



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 152 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i politiloven

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.4	Politivedtektene	11
			4.5	Kommunale meldepliktordninger	12
2	Bakgrunnen for lovforslaget	5	4.6	Spørsmål om forbud mot tiggning	12
2.1	Økende utfordringer knyttet til tiggning	5	4.6.1	Høringsinstansenes syn på spørsmålet om forbud mot tiggning	12
2.2	Høringsforslaget	6	4.6.2	Departementets syn nå	13
3	Internasjonale erfaringer	7	4.7	Forslaget om meldeplikt	13
3.1	Danmark	7	4.7.1	Departementets forslag	13
3.2	Sverige	7	4.7.2	Høringsinstansenes syn	13
3.3	Finland	7	4.7.3	Departementets syn nå	15
3.4	Belgia	8			
3.5	Nederland	9			
3.6	Frankrike	9	5	Administrative og økonomiske konsekvenser	17
3.7	Spania	9			
3.8	Litauen	9	6	Merknader til bestemmelsen ...	18
4	Gjeldende rett	9			
4.1	Avkriminaliseringen av tiggning	9		Forslag til lov om endringer i politiloven	19
4.2	Aktuelle bestemmelser	10			
4.3	Spørsmål om bort- og utvisning fra Norge av EØS-borgere som tigger	10			



Prop. 152 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i politiloven

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 7. mai 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

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 politiet gis adgang til å fastsette vilkår for pengeinnsamling på offentlig sted. Politiet kan i forbindelse med dette pålegge meldeplikt og føre register.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Økende utfordringer knyttet til tigging

Siden 2006 har det vært tillatt å tigge på offentlig sted. De senere år har det funnet sted en sterk økning i antall personer som tigger, og tigging utøves på en mer pågående måte enn før. Politiet og kommunene har iverksatt ulike tiltak for å hindre at tigging fører til ordensforstyrrelser, blant annet ved å innføre bestemmelser om meldeplikt for pengeinnsamling i kommunale politivedtekter.

Justis- og beredskapsdepartementet formidlet i høringsnotatet opplysninger innhentet fra Politidirektoratet om hvordan tigging utøves i de forskjellige politidistrikter. Det ble vist til at særlig i Oslo har tigging utført av EØS-borgere fått et stort omfang. På ett tidspunkt våren 2012, var 194 tiggere i virksomhet samtidig i sentrumsområdet.

Opplysninger fra Oslo politidistrikt viser tydelige sammenhenger mellom tigging og straffbare handlinger.

Politiets samtaler med næringsdrivende som driver restaurant- og serveringsvirksomhet i sentrum av byen viste at tiggingen oppfattes som et stort problem. Tiggerne tar direkte kontakt med kunder som sitter og spiser og drikker, og mange kunder klager over dette. Betjeningen på utesteder ber ofte tiggere om å fjerne seg, noe som ofte resulterer i hissige og til dels aggressive reaksjoner fra tiggerne. Næringsdrivende knytter tiggingen til tyverier fra kunder og utesteder.

Mange av de som tigger, inngår i grupper som også livnærer seg som gateselgere og gatemusikanter. Noen tiggere sitter på fortauet eller i gågater og utøver sin virksomhet på en passiv måte. Andre går aktivt omkring og henvender seg på en pågående og forstyrrende måte til forbipasserende.

Oslo politidistrikt opplevde sommeren 2012 meget store utfordringer i forbindelse med at personer som tigget ikke benyttet ordinære overnattingsmuligheter, men valgte å overnatte utendørs på offentlig sted, herunder under åpen himmel, under broer, i biler, i telt og under presenning eller i provisoriske byggverk. Publikum klaget over tilgrising i boligområder og i parker mv.

Hordaland politidistrikt meldte gjennom sommeren 2012 om ca 10-15 aktive tiggere i Bergen sentrum, som alle var antatt å være rumenske borgere fra rombefolkningen. Tallet har vært sta-

bilt de siste par årene. Politiet oppfattet ikke tiggerne som noen ordensmessig utfordring i Bergen by, siden tiggingen ble utøvet på en passiv måte, men mener likevel at det er hevet over tvil at tiggingen akkumulerer straffbare handlinger.

Sør-Trøndelag politidistrikt meldte sommeren 2012 om ca 10-15 tiggere sittende på faste plasser rundt i Trondheim sentrum. Samtlige var rumenske borgere. Samlet sett var det ca 30-50 rumenere i bybildet daglig. Byen opplevde en stor økning i grove tyverier fra personer på offentlig sted, og flere av tiggerne ble pågrepet i slike saker.

Rogaland politidistrikt opplyste at de gjennom sommeren 2012 ikke hadde nevneverdige utfordringer knyttet til tigging.

Tiggerne i Rogaland har vært for det meste rumenere og polakker samt noen få nordmenn. Rumenerne har vært mest aktive med å tigge i bynære områder. De har av og til opptrådt truende mot personer som ikke vil gi dem penger, og det har kommet meldinger om at de har forsøkt å stjele vesker etter å ha blitt avvist.

Polakker har vært mest aktive med å tigge eller forsøke å selge gjenstander på døren hos privatpersoner.

Opplysninger fra politidistriktene viser at tiggingen som utøves av utenlandske statsborgere gjennomgående er en organisert virksomhet. Tiggerne inngår i grupper av ulik størrelse som reiser sammen til og fra Norge, og som overnatter i fellesskap. Grupperingene driver med ulovlig gatesalg, spiller musikk og begår straffbare handlinger i tillegg til tiggingen.

Det er noen få barn blant de som tigge, i all hovedsak i alderen 15-17 år. Barnevernet kobles regelmessig inn når barn som tigge påtreffes av politiet.

Den nærmere organisering av tiggingen, herunder familieforhold og rollefordelingen innen grupperingene, er krevende å fastslå. Ved Bergen tingretts dom av 5. juli 2012 ble 6 rumenske statsborgere dømt for blant annet menneskehandel, ved utnyttelse av barn i forbindelse med salg av uekte gullvarer, til tigging, tyverier og annet. Alle de tiltalte kom fra samme sted i Romania. Barna som ble utnyttet var i slekt med de tiltalte, både som biologiske barn, svigerbarn, egen ektefelle og svigerinne mv.

Dommen fra Bergen viser med tydelighet faren for misbruk og utnyttelse innen miljøene som tigge i Norge, men gir ikke grunnlag for å trekke klare slutninger om omfanget av menneskehandel innen tiggergrupperingene. De som tigge i Norge, kan best beskrives som en uensartet

gruppe som ofte opererer innen familiegrupper med sammensatte maktrelasjoner.

