



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 50

(2005–2006)

Om lov om endringer i straffeloven 1902 (straff for å utnytte eller forlede noen til å tigge mv.)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 31. mars 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår i denne proposisjonen å endre straffeloven 1902 § 224 om menneskehandel, slik at det å utnytte eller forlede noen til tigging uttrykkelig rammes av bestemmelsen.

I tillegg foreslår departementet at uaktsom villfarelse om alder ikke skal utelukke straffskyld etter straffeloven 1902 § 224 tredje ledd. En konsekvens av å endre straffeloven 1902 § 224 tredje ledd, er at et tilsvarende aktsomhetskrav tas inn i straffeloven 1902 § 224 fjerde ledd.

Departementet har på bakgrunn av høringen også vurdert å foreslå en snever utvidelse av hjemmelsgrunnlaget for politivedtekter i politiloven § 14 nr. 1, slik at de kommunene som ønsker det, gis adgang til å fastsette politivedtekter om bortvisning av personer som «i betydelig grad forstyrrer omgivelsene». Departementet har imidlertid kommet til at det bør dokumenteres at det er et behov for en slik endring før den foreslås. Departementet vil vurdere spørsmålet på nytt når de nye reglene har fått virke en stund.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

2.1 Bakgrunnen for forslaget om å endre straffeloven § 224 første ledd

2.1.1 Straffeloven § 224

Ved lov 4. juli 2003 nr. 78 ble det vedtatt et eget straffebud mot menneskehandel som § 224 i straf-

feloven 1902 (lov 22. mai 1902 nr. 10). Hovedformålet med det nye straffebudet var å bidra til en mer effektiv bekjempelse av organisert kriminalitet generelt og menneskehandel spesielt, og å oppfylle forpliktelsene i FN-konvensjonen om grenseoverskridende organisert kriminalitet 15. november 2000 og protokollen av samme dag til denne om menneskehandel (Palermoprotokollen), slik at disse kunne ratifiseres. Konvensjonen og protokollen er inntatt som vedlegg 1 og 2 til Ot.prp. nr. 62 (2002–2003). I arbeidet med den nye menneskehandelbestemmelsen ble ikke tigging og organisert tiggervirksomhet vurdert.

2.1.2 Opphevingen av løsgjengerloven – avkriminalisering av alminnelig tigging

Lov 31. mai 1900 nr. 5 om Løsgjengeri, Betleri og Drukkenskap (løsgjengerloven) ble opphevet ved lov 21. desember 2005 nr. 131. Om bakgrunnen for forslaget om oppheving vises til Ot.prp. nr. 113 (2004–2005), Ot.prp. nr. 15 (2005–2006) og Innst. O. nr. 10 (2005–2006).

Opphevingen av løsgjengerloven har ført til at alminnelig tigging (løsgjengerloven § 11) har blitt avkriminalisert. Opphevingen av § 11 vil trolig gjelde fra 1. juli 2006.

Gjennom arbeidet med opphevingen av løsgjengerloven, hvor spørsmålet om avkriminalisering av alminnelig tigging ble særlig vurdert, fikk departementet kjennskap til at noe av tiggervirksomheten den senere tiden har fått et mer «profe-

sjonelt og organisert» preg. Disse tiggerne har ikke synlige rusproblemer, de kommer ofte fra utlandet, de opptrer hyppig i grupper, og tiggingen deres synes til dels å inngå i en mer organisert virksomhet. Denne virksomheten er beskrevet på følgende måte i et brev 12. juli 2005 fra Politidirektoratet til departementet (med en redegjørelse fra fungerende politimester Roger Andresen i Oslo politidistrikt):

«Personene kommer i hovedsak fra samme land, er nokså likt kledd og er instruert hvordan de skal tigge, enten ved hjelp av utdelte musikk-instrumenter, roser eller tillærte fysiske skavanker. Vi foretok en telling i Oslo sentrum i midten av mai. Da fant vi i alt 13 personer i løpet av et par timer, hvorav 3 med skjelvende høyreben og krykke og 3 med trekkspill.»

2.1.3 Høringsnotat

Departementet ønsker å komme den organiserte tiggervirksomheten til livs, og sendte derfor 5. oktober 2005 et forslag på høring om å utvide straffeloven § 224, slik at det å forlede eller utnytte noen til tigging uttrykkelig rammes av straffebudet. Forslaget går ut på at den enkelte som tigger, ikke kan bli straffet, men at strafforfølgingen rettes mot bakmennene. Departementet kommer tilbake til det nærmere innholdet i høringsnotatet ved behandlingen av lovforslaget.

2.1.4 Høringen

Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende høringsinstanser:

Arbeids- og sosialdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Utenriksdepartementet

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene
Domstoladministrasjonen

Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Politidirektoratet

Barneombudet

Sosial- og helsedirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet

Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø
Institutt for kriminologi, Universitetet i Oslo
Norsk senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo
Psykososialt senter for flyktninger
Politihøgskolen

Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Forsvarergruppen av 1977
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss Hjelpa i Nord-Norge
Juss-Buss
Jussformidlingen i Bergen
Norges Juristforbund
Norges Lensmannslag
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norske kvinnelige juristers forening
Politiembetsmennenes landsforening
Politiets Fellesforbund
Rettspolitisk forening

Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Den Norske Helsingforskomité
Det Norske Menneskerettighetshuset
Flyktninghjelpen
NGO-forum for menneskerettigheter
Norges Røde Kors
Norsk Folkehjelp
Redd Barna
Senter mot etnisk diskriminering

Kirkens Nødhjelp
Kirkens bymisjon
FOKUS
Human Rights Service
Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndighetene (KIM)
Kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
Landsforeningen for voldsofre
Landsrådet for Norges Barne- og Ungdomsorganisasjoner
MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
NORUT Samfunnsforskning AS
Stiftelsen Kirkens Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep
Straffedes organisasjon i Norge (SON)

