

**Justis- og beredskapsdepartementet**  
**v/Politiavdelingen**  
**Postboks 8005 Dep**  
**0030 Oslo**

**Oslo, fredag, 15. mars 2013**  
Vår ref.: 870/MLS  
Må alltid oppgis.

## **Høringsuttakelse – forslag til endring i politiloven (adgang til å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted)**

Juss-Buss er et studentdrevet rettshjelpstiltak tilknyttet Universitetet i Oslo. Vi har over 40 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet.

Det er et stort udekket rettshjelpsbehov i Norge. Enkelte grupper skiller seg ut i den forstand at de har økonomiske og/eller sosiale problemer med å oppsøke rettshjelp. Det er for eksempel få i den ulikeartede gruppen «tiggere» som oppsøker juridisk bistand. Dette på tross av at behovet for hjelp er minst like stort som i befolkninga for øvrig.

I 2012 har det oppstått et økende behov for rettshjelp blant tiggere i Oslo. Politiet har sviktet i sin plikt til veiledning og informasjon. Tiggere har blant annet mottatt forelegg som de ikke har forstått før de signerer. Enkelte av foreleggene har også vært feilaktig hjemlet. Dette er svært problematisk og en trussel mot rettssikkerheten. Politiets håndtering av situasjonen, og den svake redegjørelsen av politiets rolle i høringsnotatet fra Justis- og beredskapsdepartementet, er et dårlig utgangspunkt for å uttale seg positivt til å gi politiet den foreslåtte utvidede hjemmelen til å gripe inn i tiggernes virke. Tvert i mot er Juss-Buss svært negativ til den endring i politiloven som er foreslått.

I det følgende vil Juss-Buss påpeke svakheter ved departementets høringsbrev. Deretter vil vi kommentere Justis- og beredskapsdepartementets forslag. Til slutt vil vi foreslå alternative løsninger.

### **Juss-Buss' kommentarer til høringsbrevet**

Det er betenkelig at det framsettes flere udokumenterte påstander i høringa:

For eksempel legger departementet tilsynelatende ukritisk til grunn det politiet har hørt fra næringsdrivende om deres opplevelse av sammenhengen mellom tigging og kriminalitet.

Det står i høringa at «*[p]ersoner som begår lommetyverier og annen vinningskriminalitet har ofte også utøvd tigging. Lommetyver bruker tiggekoppene som påskudd for å oppholde seg i sentrum. De kan tigge en dag og begå lommetyveri og annen kriminalitet neste dag. Tiggere samarbeider også med lommetyver på mange ulike måter og oppbevarer tyvegods for dem*». Disse påstandene er alvorlige og framstår i stor grad som udokumenterte. Man behøver vel heller ikke noe påskudd for lovlig å oppholde seg i sentrum.

Påstandene om at utenlandske tiggere ofte er kriminelle, for eksempel ved å bedrive menneskehandel og å organisere seg, framstår som stigmatiserende. Det vil være et uforholdsmessig inngrep å straffesanksjonere en stor gruppe menneskers lovlige aktivitet fordi en svært liten del av disse begår annen uønsket aktivitet.

Juss-Buss reagerer også på omtalen av ulike grupperinger i høringa:

Blant annet nevnes det at «*[n]orske rusmisbrukere har kommet i skyggen av fattige utenlandske borgere som har tiggings som næringsvei, og der en del tiggere utøver kriminell aktivitet eller samarbeider tett med personer som gjør det*». Det er flott at departementet ønsker å ivareta norske rusmisbrukeres interesser, men det er betenkelig at denne gruppen settes opp mot en annen utsatt gruppe. Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å yte støtte til visse EU-land for blant annet å redusere sosiale og økonomiske forskjeller innen EØS-området, og styrke det sivile samfunnet. Avtalen innebærer at Norge også skal bidra til å ta ansvar for de økonomiske problemstillingene som oppstår innen konvensjonslandene.

Det er også oppsiktsvekkende at departementet uttaler at politiet har opplevd «*(...) meget store utfordringer i forbindelse med at personer som tigger 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*». Videre: «*Personene som tigger ønsker ikke å bruke penger på regulære overnattingssteder, siden bakgrunnen for oppholdet i Norge synes å være å skaffe seg penger til bruk i sine hjemland, der kostnadsnivået er vesentlig lavere*». Juss-Buss stiller spørsmålstegn ved hvilke andre overnattingsmuligheter departementet mener at disse menneskene har hatt reell mulighet til å benytte seg av, mangelen på ressurser tatt i betraktning.

Ved å uttale at «*[b]yens befolkning opplever utrygghet og usikkerhet i møte med et stort antall personer som tigger, til dels på en pågående og aggressiv måte*» generaliserer departementet. Juss-Buss er ikke av den oppfatning at dette er en utbredt holdning blant byens innbyggere. Vi ber om at departementet gjør rede for hvor disse opplysningene kommer fra.

