Temarapport

Kriminalisering av hjemløshet i Oslo: en undersøkelse



Foto: Christian Vassdal

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved

UiO : **Norsk senter for menneskerettigheter**
Det juridiske fakultet

«Kriminalisering av mennesker som bor på gaten for hverdagslige aktiviteter som det å spise, sove, oppholde seg i bestemte områder … gir grunn til uro … for diskriminering og grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling.»

FNs Menneskerettighetskomité, 2014[1]

1 Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America, UN doc. CCPR/C/USA/CO/4, avsnitt 19.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG 3

1. INNLEDNING 6

2. INTERNASJONAL MENNESKERETTSLOVGIVNING 12

2.1 Grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling 12

2.2 Privatliv, familieliv og respekt for hjemmet 16

2.3 Retten til fri bevegelse og fritt valg av bosted 21

2.4 Ikke-diskriminering 23

2.5 Tilknyttede brudd: Eiendeler og bruk av makt 26

3. EMPIRISKE FUNN 28

3.1 Prosessen og hensikten bak forskriften 28

3.2 Fortolkningen av forskriften 30

3.3 Generell håndheving 31

3.4 Målretting mot grupper 32

3.5 Kontekstuell berettigelse 34

3.6 Rettsikkerhet: Advarsler, tidsfrister og årstider 35

3.7 Alternativ innkvartering 36

3.8 Konfiskering av eiendom 36

3.9 Makt og voldsbruk 38

3.10 Rasistiske uttalelser 38

3.11 Dumping og straffrihet 39

3.12 Private sikkerhetsaktører: Securitas 40

4. OVERHOLDELSE AV MENNESKERETTIGHETER: ANALYSE 41

4.1 Grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling 41

4.2 Retten til privatliv og bevegelsesfrihet 42

4.3 Retten til ikke-diskriminering 44

4.4 Andre rettigheter og spørsmål 46

5. ANBEFALINGER 48
5.1 Midlertidig opphevelse og overholdelse 48
5.2 Undersøkelser 48
5.3 En tilnærming som ivaretar menneskerettighetene 49

Vedlegg 1. Spørreskjema 50
Vedlegg 2 – Datainnsamling 54
Vedlegg 3. Sveriges tilnærming 56

SAMMENDRAG

Den 15. mai 2013 utvidet Oslo kommune forbudet mot utendørs overnatting slik at det i praksis omfattet overnatting på alle offentlige steder i byen. Denne rapporten undersøker hvorvidt vedtaket og gjennomføringen av denne bestemmelsen kan utgjøre et brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjon og andre internasjonale menneskerettstraktater innarbeidet i norsk lovgivning. Empirisk er rapporten basert på intervjuer med 81 personer som bor på gaten i Oslo, forespørsler til myndighetene om informasjon og analyse av sekundærlitteratur og andre studier av hjemløse, inkludert en rapport nylig utgitt av Fafo, *When poverty meets affluence*. Kvantitative metoder ble brukt i analysen av intervjuene, og alle de sentrale empiriske funnene i denne rapporten er statistisk signifikante. I tillegg ble det brukt kvalitative metoder som synliggjør de individuelle sidene ved reguleringens påvirkning. Juridisk sett bygger rapporten på rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen og FNs traktatorganer, men også på avgjørelser fra domstoler i Østerrike, USA, Canada og Ungarn hvor saker knyttet til kriminalisering av hjemløshet og fattigdom har blitt behandlet.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NI) kom til fire hovedkonklusjoner som er behandlet nedenfor. Funnene antyder mulige brudd på konvensjonsfestede menneskerettigheter og viser behov for en grundig undersøkelse og mulige endringer i tilnærming.

Rapporten finner at noen juridiske og empiriske påstander er vanskelige å underbygge. For eksempel var det uklart hvorvidt det generelle forbudet mot utendørs overnatting kunne sies å ha en diskriminerende *hensikt*. Enkelte medlemmer av bystyret uttalte at forbudet var rettet mot utlendinger, andre oppga ulike grunner, men siterte bare eksempler som angikk utlendinger. Representanten for ett av partiene stemte for bestemmelsen under forutsetning av at den ble gjennomført på en ikke-diskriminerende måte. Dette mangfoldet av begrunnelser for å støtte forslaget gjør det vanskelig å skjelne en klar og overordnet diskriminerende hensikt. Likeledes avstår rapporten fra å konkludere om hvorvidt det generelle forbudet mot utendørs overnatting i seg selv kan betraktes som grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling. Domstoler i USA og Ungarn har konkludert med dette for tilsvarende bestemmelser. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har imidlertid ikke truffet noen avgjørelser på dette området og deres rettspraksis kan leses på ulike måter.