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Høringsfristen ble satt til 6. januar 2006. Følgende instanser har realitetsmerknader til høringsnotatet:

Barne- og likestillingsdepartementet

Solør tingrett

Riksadvokaten

Trøndelag statsadvokatembeter

Politidirektoratet

Kripos

Oslo politidistrikt

Hordaland politidistrikt

Troms politidistrikt

Søndre Buskerud politidistrikt

Sør-Trøndelag politidistrikt

Barneombudet

Sosial- og helsedirektoratet

Utlendingsdirektoratet

Den Norske Advokatforening

Forsvarergruppen av 1977

Norsk forening for kriminalreform (KROM)

Politiembetsmennesenes landsforening

Politiets Fellesforbund

Den Norske Helsingforskomité

Redd Barna

Senter mot etnisk diskriminering

Kirkens Bymisjon

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Høringsuttalelsene vil bli kommentert nedenfor i tilknytning til de enkelte punktene i lovforslaget.

2.1.5 Innst. O. nr. 10 (2005–2006)

Under Stortingets behandling av opphevingen av løsgjengerloven viste justiskomiteen til departementets høringsnotat og anmodet departementet om en snarlig oppfølging av lovforslaget om å utvide menneskehandelbestemmelsen til å omfatte tigging, se Innst. O. nr. 10 (2005-2006) side 6:

«Komiteen viser til at mye tyder på at noe av tiggervirksomheten, særlig i Oslo, den senere tiden har fått et mer profesjonelt og organisert preg. Komiteen mener det er svært viktig at eventuell tvangsmessig tigging fanges opp av lovverket. Komiteen er kjent med at departementet, før regjeringsskiftet, sendte et forslag på høring om å innlemme organisert tigging i straffeloven § 224 om menneskehandel, den såkalte trafficking-paragrafen. Komiteen mener en slik lovendring vil være viktig for å

stille bakkemennene for tiggingen til ansvar. Komiteen ber Regjeringen følge opp forslaget og komme tilbake til Stortinget så raskt som mulig.»

Departementet arbeider med et forslag til en spesiell del i straffeloven 2005, og vil i dette arbeidet vurdere behovet for å gjøre ytterligere endringer i straffeloven § 224. På bakgrunn av Stortingets anmodning fremmer departementet likevel dette lovforslaget *før* forslaget til en spesiell del i den nye straffeloven.

2.2 Bakgrunnen for forslaget om å endre straffeloven § 224 tredje og fjerde ledd

I høringsrunden foreslo både riksadvokaten og Trøndelag statsadvokatembeter å endre straffeloven § 224 tredje ledd som gjelder utnyttning/forledning av barn under 18 år, slik at uaktsom villfarelse om alder ikke skal fritta for straffskyld. Det ble vist til at det for andre seksuallovbrudd mot barn og unge gjennomgående er gitt slike regler. Hensynet til saklig sammenheng i regelverket tilsier at uaktsomhetsmomentet om alder i straffeloven § 224 tredje ledd, også tas inn i straffeloven § 224 fjerde ledd. I Tidsskrift for strafferett nr. 4 2005 har også dr. juris Kjell Andorsen tatt til orde for en slik endring av straffeloven § 224.

2.3 Bakgrunnen for forslaget om å endre hjemmelen for politivedtekter

Opphevingen av § 11 i løsgjengerloven om tigging har ført til at politiet har mistet en hjemmel til å bortvise tiggere. I Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) side 20 foreslo departementet derfor at opphevingen av løsgjengerloven § 11 først settes i verk når de kommunene som ønsker det, har hatt tid til å fastsette de nødvendige vedtekter.

Med hjemmel i politiloven § 14 nr. 1 kan den enkelte kommune – om ønskelig – fastsette politivedtekter om å opprettholde ro og orden, sikre ferdselen og for å hindre tilgrising mv.

Fra politihold er det gjort gjeldende overfor departementet at det i noen kommuner kan være behov for en begrenset utvidet hjemmel til å fastsette politivedtekter, slik at politiet gis adgang til å bortvise tiggere som i betydelig grad forstyrrer omgivelsene. Dette behovet er mest påtrengende i de større byene, hvor tiggervirksomheten har økt, i tillegg til at den har fått et annet preg som følge av flere utenlandske tiggere.

3 Forslag til endring i straffeloven 1902 § 224 (menneskehandel) – straff for å utnytte eller forlede noen til å tigge

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Ulike grunnlag for straffansvar

Flere bestemmelser i straffeloven 1902 og i andre lover kan anvendes på handlinger som utføres som ledd i å utnytte eller forlede noen til tigging. For eksempel kan straffelovens bestemmelser om legemskrenkelser (§§ 228, 229 og 231), tvang (§ 222), frihetsberøvelse (§ 223) og trusler (§ 227) ramme slik atferd. Videre gjør straffeloven 1902 § 225 det straffbart å bringe en annen i «Trældom», drive med slavehandel eller transport av slaver. Utlendingsloven § 47, som blant annet rammer menneskesmugling, oppstiller blant annet straff for den som forsettlig ved falske forespeilinger eller lignende utilbørlig atferd forleder en utlending til å reise inn i riket med sikte på å bosette seg her, og den som i vinnings hensikt driver organisert virksomhet for å hjelpe utlendinger til ulovlig å reise inn i riket eller til annen stat. Når det handles med barn, kan i tillegg til de bestemmelser som allerede er nevnt, enkelte særskilte regler være anvendelige. Straffeloven kapittel 20 omhandler forbrytelser med hensyn til familieforhold, og har flere bestemmelser som kan dekke de handlinger som er nevnt i protokollen. Paragraf 216 rammer kidnapping (unndragelse fra omsorg), og § 218 har som formål å beskytte personer under 16 år (18 år dersom vedkommende er underordnet «misbruke- ren») mot å bli brukt på en måte som kan være skadelig for deres psykiske eller fysiske helse.