2.2 Høringsforslaget

Et forslag om å innføre en adgang til å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted ble sendt på høring 15. februar 2013. Frist for å uttale seg ble etter statsrådens beslutning satt til 15. mars 2013, og forslaget ble sendt til følgende adressater:

Departementene
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen
Forbrukerombudet
Kripos
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Politidirektoratet
Politi høyskolen
Politiets data- og materielltjeneste (PDMT)
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
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
Innvandrerne landsorganisasjon

Kommunenes Sentralforbund
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:

Barne-, likestillings- og inkluderings-
departementet
Kulturdepartementet
Riksadvokaten
Hordaland statsadvokatembeter
Oslo statsadvokatembeter
Politidirektoratet
Agder politidistrikt
Helgeland politidistrikt
Hordaland politidistrikt
Nordre Buskerud politidistrikt
Oslo politidistrikt
Rogaland politidistrikt
Romerike politidistrikt
Sunnmøre politidistrikt
Søndre Buskerud politidistrikt
Sør-Trøndelag politidistrikt
Østfold politidistrikt
Datatilsynet
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Statistisk Sentralbyrå
Utlendingsdirektoratet

Den Norske Advokatforening
Frelsesarmeen
Frivillighet Norge
Juss-Buss
Kirkens Bymisjon
Kommunesektorens Organisasjon
Leger Uten Grenser
Norges Innsamlingsråd
Norsk forening for kriminalreform (KROM)

Norsk senter for menneskerettigheter
Redd Barna
Røde Kors
Stiftelsen Innsamlingskontrollen i Norge
Unicef Norge
Vellenes Fellesorganisasjon

I tillegg har departementet mottatt uttalelser om forslaget fra:

Asker Sentrum AS
Stipendiat Chalak Kaveh

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

3 Internasjonale erfaringer

En rekke europeiske stater har de senere år møtt utfordringer grunnet økningen i antall tiggere. Utfordringene er søkt løst gjennom både nasjonale og lokale forbud og reguleringer, mens enkelte land tillater tigging.

3.1 Danmark

I følge dansk lov er tigging ulovlig, og kan straffes med opp til seks måneders fengsel. Ved første gangs overtredelse får tiggere en advarsel fra politiet, og kun tiggere som tidligere har fått en advarsel kan straffes. Denne regulering er hjemlet i straffelovens § 197.

3.2 Sverige

Tigging er ikke forbudt i Sverige.

3.3 Finland

Innen Norden er det særlig Finland som har erfaringer av relevans for Norge.

I forbindelse med utarbeidelsen av den finske ordningslagen som trådte i kraft i 2003, vurderte man om tigging burde forbyes, men konkluderte med at det ikke var påkrevet med et forbud.

I tiden etter utvidelsen av EU i 2007 opplevde Finland en kraftig vekst i antall tiggere, i hovedsak rumenske statsborgere. Det ble anslått å være ca 40-50 tiggere i Helsinki i 2008, mens det i 2010 var rundt 220. Samtidig ble tiggingen oppfattet som tiltakende aggressiv av politiet, og tiggere ble hyppigere koblet til straffbare handlinger.

Flere personer fra samme tiggergruppe ble eksempelvis dømt for en rekke ran i Helsinki. En

omfattende straffesak mot 22 medlemmer av en organisert kriminell gruppe i Romania i 2010 omhandlet menneskehandel og organisert tigging. Ofrene ble utsatt for trusler og vold fra bakkemennene.

Tiggere slo dessuten leir i byer og tettbygde strøk i Finland, noe som ble oppfattet som et økende ordensproblem. De gjeldende regler om overnatting i friluft og etablering av leirplasser var spredd på mange ulike lover, og fremsto som vanskelige å anvende mot de nye utfordringene man møtte fra tiggergrupperingene.

Innenriksdepartementet i Finland nedsatte i 2010 en arbeidsgruppe som skulle utrede et forbud mot tigging. Arbeidsgruppen foreslo i sin sluttrapport høsten 2010 en rekke tiltak som skulle bidra til å bekjempe organisert tigging og utnytting av tiggere. Et flertall i arbeidsgruppen foreslo blant annet å innføre et forbud i den finske ordningslagen mot tigging på offentlig sted foretatt i hensikt å bidra til egen forsørgelse. I tillegg ble det foreslått et forbud i straffeloven mot organisering av tigging.

Regjeringen fremmet et lovforslag for Riksdagen i januar 2011 med sikte på å fremme sikkerhet og orden på offentlig sted. Det ble foreslått å innføre et forbud i ordningslagen mot tigging som ble utført på en aggressiv måte. Forbudet var ment å dekke også tilfeller der tjenester eller småvarer ble tilbudt på en aggressiv måte, for eksempel ved at man ved lyskryss forsøker å vaske bilvinduer. Videre foreslo man å innføre et forbud i ordningslagen mot å slå leir i tettbebyggelse der dette i betydelig grad ville forstyrre den alminnelige orden eller medføre helserisiko.

Riksdagen rakk imidlertid ikke å behandle lovproposisjonen om tigging før en ny regjering tiltrådte i juni 2011. Den nye regjeringen har foreløpig ikke satt frem nye lovforslag på dette området.

Myndighetene i Helsinki uttaler at det i 2012 på det meste var 400-500 personer som var del av tiggermiljøet i byen, enten som tradisjonelle tiggere, eller som flaskeinnsamlere, gateselgere og musikere. Tiggerne er både rumenske og bulgarske statsborgere. Mange kommer fra de samme områder i sine hjemland. Et flertall av tiggerne er kvinner.

Bymyndighetene har vedtatt enkelte retningslinjer om tigging. Det er understreket at EU-borgere i utgangspunktet har rett til å oppholde seg i byen og tigge. Samtidig har man som mål å redusere omfanget av tiggingen, og minske negative følger av virksomheten. Det er besluttet at man ikke tolererer at barn tigger, og det er gitt informasjon til tiggerne om dette. Påtreffes barn blir

barnevernet koblet inn umiddelbart. Barna har nå forsvunnet fra gatebildet i byen. Myndighetene har videre nulltoleranse overfor forsøk på å etablere ulovlige leirsteder i byen. Man har fjernet alle kjente leirsteder som var etablert i Helsinkiområdet, noe som reduserte antall tiggere i byen, men samtidig førte til at flere tiggere flyttet virksomheten til andre deler av landet.

I april 2010 etablerte myndighetene i Helsinki en egen operativ gruppe under ledelse av sosialtjenesten som består av representanter for politiet og en rekke andre aktuelle myndigheter. Gruppen møtes månedlig og har i oppdrag å drøfte og foreslå tiltak for å løse utfordringene. Det er myndighetenes oppfatning at denne operative gruppen har medvirket sterkt til at noen av de uheldige følger av tiggingen er redusert.

Private organisasjoner driver en helseklinikk i Helsinki som tilbyr hjelp til tiggere. Mange tiggere har tuberkulose eller trenger råd og bistand til andre tilstander som de ikke får tilgang til i de ordinære helsesystemer.

3.4 Belgia

Belgia er en føderal stat med et betydelig desentralisert politisk og administrativt system. Landet er inndelt i tre språksamfunn (nederlandsk, fransk og tysk) og tre geografiske regioner med betydelig grad av selvstyre på en rekke områder.

Belgia vedtok i 1993 en føderal lov som opphevet en lov fra 1891 som forbød tigging. Av dette følger at det er ulovlig å forby tigging i Belgia. Det er altså den føderale loven fra 1993 som ligger til grunn for alle lover og regelverk knyttet til tigging. Ut ifra dette er det opp til hver enkelt by eller kommune å regulere tigging om nødvendig.

Gjennomføringen av denne loven på kommunalt nivå og i forskjellige byer i Belgia viser imidlertid at det finnes rom for tolkning. Borgemestere og kommunale styrer i noen av de større byene har utarbeidet regelverk for å begrense tigging til visse gater/bydeler og dager. Byene Liège og Charleroi blir ofte brukt som eksempler for å illustrere konkrete tiltak for å begrense tigging.

I Liège ble det allerede i 1999 innført et «rotasjonssystem» for tiggere. Tigging er tillat i to til tre bydeler hver dag (utenom søndag) og tiggere må også forholde seg til begrensede klokkeslett. Antall tiggere begrenses også. Regelverket forbyr tigging i følge med mindreårige under 16 år. Om regelverket ikke følges, kan det føre til innbringelse på opp til 12 timer.

