



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
12/2415

Vår referanse
2013/00616-10 008

Dato
18.03.2013

Høring - forslag til endring i politiloven (adgang til å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted)

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 15.02.2013. Høringsfristen er etter avtale med Jan Austad forlenget til 19.03.2013.

Kommunens adgang til å regulere visse forhold på offentlig sted er hjemlet i politiloven § 14, hvoretter kommunene kan gi bestemmelser i politivedtekter om de forhold som er listet opp i bestemmelsens punkt 1 til 7. Overtredelser av påbud eller forbud gitt i medhold av denne bestemmelsen straffes etter politiloven § 30 nr. 4.

Departementet foreslår å innta et nytt punkt 8 i politiloven § 14 første ledd om at kommunene i sine politivedtekter kan gi bestemmelser:

”om meldeplikt for den som vil samle inn penger på offentlig sted til egne eller andres formål. Meldeplikten kan også omfatte den som vil fremføre sang og musikk eller stille til oppvisning eller fremvisning. Det kan settes bestemmelser om at politiet kan fastsette vilkår, herunder med hensyn til tid og sted for virksomhet som er gjenstand for meldeplikt. Slike vilkår må være begrunnet i ordensmessige forhold.”

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt. Vi har mottatt svar fra Oslo, Rogaland, Hordaland, Agder, Helgeland, Nordre Buskerud, Romerike, Sunnmøre og Søndre Buskerud, Sør-Trøndelag og Østfold politidistrikt. Høringssvarene følger vedlagt i kopi.

Agder, Helgeland, Nordre Buskerud, Romerike, Sunnmøre, Søndre Buskerud og Østfold politidistrikt støtter departementets forslag. Oslo og Rogaland politidistrikt går i mot forslaget. Hordaland og Sør-Trøndelag politidistrikt uttaler seg kritisk til virkningen av forslaget, jf. nedenfor.

Vi har merket oss at departementet ifølge høringsbrevet (side 15) ”ikke ser grunnlag for å foreslå å gjeninnføre et forbud mot tigging.” Samtidig fremheves at det er ”behov for å

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

vurdere tiltak av ulik art for å dempe omfanget av tiggingen for å sikre ro og orden, ivareta befolkningens trygghet og forebygge straffbare handlinger.” Politidirektoratet savner her en nærmere drøftelse opp mot prinsipper for kriminalisering som beskrevet i Ot.prp. nr. 90 Om lov om straff (straffeloven) kapittel 7 (side 82-93).

Tigging var tidligere regulert i løsgjengerloven §§ 11-14, men ble etter forslag fra straffelovkommisjonen avkriminalisert i 2006. Politidirektoratet støttet i sitt høringsvar av 26.02.2003¹ i utgangspunktet forslaget om å oppheve løsgjengerloven, men uttalte samtidig at:

”... tigging er et utbredt problem særlig i de større byene, og bør derfor ikke uten videre avkriminaliseres. Selv om truende eller kvalifisert plagsom tigging kan rammes av andre bestemmelser som for eksempel utkastet § 20-1 om ordensforstyrrelse eller § 26-10 om hensynsløs atferd, kan det i slike saker ofte være vanskelige bevissspørsmål.”

For øvrig viser vi til at Oslo politidistrikt, jf. også vårt brev av 04.06.2012, tidligere har påpekt at det er dårlig ressursbruk å bøtelegge disse personene for aggressiv tigging, jf. straffeloven § 350, og eventuelt benytte soningsplasser til avsoning av bøtene.

Som det fremgår av høringsbrevet er vi nå i en annen situasjon enn på tidspunktet forbudet mot tigging ble opphevet. Politidirektoratet er primært av den oppfatning at et forbud mot tigging bør gjeninnføres, særlig på bakgrunn av de erfaringer som er gjort i Oslo politidistrikt, med ikke utbetydelige ordensproblemer, utrygghet blant for befolkningen og utbredt vinningskriminalitet. Politidirektoratet har også tidligere i brev av 04.06.2012 tatt til orde for en slik lovendring. Vi viste den gang i vår begrunnelse til at:

”Det er krevende for politiet at tigging er lovlig når man samtidig ser at det er utfordringer med å opprettholde ro og orden samt å bekjempe kriminalitet knyttet til tigger-miljøet. Det stiller politiet overfor dilemmaer når privatpersoner og næringsdrivende melder fra, og forventer at politiet skal ”rydde opp”. Her som ellers må det lokale politiet gjøre sine prioriteringer av de oppdrag som skal løses. En kriminalisering vil formentlig gi en nedgang i tilstrømmingen av tiggere og således avhjelpe de utfordringer dette medfører. En kriminalisering vil også tilrettelegge for en mer effektiv utnyttelse av utlendingsloven og bortvisningsinstituttet.”

Også Hordaland, Oslo og Sør-Trøndelag politidistrikt uttaler at et forbud mot tigging vil være det mest effektive virkemiddelet.

Politidirektoratet går prinsipielt inn for et generelt tiggeforbud.

Et alternativ kan være at det gis en hjemmel i politiloven § 14 for at kommunene kan ta inn i sine politivedtekter et forbud mot tigging. Det geografiske anvendelsesområdet for en lokal forskrift vil imidlertid, i motsetning til et generelt forbud, være begrenset til offentlig sted. Det må uansett utredes nærmere hvilke aktiviteter som skal være gjenstand for kriminalisering, herunder utarbeides grensdragninger mot annen lovlig virksomhet.

¹ Høringsvar til NOU 2002: 4 Ny straffelov, straffelovkommisjonens delutredning VII

Med dette som utgangspunkt har Politidirektoratet følgende merknader til høringsbrevet og endringsforslagene:

2. Merknader til endringsforslaget

Etter departementets syn kan meldeplikt være et hensiktsmessig tiltak i innsatsen mot uheldige utslag av tigging. Samtidig heter det under administrative og økonomiske konsekvenser at ”det er grunn til å anta at bare en mindre andel av kommunene vil se grunnlag for meldeplikt.”

En hjemmel for kommunene til å pålegge meldeplikt for alle typer pengeinnsamlinger på offentlig sted er innfortolket i dagens politilov, og flere titalls kommuner, herunder Bergen, Fredrikstad og Trondheim, har allerede tatt inn slike bestemmelser i sine politivedtekter. Som høringsnotatets gjennomgang av erfaringer fra utvalgte politidistrikt viser, synes innføring av meldeplikt ikke å ha hatt den tiltenkte effekt med hensyn til å begrense virksomheten og gi en bedre oversikt over antall tiggere og deres identitet. En eventuell nedgang i virksomheten er også vanskelig å måle, idet det er vanskelig å ha en kvalifisert oppfatning av hvordan situasjonen ville vært uten meldeplikt. Det foreligger således ikke dokumentasjon som understøtter at en registreringsordning er et tilstrekkelig virkemiddel for å redusere uheldige utslag av tigging – særlig i de store byene hvor aktiviteten forventes å være størst. I tillegg kommer at en meldeplikt i store bykommuner vil være svært ressurskrevende for politiet å følge opp, særlig for Oslo politidistrikt.

Oslo politidistrikt uttaler at

”... det 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. Vi stiller også spørsmålsteget ved hensiktsmessigheten av å bruke politiets ressurser på utfordringer som etter vårt syn hovedsakelig er av utlendingspolitisk og sosialpolitisk karakter.”

Politimesteren i Sør-Trøndelag uttaler:

”I Sør-Trøndelag politidistrikt har vi hatt en slik mulighet innen Trondheim kommune, jfr politivedtektene for Trondheim kommune. Etter min vurdering har ikke ordningen 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 tilstrømming av tiggere, noe som gjør selve meldeplikten ressurskrevende og som også medfører at det er krevende å kontrollere om tiggerne har overholdt meldeplikten. På nåværende tidspunkt vil et slikt register antakelig også være lovstridig.

En meldeplikt vil dermed være arbeidskrevende og gi politiet lite verktøy for å regulere og forhindre tiggingen. I verste fall vil det kunne framstå som at politiet legitimerer og godkjenner tiggingen.

Sett i fra mitt ståsted kan man vanskelig kreve at politiet skal fjerne tiggingen eller ordne opp i den uten klare lovhjemler. Den eneste klare lovhjemmelen som vil kunne ha virkning, etter min vurdering, er et forbud mot tigging. Uten en slik lovhjemmel står politiet uten verktøy til å ta tak i tiggingen på en hensiktsmessig måte.

Slik det ser ut nå vil antallet tiggere øke sterkt fra tidligere år. De problemene som følger i kjølvannet av tiggingen som forsøpling, tyverier, folks utrygghetsfølelse og mulig menneskehandel vil dermed også øke uten at noen vil kunne forhindre dette.”

Rogaland politidistrikt uttaler:

”Vi ser en risiko for at meldeplikt kan medføre mye ekstra arbeid. For at meldeplikten skal ha realitet, må tiggerne registreres med riktige personalia i et dertil egnet register, for eksempel PO. Det må sikres hjemmel for å lagre opplysningene også etter at tiggingen er opphørt ettersom opplysninger ikke kan slettes fra PO. Videre må det utarbeides informasjon på aktuelle språk. Dette gjelder både ved registreringen og ved kontroll ute i gaten. De praktiske sidene ved kontrollen ute må ikke undervurderes. Dersom brudd på meldeplikt skal ha realitet, må politiet kunne kommunisere med tiggerne. Hva skal politiet gjøre dersom en utenlandsk tigger ikke forstår et spørsmål på engelsk eller et annet vanlig fremmedspråk? Skal tiggeren bringes inn for kontroll? Skal vedkommende visiteres for å se etter legitimasjon? Vi er meget usikre på om dette er en riktig ressursbruk.”

Også Hordaland politidistrikt påpeker at den foreslåtte ordningen krever oppfølging og bruk av ressurser.

Politidirektoratet vil understreke behovet for dialog mellom kommune og politidistrikt forut for en eventuell innføring av forskriftbestemmelser om meldeplikt. Dette gjelder både i forhold til en kartlegging og vurdering av uheldige utslag av tigging i kommunen og politiets ressurser til å prioritere oppfølging og kontroll av denne gruppen.

Rogaland politidistrikt uttaler:

”Om meldeplikt skal innføres bør være opp til en konkret vurdering i aktuell kommune og politidistrikt, hvor politidistriktets synspunkt – ut fra en politifaglig vurdering - må være avgjørende. Det er viktig at dette ikke blir en bestemmelse om kun har signaleffekt uten realiteter.”

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

Politidirektoratet viser til den utførlige redegjørelse om bruk av utlendingsloven overfor utenlandske tiggere m.v. i Oslo politidistrikts brev av 31.05.2010, som følger vedlagt

Nærmere om departementets forslag

Meldeplikten gjelder alle som samler inn penger på offentlig sted, uansett om det er privatpersoner eller organisasjoner som står bak pengeinnsamlingen, og uansett om de innsamlede midlene går i innsamlerens egen lomme eller til andre formål. Som påpekt av Oslo politidistrikt skaper forslaget en rekke juridiske gråsoner. Dette gjelder både i forhold til forskriftens geografisk anvendelsesområde og hvilken type aktivitet som utløser meldeplikten.

I normalpolitivedtekten § 1 er ”offentlig sted” definert slik:

”Med offentlig sted forstås gate, vei, herunder fortau, sti, park, torg e.e., bru brygge, kai, strand, anlegg eller annet sted som er alminnelig beferdet eller bestemt for alminnelig ferdsel.”