3.1.2 Særlig om straffeloven § 224

Straffeloven § 224 første ledd tar utgangspunkt i definisjonen av menneskehandel i artikkel 3 i Palermoprotokollen, og lyder som følger:

«Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle formål,
- b) tvangsarbeid,
- c) krigstjeneste i fremmed land eller
- d) fjerning av vedkommendes organer, eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.»

Kjernen i straffebudet er det å utnytte noen til nærmere bestemte formål som er listet opp i første ledd bokstav a til d, eller å forlede noen til å la seg

bruke til slike formål. Annet ledd i § 224 rammer de typiske bakmannshandlingene i menneskehandelen, som å legge forholdene til rette for utnyttingen eller forledelsen. Det er særlig første ledd bokstav b – tvangsarbeid – som kan være et aktuelt hjemmelsgrunnlag for å straffe de aktørene som utnytter eller forleder noen til å tigge.

I begrepet «tvangsarbeid» ligger at den som blir utnyttet, ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det. Bokstav b vil for eksempel etter omstendighetene kunne anvendes i situasjoner der personer som blir lokket med arbeid i et annet land, blir utnyttet som arbeidskraft fordi de ikke har lovlig opphold i landet og dermed havner i en sårbar stilling. Den praksis som er kjent fra andre steder i verden og som gjerne kalles «debt bondage», vil også kunne falle inn under alternativet «tvangsarbeid». Dette er typisk den situasjonen at et offer opparbeider seg en gjeld til arbeidsgiver ved at reise og opphold til arbeidsstedet betales av arbeidsgiveren. Vedkommende må så begynne med å arbeide for å betale denne gjelden, og kanskje også for kost og losji direkte til arbeidsgiver, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) side 98.

En naturlig språklig forståelse av begrepet «arbeid» er at det ikke omfatter det å tigge. Tigging skiller seg klart fra annen økonomisk virksomhet, og den som tigger, yter ikke noe tilskudd til den som gir penger. Tigging er heller ikke særskilt nevnt i Palermoprotokollen, men artikkel 3 bokstav a (i norsk oversettelse) omhandler «tvangsarbeid eller tvangstjeneste». Det er etter dette uklart om det å utnytte eller forlede noen til å tigge omfattes av straffebudet slik det er utformet i dag.

3.2 Nordisk rett

De øvrige nordiske landene har også tatt utgangspunkt i artikkel 3 i Palermoprotokollen i utformingen av straffebudet som setter straff for menneskehandel.

I *Danmark* og på *Island* er det straffbart å utnytte eller forlede noen til «tvangsarbejde», jf. den danske straffeloven § 262 a, mens *svensk rett* gjør det straffbart å utnytte noen til «tvångsarbete eller annat sådant tvångstillstånd», jf. brottsbalken 4 kap. 1a §. I *Finland* omfatter bestemmelsen «tvångsarbete eller andre förhållanden som kränker människovärdet», jf. den finske straffeloven (strafflagen) 25 kap. 3 §.

De nordiske landene har ikke uttrykkelig gjort utnyttning til tigging straffbart i sin menneskehandelbestemmelse. I Finland antas imidlertid tigger-

virksomhet å være omfattet av «andre förhållanden som kränker människovärdet», mens det i Sverige er antatt at utnytting til tigging under særlige omstendigheter kan være omfattet, jf. «annat sådant tvångstillstånd».

3.3 Er det behov for å sette straff for det å utnytte eller forlede noen til tigging?

3.3.1 Høringsnotatet

Justisdepartementet foreslo i høringsnotatet å endre straffeloven § 224 første ledd om menneskehandel, slik at det å utnytte eller forlede noen til tigging uttrykkelig rammes av bestemmelsen. Bakgrunnen for forslaget var et ønske om å komme denne formen for utnytting til livs, samtidig som hjemmelsgrunnlaget ikke er klart:

«Departementet legg stor vekt på å komme all handel med menneske til livs. Departementet ser som viktig at dei som står bak slik ulovleg utnytting, vert straffa. Det er naudsynt for å nå dette målet at ein har straffereglar som er klare nok.

Gjennomgangen av gjeldande rett [...] syner at gjeldande straffebed ikkje er tilstrekkelege eller klare nok til å sikre heimel for straff mot å utnytte eller påverke nokon til tigging. Departementet viser i samband med dette til dei vurderingane av lovskravet som vart gjorde i Ot. prp. nr. 62 (2002-2003) punkt 6.5.1.3 (side 63) i samband med framlegget om eit eige straffebed mot menneskehandel:

«Lovskravet i strafferetten stiller riktignok ikke strenge krav til klarhet og presisjon, men straffebed bør ikke være for vagt formulert. Et svært løst straffebed står også i fare for ikke å bli anvendt fordi rettsanvenderne er usikre på hvilke handlinger det dekker. Videre vil en vag formulering kunne lede til frifinnelser fordi domstolene i en konkret sak kan komme til at lovgrunnlaget ikke er tilstrekkelig klart utformet til å kunne straffedømme den tiltalte for den handlingen saken gjelder. Dette bør det tas hensyn til ved utformingen av et nytt straffebed mot menneskehandel.»

Departementet går etter dette inn for å ta inn «tigging» som eit eige alternativ (bokstav e) i straffelova § 224.»

3.3.2 Høringsinstansenes syn

Det store flertallet av høringsinstansene er positive til at straffeloven § 224 utvides. Følgende instanser støtter uttrykkelig å gjøre det straffbart å utnytte eller forlede noen til tigging:

Barne- og likestillingsdepartementet, Solør tingrett, riksadvokaten, Trøndelag statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Kripos, Hordaland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Søndre Buskerud politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt, Troms politidistrikt, Barneombudet, Sosial- og helsedirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Den Norske Advokatforening, Politiembetsmennenes Landsforening, Politiets Fellesforbund, Den Norske Helsingforskomité, Redd Barna, Senter mot etnisk diskriminering (SMED), Kirkens Bymisjon og Landsorganisasjonen i Norge (LO).