I Charleroi har det blitt besluttet, av sikkerhetsmessige grunner, at tigging er forbudt i smale

gater (mindre enn 5 meter), i tunneler eller på broer.

Brussel og andre belgiske byer, har ikke utarbeidet egne regelverk.

Spørsmål rundt tigging er nå på den politiske dagsordenen i Belgia, i lys av at tigging er blitt mer synlig.

3.5 Nederland

I 2000 ble det eksisterende tiggerforbudet fjernet fra den nasjonale straffeloven i Nederland. I de etterfølgende årene har imidlertid flere kommuner innført lokale forskrifter som forbyr tigging, ofte innenfor bestemte områder. Bakgrunnen er at tigging ofte anses å medvirke til ordensforstyrrelse, og at politiet uten lokale forskrifter mangler hjemmel til å takle problemene. De lokale forskriftene varierer, men synes oftest å ha unntak for gatemusikanter, avisselgere mv. Haag har forøvrig ikke noe tiggerforbud, men saken diskuteres blant lokalpolitikere og i medier.

Den største gruppen utenlandske tiggere er polakker.

3.6 Frankrike

Tigging på offentlig sted er siden 1994 ikke forbudt i Frankrike. Det er opp til hver enkelt ordfører å bestemme hvordan tigging skal reguleres nærmere i kommunen. Det kommunale politiet ligger under ordførerens myndighet, og ordføreren kan forbyr tigging med hjemmel i det kommunale lovverket som foreskriver at politiet skal sikre orden, sikkerhet og folkehelse. Administrative domstoler har imidlertid myndighet til å underkjenne slike kommunale forbud.

Det ble f. eks. innført forbud mot tigging i Marseille sentrum i 2011. I Paris er det politimesteren, og ikke ordføreren, som har myndighet over det lokale politiet. Siden 2010 har det vært forbud mot å tigge på Champs-Élysées fra kl.10 til kl. 22. Tigging er forbudt på togstasjoner i Frankrike.

3.7 Spania

I Spania er lovgivning om tigging et lokalt anliggende som reguleres av de mer enn 8000 kommunene i de 17 autonome regionene.

Det er betydelig variasjon når det gjelder tiggerlovgivningen. Et flertall av de spanske kommunene har så langt ikke forbud, men det er en tendens i retning av at flere innfører det. Barcelona innførte i 2006 et forbud mot «insisterende, inn-

trengende, aggressiv eller organisert» tigging. Overtredelser straffes med bøter på 300 euro for mindre alvorlige overtredelser og opptil 3000 euro for den som benytter mindreårige som ledd i organisert tigging. Mer passiv tigging håndteres visstnok med bortvisning fremfor bot.

Madrid har ikke regler om tigging på offentlig sted, men planlegger å behandle et forslag om forbud i løpet av året. Spanias strengeste forbud finnes i byen Valladolid i regionen Castilla y León nord for Madrid, som i 2012 vedtok et forbud mot «enhver form for tigging på offentlig sted» og som håndhever dette med bøter på 1500 euro for «aktiv tigging».

De fleste spanske kommunene som har innført forbud mot tigging har hatt betydelig debatt i forkant. Motargumentene har primært vært knyttet til kriminaliseringen av samfunnets svakeste. I april 2012 foreslo borgermesteren i Madrid en nasjonal lov som skulle gi politiet myndighet til å tvangsferne tiggere fra gaten og anbringe dem i offentlige hospitser. Forslaget møtte sterk motstand fra et politisk flertall som viste til at Franco-regimet praktiserte svært liknende lover og metoder under diktaturet.

3.8 Litauen

Det er ingen lovregler om tigging på offentlig sted som gjelder i Litauen, spørsmålet reguleres av kommunalt og annet lokalt regelverk.

Kommunestyrene i de to største byene i Litauen, Vilnius og Kaunas, har vedtatt et generelt forbud mot tigging i byens ordensreglement. I Vilnius har en for øvrig gjort et unntak for regelen ved at forbudet mot tigging ikke gjelder i områder rundt kirker.

4 Gjeldende rett

4.1 Avkriminaliseringen av tigging

I høringsbrevet viste departementet til at et enstemmig Storting i 2005 opphevet løsgjengerloven (lov 31.mai 1900 om Løsgjengeri, Betleri og Drukkenskap). Lovens straffebud i § 11 mot tigging ble ikke videreført i annen lovgivning, slik at tigging derved ble avkriminalisert.

På dette tidspunkt hadde den høye levestandarden i Norge gjort at tigging lenge hadde vært et lite problem.

I et lovforslag om oppheving av forbudet mot tigging fremsatt i Dokument 8:91 (2003-2004) ble situasjonen beskrevet på følgende måte:

“De fleste tiggerne i Oslo er rusavhengige, og mange venter på behandlingsplass. For de fleste vil alternativet til tigging være kriminalitet og prostitusjon for å finansiere rusmisbruket. Å bøtelegge tiggerne er lite hensiktsmessig og vil bare bidra til å forverre situasjonen. Samfunnet må styrke de sosiale tiltakene overfor denne gruppen, i stedet for å bruke politiet til å skremme dem vekk.”

Departementet la den gang til grunn at mange av de som tigget var hardt belastede norske rusmiddelbrukere. Man sluttet seg til at det burde brukes sosialpolitiske virkemidler og ikke straffrettslige for å unngå at personer tigger.

Departementet viste også til at Straffelovkomisjonen i NOU 2002: 4 hadde foreslått at tigging ikke lengre burde være straffbart, noe som ble begrunnet slik:

“Det ubehaget som for de forbipasserende kan være forbundet med å måtte ta stilling til en slik forespørsel, har ikke en slik art at det er rimelig å anvende straff overfor tiggeren.”

Selv om straffebudet mot alminnelig tigging ble foreslått opphevet, understreket departementet at tigging ikke var et ønsket fenomen, først og fremst av hensyn til den som tigger.

I debatten om opphevelse av løsgjengerloven ble det fra politihold opplyst at noe av tiggervirkosomheten hadde fått et mer profesjonelt preg; den ble utført av utenlandske tiggere uten synlige rusproblemer, der tiggingen syntes å inngå i en mer organisert virksomhet. Departementet hadde grunn til å tro at noen i slike miljøer ble tvunget til å tigge, og varslet derfor at man ville foreslå å endre straffeloven 1902 § 224 om menneskehandel, slik at det ville gå klart frem at også det å utnytte noen til tigging, ble rammet av bestemmelsen.

I Ot.prp. nr. 50 (2005-2006) foreslo Justisdepartementet de varslede endringer i straffelovens bestemmelse om menneskehandel. Stortinget fattet i juni 2006 vedtak i samsvar med departementets forslag.

4.2 Aktuelle bestemmelser

Dersom tigging utøves på en uakseptabel måte, vil dette i utgangspunktet kunne håndteres ved hjelp av eksisterende lovbestemmelser.

Lov om politiet av 4. august 1995 nr.53 (politiloven) gir i § 7 politiet adgang til å gripe inn for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden,

for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet eller for å avverge eller stanse lovbrudd. Politiet har i slike tilfeller en vid adgang til å treffe bestemmelser, herunder regulere ferdsel, forby opphold i bestemte områder, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer.

Personer som tigger på en pågående eller aggressiv måte på offentlig sted, har i mange tilfeller blitt pålagt å fjerne seg fra det aktuelle område for et visst tidsrom med hjemmel i politiloven § 7 om håndhevelse av den offentlige ro og orden. Det er i henhold til politiloven § 30, jf. § 5, straffbart å unnlate å følge politiets pålegg.