Det bør fremgå klart av forarbeidene hva som er å anse som ”alminnelig beferdet eller bestemt for alminnelig ferdsel”, jf. også legaldefinisjonen av offentlig sted i straffeloven § 7 nr. 1 og definisjonen av ”veg” i vegtrafikkloven § 1 nr. 1 a. Det samme gjelder i forhold til avgrensningen mot private interesser, for eksempel kjøpesentre og restauranter.

Etter forslaget skal meldeplikten også omfatte fremføring av sang og musikk. I dagens normalpolitivedtekt heter det i § 4 første ledd:

”Den som på eller ut mot offentlig sted vil framføre sang eller musikk, stille til oppvisning eller framvisning eller gjøre bruk av høyttaler, må sende melding til politiet.”

Denne bestemmelsen tar utgangspunkt i rene kunstneriske prestasjoner, for eksempel musikkstudenter eller musikere som om sommeren ønsker å spille på offentlig sted. Selv om dette i utgangspunktet ikke har pengeinnsamling som hovedbegrunnelse, vil det også i disse tilfelle ofte foreligge en forventning om å få noen mynter for innsatsen. Det antas derfor at også meldeplikten for fremføring av musikk eller annen opptreden, bør knyttes opp til pengeinnsamling. Dersom dette ikke gjøres innebærer det at det må etableres klare retningslinjer fra hva som faller inn under hvilken kategori. Det forutsettes ikke å tillegge politiet å foreta en vurdering av hva som er kunstnerisk opptreden og hva som er tiggning ved bruk av instrumenter e.l..

Det går imidlertid en grense mellom denne type virksomhet, og virksomhet som faller inn under arrangementer etter normalpolitivedtekten §§ 23 og 24, eller eventuelle kunstneriske fremføringer som er ment som reklame for arrangementer og hvor det ikke foreligger noe insitament til å gi penger.

Det bør også gå klart frem hvorvidt for eksempel uanmodet utføring av tjenester og salg av småvarer skal anses omfattet.

Adgang til å sette vilkår

Nytt i forhold til gjeldende rett er at det i lokal forskrift kan åpnes for at politiet kan fastsette vilkår for pengeinnsamling på offentlig sted av ordensmessige hensyn, blant annet med hensyn til tid og sted for virksomheten, likevel slik at det ikke gjør det umulig å samle inn penger på en hensiktsmessig måte. Det heter i høringsbrevet at ”utgangspunktet bør være at man tilstreber å unngå å sette vilkår, men at politiet ut fra konkrete erfaringer med ordensforstyrrelser kan innføre vilkår.” Vi legger til grunn at endringsforslaget vil gi politiet hjemmel for å fastsette nærmere bestemte vilkår i forebyggende øyemed, i motsetning til politiloven § 7 som gir politiet adgang til å stanse forstyrrelser av den offentlige orden og ro. Vi antar for øvrig at en i begrepet ”ordensmessige forhold” legger samme innhold som i ”offentlig orden” i politiloven § 2, se nærmere ”Politirett” 2. utg., Auglend m.fl. side 284.

Samtlige politidistrikt som uttaler seg om spørsmålet er positive til adgangen til å sette vilkår. Det er videre, som påpekt av flere politidistrikt, viktig at det fremgår klart av forarbeidene hvilke vilkår det anses hensiktsmessig at politiet kan sette. Vi viser her også til

det som fremkommer ovenfor om behovet for en klargjøring av hva som er å anse som et offentlig sted.

Som eksempler på betingelser nevnes i høringsbrevet vilkår om at pengeinnsamling ikke kan foregå ved at pengeinnsamlere stanser eller går etter mulige givere på gaten, eller at pengeinnsamling ikke skal finne sted på nærmere definerte, sterkt beferdede steder der publikum er særlig utsatt for lommetyverier, eller at pengeinnsamling ikke tillates om nettene, der dette har bidratt til uorden på offentlig sted.

Det fremgår for øvrig av høringsbrevet at politiet må informere de som melder seg som pengeinnsamlere hvilke vilkår som gjelder for virksomheten.

Gjennomføring av meldeplikten

Det er ikke omhandlet nærmere i høringsbrevet hvordan meldeplikten skal gjennomføres, varigheten av "tillatelsen" m.v..

Politidirektoratet antar at meldeplikt må skje ved at den som vil registrere seg må møte opp personlig hos politiet med godkjent legitimasjon. Dette kreves allerede i en del kommuner som har meldeplikt. Det kan ved utarbeidelse av ny normalpolitivedtekt utformes krav om hvordan registrering og legitimering skal skje.

Meldingen vil kun gi adgang til pengeinnsamling i den aktuelle kommunen. Dersom pengeinnsamleren krysser grensen til nabokommunen, må vedkommende registrere seg på nytt dersom denne kommunen har innført registreringsplikt for pengeinnsamling.

Meldingen bør videre gjelde for en begrenset periode. For utenlandske statsborgere bør meldingen maksimalt være gyldig for den tiden vedkommende har lovlig opphold i landet. Dersom personen i denne tiden reiser til en annen kommune, vil den nye registreringen kun gjelde for en periode som ikke går ut over den gjenværende tiden for vedkommendes lovlige opphold.

Det er heller ikke omtalt i høringsbrevet hvorvidt en ser for seg at politiet skal utstede individuelle bekreftelser for de som har overholdt meldeplikten. Politidirektoratet vil fraråde en slik ordning, idet dette vil kunne fremstå som at politiet legitimerer pengeinnsamlingen.

Som påpekt av departementet må en meldepliktordning utformes og praktiseres slik at hindringer ikke legges i veien for individer og organisasjoner som ønsker å støtte veldedige tiltak med en innsamling.

For pengeinnsamling på offentlig sted i regi av de store organiserte innsamlingene, som for eksempel den årlige TV-aksjonen, bør det være adgang til å forenkle registreringsprosessen. I slike tilfelle bør den lokalt ansvarlige for innsamlingen på forhånd kunne sende inn lister over "sine" bøssebærere med de nødvendige opplysninger. Det kan ikke være nødvendig at alle bøssebærere skal registrere seg ved oppmøte hos politiet. Disse bøssebærerne får allerede i dag tildelt "legitimasjon" fra arrangøren.

Når det gjelder hva et register skal inneholde, må det være opplysninger som er tilstrekkelig til å kunne identifisere personen. Som legitimasjon må det kreves fremlagt godkjent legitimasjon. Dette antas ikke å være problem for utenlandske borgere som kommer hit for

å samle inn penger, da det uansett stilles krav om at disse må kunne fremlegge gyldig pass eller annet godkjent reisedokument.

Register

En ordning med meldeplikt forutsetter registrering av de personer som er gjenstand for meldeplikten. Det er ikke omhandlet i høringsbrevet hvorvidt det skal etableres et nytt register for dette formålet, eller om eksisterende systemer anses hensiktsmessige. Etter Politidirektoratets oppfatning må registreringer av personer som har overholdt meldeplikten være tilgjengelig gjennom et sentralt system, ikke minst på grunn av økt mobilitet blant pengeinnsamlere og utenlandske statsborgere med tidsbegrenset opphold i riket, samt muligheten for å ta ut statistikk over utviklingen.

Vi har merket oss at dersom lovforslaget til endring av politiloven § 14 blir vedtatt, må det gis en forskrift til registeret hvor det blant annet vil bli fastsatt hvilke opplysninger som skal registreres og når de skal slettes.

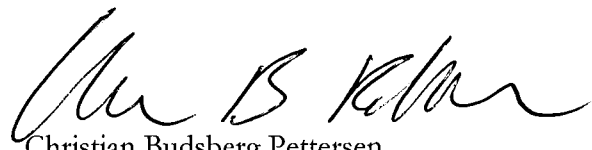
3. Andre forslag

Departementet presiserer at det ikke har konkludert med tanke å på hvilke tiltak som er nødvendige eller hensiktsmessige, og ber om høringsinstansenes forslag til alternative tiltak. Vi viser her til vårt prinsipale standpunkt under punkt 1.

Det bør etter direktoratets oppfatning i tillegg åpnes for at kommuner gjennom politivedtekt kan forby overnatting ute på offentlige steder. Dette gjelder ikke minst hvor en gruppe personer etablerer seg på mer eller mindre "permanent" basis. Slike leirer utgjør et ordensmessig problem, men bidrar også til forsøpling og tilgrising av området da de aktuelle områder ikke er beregnet som overnattingssted og således ikke har nødvendige sanitære fasiliteter. I dag har enkelte kommuner i sine politivedtekter forbud mot telting, camping e.l. og overnatting i offentlige parker, grøntarealer og friområder i tettbygd strøk. Det har i enkelte kommuner vært tatt opp til diskusjon et ønske om å kunne forby overnatting på offentlig sted også på andre steder enn de foran nevnte.

Med hilsen

 Vidar Refvik
 ass. politidirektør


 Christian Budberg Pettersen
 avdelingsdirektør

Saksbehandler:
 Gunnvor Hovde
 Tlf: 23364129

Vedlegg:
 11



POLITIET

Oslo kommune - Byrådsavdelingene
Rådhuset
0037 OSLO

Deres referanse
201200959

Vår referanse
2012/09036-2 003

Dato
18.12.2012

Høring - Endring i politivedtekt for Oslo kommune

Jeg viser til forslag om endring i Oslo kommunes politivedtekt § 2-1 femte ledd og § 2-2.

§ 2-1 femte ledd om overnatting på offentlig sted

Forslaget til endring er fremmet av Oslo politidistrikt, og det er vel derfor lite overraskende at vi støtter forslaget. Når det gjelder bakgrunnen for forslaget viser jeg til begrunnelsen som ble gitt herfra da forslaget ble fremmet:

”Forslaget antas å fjerne de gråsonene som finnes i dag med hensyn til hvor det er lov å overnatte, og det vil gi politiet et bedre rettslig grunnlag for å gripe inn overfor uønsket og sjenerende overnatting”

”Svakheten med dagens bestemmelse er at den ikke omfatter andre områder enn parker, grøntarealer og friområder. Politiets erfaring er at slike andre områder i svært stor grad benyttes til overnatting av utenlandske sesongmessige bostedsløse”

Slik forslaget er formulert nå vil enhver form for overnatting i motorvogner være i strid med bestemmelsen. Dette gir bestemmelsen et bredere virkeområde enn det som er nødvendig for å ivareta hensynet til ro og orden. Enkelte typer overnatting i motorvogn medfører ingen forstyrrelser av offentlig ro og orden. Årsaken til at Oslo politidistrikt inkluderte motorvogner i forslaget er at det er nær sammenheng mellom overnatting i motorvogn og overnatting utendørs eller i provisoriske ly. Vår erfaring er at den form for overnatting som utgjør et ordensproblem ofte skjer dels i og dels utenfor motorvogner. Vår erfaring er videre at selv om overnatting i motorvogner i seg selv er til begrenset sjenanse, så er slik overnatting ofte en kilde til forsøpling og uhygieniske forhold i nærområdet. Oslo politidistrikt vil praktisere bestemmelsen slik at overnatting som ikke er til sjenanse som klar hovedregel ikke vil bli anmeldt, slik praksis er for mange andre straffebud som favner videre enn det som er strengt nødvendig for å ivareta formålet.

