



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

I henhold til liste

Deres ref.

Vår ref.
13/5833 - SWO

Dato
21.03.2014

**Høring - forslag til endring i politiloven (adgang for kommunene til å forby
tigging på offentlig sted)**

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring et forslag til endring i politiloven § 14.

Liste over høringsinstanser følger vedlagt. Vi ber høringsinstansene vurdere om forslaget også bør forelegges underordnede organer. Eventuell uttalelse til forslaget bes sendt Justis- og beredskapsdepartementet, Politiavdelingen, Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo. Det bes om at eventuell uttalelse i tillegg sendes per e-post (i word-format, ikke som PDF-fil) til jan.austad@jd.dep.no.

Høringsfristen er 12. april 2014.

En forkortet høringsfrist er begrunnet med at høringsinstansene våren 2013 gav uttalelser om de samme spørsmål. I den grad det anses hensiktsmessig, kan man henvise til uttalelser gitt til fjorårets høringsrunde.

Spørsmål kan rettes til seniorrådgiver Jan Austad på telefon 22 24 54 43.

1 Bakgrunn

1.1 Lovendringen i 2013

Justis- og beredskapsdepartementet sendte i februar 2013 på høring et forslag om å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted. Forslaget hadde sin bakgrunn i utfordringer knyttet til den sterke økningen i an-

tall personer som tigget på offentlig sted.

Etter høringsrunden ble et forslag om endringer i § 14 i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) sendt Stortinget (Prop.152L (2012-2013)).

En samlet justiskomiteé gav i Innst. 427 L (2012-2013) uttrykk for at forutsetningene for opphevelsen av løsgjengerloven i 2006 nå var endret. Den gang var mange av de som tigget hardt belastede norske rusmiddelmissbrukere.

Komiteen var enig i at det forelå et berettiget behov for å kunne gripe regulerende inn overfor tigging, med tiltak som ikke er situasjonsbetinget slik det er etter politiloven § 7.

Komiteen pekte på at de fleste som tigger er i en vanskelig livssituasjon:

«En aktiv justispolitikk er derfor ikke alene tilstrekkelig for å fjerne tigging. Rus, psykiske problemer, nød og fattigdom fører til at tigging kan oppleves som den eneste muligheten til å skaffe seg og sine en inntekt.

Komiteen understreker at tigging først og fremst er et sosialt problem, hvor det er tiggerne som trenger hjelp – uansett om de er norske eller utenlandske. Komiteen er imidlertid også oppmerksom på at tigging kan settes i sammenheng med alvorlig kriminalitet. Komiteen legger vekt på at kampen mot menneskehandel må fortsette med uforminsket styrke.

Komiteen viser til at det er mange og ulike årsaker til tigging. Komiteen viser derfor til det enkelte partis satsing for å bekjempe fattigdom, tilby rusbehandling, gjøre en tidlig innsats, hindre frafall i skolen, arbeidsmarkedstiltak osv.

Komiteen mener at fattigdomsproblemene i Europa må løses gjennom en kombinasjon av nasjonale tiltak og internasjonalt samarbeid. Mange land, humanitære og religiøse organisasjoner bidrar i land med utpreget fattigdom. Det er komiteens oppfatning at Norge må bidra til å finansiere målrettede tiltak som kan avhjelpe underliggende årsaker til tigging, som nød og fattigdom i hjemlandet til tiggerne. Den avtalen Romania og Norge har inngått om bruk av EØS-midler, er et eksempel på dette. Tiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel er særlig viktige.»

Justiskomiteen var for øvrig delt i synet på hvorvidt de foreslåtte endringene i politiloven var hensiktsmessige.

Stortinget vedtok i juni 2013 endringer i politiloven § 14 om at kommunene i politivedtekten kan sette vilkår for pengeinnsamling. Det ble videre åpnet for at politiet kan pålegge meldeplikt og føre et register over pengeinnsamlere. Siden formålet med et slikt register er av politimessig art, faller registreringen inn under lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven). Etter politiregisterloven § 14 skal det gis en egen forskrift til hvert register som er gjenstand for meldeplikt til

Datatilsynet, der det blant annet fastsettes hvilke opplysninger som kan registreres og når de må slettes.

Det er foreløpig ikke etablert et eget sentralt register for meldepliktig pengeinnsamling, eller gitt noen forskrift til et slikt register. Noen få kommuner har vedtatt endringer i sine politivedtekter, men endringene er foreløpig ikke trådt i kraft.