Videre er det vanskelig å ta stilling til forslaget i høringen fordi det er overfladisk utformet. Det framstår for Juss-Buss som uklart hvilken sammenheng det er mellom departementets begrunnelse og forslagene som framsettes. Dersom hensikten med forslaget er at politiet skal gis en vid og skjønnsmessig adgang til vilkårssetting, som kan medføre alvorlige konsekvenser for tiggerne, behøver vi en grundig og veldokumentert utredning av behovet. Det er umulig å ut fra forslaget si hvem som skal fatte avgjørelser, hvor lenge de skal gjelde og hvordan de kan utformes. Høringsuttalelsene til et forslag som er så uklart blir nærmest illusoriske.

Høringsfristen er på 4 uker. Høringsfristen skal i følge utredningsinstruksens punkt 5.2 ikke være kortere enn 6 uker med mindre *særlige omstendigheter* gjør det nødvendig, jfr. instruksens punkt 1.3. Juss-Buss ber departementet om en redegjørelse for hvorfor forslaget har 4 ukers høringsfrist i stedet for tre måneder som er den alminnelige høringsfrist, samt hva som er de *særlige omstendigheter* som gjør det nødvendig å ha en såpass kort frist.

### **Juss-Buss' kommentarer til departementets forslag**

Juss-Buss er enig med Justis- og beredskapsdepartementet i at det ikke bør innføres nytt forbud mot tiggings i Norge. Vi er imidlertid uenig i den foreslåtte endringa i politiloven. En eventuell

gjennomføring av endringa vil det få store negative, og til dels utilsiktede, konsekvenser. Ved å strafflegge brudd på meldeplikt eller brudd på vilkår for tigging vil departementet i realiteten gjeninnføre et tiggeforbud. Juss-Buss mener det vil være inhumant å møte bekjempelsen av fattigdom med kriminalisering av tigging. Både forbud mot og meldeplikt og vilkår for tigging er virkemidler som kriminaliserer tigging.

#### Nærmere om meldeplikt

Departementets forslag innebærer blant annet å endre politilovens § 14 ved å presisere adgangen til å pålegge tiggere meldeplikt til politiet. Etter dagens regelverk er det allerede adgang til å pålegge tiggere en meldeplikt, og det har vært praktisert i flere politidistrikt. Det framstår derfor som uklart for Juss-Buss hva som er hensikten med lovendringen. Vi kan ikke se at dette er redegjort for i høringsbrevet.

Juss-Buss kan heller ikke se at meldeplikt er et hensiktsmessig virkemiddel for å forhindre bostedsløshet, sanitære utfordringer osv. som departementet omtaler i høringsbrevet. Ordensforstyrrelser har man allerede hjemmel for å forhindre. Hvilken positiv virkning departementet mener en meldeplikt vil få er uvisst. Erfaringene med meldeplikt som det vises til i høringsbrevet har ikke hatt de tiltenkte virkninger. Det er omfattende oppfølging av tiggerne som har hatt positiv effekt, og ikke meldeplikten i seg selv.

#### Nærmere om vilkår for tigging

Vi mener det er problematisk at departementet framsetter et såpass vagt forslag. Det er ingen regulering av hvem som skal fatte beslutning om vilkår for tigging eller hvordan vilkårene skal utformes. Den eneste begrensningen er at vilkår må være begrunnet i *ordensmessige forhold*. Dette gir politiet en utstrakt og skjønnsmessig adgang til å sette vilkår for blant annet når og hvor tiggingen skal foregå.

Hva som vil være et *ordensmessig forhold*, jf. forslaget til ny § 14 i politiloven, er uklart. *Ordensmessige forhold* er et svært vidt og skjønnsmessig begrep. At dette ikke presiseres allerede i høringsbrevet er uheldig og gjør det vanskelig å ta stilling til hvordan denne regelen vil fungere i praksis. Vi frykter at hjemmelen vil gi politiet en svært vid fullmakt til å regulere tiggingen slik de til enhver tid ønsker. Like handlinger vil dermed være straffsanksjonerte i en del av landet, og straffrie i en annen. Den vide adgangen til å fastsette vilkår vil føre til at det blir vanskelig for enkeltindividet å vite hvilke forhold som er straffbare og dermed forutberegne sin rettsstilling.

Dersom lovendringa vedtas må departementet gi klare retningslinjer for hvem som skal fastsette vilkår og hva som skal dekkes av begrepet *ordensmessige forhold*.

#### Konsekvenser av brudd på bestemmelsen

Juss-Buss er bekymret for at resultatet av den foreslåtte § 14 vil bli omfattende bruk av bøter, som igjen vil gi utlendingsmyndighetene adgang til bortvisning fra Norge.