Oslo politidistrikt

91 Strategisk Stab, besøk: Grønlandsleiret 44, 0190 OSLO
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 66 90 50 Faks: 22 66 87 01

Org. nr.: 961398142
Postgiro: 7694.05.08319

§ 2-2 om sang, musikk, innsamling av penger, .m.m på offentlig sted

Som det også fremgår av høringsbrevet har Oslo kommune tidligere fremmet et forslag om at tigging/pengeinnsamling skal forhåndsmeldes til politiet. Oslo politidistrikt var sterkt kritisk til dette forslaget.

I det forslaget som nå fremmes er kravet om forhåndsmelding knyttet til enhver form for pengeinnsamling, mens det tidligere forslaget kun omfattet tigging. Denne endringen medfører at man fjerner en gråsoner mellom hva som skal regnes som tigging og ikke. Gråsonen mellom pengeinnsamling og reell salgsvirksomhet blir derimot ikke fjernet, slik at ”rosesalg” og andre former for pågående salgsvirksomhet, samt salg med et klart støtteelement fortsatt vil være i en gråsoner. I sistnevnte kategori kan nevnes salg av kakebokser til inntekt for skoleturer, salg av boller ved Operasjon dagsverk og salg av jakkemerker ol. til støtte for veldedige formål (Rosa sløyfe, Redningsselskapet mm).

Selv om en meldeplikt ikke medfører samme arbeidsmengde som en søknadsplikt, vil politiet – hvis ordningen skulle fungere – bli nødt å bruke tid på et stort antall meldinger om aktiviteter som har liten eller ingen interesse for politiets primære oppgaver. Dette fremstår som meningsløs ressursbruk.

De aktivitetene som for øvrig er nevnt i § 2-2 er av en slik karakter at de kan gå ut over hensynet til offentlig ro, orden og ferdsel. Politiet har derfor nytte av melding om slike aktiviteter – og lovhjemler for å forby eller stille vilkår knyttet til slike aktiviteter. Politiet har i dag ingen hjemler for å forby uønsket tigging eller annen pengeinnsamling med mindre det truer offentlig ro, orden og ferdsel – noe som vil være svært vanskelig å ta stilling til på bakgrunn av en melding.

Vedlagt brev til Politidirektoratet 24. juni 2010 hvor Oslo politidistrikt har en grundig redegjørelse for ulempene knyttet til en slik regulering av tigging/pengeinnsamling. Vedlagt også brev til Politidirektoratet 31. mai 2010 og brev til Politidirektoratet 30. mai 2012 om samme tema. Det som fremkommer i disse brevene har samme gyldighet i dag.

Kort oppsummert vil Oslo politidistrikts sterkt fraråde å vedta den foreslåtte endringen. Hvis det er et reelt politisk ønske om å stanse/begrense aktiviteten til utenlandske tiggere i Oslo og Norge, er vårt syn at man må bruke utlendingslovens bestemmelser og stille krav om at utlendinger må kunne livnære seg på annen måte enn ved tigging (og prostitusjon). Alternativt må man innføre et generelt forbud mot tigging. Det vises til nærmere begrunnelse i vedleggene nevnt over.

Med hilsen

Sveinung Sponheim
visepolitimester

Saksbehandler:
Kai Spurkland
Tlf: politiadvokat



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

MOTTATT
28 FEB 2013

POLITIDIREKTORATET	
28 FEB 2013	
Ansvar: 08-13	Ansvar: 008
Saksnr: 13/616	Idnr: 2

Deres referanse
12/2415-JAA

Vår referanse
2013/01392-2 008

Dato
22.02.2013

Høring - forslag til endring i politiloven - adgang til å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling og til å regulerer pengeinnsamling på offentlig sted

Jeg viser til ovennevnte forslag.

Oslo politidistrikt har tidligere uttalt seg kritisk til forslag om å endre politivedtektene for Oslo slik at tigging og/eller andre former for pengeinnsamling skal være søknadspliktig eller meldepliktig til politiet. Jeg viser blant annet til vedlagte:

- Brev til Politidirektoratet 31. mai 2010.
- Brev til Politidirektoratet 23. juni 2010.
- Brev til Oslo kommune 18. desember 2012.

Som det fremgår av de ovennevnte brevene er Oslo politidistrikt sterkt kritisk til at det innføres slike regler i politivedtektene for Oslo. Bakgrunnen for vårt syn er kort oppsummert at det 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. Vi stiller også spørsmål ved hensiktmessigheten av å bruke politiets ressurser på utfordringer som etter vårt syn hovedsakelig er av utlendingspolitisk og sosialpolitisk karakter.

Det forslaget som nå sendes på høring gjelder pl § 14 som er hjemmelen for de lokale politivedtektene. Hvis endringen blir vedtatt blir den ikke automatisk en del av politivedtektene for Oslo, men endringen klargjør at det kan vedtas slike regler også i politivedtektene for Oslo. Som det fremgår av høringsbrevet har departementet og direktoratet stadfestet denne typen bestemmelser i politivedtekter i andre kommune i flere år. Endringsforslaget åpner for at politiet kan stille vilkår, men presiserer at de må være begrunnet i ordensmessige forhold. Slik vi oppfatter det innebærer forslaget i liten grad en endring av rettstilstanden sammenliknet med i dag.

Oslo politidistrikt kan likevel vanskelig gi sin tilslutning til denne endringen i pl § 14. Det å innta en slik bestemmelse i normalpolitivedtekten vil øke sannsynligheten for at den blir tatt


Oslo politidistrikt

91 Strategisk Stab, besøk: Grønlandsleiret 44, 0190 OSLO
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 66 90 50 Faks: 22 66 87 01

Org. nr.: 961398142
Postgiro: 7694.05.08319

inn i de lokale politivedtektene. Vi ser ingen grunn til å tilrettelegge for at politivedtektene kan få bestemmelser som etter vårt syn er direkte uheldige.

Med hilsen



Sveinung Spørheim
visepolitimester

Saksbehandler:
Kai Spurkland



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 Oslo
Att Morten Hojem Ervik

Deres referanse

Vår referanse

Dato

24.06.2010

Regulering av tiggevirksomhet via politivedtektene

Innledning

Det vises til mail av 21. juni vedr anmodning om ytterligere redegjørelse for Oslo politidistrikts syn på rettslige aspekter vedr håndtering av ordensmessige problemstillinger knyttet til tigging, som har utviklet seg til å bli et ordensproblem av ikke ubetydelig omfang i Oslo. I all hovedsak er det rumenske borgere det er snakk om. De lever til dels under helt uakseptable forhold, og det er tatt initiativ for å se på hvordan situasjonen kan endres. Oslo politidistrikt har lagt frem sitt syn på hva som etter vår mening vil være en løsning som er god; idet den "treffer" de grupper som er bakgrunnen for bekymringer, samtidig som løsningen er ressursmessig håndterlig for politiet. Dette har vi utførlig gjort rede for tidligere, jf vårt brev av 31. mai 2010. Justisdepartementet har nå bedt om en redegjørelse for hvorfor det er lite heldig/umulig å gjennomføre en endring i politivedtektene som vil innebære en meldeplikt for tiggere, som vi har gitt uttrykk for i vårt forrige brev.

Hvordan endringen(e) i politivedtektene er tenkt, og hvordan de skal håndheves er ikke beskrevet eller på annen måte klarlagt, og det synes ikke å foreligge noen slik utredning fra Bergen kommune v. Hordaland politidistrikt heller, som er den kommunen som har en politivedtekt som omhandler "pengeinnsamling". Oslo politidistrikt er derfor et stykke på vei henvist til å gjette hvordan en slik ordning skal være/er ment å fungere, og må kommentere ut fra disse forutsetningene.

For Bergen¹ (og for Namdal) er det en tilføyelse i politivedtekten som så vidt vites disse byene er alene om:

§ 4. Sang og musikk, reklame m.m.

Den som på eller ut mot offentlig sted vil framføre sang eller 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. (Min utheving).

¹ Politivedtektene for Bergen er stadfestet av Justisdepartementet i 1999.

Oslo politidistrikt

91 Strategisk Stab, besøk: Grønlandsleiret 44, 0190 OSLO
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 66 90 50 Faks: 22 66 87 01

Org. nr.: 961398142
Postgiro: 7694.05.08319

Politivedtektene i Oslo er fra 2007, og avløste politivedtekter fra 1996. Verken den någjeldende eller forgjengeren har bestemmelser som direkte eller indirekte omhandler tiggings, pengeinnsamling mv. Heller ikke normalpolitivedtekt fra 1996 – eller dens forgjenger – synes å ha en slik formulering. I Oslo er det for øvrig heller ikke meldeplikt for å dele ut reklame mv. (Pol.vedt. § 2-2).

Jeg legger til grunn at i Bergen anser politiet at tiggings er å betrakte som pengeinnsamling, og at meldeplikten som den er beskrevet i politiloven § 11 skal overholdes, slik at pengeinnsamlere må sende melding til politiet. Å overtre politivedtektene er straffesanksjonert, jf politiloven § 30 jf nr. 4. En pengeinnsamler som ikke har sendt melding, begår derfor en straffbar handling som han kan bøtlegges for, og vil også kunne bortvises i medhold av politiloven § 7, 1. ledd nr 3 – for å stanse pågående lovbrudd.

Oslo politidistrikt ser en rekke problemer med en slik regulering og fremgangsmåte. Vi mener det er tvilsomt om politivedtekter kan ha en slik ordlyd, og vi mener også at håndhevingen vil representere en rekke utfordringer – både praktisk og opp mot annen lovgivning, i særlig grad diskrimineringsloven.

Hva kan bestemmes og straffesanksjoneres i politivedtektene?

Av politiloven § 14² om politivedtekter fastsettes bl.a. at:

- I vedtekter som fastsettes av kommunen og godkjennes av departementet eller den instans departementet fastsetter, kan det gis bestemmelser
 - 1 om å opprettholde ro og orden, sikre ferdselen og for å hindre tilgrising, herunder klistring og maling på vegger, murer o l., på steder som er alminnelig beferdet eller bestemt for alminnelig ferdsel. Bestemmelser om hunder og hundehold fastsettes etter hundeloven.
 - 2 (...)
 - 3 om meldeplikt for den som vil holde et arrangement som er allment tilgjengelig, selv om arrangementet ikke skjer på offentlig sted, når arrangementets art eller størrelse gjør det sannsynlig at politioppsyn blir nødvendig av hensyn til ro og orden eller avvikling av trafikken. Meldeplikten kan også omfatte sammenkomst med dans eller annen tilstelning av overveiende selskaperlig eller underholdende art for medlemmer av forening eller lignende sammenslutning
 - 4 om at det for arrangement på offentlig sted som overveiende er av underholdningsmessig, kunstnerisk, selskaperlig eller kommersiell art, og som har et omfang som åpenbart vil medføre behov for betydelige ferdselsreguleringer eller vakthold, må leveres inn søknad i stedet for melding etter § 11. Nærmere frist for innlevering av slik søknad kan fastsettes
 - 5 (...)
 - 6 om regulering av ervervsvirksomhet på offentlig sted som ikke faller inn under regulering i andre lover
 - 7 (..)
- (...)

I politivedtektene kan det fastsettes bestemmelser om meldeplikt for "arrangement". I politiloven § 11 er arrangement angitt å være *demonstrasjon, opptog, møte, stand eller lignende*. Etter Oslo politidistrikts oppfatning kan ikke tiggevirksomhet eller barns tombola, basar eller loddsalg anses som et arrangement.

