



## STORTINGET

# Innst. 187 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget  
fra justiskomiteen

Dokument 8:3 S (2022–2023)

**Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Andreas Sjalg Unneland, Grete Wold og Cato Brunvand Ellingsen om å fjerne muligheten for kommunale tiggeforbud**

Til Stortinget

## Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne muligheten for kommunale forbud mot tigging.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse av forslaget.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Aase Marthe J. Horrigmo og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Johan Aas, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wetrhus Thorsvik, viser til at representantforslag om å fjerne muligheten for kommunale tiggeforbud behandles i denne innstil-

lingen. Komiteen viser videre til statsrådets vurdering i brev av 13. januar 2023. Brevet følger vedlagt denne innstillingen.

Komiteen viser til at forslaget går ut på å fjerne kommunenes adgang til å fastsette vilkår for tigging, herunder vilkår for tid og sted for utøvelse av denne typen virksomhet.

Komiteen har merket seg at det er en viss uenighet mellom forslagsstillerne og statsråden om hvorvidt adgangen til kommunal regulering av tigging er i tråd med våre forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen – dette på bakgrunn av Den europeiske menneskerettsdomstols avgjørelse i saken *Lăcătuș v. Switzerland* fra januar 2021.

Komiteen merker seg at forslagsstillerne mener kommunenes adgang til å forby tigging i realiteten er et sovende forbud. Statsråden peker i sitt svarbrev derimot på bestemmelsens beredskapsfunksjon i tilfelle en fremtidig uheldig utvikling og situasjon, og at erfaringen tilsier at situasjonsbildet kan forandre seg raskt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at det tidligere var svært lite tigging i Norge. Mange av de som tigget, var hardt belastede norske rusmiddelbrukere. Det var enighet om at dette måtte møtes med sosialpolitiske fremfor strafferettslige virkemidler.

Disse medlemmer viser til at et enstemmig storting opphevet løsgjengerloven i 2005. Lovens straffebud mot tigging ble ikke videreført i annen lovgivning, og tigging ble derved avkriminalisert.

Disse medlemmer viser til at antall tiggere økte etter noen år bl.a. som følge av utvidelse av EØS-området. Disse medlemmer viser videre til at virksom-

heten ble utøvet på en pågående måte i tett beferdede områder.

Disse medlemmer viser til at i Innst. 427 L (2012–2013) uttalte en samlet justiskomiteé at forutsetningene for opphevelsen av løsgjengerloven i 2006 nå var endret. Disse medlemmer viser til at justiskomiteen sluttet seg til regjeringens konklusjon om at det forelå et berettiget behov for å kunne gripe regulerende inn overfor tigging. Disse medlemmer viser til at Stortinget derfor vedtok en adgang for kommunene til å fastsette vilkår for tigging, herunder med hensyn til tid og sted.

Disse medlemmer viser videre til at Stortinget året etter behandlet et forslag om å innføre adgang for kommunene til å forby tigging. Disse medlemmer viser til at det i justiskomiteen var ulike oppfatninger om behovet for en lovendring, men forslaget ble vedtatt.

Disse medlemmer understreker at omfanget av tigging gikk nedover de følgende årene. Disse medlemmer viser til at behovet for å innføre tiggeforbud i kommunale politivedtekter ble redusert og utviklingen var positiv.

Disse medlemmer understreker at adgangen til å innføre forbud ikke benyttes i særlig utstrekning i kommunene i dag, og i selve representantforslaget heter det at forbudet i realiteten er «sovende».

Disse medlemmer understreker at det i Norge ikke er noen som straffes med høye bøter eller fengsel for å tigge. Disse medlemmer viser til viktigheten av å følge med på den dynamiske utviklingen internasjonalt og i Norge i spenningsfeltet mellom menneskerettighetene og forbud mot tigging. Dersom man i fremtiden skulle se en utvikling med strenge straffereaksjoner mot tiggere, må vi vurdere situasjonen opp mot våre internasjonale forpliktelser.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at det foreliggende representantforslaget ønsker å fjerne den kommunale retten til selvbestemmelse over om tigging skal tillates i den aktuelle kommunen. Disse medlemmer tiltrer beskrivelsen som gis i statsrådets svarbrev om hvordan deler av tiggevirksomheten i Norge har foregått etter utvidelsen av EØS-området, som er at den dels ble utøvet på en pågående måte i tett beferdede områder. Dette begrunner, slik disse medlemmer ser det, at det bør være en adgang i lovverket til å regulere tiggevirksomhet. Det er videre, slik disse medlemmer ser det, naturlig at kommunene gis adgang til å regulere dette lokalt, da det kan være store variasjoner i hvordan tiggevirksomheten arter seg fra sted til sted.