Et forbud mot tigging må innarbeides i de lokale politivedtektene. Vedtektene må forelegges Politidirektoratet via Fylkesmann. Ikrafttredelse av ny politivedtekt skjer etter at den er stadfestet av Politidirektoratet. Departementet vil i samråd med POD utarbeide et forslag til en standardtekst som kommunene kan benytte, og som vil forenkle den videre saksbehandlingen, med sikte på at iverksettelse kan skje så raskt som mulig.

1.2 Departementets forslag

Departementet mener at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad gir kommunene virkemidler som er egnet til å forebygge kriminalitet, sørge for ro og orden, samt sikre innbyggernes behov for trygghet i hverdagen.

Departementet ønsker derfor høringsinstansenes syn på et forslag som innebærer at kommunene skal kunne forby tigging. Adgangen til alternativt å sette vilkår for tigging foreslås opprettholdt. Departementet foreslår videre at man ikke tar sikte på å opprette et sentralt register over pengeinnsamlere.

Bakgrunnen for departementets forslag hviler langt på vei på den samme virkelighetsbeskrivelse som fremgikk av fjorårets høringsbrev og lovproposisjon, og departementet viser til nevnte dokumenter. Høringsbrevet og proposisjonen er tilgjengelige på følgende lenker:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing-forslag-til-endring-i-politilove/horingsbrev.html?id=714647>

<http://www.regjeringen.no/pages/38323211/PDFS/PRP201220130152000DDDPDFS.pdf>

2 Utbredelse og arten av tigging

2.1 Forskning og rapporter

Et pågående forskningsoppdrag i regi av departementet tar sikte på å øke kunnskapen om bakgrunnen og livssituasjonen til utenlandske statsborgere som tigger i Norge, samt å kartlegge omfanget av tiggingen og vurdere i hvilken utstrekning tiggere har kontakt med ulike hjelpetiltak og offentlige myndigheter under sitt opphold i Norge. Forskningsoppdraget utføres av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og vil munne ut i en rapport våren 2014.

Allerede i et notat fra 2012 fra NOVA («Tiggerbander og kriminelle bakmenn eller fattige EU-borgere?») drøftes for øvrig ulike spørsmål knyttet til utenlandske tiggere i Oslo. I notatet heter det at *«det er vanskelig å få kunnskap om den interne organiseringen av sigøynere og andre gatearbeidere i Norge. Jeg har prøvd å spørre, men får ikke noe klart svar. Folk fra forskjellige sigøynerbefolkninger, områder og økonomiske sjikt, er i Norge samtidig, og mange av disse har lite med hverandre å gjøre. Hver «klan» eller reisegruppe holder seg til sine.»* Under henvisning til internasjonal forskning og egne erfaringer fra blant annet Romania påpekes det likevel at tiggere som hovedregel er «selvstendige næringsdrivende familier» og ikke offer for kriminelle nettverk som utnytter deres arbeid.

Antirasistisk Senter utarbeidet i 2012 i samarbeid med Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen en rapport om «Tilreisende rom i Oslo.» I rapporten heter det at det ikke fremstår som at miljøene er organisert gjennom bakmenn. Det pekes imidlertid på at enkelte rom som tigger er blitt truet til for eksempel å gi ifra seg deler av sin beskjedne dagsinntekt, som kan være et sted mellom 50-200 kroner, til personer fra Romania som selv ikke er rom, og som opererer i gjenger og utnytter romfolkets sårbarhet i forhold til frykt for politi og myndigheter.

2.2 Opplysninger fra politidistriktene

Justis- og beredskapsdepartementet innhentet høsten 2013 opplysninger fra Politidirektoratet om utfordringer knyttet til tigging i de forskjellige politidistrikter.

Oslo politidistrikt

Oslo politidistrikt meldte at de plagene byen og beboerne tidligere år har opplevd, ikke endret seg vesentlig i 2013. Politiet mottok mange klager på aggressiv tigging, forsøpling, avføring og tilnærmet okkupering av områder.

Våren 2013 kom flere tilreisende bostedsløse enn året før, og opplysninger politiet fikk av de tilreisende, tydet på at tilstrømmingen ville øke. Oslo politidistrikt iverksatte derfor en strategi som blant annet medførte at man aktivt håndhevet forbudet mot overnatting i sentrale strøk av byen og i biler der hvor dette plaget nærmiljøet.

Oslopolitiet brukte mye ressurser på å følge opp strategien. Det kom likevel mange klager sommeren 2013 fra beboere, publikum og næringsdrivende.

Alle politistasjonene hadde tett oppfølging av tilreisende bostedsløse og fjernet dem jevnlig. Politiet foretok parkeringsreguleringer gjennom skilting i nærmiljøer på Tøyen, blant annet ved Botanisk hage og Munchmuseet, der det ble forbudt å parkere om natten. Dette reduserte overnattingen i biler i området, men påførte lokalbefolkningen utfordringer knyttet til behovet for parkering.

