

SAKSDOKUMENT

Arkivsaknr.: 12/01480-2
Arkivkode: 0
Saksbehandler Anne Kristin Berntsen

Saksgang
Formannskapet

Møtedato
14.04.2012

HØRING - FORSLAG TIL FORSKRIFT OM KOMMUNAL HÅNDHEVING AV POLITIVEDTEKTER

SAMMENDRAG:

Saken gjelder høring av forslag til forskrift om kommunal håndheving av visse deler av kommunens lokale politivedtekter. Det er gjort endringer i politiloven, slik at det åpner for å gi adgang til kommunene selv til å håndheve deler av politivedtektene. Lovendringen er ennå ikke trådt i kraft, og ikrafttredelsen forutsetter at det gis nærmere bestemmelser omkring dette i forskrifts form. Herværende høring gjelder innholdet i forslaget til slik forskrift.

INNSTILLING:

Formannskapet avgir høringsuttalelse om forslag til forskrift om kommunal håndheving av politivedtekter. Høringsuttalelsen er likelydende med rådmannens vurdering i herværende saksfremstilling.

RÅDMANNEN I NITTEDAL,

Anne-Birgitte Sveri

Godkjent og ekspedert uten underskrift

Vedlegg:

1. Høringsbrev fra Justisdepartementet av 15.2.12
2. Høringsnotat fra Justisdepartementet, udatert, om forslag til forskrift om kommunal håndheving av politivedtekter
3. Gjeldende politivedtekter for Nittedal kommune.

Andre dokumenter (ikke vedlagt):

Utrykte vedlegg fås ved henvendelse til ordførerens sekretær

SAKSFRAMSTILLING:**Bakgrunn for saken:**

Justisdepartementet fremlegger til høring et forslag om å endre reglene for hvem som kan håndheve bestemmelsene i lokale politivedtekter. Det er allerede vedtatt en endring i politiloven som åpner for at kommunene selv kan håndheve deler av politivedtekten sin, men denne lovendringen er ikke trådt i kraft og vil ikke kunne trå i kraft før det foreligger en forskrift som regulerer dette nærmere. Denne høringen gjelder altså denne forskriftens innhold. Høringsfristen er 15.5.12.

Saksopplysninger

Etter gjeldende rett er det kommunene som *vedtar* lokale politivedtekter og får dem godkjent som lokal forskrift av Justisdepartementet, mens det er politiet som har myndighet til å *håndheve* politivedtektene. Etter en prøveordning i Oslo, Bergen og Trondheim, der kommunene har hatt myndighet til å håndheve deler av politivedtektene selv, har man vedtatt endringer i politiloven som åpner for at alle kommuner skal få anledning til å bestemme selv om de ønsker at politiet fortsatt skal håndheve alle bestemmelsene i politivedtektene eller om kommunen selv ønsker å håndheve noen av bestemmelsene. Før denne bestemmelsen kan tre i kraft, må det vedtas en forskrift som gir nærmere bestemmelser om kommunens myndighet på dette området. Det foreslås at politiet fortsatt skal være de eneste som har myndighet til å håndheve bestemmelser om ro og orden, mens kommunene skal kunne vedta at de selv skal håndheve bestemmelser som dreier seg om tilgrising av offentlige steder, snømåking og feiing av gater og fortau m.v.

Det er viktig å merke seg at denne saken gjelder en høring om å innføre en forskrift som gir kommunen *rett* til å fatte vedtak om at de selv skal håndheve visse regler i sine lokale politivedtekter. Forslaget innebærer *ikke* at kommunene blir *pålagt* å håndheve deler av politivedtektene selv. Dette betyr at dersom forskrift blir innført som foreslått, og kommunen ønsker å håndheve enkelte bestemmelser i politivedtektene selv, så vil kommunen aktivt måtte fatte vedtak om dette på et senere tidspunkt. I et eventuelt slikt vedtak må det også fremgå nøyaktig hvilke bestemmelser i politivedtektene kommunen vil håndheve og hvilke som overlates til politiet.