Den uklare rettsstilstanden på området er av flere høringsinstanser fremhevet som en grunn til å utvide straffebedet.

Barne- og likestillingsdepartementet uttaler således:

«Vi mener det er viktig at de som står bak utnytting av «utsatte» grupper, kan bli straffet for denne utnyttelsen. Departementet er enig i at en straffefølgelse ofte vil avhenge av at en har strafferegler som er klare nok til å hjemle straffefølgelsen, blant annet på grunn av legalitetsprinsippets viktighet i strafferetten.»

Også *riksadvokaten* slutter seg til lovendringsforslaget, og understreker at dagens uklare rettsstilstand forsterker behovet for at dette formålet uttrykkelig inntas i straffebedet:

«Riksadvokaten slutter seg til lovendringsforslaget. Som departementet påpeker, synes deler av tiggingen å ha fått et mer profesjonelt og organisert preg i senere tid, og det er grunn til å tro at denne virksomheten styres av bakmenn [...]. Utnyttelse/forledelse til tigging er straffverdig, men som departementet påpeker er det uklart om straffeloven § 224 omfatter dette. Forholdet vil heller ikke alltid rammes av andre straffebestemmelser. Det er følgelig behov for et uttrykkelig lovbud om man vil ramme slik virksomhet.»

Politidirektoratet har forelagt høringsnotatet for utvalgte politidistrikter og Kripos, og alle instansene slutter seg til forslaget:

«I likhet med samtlige av de av direktoratets underliggende instanser som har uttalt seg, støtter Politidirektoratet departementets forslag. Det er såpass uklart om tigging omfattes av begrepet «tvangsarbeid» i § 224 første ledd bokstav b) at tigging bør tilføyes eksplisitt.»

Barneombudet er enig i at tigging bør inntas i straffeloven § 224, og fremhever Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen:

«Barneombudet er enig i at organisert tigging kan innebære en form for utnyttelse som bør omfattes av straffeloven § 224. Utnyttelsesaspektet blir særlig tydelig når det er snakk om barn som tigger. I lys av de ovennevnte bestemmelsene i Barnekonvensjonen, har barn rett til å bli beskyttet mot denne typen utnyttelse, og det er derfor viktig at Norge har klare lovbestemmelser som gjør det mulig å stille personer som utnytter barn gjennom tigging til ansvar.»

I likhet med Barneombudet peker *Redd Barna* på betydningen av barnekonvensjonen:

«Barn har gjennom Barnekonvensjonen rett til å bli beskyttet mot denne formen for utnyttelse, og det er viktig at Norge har klare lovbestemmelser som gjør det mulig å stille personer som utnytter barn gjennom tigging til ansvar.»

Politiets Fellesforbund anfører at det er behov for en lovendring som følge av at tiggermønsteret er endret:

«PF ser klart behovet for en lovhjemmel som rammer bakmennene for organisert tigging. Vi har fått inn flere rapporter som viser en endring i «tiggemønsteret». For eksempel opptrer grupper av fremmedspråklige i organiserte former innenfor geografiske områder. De har ingen synlige rusproblemer, og absolutt alle aldersgrupper er representert, også mindreårige barn.»

Det er kun to høringsinstanser som går i mot lovforslaget: *Forsvarergruppen av 1977* og *Norsk forening for kriminalreform (KROM)*.

Det er flere grunner til at *Forsvarergruppen av 1977* ikke ønsker en slik lovendring:

«Den problemstilling som søkes rammet er marginal, og vil i de nødvendige straffverdige situasjoner kunne fanges opp av eksisterende lovgivning. Vedtagelse av lovendringen vil være en symbolpolitikk som de facto bidrar til negativ stigmatisering av tiggere og legitimitet til økt fokus fra politiets side mot de enkelte tiggere i forsøk på å håndheve lovverket ved å finne frem til eventuelle bakmenn [...]. Det savnes en redegjørelse for problemets omfang i høringsbrevet, hvilket burde vært drøftet før forslaget ble utsendt. Dette er ikke saken der kriminalitetens alvor tilsier at det er behov for nykriminalisering for å være føre var.»

I forlengelsen anfører *Forsvarergruppen av 1977* at det ikke er «kommet internasjonale avtaler eller regelverk som tilsier at det er behov for å vedta noen særskilt lovendring».

KROM etterlyser også et klarere empirisk belegg for at slik tiggervirksomhet eksisterer:

«Høringsnotatet inneholder ingen dokumentasjon for at slike bakmenn finnes i noen betydelig grad i sammenheng med tigging, og for at tigging i noen nevneverdig grad er i ferd med å bli en del av organisert kriminalitet.»

Videre pekes det på at det er vanskelig å skille mellom bakmenn og tiggere:

«Det å skille mellom «bakmenn» og «tiggere» er en innfløkt sak. De rene begrepene som departementet ganske enkelt og uten videre bruker, fanger ikke realitetene. Selv om det tas forbehold mot det, er det derfor *meget sannsynlig at den foreslåtte bestemmelsen kommer til å ramme tiggerne selv.*»

3.3.3 Departementets vurdering

Som fremholdt i høringsnotatet, finner departementet det riktig å bruke straff mot dem som utnytter eller forleder noen til å tigge. Utnyttelse til tigging vil gjennomgående være krenkende for offeret:

«Departementet finn det også rett å bruke straff mot dei som utnyttar eller påverkar nokon til å tigge. Det gjeld framfor alt der tiggaren må gje frå seg til utnyttaren eller likesinna middel som tiggaren har tatt imot. Men det gjeld heilt ålment, for utnyttelse eller påverknad til tigging inneber å setje menneske i ei sårbar stilling som verkar fornedrande.»