Straffeloven 1902 § 350 setter straff blant annet for den som ved utilbørlig atferd forstyrrer den alminnelige fred og orden. Dette er en bestemmelse som kan ramme den som tigger på en pågående eller aggressiv måte.

Straffeloven 1902 § 390a rammer den som ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd krenker en annens fred. Politiet er avhengig av anmeldelse fra fornærmede for å kunne straffe en gjerningsperson etter bestemmelsen.

4.3 Spørsmål om bort- og utvisning fra Norge av EØS-borgere som tigger

I departementets høringsbrev ble det vist til at det er blitt vurdert om utlendingsregelverket gjør det mulig å bort- eller utvise EØS-borgere som tigger i Norge.

Vilkår for oppholdsrett og vilkår for bort- og utvisning av EØS-borgere fremgår av Utlendingsloven (ul.) kapittel 13, som implementerer direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemslandenes territorium. Bestemmelsene i utlendingsloven må også ses i sammenheng med EØS-avtalens grunnleggende prinsipp om fri bevegelighet for personer (EØS-avtalens art. 1 nr. 2 bokstav b, samt artikkel 28 flg.), som angir retten til innreise, opphold og arbeid i et annet medlemsland for EØS-borgere og deres familiemedlemmer. Prinsippet gjelder også for personer som ikke er yrkesaktive.

EØS-avtalens prinsipper om fri bevegelse må ses i sammenheng med avtalens grunnprinsipper om proporsjonalitet og ikke-diskriminering. Ikke-diskrimineringsprinsippet i art. 4 forbyr forskjellsbehandling av borgere fra de ulike EØS-landene på grunnlag av nasjonalitet. Ulovlig forskjellsbehandling kan gjelde både ulik behandling av like tilfeller og lik behandling av ulike tilfeller. Både

åpenlys og skjult forskjellsbehandling rammes av forbudet.

Departementet konkluderte i høringsbrevet med at siden tigging er tillatt i Norge, anvendes ikke sanksjoner mot norske borgere som tigger. Dette tilsier at EØS-borgere som tigger, heller ikke kan bort- eller utvises fra Norge på dette grunnlaget alene.

Høringsinstansene har ikke fremsatt innsigelser mot departementets synspunkter rundt spørsmålene. UDI nevner at de har merket seg at opplysninger fra Oslo politidistrikt viser tydelige sammenhenger mellom tigging og straffbare handlinger. UDI understreker at straffbare handlinger kan danne grunnlag for vedtak om utvisning og bemerker:

«vi ser en utvikling hvor det treffes stadig flere vedtak om utvisning etter EØS-regelverket. I 2012 ble det truffet 847 vedtak om utvisning etter EØS-regelverket, hvorav 243 vedtak gjaldt rumenske borgere. I 2011 ble det truffet 635 vedtak..., hvorav 139 gjaldt rumenske borgere. Til sammenligning ble det i 2007 truffet 214 utvisningsvedtak..., hvorav 46 gjaldt rumenske borgere.»

4.4 Politivedtektene

Politoloven gir i § 14 kommunene hjemmel til å fastsette vedtekter som presiserer anvendelsen av bestemmelser om orden på offentlig sted, sikring av ferdselen og tilsvarende forhold.

Da løsgjengerloven ble opphevet, antok departementet at det kunne være behov for at den enkelte kommune med hjemmel i politiloven § 14 nr. 1 ved behov kunne gi bestemmelser i politivedtekten om bortvisning av tiggere som forstyrrer ro og orden. Opphevelsen av løsgjengerloven § 11 skulle derfor først settes i verk når de kommuner som ønsket det, hadde fått tid til å fastsette slike vedtekter.

Departementet la til grunn at tigging som skjedde på en truende eller kvalifisert plagsom måte var straffbart etter generelle bestemmelser i straffeloven, men at det i praksis kunne være bevismessig krevende å benytte straffelovens bestemmelser. Departementet viste derfor til at man ville vurdere om det burde åpnes for at politivedtektene skulle kunne regulere kvalifisert plagsom tigging. En slik regulering ville ikke utvide området for det straffbare, men kunne bli en mer praktikabel og informativ hjemmel enn straffelovens generelle bestemmelser om trusler mv.

Departementet konkluderte imidlertid senere med at man ikke fant det ønskelig å fremme et slikt forslag, og uttalte:

“Å innføre en adgang til å bortvise tiggere som ikke begår noen straffbar handling, kan medføre at avkriminaliseringen ikke får noen større praktisk betydning. Det bør derfor påvises et klart behov for en bortvisningsadgang før det fremmes noe lovforslag om det, og det bør eventuelt stilles som vilkår for bortvisning at personer det gjelder i betydelig grad forstyrrer eller sjenerer sine omgivelser. Departementet er derfor innstilt på å kunne vurdere spørsmålet på nytt når opphevingen av forbudet mot tigging og endringen i straffebestemmelsen mot menneskehandel har virket en stund.”

Justisdepartementet utarbeidet i 1996 en normalpolitivedtekt for kommunene (Rundskriv G-42/96) som gir eksempler på hvordan ulike forhold kan reguleres. Vedtekter fastsatt av kommunen skal godkjennes (stadfestes) av Politidirektoratet.

Meldeplikt for pengeinnsamling er ikke nevnt i normalpolitivedtekten, men er en bestemmelse som har vært tatt inn i enkelte kommuners vedtekter gjennom lang tid og godkjent i Politidirektoratet og tidligere Justisdepartementet. Den eldste gjeldende politivedtekt med en slik bestemmelse er for Namsos kommune fra 1965.

For kommuner som har inntatt bestemmelsen i sin vedtekt, vil meldeplikten omfatte alle som samler inn penger på offentlig sted. Bestemmelsen har vært inntatt i politivedtekter lenge før tigging ble avkriminalisert, og behovet for en slik bestemmelse har således eksistert i en del kommuner knyttet til andre forhold enn den type tiggeraktivitet vi ser i dag. Politiet har ikke hjemmel til å prøve formålet med en persons ønske om å samle inn penger, og hensynet til likebehandling tilsier at meldeplikten må gjelde alle som samler inn penger, både organisasjoner og personer som samler inn til angitte formål, og de som samler inn til eget forbruk.

4.5 Kommunale meldepliktordninger

Med hjemmel i politivedtekten for Bergen kommune, har Hordaland politidistrikt siden januar 2010 håndhevet en meldeplikt for alle personer som ønsker å samle inn penger på offentlig sted. Politivedtektens § 4 lyder:

“Den som på eller ut mot offentlig sted vil framføre sang og musikk, stille til oppvisning eller

framvisning, eller gjøre bruk av høytaler, må sende melding til politiet.

Det samme gjelder den som på eller i nærheten av offentlig sted, ønsker å foreta innsamling av penger, dele ut eller spre opprop, annonser, reklame e.l., eller gjøre bruk av gående, kjørende eller flygende reklame.”

Bakgrunnen for at man begynte å håndheve meldeplikten var en sterk økning i antall tiggere i Bergen sentrum i 2008-2009. Politiet mottok en rekke klager fra publikum over pågående og aggressiv tiggning. I samarbeid med kommunen gjennomførte man i 2010 et prosjekt der én av komponentene var opprettelsen av en “mangfoldpatrolje” der spesielle fotpatruljer i gatene tok aktivt kontakt med tiggerne og andre grupper av utlendinger. Patruljene opparbeidet etter relativt kort tid god kontakt med de aktuelle grupperinger. Det ble videre utarbeidet et informasjonsskriv om meldepliktsordningen på rumensk, engelsk og norsk.