Som Oslo politidistrikt relativt utførlig har gjort rede for i vårt brev av 31. mai 2010, vurderte departementet i forbindelse med oppheving av løsgjengerloven å "utvide

² Politiloven er fra 1995.

hjemmelsgrunnlaget for kommunenes adgang til å fastsette vedtekter i politiloven § 14 nr. 1" mv – for å kunne gi politiet en bortvisningsadgang. Departementet uttalte da – jf også vårt forrige brev – følgende:

”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 personer som har et behov for å bortvise personer som i betydelig grad forstyrrer omgivelsene, anledning til å fastsette bestemmelser som 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 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 evt stilles som vilkår for bortvisningen 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”.

Heller ikke Oslo politidistrikts forslag om å innta i politivedtektene en bestemmelse om at ingen må bedrive tiggning mv på offentlig sted ble tatt til følge. Departementet presiserte at de ikke ønsket noen "snikgjeninnføring" av et kommunalt straffesanksjonert forbud mot tiggning. Etter vår oppfatning har således departementet vurdert hva som omfattes av §14, og også hva de mente om å regulere tiggning i politivedtektene. Etter Oslo politidistrikts vurdering er det vanskelig å tenke seg at modellen med å straffeforfølge og bortvise tiggere med hjemmel i lokale politivedtekter på bakgrunn av en ren formalovertredelse er forenlig med departementets tidligere uttalelser.

Hva betyr det at et arrangement er meldepliktig?

En meldepliktig – i dette tilfelle en ”pengeinnsamler” – må sende melding til politiet med det innhold loven krever, jf politiloven § 11:

§ 11. Arrangementer på offentlig sted m.v.

Den som vil benytte offentlig sted til demonstrasjon, opptog, møte, stand eller lignende, skal i god tid på forhånd gi politiet melding om dette. For øvrig kan det ved vedtekt etter lovens § 14 gis regler om søknadsplikt for visse arrangementer på offentlig sted eller meldeplikt for arrangementer som for øvrig er allment tilgjengelige.

En melding som nevnt i første ledd, skal i alminnelighet gis skriftlig og inneholde opplysninger om arrangementets formål, omfang, ansvarlig arrangør, tidspunkt, avviklingssted og de ordenstiltak arrangøren vil sette i verk.

Politiet kan forby arrangementer som nevnt i første ledd, men bare når det er grunn til frykt for at de kan forårsake alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, eller det formål som tilsiktes fremmet eller måten dette skjer på, strider mot lov. Politiet kan iverksette nødvendige tiltak for å sikre at lovlige arrangementer som nevnt i første ledd kan avvikles uforstyrret og til minst mulig hinder for den øvrige ferdsel. Det kan også settes vilkår for avviklingen for å forebygge slike forstyrrelser eller krenkelser som nevnt i tredje ledd. Det kan herunder settes som vilkår at deltakere i demonstrasjon eller lignende ikke medbringer gjenstander som er egnet til å true eller påføre skade med. Det er forbudt for deltakere i et arrangement som nevnt i første ledd å opptre maskert, unntatt for deltakere i skuespill, maskerade eller lignende.

Politiet kan stanse eller oppløse arrangementer som nevnt i første ledd når de avvikes i strid med nedlagt forbud eller fastsatte vilkår, eller forårsaker slike krenkelser som nevnt i tredje ledd eller ved begrunnet frykt for slike.

Politiet kan også fastsette vilkår for, forby, stanse eller oppløse andre sammenkomster og tilstelninger enn dem som er nevnt i første ledd, for å hindre at noen lider overlast, for å unngå at alvorlige ordensforstyrrelser eller ferdselshindringer oppstår, eller for å gjenopprette ro og orden etter slike.

Politiet mottar meldingen, og sender i utgangspunktet ingen bekreftelse eller noen form for "lisens" tilbake, men kan som det fremgår sette vilkår – tid, sted, omfang osv. Dette er vanlig i forbindelse med demonstrasjoner. Som det vil fremgå av bestemmelsens nest siste ledd kan politiet oppløse "arrangementer", bl.a. dersom de avvikes i strid med de vilkår politiet har satt.

Det er politiet som må ha oversikt over hvem som har meldt arrangementet – her pengeinnsamlingen – slik at dersom politiet henvender seg til en tigger, må politiet avklare via oppgitte personalia og eget plankontor om vedkommende har sendt melding. Det kan tenkes språkvanskeligheter og uklarheter vedr riktig staving av navn osv som vil kunne gjøre denne avklaringen tidkrevende, men som selvsagt kan avhjelpes dersom politiet medbringer tolk på patrulje for kontroll av evt utenlandske pengeinnsamlere. Dersom det viser seg at vedkommende har sendt melding, er det vanskelig å se hva mer politiet kan gjøre, såfremt det ikke hersker en påtrengende ordensmessig situasjon, har vedkommende ikke sendt melding, kan han bøtlegges for dette, men for øvrig er det lite som hindrer vedkommende i å legge turen til nærmeste politistasjon, telefaks eller epost for å levere sin melding, og bringe forholdet i sin fortsettelse i orden. Det er vanskelig å se at denne ressursbruken er forsvarlig eller hensiktsmessig. Vi minner her om at i Oslo er det til tider svært mange tiggere. Vi er for øvrig ikke kjent med hvilken praksis Hordaland politidistrikt følger ovenfor meldepliktige som ikke har overholdt meldeplikten, men i Oslo straffeforfølges dette normalt ikke.

Man kan tenke seg at politiet har et større handlingsrom dersom politiet har mottatt meldingen om pengeinnsamlingen, og satt vilkår. Sett fra Oslo politidistrikts side er det vanskelig å tenke seg at politiet vil gå inn i rolle hvor det skal settes vilkår for den enkelte pengeinnsamlende person, mao slik at politiet skal utforme en slags lisens for hvor og når det er anledning til for eksempel å tigge, ut fra politifaglige vurderinger av den alminnelige ro og orden, og deretter håndheve dette – igjen – ovenfor svært mange. I tillegg til arbeidsbelastningen og ressursbruk og prioritering dette representerer, vil politiet gi seg i kast med en oppgave som det er vanskelig å se er gunstig for særlig mange.

Problemstillinger ved en slik regulering opp mot annen lovgivning

Dersom man legger til grunn at det ER adgang til å ha en regulering som den som finnes i politivedtektene for Bergen, og at dette er en hensiktsmessig måte å håndtere problemstillinger vedr offentlig ro og orden knyttet til tiggere på, følger det bl.a. av diskrimineringsloven § 4 at

Direkte og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn er forbudt.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt i første ledd blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre. Med indirekte diskriminering i arbeidslivet menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av forhold som nevnt i første ledd.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her.

Det er forbudt å medvirke til brudd på diskrimineringsforbudet i paragrafen her.

Hva som menes med pengeinnsamling må være relativt vidt – det er allerede nevnt tiggning, men i vanlig språkbruk ligger nok andre aktiviteter nærmere – alt fra skolebarns salg av boller til inntekt til Operasjon Dagsverk eller barnehagens salg av tegninger og brukte leker til inntekt for ny skole, til noe eldres personers salg av fargede fjær til inntekt til Sanitetsforeningen osv. Bylivet rommer mange slike aktiviteter, som får gå uten negativ oppmerksomhet fra noen – og det gjelder antakelig også i stor utstrekning de relativt fåtallige norske tiggerne. En regulering som fokuserer på det objektive – pengeinnsamlingen – fordreier en praksis som er lik ovenfor alle pengeinnsamlere. Det kan derfor by på problemer å håndheve et regelverk som dreier seg om meldeplikt fra alle som på ulikt vis ønsker seg penger, når det man egentlig ønsker å begrense er tiggning fra en gruppe utenlandske borgere. Faren for at dette kan bli ansett som indirekte diskriminering er stor, jf 3. ledd, 1. pkt – med mindre politiet følger nøyaktig samme håndhevingspraksis ovenfor alle pengeinnsamlere.

Dersom en utenlandsk pengeinnsamler skulle klage til LDO over en diskriminerende praksis fra politiets side, vil ombudet anmode om en oversikt over politiets praksis ovenfor alle pengeinnsamlere, og hvordan denne fordeler seg på de ulike grupper – mao håndheving av meldeplikten, bortvisning som følge av manglende meldeplikt, straff for ikke å ha overholdt meldeplikten. Dersom denne synes å ha en uforklaring skjev etnisk fordeling, kan ombudet vise til diskrimineringsloven § 10:

Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted brudd på bestemmelsene i §§ 4, 5, 6, 7 eller 9, skal det legges til grunn at brudd har funnet sted, hvis ikke den som er ansvarlig for handlingen, unnlattelsen eller ytringen sannsynliggjør at det likevel ikke har funnet sted slikt brudd.

Det er altså politiet som har bevisbyrden for at diskriminering ikke har funnet sted. Brudd kan i første rekke medføre økonomisk kompensasjon, men også straff i visse tilfeller:

§ 14. Oppreisning og erstatning

Den som forsettlig eller uaktsomt opptrer i strid med §§ 4, 5 første og annet ledd, 6, 7 eller 9 kan pålegges å betale oppreisning til fornærmede. Oppreisningen fastsettes til det beløp som finnes rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig.

Arbeidssøker eller arbeidstaker kan kreve oppreisning for overtredelse av §§ 4, 5 første og annet ledd, 6, 7 eller 9 i arbeidslivet uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Tilsvarende gjelder for den som søker om å bli, eller som er, medlem eller deltaker i en arbeidstaker-, arbeidsgiver- eller yrkesorganisasjon.

Erstatning for økonomisk tap som følge av brudd på loven her kan kreves etter de alminnelige erstatningsregler.

Det er vanskelig å kjenne noen entusiasme for å skulle håndtere en slik sak på vegne av politiet.

For øvrig vises det til Høyesteretts bemerkninger i dom av 12. april 2010:

Det står noe uklart for meg hva det nærmere bestemt ligger i dette utsagnet. Jeg har vanskelig for å se at det kan være et relevant hensyn ved straffutmålingen hvorvidt narkotikaforbrytelser begås av asylsøkere eller av norske statsborgere. At det kan være relevant ved den strafferettslige reaksjonsfastsettelse å legge vekt på hvorvidt en utlending blir bortvist eller utvist av riket, er innlysende, jf. også det som er gjengitt fra Riksadvokatens rundskriv. Atskillig mer problematisk forekommer det meg å være generelt å reagere strengere overfor asylsøkere med henvisning til allmennpreventive hensyn. Tvert imot må det følge av alminnelige likhetsbetraktninger at det er den straffbare handling som skal bedømmes, og at hver domfelt skal vurderes individuelt.

Det kan også fremholdes at en slik praksis som her er lagt til grunn følges i Bergen, er i strid med EMK. Forholdet til EMK ble relativt omfattende drøftet i vårt brev av 31. mai, men vi finner det hensiktsmessig å hitsette i forkortet form fra dette brevet følgende:

Til slutt står man tilbake med EMK art. 14. Dette er ikke en selvstendig rettighet, men en bestemmelse om at statens regulering av øvrige rettigheter ikke kan skje på en slik måte at det er diskriminerende, slik dette defineres i art. 14. (..)

Om det aktuelle spørsmålet uttaler Lorentzen m.fl. i Den Europæiske Menneskerettskonvention (2.utg.) s. 555 følgende:

”Det forhold, at en stat i visse spesifikke relationer behandler egne borgere annerledes end personer af fremmed statsborgerskab, er ikke nødvendigvis i seg selv i strid med art 14, når det drejer sig om udlændingeretlige spørgsmål (navnlig spørgsmålet om adgang til statens territorium),...

