Ombudet mener at vilkårene for en eventuell innføring av lokale tiggerforbud, slik de fremkommer i departementets forslag, er for generelt utformet til å være egnet til å sikre mot at innføring av forbud ikke strider mot EMK artikkel 10. Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at den østeriske forfatningsdomstolen i to dommer av 30. juni 2012 og 6. desember 2012 kom til at lokale generelle tiggeforbud er i strid med retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.»

3.4 Departementets vurdering

Departementet har merket seg at flere instanser har sterke motforestillinger mot et forbud mot tigging, basert på både menneskerettslige og humanitære vurderinger.

Departementet har videre merket seg at endel høringsinstanser påpeker at et nasjonalt forbud mot tigging ville vært et bedre alternativ enn å overlate til kommunene å ta stilling til spørsmålet.

Samlet sett finner departementet likevel at ikke motforestillingene er så tungtveiende at man bør fravike forslaget. Det er et grunnleggende krav at menneskehandel og organisert kriminalitet bekjempes. Enhver innbygger skal kunne oppleve trygghet og frihet til å bevege seg hvor man vil på offentlig sted. Virksomhet som truer dette må begrenses.

Ved at tigging gjøres til en ulovlig handling, vil politiet ha et klarere hjemmelsgrunnlag for å gripe inn, stanse og bortvise personer etter politilovens § 7.

Det vil være en forenkling å åpne for et forbud mot tigging i en hel kommune, sammenlignet

med dagens lovregulering som åpner for regulering av tigging i nærmere bestemte områder i en kommune. Et forbud i en hel kommune vil skape mindre klarhet om hvilke bestemmelser som gjelder hvor. Det kommunale selvstyret styrkes ved at kommunene gis et slikt virkemiddel. Den enkelte kommune vil på denne måten kunne håndtere etablering av organisert tigging lokalt i en tidlig fase. Andre kommuner som ikke opplever problemer kan velge å la være å innføre et forbud, og politiet i disse kommunene behøver dermed ikke bruke ressurser på dette.

Departementet vil videre fremheve at det er en forenkling av situasjonen når et forbud mot tigging beskrives som å kriminalisere fattigdom. Mange fattige mennesker ønsker fritt å kunne bedrive gatesalg på offentlig sted, men dette er forbudt, uten at forbudet møter kritikk for å ramme fattige.

Departementet vil følge utviklingen, og vurdere behovet for ytterligere lovgivningsmessige grep dersom utfordringene ikke dempes.

4 Rekkevidden av et forbud mot tigging

4.1 Forslaget i høringen

I høringsbrevet pekte departementet på at med begrepet «tigging» tenkte man på det å be tilfeldige personer om penger eller andre midler. Et eventuelt forbud mot tigging vil ikke ramme en organisert innsamling til veldedige eller allmenntilgode formål når innsamlingen er registrert i Innsamlingsregisteret, og pengeinnsamleren dokumenterer tilknytning til innsamlingen. Gatemusikantene eller personer som fremfører kunstneriske forestillinger og ber om vederlag, vil som utgangspunkt ikke kunne sies å tigge. Tilsvarende vil gjelde for den som selger gjenstander, der virksomheten vil falle inn under regler for salg.

4.2 Høringsinstansenes syn

Noen høringsinstanser problematiserer grensen mellom tigging og andre former for innsamlinger.

Frivillighet Norge er bekymret over hvilke konsekvenser forbud mot tigging kan få for den omfattende innsamlingsvirksomhet som utøves av organisasjonens 283 medlemsorganisasjoner. De peker på at det er stor forskjell på å tigge for egen del og å be om penger til ideelle formål. Videre nevnes at det ikke er hensiktsmessig å kreve at en

innsamling er registrert i Innsamlingsregisteret for å falle utenfor et forbud:

«Det er berre vel 100 organisasjonar som er registrert i Innsamlingsregisteret, dei fleste av desse er store organisasjonar. Det kostar kr. 5000,- å kome inn i registeret. I tillegg kjem årleg avgift for å stå i registeret. For små organisasjonar, som utgjer brorparten av dei frivillige laga som samlar inn pengar, inneber dette at dei blir belasta med store utgifter og auka byråkrati, berre for å kunne halde fram med innsamlingsaktivitetar som dei alltid har drive, og som er viktig for organisasjonen og for samfunnet. Det vil føre til at kroken blir satt på døra for innsamlingar i ei rekke lokale lag og til auka medlemsavgiftar eller opphør av aktivitetar.»