Tiggere som påtreffes i Bergen blir informert om meldeplikten og varslet om at de vil bli bøtelagte dersom de tigger uten å ha meldt seg. Meldeplikten innebærer at vedkommende personlig må møte på politivakta og identifisere seg. Meldingen gjelder for tre måneder av gangen. Ordningen gjelder bare for Bergen by, ikke hele politidistriktet.

Statistikken viser at det i 2010 meldte seg 164 personer for aktivitet i det offentlige rom, herunder 23 for innsamling av penger. Av de 23 var 22 registrert med straffbare forhold i straffesaksregisteret. Det kom ikke klager over aggressiv tiggning til politiet i Bergen i 2010.

I 2011 gikk tallene noe ned, med totalt 118 personer som meldte seg, herunder 26 for innsamling av penger. 9 av de sistnevnte var registrert med straffbare forhold. Det antas at noe av reduksjonen i innmeldte tiggere i 2011 og 2012 skyldes bortfallet av mangfoldpatruljen. Det er nå ordinære patruljer som følger opp tiggning. I 2012 var det totalt 86 personer som meldte seg, herunder 30 for innsamling av penger.

Bystyret i Oslo vedtok 8.juni 2011 endringer i § 2-2 i politivedtekten for kommunen, i det man ønsket å innføre meldeplikt for noen pengeinnsamlingsformer. Den nye ordlyden lød:

«Den som på offentlig sted tigger penger, må gi forhåndsmelding til politiet.»

Endringen ble imidlertid ikke stadfestet av Politidirektoratet, som flere ganger har nektet å stad-

feste formuleringer som begrenser meldeplikten til kun å gjelde «tiggning.» Ingen gjeldende kommunale politivedtekter inneholder meldeplikt begrenset til «tiggning.»

Politidirektoratets syn, som støttes av Justis- og beredskapsdepartementet, er at etter opphevelsen av løsgjengerloven er det ikke hjemmel for å forby eller regulere «tiggning» særskilt i politivedtekt. En meldeplikt i en politivedtekt må etter dagens praksis derved omfatte alle former for pengeinnsamling.

Politivedtekten for Fredrikstad ble endret i 2011 slik at pengeinnsamlere måtte melde seg for politiet, fordi antall tiggere økte. Ordningen har etter Østfold politidistrikts syn ikke fungert tilfredsstillende idet bare et fåtall personer har registrert seg, og politiet har ikke merket noen nedgang i antall tiggere som følge av registreringsplikten.

Trondheim innførte meldeplikt i medhold av politivedtekten i 2010, men Sør-Trøndelag politidistrikt mener at tiltaket ikke har gitt den tiltenkte effekt med hensyn til å begrense virksomheten eller gi bedre oversikt over antall tiggere og deres identitet. Det siste har sammenheng med politiets manglende oppfølging og oppsøkende virksomhet overfor miljøet.

4.6 Spørsmål om forbud mot tiggning

4.6.1 Høringsinstansenes syn på spørsmålet om forbud mot tiggning

I høringsbrevet ble det vist til at departementet ikke ser grunnlag for å foreslå å gjeninnføre et forbud mot tiggning. En del høringsinstanser fremmer synspunkter rundt dette.

Høringsinstanser som tydelig sier seg enig i departementets syn er *Kommunesektorens organisasjon, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Juss-Buss, Kirkens Bymisjon, KROM og Advokatforeningen.*

Advokatforeningen minner om at ubehaget folk stilles overfor ved en forespørsel om penger, ikke i seg selv er tilstrekkelig for å begrunne et straffeansvar for tiggeren. Foreningen mener det bør settes inn andre midler enn straff både i Romania og Norge for om mulig å hjelpe folk ut av fattigdom.

Motsatt reiser *Riksadvokaten* spørsmål om ikke forutsetningene for opphevelsen av løsgjengerloven § 11 i 2006 nå er endret, og at et forbud bør vurderes i lys av dagens situasjon. *Riksadvokaten* uttaler videre:

«Det kan også hevdes at selve fenomenet med omfattende, aktiv og pågående tigging nå er mer et nasjonalt anliggende enn et regionalt. I det perspektivet er det kanskje ikke så naturlig å la den enkelte kommune fastsette vedtekter, men at Stortinget i større grad bør regulere dette direkte gjennom lovgivning.»

Politidirektoratet går prinsipielt inn for et generelt tiggeforbud, særlig på bakgrunn av de erfaringer som er gjort i Oslo politidistrikt, med ikke ubetydelige ordensproblemer, utrygghet for befolkningen og utbredt vinningskriminalitet. Det fremmes tilsvarende synspunkter fra *Oslo, Hordaland og Sør-Trøndelag politidistrikt*.

4.6.2 Departementets syn nå

Departementet opprettholder sitt syn på at det ikke er grunnlag for et nasjonalt forbud mot tigging. Tigging foregår i flere kommuner på måter som ikke medfører store ordensmessige utfordringer eller bidrar til økt kriminalitet, slik at et forbud mot tigging ikke er påkrevet. Situasjonen i Oslo skiller seg ut fra resten av landet, men er ikke av en slik art at departementets prinsipielle utgangspunkt om at tigging bør være tillatt i Norge kan fravikes. Det er heller ikke ønskelig å gi de enkelte kommuner rett til å forby all tigging i kommunen.

På den annen side viser erfaringene, særlig fra Oslo, at større antall tiggere etablerer seg på mindre, geografiske områder. Ansamlinger av tiggere på denne måten representerer en ordensmessig utfordring for politiet og oppleves som sjenerende for publikum og næringsdrivende. Selv om departementet ikke vil foreslå et tiggerforbud, er det et klart behov for å kunne gripe inn med regulerende tiltak. Slike regulerende tiltak må kunne utøves på en fleksibel måte.

4.7 Forslaget om meldeplikt

4.7.1 Departementets forslag

Departementet foreslo innføring av en meldeplikt som et hensiktsmessig tiltak i innsatsen mot uheldige utslag av tigging.

I høringsbrevet nevnte departementet at man legger til grunn at politiloven i dag åpner for å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling på offentlig sted i politivedtektene, men foreslo likevel å innføre en klar hjemmel i politiloven § 14 som fastsetter at kommunene kan pålegge pengeinnsamlere en meldeplikt.

Slik det i dag er regler som regulerer hvor man på offentlig sted kan drive salgs- og annen ervervsvirksomhet, synes det naturlig å gi en mulighet til å regulere pengeinnsamlinger, ut fra politiets vurderinger fra et ordensperspektiv. Departementets forslag til lovendring åpner for at politiet kan foreta en viss regulering av den meldepliktige pengeinnsamlingen på offentlig sted ut fra ordensmessige hensyn. Det kan ikke utformes vilkår som enkeltvis eller samlet sett i praksis gjør det umulig å samle inn penger på en hensiktsmessig måte.

En gjennomtenkt politistrategi i samarbeid med kommunene og en meldeplikt/registreringsordning, har vist seg egnet til å redusere omfanget og arten av tiggingen. De som samler inn penger må informeres om hvilke vilkår som gjelder for virksomheten.