Rutinemessig gjennomføring

Det første hovedfunnet er at forbudet mot utendørs overnatting i Oslo blir regelmessig håndhevet til tross for enkelte medieoppslag om det motsatte i forbudets tidlige fase. Før loven ble vedtatt antydet Oslo-politiet at de ville være tilbakeholdne med håndhevingen. Deres svar på vår anmodning om informasjon antyder imidlertid at loven har blitt effektivt operasjonalisert. Bortvisninger skjer jevnlig. Oslo-politiet oppga i den to måneder lange perioden fra 22. april til 22. juni 2014, at 679 personer ble bedt om å flytte seg, 140 ble fjernet med makt, 55 ble arrestert og 39 ble tiltalt. Vår spørreundersøkelse blant hjemløse viser i tillegg at bortvisninger ble foretatt gjennom hele året, til tross for politiets uttalelser om at loven bare ble anvendt i sommermånedene. En av respondentenes svar var typisk for flere: «Vi måte gi oss avsted klokka fire om morgenen og ble truet med fengsel hvis vi ikke gikk. Det var desember og svært kaldt. De [politiet] behandler ikke andre slik, det er ingen forståelse. Jeg spurte hvor ellers jeg skulle gå i regnet, de bare sa gå.»

Grusom, nedverdigende eller umenneskelig behandling

Det andre funnet er at bestemmelsen i noen tilfeller har blitt håndhevet på en måte som antyder grusom, nedverdigende eller umenneskelig behandling. Ifølge Den europeiske menneskerettighetsdomstolen kan en fravikelse (bortvisning) fra et sove- eller bosted innebære umenneskelig eller nedverdigende behandling dersom den ledsages av rasistiske uttalelser eller overdreven maktbruk. Intervjuobjektene rapporterte at mange bortvisninger var ledsaget av rasistiske kommentarer, voldsbruk og konfiskering av identitetspapirer. Et typisk svar var: «Ved ruinene, kunne politiet si: 'Dra til Romania'. De kunne ta oss, og så ville renholdstjenesten ta alt: bagasje, klær og tepper. Vi blir stadig spurt om å vise identifikasjon, vi blir også kroppsvisitert. Vi får høre 'stikk av, rumenere', 'hvis du ikke liker det, så dra tilbake til Romania'.» Respondentene viste imidlertid også til at politiets atferd varierte blant ulike tjenestemenn. Noen politifolk var alltid høflige, mens andre var jevnt over uforskammede og brukte skjellsord. Rapporten avdekket også en rekke andre praksiser. De fleste utenlandske intervjuobjektene rapporterte at politiet hadde dumpet dem i skogen utenfor Oslo (selv også utenfor Norge) før forbudet i Oslo ble innført.

Retten til privatliv og bevegelsesfrihet

Det tredje funnet er at bestemmelsen i seg selv ikke oppfyller kravet om proporsjonalitet. Den balanserer ikke hensynet til offentlig orden med: (1) retten til privatliv, familieliv og respekt for hjemmet og (2) retten til fri bevegelse og valg av bosted. Forbudet i Oslo oppfyller ikke de kriteriene for bortvisningsbestemmelser som Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har fastsatt. Det er utformet på en absolutt og vid måte som tillater ensartet og rutinemessig bortvisning, og det behøver ikke tas hensyn til hvorvidt en person forårsaker en forstyrrelse av offentlig ro og orden slik at en bortvisning vil være *berettiget*; det gis ingen *rettssikkerhetsgarantier* i form av advarsler eller tidsfrister, og det kreves ingen vurdering av en persons evne til å finne *alternative overnattingsmuligheter*. Oslo kommune og Oslo-politiet har i tillegg tolket forbudet vidt, slik at det omfatter overnatting i biler. Et forbud mot overnatting i biler ble imidlertid spesifikt utelukket av representanter i Oslo kommune i forbindelse med forarbeidene til den endelige bestemmelsen og i avstemmingsprosessen. Rapporten finner også at forbudet i Oslo ikke blir anvendt av politiet på en proporsjonal måte, med unntak av når det gjelder norske hjemløse personer.

