



07 NOV 2014

POLITIET

POLITIDIREKTORATET

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

Deres referanse

Vår referanse
2014/03094-12 008

Dato
30.10.2014

Innspill til høringsuttalelse - forslag om å oppheve lov om registrering av innsamlinger og endre lov om register for frivillig virksomhet.

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 1. september 2014 med oversendelse av Kulturdepartementets høringsbrev av 20. august 2014. Politidirektoratet er bedt om å gi innspill til Justis- og beredskapsdepartementets høringsuttalelse.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikter samt Økokrim. Direktoratet har ikke mottatt uttalelser fra underliggende instanser, men har følgende merknader til høringen.

Innledning:

Slik Politidirektoratet forstår forslaget fra Kulturdepartementet foreslås det at lov om registrering av innsamlinger (innsamlingsregisterloven) skal oppheves, og at også Innsamlingsregisteret legges ned. I stedet skal det legges til rette for frivillig registrering i Frivillighetsregisteret, idet dette vil være en enklere og billigere løsning for organisasjonene.

Høringen må ses i sammenheng med hjemmelen i politilovens § 14, 1. ledd nr. 8 som gir adgang til å forby eller regulere tigging gjennom lokal politivedtekt. Politidirektoratet mener at forslaget medfører at det vil være vanskelig for en eventuell giver å kontrollere hvem pengeinnsamlerne representerer og hva de innsamlede midler faktisk benyttes til, samt å skille mellom pengeinnsamling og det som i realiteten er "tigging". Det bør derfor være en viss form for regulering av pengeinnsamlingsvirksomheten og mulighet for innsyn i virksomheten fra offentligheten.

Som begrunnelse for opphevelse av lov om registrering av innsamlinger uttaler Kulturdepartementet i høringsnotatet at de

"mener det vil være hensiktsmessig om området styres av frivilligheten, gjennom for eksempel etiske retningslinjer, bransjenormer og krav som organisasjonene selv kommer til enighet om og følger opp på egnede måter. Dette åpner for en vektlegging av kvalitative kriterier i tillegg til kvantitative kriterier som departementet mener vil være mer hensiktsmessig for organisasjonene. I tråd med innspill fra arbeidsgruppen som har vurdert tiltak for å forhindre useriøse innsamlingsaktører mener departementet denne type tiltak vil

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

kunne styrke de seriøse innsamlingsorganisasjonene, gjennom økt åpenhet og tilgang på informasjon om innsamlinger og organisasjoners bruk av midlene. Dette vil samtidig kunne bidra til å opprettholde eller øke tilliten mellom givere og innsamlingsorganisasjoner, uavhengig av en statlig lovregulering.”

Kulturdepartementets begrunnelse for forslaget om opphevelse av lov om registrering av pengeinnsamling, er i tråd med regjeringens politiske plattform der det blant annet fremgår følgende:

”... Regjeringen vil bidra til at frivilligheten vokser frem nedenfra, og blir friere fra politisk styring. Frivilligheten skal ha en selvstendig stilling i samfunnet.

Innholdet i det frivillige engasjementet har endret seg fra å være medlemskapsbasert til å bli mer aktivitetsbasert. For at frivilligheten fremover skal kunne utvikle seg på egne premisser, må rammebetingelsene tilpasses en ny virkelighet. Regjeringen vil legge om den statlige støtten til frivillighet i takt med denne utviklingen. Frivilligheten må få større mulighet til å bli økonomisk uavhengig av staten. ...”

Opphevelse av kontroll med pengeinnsamling:

Slik regelverket for pengeinnsamling er i dag, vil de som ønsker å fremstå som seriøse innsamlingsaktører registrere seg i Innsamlingsregisteret og således underlegge seg offentlig kontroll. Samtidig stilles det visse krav for å kunne registrere seg i registeret, noe som gir eventuelle givere en mulighet for å kontrollere aktørene på en enkel måte. Det samme gjelder bruken av innsamlingskontrollens merke.

Forslaget om å oppheve innsamlingsregisterloven innebærer at det ikke lenger skal foreligge noen offentlig kontroll med hvem som samler inn penger og hvordan de innsamlede midlene brukes. I stedet overlates det til den enkelte giver selv å vurdere en innsamlingsaktørs seriositet på grunnlag av eventuelle opplysninger giveren måtte finne frem til ved egne undersøkelser. Politidirektoratet mener at det er knyttet betydelig usikkerhet til i hvor stor grad privatpersoner vil foreta en slik kontroll, noe useriøse innsamlingsaktører vil kunne spekulere i at givere ikke gjør.