Samme sted fremholder forfatterne imidlertid at *utenfor det utlendingsrettslige området vil en slik forskjellsbehandling neppe kunne passere. Om man for eksempel skulle legge opp en praksis som gjorde at man valgte ut utenlandske tiggere som objekt for straffefølgning for ordensforstyrrelse eller bensynsløs eller plagsom atferd (strl. § 350 eller § 390a) ville det neppe passere, men lett kunne bli sett som en krenkelse av art. 14 i kombinasjon med art. 6. (Min utheving).*

Etter Oslo politidistrikts oppfatning er disse synspunktene av ikke liten relevans også for spørsmålet om håndheving av politivedtekter ovenfor tiggere.

Med vennlig hilsen

Roger Andresen
visepolitimester

Saksbehandler:

Runa Bunæs
Tlf:



POLITIET

MOTTATT

03 JUNI 2010

POLITIDIREKTORATET	
03 JUNI 2010	
Arkiv 08-13	År/hv 431
Baksnr 10/441	Dok.nr 001

Politidirektoratet
Pb. 8051 Dep.
0031 Oslo

Deres referanse

Vår referanse
201004096-1

Dato
31.05.2010

Bruk av utlendingsloven – utenlandske tiggere mv

1 Sakens bakgrunn:

Løsgjengerloven ble opphevet i 2006, og fra dette tidspunkt var det ikke lenger straffbart å tigge. I Ot.prp. nr. 50 (2005-2006) fremgår det at "noe av tiggervirksomheten den senere tiden har fått et mer "profesjonelt 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. Oslo politidistrikt advarte mot en lovutvikling som tilrettela for videre utvikling av den profesjonaliserte tiggervirksomheten av utenlandske tiggere, både av hensyn til de involverte, og av hensyn til den alminnelige orden og sikkerhet. Departementet foreslo isteden en endring som åpnet for straffeforfølgning av bakmenn. I nevnte Ot.prp. nr. 50 (2005-2006) vises det til at departementet i Ot.prp. nr. 113 (224-2006) opprinnelig foreslo at forbudet mot tigging ikke skulle iverksettes før de kommunene som ønsket det hadde gjort endringer i egne politivedtekter som ga muligheter for å gripe inn mot uønsket tiggervirksomhet. I Ot.prp. nr. 50 (2005-2006) vises det til Oslo politidistrikts merknader: "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."

Departementet bemerket til dette at

"Behovet for en snever utvidelse av hjemmelsgrunnlaget for kommunenes politivedtekter kan ha blitt forsterket som følge av at alminnelig tigging 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 personer som har et behov for å bortvise personer som i betydelig grad forstyrrer omgivelsene, anledning til å fastsette bestemmelser som 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 å oppføre seg truende eller ved å forstyrre den alminnelige fred og ro eller ferdslen. Å innføre en adgang til å bortvise tiggere som ikke begår noen straffbar handling, kan

Oslo politidistrikt

100 Ledelse - Ordensavdelingen
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 66 90 50 Faks: 22 66 87 01

Org. nr.: 961398142
Postgiro: 7694.05.08319

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 evt stilles som vilkår for bortvisningen 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”.

Oslo kommune foreslo likevel en bestemmelse i politivedtektene, som fastsatte at ”På eller i umiddelbar nærhet av offentlig sted må ingen bedrive tigging, tvangssalg og utilbørlig pågående salg som forstyrrer den alminnelige ro, orden eller ferdse!” mv. Dette forslaget gikk Politidirektoratet sterkt imot, og bestemmelsen er ikke inntatt i politivedtektene.

Situasjonen nå er at det i hovedstaden befinner seg et stort antall tiggere og gateselgere mv, som oppleves som dels sjenerende, dels representerer problemer mht til annen kriminalitet mv. Politiet kan straffeforfølge straffbar ”plaging” ved å innhente påtalebegjæring fra den enkelte som føler seg truet/plaget, irettføre saken osv – men dette fremstår ikke som noen realistisk og effektiv måte å håndtere problemstillingen på - og kan bortvise personer som truer ordenen mv etter politiloven § 7 – for et kortere tidsrom (noen timer). Rent generelt vil Oslo politidistrikt poengtere at enkeltforfølgning av personer for å håndtere ordensmessige situasjoner som oppstår fordi det er en gruppevirksomhet er lite effektivt i et forebyggingsperspektiv, ressurskrevende, og passer ikke inn i hva som er tjenlig for samfunnet at politiet beskjefriger seg med. Å straffeforfølge er svært ressurskrevende, og vil i realiteten kaste svært lite av seg! Det kan her vises til Sverige, hvor det er straffbart å tigge, men hvor politiet i liten eller ingen grad velger å forfølge den enkelte tigger.

Et sentralt poeng i den vurdering og drøftelse av tiggervirksomheten som vi nå ser utvikle seg i Oslo, og som må forvente tiltar utover sommeren, er at det er nesten utelukkende utenlandske personer, med rumensk statsborgerskap. Dette er en situasjon som har vært uendret i flere år – med unntak av antallet synes å stige år for år. Norske tiggere og ”pengeinnsamlere” er det til sammenligning få av, og de representerer i liten eller ingen grad noe ordensproblem. Etter Oslo politidistrikts oppfatning er det hensiktsmessig å ha den praktiske situasjonen for øye når man skal vurdere hvilke handlingsmuligheter politiet har, og ikke legge til rette for løsninger som innebærer vidtgående inngrep mot grupper som altså ikke representerer noe polisiært problem.

I tillegg til at rumenske tiggere dels representerer ordensmessige problemstillinger på ”gatenivå”, settes noen av dem også i sammenheng med annen vinningskriminalitet. Mange lever og bor også under forhold som er uakseptable av hensyn til dem selv, og til andre: Det er flere eksempler på at ubebodde hus er tatt i bruk som bolig for mange personer, uten noen form for sanitære forhold eller renovasjon. Flere av disse husene er også verneverdige, og forfallet som skjer er svært alvorlig. Andre tar tilhold på offentlige steder som parkeringsplasser, oppganger osv, igjen med uakseptable sanitære forhold, som representerer en belastning også for omgivelsene.

Det er fremholdt at tiggerne for en stor del er trafikkerte, jf. synspunkter fra lagdommer Hanne Sophie Greve. I tillegg til dette, er rumenske statsborgere i ferd med å bli stigmatiserte over hele Europa, som legger til rette for rasisme og diskriminering. Dette i seg selv berettiger etter Oslo politidistrikts oppfatning inngripen, som også støttes av Greve, som er leder av Europarådets overvåkingsorgan mot menneskehandel (GRETA). Hun

mener at det mest effektive vil være å forby tigging for utenlandske borgere (Aftenposten 20. mai).

2. Utlendingsloven § 121 – bortvisning fra riket

Slik politiet ser det, er det av flere grunner et er påtrengende behov for å gjøre noe. Det er etter vår oppfatning ikke nødvendig å igjen straffebelegge tigging, direkte eller indirekte. En hensiktsmessig tilnærming vil etter vår oppfatning være å se på regelverket som regulerer utlendingers adgang til riket, og rammene for hvilken virksomhet som kan utføres av utlendinger. Utlendingsloven gir anledning til å bortvise personer fra riket som ikke fyller vilkårene for å være i Norge. Rumenske statsborgere er EØS-medlemmer. Utlendingsloven gir begrensede inngrepsmuligheter ovenfor denne gruppen, men det følger av

utlendingsloven § 121 om bortvisning (av EØS borgere) at:

EØS-borgere og deres familiemedlemmer kan bortvises når

- a) de ikke viser gyldig pass eller annet godkjent reisedokument eller visum når dette er nødvendig,
- b) de reiser inn eller oppholder seg i riket uten rett til innreise, oppholdsrett eller varig oppholdsrett etter §§ 111, 112, 113, 114, 115 eller 116, og de heller ikke har rett til innreise eller oppholdstillatelse etter lovens alminnelige bestemmelser, eller
- c) *det foreligger forhold som gir grunnlag for utvisning.*

Sak om bortvisning etter første ledd bokstav a og c må reises ved innreise eller senest innen sju dager. Dersom sak om bortvisning ikke er reist innen sju dager, kan en utlending som ikke har oppholdsrett etter dette kapitlet, bortvises etter vedtak fra Utlendingsdirektoratet etter reglene i første ledd bokstav c.

Sak som skal avgjøres av Utlendingsdirektoratet, forberedes av politiet.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser i forskrift, herunder om at bortvisning etter første ledd kan treffes av politiet.

§ 122. Utvisning av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet.

En utlending med oppholdsrett etter §§ 111, 112, 113 eller 114 kan utvises *når hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det*. Det er et vilkår for utvisning at det hos utlendingen foreligger, eller må antas å foreligge, personlige forhold som innebærer en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hva som er omfattet av offentlig orden og sikkerhet.

En utlending som kan utvises etter første ledd, kan likevel ikke utvises når utlendingen

- a) har varig oppholdsrett etter §§ 115 eller 116 med mindre tungtveiende hensyn til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det,
- b) er EØS-borger som har oppholdt seg ti år i riket, med mindre det er tvingende nødvendig av hensyn til offentlig sikkerhet, eller
- c) er EØS-borger som er mindreårig, med mindre det er tvingende nødvendig av hensyn til offentlig sikkerhet. Dette gjelder likevel ikke overfor mindreårige hvis utvisning av den mindreårige er nødvendig for å ivareta hensynet til barnets beste.

En utlending som har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse, kan utvises uavhengig av bestemmelsene i annet ledd. Utvisning etter bestemmelsene i denne paragrafen besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket, vil utgjøre et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller familiemedlemmene. *Ved vurderingen av om utvisning utgjør et uforholdsmessig tiltak, skal det blant annet legges vekt på varigheten av vedkommendes opphold i riket, alder, helsestilstand, familiesituasjon, økonomisk situasjon, sosial og kulturell integrering i riket og tilknytning til hjemlandet. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.* (kursivering foretatt her).

Bortvisning er et vedtak som ikke vil ha noen betydning utover at utlendingen må forlate riket – det er intet hinder for ny og for den saks skyld umiddelbar retur til riket. Utlendingsloven § 121, 1. ledd bokstav c angir at utlendinger kan bortvises fra riket "dersom det foreligger forhold som gir grunnlag for utvisning". Som det fremgår av lovteksten over, vil dette kunne være når "hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier

dette". Selv om utlendingsloven er ny, fantes bestemmelsen også i eldre lov. Hva som ligger i "hensynet til offentlig orden eller sikkerhet" vil variere med tid og sted, og det vil være de konkrete forholdene som er avgjørende.¹

For ordens skyld kan det vises til Auglend mfl. "*Politirett*", som på s. 284 ff angir at "formuleringen offentlig eller alminnelig orden innebærer at objektet for, eller målet med politiets tiltak på denne sektoren må ha betydning for, eller angå allmennheten, dvs fellesskapet som sådant, evt. en hvilken som helst enkeltperson eller en ubestemt krets av konkret berørte personer. Allmennhetens eller fellesskapets interesser er altså den grunnleggende referanserammen for politiets ordensansvar". Med begrepet fare, risiko og skade, anføres på s. 288 at begrepet "skade" brukes i vid betydning. "Således omfattes både rettslige, økonomiske, samfunnsmessige og personlige verdier og interesser. Det er heller ikke avgjørende om interessen er av materiell eller immateriell karakter".