Indirekte diskriminering og diskriminering i praksis

Det fjerde funnet er at forbudet i Oslo ser ut til å bli håndhevet på en diskriminerende måte overfor utlendinger, spesielt personer av rom- eller afrikansk avstamning. Politiets beslutninger om hvorvidt de skal bortvise en hjemløs person, ivareta deres rettsikkerhet og respektere andre menneskerettigheter, som for eksempel eiendomsrett, synes å være mer avhengig av personens nasjonalitet og etnisitet, enn av omstendighetene. For eksempel blir de som har annen nasjonalitet (ikke-norsk) bortvist mer enn dobbelt så ofte som nordmenn (83 % mot 40 %). Bortvisninger av personer av rom- og afrikansk avstamning skjer dobbelt så ofte som for andre grupper. Mens 61 % av personene av rom- og afrikansk avstamning rapporterte beslagleggelse av eiendom, var det bare 26 % av de øvrige som rapporterte slik behandling. Alle disse resultatene er statistisk signifikante. I lys av dataene synes det å være rimelig klart at forbudet er indirekte diskriminerende i sin innretning og klart diskriminerende i måten det blir anvendt. Før vedtaket av bestemmelsen i 2013 kommenterte også

Likestillings- og diskrimineringsombudet at loven var indirekte diskriminerende, siden den bare ville bli brukt mot utlendinger. Dette har vist seg å være riktig.

Anbefalinger til Oslo kommune om å:

(1) Oppheve den nåværende bestemmelsen midlertidig mens virkningene av den blir undersøkt,

(2) Kreve at bortvisningen av hjemløse foretas i henhold til menneskerettsstandarder, og

(3) Utvikle klare retningslinjer i samsvar med menneskerettslovgivning for beslagleggelse av eiendom.

Anbefalinger til nasjonale og kommunale myndigheter, inkludert Oslo politidistrikt, om å:

(4) Undersøke, og der det er behørig gi oppreisning for, de nærmere angitte påstandene om nedverdigende behandling og diskriminering som er tatt opp i denne rapporten,

(5) Undersøke karakteren av politiets behandling og hvorfor den varierer mellom de enkelte tjenestemennene, og

(6) Utvikle en tilnærming som er i samsvar med menneskerettighetene for behandling av saker knyttet til et større antall personer som overnatter på offentlige steder i Oslo.

1. INNLEDNING

Den 15. mai 2013 vedtok Oslo Kommune å utvide forbudet mot utendørs overnatting. Den nye bestemmelsen omfatter i praksis all overnatting på offentlig sted i tettbygde områder: «I offentlige parker, grøntarealer, friområder, på veier eller plasser i tettbebygd strøk er overnatting, camping, telting eller lignende forbudt, uten særskilt tillatelse fra kommunal myndighet». [1] I sin presentasjon av den nye bestemmelsen til byrådet hevdet den sittende byrådslederen at politiet hadde behov for «bedre virkemidler» for å «forhindre» utendørs overnatting.[2] Den endelige bestemmelsen var ikke så omfattende som i Oslo-politiets opprinnelige forslag. [3] Deres forslag ville ha krevet tillatelse fra politiet (heller enn fra kommunen) for å overnatte utendørs, og omfattet bruk av enkelte typer privat eiendom (slik som motorkjøretøyer og private byggeplasser). Den nye bestemmelsen var likevel omfattende, og hadde til hensikt å fjerne enhver tvil vedrørende ulovligheten av utendørs overnatting på offentlige steder og eiendommer.