Selv med de registreringer og kontroller vi har i dag, ser vi at det opererer falske pengeinnsamlere eller at personer samler inn penger til ulovlige formål eller organisasjoner. Slik virksomhet antas å ville bli betraktelig enklere etter en opphevelse av lov om registrering av innsamlinger, fordi offentlighetens adgang til innsyn i innsamlingsaktørers virksomhet da bare vil være mulig hvis aktøren selv tillater det.

I høringsnotatet er det referert fra arbeidsgruppen som foretok kartlegging av useriøse aktører, og der det fremkommer følgende i kapittel 5 siste avsnitt:

”Frivillig sektor er generelt i mot å innføre krav om registrering og øvrige kontrollrutiner. Hovedbegrunnelsen er det ideologiske utgangspunktet om at frivillig sektor skal drive sin virksomhet på egne premisser uten statlig innblanding. Fra frivillig sektors perspektiv representerer ikke useriøse innsamlingsaktører et stort problem.”

Politidirektoratet bemerker til dette at en av årsakene til at useriøse innsamlingsaktører ikke anses som noe stort problem kan være at det på grunn av eksisterende regelverk har vært vanskeligere å drive uredelig virksomhet uten å bli oppdaget. Direktoratet mener dette kan endre seg ved fjerning av kontrollen.

Betydningen av lovendringen når det gjelder regulering av tigging:

Løsgjengerloven som ble opphevet i 2006 hadde bestemmelser om ”betling” i §§ 11-14, samt en regel om gaver eller understøttelse i § 15. Lovens §§ 11 og 12 inneholdt straffebestemmelse for tigging. Når det gjaldt opphevelse av disse bestemmelsene heter det i Ot.prp. nr. 113 (2004-2005) punkt 3.2.3. *Straffelovskommisjonens forslag* blant annet følgende:

“Straffelovkommisjonen foreslår at tigging i ordinær form - det vil si å be andre om penger - ikke lenger skal være straffbart. Kommisjonen begrunner sitt syn slik (NOU 2002:4 s. 451):

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

Straffelovkommisjonen foreslår på denne bakgrunn å oppheve løsgjengerloven § 11, og som en konsekvens, § 12.”

Justisdepartementet sluttet seg til Straffelovskommisjonens forslag om opphevelse av løsgjengerloven §§ 11-15. Departementets vurdering fremgår av Ot.prp. nr 113 (2004-2005) punkt 3.2.5., der det bl.a. heter:

”Selv om straffebudet mot alminnelig tigging foreslås opphevet, mener ikke departementet at tigging er et ønsket fenomen. Imidlertid er virksomheten uønsket først og fremst av hensyn til den som tigger, fremfor av hensyn til forbipasserende. Det er uverdigg at innbyggere i Norge skal føle seg tvunget til å tigge. Men å reagere med straff på tigging, løser ikke de underliggende problemene. Etter departementets syn bør det brukes sosialpolitiske virkemidler, ikke kriminalpolitiske, i arbeidet for å unngå at medmennesker skal tigge. Det vises til punkt 2.1.5 for en oversikt over tiltak som kan være relevante i den forbindelse.

Departementet har fra politihold fått opplyst at noe av tiggervirksomheten har et mer «profesjonelt» preg. Disse tiggerne har ikke synlige rusproblemer, de kommer ofte fra utlandet, og tiggingen deres synes til dels å inngå i en mer organisert virksomhet. Departementet har grunn til å tro at noen også tvinges til å tigge. Det er ønskelig å ramme bakkemennene i slike tilfeller, og departementet vil derfor sende på høring et forslag om å endre straffeloven § 224 (menneskehandel), slik at det går klart frem at også det å utnytte noen til tigging, rammes. I dag retter bestemmelsen seg blant annet mot det å utnytte noen til «tvangsarbeid», men det er tvilsomt om dette omfatter tigging.

Det kan også være behov for å bortvise tiggere i enkelte tilfeller. Utlendingslovens bortvisningsregler kan være aktuelle i noen tilfeller. Truende eller kvalifisert plagsom tigging vil etter forslaget fortsatt være straffbart (se nedenfor), og gi grunnlag for bortvisning. Dessuten har politiet hjemmel til å bortvise tiggere som forstyrrer den alminnelige ro og orden (politiloven § 7 annet ledd jf. første ledd nr. 1). Den enkelte kommune kan om ønskelig fastsette politivedtekter med hjemmel i politiloven § 14 nr. 1 om at tiggere som forstyrrer ro og orden, kan bortvises. Departementet foreslår at opphevelsen av løsgjengerloven § 11 først settes i verk når de kommunene som ønsker det, har hatt tid til å fastsette slike vedtekter.