Politiets press på overnattingsforbudet i sentrale deler av Oslo og i sentrumsnære boligområder, førte til etablering av teltleirer og utstrakt overnatting i biler utenfor sentrumsområdene. Det fant sted en omfattende leirdannelse rundt Sognsvann med utstrakt bruk av parkeringsplassen. Biler ble reparert på stedet og olje helt i bekken som leder ut i Sognsvann. Teltleirene medførte store mengder søppel og bruk av nærområdet som toaletter. Dette førte igjen til at privatpersoner avsto fra bruk av området til friluftss formål, også på grunn av truende oppførsel fra de som oppholdt seg i teltleirene. Ved forsøk på opprydding i området ble det funnet skjult en stor mengde stjålne sykler.

Tilreisende bostedsløse har også tatt seg inn i bygninger som har stått tomme og i fritidsbåter som står i vinteropplag.

Oslopolitiet fører ikke statistikk over kriminalitet foretatt av tiggere, men er ikke i tvil om at tiggingen førte mye kriminalitet med seg. Rumenske borgere er den største gruppen utlendinger som pågripes for vinningskriminalitet.

Konklusjonen fra Oslo politidistrikt er at problemstillingene rundt de tilreisende bostedsløse tiggerne ikke på noen måte er løst, selv med betydelig målrettet ressursbruk fra politiets side.

Agder politidistrikt

Distriktet meldte at det var 10 – 15 aktive tiggere i Kristiansand hver dag i løpet av sommeren 2013, anslagsvis ca. 60 – 70 tiggere til sammen. Det var få klager på aggressiv tigging. Tiggere ble tatt for vinnings- og narkotikakriminalitet i Kristiansand.

Asker og Bærum politidistrikt

Det følger av politivedtektene for kommunene Asker og Bærum at gatemusikanter og pengeinnsamlere plikter å registrere seg ved Asker eller Bærum politistasjon. Det blir utstedt et bevis hvor det fremgår at de som har registrert seg har tillatelse til å bedrive tigging på offentlig sted i de to kommunene.

Ved Bærum politistasjon var det i 2013 15 tiggere som registrerte seg, i hovedsak personer fra Romania. Politiets samfunnskontakt i Bærum kontrollerte med jevne mellomrom tiggere i Sandvika sentrum. Noen av tiggerne drev også som gatemusikanter, noe som ble oppfattet som forstyrrende for omkringliggende forretninger, kontoransatte og næringsliv for øvrig og politiet mottok gjentagende klager på dette.

I Asker var ikke tigging noe utbredt problem. Handelsstanden meldte til stasjonsledelsen at de ved enkelte anledninger har opplevd noen tiggere som "for pågående". Det ble gjort flere funn av lommebøker på et sted tiggere oppholdt seg og det er grunn til å anta at disse har havnet der som ledd i kriminell virksomhet.

Våren 2013 ble det avholdt et møte mellom politiet og kommuneledelsen vedrørende tigging og ulovlig camping. I forkant av dette møtet hadde man en god dialog hvor ulike juridiske betraktninger ble diskutert og vurdert. Det var enighet om at begge parter

følger utviklingene omkring problematikken nøye fremover. Det ble ikke ansett som nødvendig å igangsette noen umiddelbare tiltak.

Gudbrandsdal politidistrikt

5-7 rumenere tigget mer eller mindre daglig i Lillehammer sentrum sommeren 2013. De fleste satt i ro på sentrale steder i Gågata eller på fortauskanter. Det kom få klager på aggressiv tigging.

Politiet foretok identitetskontroller, sjekket om det forekom barnarbeid og fulgte opp sjenerende bruk av musikkinstrumenter. Politiet så ikke behov for å foreslå etablering av tiggerfrie soner eller tidsbegrenset tigging.

Gjennom bl.a. Politirådet holdt politiet god dialog med Lillehammer kommune om problematikken.

Hedmark politidistrikt

Sommeren 2013 representerte ikke tigging på offentlig sted store utfordringer i politidistriktet.

I Hedmark var i hovedsak Hamar, Elverum og Kongsvinger berørt av tiggere. I Hamar og Elverum har politivedtektene regler om meldeplikt dersom noen ønsker å samle inn penger. De som melder seg blir registrert i vaktjournalen. Dels som en følge av at politiet hadde god oversikt over faste tiggere, og dels fordi endel tiggere reiste videre etter å ha blitt gjort oppmerksom på meldeplikten har registrering i liten grad blitt benyttet.