Juss-Buss er enig i departementets konklusjon om at man ikke kan utvise en EØS-borger på grunnlag av tigging alene. Den foreslåtte vilkårsstillingas konsekvenser kan imidlertid tyde på at forslaget har sin bakgrunn i at myndighetene ikke ønsker at utenlandske tiggere skal oppholde seg i Norge. Brudd på meldeplikt eller brudd på vilkårene for tigging som stilles etter den foreslåtte bestemmelsen vil medføre straffereaksjoner. Det er uvisst om Justis- og

Beredskapsdepartementet mener at kumulative brudd på den foreslåtte § 14 faktisk vil kunne kvalifisere til utvisning av en EØS-borger.

Om departementet mener at en EØS-borger skal kunne utvises på grunn av ett eller flere brudd på den foreslåtte § 14 i politiloven, vil man igjen få problemer med vanskeligheten av å forutberegne hvilke forhold som vil anses som straffbart etter ordlyden *ordensmessige forhold*. I sin ytterste konsekvens vil dette kunne føre til at det samme forholdet vil kunne føre til utvisning etter praksisen noen steder i landet, men ikke andre.

Vi mener det er helt klart at en EØS-borger som tigger aldri vil kunne utgjøre en «*en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot et grunnleggende samfunnshensyn*», jf. utlendingsloven § 122. Juss-Buss mener derfor at ett eller flere brudd på politilovens § 14 ikke vil kunne kvalifisere til utvisning. Vi mener at det er et stort behov for at dette presiseres i lovens forarbeider.

Juss-Buss savner videre en utredning av hvilken innvirkning regelendringen få for utlendinger som ikke er omfattet av EØS-regelverket og hvorvidt disse kan utvises ved brudd på den foreslåtte § 14.

Flere som oppholder seg ulovlig i Norge har av ulike årsaker ikke mulighet til å reise hjem. Ettersom de oppholder seg ulovlig i Norge, har de ikke lov til å arbeide her. Tigging vil derfor være en av få måter de lovlig kan livnære seg på. Disse menneskene vil naturligvis vegre seg for å gå til politiet for å registrere seg, når de vet at en slik registrering vil kunne medføre utvisning og arrestasjoner i medhold av utlendingsloven. I ytterste konsekvens vil disse personene bli tvunget ut i kriminalitet. Dette vil påføre samfunnet betydelige ulemper.

### **Juss-Buss' forslag til alternative løsninger**

Juss-Buss mener, på bakgrunn av det ovenstående, at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig å foreta den foreslåtte endringa i politiloven. Vi mener at myndighetene i stedet må iverksette andre tiltak for å bedre tiggernes situasjon. Blant annet må sosialarbeidere oppsøke tiggere med bistand framfor at politiet pålegger dem restriksjoner.

Uansett bør departementet avvente innføring av straffereaksjoner til den omtalte vurderinga av om det er grunnlag for sosialpolitiske tiltak er ferdigstilt.

De utgiftene som tilkommer ved å regulere tigging bør i stedet benyttes til å bedre situasjonen for tiggere. Dette kan gjøres ved for eksempel å innføre tiltak som norskopplæring, diverse kurs og jobbsøkerkurs som er tilpasset rumenske og bulgarske borgere som ønsker å komme inn på det norske arbeidsmarkedet.

I tillegg bør det tilbys boliger til arbeidssøkende EØS-borgere og EØS-borgere som livnærer seg på tigging i Norge som ikke har mulighet til å skaffe seg ordinær overnatting på egen hånd. Det vil være langt mer hensiktsmessig å se på arbeidssøkende og tiggere som ressurspersoner og ikke som en belastning for samfunnet.

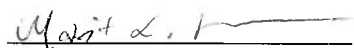
Uansett bør det etableres tilgjengelige sanitæranlegg for personer som er tvunget til å benytte andre enn de ordinære overnattingssteder.

Dersom lovforslaget vedtas, mener Juss-Buss at utvisning på grunn av en eller gjentatte overtredelser av den nye politilovens § 14, må gi krav på fri rettshjelp. Dette må hjemles i lov.

\*\*\*

Ved spørsmål til høringsuttalelsen, ta kontakt med daglig leder hos Juss-Buss Marit Lomundal Sæther på telefon 928 06 454.

Vennlig hilsen  
på vegne av Juss-Buss



Marit Lomundal Sæther

Hedda Larsen Borgan  
Marie Lilleløkken  
Benedikte Cecilie Nilsen  
Victoria Bendiksbj Wilkinson  
Marte Eikeland Vangen  
Ksenia Shiplevaya  
Astrid Iversen  
Siri Solend  
Magnus Osa Lie  
Veronika Scherger  
Peder Christian Borgenheim