...

Departementet legger som Straffelovkommisjonen til grunn at tigging som skjer på en truende eller kvalifisert plagsom måte, er straffbar etter generelle bestemmelser i straffeloven. Kommisjonen nevner straffebudene mot ordensforstyrrelser, hensynsløs

atferd, trusler, bedrageri mv. Departementet antar at også bestemmelsen om tvang kan være aktuell, se punkt 3.2.1.

... Politidirektoratet uttaler at det kan være vanskelig å bevise at truende eller kvalifisert plagsom tigging faller inn under straffelovens generelle bestemmelser. Departementet vil derfor vurdere om det bør åpnes for at politivedtektene skal kunne regulere kvalifisert plagsom tigging. En slik regulering vil ikke utvide området for det straffbare, men kan bli en mer praktikabel og informativ hjemmel enn straffelovens generelle bestemmelser om trusler mv. Spørsmålet om å foreta en slik endring i politiloven eller de standardvedtekter som er mønster for kommunale politivedtekter, vil i så fall bli sendt på høring på vanlig måte.”

Da ovennevnte bestemmelser ble opphevet, ble tigging en lovlig virksomhet, likestilt med annen pengeinnsamling. Den stadig økende forekomsten av tilreisende tiggere i landet de senere årene, medførte at det ble vedtatt en endring i politiloven 21. juni 2013, som ga kommunene adgang til gjennom politivedtekt å sette vilkår for pengeinnsamling for å opprettholde den alminnelige lov og orden: jf. politiloven § 14, 1. ledd nr. 8:

”I vedtekter som fastsettes av kommunen og godkjennes av departementet eller den instans departementet fastsetter, kan det gis bestemmelser

...

8. om eller overlates til politiet nærmere å utforme bestemmelser om vilkår for å opprettholde den offentlige ro og orden, herunder med hensyn til tid og sted, for den som vil samle inn penger på offentlig sted til egne eller andres formål. Adgangen til å sette vilkår kan også omfatte den som vil framføre sang og musikk eller stille til oppvisning eller fremvisning. Politiet kan gis adgang til å pålegge meldeplikt og føre et register over dem som har meldt at de vil samle inn penger på offentlig sted. Kongen gir forskrift om registeret i henhold til politiregisterloven § 14.”

I forarbeidene til lovendringen fremgår det at departementet har vektlagt den betydningen det har at enkelte innsamlingsaktører har vært registrert i Innsamlingsregisteret og således underlagt en kontroll. Det vises til at departementet sluttet seg til forslaget om å unnta disses pengeinnsamlerne fra den pålagte meldeplikten, jf. Prop. 152 L (2012–2013) punkt 4.7.3 der det bl.a. fremgår:

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

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

Dette presiseres også i Prop. 152 L (2012-2013) kapittel 6 om særmerknader til bestemmelsen der det bl.a. fremgår:

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

...

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

Ved lovendring 20. juni 2014 ble denne bestemmelsen endret til kun å omfatte tigging, og lyder nå som følger:

”I vedtekter som fastsettes av kommunen og godkjennes av departementet eller den instans departementet fastsetter, kan det gis bestemmelser...

8. om forbud mot eller nærmere vilkår for tigging på offentlig sted eller fra hus til hus. Det kan fastsettes at den som vil tigge, må melde seg for politiet på forhånd.”

I Prop. 83 L (2013-2014) fremgår det av punkt 3.1. at Justis- og beredskapsdepartementets bakgrunn for forslaget om lovendring var som følger:

”I høringsbrevet gav departementet uttrykk for at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad gir kommunene virkemidler som er egnet til å forebygge kriminalitet, menneskehandel, sørge for ro og orden, samt sikre innbyggernes behov for trygghet i hverdagen.

Departementet fant det påkrevet og naturlig at den enkelte kommune har tilstrekkelige virkemidler til å møte lokale ordensmessige utfordringer som tigging kan medføre. Det er en viktig del av det lokale selvstyre at kommunene gis adgang til både å stanse og regulere tigging dersom virksomheten får et for stort omfang, bringer med seg uorden og kriminalitet eller skaper utrygghet i befolkningen.