Slik adgang til kommunal håndheving omfatter overtredelser av bestemmelser i de fastsatte vedtektene om

- a) å hindre tilgrising på steder som er alminnelig beferdet eller bestemt for alminnelig ferdsel,
- b) hus- eller grunneiers plikt til å holde det rent og ryddig på fortau eller tilsvarende område i umiddelbar tilknytning til eiendommen,
- c) hus- eller grunneiers plikt til å rydde for snø og strø når det er glatt, og om
- d) å sikre ferdsel uten hinder av snø- og takras eller gjenstander på eller ut over fortau

Kommunen vil i så fall selv kunne velge om de vil håndheve alle politivedtektens bestemmelser om dette eller bare en eller noen av bestemmelsene. Og en minner her om at det er kommunen selv som vedtar *innholdet* i alle bestemmelsene i lokale politivedtekter, altså bestemmer *hva* man skal ha regler om i Nittedal kommune og omfanget av disse.

Sanksjonering av overtredelser:

Forslaget innebærer også at kommunene selv skal kunne sanksjonere brudd på politivedtektene på ovennevnte områder ved å ilegge overtredelsesgebyr.

Hvem kan ilegges overtredelsesgebyr

Videre innebærer forslaget en oppregning av hvem som kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette gjelder enkeltperson eller foretak, eier av hus eller grunn, samt den som fester, bruker, leier eller bestyrer hus eller grunn.

Ingen krav til utvist skyld

Forslaget inneholder ikke noe krav om at den som overtrer bestemmelser i politivedtekten skal ha utvist noen form for subjektiv skyld. Kommunen trenger altså ikke bevise at det foreligger uaktsomhet, forsett eller overlegg.

Det gis dermed et slags objektivt ansvar som bare er begrenset av de tilfeller der overtrederen overhodet ikke kan bebreides for overtredelsen. Dette innebærer en streng aktsomhetsnorm.

Skjønnsmessig vurdering av grensene for håndheving av overtredelser

Det vil rimeligvis være en skjønnsvurdering hva som regnes som overtredelse, og her som ellers vil det være naturlig å differensiere i forhold til overtredelsens alvorlighet. Kommunen vil kanskje ikke velge å håndheve reglene strengt mht. marginale forhold som for eksempel at noen kaster et tyggegummipapir på et fortau, mens det ville være mer naturlig å reagere med tyngde dersom noen dumpet en vesentlig mengde søppel på det samme fortauet. I andre tilfeller kan det være på sin plass med nulltoleranse.

Begrensninger i adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr

Det oppstilles en begrensning i adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr. Dersom det er på det rene at en person, eller et foretak, overhodet ikke er å bebreide for sin atferd, er det ikke rimelig at det ilegges en sanksjon. Departementet foreslår derfor at kommunene ikke kan ilegge overtredelsesgebyr når overtredelsen må anses unnskyldelig på grunn av sykdom, alderdom eller annen årsak. I realiteten innebærer den foreslåtte begrensningen at det ikke kan ilegges overtredelsesgebyr for aktsomme overtredelser.

Begrensningen foreslås også å omfatte overtredelser som skjer på grunn av uforskyldte hindringer som overtrederen ikke med rimelighet kan overkomme. Det vil typisk gjelde hindringer som streik hos renovasjonsetaten. I slike force majeure-situasjoner er det ikke rimelig å forvente at den ansvarlige skal besørge avfall fjernet på eget initiativ.

Forbud mot dobbeltstraff

Den europeiske menneskerettskonvensjonen inneholder et forbud mot dobbeltstraff. I tråd med dette er det i forslaget oppstilt et krav om at overtredelser av bestemmelser i politivedtektene kun skal kunne medføre *en* straff for overtrederen. Dette betyr at der politiet har ilagt en straff for brudd på politivedtektene, vil ikke kommunen kunne sanksjonere det samme bruddet med overtredelsesgebyr. Likeledes kan ikke politiet ilagge straff for samme forhold som kommunen allerede har ilagt overtredelsesgebyr for. Dette innebærer en *samordning* mellom politiet og kommunen av sanksjonering av brudd på politivedtektene.

Det sier seg selv at dersom både politiet og kommunen skal ha myndighet til å sanksjonere de samme brudd på politivedtektene, så må det en koordinering mellom etatene til for å unngå dobbeltstraff. Rådmannen bemerker at det er et godt samarbeid mellom politiet i Nittedal og kommunen, og at det ikke er noe til hinder for samarbeid også på dette området, men at det naturligvis vil kreve ressurser, både hos politiet og kommunen.