Slik politiet ser det, vil bortvisning kunne være berettiget i situasjoner som den i Oslo, hvor et meget stort antall tiggere utgjør en meget synlig, og til dels påtrengende del av bybildet, og som lever under forhold som må kunne betegnes som sosial nød, og også er til skade og sjenanse for andre, samt at gruppen stigmatiseres ytterligere. Etter vår oppfatning er også beskrivelsen av forholdsmessighetsvurderingen en treffende angivelse av at bortvisning ikke vil være noe uforholdsmessig inngrep.

Etter Oslo politidistrikts oppfatning vil utlendinger kunne bortvises, såfremt det angis retningslinjer for skjønnet som sikrer en enhetlig behandling hos utlendingsmyndighetene. Dette kan etter vår oppfatning skje ved instruks/retningslinjer, evt. ved å benytte lovens forskriftsadgang.

3: Særlig om forholdet til Den Europeiske Menneskerettskonvensjon (EMK)

Utgangspunktet etter EMK er at enhver stat har rett til å regulere utlendingers innreise og opphold på deres territorium. Det er ingen bestemmelse som sikrer en person som ikke statsborger av en stat, en materiell rett til å ta opphold eller forbli på statens territorium. En slik materiell begrensning i adgangen til utvisning var i sin tid foreslått som en bestemmelse i TP (Tilleggsprotokoll) nr. 4 art. 4, men ble ikke vedtatt (jf. Lorentzen m.fl. Den Europæiske Menneskerettskonvention (2.utg.) s. 842). Dette som i dag følger av EMK er først og fremst et visst indirekte materielt vern mot utvisning og et visst prosessuelt vern.

Norge vil for den aktuelle problemstilling gjøre bruk av vårt noe særegne institutt om bortvisning som hos oss er noen annet enn beslutning om utvisning. Det er andre prosedyreregler, og virkningen er ikke minst vesentlig mindre dramatisk enn ved utvisning. Ganske særlig i den forstand at utledningen står fritt i å reise tilbake til Norge. I en EMK-sammenheng er det likevel klokt å legge til grunn at også bortvisning kan bli ansett for å falle innenfor det engelske uttrykket "expulsion", basert på en autonom fortolkning av dette begrepet. Dette vil ikke minst gjelde i det aktuelle tilfelle hvor jo bortvisningsbestemmelsen i utlendingsloven § 121, 1. ledd bokstav c viser til utvisningshjemplene. EMD kan være tilbøyelig til å se på den faktiske virkning for den som sendes ut, for eksempel om vedkommende økonomisk sett har noen realistisk mulighet for å vende tilbake innen rimelig tid.

¹ Se Bunæs, Kvigne og Vanvik mfl. "Utlendingsrett" s. 315.

Det indirekte vernet følger først og fremst av art. 3 og art. 8. Av førstnevnte bestemmelse følger det en gjerne beskriver som et asylsubstitutt, og innebærer at vi ikke kan utvise personer til land hvor de ved retur risikerer å bli utsatt for tortur eller umenneskelig behandling. For spørsmålet om å bortvise utenlandske tiggere er det ikke grunn til å tro at dette er noen aktuell problemstilling.

Art. 8 innebærer et indirekte vern om utvisning/bortvisning når dette influerer på vedkommendes rett til respekt for sitt familieliv. I slike tilfeller må det, i tillegg til å følge av loven og fremme de formål som er listet opp i art. 8 (2), være nødvendig og forholdmessig i et demokratisk samfunn å utvise/bortvise vedkommende. Tatt i betraktning at de utenlandske tiggerne nærmest uten unntak er her på meget kortvarig opphold, og ikke har etablert noen herboende familie som de skilles fra ved bortvisningen, må heller ikke dette er noen relevant problemstilling.

Tilleggsprotokoll 7 art. 1 har bestemmelser om saksbehandlingsregler ved utvisning, men forutsetningen for at disse skal komme til anvendelse er at utledningen er "bosatt" på territoriet. Denne bestemmelse er derfor uten relevans for bortvisning av tiggere på kortvarig opphold på turistvilkår.

EMK TP 4 art. 4 inneholder et forbud mot kollektiv utvisning av utlendinger. Det var denne bestemmelsen om opprinnelig var tiltenkt å innholde et materielt vern mot utvisning, slik at dette bare kunne skje når det utlendingen var til fare for den nasjonale sikkerhet eller krenket den offentlige orden eller moral. Når det er grunn til å dvele noe ved dette, er det fordi selv det materielle vernet mot utvisning som i sin tid var foreslått, neppe ville ha hindret den bortvisning som nå er aktuell. Det er jo nettopp den ordensmessige side av tiggervirksomheten som er grunnlaget for bortvisningen.

Det ligger i sakens natur at hvis og når bortvisningen av utenlandske tiggere blir iverksatt, vil dette resulterer i en rekke temmelig likeartede bortvisningsbeslutninger. Dette kan komme til å aktualisere spørsmålet om Norge har iverksatt en kollektiv bortvisning. Det er ikke noe forbud mot slike likeartede beslutninger, men det avgjørende at den enkelte sikres en individuell behandling, og at dette kan ettervises i saksdokumentene. Det vil formentlig være tilstrekkelig at det dokumenteres at vedkommende er her på kortvarig turistvilkår, at og hvor vedkommende er observert tiggende, samt at den enkelte har fått anledning til å forklare seg om sitt forhold. Det som det helt klart ikke vil være adgang til, er å fatte bortvisningsbeslutning knyttet til at en gitt utlending hører til en gruppe som kom til Norge på samme tidspunkt og transportmåte, og hvor en rekke *andre* personer fra gruppen er tatt for tigging. Da skjer utvisning nettopp fordi vedkommende hører til en gruppe, og det er det TP 4 art. 4 setter forbud mot.

Til slutt står man tilbake med EMK art. 14. Dette er ikke en selvstendig rettighet, men en bestemmelse om at statens regulering av øvrige rettigheter ikke kan skje på en slik måte at det er diskriminerende, slik dette defineres i art. 14. I og med at bortvisningen av utenlandske tiggere ikke vil rammes av noen av de øvrige bestemmelser i EMK art. 2 – 12, aktualiseres heller ikke art. 14. Det kan likevel være grunn til å knytte noen få bemerkninger til bestemmelsen, fordi man her legger opp til en reaksjon (bortvisning) for utenlandske tiggere for en atferd som norske borgere ikke får noen reaksjon for. EMK har vurdert et slikt tilfelle, nemlig hvor en marokkansk statsborger ble utvist fra Belgia delvis p.g.a. straffbare forhold som var forøvet før han nådde den kriminelle lavalder. Dette innebar at

det ble knyttet negative virkninger til hans handlinger, mens belgiske borgere ikke fikk noen tilsvarende reaksjon. Han påberopte seg også diskriminering i forhold til EU-borgere som ikke kunne utvises p.g.a. domfellelse. Den aktuelle saken er Moustaquim mot Belgia av 18. februar 1991 (App. No. 12313/86) og om forholdet til art. 14 uttalte EMD i avgjørelsens pkt 48-49:

Mr Moustaquim claimed to be the victim of discrimination on the ground of nationality, contrary to Article 14 taken together with Article 8 (art. 14+8), vis-à-vis juvenile delinquents of two categories: those who possessed Belgian nationality, since they could not be deported; and those who were citizens of another member State of the European Communities, as a criminal conviction was not sufficient to render them liable to deportation. The Government made no observations on the matter. Like the Commission, the Court would reiterate that Article 14 (art. 14) safeguards individuals placed in similar situations from any discriminatory differences of treatment in the enjoyment of the rights and freedoms recognised in the Convention and its Protocols (see, among other authorities, the Marckx judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, pp. 15-16, § 32). In the instant case the applicant cannot be compared to Belgian juvenile delinquents. The latter have a right of abode in their own country and cannot be expelled from it; this is confirmed by Article 3 of Protocol No. 4 (P4-3). As for the preferential treatment given to nationals of the other member States of the Communities, there is objective and reasonable justification for it as Belgium belongs, together with those States, to a special legal order. There has accordingly been no breach of Article 14 taken together with Article 8 (art. 14+8).

Om det aktuelle spørsmålet uttaler Lorentzen m.fl. i Den Europæiske Menneskretskonvention (2.utg.) s. 555 følgende:

”Det forhold, at en stat i visse specifikke relationer behandler egne borgere annerledes end personer af fremmed statsborgerskab, er ikke nødvendigvis i seg selv i strid med art 14, når det drejer sig om udlændingeretlige spørgsmål (navnlig spørgsmålet om adgang til statens territorium),...

Samme sted fremholder forfatterne imidlertid at utenfor det utlendingsrettslige området vil en slik forskjellsbehandling neppe kunne passere. Om man for eksempel skulle legge opp en praksis som gjorde at man valgte ut utenlandske tiggere som objekt for straffeforfølgning for ordensforstyrrelse eller hensynsløs eller plagsom atferd (strl. § 350 eller § 390a) ville det neppe passere, men lett kunne bli sett som en krenkelse av art. 14 i kombinasjon med art. 6.

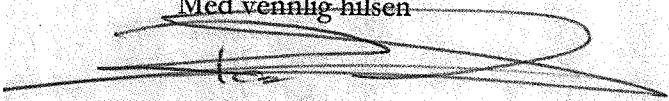
Slik Oslo politidistrikt ser det, skulle den foreskrevne praksis om bortvisning av utenlandske tiggere, ikke være i strid eller i dårlig harmoni med Norges internasjonale forpliktelser.

4: Konklusjon

Å benytte utlendingslovens regelverk vil etter vår oppfatning være en hensiktsmessig måte å løse en situasjon som av flere grunner kan kreve tiltak - etter en konkret vurdering. Å bruke utlendingsloven som anført over, vil altså ikke medføre noen automatisk bortvisning fra riket av personer som tigger, men kreve en nøye vurdering av stedlige forhold og omfanget av den sosiale og menneskelige belastning. Det innføres ingen "snikkriminalisering" av tugging, eller involvering av politiet i tiltak som er vanskelig håndhevingsmessig, som bortvisning etter politiloven, som Oslo politidistrikt mener vil være vanskelig rettslig, og uansett være en uverdigg og formentlig lite hensiktsmessig "jaging" av personer fra sted til sted, uten at de underliggende problemer får noen løsning. Det er også vår oppfatning at en

bortvisning vil virke meget preventivt, og bidra til at byer som Oslo blir mindre attraktive for denne type virksomhet. Det er vår oppfatning at prosedyrer som vi har beskrevet over ikke vil være i strid med EMK, mens andre måter, som inkluderer straffeforfølgning eller spesielle forvaltningsmessige pålegg lett vil kunne være det.

Med vennlig hilsen



Roger Andresen
visepolitimester

Saksbehandler:
Runa Bunæs
Tlf:



POLITIET

POLITIMESTEREN

MOTTATT
06 MAR 2013

POLITIDIREKTORATET	
06 MAR 2013	
Aktid: 08-13	008
S: 13/616	5

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
2013/01018-2 310

Dato
01.03.2013

Høring - forslag til endring av politiloven - meldeplikt for pengeinnsamling - regulere pengeinnsamling på offentlig sted

Vi viser til e-post fra Politidirektoratet av 18. februar d.å., vedrørende Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endring av politiloven.

Vi støtter departementets forslag om å ta inn et nytt punkt 8 i politiloven § 14 som åpner for at kommunene i sine politivedtekter kan gi bestemmelser om meldeplikt for den som vil samle inn penger på offentlig sted.