I Hamar hadde en gruppe stort sett voksne rumenere tilhold. De bodde på herberger, i boliger som ble stilt til disposisjon for dem og i biler eller de leide husvære.

Enkelte ordensmessige utfordringer oppstod, spesielt en episode i Kongsvinger sentrum, hvor uenighet mellom tiggere med hensyn til hvor de skulle sitte endte med masseslagsmål. Det kom en del klager på tiggere som var svært pågående i sin adferd ved bladsalg eller tigging. Likeså kom det klager på støy og at tiggere var til sjenanse fra innehavere av butikker eller kunder som har følt seg trakassert.

Tiggere ble anmeldt for butikktysterier, tyveri på offentlig sted som jernbanestasjon, gågate og lignende og ordensforstyrrelser.

Hordaland politidistrikt

Bergen Sentrum politistasjon innførte i 2010 meldeplikt for alle som samler inn penger eller fremfører sang og musikk på offentlig sted. I 2013 meldte 32 personer seg for politiet. Det var lite klager fra publikum på aggressiv tigging. Personer som tigget har rettet seg etter politiets pålegg, og det var ikke store ordensmessige utfordringer. Politiet så ingen spor av organisert kriminalitet i tilknytning til tiggerne i Bergen.

Nordmøre og Romsdal politidistrikt

I forkant av jazzfestivalen i Molde i juli kom mer enn 100 tiggere til byen, noe som skapte ordensmessige utfordringer. Tilstrømningen var så stor at tiggerne i begynnelsen av

uken nærmest dominerte bybildet. Andre tilstedeværende opplevde stor utrygghet grunnet tiggernes væremåte. I tillegg etablerte tiggerne leire i parker og friluftsområder i utkanten av sentrum. Tilgrisingen her gjorde at kommunen måtte stenge av områdene etter festivalen og foreta omfattende opprydding før de kunne åpnes for publikum igjen. Lokalavis og sosiale media var fulle av negative kommentarer og krav om handling fra myndighetenes side. Politiet besluttet at alle tiggere måtte registreres med navn og bilde for å kunne håndheve eventuelle advarsler, bortvisninger og anmeldelser. Det ble besluttet at man skulle benytte bortvisninger fra sentrum etter politiloven § 7 for en periode på 24 eller 48 timer ved ordensovertredelser.

Søk i politiets registre viste at ca 80 av de rundt 100 registrerte tiggere tidligere var registrert med straffbare forhold, i hovedsak vinningskriminalitet, men også noe vold og narkotika.

Senere på sommeren ble åtte rumenske menn pågrepet for grove tyverier i distriktet. Fem av dem hadde blitt registrert som tiggere i Molde.

Politiet vurderer sin strategi som vellykket, men arbeidskrevende.

Salten politidistrikt

I Bodø ble det i 2013 innført et prosjekt som medfører at tiggere måtte melde seg til politiet. Det ble totalt registrert 18 tiggere i Bodø etter at prosjektet startet i slutten av juni. Det var ikke mange straffesaker relatert til tiggere.

I Bodø har det vært et samarbeid mellom politi, kommune, kirken og frivillige organisasjoner. Når tiggerne har kommet til politiet for å registrere seg har de samtidig fått informasjon om hvilke muligheter Bodø kommune kan by på. Samtidig har de fått informasjon på eget språk om hvilke regler og retningslinjer man ønsker de skal følge.

Det har ikke vært store leirplasser i politidistriktet. De fleste har benyttet bilen som overnattingssted. På enkelte steder som har vært benyttet over flere uker, er området tilgriset med søppel og avføring.

Sør Trøndelag politidistrikt

Vinteren og våren 2013 brakte med seg flere tiggere til Trondheim enn tidligere år. I perioder var det 50-60 tilreisende tiggere i byen, noe som gav grunn til å forvente en økning mot sommeren. Økningen uteble imidlertid, og gjennom sommeren var det 30-50 personer som tigget, i hovedsak i midtbyen i Trondheim. Det var likevel en del tiggere som flyttet seg seg ut i bydelene og i tettsteder utenfor byen, gjerne i tilknytning til større kjøpesentra.

De ordensmessige utfordringene ble mindre enn fryktet, med færre klager fra publikum og næringsliv enn før. Politiet hadde et tett samarbeid med kommunen og bisto i forbindelse med rydding og renhold der tiggerne hadde leir. I Trondheim slo mange tiggere leir nær to kirker.

Politiet har ikke grunnlag for å si at tiggere står bak økningen i tyverier fra personer på offentlig sted som byen har opplevd. Det har vært få pågripelser i slike saker.