Disse medlemmer vil videre bemerke at representantforslaget ikke nevner noen av de samfunnskadelige konsekvensene som har vist seg å komme med enkelte av de utenlandske tiggemiljøene som har ope-

ret i Norge. Disse medlemmer viser her til at det har vært flere medieoppslag om at utenlandske bander som i det ytre har fremstått som en sammenslutning av tiggere, i realiteten har vært organiserte kriminelle nettverk som har bedrevet alvorlig kriminalitet som blant annet menneskehandel, hallikvirksomhet, vinningskriminalitet og narkotikaomsetning. Dette er, slik disse medlemmer ser det, en omstendighet som med tyngde taler for at norske kommuner bør ha hjemmelsgrunnlag for å kunne regulere tiggevirksomheten i lokale politivedtekter, herunder adgang til å forby slik virksomhet.

Disse medlemmer viser til statsrådets svarbrev, hvor det fremgår at departementets vurderinger at adgang til lokalt tiggeforbud er i henhold til våre forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Disse medlemmer viser videre til at foranledningen til denne vurderingen er representantforslaget som i bakgrunnsteksten viser til dommen *Lăcătuș v. Switzerland* og problematiserer EMK artikkel 8, dermed må forholdet til EMK artikkel 8 være vurdert selv om det ikke er gjort noen direkte henvisning til artikkel 8 i svarbrevet. Disse medlemmer mener følgelig at svarbrevet adresserer om lokale forbud mot tigging kan representere en krenkelse av EMK artikkel 8.

Disse medlemmer deler statsrådets vurdering av at bestemmelsen som hjemler lokale tiggeforbud, har en viktig beredskapsfunksjon, og at erfaringsgrunnlaget tilsier at situasjonsbildet her kan forandre seg raskt. Disse medlemmer er ikke enige i betraktningmåten om at dersom det for øyeblikket ikke er utstrakt behov for bruk av en lovhjemmel, så er dette et selvstendig argument for at lovbestemmelsen bør oppheves. Dette er, slik disse medlemmer ser det, en tankegang som vil tilsi at flere viktige beredskapshjemler burde oppheves, grunnet manglende anvendelse av bestemmelsene i dag eller i nær fortid.

Disse medlemmer mener flere gode grunner taler for en adgang til å lovregulere tiggevirksomhet, herunder at det er adgang til å forby slik virksomhet. Disse medlemmer mener videre at det er naturlig med lokal råderett over den nærmere reguleringen, da lokale variasjoner i hvordan tiggevirksomheten arter seg fra sted til sted tilsier lokal beslutningsmyndighet for hvordan dette best bør reguleres. Disse medlemmer vil følgelig ikke støtte det foreliggende forslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre understreker at tigging først og fremst er et sosialpolitisk spørsmål, og at det er viktig å legge til rette for at personer som tigger og er i nød, får mulighet til å tjene til livets opphold på annet vis enn å tigge. Overfor personer som har rusproblemer, er det nødvendig med målrettede sosiale tiltak og helsehjelp. Samtidig mener disse medlemmer at i kommuner hvor tigging har ut-

spring i kriminell virksomhet og politiet har behov for verktøy for å holde ro og orden, bør kommunene ha adgang til å regulere tigging. Disse medlemmer mener prinsipielt sett at rekkevidden av et slikt forbud bør begrenses til det som er strengt nødvendig, slik at personer i nød gis anledning til be om hjelp.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til at politiloven § 14 første ledd nr. 8 gir adgang til kommunale tiggeforbud. Dette alternativet ble tilføyd i 2014, jf. Prop. 83 L (2013–2014) og Innst. 275 L (2013–2014). Lovligheten av et forbud mot tigging ble vurdert opp mot menneskerettighetene, og Justis- og beredskapsdepartementet fant at forslaget ikke var i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Det ble vist til at det ikke fantes praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) som var direkte relevant for et forbud mot eller regulering av tigging. Disse medlemmer viser til at i januar 2021 ble Sveits felt i EMD for brudd på EMK for å straffeforfølge tiggere, jf. *Lăcătuș v. Switzerland*. EMD slår fast at tigging kan være livsgrunnlaget for mennesker i en sårbar situasjon, som da har en rett, iboende i menneskerverdet, til å kunne forsøke å møte sine grunnleggende behov ved å be om penger ved å tigge.

