

Høring - Forslag til endring i politiloven §14

Vi viser til departementets høringsbrev av 21. mars i år om forslag til endringer i politiloven § 14. Endringen går ut på å innføre en adgang for kommunene til å innføre forbud mot tigging på offentlig sted i sine politivedtekter. Hvorvidt det bør innføres et tiggerforbud eller ikke, er et politisk spørsmål og ligger noe utenfor UDIs fagområde. Vi tar derfor ikke stilling til dette spørsmålet. Våre kommentarer knytter seg til situasjonen internasjonalt, hvilken betydning et forbud vil ha for utlendingsmyndighetenes adgang til bort- og utvisning og noen generelle kommentarer til valg av lovregulering. For øvrig viser vi til våre kommentarer i hørings svar til høringen av februar 2013.

1. Internasjonalt regelverk og regelverk i andre europeiske land

UDI har noen bemerkninger knyttet regelverk og rettspraksis i andre EU-/EØS-land (nasjonalt regelverk og rettspraksis eller rettspraksis i EU-domstolen/EMD) knyttet til tiggerforbud utover det som fremgår av departementets brev:

a) EMK

Vi anser – i likhet med departementet – at innføring av en lovhjemmel som vil gi kommunene myndighet til å vedta forbud mot tigging ikke vil være i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Konvensjonen inneholder ikke spesifikke bestemmelser om tigging. Statene har derfor en vid skjønnsmargin med hensyn lovregulering. Norge er imidlertid forpliktet til å *anvende* et tiggerforbud på en måte som ikke strider med rettigheter og friheter garantert av EMK.

Justisdepartementet fremhever i høringsbrevet at det ikke finnes avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) der domstolen vurderer hvorvidt bestemmelser/lovregler mot tigging i seg selv er i strid med EMK. Vi ønsker i denne sammenheng å gjøre departementet oppmerksom på at EMD har avsagt avgjørelser som gjelder statenes *anvendelse* av lovgivning som forbyr tigging, og der domstolen finner at rettigheter garantert av EMK var krenket:

- *Boumar v. Belgium*, avsagt 29. februar 1998 (application no. 9106/80). Saken gjaldt Belgias anvendelse av lov om Young Persons' Welfare Act of 8 April 1965 som forbyr barnetigging. Domstolen finner først at Belgias lovgivning ikke var konvensjonsstridig, men at staten i håndhevelsen av regelverket hadde krenket klagerens fundamentale rettigheter i EMK artikkel 5(1) og EMK artikkel 5(4) som garanterer retten til personlig frihet. Saken gjaldt en gutt av marokkansk opprinnelse som tippet i Belgia. Ved flere anledninger ble klageren brakt til en institusjon for tigging og løsgjengeri uten at de prosessuelle krav som følger av EMK var oppfylt.
- En annen avgjørelse som gjelder frihetsberøvelse av personer som tigger er *De Wilde, Ooms et Versyp mot Belgia* (*Requête no 2832/66; 2835/66; [2899/66](#)*), avsagt 18. juni 1971.
- I tillegg viser vi til avgjørelse i *Bitiyeva and X. v. Russland*, avsagt 21. juni 2007, (*Applications nos. [57953/00](#) and [37392/03](#)*). Saken gjaldt Russlands anvendelse av Presidentdekret nr. 1815 av 2. november 1993 om tiltak som har til formål å forebygge løsgjengeri (vagrancy) og tigging. Loven ga russiske myndigheter hjemmel til å plassere tiggere og løsgjengere i institusjoner i ti dager med det formål å forebygge løsgjengeri. EMD konkluderte enstemmig med at det forelå en krenkelse av EMK artikkel 5. Den russiske loven ble avskaffet i 2004.

b) EU-land

Det finnes ingen spesifikke bestemmelser i EU-retten om tigging. Det europeiske Charteret om fundamentale rettigheter inneholder heller ikke bestemmelser om tigging.

Det er flere europeiske land – blant annet Danmark, Belgia, Østerrike (noen provinser) og Luxembourg – som har innført et generelt forbud mot tigging. UDI ønsker å gi en kort oversikt over den siste utviklingen i Europa i perioden januar-april 2014 vedrørende andre lands ordninger som innfører tiltak mot tigging.

- Storbritannias parlament vedtok 13. Mars 2014 en ny lov: The Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014 (heretter 2014-loven)¹. Loven innfører enklere og mer effektive fullmakter til å takle antisosial atferd, inkludert aggressiv tigging, med det formål å sikre bedre beskyttelse for ofre og samfunnet.² Viktige og relevante bestemmelser som er relevante for foreliggende høring fremgår av del 1, del 2, del 3 og del 4 i loven.

¹ <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/antisocialbehaviourcrimeandpolicingbill.html>

² <https://www.gov.uk/government/collections/anti-social-behaviour-crime-and-police-bill>

I forbindelse med innføringen av loven har britiske myndigheter særlig vurdert forholdet til EMK.³ Vurderingene foretatt av britiske myndigheter underbygger norske myndigheters konklusjon om at et generelt forbud mot tigging ikke vil være i strid med EMK.

- Spansk lovgivning forbyr/kriminaliserer ikke tigging. Madrids lokale myndigheter (Ayuntamiento de Madrid) innførte imidlertid i begynnelsen av april 2014 bøter for følgende lovbrudd, jf. ordenanza municipal (vi har bare tatt med det som er aktuelt for denne høringen):
 - ✓ Bøter opp til 750 euro: Tigging nær sykehus og shopping-sentre, å selge produkter til personer i bil, tilby tarot-tjenester, spåtjenester eller massasje på gata, å campe på offentlig sted, bruke benker til annet enn å sitte på.
 - ✓ Bøter fra 759 til 1500 euro: Organisert tigging eller å tvinge andre til å tigge, tilby vindusvask ved trafikklys
 - ✓ Bøter fra 1500 to 3000 euro: Bruk av mindreårige eller handikappede til å tigge.