Telemark politidistrikt

Politidistriktet startet våren 2013 et prosjekt for oppfølging av tiggere i Skien. I perioden mars-juni ble 46 tiggere kontrollert, alle med rumensk statsborgerskap. Av de 46 kontrollerte ble ingen registrert som mistenkt, siktet eller domfelt i perioden 1.mai – 31. august.

Tiggingen utføres først og fremst ved kjøpesentre, i tillegg til at det har vært en del selgere av gatemagasinet «Folk er folk». Selgerne har ofte stått uten godkjennelse på steder hvor de har vært til sjenanse for ansatte og kunder ved butikker.

Troms politidistrikt

I Troms politidistrikt og spesielt i Tromsø by foregikk tigging ved at tiggere satt på forskjellige plasser i Tromsø sentrum, samt ved enkelte kjøpesenter. Romfolk var i Tromsø gjennom hele vinteren.

Tiggerne i Tromsø har sittet stille og rolig med en kopp foran seg i bygatene og ved enkelte kjøpesenter. Det var absolutt ingen ordensmessige utfordringer i forbindelse med tiggingen. Politiet registrerte svært få klager fra publikum og næringsdrivende. Det ble ikke registrert straffbare handlinger begått av tiggere.

Vestfold politidistrikt

I Vestfold var det noe tiggervirksomhet, utført av et nokså begrenset antall personer. Tiggingen foregikk særlig i sentrum av de større byene. Det ble rapportert om begrensede ordensmessige utfordringer.

Man opplevde at en del utenlandske personer gav inntrykk av å samle inn penger til et eller annet godt formål, der politiet med relativt stor grad av sikkerhet oppfattet virksomheten som bedrageri. Innsamlerne var ofte pågående og aggressive overfor publikum. Politidistriktet iverksatte etterforskning mot personer som sto bak denne innsamlingsformen. Larvik tingrett avsa 25. september 2013 dom der en 34 år gammel mann fra Romania ble dømt for menneskehandel og bedrageri. Retten fant at han hadde utnyttet sine egne barn på 14 og 16 år ved å la dem tigge samt samle inn penger i Larvik sommeren 2013 til en ikke eksisterende organisasjon.

Østfold politidistrikt

Tigging på offentlig sted i Østfold var ikke et stort problem.

Rakkestad lensmannskontor rapporterte at påstått døvstumme tiggere dukker opp på dørene til folk, noe som kan medføre et trygghetsproblem, særlig for eldre borgere.

Sarpsborg politistasjon meldte at våren 2013 var en økende tendens til mer pågående tigging enn tidligere, men tiggingen avtok utover sommeren. Dette kan ha sammenheng med et større fokus fra politiets side etter klager fra handelsstanden. Sarpsborg politistasjon fører ikke register over tiggere som er kontrollert av politiet, men mener at tiggerne de var i kontakt med ofte er omhandlet med andre straffbare handlinger eller på andre måter har vært i kontakt med politiet tidligere. Det har også vært flere tilfeller av omreisende tiggere som har slått leir eller forsøkt å slå leir både på offentlig og privat

område. Oftere og oftere ser man at tiggere kommer med tog fra Oslo for å tigge i Sarpsborg.

I Fredrikstad føres det et register over tiggere (frivillig) etter politivedtekten § 4. Bare 9 personer, vesentlig rumenere, lot seg registrere. I bymiljøet i Fredrikstad antas det at det er 15-20 utlendinger som tigger.

Tilbakemeldinger fra publikum i Fredrikstad var at mange følte ubehag ved tiggere i bymiljøet, samt at næringsdrivende klaget på støy fra musikanter. Patruljen i Fredrikstad ba ved flere anledninger tiggere om å flytte seg fra inngangspartier til butikker, fra bankautomater og fra parkeringsautomater.

3 Departementets vurderinger og forslag

3.1 Utgangspunkt

Ut fra de foreliggende opplysninger er det dekning for å hevde at flertallet av utenlandske tiggere synes å være genuint fattige personer som inngår i grupperinger som kommer til Norge med sikte på å skaffe seg penger på ulikt vis til bruk i hjemlandet. Omfanget av menneskehandel innen grupperingene er krevende å fastslå.

Hvorvidt tigging utgjør en utfordring varierer sterkt mellom kommunene. Opplysningene innhentet fra landets politidistrikter viser at tigging flere steder forstyrrer den offentlige ro og orden og skaper utrygghet. Tigging utføres i enkelte distrikter av personer som inngår i grupperinger som også begår straffbare handlinger. Noen steder har opplevd store problemer, mens andre steder fremstår tigging som et fenomen som finner sted i begrenset omfang og på mer akseptabelt vis.