Kulturdepartementet drøfter de samme utfordringene. De viser til at det i 2013 ble gjennomført en evaluering av lov om registrering av innsamlinger. Den primære anbefaling i evalueringen er at det bør innføres gradert registreringsplikt og at staten bør ha rolla som kontrollorgan. Forslaget er imidlertid kontroversielt. Kulturdepartementet har nedsatt en bredt sammensatt arbeidsgruppe for å kartlegge tilgjengelig informasjon om aktører som driver pengeinnsamling og identifisere tiltak som vil gjøre det lettere å skille de useriøse aktørene fra seriøse, og gjøre det vanskeligere for useriøse å drive innsamlingsaktivitet. Det overordnede målet er å sikre inntektsgrunnlaget til de frivillige organisasjonene. Kulturdepartementet mener at et eventuelt forbud mot tigging ikke må ramme organiserte innsamlinger til veldedige eller allmenntilgode formål.

4.3 Departementets vurdering

Begrepet tigging i en lovhjemmel for kommunale forbud må forstås slik at det omfatter situasjoner der noen ber andre om penger som mottakeren skal bruke på seg selv eller sine nærmeste. Det kan med andre ord ikke være for stor nærhet mellom innsamler og mottaker av pengene. Innsamlinger til humanitære og allmenntilgode formål faller utenfor, ikke bare når det er registrert i innsamlingsregisteret, men også i andre tilfeller. Skoleklasser og idrettslag som samler inn penger til turer vil eksempelvis ikke kunne rammes av et forbud mot tigging i sin kommune. Slik virksomhet fremmer den allmenne interesse knyttet til skolesystemet og organisert idrettsliv.

Departementet legger til grunn at det i praksis ofte vil være temmelig klart hva som må anses som tigging og hva som faller utenfor.

I sin høringsuttalelse nevner *Oslo politidistrikt*:

«Etter vår oppfatning bør det kunne anses som tigging dersom en «kunstnerisk forestilling» etterfølges av aktivt og pågående innsamlingsvirksomhet hvor den enkelte tilskuer forsøkes avkrevd penger, eller svært pågående selgere av verdiløse gjenstander som ikke har noen tilknytning til noen kommersiell og organisert virksomhet.»

Departementet slutter seg til denne forståelse av hvordan tiggerbegrepet skal anvendes.

Departementet finner videre behov for å presisere virkeområdet for eventuelle forbud mot tigging, ved at loven også vil ramme situasjoner der tigging foregår ved å kontakte personer i deres bopel. Løsgjengerloven § 11 rammet i sin tid også den som betlet «paa et almindelig befærdet eller for almindelig færdsel bestemt sted eller gaende fra hus til hus».

5 Vilkår for tigging

I høringsbrevet ble det uttalt at adgangen til å kunne fastsette vilkår for tigging bør videreføres, slik at eventuelle vilkår må formuleres tydelig i politivedtekten for kommunen. Vilkårene vil mest praktisk gjelde tid og sted for når tigging kan foretas. Siden kommunene gis adgang til helt å forby tigging, må det som et alternativ være mulig å sette relativt vidtrekkende vilkår. Vilkår må formuleres på en tydelig måte i politivedtektene. Kommunen må gå i dialog med politiet for å sikre at man fastsetter vilkår som vil være mulig å håndheve på en god måte.

Etter dagens lovgivning ligger det som en forutsetning i forarbeidene at kommuner som regulerer pengeinnsamling må tilrettelegge «for grunnleggende sosialpolitiske tiltak. Dersom slike tiltak ikke er tilrettelagt, kan godkjenningen trekkes tilbake.» Departementet foreslo i høringsbrevet at denne forutsetningen fjernes. Det antas ikke å være hensiktsmessig å koble sammen en ordensmessig regulering med krav om sosialpolitiske tiltak overfor en mulig målgruppe.

Politidirektoratet er enig i at man bør fjerne forutsetningen i forarbeidene til dagens lovgivning om at kommuner som regulerer pengeinnsamling, må tilrettelegge for grunnleggende sosialpolitiske tiltak. Det nevner at forutsetningen har

vanskeliggjort direktoratets legalkontroll, siden det har vært usikkerhet med hensyn til hva som skulle kreves av kommunene.

Av høringsinstansene er det bare politidistriktene og Politidirektoratet som har kommentert spørsmålet om adgangen til å sette vilkår for tigging. Politidirektoratet nevner at eventuelle vilkår må klart fremgå av politivedtektene og at kommunene må gå i dialog med politiet for å sikre at man fastsetter vilkår som vil være mulig å håndheve for politiet.

Departementet slutter seg til direktoratets oppfatning, og understøtter at man forutsetter at kommunene får informasjon fra politiet om hvilke konkrete erfaringer med ordensforstyrrelser politiet har, og at eventuelle vilkår bare fastsettes etter tett dialog med politiet om det nærmere innholdet av dem.

6 Meldeplikt og registrering

6.1 Forslag i høringen

Dagens regelverk åpner for at kommunene kan bestemme at alle pengeinnsamlere må melde seg for politiet, og at det i den forbindelse kan etableres et sentralt register. Det er foreløpig ikke etablert et slikt register for meldepliktig pengeinnsamling.