Lovens formulering var nøytral, men kommunen henviste til tilstrømningen av «bostedsløse utenlandske borgere» som hovedårsak til reformen. [4] Ifølge den sittende byrådslederen hadde økningen i antall utlendinger ført til problemer for offentlig ro og orden, og at politiet hadde mottatt «et stort antall klager fra naboer, offentligheten og næringslivet» vedrørende «forsøpling, uhygieniske forhold og forstyrrelse av det lokale bomiljøet».[5] Oslo-politiet betraktet i tillegg reformen som et indirekte virkemiddel for å bli kvitt tigging. Siden et flertall av medlemmene av byrådet ikke støttet et tiggeforbud, hevdet Oslo-politiet at et generelt forbud mot utendørs overnatting ville redusere insentivene for de som reiser til Norge, og dermed redusere omfanget av tigging.[6]

Forslaget til en ny bestemmelse ble sterkt kritisert. Fire bydeler i Oslo (Gamle Oslo, Bjerke, St. Hanshaugen og Grünerløkka) var imot forbudet av humanitære grunner, og hevdet at hjemløshet må møtes med sosiale tiltak.[7] Bydel Bjerke stilte spørsmål ved hvordan strafferett kunne brukes til å håndtere en situasjon der folk ikke hadde noen valgmulighet eller andre alternativer.[8]

Flere frivillige organisasjoner[9] og Norsk senter for menneskerettigheter (NI) var kritiske.[10] I tillegg til bekymringen for at loven potensielt hadde virkning for et bredt spektrum av personer som slet med hjemløshet [11] fremhevet disse gruppene at bestemmelsen kunne være i strid med flere sivile

[1] Forskrift om politivedtekt, Oslo kommune, 6. juni 2007 nr. 577, paragraf 2-1, siste avsnitt. Den ble bekreftet av Politidirektoratet 31. mai 2013, som fastsatt i forskrift av 6. juni 2007, nr. 577, politivedtekter for Oslo kommune.
[2] Politivedtekter for Oslo kommune, forslag til ny paragraf 2-1(5) om utendørs overnatting, kommunal sak nr. 66/13, 25. april 2013, s. 5.
[3] Brev fra Oslo politidistrikt til Oslo kommune, oktober 2012.
[4] Ibid.
[5] Ibid.
[6] 'Oslo-politiet vil innføre soveforbud: Vil totalforby all utendørs overnatting', *VG*, 1. februar 2013.
[7] Politivedtekter for Oslo kommune. Forslag til ny paragraf 2-1(5) om utendørs overnatting, kommunal sak nr. 66/13, 25. april 2013, s. 3.
[8] Ibid.
[9] De følgende organisasjonene leverte protester mot bestemmelsen: Kirkens Bymisjon, Foreningen for en human narkotikapolitikk, De narkomanes interesseorganisasjon, Folk er folk, Juss-Buss, Frelsesarmeen og Human-etisk forbund.
[10] Supplerende rapport fra Norsk Senter for Menneskerettigheter til femte periodiske rapport for Norge, avs. 8.
[11] I en rapport fra 2012 karakteriserte NIBR 6259 personer som hjemløse, og 42 % av disse bodde i Norges fire største byer. Selv om 77 % av de hjemløse var født i Norge, var det en overrepresentasjon av personer med

menneskerettigheter og at den var potensielt diskriminerende, siden den i praksis var rettet mot en bestemt etnisk gruppe. I sin henvendelse til kommunen uttalte NI at:

> [F]orslaget kunne være i strid med diskrimineringsforbudet i SP artikkel 26, fordi det i uforholdsmessig grad ville ramme fattige generelt, og tilreisende rom spesielt. Videre fremhevet NI at forslaget var problematisk i lys av retten til bevegelsesfrihet etter EMK, fjerde protokoll, artikkel 2, fordi et totalforbud ikke utgjorde et proporsjonalt tiltak for å opprettholde ro og orden. Avslutningsvis anbefalte NI en samordnet innsats fra kommunale og statlige myndigheter for å finne en bedre løsning på problemer knyttet til fattige, tilreisende EØS-borgere.[12]

Et utvidet forbud mot utendørs overnatting ble likevel vedtatt av byrådets flertall 15. mai 2013 (Høyre, Fremskrittspartiet, Arbeiderpartiet og Venstre), mens tre mindre partier stemte imot (Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne). Venstre og Arbeiderpartiet var mindre overstrømmende i sin støtte enn de to andre, men støttet forbudet med henvisning til at det var mindre omfattende enn politiets opprinnelige forslag.[13] For Venstres del var stemmegivningen foretatt på den betingelse at bestemmelsen ikke ville bli brukt på en diskriminerende måte.[14]