Departementet finner 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 viser 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. Det vises til oversikten gitt i kap. 3 i Prop.152L (2012-2013).

Departementet foreslår derfor å endre politiloven for å åpne for at kommunene kan innføre et forbud mot tigging i sine politivedtekter. Håndhevingen av et forbud må praktiseres likt overfor norske og utenlandske tiggere.

Med begrepet "tigging" tenker departementet på det å be tilfeldige personer om penger eller andre midler. Et eventuelt forbud mot tigging vil ikke ramme en organisert inn-

samling til veldedige eller allmennnyttige formål når innsamlingen er registrert i Innsamlingsregisteret, og pengeinnsamleren dokumenterer tilknytning til innsamlingen. Gatemusikanter eller personer som fremfører kunstneriske forestillinger og ber om vederlag vil som utgangspunkt ikke kunne sies å tigge. Tilsvarende vil gjelde for den som selger gjenstander, der virksomheten vil falle inn under regler for salg.

Adgangen til å kunne fastsette vilkår for tigging bør videreføres, og eventuelle vilkår må formuleres tydelig i politivedtekten for kommunen. Vilkårene vil mest praktisk gjelde tid og sted for når tigging kan foretas. Siden kommunene gis adgang til helt å forby tigging, må det som et alternativ være mulig å sette relativt vidtrekkende vilkår. Vilkår må formuleres på en tydelig måte i politivedtektene. Kommunen må gå i dialog med politiet for å sikre at man fastsetter vilkår som vil være mulig å håndheve på en god måte.

Etter dagens lovgivning ligger det som en forutsetning i forarbeidene at kommuner som regulerer pengeinnsamling må tilrettelegge «for grunnleggende sosialpolitiske tiltak. Dersom slike tiltak ikke er tilrettelagt, kan godkjenningen trekkes tilbake.» Departementet vil nå foreslå at denne forutsetningen fjernes. Det antas ikke å være hensiktsmessig å koble sammen en ordensmessig regulering med krav om sosialpolitiske tiltak overfor en mulig målgruppe.

3.2 Meldeplikt og registrering

Dagens regelverk åpner for at kommunene kan bestemme at alle pengeinnsamlere må melde seg for politiet, og at det i den forbindelse kan etableres et sentralt register. Det er foreløpig ikke etablert et slikt register for meldepliktig pengeinnsamling.

I enkelte kommuner inneholder politivedtekten bestemmelser om meldeplikt for pengeinnsamling, og som følge av det praktiserer politiet enkelte steder en meldeplikt der det foretas registrering i den lokale vaktjournal. Som nevnt i oversikten om politidistriktene erfaringer, er Bodø ett av stedene med en meldeplikt. Når personer kommer til politiet for å registrere seg, får de samtidig informasjon fra kommune og politi på eget språk om regler og retningslinjer de må forholde seg til. Departementet ser at innføring av en lokal meldeplikt kan ha vist seg hensiktsmessig, og ønsker å videreføre muligheten for kommunene til å innføre en slik meldeplikt. Hensikten med en meldeplikt hos politiet må være å formidle informasjon til de som ønsker å tigge i kommunen om lokale forhold og aktuelle regler.

Personvern hensyn taler mot å etablere en sentral registrering av tiggere. Det er heller ikke gitt at en meldeplikt med sentral registrering er egnet til å dempe omfanget av tiggingen, slik at man kan få et misforhold mellom ressursbruk og forventet effekt dersom et sentralt register opprettes. Administrasjon av en meldeplikt med tilhørende registrering i et sentralt register vil gå ut over andre politioppgaver. Departementet foreslår derfor at hjemmelen for å opprette et sentralt register utgår.

Departementet foreslår at nytt nr. 8 i politiloven § 14 første ledd skal åpne for at kommunene i sine politivedtekter kan gi bestemmelser:

«om forbud mot tigging på offentlig sted. Det kan fastsettes vilkår for tigging, herunder at den som vil tigge må melde seg for politiet for å motta aktuell informasjon.

3.3 Forholdet til menneskerettene

Innføringen av en lovhjemmel for kommunale forbud mot tigging, må vurderes opp mot Norges internasjonale menneskerettsforpliktelser, først og fremst den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). EMK og SP er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven. Ved motstrid skal konvensjonsbestemmelsene gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Siden vurderingene etter EMKs og SPs bestemmelser i hovedsak er sammenfallende og SP ikke antas å gi et sterkere vern for disse rettighetene enn EMK, er drøftelsene i det følgende begrenset til forholdet til EMK. Et forbehold gjelder for SP artikkel 26, som har et videre anvendelsesområde enn EMK artikkel 14.