Med hensyn til at tigging og pengeinnsamling er en lovlig virksomhet, har ikke Romerike politidistrikt foretatt noen registrering av antallet tiggere. Politidistriktet har likevel registrert en merkbar økning i antall tiggere, samt personer som samler inn penger til egne eller andres formål. I flere tilfeller har pengeinnsamlingen vært kombinert med salg av ting, for eksempel roser. Politidistriktet synes også å ha registrert et økende antall henvendelser fra publikum, som klager over pågående og aggressiv tigging.

Romerike politidistrikt behandlet spørsmålet om tigging i januar 2010. Vi hadde på dette tidspunktet merket oss at Bergen kommune hadde endret politivedtektene ved å forby salg (rosor etc.) på offentlig sted uten tillatelse fra kommunen. Videre hadde Bergen kommune endret politivedtektene slik at det må sendes melding til politiet ved innsamling av penger på eller i nærheten av offentlig sted.

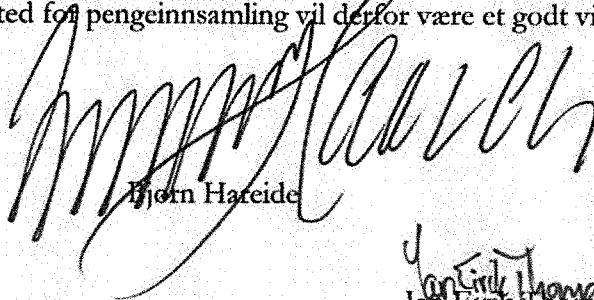
På denne bakgrunn ble alle kommuner i Romerike politidistrikt anmodet om å vurdere en tilsvarende endring av politivedtektene. Politiets forslag førte til at blant annet kommunene Skedsmo, Ullensaker, Lørenskog, Nannestad og Eidsvoll foretok endringer i politivedtektene ved å innføre krav om melding til politiet ved innsamling av penger på offentlig sted.

Romerike politidistrikt støtter også departementets forslag om at politiet gis adgang til å foreta en viss regulering av den meldepliktige pengeinnsamlingen på offentlig sted ut fra

Romerike politidistrikt

Politimesteren

ordensmessige hensyn. Romerike politidistrikt har i noen tilfeller blitt oppmerksom på at innsamling av penger, herunder salg av roser etc. er foretatt på aldershem og andre steder hvor det ut fra ordensmessige hensyn ikke er ønskelig med slik virksomhet. En hjemmel for politiet til å regulere tid og sted for pengeinnsamling vil derfor være et godt virkemiddel.



Bjørn Hareide



Jan Eirik Thomassen
politiinspektør

Fra: Kjell E Hegstad
Sendt: 5. mars 2013 14:58
Til: Postmottak POD
Kopi: Gunnvor Hovde

Høring - forslag til endring i politiloven (adgang til å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted.

Vi støtter forslaget til endring av politilovens § 14. Vi ser også i Agder politidistrikt et behov for en lovendring hvor det kan foretas en viss regulering av den meldepliktige pengeinnsamlingen på offentlig sted ut fra ordensmessige hensyn. Det bør således kunne settes som vilkår at pengeinnsamling ikke kan foregå ved at pengeinnsamlerne stanser eller går etter mulige givere på gaten, eller at pengeinnsamling ikke skal finne sted på nærmere definerte, sterkt beferdede steder. Det bør også kunne innføres tidsbegrensninger for slik pengeinnsamling.

Med hilsen

Kjell E Hegstad

Agder politidistrikt
Politihuset i Kristiansand

E-post: kjell.hegstad@politiet.no
www.politi.no

Fra: Inge Lise Øverbye
Sendt: 6. mars 2013 09:08
Til: Postmottak POD
Emne: VS: Høring- forslag til endring av politiloven- meldeplikt for pengeinnsamling

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Inge Lise Øverbye
Sendt: 6. mars 2013 09:04
Til: Gunnvor Hovde
Kopi: Øyvind Aas; Wenche Øvergård Johnsen
Emne: Høring- forslag til endring av politiloven- meldeplikt for pengeinnsamling

Det vises til Justisdepartementets høringsbrev av 15.februar 2013.

Søndre Buskerud politidistrikt gir sin tilslutning til forslaget.

Det vil utvilsomt være en fordel å få hjemmelsgrunnlaget i lovs form, og at det dernest i forskrift vil bli regulert hvilke opplysninger som kan registreres og når de må slettes.

Inge Lise Øverbye

Søndre Buskerud politidistrikt
Politihuset i Drammen

E-post: inge.lise.overby@politiet.no
www.politi.no



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

Deres referanse
12/2415

Vår referanse
2013/00199-2 008

Dato
08.03.2013

Høring - forslag til endring av politiloven - meldeplikt for pengeinnsamling

Helgeland politidistrikt stiller seg positiv til de forslag til endring i politiloven som er foreslått.

Man vil ved dette utvilsomt få bedre oversikt samt forebygge uønsket aggressiv tiggning mv.

Det kan opplyses at distriktets kommuner vil bli kontaktet for å få hjemlet meldeplikt i politivedtektene for personer som ønsker å samle inn penger på offentlig sted jfr "Bergensmodellen"

Med hilsen

Roar Tøgersen
Pinsp. FOE

Saksbehandler:
Bjørn Fosslund pob, FOE
Tlf: 97607433

Helgeland politidistrikt

Fellesoperativ enhet, besøk: Skjervgata 41, 8656 Mosjøen
Post: Postboks 570, 8651 Mosjøen
Tlf: 75 11 27 00 Faks: 75 17 52 13
E-post: operasjonssentralen.helgeland@politiet.no

Org. nr.: 974756145
Bankgiro: 7694.05.11506



POLITIET

Politidirektoratet

Deres referanse

Vår referanse
2013/00848-2 008

Dato
06.03.2013

Høring - forslag til endring i politiloven (meldeplikt for pengeinnsamling mm)

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 15. februar 2013 vedrørende forslag til lovendring av politilovens § 14 (adgang til å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted), mottatt her fra Politidirektoratet 18. februar s.å.

Som det fremgår av høringsbrevet, har Bergen kommune allerede hjemmel i sine politivedtekter til å pålegge meldeplikt til politiet i forbindelse med pengeinnsamling, herunder tiggung. Slik meldeplikt har vært praktisert siden 1. januar 2010, og politiet i Bergen har etter hvert fått en del erfaring med ordningen. Det er i hovedsak rumenske borgere, ofte kvinner fra Rom-folket, som utgjør den største gruppen tiggere.

Vår erfaring er i så måte godt beskrevet i høringsnotatet, og vi viser til at det er relativt mye kriminalitet forbundet med den gruppen som opererer som tiggere på offentlig sted i Bergen. De samme personene som på dagtid sitter passivt på gaten og tigger, finner vi igjen på kvelds- og nattestid, ofte der det er store forsamlinger av beruset publikum, og hvor det erfaringsmessig begås en del lommetyverier og annen vinningskriminalitet.

Slik vi forstår høringsbrevet, legges det opp til en meldepliktsordning som tilsvarende allerede eksisterende ordning i Bergen.

En ordning som skissert krever en del oppfølging, herunder bruk av politiressurser. Ved innføring av en slik ordning, bør det derfor vurderes om andre instanser enn politiet, for eksempel kommunalt ansatte, kan ha ansvar for i alle fall deler av dette arbeidet.

Vi registrerer at forslaget er åpner for at politiet skal kunne foreta en viss regulering av den meldepliktige pengeinnsamlingen, likevel slik at det ikke gjør det umulig å samle inn penger på en hensiktsmessig måte.

Hordaland politidistrikt

Vi må kunne legge til grunn at pengeinnsamlerne ønsker å drive sin innsamling på steder og til tider hvor det befinner seg mange givere. Dette kolliderer ofte med hensynet til fremkommelighet, ro og orden.

Det er klart ønskelig å kunne legge begrensninger (tiggerfire- soner) på området hvor det er stor ferdsel, og/eller hvor de ordenmessige utfordringene med pengeinnsamlingen medfører en utfordring.

Når det gjelder vilkår om at pengeinnsamlerne ikke kan gå etter eller stanse mulige givere, forutsettes det ivaretatt av straffelovens bestemmelser, herunder straffelovens § 350 (utilbørlig adferd som forstyrrer den alminnelige fred og orden og/eller den lovlige ferdsel). I Bergen har denne bestemmelsen vært benyttet.

Når det gjelder begrensninger i tid fremstår det som mindre aktuelt i Bergen p.t.

Vi legger ellers til grunn at en i forslaget ikke har til hensikt å innføre en ordning hvor politiet eller andre skal godkjenne innsamler eller innsamlingsformålet.

Det er viktig at lovverket/instruks/forarbeider er tydelig på hvilke vilkår en ser for seg som hensiktsmessig, samt gir klare føringer på hvem som har klageinteresse i forhold til de reguleringsbestemmelsene politiet, eventuelt kommunene måtte fastsette.

Som nevnt i høringsbrevet vil Justis- og beredskapsdepartementet komme tilbake med en egen forskrift til register. Vi tør foreslå at et slikt register utarbeides sentralt, med tilgang til for samtlige politidistrikter på innlogging.

Med hilsen

Ane Kvaal
politiinspektør/leder Felles Forvaltningsenhet

Arne Fjellstad
politiadvokat

Saksbehandler:
Arne Fjellstad



POLITIET

MOTTATT
13 MAR 2013

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

POLITIDIREKTORATET	
13 MAR 2013	
Arkiv A08-13	SPRIT/08 008
Sak 13/00616	DATA 009

Deres referanse

Vår referanse
2013/00343-2 002

Dato
07.03.2013

Høring - forslag til endring av politiloven - meldeplikt for pengeinnsamling

Sunnmøre politidistrikt har gjennomgått høringsdokumentene og støtter forslaget til lovendringer.

Med hilsen


Ingar Bøen
Politinspektør

Sunnmøre politidistrikt

Retts- og påtaleenheten, besøk: Nedre Strandgate 50
Post: Postboks 1353 Sentrum, 6001 ÅLESUND
Tlf: 70 11 87 00 Faks: 70 11 89 00
E-post: post.sunnmore@politiet.no

Org. nr.: 974 764 113



POLITIET

MOTTATT

14 MAR 2013

Politidirektoratet
Juridisk avdeling / utredningsseksjonen

POLITIDIREKTORATET	
14 MAR 2013	
Arkiv 108-13	Arkiv nr 008
Sak 13/00616	Dok. nr 011

Deres referanse

Vår referanse
201300303

Dato
05.03.2013

Høring - forslag til endring i politiloven (adgang til å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted)


Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 15. februar 2013.

Nordre Buskerud politidistrikt opplever få utfordringer med tiggere. Tigging som et ordensproblem har mer eller mindre hittil ikke forekommet. I Hønefoss sentrum og i de større sentrene i øvrig kommuner, opplever vi imidlertid at utenlandske tiggere blir mer og mer fremtredende.

Vi ser derfor positivt på departementets forslag om å gi kommunene adgang til å pålegge meldeplikt med direkte hjemmel i politiloven. I likhet med departementet mener vi det både er et behov for en slik hjemmel, og at det vil være mest riktig at hjemmelen fremgår direkte av loven. En lovendring som pålegger meldeplikt og i tillegg gir politiet adgang til å sette visse vilkår for pengeinnsamlingen ut fra lokale forhold, mener vi kan bidra til å forebygge tigging som et ordensproblem.