Slik rettstilstanden er i dag, er det tvilsomt om denne formen for utnyttelse er straffbart, se under punkt 3.1 om gjeldende rett. Denne tvilen bør ryddes av veien med en uttrykkelig endring av bestemmelsen om menneskehandel.

Det har ikke kommet frem avgjørende motargumenter under høringen som endrer departementets prinsipielle syn. En hovedinnvending fra de to høringsinstansene som går i mot forslaget, er at forslaget er dårlig begrunnet, og at det savnes en redegjørelse for problemets omfang.

Departementet baserer sine anførsler på opplysninger innhentet fra Politidirektoratet og de ulike politidistriktene, se blant annet brevet fra Politidirektoratet til departementet som nevnt i punkt 2.1.2. Også høringsuttalelsen fra riksadvokaten trekker i retning av at organisert tigging er i ferd med å bli et problem.

Det er riktig at departementet ikke har nøyaktig kunnskap om den organiserte tiggervirksomhetens omfang og utbredelse. Dette skyldes at dette er virksomhet som i sin natur er vanskelig å avdekke – dette gjelder særlig fordi denne virk-

somheten frem til nå ikke har vært straffbar. Ofrene er også lite villige til å bidra med informasjon til politi og påtalemyndighet for å avsløre bakmenn, blant annet av frykt for represalier. Departementet er derfor avhengig av å bruke andre kanaler, blant annet media, for å skaffe seg kunnskap.

Departementet er for øvrig av den oppfatning at omfanget ikke er avgjørende, så lenge virksomheten har vesentlige skadevirkninger for den som utnyttes/forledes. Departementet er derfor ikke enig med Forsvarergruppen av 1977 som hevder at «dette ikke er saken der kriminalitetens alvor tilsier at det er behov for nykriminalisering». At det ikke er kommet internasjonale avtaler eller regelverk som tilsier en lovendring, er heller ikke noe avgjørende argument mot å endre loven. For øvrig bruker Palermoprotokollen begrepet «tvangstjenester», og en utvidelse av bestemmelsen i straffeloven § 224 skaper bedre harmoni med våre internasjonale forpliktelser.

Departementet ser ikke bort fra, som KROM påpeker, at det i enkelte saker kan være vanskelig å skille bakmenn og tiggere. Erfaringene fra andre tilsvarende lovreguleringer, se f.eks. straffeloven § 202 første ledd om den som fremmer andres prostitusjon, tilsier imidlertid ikke at dette er noe avgjørende argument mot å endre § 224. Det vil heller ikke være tale om symbolpolitikk, slik Forsvarergruppen av 1977 anfører, ettersom det er tvilsomt om denne typen atferd fanges opp av den eksisterende lovgivning.

På denne bakgrunn opprettholder departementet forslaget om å utvide straffeloven § 224 slik at det å utnytte eller forlede noen til å tigge uttrykkelig rammes av straffebudet.

3.4 Hvordan bør bestemmelsen utformes?

3.4.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet skisserte departementet to alternative forslag til utformingen av lovbestemmelsen, og ba om høringsinstansenes syn på disse:

«Departementet ser det førebels som den enklaste og greieste løysinga å ta tiggung med i § 224 første ledd som eit eige alternativ (bokstav e). Den typiske tiggung skil seg frå dei andre situasjonane som er nemnde i føresegna. Men som dømet med gatemusikantar syner, kan det vere ein glidande overgang mot tvangsarbeid (bokstav b). Ei alternativ utforming av endringsforslaget ville vere å endre bokstav b i staden, slik at den kjem til å lyde «tvangsarbeid og tvangstjenester», eventuelt «tvangsarbeid og tvangstjenester, herunder tiggung». Depar-

tementet viser her til at «tvangstjenester» som nemnt framanfor er eit omgrep som inngår i Palermoprotokollen sin definisjon av menneskehandel. – Departementet ber om høringsinstansane sitt syn på kva for utforming som har mest for seg.»

3.4.2 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som har uttalt seg, er delt i synet på hvilket lovalternativ som bør foretrekkes; nærmere bestemt om «tiggung» bør inntas som et eget alternativ i straffeloven § 224 første ledd bokstav e (alternativ 1), eller om «tvangstjenester, herunder tiggung» føres inn i bokstav b som omhandler «tvangsarbeid», slik at denne bestemmelsen skal lyde: «Tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggung» (alternativ 2).

Søndre Buskerud politidistrikt, Troms politidistrikt og Politiembetsmennenes landsforening foretrekker alternativ 1. Høringsinstansene har ikke gitt noen utførlig begrunnelse for valget, men Søndre Buskerud politidistrikt mener dette er «den enkleste og mest oversiktlige løsningen».

Barne- og likestillingsdepartementet, Solør Tingrett, Trøndelag statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Oslo politidistrikt, Utlendingsdirektoratet, Den Norske Advokatforening, Den Norske Helsingforskomité, Kirkens bymisjon og LO finner derimot alternativ 2 («tvangsarbeid og tvangstjenester, herunder tiggung») mest formålstjenlig. De fleste begrunner valget med at formuleringen gir bestemmelsen et noe videre anvendelsesområde.

Barne- og likestillingsdepartementet begrunner valget av alternativ 2 slik:

«Ved å innlemme «tvangstjenester» mener departementet straffehjemmelen vil kunne omfatte flere former for utnyttelsessituasjoner, som vi kanskje ikke kan forutse på nåværende tidspunkt, men som endog enklere kan defineres til å falle inn under straffehjemmelen. På denne måten vil en slippe unødvendige fremtidige endringer av paragrafen og kunne oppnå et videre anvendelsesområde for straffehjemmelen. På nevnte måte vil også straffebudet, etter departementets oppfatning, være mer samsvarende med Palermoprotokollen art. 3 a, som omfavner «tvangsarbeid eller tvangstjenester». Departementet mener videre det er positivt at også «tiggung» omfattes i straffebudet. At tiggung nevnes særskilt i straffehjemmelen gir uttrykk for at det ikke er krav om noen slags motytelse fra den «utsatte» for at utnyttelsestilfellet skal kunne straffes og dette gir, etter departementets syn, et friere spillerom for fortolkningen av straffehjemmelen.»