Retten til respekt for privatliv

Retten til respekt for privatliv er beskyttet av EMK artikkel 8, som lyder slik:

“1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

Begrepet “privatliv” forstås bredt. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har blant annet tolket det til å omfatte en rett til å etablere og utvikle relasjoner til andre mennesker. I forlengelsen av dette har EMD uttalt at yrkes- og næringsaktivitet ikke kan ekskluderes fra begrepet «privatliv», siden yrkeslivet gir folk mulighet til å utvikle slike relasjoner til omverdenen. Konvensjonen gir imidlertid ingen rett til å velge et bestemt yrke, og det kreves antakelig et relativt vidtgående yrkesforbud før retten til privatliv anses berørt. Tigging kan vanskelig ses som et yrke eller en næringsvei som gir den muligheten til å etablere relasjoner som beskyttes av EMK artikkel 8.

EMD har videre lagt til grunn at minoriteters livsstil kan omfattes av retten til privatliv, for eksempel at å bo i vogner kan være en del av sigøyneres etniske identitet, og at dette reflekterer deres lange tradisjon for en reisende livsstil. Selv om tigging kan være utbredt blant deler av Europas rombefolkning, kan man ikke si at tigging er en tradisjon som er del av deres identitet. Tigging synes å være en handling som utføres av nød og i mangel av annet arbeid, og ikke en del av en livsstil som er omfattet av vernet etter artikkel 8.

På denne bakgrunn kan ikke tigging anses å falle inn under anvendelsesområdet til EMK artikkel 8.

Retten til ytringsfrihet

EMK artikkel 10 beskytter retten til ytringsfrihet og lyder slik:

"1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary."

Ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 favner vidt. Den dekker både å meddele opplysninger eller tanker ved hjelp av talte eller skrevne ord og ved hjelp av nonverbale handlinger, og formidling av både faktiske opplysninger og vurderinger. EMD har gitt et vidt spekter av ytringer beskyttelse under EMK artikkel 10: For eksempel kan kommersielle ytringer ifølge EMD ikke holdes utenfor virkeområdet til artikkel 10 nr. 1, som heller ikke kan begrenses til bestemte typer informasjon, ideer eller former for ytringer. EMD har lagt til grunn at både symboler, fysisk hindring av en aktivitet, produksjon og visning av kunst og å blåse i et horn for å hindre jakt er ytringer som beskyttes av EMK artikkel 10.

Det finnes ingen praksis fra EMD som er direkte relevant for et forbud mot eller regulering av tigging. Med det vide nedslagsfeltet EMK artikkel 10 er gitt i EMDs praksis kan det argumenteres for at det å be forbi-passerende om penger eller annen hjelp trolig også vil være omfattet, selv om det kan sies å være i randsonen for den type ytringer som er beskyttet av bestemmelsen. Med det vide ytringsbegrep som EMD har lagt til grunn, må i så fall også enhver form for tigging anses som en ytring, enten det skjer verbalt, skriftlig eller gjennom kroppsspråk. Det kan nevnes at den østerrikske forfatningsdomstolen i to dommer av 30. juni 2012 og 6. desember 2012 har kommet til at lokale, generelle tiggeforbud er i strid med retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.

Dersom det legges til grunn at tigging er omfattet av EMK artikkel 10 nr. 1, må det vurderes om et forbud mot tigging likevel vil være tillatt etter EMK artikkel 10 nr. 2, som tillater inngrep i ytringsfriheten som er foreskrevet ved lov, har et særlig formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Kravet om at inngrepet må være foreskrevet ved lov, innebærer at det må ha grunnlag i nasjonal rett, at regelen må være tilgjengelig slik at den gir den enkelte tilfredsstillende

angivelse av hvilke regler som gjelder i et konkret tilfelle, og at regelen er tilstrekkelig presist formulert til at den enkelte kan tilpasse sin atferd etter den. Formålet med å gi kommunene hjemmel til å forby tiggging er dekket av alternativene for å forebygge uorden og kriminalitet og verne om andres rettigheter, jf. punkt 3.1 foran.

Kravet om at vilkåret må være nødvendig i et demokratisk samfunn, innebærer etter EMDs praksis at inngrepet må svare til et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»), og det må være proporsjonalt i forhold til formålet som søkes oppnådd. Videre må grunnene som de nasjonale myndighetene anfører, være relevante og tilstrekkelige.