Disse medlemmer viser til at EMD konstaterte krenkelse av artikkel 8 – retten til respekt for privatliv og familieliv. I departementets vurdering av det norske tiggeforbudet, jf. Prop. 83 L (2013–2014), vurderes bare lovligheten opp mot artikkel 10, som beskytter retten til ytringsfrihet, og ikke særskilt artikkel 8. Disse medlemmer viser til at statsrådets svarbrev ikke adresserer om lokale forbud mot tigging kan konstatere en krenkelse av EMK artikkel 8.

Disse medlemmer viser til statsrådets svarbrev, der det blir uttalt at

«Det er i Norge ingen som straffe med høye bøter eller fengsel for å tigge.»

Disse medlemmer viser til at det følger av at det i Politidirektoratets rundskriv, jf. RPOD-2018-2 § 2-4, er regulert hvordan de lokale hjemlene for tiggeforbud skal utformes. Politiloven § 30 fastsetter straff med bøter eller fengsel inntil tre måneder for den som overtrer bestemmelser gitt i medhold av § 14. Dette medfører i likhet med de sveitsiske reglene at en person som tigger, kan bøtelegges eller fengsles for å tigge dersom det foreligger et kommunalt tiggeforbud. Disse medlemmer vil understreke at det er problematisk i seg selv at det foreligger en hjemmel for å ilegge mennesker som tigger, fengsel dersom de ikke kan betale boten de ileg-

ges. Disse medlemmer mener bøtesoning i seg selv er en utdatert ordning, og at gjeldsfengsel bør avskaffes. Det har blitt reist kritikk av selve ordningen med bøtesoning og stilt spørsmål om hvorvidt den er i samsvar med EMK artikkel 5, grunnet at beslutninger om frihetsberøvelse som straff tilligger domstolene, ikke påtalemyndighetene. Frihetsberøvelse med innslag av karakter av straff kan etter EMK artikkel 5 ikke pålegges enkeltindividene uten ved en domstolsavgjørelse. Begrunnelsen for bøtesoning er at det skal stimulere til betaling. Disse medlemmer viser til professor Morten Holmboe, som skriver i *Tidsskrift for strafferett* nr. 2, 2016:

«de rettslige rammene for innkreving gir grunn til å spørre om ikke pengene ofte skaffes enten ved at andre betaler boten, ved at skyldneren forsømmer underholdet av familien eller ved at han begår ny kriminalitet. I så fall vil en subsidiær fengselsstraff for bot motvirke straffens grunnleggende formål. Hvis lovgiveren ønsker å begrunne straff med at den skal redusere kriminaliteten i samfunnet, bør ordningen med subsidiær fengselsstraff for bot oppheves.»

Disse medlemmer mener at når knapt noen kommuner i Norge har et forbud mot tigging, illustrerer det hvor lite det er behov for et slikt forbud. Disse medlemmer er sterkt uenig med justis- og beredskapsministeren, som i sitt svarbrev mener det sovede forbudet er en viktig hjemmel og beredskap for norske kommuner. Disse medlemmer mener at når forbudet i realiteten er «sovede» og det ikke finnes tilstrekkelig begrunnelse for det, er det heller ikke forsvarlig å ha slike lovbestemmelser. Forslagsstillerne mener det ikke er nødvendig eller riktig med adgang til kommunale tiggeforbud.

Disse medlemmer fremmer på bakgrunn av dette følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne muligheten for kommunale forbud mot tigging.»

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne muligheten for kommunale forbud mot tigging.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:3 S (2022–2023) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Andreas Sjalg Unneland, Grete Wold og Cato Brunvand Ellingsen om å fjerne muligheten for kommunale tiggeforbud – vedtas ikke.

Oslo, i justiskomiteen, den 14. februar 2023

**Per-Willy Amundsen**

leder

**Johan Aas**

ordfører

VEDLEGG



**DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

*Justis- og beredskapsministeren*

Stortinget  
Postboks 1700 Sentrum  
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.  
22/5365 - ERMA

Dato  
13.01.2023

**Dokument 8:3 S - Representantforslag om å fjerne muligheten for kommunale tiggeforbud**

Jeg viser til brev datert 11. oktober 2022, der justiskomiteen ber om min uttalelse i forbindelse med representantforslag om å fjerne muligheten for kommunale tiggeforbud.