Vedtaket av det nye forbudet utløste en kort periode med offentlige protester. Dette ble symbolisert av en masseovernatting i Sofienbergparken i Oslo, organisert av prester i Den norske kirke.[15] Likestillings- og diskrimineringsombudet uttalte også at bestemmelsen var åpenbart diskriminerende: «Jeg frykter soveforbudet vil ramme en allerede sårbar gruppe, og kan ikke se hvordan de har tenkt å praktisere et slik forbud uten å være diskriminerende. Det er åpenbart at dette forbudet er ment til å ramme en etnisk gruppe, og det er romfolket».[16]

To år etter at bestemmelsen ble vedtatt finnes det lite informasjon om anvendelsen og virkningen av den. Selv om Europarådets kommisjonær for menneskerettigheter nylig uttrykte uro over forbudet[17] har det ikke vært foretatt noen nærmere undersøkelse om hvorvidt denne bestemmelsen bryter ulike internasjonale menneskerettskonvensjoner, inkludert de som er innarbeidet i norsk lovgivning. Det er

---

innvandrerbakgrunn. Studien viste også at 54 % av de hjemløse var avhengige av narkotika, 38 % led av psykisk sykdom og 10 % enten led av somatisk sykdom eller var uføre. Norsk Institutt for By- og Regionforskning, *Bodstedsløse i Norge I 2012 – en kartlegging*, ss. 17-18 tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Rapporter2013/NIBR-rapport2013-5.pdf

[12] Uttalelse fra Nasjonal institusjon for Menneskerettigheter i anledning høringen om endringer i politivedtektene for Oslo (15. februar 2013), § 1.

[13] Referat fra møte i Byrådet, 15. mai 2013, ss.128-131.

[14] Ibid. s. 131.

[15] 'Prester bryter loven i protest', *NRK*, 20. mai 2013, http://www.nrk.no/ostlandssendingen/prester-bryter-loven-i-protest-1.11034963

[16] Forbudet mot å sove ute er diskriminerende, *NRK*, 16. mai 2013, http://www.nrk.no/ostlandssendingen/_-diskriminerende-1.11030762

[17] «Det norske initiativet for å forby tigging og utendørs overnatting bør sees i en videre sammenheng av europeiske samfunn som i økende grad søker å regulere og kriminalisere atferd på offentlige steder. Kommisjonæren observerer at de eksisterende forbudene mot tigging og utendørs overnatting i Norge har en diskriminerende virkning for innvandrede romfolk, og føler spesiell uro over at slike tiltak egentlig er rettet mot å skjule fattigdom og diskriminering for offentligheten, heller enn å søke etter løsninger på de underliggende problemene.» Rapport av Nils Muiznieks, Europarådet kommisjonær for menneskerettigheter etter hans besøk til Norge fra 19. til 23. januar 2015, Europarådet 18. mai 2015.

imidlertid klart at bestemmelsen ikke er en «sovende forordning», eller bare en papirbestemmelse. Politiet antydet at de håndhevet bestemmelsen strengt gjennom sommeren 2013,[18] og bekjentgjorde at de også planla å håndheve den strengt sommeren 2014, etter tilsynelatende å ha hatt en mildere tilnærming under den mellomliggende vinteren.[19]

Denne rapporten stiller derfor følgende spørsmål: Bryter det nye forbudet mot hjemløshet i Oslo *i seg selv* og *i praksis* internasjonale menneskerettigheter? Med andre ord, var den omfattende begrensningen av overnatting på offentlige steder i Oslo et brudd på menneskerettskonvensjoner som er inntatt i norsk lovgivning (et brudd i seg selv)? Tilsvarende, har gjennomføringen a loven utgjort et brudd på de samme rettighetene, enten gjennom den direkte anvendelsen av loven eller gjennom ledsagende brudd (brudd i praksis)?

Rapportens metode og struktur er som følger:

Juridiske rammer (kapittel 2)

Selv om forbudet i Oslo vedrører en lang rekke rettigheter, fokuserer rapporten spesielt på en undergruppe av rettigheter som er direkte relevante:

- Forbudet mot grusom og nedverdigende behandling
- Retten til privatliv, familieliv og respekt for hjemmet
- Retten til bevegelsesfrihet og fritt valg av bosted
- Retten til ikke-diskriminering og likebehandling, samt rettigheter som ofte er berørt i forbindelse med bortvisninger (f.eks. retten til eiendom og fysisk integritet)

Rammene fokuserer spesielt på bestemmelser i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs Konvensjon om sivile og politiske rettigheter, i tillegg til tilsvarende bestemmelser i Grunnloven og menneskerettsloven.