Kommuner som velger å håndheve deler av politivedtektene selv, vil imidlertid kunne velge om de vil ilagge overtredelsesgebyr selv eller om de vil politianmelde forholdet. Det foreslås også at kommunen i de mest alvorlige tilfellene skal ha en plikt til å politianmelde et forhold fremfor å ilagge overtredelsesgebyr. Dette gjelder typisk tilfeller der overtredelsen medfører særlig fare for liv og helse. Bakgrunnen for forslaget om en slik plikt er å ikke avskjære straffeforfølgelse av alvorlig kriminalitet.

Overtredelsesgebyrets størrelse

Det fremlagte forslaget inneholder forslag til regler om overtredelsesgebyrets størrelse. Rådmannen viser til det vedlagte høringsnotatets kapittel 4 for nærmere detaljer om dette. Det er altså ikke foreslått at kommunene selv skal bestemme gebyrsatsene. Hensikten med dette er oppgitt å være et ønske om likebehandling over hele landet. Det er et politisk spørsmål hvorvidt kommunene selv skal bestemme gebyrsatsene eller om dette skal være sentralt bestemt. Rådmannen bemerker imidlertid at det på andre kommunale områder er slik at kommunen selv fastsetter gebyrregulativ. Videre bemerker rådmannen at de foreslåtte satsene for overtredelsesgebyr er satt så lavt at kostnadene ved å håndheve overtredelsene meget raskt vil kunne overstige gebyret. Konsekvensene av dette kan fort være at kommuner velger å ikke håndheve disse bestemmelsene selv, men overlater det til politiet for å spare ressurser.

Saksbehandling

Forslaget inneholder bestemmelser om saksbehandling og klage, herunder regler om legitimasjonsplikt, bruk av tvang og makt, adgang til å la overtrederen rydde opp etter seg med mye mer. Rådmannen viser til forslagets kapittel 5. Departementet ber

særskilt om synspunkter på om det er behov for flere/andre saksbehandlingsregler enn de foreslåtte.

Det foreslås at forskriften trer i kraft 1. juli 2012.

Forskriftsteksten i den foreslåtte forskrift foreligger i sin helhet på side 10 og 11 i vedlagte høringsnotat.

Forhold til eksisterende plandokument

Ikke relevant

Økonomiske konsekvenser

Å *avgj en høringsuttalelse* i saken innebærer ingen økonomiske konsekvenser for kommunen.

Dersom den foreslåtte *forskriften ikke blir vedtatt*, innebærer det ingen økonomiske konsekvenser for kommunen.

Blir den foreslåtte *forskriften vedtatt* slik den foreligger, og kommunen *velger å ikke håndheve* noen av politivedtektens bestemmelser selv, innebærer dette heller ingen økonomiske konsekvenser for kommunen.

Blir den foreslåtte *forskriften vedtatt* og kommunen *velger å håndheve* en eller flere av politivedtektens bestemmelser selv, vil dette kunne medføre økonomiske konsekvenser for kommunen. Størrelsen på disse vil avhenge av hvor mange bestemmelser kommunen velger å håndheve, innholdet i disse og omfanget av overtredelser samt behov for ressurser til kontroller og oppfølging av overtredelser, illeggelse av gebyrer m.v. Det er foreslått at ilagte gebyrer tilfaller kommunen. Dette kommer i så fall til fradrag i utgiftene til håndhevelse ved beregningen av hvilke økonomiske konsekvenser en slik ordning vil innebære. Dette må nærmere konkretiseres når en eventuelt fremlegger sak om hvilke bestemmelser kommunen ønsker å håndheve selv.

Miljøkonsekvenser

Noe av hensikten med de foreslåtte bestemmelsene er å bedre det fysiske miljøet i kommunen. Det er et faktum at politiet har begrensede ressurser og ikke kan ha mindre overtredelser høyt på prioriteringslisten. Ved å gi kommunen selv adgang til å håndheve slike bestemmelser, vil en bedre muligheten til å komme i inngrep med saker som ellers ikke blir håndhevet. Dette gjelder for eksempel lettere forsøpling som overfylte søppelkasser utenfor butikker, hunde- og hesteavføring på vei, sti og gate, fremkommelighetshindringer på fortau og andre beferdede steder osv.