Et enstemmig storting opphevet løsgjengerloven i 2005. Lovens straffebud mot tigging ble ikke videreført i annen lovgivning, og tigging ble derved avkriminalisert.

På dette tidspunkt var det svært lite tigging i Norge. Mange av de som tigget, var hardt belastede norske rusmiddelmissbrukere. Det var enighet om at dette måtte møtes med sosialpolitiske fremfor strafferettslige virkemidler.

Etter noen år økte imidlertid antall tiggere betydelig, bl.a. som følge av utvidelse av EØS-området. Virksomheten ble dels utøvet på en pågående måte i tett beferdede områder.

I Innst. 427 L (2012-2013) uttalte en samlet justiskomite at forutsetningene for opphevelsen av løsgjengerloven i 2006 nå var endret. Komiteen sluttet seg til regjeringens konklusjon om at det forelå et berettiget behov for å kunne gripe regulerende inn overfor tigging. Stortinget vedtok deretter en adgang for kommunene til å fastsette vilkår for tigging, herunder med hensyn til tid og sted.

Stortinget behandlet allerede året etter et forslag om å innføre en adgang for kommunene til å forby tigging. I justiskomiteen var det ulike oppfatninger om behovet for en lovendring (Innst. 275 L (2013-2014)), men forslaget ble vedtatt.

Av ulike grunner gikk omfanget av tigging ned igjen i de påfølgende årene. Behovet for å innføre tiggeforbud i kommunale politivedtekter ble tilsvarende redusert. Dette er en positiv utvikling.

Adgangen til å innføre forbud benyttes ikke i særlig utstrekning av kommunene i dag. I representantforslaget heter det at forbudet i realiteten er sovende. Jeg mener det er likeså presist å si det slik at bestemmelsen har en beredskapsfunksjon i tilfelle en fremtidig uheldig utvikling og situasjon. Erfaringen tilsier at slike situasjoner kan oppstå raskt. Jeg er opptatt av det kommunale selvstyret og ser ikke at det er riktig å redusere kommunenes handlingsrom på dette området. Kommunene kjenner sine lokalsamfunn best og bør ha mulighet til å velge de mest hensiktsmessige løsningene lokalt.

Vi må sikre at lovgivningen er i samsvar med våre konvensjonsforpliktelser.

I representantforslaget er det vist til en dom fra EMD som jeg kommenterte i mitt svar 11. mai 2022 på spørsmål til skriftlig besvarelse nr. 1974 fra representanten Andreas Skjalg Unneland.

I svaret nevnte jeg at dommen inneholder omfattende beskrivelser og interessante drøftelser av hvordan europeiske land utformer og håndhever forbud mot tigging.

I den aktuelle saken fra Sveits var det gitt en høy bot til kvinnen som tigget. Hun var ikke i stand til å betale den og måtte derfor sone en subsidiær fengselsstraff. Domstolen understreker at nasjonale domstoler må foreta grundige vurderinger av den konkrete situasjonen ved håndheving av overtredelser. Straffereaksjonen i den konkrete saken ble ikke ansett som forholdsmessig ut fra formålet med forbudet.

Det er i Norge ingen som straffes med høye bøter eller fengsel for å tigge. Dommen gir ikke grunnlag for å slutte at norske bestemmelser og praktiseringen av dem er i strid med EMK. Dommen er likevel en nyttig påminnelse om den dynamiske rettsutviklingen i spenningsfeltet mellom menneskerettighetene og forbud mot tigging. Dersom man i fremtiden skulle se en utvikling med strenge straffereaksjoner mot tiggere, vil det bli nødvendig å vurdere situasjonen opp mot våre internasjonale forpliktelser.

I Prop. 83L (2013-2014), som foreslo adgangen til å innføre lokale forbud mot tigging, heter det: «I de kommuner det vedtas å forby eller regulere tigging, vil man forvente at politiet regelmessig griper inn overfor tigging i strid med bestemmelsene ved å be personer som tigger om å stanse sin virksomhet, eventuelt bortvise dem fra stedet de oppholder seg.»

En håndhevingspraksis i samsvar med de nevnte forutsetninger, antas å være i samsvar med våre forpliktelser etter den europeiske menneskerettskonvensjonen.

Med hilsen



Emilie Mehl