Utlendingsdirektoratet argumenterer i samme retning:

«Endring av alternativ b gir en bestemmelse som favner noe videre enn kun å tilføye tigging som et eget alternativ i oppregningen av former for menneskehandel. Direktoratet mener denne ordlyden fanger opp de tilfellene som beveger seg i grenselandet mellom tvangsarbeid og tigging. Begrepene arbeid og tigging er som nevnt ikke entydige rettslige begreper.»

Solør tingrett mener at sammenhengen mellom «tigging» og «tvangsarbeider» tilsier at alternativ 2 bør foretrekkes:

«Tvungen tigging må imidlertid ses som en variant av tvangsarbeid. Derfor bør tigging trekkes inn i b) i opplistingen. Videre tror jeg ordet tvangstjenester også bør tas inn her, all den tid dette inngår i Palermoprotokollens definisjon av menneskehandel. Jeg rår derfor til at lovendringen består i at punkt b) til å lyde «tvangsarbeid og tvangstjenester, herunder tigging.»»

Trøndelag statsadvokatembeter tar til orde for at begrepet tvangstjenester får plass i loven, og støtter dermed også alternativ 2:

«Mennesker som har ulovlig opphold i Norge eller søkt asyl på falske premisser, kan bli tvunget av bakmenn til å utføre kriminelle handlinger for seg, for eksempel narkotikaforbrytelser og vinningskriminalitet. Bakmenn med kunnskap om den reelle bakgrunnen til vedkommende, kan bruke informasjonen som et tvangsmiddel for å få vedkommende til å utføre kriminelle handlinger for seg. Det kan også være bakmenn vedkommende står i gjeld til, såkalt «debt bondage». Barn (def. under 18 år) vil være spesielt utsatt for denne type bakmannshandlinger.»

Politidirektoratet antar også at «det kan være hensiktsmessig å tilføye begrepet «tvangstjenester» i § 224 (og da i bokstav b)», i tillegg til tigging, og mener det er naturlig at alt inntas i bokstav b. *Oslo politidistrikt* støtter også dette alternativet og peker på at det vil «være prosessøkonomisk i den forstand at man slipper usikkerhet og tidsbruk på fortolkninger av ulike former for aktivitet som vil kunne erstatte den rene tiggevirksomhet».

3.4.3 Departementets vurderinger

Etter en gjennomgåelse av høringsinstansenes syn er departementet enig med flertallet av høringsinstansene i at det mest egnede alternativet er å utvide bokstav b i § 224, slik at bestemmelsen blir

lydende «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging» (alternativ 2). En slik formulering vil kunne omfatte flere former for utnyttning som har klare likhetstrekk med tigging, slik som for eksempel utnyttning av gatemusikanter, som utnyttes eller forledes til å stå på gaten og spille musikk. Med en slik fremgangsmåte vil man også slippe fremtidige endringer av paragrafen for at liknende tilfeller skal omfattes. Formuleringen er også i samsvar med Palermoprotokollen artikkel 3 a, som rammer «tvangsarbeid eller tvangstjenester» (i norsk oversettelse).

4 Forslag til endring i straffeloven § 224 tredje og fjerde ledd – uaktsom villfarelse om alder

4.1 Gjeldende rett

I straffeloven 1902 § 224 har det betydning på to måter at offeret er under 18 år. For det første kreves det ikke at utnyttningen har skjedd ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd for at gjerningspersonen skal kunne straffes, jf. § 224 tredje ledd. For det annet skal det legges særlig vekt på om offeret er under 18 år for å avgjøre om lovbruddet er grovt, jf. § 224 fjerde ledd. I dag gjelder hovedregelen om forsett også for aldersmomentet, jf. straffeloven 1902 § 40, jf. § 42. Dette betyr at dersom gjerningspersonen kun har vært uaktsom om offerets alder, vil den lave alderen verken få betydning for skyldspørsmålet etter § 224 tredje ledd, eller for vurderingen av om lovbruddet er grovt, jf. § 224 fjerde ledd.

4.2 Høringsinstansenes syn

Både *riksadvokaten* og *Trøndelag statsadvokatembeter* har – på eget initiativ – i høringsrunden fremsatt forslag om at uaktsom villfarelse om alder ikke skal utelukke straffskyld.

Trøndelag statsadvokatembeter baserer sine merknader på erfaring ved bruk av bestemmelsen (se den første dommen avsagt 7. februar 2006 av Høyesterett om menneskehandelbestemmelsen):

«Trøndelag statsadvokatembeter har merket seg at det er flere som er kritiske til at bakmenn for menneskehandel behandles mer lempelig i lovverket enn gjerningsmenn i forhold til de øvrige bestemmelser i straffeloven som skiller med alder som straffekriterium. Og ut fra de erfaringer en har høstet, er det etter vår mening nødvendig å skjerpe kravet til aktsom-

het i forbindelse med menneskehandelsakene.»

Riksadvokaten viser til at de øvrige straffebudene om seksuallovbrudd har en slik villfarelsesregel om alder:

«For andre forbrytelser mot barn og unge, er det gjennomgående gitt regler om at uaktsom villfarelse om alder ikke fritar for straffeskyld, jf. eksempelvis §§ 195 tredje ledd, 196 tredje ledd, 200 siste ledd og 203 annet ledd. Det er vanskelig å se noen grunn til at uaktsom villfarelse om alder skal fritas for straff etter § 224, når slik villfarelse vanligvis ellers ikke fritar for straffansvar.»