Risiko- og sårbarhetsanalyse (beredskap)

Ikke relevant.

Konsekvenser for universell utforming (Diskriminerings og tilgjengelighetsloven)

Muligheten til å håndheve bestemmelser som angår fremkommelighet generelt, så som snemåking og fjerning av små og store hindringer på fortau og andre beferdede steder vil være til fordel for alle innbyggerne, men det vil være en særlig fordel for

mennesker med nedsatt funksjonsevne og gjøre kommunen mer fysisk tilgjengelig for alle.

Konsekvenser for folkehelse

En viser her til det som er sagt ovenfor under miljøkonsekvenser og konsekvenser for universell utforming. De samme forhold som der er påpekt vil også kunne ha positiv betydning for folkehelsen ved at kommunen blir renere og får mindre hindringer mv som er til fare for liv og helse.

Konsekvenser for forebygging av kriminalitet

Brudd på politivedtektene er straffbart. Det antas at dette i seg selv i noen grad virker allmennpreventivt. Dette reduseres imidlertid ved at det er liten sjanse for at slike brudd blir prioritert tilstrekkelig til at det blir en sak ut av det hos politiet unntatt i de mest alvorlige tilfellene. Ved å tillate at kommunen selv kan håndheve enkelte bestemmelser i politivedtekten og ilegge overtredelsesgebyr, antas det at sjansen for å «bli tatt» for brudd på politivedtektene vil øke noe, og at dette vil ha en viss allmennpreventiv virkning.

Vurdering av konsekvenser for barn og unges interesser

Kommunen har et mål om å ha «Et rent og pent Nittedal» og jobber aktivt med dette både i SLT-sammenheng, ved skolene og bl.a. i teknisk sektor og i eiendomsselskapet. Det fremlagte forslaget til forskrift gir kommunen ytterligere et virkemiddel for å få til dette. Dette vil komme alle innbyggere til gode, og det vil formodentlig også øke bevisstheten hos alle i forhold til å ha det rent og ordentlig, slik at barn og unge for det første får et renere miljø, men også at de får bedre voksne rollemodeller på området.

Rådmannens vurdering

Rådmannen mener at det er hensiktsmessig at det åpnes for at kommunene selv kan håndheve deler av sine politivedtekter. Kommunene *fratas ikke myndighet* som følge av det forelagte forslaget, de *gis en utvidet myndighet*. Rådmannen bemerker at det skal være *frivillig* i hver kommune hvorvidt de ønsker å benytte seg av den utvidede myndigheten eller om de ønsker at politiet skal fortsette å utøve den. Videre stilles kommunene fritt til å velge i hvilket *omfang* de ønsker å benytte muligheten til selv å håndheve bestemmelser i politivedtekten, bortsett fra bestemmelser som gjelder allmenn ro og orden og i de mest alvorlige tilfellene som dreier seg om fare for liv og helse. Rådmannen mener dette er en fornuftig avgrensning, slik at politiet beholder det som er typisk politiarbeid og kommunen kan få myndighet på områder som kommunen lettere kan håndtere.

Rådmannen har ingen innvendinger imot forslaget om at kommunene skal kunne ilegge overtredelsesgebyr.

Rådmannen har ingen innvendinger imot avgrensningen av hvem som kan ilegges overtredelsesgebyr.

Rådmannen er enig i forslaget om at det ikke skal stilles krav til utvist skyld utover det som er gjort i forslaget.