Det relevante rettsgrunnlaget er i hovedsak hentet fra internasjonale instanser som Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, FNs menneskerettskomité og FNs torturkomité. Noen av de siterte rettsavgjørelsene stammer også fra nasjonale domstoler som har vurdert nesten identiske bestemmelser. Dette omfatter land som Ungarn, men i særdeleshet USA, hvor det foreligger nesten åtti domsavsigelser som angår lokale bestemmelser med virkning for hjemløse personer. Noen av de amerikanske delstatene som er ansvarlige for denne rettspraksisen er sosiologisk sammenlignbare med situasjonen for Norge innenfor Europa. I 2014 hadde for eksempel California 22 % av den hjemløse befolkningen i USA,[20] men bare 12 % av landets samlede befolkning.[21] Dette kan delvis forklares med at hjemløse fra andre delstater har flyttet dit.

[18] Justis- og beredskapsdepartementet, *Endringer i politiloven (tigging)*, Prop. 83 L (2013–2014), Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), p. 2.
[19] Uteseksjonen, *Bostedsløs - Midlertidig adresse: Oslo sentrum*, Intern rapport, mai 2014.
[20] The U.S. Department of Housing and Urban Development, *The 2013 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress*, tilgjengelig på https://www.hudexchange.info/resources/documents/ahar-2013-part1.pdf
[21] United States Census Bureau, World Bank.

Kapittelet konkluderer med å peke på at fire kritiske juridiske spørsmål må stilles i forbindelse med forbudet mot utendørs overnatting på offentlige steder:

1. Bryter gjennomføringen av bestemmelsen forbudet mot grusom og nedverdigende behandling?
2. Bryter den altomfattende karakteren av bestemmelsen i Oslo mot retten til privatliv, familieliv og respekt for hjemmet og retten til bevegelsesfrihet og valg av bosted?
3. Selv om forskriften er nøytralt formulert, var (a) hensikten med bestemmelsen av diskriminerende karakter eller (b) fungerer forskriften indirekte diskriminerende?
4. Er andre rettigheter blitt brutt i gjennomføringsprosessen, i særdeleshet retten til ikke-diskriminering, ulike borgerrettigheter og retten til eiendom?

Empiriske funn (kapittel 3)

Flere metoder ble brukt under den empiriske undersøkelsen av forbudet mot å sove ute. Det ble først gjennomført en **skrivebordsstudie** av vedtaksprosessen bak bestemmelsen og av relevant norsk lovgivning som ville påvirke tolkningen av forskriften. Dette omfatter noen henvisninger til den nylig utgitte rapporten fra Fafo som dokumenterte situasjonen for hjemløse som lever på gatene i Oslo, Stockholm og København.[22]

For det andre ble det sendt **brev** til ulike statlige og ikke-statlige aktører med forespørsel om nærmere angitt informasjon, slik som antallet og karakteren av bortvisninger før og etter forskriften og reaksjoner på hjemløshet fra ulike etater og organisasjoner. Disse aktørene var: Oslo politidistrikt, Oslo kommune (Helseetaten, Helse-, sosial- og eldreombudet, Velferdsetaten, Helse- og sosialkomiteen og Uteseksjonen), Regjeringen (Helse- og omsorgsdepartementet), Securitas (ikke-statlig vaktselskap), Røde Kors, magasinet =Oslo og Kirkens Bymisjon. I enkelte tilfeller ble det foretatt **oppfølgingsintervjuer**.

For det tredje ble det fra januar til april 2015 gjennomført en **spørreundersøkelse** blant hjemløse i Oslo. Undersøkelsen rettet seg mot de følgende fire gruppene: 'nordmenn', EU-borgere (rom), EU-borgere (ikke-rom) og andre utenlandske borgere. Disse fire ulike gruppene ble valgt for å kunne avgjøre om bestemmelsen ble gjennomført på en ensartet måte eller disproporsjonalt mot bestemte grupper. Totalt ble det gjennomført intervjuer av 15 nordmenn, 58 EU- og 8 ikke-EU-borgere. 30 av de intervjuede identifiserte seg som romfolk. I likhet med Fafo-rapporten oppdaget vi et stort antall rumenere uten rom-bakgrunn som opplevde hjemløshet i Oslo, noe som også ga oss mulighet til å studere hvorvidt de ble behandlet på samme måte som romfolk. Alle respondentene ble stilt de samme spørsmålene, som omfattet bakgrunnsopplysninger og erfaring med å bli bortvist fra offentlige steder. Undersøkelsen var kvantitativ med faste spørsmål (som vi analyserer statistisk gjennom hele rapporten) og kvalitativ med informasjon vi mottok om konkrete opplevelser.