4.7.2 Høringsinstansenes syn

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet viser til behovet for at sosialpolitiske tiltak må virke sammen med en eventuell meldeplikt. Tilsvarende mener *Juss-Buss* at sosialarbeidere må oppsøke tiggere med bistand, og at det må tilbys bolig og sanitæranlegg for gruppen. *Frelsesarmeen* oppfordrer regjeringen til å se på tigging i et større perspektiv, mens *Advokatforeningen* minner om at tigging først og fremst er et sosialt og økonomisk problem, som må bekjempes med andre virkemidler enn begrensning, registrering og straff.

Det uttrykkes støtte til forslaget om innføring av en meldeplikt fra *Romerike, Agder, Søndre Buskerud, Helgeland, Sunnmøre, Nordre Buskerud og Østfold politidistrikt*. Det uttales blant annet fra nevnte distrikter at det vil være en fordel å få hjemmelsgrunnlaget for meldeplikt i lovs form, og at det dernest i forskrift må reguleres hvilke opplysninger som kan registreres og når de skal slettes. Politidistriktene som støtter forslaget om å innføre en meldeplikt er positive til adgangen til å sette vilkår for pengeinnsamling. Noen etterlyser klare uttalelser i forarbeidene om hvilke vilkår som er hensiktsmessige, men flere distrikter synes å ha gjennomtenkte ideer om hvordan man kan praktisere vilkår.

Politidirektoratet uttaler derimot at det ikke foreligger dokumentasjon som understøtter at en registreringsordning er et tilstrekkelig virkemiddel for å redusere uheldige utslag av tigging - særlig i de større byene hvor aktiviteten forventes å være størst. I tillegg kommer at en meldeplikt i store bykommuner vil være svært ressurskre-

vende for politiet å følge opp, særlig for Oslo politidistrikt.

Politidirektoratet mener en eventuell registrering av de personer som er gjenstand for meldeplikt må være tilgjengelig gjennom et sentralt system.

Videre antar *Politidirektoratet* at meldeplikten må skje ved at den som vil registrere seg må møte opp personlig hos politiet med godkjent legitimasjon. Meldingen må gjelde for en begrenset periode, som for utenlandske statsborgere maksimalt må være den tiden vedkommende har lovlig opphold i Norge. Det frarådes at det utstedes individuelle bekreftelser, siden dette fremstår som at politiet legitimerer pengeinnsamlingen.

Oslo politidistrikt uttaler at ordningen:

«vil være så ressurskrevende at det merkbart vil gå ut over andre og antatt viktigere politioppgaver. Slik regulering vil etter vår oppfatning være lite effektiv og skape flere rettslige gråsoner.»

Sør-Trøndelag politidistrikt nevner at det har vært innført en meldeplikt i Trondheim kommune en tid, men at ordningen ikke har fungert tilfredsstillende:

«Politiet har ikke satt inn nok ressurser på å gjennomføre meldeplikten og på kontroll av om meldeplikten er overholdt. Bakgrunnen for dette er at det er en svært stor tilstrømning av tiggere, noe som gjør selve meldeplikten ressurskrevende og som også medfører at det er krevende å kontrollere om tiggeren har overholdt meldeplikten svært store tilstrømning av tiggere. En meldeplikt anses derfor som arbeidskrevende og som et lite egnet verktøy for å forhindre tigging. I tillegg kan ordningen framstå som at politiet legitimerer og godkjenner ordningen.»

Hordaland politidistrikt viser til at forslaget åpner for at politiet skal kunne foreta en viss regulering av den meldepliktige pengeinnsamlingen, og peker på at:

«Det er klart ønskelig å kunne legge begrensninger (tiggerfrie soner) på områder hvor det er stor ferdsel, og/eller hvor de ordensmessige utfordringene med pengeinnsamlingen medfører en utfordring.»

Riksadvokaten mener at den foreslåtte tilføyelse i politiloven vil ha liten effekt på de uheldige følger

av tigging, eller de tilstøtende problemer man ønsker å komme til livs.

Hordaland statsadvokatembeter er positiv til den foreslåtte lovendringen, men anser ikke lovendringen som tilstrekkelig dersom målet er å forebygge organisert tigging og utnyttelse av mennesker. Det vises videre til at det er et økende problem at barn og ressursvake mennesker utnyttes til tigging i Europa. At det skal være adgang til å registrere barn som pengeinnsamlere kan oppfattes som at norske myndigheter aksepterer at små barn deltar i foreldrenes næringsvirksomhet.

Datatilsynet anbefaler at man legger behandlingsansvaret for de kommunale registrene hos den enkelte kommune, for å begrense risikoen for at opplysningene benyttes til andre formål enn å håndheve meldeplikten. Tilsynet understreker at personvern hensyn best ivaretas ved at det etableres separate registre i det enkelte politidistrikt. Behovet for et sentralt nasjonalt tiggerregister må etter tilsynets vurdering utredes og begrunnes særskilt.

Kirkens Bymisjon tror ikke innføringen av en meldeplikt vil medføre en stor reduksjon i antall mennesker som tigger, basert på erfaringene fra kommuner som allerede har innført meldeplikt. De peker videre på at rusavhengige tiggere ofte har dårlig psykisk helse, og det vil være krevende for dem å skulle melde seg på et offentlig kontor. *Kirkens bymisjon* advarer sterkt mot at det kan innføres vilkår for tigging. Forslaget gir svært vide fullmakter som i praksis kan bli utfordrende for politiet å håndheve. Det vil også være krevende for den som tigger å skulle holde orden på hva som gjelder i hvilke områder til enhver tid.

Frelsesarmeen tror ikke en registrering vil endre noe særlig, annet enn å føre til mye arbeid for politiet og ytterligere stigmatisering av utsatte og sårbare grupper.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NI) mener myndighetene må vurdere mer konstruktive tiltak, og oppfordrer kommunale og statlige myndigheter til å utforme en helhetlig strategi. NI mener videre at forslaget er problematisk i lys av forbudet mot diskriminering, siden det er en risiko for at meldeplikten i praksis vil bli håndhevet bare overfor tiggere fra EØS-land, noe som vil kunne utgjøre diskriminering på grunnlag av etnisitet. Den samme tankegang kommer til uttrykk i uttalelsen fra *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)*, som sier at spørsmålet om lovforslaget vil medføre en indirekte diskriminering mot personer med rom-bakgrunn må vurde-

res konkret på bakgrunn av den praksis som utvikler seg.

Advokatforeningen slutter seg ikke til forslaget. De ser ikke at det er dokumentert en sammenheng mellom tigging og kriminalitet. Den foreslåtte straffesanksjonerte meldeplikten vil ramme personer utenfor den gruppen man egentlig vil ramme. I tillegg vil man innføre tidkrevende plikter for mange.

Juss-Buss mener det er problematisk at departementet fremmer et såpass vagt forslag med hensyn til vilkårene politiet kan fastsette. Det uttrykkes frykt for at konsekvensen blir at like handlinger vil være straffrie i en del av landet, og straffesanksjonerte i en annen.

Departementet sa i sitt høringsnotat at en meldepliktordning må utformes og praktiseres slik at hindringer ikke legges i veien for individer og organisasjoner som ønsker å støtte veldedige tiltak med en innsamling.

Flere høringsinstanser har uttalt seg om mulige negative virkninger av lovforslaget på pengeinnsamlinger utført av veldedige organisasjoner. Både *Røde Kors*, *Leger Uten Grenser*, *Unicef Norge*, *Norges Innsamlingsråd*, *Redd Barna*, *Stiftelsen Innsamlingskontrollen*, *Vellenes Fellesorganisasjon* og *Frivillighet Norge* er bekymret for at en meldeplikt for alle som vil samle inn penger, vil innebære administrativt merarbeid for frivillige organisasjoner og individer som ønsker å støtte veldedige tiltak med en innsamling.