Rådmannen mener det er betimelig å oppstille et strengt aktsomhetskrav i saker som gjelder forsøpling av offentlige uterom og uforsvarlig vintervedlikehold. Dette sammenholdt med at de foreslåtte konsekvenser ved overtredelse ikke er spesielt inngripende for innbyggerne og at det vil være uforholdsmessig ressurskrevende for kommunen å bevise skyld, gjør at rådmannen er enig i at det ikke skal stilles krav om at overtredelsen er utført med en spesifikk grad av skyld. Det vil være svært vanskelig for kommunen å bevise skyld. Det vil kreve både juridisk kompetanse på vurdering av skyldspørsmålet og sikkert også en viss «etterforskning» fra kommunens side for å fastslå hendelsesforløp, motiv m.v. Dette er både ressurskrevende og egentlig utenfor kommunens kompetanseområde. Den type saker som foreslås håndhevet av kommunen, er dessuten mindre overtredelser som gir lite inngripende konsekvenser for innbyggernes rettigheter og plikter. Ofte vil det være åpenbart både hva som har skjedd og hvem som har ansvaret for det. Eksempel: Det er fysisk synlig at det er glatt på fortauet utenfor en bygård. Det er gårdeier som har ansvaret for å strø og måke der. Da er det gårdeier som har brutt politivedtekten. Behovet for krav om bevis av skyld synes ikke å overstige ulempene ved et slikt krav i slike saker.

Forbudet mot dobbeltstraff er en folkerettslig forpliktelse vi har uansett, og i tråd med dette må det også her foreligge bestemmelser som hindrer dette. Rådmannen slutter seg derfor til forslaget på dette punkt.

Når det gjelder overtredelsesgebyrets størrelse, bemerker rådmannen følgende: Det fremlagte forslaget gir i forskriftens § 5 detaljerte regler for gebyrets størrelse, og her differensieres mellom ulike typer overtredelser. Det er satt faste satser for de forskjellige typer overtredelser – fra kr. 500 til kr 5000. Rådmannen mener at dersom det legges til grunn at kommunene skal kunne ilegge overtredelsesgebyr, bør:

- a) Kommunene selv bestemme gebyrets størrelse
- b) Subsidiært bør satsene være vesentlig høyere for å kunne dekke inn kostnadene ved håndhevingen, og for å ha større forebyggende effekt.

Når det gjelder de foreslåtte saksbehandlingsregler i forskriftens § 6 og 7, bemerker rådmannen følgende:

Rådmannen er ikke enig i at det skal stilles opp som hovedregel at overtredelsesgebyr skal ilegges på stedet og bare i særlige tilfeller sendes i posten. Dette er lite praktisk. Dersom det avdekkes glatte, ustrødd fortau eller umåkte tak, kan det ikke være slik at kommunens kontrollør skal måtte få tak i gårdeier omgående og ta ham med til det aktuelle fortauet og gi ham en gebyrblankett. Det er ikke gitt at gårdeier befinner seg i umiddelbar nærhet av den aktuelle gården på kontrolltidspunktet, og det kan virke urimelig i noen tilfeller å trekke gårdeier ut av et viktig ærend for at han skal komme til gården for å ilegges et gebyr. Det som blir viktig, er at overtredelsen dokumenteres, og at overtrederen orienteres skikkelig om hvorfor han får et gebyr. Dersom kontrolløren fotograferer overtredelsen, f.eks. forsøpling eller ustrødd fortau, umåkt tak osv, og sender bildene sammen med en forklaring og et gebyr til overtreder, så må dette være tilstrekkelig, etter rådmannens syn.

Rådmannen har ingen bemerkninger til kravet om at kontrolløren skal kunne legitimere seg ved ileggelse av gebyr. Det er ikke oppstilt tilsvarende krav om at overtrederen legitimerer seg. Dette kan gjøre det vanskelig for kontrolløren å fastslå

om han har rett overtredet foran seg, og en kan ikke se at det skal være et uforholdsmessig inngrep overfor overtredet at han skulle måtte legitimere seg.

Rådmannen har ingen innvendinger imot forslaget om at gebyret skal tilfalle kommunen. Rådmannen har heller ikke innvendinger imot at gebyret forhøyes med 50% dersom det ikke er betalt innen tre uker.

Det er foreslått at klager på ilagte overtredelsesgebyrer skal behandles av kommunens faste klagenemnd, og at klagereglene skal være tilsvarende vanlige forvaltningsklager og følge forvaltningslovens regler på dette området. Rådmannen mener at dette synes hensiktsmessig.

Rådmannen har ingen forslag til ytterligere saksbehandlingsregler.

Forslag til alternativer

Ingen

Konsekvenser

Se under saksopplysninger og under rådmannens vurdering.