Barcelona har innført lignende sanksjoner/bøter i 2006.

- Frankrike avkriminaliserte tigging i begynnelsen av 1990-tallet. Franske ordførere har imidlertid fullmakter til å føre kontroll med tigging i deres kommuner. Franske ordførere kan også utstede «ordonnances» mot tigging, men slike tiltak er tids- og stedsbegrensede. Flere andre byer som Marseille, Bordeaux og Cannes har vedtatt regler mot aggressiv tigging (arrêts anti-mendicité agressive). Paris har hatt lignende regler frem til 2011, men disse ble opphevet i juni 2012. I skrivende stund er det uklart om lokale myndigheter i Paris vil gjeninnføre forbudet mot tigging.

2. Betydningen av et tiggerforbud for adgangen til bort- og utvisning

For EU-/EØS-borgere

Den foreslåtte endringen i politiloven vil trolig ikke ha stor betydning for utvisningspraksis for EU-/EØS-borgere. Som et tilleggsmoment i en helhetsvurdering av f.eks. gjentakelsesfare for EØS-borgere, vil det at tigging blir straffbart trolig innebære at dette kan vektlegges i større grad. Det kan bety at det i enkelte "vippesaker" kan ha betydning for resultatet om tigging er straffbart eller ikke.

For tredjelandsborgere

Innføringen av et forbud vil trolig heller ikke ha betydning for utvisning av tredjelandsborgere da strafferammen er for lav til å kunne være et selvstendig grunnlag for utvisning, jf. utlendingsloven § 66 første ledd c). Dersom utlendingen blir ilagt fengselsstraff flere ganger for overtredelse av politiloven, vil dette imidlertid kunne være et selvstendig grunnlag. I henhold

³ Se i denne forbindelse forberedende dokument: [European Convention on Human Rights memorandums](#).

til de opplysninger vi har er det imidlertid i dag ikke praksis for å ilegge fengselsstraff for overtredelse av politiloven, forholdene avgjøres primært med forelegg.

Bort- og utvisningspraksis i andre europeiske land

EUs medlemsland kan etter artikkel 35 i direktiv 2004/38 treffe nødvendige tiltak for å nekte, oppheve eller tilbakekalle oppholdsrettigheter ved misbruk av rettigheter eller bedrageri. Det har ikke vært avgjørelser fra EU-domstolen som gjelder utvisning av tiggere.

Vi er kjent med at både Storbritannia og Tyskland har fremmet forslag om lovendringer som skal regulere slike tilfeller. Både Storbritannia og Tyskland vurderer blant annet å ilegge innreiseforbud i henhold til bestemmelser i direktiv 2004/38 i tilfeller der EU/EØS-borgeren er arbeidsløs, hjemløs og forsørger seg selv ved tigging⁴.

3. Rettslig regulering av tiggerforbud m.m.

Departementet foreslår at det skal gis hjemmel i politiloven for kommunene til å innføre tiggerforbud i sine politivedtekter. Videre skal det også kunne innføres andre begrensninger i politivedtektene så som tids- og stedsbegrensninger. På den måten vil det kunne bli en rekke ulike regler rundt om i landet. Slik vi forstår det, vil overtredelse av et eventuelt forbud være straffesanksjonert etter politiloven § 30.

Utenlandske borgere utgjør en stadig økende andel av tiggere i Norge. Det må derfor antas at flertallet av de som blir rammet av et forbud ikke behersker norsk og vil ha begrenset mulighet til å sette seg inn i alle de kommunale vedtektene rundt omkring i landet. Videre tilsier kjennskapen man har til disse befolkningsgruppene at de er svært mobile. Dersom de møter sanksjoner i én kommune, antar vi at mange heller vil dra til kommuner der det ryktes at slike reaksjoner ikke skjer. Det vil dermed kunne bli behov for å innføre tiggerforbud eller –regulering igjen i disse kommunene.

Det er etter vårt syn uheldig at forbud som er straffesanksjonerte varierer fra sted til sted. Dersom lovgiver ønsker å hindre tigging, mener UDI at dette bør gjøres i form av et generelt (nasjonalt) forbud mot tigging.

Man har også erfaring med at personer som tigger tilpasser seg regelverket rundt om i Eurpoa og at tigging inntar nye former. Vi har

⁴ Informasjon om planlagte endringer/tiltak i Storbritannia vedrørende EU-borgernes misbruk av rettigheter (tigging):

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeuleq/83-xxvi/8316.htm>

Se også punkt 4.4. i Data Sources for Evidence Base Provided to the Commission vedrørende EU-borgernes misbruk av rettigheter:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeuleq/83-xxviii/8306.htm> .

merket oss at forslaget innebærer at gatemusikanter m.v. skal unntas. Det er grunn til å tro at flere personer som i dag tigger, vil gå over til å opptre som gatemusikanter, roseselgere, bladselgere m.v. dersom et tiggerforbud innføres. UDI mener derfor at man også bør se nærmere på hvordan slik virksomhet reguleres dersom man ønsker å løse problemene som tigging m.m. medfører, da det her vil dreie seg om de samme gruppene av personer.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Marius Mølmen Moen
underdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.