[22] A. Djuve, J. Friberg, G. Tyldum og H. Zhang, *When poverty meets affluence: Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals* (Oslo: Fafo og Rockwool Foundation).

Spørreundersøkelsen, som i utgangspunktet ble laget på engelsk, besto av 29 spørsmål og ble oversatt til rumensk, spansk, norsk og polsk (spørreskjemaet er gjengitt i Vedlegg 1). Fire forskere som snakker disse språkene flytende, deltok i datainnsamlingen. Datainnsamlingsprosessen er beskrevet i Vedlegg 2. Vi vil bemerke at det ble benyttet en annen utvalgsmetode enn i den nylig utgitte Fafo-rapporten, ved at vi aktivt søkte etter intervjuobjekter i ulike deler av Oslo, for eksempel på herberger og på gata. Det er interessant å merke seg at våre resultater er slående like i de tilfellene der vi stilte de samme spørsmålene.

Totalt ble 86 personer intervjuet i undersøkelsen, men fem ble ekskludert fra analysen fordi de ikke oppfylte kriteriene vi benyttet for intervjuobjektene. De resterende respondentene var enten hjemløse eller hadde valgt å ikke gjøre bruk av offentlige boligtilbud. Selv om mange av dem var i stand til å skaffe seg nød-overnatting nå og da, skjedde dette svært uregelmessig, fordi behovet langt oversteg tilbudet. I figur 1 beskriver vi bakgrunnsopplysninger for de respondentene som oppfylte dette kriteriet, ut fra alder, kjønn, sivilstatus, forsørgelsesbyrde og inntekt.

Som tabell 1 nedenfor viser, besto kun 17 prosent av de totale deltagerne av kvinner, som alle var rumenske. Hjemløshet i form av å sove ute er primært et mannefenomen. I løpet av den tiden vi gjennomførte intervjuene var det kun kvinnelige rumenere som tok i bruk herberge da de var tilgjengelige. [23]Med unntak av rumenske statsborgere ble intervjuene med utenlandske statsborgere foretatt på herberger, og flere menn benyttet seg av dem enn kvinner.[24] Dette begrunner den høye andelen av mannlige deltagere. I tillegg var det færre norske kvinner enn menn som ble observert på =Oslo sitt hovedkvarter. Enten takket de som ble forespurt nei til å delta i undersøkelsen eller så passet de ikke inn i profilen. Et fåtall av deltakerne oppga en fullstendig mangel på inntekt og 16 % hadde en form for uregelmessig eller regelmessig lønnsarbeid.

Tabell 1. Beskrivelse

Kjønn	Antall	%
Kvinner	14	17%
Menn	67	83%
Alder		
50+	13	16%
30-50	46	57%
Under 30	20	25%
Ukjent	2	2%
Sivilstatus		
Ugift	32	40%
Gift	27	33%
Annet	18	22%
Ukjent	4	5%

[23] Siden overnattingstilbudet for kvinner åpnet I juni 2013 og frem til 30. Juni 2015, var 96 % av kvinnene fra Romania. *Statistikk: Herberge, 30. juni 2015*, utarbeidet av Kirkens Bymisjon Oslo og Oslo Røde Kors. Tall mottatt på e-post 13.08.2015.

[24] Siden 2013 har 58 % av de som benyttet seg av tilbudet vært menn. Ibid.