4.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det er god grunn til å innføre en villfarelsesregel, slik at en uaktsom villfarelse om offerets alder tillegges strafferettslig betydning i forhold til både tredje og fjerde ledd i straffeloven § 224.

For andre seksuallovbrudd mot barn og unge er det gjennomgående gitt regler om at uaktsom villfarelse om alder ikke uten videre fritar for straffeskyld, jf. §§ 195 tredje ledd, 196 tredje ledd, 200 siste ledd og 203 annet ledd. For å oppnå en best mulig saklig sammenheng i regelverket, og ikke minst for å styrke beskyttelsen av barn og unge, går departementet inn for å endre straffeloven § 224 tredje og fjerde ledd. Effektivitetshensyn tilsier også en slik endring.

Departementet har vært noe i tvil om den nærmere fastsettingen av aktsomhetsnormen i bestemmelsen.

Normen anvendt i straffeloven § 203 slår fast at villfarelse om den prostituertes alder ikke utelukker straffeskyld, med mindre kunden har handlet i aktsom god tro. Denne regelen gir anvisning på en alminnelig aktsomhetsvurdering. Gjerningspersonen har vært uaktsom om alder dersom han har bedømt situasjonen annerledes enn en alminnelig fornuftig og hensynsfull person ville ha gjort, og han kan bebreides for det. I § 196 tredje ledd er det angitt en strengere aktsomhetsnorm. Villfarelse om alder utelukker ikke straffeskyld, med mindre *ingen* uaktsomhet kan legges gjerningspersonen til last. Aktsomhetsvurderingen er her meget streng.

Aldersgrensen på 18 år i straffeloven § 224 taler for at den noe mildere normen gitt i § 203 annet ledd bør anvendes («[v]illfarelse om alder utelukker ikke straffeskyld, med mindre aktsom god tro

foreligger»). Den strengere aktsomhetsnormen har hittil bare blitt anvendt der aldersgrensen er lavere enn 18 år.

På den andre siden tilsier straffverdigheten av handlingen, herunder utnyttingsaspektet, og offerets behov for vern, at den strenge normen i § 196 tredje ledd bør anvendes («[v]illfarelse om alder utelukker ikke straffeskyld, med mindre *ingen* uaktsomhet foreligger») (uthevet her). Også hensynet til straffebudets effektivitet taler for å ta i bruk den strenge normen.

På denne bakgrunn foreslår departementet å innføre den strengeste normen om at uaktsom villfarelse skal ha strafferettslig betydning, jf. forslaget til endringer i straffeloven 1902 § 224 tredje og fjerde ledd.

5 Spørsmålet om å endre hjemmelsgrunnlaget for politivedtekter

5.1 Gjeldende rett

Politiloven 4. august 1995 nr. 53 § 14 nr. 1 hjemler en adgang for kommunene til å fastsette politivedtekter. Kommunene kan fastsette vedtekter om at det kan gis bestemmelser om «å opprettholde ro og orden, sikre ferdselen og for å hindre tilgrising, herunder klistring og maling på vegger, murer ol., på steder som er alminnelig beferdet eller bestemt for alminnelig ferdsel». Vedtektene må godkjennes av Politidirektoratet.

5.2 Høringsinstansenes syn

Selv om høringsnotatet ikke reiste dette spørsmålet særskilt, har likevel noen av høringsinstansene tatt det opp.

Oslo politidistrikt har blant annet følgende merknad:

«Med de lovmessige endringer som er besluttet, er politiets muligheter mht bekjempelse av uønsket tigging og dens konsekvenser relativt begrenset, samtidig som det er politiet som både av de politiske beslutningstakere og publikum forventes å løse de problemstillinger som følger med. Dette er ikke utelukkende noen enkel situasjon. Oslo politidistrikt vil derfor igjen be departementet om også å se på andre sider av en relativt veldokumentert situasjon: Ordensmessige problemstillinger som knytter seg til utstrakt tigging/tvangstjenester (herunder prostitusjon) i det offentlige rom.»

Politiets Fellesforbund påpeker også politiets begrensede muligheter til å påtale eller stanse slik opptreden:

«Opptreden som nevnt over, samt visse andre former for tiggning, oppleves som sjenerende, truende og direkte fryktfremkallende for mange av våre innbyggere. Når det nå er gjort et politisk vedtak om å fjerne straffebudet mot tiggning, vil mye av denne virksomheten bli legalisert. Politiet vil ha en vesentlig mindre hjemmel til å påtale eller stanse en slik opptreden, noe vi beklager.»

5.3 Departementets syn

Opphevingen av løsgjengerloven trådte i kraft 1. januar 2006, med unntak for opphevingen av straffebudet mot tiggning (løsgjengerloven § 11), som trolig vil bli satt i kraft 1. juli 2006. Under arbeidet med opphevingen ble det tatt høyde for at det kunne være behov for å foreslå nye bortvisningshemler.

Behovet for en snever utvidelse av hjemmelsgrunnlaget for kommunenes politivedtekter kan ha blitt forsterket som følge av at alminnelig tiggning blir avkriminalisert. Departementet har derfor vurdert å foreslå å utvide hjemmelsgrunnlaget for kommunenes adgang til å fastsette vedtekter i politiloven § 14 nr. 1. En slik endring ville gi de kommunene som har et behov for å bortvise personer som i betydelig grad forstyrrer omgivelsene, anledning til å fastsette bestemmelser om dette i sine vedtekter. Departementet har imidlertid kommet til at det ikke er ønskelig å fremme et slikt forslag nå. Politiet vil fortsatt ha adgang til å bortvise personer som tigger og samtidig begår straffbare handlinger, som for eksempel ved å oppføre seg truende eller ved å forstyrre den alminnelige fred og ro eller ferdselen. 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 tiggning og endringen i straffebestemmelsen mot menneskehandel har virket en stund.