Selv om gjennomføringen av en slik meldeplikt vil medføre noe arbeid for politiet, mener vi at dette oppveies ved at arbeidet lettes dersom tiggingen faktisk medfører et ordensproblem. I tillegg vil politiet ha mulighet til å fange opp eventuell organisert kriminalitet.

Med hilsen


Sissel Hammer
politimester

Nordre Buskerud politidistrikt



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
Besøk: Hammersborggata 12
0031 OSLO

Deres referanse
12/2415 JAA

Vår referanse
2013/00811-2 008

Dato
15.03.2013

Høring - forslag til endring av politiloven - meldeplikt for pengeinnsamling

Østfold politidistrikt støtter forslaget om endring i politiloven § 14 – tilføyelse av adgang til å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling, og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted.

I politidistriktet har Fredrikstad kommune hatt bestemmelse i politivedtektene om pålagt meldeplikt for innsamling av penger i medhold av gjeldende politilov § 14 siden 2011. Virkningen har imidlertid vært vanskelig å måle all den tid en ikke vet hva situasjonen hadde vært uten ordningen. Det har vært registrert et forholdsvis konstant tall på mellom 10 og 20 registrerte tiggere. Tiggerne gis der tre måneders "tillatelse" til å tigge, men det blir ikke utlevert noe skriftlig om dette til tiggerne, dette for å unngå at en dokumentasjon fra politiet kan brukes til offensiv tigging.

En antatt fordel med registreringsplikt er at de som eventuelt har kriminell bakgrunn som gir fare for utvisning/oppfølging av politiet, vil unnlate å komme hit for å tigge.

Hvis dette nå innføres som en nasjonal ordning, kan en viss forebyggende effekt være til stede med tanke på hvem som måtte velge å komme til landet, men virkningen vil nok avta dersom politiet ikke makter å prioritere kontroll av tiggerne.

En erfaring er at ryktet nok har spredd seg om at tiggingen blir "lovlig" dersom man registrerer seg.

Moss kommune arbeider med revidering av politivedtektene i disse dager, og vurderer innføring av en tilsvarende regulering.

Det er antatt at hjemmel for en slik bestemmelse allerede ligger i politiloven § 14, men at en klar synliggjøring av dette i politiloven ville være hensiktsmessig.

Den foreslåtte endring vil sikre et tydeligere hjemmelsgrunnlag – sett opp i mot hensyn til forutsigbarhet og lovkravet. Endringen vil samtidig også gi et klart signal om at

Østfold politidistrikt
Postboks 73, 1701 Sarpsborg

myndighetene ser betenkeligheter med utviklingen, og ønsker at denne i større grad skal kunne reguleres. Resultatet antas å bli en mer likeartet praktisering og kontroll med slik aktivitet på landsbasis.

Den foreslåtte bestemmelsen synes dekkende for å favne de behov som politiet kan ha for å regulere. Det er klart hensiktsmessig at en slik bestemmelse legger adgangen til politiet, som da kan fastsette vilkår ut fra lokale forhold, og som samtidig innebærer et dynamisk element.

Med hilsen

Thor Bernhard Klepper
visepolitimester



POLITIET

Politidirektoratet

Deres referanse

Vår referanse

Dato

2013/00770-2 002

15.03.2013

Høringsvar - endring av politiloven - Meldeplikt for pengeinnsamling.

Jeg viser til Justis- og beredskapsdepartementets høring i forbindelse med å endre politilovens § 14. Endringen går ut på å lovhjemle en meldeplikt for innsamling av penger på offentlig sted til egne eller andres formål.

I Sør – Trøndelag politidistrikt har vi hatt en slik mulighet innen Trondheim kommune, jfr politivedtektene for Trondheim kommune. Etter min vurdering har ikke ordningen 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 tiggerne har overholdt meldeplikten. På nåværende tidspunkt vil et slikt register antakelig også være lovstridig.

En meldeplikt vil dermed være arbeidskrevende og gi politiet lite verktøy for å regulere og forhindre tiggingen. I verste fall vil det kunne framstå som at politiet legitimerer og godkjenner tiggingen.

Sett i fra mitt ståsted kan man vanskelig kreve at politiet skal fjerne tiggingen eller ordne opp i den uten klare lovhjemler. Den eneste klare lovhjemmelen som vil kunne ha virkning, etter min vurdering, er et forbud mot tigging. Uten en slik lovhjemmel står politiet uten verktøy til å ta tak i tiggingen på en hensiktsmessig måte.

Slik det ser ut nå vil antallet tiggere øke sterkt fra tidligere år. De problemene som følger i kjølvannet av tiggingen som forsøpling, tyverier, folks utrygghetsfølelse og mulig menneskehandel vil dermed også øke uten at noen vil kunne forhindre dette.

Med hilsen

Nils Kristian Moe
Politimester

Sør-Trøndelag politidistrikt



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 Oslo

Deres referanse
12/2415-jaa

Vår referanse
2013/00762-2 008

Dato
11.03.2013

Høring- forslag til endring i politiloven (adgang til å pålegge melde plikt for pengeinnsamling og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted)

Det vises til Justisdepartementets høringsbrev datert 15.02.2013.

Tigging i forhold til politiloven / politivedtekter

Vi slutter oss til beskrivelse av den faktiske situasjon som er blitt følgende av den store økningen av utenlandske tiggere. Disse har ingen tilknytning til lokalsamfunnet, men oppsøker offentlige steder, særlig i Stavanger¹, uten noen som helst tilknytning til den by/sted tiggingen skjer. Vi har grunn til å forvente en ytterligere økning inneværende år.

Historisk har vi erfaring i forhold til utenlandske innsamlere som for en del år siden skapte ordensmessige utfordringer, dog i mindre omfang. Tidligere Stavanger politidistrikt tok dette opp, og fikk stadfestet² en bestemmelse i bl.a politivedtekt for Stavanger, hvor det ble innført meldeplikt for den som ville foreta innsamling på offentlig sted. Politiet vurderte ikke selve formålet, med mindre dette var et straffbart formål, men man fikk hjemmel da til å stille vilkår mht til tid og sted.

Det er viktig å poengtere at våre synspunkter utelukkende er basert på situasjonen i vårt politidistrikt.

Vårt grunnsyn på problemstillingene knyttet til tigging fremgår av vårt brev av 23.5.2012³ som gjaldt spørsmål om forbud mot tigging. Kopi av brevet vedlegges for enkel referanse. Vi henviser til dette brevet som en del av vårt høringssvar i nærværende sak.

¹ Tidsvis også i Sandnes og Jærkommunene, men i mye mindre omfang, dog slik at potensialet er absolutt tilstede.

² Av Justisdepartementet, som før Politidirektoratets tid hadde denne myndigheten

³ Vår ref 2012\02160-2

Rogaland politidistrikt

Felles forvaltningsenhet, besøk: Lagårdsveien 6
Post: Postboks 240, 4001 STAVANGER
Tlf: 51 89 90 00 Faks: 51 89 90 90
E-post: post.rogaland@politiet.no

Bankgiro: 7694.05.11433

Synspunktene gjelder de formene for tiggning som ikke innebærer lovbrudd, altså den enkle formen for tiggning som utelukkende kommer til uttrykk ved at noen ber om penger eller sitter med et pappkrus foran seg.

I tredje avsnitt på side 2 i brevet drøfter vi kort spørsmålet om registrering av tiggere. Vi pekte på at registrering hadde preg av omgåelse av lovgivers valg om å gjøre tiggning lovlig (om ikke ønsket). Dette argumentet svekkes dersom lovgiver nå velger å gi en klar hjemmel for meldeplikt. Vår oppfatning er derfor at det i tilfelle må gis en klar hjemmel til å kunne behandle tiggere⁴ på samme måte som pengeinnsamling. Overtredelse må i tilfelle være sanksjonert med straff.

Dette løser imidlertid ikke det underliggende spørsmålet om hvorvidt tiggere som ikke melder seg skal møtes med straff. Det er ikke lett å fri seg fra tanken på at forslaget ligger nær opp til et reelt forbud mot tiggning idet det er grunn til å tro at mange tiggere neppe vil registrere seg og/eller ikke følge de vilkår som settes. Formålet med forslaget fremgår bl.a. i høringsbrevet på side 15, tredje siste avsnitt, hvor det heter at formålet er å dempe omfanget av tiggningen. Spørsmålet blir derfor hvor langt man kan gå i tiltak for å dempe omfanget før man i realiteten forbyr tiggning.

Til de administrative og økonomiske konsekvenser.

Det er dog viktig at det ikke innføres en ordning som vil medføre mye administrativt arbeid for politiet. Vi ser en risiko for at meldeplikt kan medføre mye ekstra arbeid. For at meldeplikten skal ha realitet, må tiggerne registreres med riktige personalia i et dertil egnet register, for eksempel PO. Det må sikres hjemmel for å lagre opplysningene også etter at tiggningen er opphørt ettersom opplysninger ikke kan slettes fra PO. Videre må det utarbeides informasjon på aktuelle språk. Dette gjelder både ved registreringen og ved kontroll ute i gaten. De praktiske sidene ved kontrollen ute må ikke undervurderes. Dersom brudd på meldeplikt skal ha realitet, må politiet kunne kommunisere med tiggerne. Hva skal politiet gjøre dersom en utenlandsk tigger ikke forstår et spørsmål på engelsk eller et annet vanlig fremmedspråk? Skal tiggeren bringes inn for kontroll? Skal vedkommende visiteres for å se etter legitimasjon? Vi er meget usikre på om dette er en riktig ressursbruk.

Et langt bedre alternativ er etter vår oppfatning å bruke de allerede begrensede politiresurser til å forfølge de tiggerne som bryter *dagens* regler om ordensforstyrrelser eller annen forulempelse av andre (aggressiv tiggning).

Om meldeplikt skal innføres bør være opp til en konkret vurdering i aktuell kommune og politidistrikt, hvor politidistriktets synspunkt – ut fra en politifaglig vurdering - må være avgjørende. Det er viktig at dette ikke blir en bestemmelse om kun har signaleffekt uten realiteter.

Tiggning i forhold til utlendingsloven

Etter vår oppfatning er høringsbrevet for defensivt når det gjelder muligheten for å bruke utlendingslovens hjemmel til bortvisning, jf utlendingsloven § 121.

⁴ Evt også den som driver akrobatikk eller de som tilbyr roser eller tilsvarende mot en slant.

Vår erfaring med denne bestemmelsen i annen sammenheng er at vilkårene for bortvisning er tilsted dersom det hos den konkrete utlending foreligger personlige forhold som gjør at vedkommende utgjør en tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn.

En slik vurdering må bygge på en kunnskapsbasert⁵ analyse.

Dersom tigging i aktuelt politidistrikt i forhold til konkret gruppe kan knyttes til menneskehandel, annen utnyttning, annen kriminalitet eller større ordensmessige problemer, kan det ikke utelukkes at utlendingsloven § 121 kan komme til anvendelse. Politiet er vedtaksmyndighet dersom bortvisningssak⁶ reises innen 1 uke. Deretter er UDI vedtaksmyndighet, men saken forberedes hos politiet, hvor den lokale analyse vil være et viktig grunnlag for UDI.

Med hilsen

Leif Ole Topnes
kst

Saksbehandler:
Leif Ole Topnes
Tlf: 51 89 92 50

⁵ Strategisk analyse, trusselvurdering, situasjonsbeskrivelse e.l

⁶ Med hjemmel i utlendingsloven § 121, 1 ledd bokstav a og c