I enkelte kommuner der politivedtekten inneholder bestemmelser om meldeplikt for pengeinnsamling, praktiserer politiet en meldeplikt der det foretas registrering i den lokale vaktjournal. Som nevnt i oversikten om politidistriktenes erfaringer, er Bodø ett av stedene med en meldeplikt. Når personer kommer til politiet for å registrere seg, får de samtidig informasjon fra kommune og politi på eget språk om regler og retningslinjer de må forholde seg til. Departementet nevnte i høringsbrevet at innføring av en lokal meldeplikt kan ha vist seg hensiktsmessig, og ønsket å videreføre muligheten for kommunene til å innføre en slik meldeplikt. Hensikten med en meldeplikt hos politiet må være å formidle informasjon til dem som ønsker å tigge i kommunen om lokale forhold og aktuelle regler.

Personvern hensyn taler mot å etablere et sentralt register over tiggere. Det er heller ikke gitt at en meldeplikt med sentral registrering er egnet til å dempe omfanget av tiggingen, slik at man kan få et misforhold mellom ressursbruk og forventet effekt dersom et sentralt register opprettes. Administrasjon av en meldeplikt med tilhørende registrering i et sentralt register vil gå ut over andre

politioppgaver. Departementet foreslo derfor at hjemmelen for å opprette et sentralt register utgår.

6.2 Høringsinstansenes syn på meldeplikt og registrering

Høringsinstansene er gjennomgående positive til forslaget om ikke å åpne for et sentralt register over personer som tigger i Norge. Politidistriktene synes å enes om at administrasjon og oppfølging av et register vil innebære en del arbeid, uten en forventet positiv effekt av innsatsen, og gå ut over viktigere politioppgaver.

Det er en del kritiske synspunkter på verdien av å innføre en meldeplikt for personer som tigger. *Politidirektoratet* nevner at dersom meningen med en meldeplikt bare er å gi tiggere informasjon om hvor og når tigging kan skje, er det grunn til å stille spørsmål ved om politiet bør være adressat for meldingene.

6.3 Departementets vurderinger

Høringsinnspillene om meldeplikt viser at kommunene ut fra lokale forhold, og i tett dialog med politiet, nøye må vurdere behovet for en eventuell meldeplikt. En meldeplikt må understøtte politiets arbeid med å sikre orden og trygghet på offentlig sted. Samtidig er det erfaring for at det er nyttig med en hjemmel for å pålegge en meldeplikt.

7 Administrative og økonomiske konsekvenser

I de kommuner det vedtas å forby eller regulere tigging, vil man forvente at politiet regelmessig griper inn overfor tigging i strid med bestemmelsene ved å be personer som tigger om å stanse sin

virksomhet, eventuelt bortvise dem fra stedet de oppholder seg. I hvilken grad man vil velge å anmelde tiggere må bero på retningslinjer fastsatt i det enkelte politidistrikt.

8 Merknader til bestemmelsen

Til § 14 første ledd punkt 8

Begrepet tigging omfatter situasjoner der noen ber andre om penger som mottakeren skal bruke på seg selv, sine nærmeste eller på en mindre gruppe personer eller et miljø som mottakeren selv er en del av. Det kan med andre ord ikke være for stor nærhet mellom innsamler og mottaker av pengene (eller en situasjon hvor det er grunn til å tro at mottakeren indirekte vil tilgodese seg selv, sine nærmeste eller det miljøet vedkommende er en del av). Innsamlinger til humanitære og allmennyttige formål faller utenfor, ikke bare når det er registrert i innsamlingsregisteret, men også i andre tilfeller. Skoleklasser som samler inn penger til turer vil eksempelvis ikke kunne rammes av et forbud mot tigging i sin kommune.

En kunstnerisk forestilling på offentlig sted som etterfølges av aktivt og pågående innsamlingsvirksomhet hvor den enkelte tilskuer avkrevs penger vil ofte måtte anses som tigging. På samme måte vil pågående salg av relativt verdiløse gjenstander som ikke har noen tilknytning til noen alminnelig kommersiell virksomhet eller et humanitært eller allmennyttig formål eller lignende omfattes av tiggeregretet.

Politoloven § 30 setter straff med bøter eller fengsel inntil tre måneder for den som overtrer bestemmelser gitt i medhold av § 14. Politidistriktene må ha retningslinjer om håndhevingspraksis for å sikre en lik reaksjonspraksis.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i politiloven (tigging).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i politiloven (tigging) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i politiloven (tigging)

I

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet gjøres følgende endring:

§ 14 første ledd nytt nr. 8 skal lyde:

8 om forbud mot eller nærmere vilkår for tigging på offentlig sted eller fra hus til hus. Det kan fastsettes at den som vil tigge, må melde seg for politiet på forhånd.

II

Loven trer i kraft straks.