6 Andre forhold som høringsinstansene har tatt opp

Flere av høringsinstansene, blant annet *riksadvokaten*, *Trøndelag statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet* og *Utlendingsdirektoratet* har i sine høringsuttalelser tatt opp andre sider ved menneskehandelsbestemmelsen enn tiggning. Blant annet er det tatt opp forhold som berører den nærmere grensdragningen mellom straffeloven § 202 («hallikparagrafen») og straffeloven § 224 og mellom straffeloven § 222 om tvangsekteskap og menneskehandelsbestemmelsen.

Departementet arbeider med den spesielle delen i straffeloven 2005, og vil se nærmere på de ulike forslagene under dette arbeidet.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene

Forslagene til endring i bestemmelsen om menneskehandel innebærer at det gjøres klart at straffebudet også skal ramme det å utnytte og forlede noen til å foreta tvangstjenester, herunder å tigge. Samtidig innføres et aktsomhetskrav i forhold til aldersmomentet i § 224 tredje og fjerde ledd. Forslagene kan lede til noen flere straffesaker, med økte kostnader i politi, påtalemyndighetene, domstolene og fengselsvesenet. På den andre siden vil et klart straffebud kunne virke preventivt og lette irrettføringen. Departementet regner i alle tilfelle med at merkostnadene vil være svært beskjedne og at de økonomiske og administrative konsekvensene vil bli små og dekkes innenfor de gjeldende budsjetttrammene.

8 Merknader til lovforslagene

8.1 Merknader til endringene i straffeloven 1902 § 224

Straffeloven § 224 første ledd bokstav b endres, slik at det å utnytte eller forlede noen til å utføre tvangstjenester, herunder å tigge, uttrykkelig rammes av bestemmelsen.

Med begrepet «tiggning» tenker departementet på det å be andre om penger eller andre midler. Begrepet omfatter både alminnelig tiggning – såkalt «betling», jf. løsgjengerloven § 11 (vedtatt opphevet), og en mer kvalifisert form for tiggning, for eksempel der den som tigger, opptrer truende eller kvalifisert passomt. I de sistnevnte tilfellene vil

også den som tigger, kunne straffes. Men som ved menneskehandel til andre formål (se bokstav a–d) må det vurderes konkret om det er aktuelt å straffefølge menneskehandelofferet for lovbrudd vedkommende har foretatt i tilknytning til den virksomheten han eller hun er utnyttet eller forledet til å utføre.

Begrepet «tvangstjenester» er brukt i Palermo-protokollen artikkel 3 a, som § 224 bygger på. «Tvangstjenester» er ment å fange opp de utnyttingssituasjonene som har klare likhetstrekk med tiggning, men som ikke kan regnes som «betling» i tradisjonell forstand. Gatemusikanter som yter musikk som vederlag vil neppe kunne sies å tigge, men dersom disse er utnyttet eller forledet til slik virksomhet med de maktmidler som § 224 første ledd regner opp, vil de fanges opp av alternativet «tvangstjenester». Tilsvarende vil gjelde for den som driver akrobatikk eller de som tilbyr roser eller andre tilsvarende gjenstander mot en slant. Det kan også tenkes andre liknende former for «tjenester» som ytes, men som ikke naturlig kan karakteriseres som «tiggning».

I tredje ledd innføres det et aktsomhetskrav til aldersmomentet, slik at uaktksom villfarelse om alder ikke vil utelukke straffskyld. Det er med andre ord ikke noe krav om forsett med hensyn til offerets alder. Aktsomhetsnormen er den samme som i straffeloven § 196 tredje ledd, se Ot.prp. nr. 28 (1999-2000) med videre henvisninger. Det er således en meget streng bedømmelse som skal legges til grunn her.

Etter fjerde ledd straffes grov menneskehandel med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov vil et moment være om den som ble utsatt for handlingen er under 18 år. Uaktksom villfarelse om alderen vil være uten betydning i denne vurderingen. Uaktsomhetsvurderingen vil være den samme som etter tredje ledd.

8.2 Merknad til endringen i straffeprosessloven §107 a

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) gjorde endringer i enkelte bestemmelser i straffeprosessloven med virkning frem til den nye straffeloven trer i kraft. Disse endringene i straffeprosessloven trådte i kraft 1. januar 2006. Da straffeprosessloven § 107 a første ledd første punktum ble endret for å gi bistandsadvokat i saker om overtredelse av kontaktforbud, falt henvisningen til saker om tvangsekteskap (straffeloven § 222 annet ledd) utilsiktet ut, og departementet foreslår at den tas inn igjen slik at det fortsatt kan oppnevnes bistandsadvokat i disse sakene.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i straffeloven 1902 (straff for å utnytte eller forlede noen til å tigge mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven 1902 (straff for å utnytte eller forlede noen til å tigge mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeloven 1902 (straff for å utnytte eller forlede noen til å tigge mv.)

I

I straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 gjøres følgende endringer:

§ 224 første ledd skal lyde:

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle formål,
- b) tvangsarbeid *eller tvangstjenester, herunder tigg*ing,
- c) krigstjeneste i fremmed land eller
- d) fjerning av vedkommendes organer, eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.

§ 224 tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Villfarelse om alder utelukker ikke straffskyld, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

§ 224 fjerde ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Villfarelse om alder er uten betydning, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

II

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) gjøres følgende endring:

§ 107 a første ledd første punktum skal lyde:

I saker om overtredelse av straffeloven §§ 192-197, 199, 200 tredje ledd, § 222 annet ledd, § 342 første ledd bokstav b, jf. § 33 og § 342 første ledd bokstav c, jf. straffeprosessloven § 222 a, har fornærmede rett til hjelp fra advokat dersom fornærmede ønsker det.

III

Loven trer i kraft straks.