Stiftelsen Innsamlingskontrollen er blant høringsinstansene som drøfter mulige løsninger. *Innsamlingskontrollen* er registerfører for Innsamlingsregisteret, som er etablert etter lov av 29. juni 2007 nr. 87. Formålet med registeret er at det skal medvirke til at midler som gis til innsamlinger til samfunnsnyttige formål brukes til det angitte formål. Det stilles krav for registrering i registeret relatert til regnskapsmessige forhold, revisjonsplikt og størrelse av innsamlingskostnader. Organisasjoner som registrerer seg må dessuten allerede være registrert i Frivillighetsregisteret, som er åpent for foreninger, stiftelser og aksjeselskap som driver frivillig virksomhet.

Noe over 100 organisasjoner har valgt å la seg registrere i Innsamlingsregisteret, deriblant så godt som alle de sentrale veldedige organisasjoner i Norge, herunder *Røde Kors*, *Leger Uten Grenser*, *Unicef Norge* og *Redd Barna*.

Innsamlingskontrollen, med støtte fra flere andre høringsinstanser, foreslår at det gis et generelt fritak fra meldeplikten etter kommunale politivedtekter for innsamlinger som gjennomføres av

organisasjoner som er registrert i innsamlingsregisteret.

Kulturdepartementet støtter forslaget fra Innsamlingskontrollen om at innsamlinger for organisasjoner som er registrert både i Frivillighetsregisteret og Innsamlingsregisteret bør være fritatt for meldeplikt etter kommunale politivedtekter. *Kulturdepartementet* understreker at det ikke vil være tilstrekkelig kun å være registrert i Frivillighetsregisteret, siden terskelen for å registreres her er lav.

4.7.3 Departementets syn nå

Håndheving av den offentlige ro og orden mv. er regulert i politiloven § 7. Med hjemmel i denne kan politiet gripe inn

1. for å stanse forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til å frykte for slike
2. for å ivareta enkeltpersoners eller allmenhetens sikkerhet
3. for å avverge eller stanse lovbrudd.

Politiet kan i slike tilfeller blant annet regulere ferdsele, forby opphold i områder, visitere person eller kjøretøy, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område eller påby områder evakuert.

Politoloven § 7 representerer en selvstendig og frittstående hjemmel for å reagere mot krenkelser av bestemte allmenne samfunnsinteresser eller mot forberedelse av slike krenkelser. Det aktuelle forholdet behøver i utgangspunktet ikke være straffbart.

Fullmakten politiet har etter politiloven § 7 første ledd gir ikke hjemmel for tiltak av varig karakter. Bestemmelsen knytter seg først og fremst til påkommende situasjoner som krever rask inngripen. Permanent eller langvarig regulering av aktiviteter i et nærmere definert, geografisk område vil således falle utenfor.

Erfaringene, særlig fra Oslo, viser en lite ønsket utvikling ved at tiggere etablerer seg på begrensede geografiske områder hvor de utøver sin tiggervirksomhet. Som referert tidligere, oppleves dette som sjenerende for publikum og næringsdrivende i disse områdene. Slike ansamlinger av tiggere vil også kunne fortrenge annen lovlig virksomhet og representere hindringer for den alminnelige ferdsel.

Selv om departementet mener det ikke vil være riktig å innføre et tiggerforbud, ser man

klart at det foreligger et berettiget behov for å kunne gripe regulerende inn overfor denne type virksomhet med tiltak som ikke er situasjonsbetinget slik det er etter politiloven § 7. Departementet mener derfor at det bør etableres en hjemmel som åpner for dette i kommunenes politivedtekter.

Etter departementets syn bør denne type tiltak vurderes og forankres lokalt i kommunene ved at det i politivedtektene åpnes for regulering av pengeinnsamling på offentlig sted. Reguleringen skal kunne skje ved at det fastsettes nærmere vilkår, herunder om tid og sted for den som vil samle inn penger på offentlig sted til egne eller andres formål. Dette innebærer også at det for nærmere definerte områder kan fastsettes at pengeinnsamling ikke er tillatt, eller at dette bare kan utøves i et nærmere definert tidsrom.

Erfaringer viser at pengeinnsamling skjer på ulike måte, og det er ikke uvanlig at det har karakter av fremføring av sang, musikk eller andre former for oppvisning. Adgangen til å sette vilkår bør derfor også kunne omfatte den som vil fremføre sang og musikk, eller stille til oppvisning eller fremvisning.

Vilkårene som settes må være lett forståelige, også for utlendinger og personer med begrensede lese- og skriveferdigheter. Det ligger visse utfordringer i å skulle formidle informasjon om vilkårene på en måte som fullt ut forstås av mottakeren.

For øvrig skal vilkårene være hensiktsmessige ut fra den konkrete ordensmessige situasjon i kommunen. Politiet må eksempelvis kunne sette som vilkår at pengeinnsamling ikke skal finne sted på nærmere definerte, sterkt beferdede steder. Det vil også kunne innføres tidsbegrensninger slik at pengeinnsamling eksempelvis ikke tillates om nettene, der dette har bidratt til uorden på offentlig sted.

For at denne type regulering skal bli et godt virkemiddel for opprettholdelse av den offentlige orden, mener departementet at der en slik hjemmel inntas i politivedtektene, bør det være politiet som treffer nærmere bestemmelse om reguleringens innhold. Dette vil bidra til at reguleringen vil kunne bli et praktisk virkemiddel som på fleksibel måte kan tilpasses lokale forhold slik de til enhver tid er. Departementet understreker at politiet ikke bør treffe slike reguleringer uten først å ha drøftet spørsmålet og innholdet med kommunen, for eksempel innenfor rammen av politiråd.

Adgangen til å treffe regulerende tiltak bør kombineres med adgang til å innføre en meldepliktordning slik som foreslått av departementet.

Det er politiet som avgjør om det skal være meldeplikt.

Høringsinstansene er delt i synet på effekten av den foreslåtte meldepliktordning med registrering av alle som samler inn penger på offentlig sted. Det fremkommer kritiske kommentarer om hvorvidt ressursbruken fra politiets side vil stå i forhold til gevinsten.

Departementet viser innledningsvis til forslaget fra Innsamlingskontrollen, som foreslår unntak fra meldeplikten for personer som samler inn penger på vegne av organisasjoner registrert i Innsamlingsregisteret. Departementet slutter seg til forslaget, som synes godt egnet til å motvirke negative konsekvenser av en meldeplikt. Det innebærer at en stor gruppe veldedige organisasjoner slipper administrativt merarbeid med ordningen, og at ressursbruken for politiet reduseres vesentlig. Personer som foretar pengeinnsamling på vegne av organisasjoner registrert både i Frivillighetsregisteret og Innsamlingsregisteret vil falle utenfor meldeplikten og behøver derved ikke forholde seg til de vilkår som er satt av politiet for meldepliktig pengeinnsamling.

Departementet mener videre at det bør være adgang til å forenkle registreringsprosessen for organiserte pengeinnsamlinger som involverer et stort antall bøssebærere over et kort tidsrom, selv om organisatoren ikke er innmeldt i Innsamlingsregisteret. Det bør eksempelvis være adgang til å dispensere fra kravet om at alle pengeinnsamlere må registreres etter en konkret vurdering av innsamlingens formål eller karakter, for eksempel pengeinnsamlinger knyttet til skoleturer og reiser i regi av idrettslag, musikkorps mv.