Departementet viste til at det vil være i tråd med ordningen i mange europeiske land å åpne for lokal regulering av tigging gjennom å gi tydelig hjemmel for å innføre et forbud eller andre begrensninger.”

I Prop. 83 L (2013-2014) punkt 8 om særlige merknader til lovteksten har departementet beskrevet tigging på følgende måte:

”Begrepet tigging omfatter situasjoner der noen ber andre om penger som mottakeren skal bruke på seg selv, sine nærmeste eller på en mindre gruppe personer eller et miljø som mottakeren selv er en del av. Det kan med andre ord ikke være for stor nærhet mellom innsamler og mottaker av pengene (eller en situasjon hvor det er grunn til å tro at mottakeren indirekte vil tilgodese seg selv, sine nærmeste eller det miljøet vedkommende er en del av). Innsamlinger til humanitære og allmenntilgode formål faller utenfor, ikke bare når det er registrert i innsamlingsregisteret, men også i andre tilfeller. Skoleklasser som samler inn penger til turer vil eksempelvis ikke kunne rammes av et forbud mot tigging i sin kommune.

En kunstnerisk forestilling på offentlig sted som etterfølges av aktivt og pågående innsamlingsvirksomhet hvor den enkelte tilskuer avkreves penger vil ofte måtte anses som tigging. På samme måte vil pågående salg av relativt verdiløse gjenstander som ikke har noen

tilknytning til noen alminnelig kommersiell virksomhet eller et humanitært eller allmenntilgitt formål eller lignende omfattes av tiggeregretet.”

Politidirektoratet viser til ovennevnte og bemerker at grensen mellom tiggervirksomhet og pengeinnsamling således ikke lenger er knyttet opp til spørsmål om registrering i Innsamlingsregisteret, men til hvem som blir tilgodesett ved bruk av de innsamlede midler. Det antas at man i mange tilfelle lett vil kunne skille mellom tiggereg og pengeinnsamling. Politidirektoratet mener imidlertid at det vil kunne være vanskelig for den enkelte som blir utsatt for en ”pengeinnsamler” å avgjøre om den som står på gaten eller går fra hus til hus med en bøsse, ringer, sender e-post eller postlegger brev, deltar i en lovlig pengeinnsamling eller om vedkommende bedriver tiggereg. Det siste vil kunne være ulovlig dersom det i vedkommende kommunes politivedtekt er nedlagt forbud mot tiggereg/eventuelt om det innføres et nasjonalt tiggeregforbud. Videre vil fraværet av kravet om kontroll med pengeinnsamlinger gjøre det enkelt for ”innsamlingsaktører” å kunne hevde at de samler inn penger til angitte formål, selv om realiteten er at de utøver tiggervirksomhet på egne vegne.

Konklusjon:

Den foreslåtte lovendring innebærer at det ikke skal være noen registreringsplikt for pengeinnsamling og at både givere og offentligheten således fratras mulighet for kontroll med innsamlingsaktørene. Ved den foreslåtte ordningen overlates det til den enkelte innsamlingsaktør/organisasjon å bestemme om virksomheten skal være gjenstand for en kontroll der offentligheten gis innsyn i de opplysninger som aktøren ønsker det skal være innsyn i. Dette innebærer i praksis at hvem som helst kan starte en innsamling av penger, uten at det vil være mulig for en eventuell giver å kontrollere hvem pengeinnsamlerne representerer og hva de innsamlede midler faktisk benyttes til. Det vil være vanskelig for publikum på selvstendig grunnlag å avgjøre hvilke innsamlingsaktører som er seriøse og hvilke som er mindre seriøse, samt å skille mellom pengeinnsamling og det som i realiteten er ”tiggereg”. Det siste vil være aktuelt både i forhold til hjemmelen i politilovens § 14, 1. ledd nr. 8 som gir adgangen til å forby eller regulere tiggereg gjennom lokal politivedtekt, og eventuelt i forhold til et landsomfattende forbud mot tiggereg som regjeringen har signalisert at de ønsker.

Politidirektoratet mener at selv om ikke det offentlige skal bruke ressurser på godkjenning av, kontroll med eller gi støtte til frivillige organisasjoner, antas det nødvendig med en viss form for regulering av pengeinnsamlingsvirksomheten og mulighet for innsyn i virksomheten fra offentligheten.

Med hilsen


Knut Smedsrud
avdelingsdirektør


for Kristine Langkaas
seksjonssjef

Saksbehandler:
Benthe Huse
Tlf: 23 36 42 18
Tone Grova Oppedal
Tlf: 23 36 43 35