Departementet mener at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad gir kommunene virkemidler som er egnet til å forebygge kriminalitet og sørge for ro og orden. En hjemmel til å gi et generelt tiggeforbud vil være egnet til å oppnå formålet om å bekjempe de ordensproblemer som er oppstått som følge av den stadig økende tilstrømmingen av tiggere og sikre innbyggernes behov for trygghet i hverdagen. Hensynet til å unngå at folk utsettes for aggressiv eller pågående oppførsel på gaten, må anses å utgjøre en relevant og tilstrekkelig begrunnelse for et slikt forbud. Mindre vidtgående forbud knyttet for eksempel til geografiske eller tidsmessig begrensinger vil ikke alltid være tilstrekkelig. En lovhjemmel til å gi forbud lokalt sikrer fleksibilitet og at forbud ikke gis med mindre lokale myndigheter oppfatter at det er behov for det. På denne bakgrunn anser departementet at en lovhjemmel for kommunene til å vedta forbud mot tiggging anses tilstrekkelig begrunnet i hensynet til å hindre uorden og kriminalitet og dermed tillatt etter EMK artikkel 10 nr. 2.

Forbud mot diskriminering

Forbud mot diskriminering er nedfelt i EMK artikkel 14, som lyder som følger:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

Et vilkår for at EMK artikkel 14 skal komme til anvendelse, er at den påståtte diskrimineringen knytter seg til utøvelsen av en av konvensjonens øvrige rettigheter. Et slikt krav finnes ikke i SP artikkel 26 som inneholder et selvstendig diskrimineringsforbud:

“All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

Et generelt forbud mot tiggging vil etter sin utforming ikke være diskriminerende. Men selv om et forbud er nøytralt utformet, vil det foreligge forskjellsbehandling hvis forbu-

det praktiseres ulikt overfor grupper av tiggere. Det vil for eksempel utgjøre forskjellsbehandling på grunnlag av rase, farge, nasjonal opprinnelse eller etnisitet hvis forbudet praktiseres overfor tilreisende utenlandske tiggere, men ikke overfor etnisk norske tiggere eller tiggere med norsk utseende. Departementet legger til grunn at forbud som vedtas i medhold av den foreslåtte hjemmelen vil bli praktisert på en måte som ikke kommer i strid med diskrimineringsforbudene i EMK og SP.

Departementet foreslår at nytt nr. 8 i politiloven § 14 første ledd skal åpne for at kommunene i sine politivedtekter kan gi bestemmelser:

«om forbud mot tigging på offentlig sted. Det kan fastsettes vilkår for tigging, herunder at den som vil tigge må melde seg for politiet for å motta aktuell informasjon.

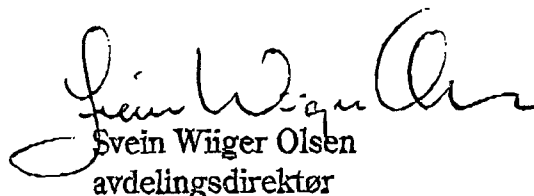
4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Politiets håndheving av lokale forbud mot tigging på offentlig sted vil innebære et merarbeid som kan dekket innen de ordinære budsjetttrammer.

Med hilsen



Thor Arne Aass
ekspedisjonssjef



Svein Wiiger Olsen
avdelingsdirektør

Høringsliste

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Barneombudet

Datatilsynet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Domstoladministrasjonen

Forbrukerombudet

Krípos

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Politidirektoratet

Politihøgskolen

Politiets IKT-tjenester

Politiets fellestjenester

Politiets sikkerhetstjenesteRegjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Riksarkivet

Sametinget

Helsedirektoratet

Statistisk sentralbyrå

Statsadvokatembetene

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste
(EOS-utvalget)

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannen)

Sysseimannen på Svalbard

Toll- og avgiftsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet

Vegdirektoratet

Økokrim

Amnesty International Norge

Antirasistisk senter

Den Norske Advokatforening

Den Norske Dommerforening

Folk er Folk

Forsvarergruppen av 1977

Frelsesarmeen

Kirkens Bymisjon

Krisesentersekretariatet

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Juss-Buss

Innvandrernes landsorganisasjon

Kommunenes landsorganisasjon

Kontoret for fri rettshjelp
Landsorginasjonen i Norge (LO)
Norges idrettsforbund
Mediebedriftenes landsforening
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Journalistlag
Norsk Presseforbund
Norsk Redaktørforening
Norsk Senter for Menneskerettigheter
Næringslivets Hovedorganisasjon
OMOD (Organisasjon mot offentlig diskriminering)
Politijuristene
Politiets Fellesforbund
Redd Barna
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende Presse (SKUP)