Når barn deltar ved tiggging eller andre former for pengeinnsamling, vil det etter forholdene kunne reises spørsmål om virksomheten kan være til skade for deres sikkerhet, helse, utvikling eller skolegang. Det vil regelmessig være en oppgave for barnevernet å vurdere slike situasjoner nærmere. Som nevnt av Hordaland statsadvokatembeter, kan det lett tolkes som en aksept fra norske myndigheter om at barn deltar i foreldrenes eller andre voksnes virksomhet, dersom barn kan melde seg som pengeinnsamlere.

Samlet sett finner departementet at gode grunner tilsier at en meldeplikt ikke bør gjelde personer under 18 år. Dette innebærer en ytterligere reduksjon i ressursbruken som kreves både for politiets del og for publikum.

Departementet er av den oppfatning at de unntak fra meldeplikten som det er redegjort for innebærer en betydelig reduksjon i politiets ressursbruk.

Departementet viser ellers til at det allerede er flere kommuner som har vedtatt en meldeplikt. I den sammenheng er det hensiktsmessig både å klargjøre hjemmelen, og ikke minst å gi en forskrift som sikrer lik praksis i politidistriktene.

For å sikre en effektiv kontroll og oversikt over hvem som til enhver tid oppfyller meldeplikten, er det etter departementets oppfatning nødvendig å registrere personer eller organisasjoner som har gitt melding til politiet. En nærmere regulering av hvilke opplysninger som kan registreres, hvem som skal ha tilgang til opplysningene, samt spørsmål om innsyn, retting, sletting mv. vil bli nærmere fastsatt i forskrift. Når det gjelder Data-tilsynets merknad om at slike registre vil kunne føres av kommunene i henhold til personopplysningsloven, vil departementet bemerke at kontrollen med tigging og gjennomføringen av meldeplikten er en del av politiets ordenstjeneste. Det fremgår av politiregisterloven § 3 at behandling av opplysninger til politimessige formål, herunder ordenstjeneste, skal reguleres av politiregisterloven. Departementet kan heller ikke se at hensynet til personvernet tilsier en annen løsning. Politiregisterloven inneholder de samme grunnleggende prinsipper om personvern som personopplysningsloven. I motsetning til personopplysningsloven er det i politiregisterloven § 14 gitt anvisning på at det gis en egen forskrift til hvert register som er gjenstand for meldeplikt til Datatilsynet, der man regulerer de forhold som er nevnt ovenfor. Utkast til denne forskriften vil bli sendt på høring, slik at høringsinstansene vil få anledning til å uttale seg om omfanget av registreringen.

Flere høringsinstanser har bedt departementet klargjøre hvilke vilkår politiet kan sette for pengeinnsamling. Det er uttrykt bekymring for at vilkårene vil bli for krevende å forholde seg til for de meldingspliktige, men det er også kritikk av at politiet ikke får bruke virkningsfulle vilkår.

Departementet understøtter at det er helt sentralt at det settes like vilkår for alle som samler inn penger. Ordningen skal ikke fungere diskriminerende på noe vis. Sentrale høringsinstanser har uttrykt bekymring for at en meldeplikt vil føre til en legitimering og forsterking av negative holdninger overfor grupper av EØS-borgere. Fra departementets side er hensikten med lovendringen det motsatte, ved at man mener regulerende tiltak vil bidra til større aksept for den virksomhet som drives av tilreisende utlendinger.

Departementet opprettholder forslaget om endringen i politiloven. Departementet minner om at i kommuner der man opplever ordensforstyrrelser knyttet til tigging må man møte utfor-

dringene med gjennomtenkte strategier, der politiet, kommunen, samt andre offentlige og private aktører må samarbeide tett, og der det må settes inn ressurser på mange områder. Adgang til å regulere pengeinnsamling kombinert med en meldepliktordning fremstår etter departementets syn som et nyttig verktøy i en slik strategi.

Departementet legger til grunn at i kommuner som benytter seg av lovhjemmelen, skal det være tilrettelagt for grunnleggende sosialpolitiske tiltak. Dersom slike tiltak ikke er tilrettelagt, kan godkjenningen trekkes tilbake.

5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Innføringen av en meldeplikt innebærer et administrativt merarbeid for kommunene som velger denne løsning, samt for Politidirektoratet som skal stadfeste endringer i politivedtektene. Det er krevende å anslå hvor mange kommuner som vil se grunnlag for å innføre en meldeplikt.

Politiets håndheving av en meldepliktordning vil innebære et merarbeid for de aktuelle politidistriktene. Utgiftene vil kunne dekket innen de ordinære budsjettammer.

6 Merknader til bestemmelsen

Til § 14 første ledd punkt 8

Adgangen til å sette vilkår vil omfatte alle former for pengeinnsamling som foretas på offentlig sted og kan også omfatte fremføring av sang og musikk og oppvisninger eller fremvisninger på offentlig sted.

Vilkårene som stilles må være like for alle som ønsker å foreta pengeinnsamling på offentlig sted. Vilråene må tilpasses de ordensmessige utfordringer i den aktuelle kommune. Regulering av sted kan blant annet innebære at pengeinnsamling ikke kan foregå på nærmere bestemte, sterkt beferdede steder eller områder. Reguleringen av tid kan for eksempel gjelde tider av døgnet der dette vil bidra til uorden eller bestemt angitte perioder. Begrensningen for hva reguleringen kan gå ut på vil bero på hva som saklig sett, etter de lokale forholdene, kan anses nødvendig for å ivareta ordensmessige forhold.

Hvorvidt vilkårene skal omfatte personer som spiller instrumenter eller utøver artistisk virksomhet besluttet av den enkelte kommune.

Meldeplikten bør ikke gjøres gjeldende for personer som samler inn penger på vegne av organisasjoner som er registrert i Innsamlingsregisteret.

Krav om meldeplikt innebærer at den som ønsker å foreta innsamling av penger normalt må møte hos politiet med godkjent legitimasjon, og må motta skriftlig eller muntlig informasjon om eventuelle vilkår for innsamlingen. Politiet kan for øvrig velge å oppsøke pengeinnsamlere som er i virksomhet på offentlig sted og tilby registrering. Ved større organiserte innsamlinger vil det være påkrevet å forenkle registreringsprosessen.

Politiloven § 30 setter straff med bøter eller fengsel inntil tre måneder for den som overtrer bestemmelser gitt i medhold av § 14. Politidistrik-

tene må ha retningslinjer om håndhevelsespraksis for å hindre en vilkårlig reaksjonspraksis.

Det vil bli fastsatt forskrift til politiregisterloven om hvilke opplysninger som skal registreres, hvor lenge registreringen gjelder for og om den videre behandling av registeropplysningene, jf politiregisterloven § 14.

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.

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 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i politiloven

I

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

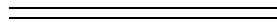
§ 14 første ledd nytt nr. 8 skal lyde:

8 *om at politiet, for å opprettholde den offentlige orden, kan fastsette vilkår, herunder med hensyn til tid og sted, for den som vil samle inn penger på offentlig sted til egne eller andres formål. Adgangen til å sette vilkår kan også omfatte den*

som vil framføre sang og musikk eller stille til oppvisning eller fremvisning. Politiet kan gis adgang til å pålegge meldeplikt og føre et register over de som har meldt at de vil samle inn penger på offentlig sted. Kongen gir forskrift om registeret i henhold til politiregisterloven § 14.

II

Loven trer i kraft straks.





Tykk: AS O. Fredr. Aimesen. Mai 2013

241491