Forsørgelsesbyrde		
Ingen	29	36%
1-2	22	27%
Flere enn 2	28	35%
Ukjent	2	2%
Inntektskilder		
Ingen	8	10%
Uregelmessig lønnet arbeid	7	8%
Regelmessig lønnet arbeid	3	4%
Uregelmessig og regelmessig lønnet arbeid	3	4%
Annet (tigging, gjenvinning, gate-underholdning, skopussing)	57	70%
Ukjent	3	4%

Det empiriske kapittelet bruker dette kildematerialet til å undersøke bakgrunnen til at forskriften ble vedtatt og hvorvidt annen norsk lovgivning påvirker fortolkningen av den. Det undersøker videre hvordan Oslo politidistrikt har benyttet forskriften i praksis. Dette omfatter en vurdering av hvilke personer den har blitt rettet mot, hvorvidt anvendelsen av loven varierer ut fra sammenhengen (slik Oslo politidistrikt sa at den ville), og hvorvidt rettssikkerheten er blitt ivaretatt i anvendelsen av loven. Vi undersøker også karakteren av bortvisningsprosessen (f.eks. konfiskering av eiendom, bruk av makt, eventuelle rasistiske uttalelser osv.) og andre spørsmål som har kommet opp i løpet av undersøkelsen (slik som konfiskering av identitetspapirer, den tidligere dumpingen av bestemte etniske grupper utenfor Oslo og den økende involveringen av private vaktselskaper).

Overholdelse og anbefalinger (kapittel 4-5)

De to siste kapitlene gir en vurdering av det juridiske og empiriske materialet. Kapittel 4 gir en analyse av hvorvidt forskriften og håndhevingen av den er i overensstemmelse med internasjonale menneskerettsstandarder og konvensjoner. Kapittel 5 inneholder en rekke anbefalinger i lys av disse funnene.

2. INTERNASJONAL MENNESKERETTSLOVGIVNING

Regulering og praktisering av fravikelser (bortvisning) reiser ofte menneskerettslige problemstillinger. Dette går klart frem i beslutninger i den tidligere FN-kommisjonen for menneskerettigheter.[25] I 2004 fastslo kommisjonen at «praktisering av fravikelse med makt i strid med lover som er i overensstemmelse med internasjonale menneskerettsstandarder utgjør et grovt brudd på en rekke menneskerettigheter». [26] I tillegg har ulike domstoler prøvd fravikelsespraksiser opp mot ulike rettigheter i internasjonal og konstitusjonell lovgivning.[27]

Denne rapporten undersøker rettigheter som er direkte relevante for forbudet mot hjemløshet i Oslo og som har vært gjenstand for tidligere domsavgjørelser. Disse primære rettighetene er: grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling; privatliv, familieliv og respekt for hjemmet; bevegelsesfrihet og ikke-diskriminering. Videre analyserer vi andre rettigheter som ofte risikerer å bli brutt under en fravikelsesprosess, slik som retten til eiendom og fysisk sikkerhet. Det finnes en rekke andre rettigheter som ville kunne komme i betraktning, men disse er vanligvis mer betingede og avhengige av omstendighetene.[28] Vi vil fokusere på de rettighetene som direkte vedrører en hjemløs persons mulighet til å sove og hvile på et sted.

2.1 Grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling

Utgjør forskriften i Oslo i seg selv et brudd på forbudet mot grusom og nedverdigende behandling, og alternativt, overstiger håndhevingen av den denne terskelen?

Norge har ratifisert en rekke internasjonale menneskerettstraktater som beskytter denne ukrenkelige kjernen av enkeltpersoners fysiske og psykiske integritet og verdighet. De relevante bestemmelsene er artikkel 3 i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), artikkel 7 i den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og artikkel 16 i torturkonvensjonen (TK). Beskyttelse mot grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling er også tatt inn i norsk lov. Paragraf 93 i den norske grunnloven gjengir nøyaktig teksten i de internasjonale instrumentene: «Ingen må utsettes for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff.» I tillegg er EMK og SP innarbeidet i den norske menneskerettsloven og har forrang fremfor annen norsk lovgivning.

Under disse instrumentene har medlemsstatene en positiv og en negativ plikt til å sikre at verken personer som opptrer i en offisiell rolle eller ikke-statlige aktører begår handlinger som faller innenfor

[25] Forløperen til FNs menneskerettsråd.

[26] *Prohibition of forced evictions*, Commission on Human Rights Resolution: 2004/28, para. 1.

[27] Se f.eks. Malcolm Langford and Jean Du Plessis, 'Dignity in the Rubble: Forced Evictions and International Human Rights Law' (COHRE Working Paper 2005) .

[28] Dette omfatter ytringsfriheten, organisasjonsfriheten og retten til bolig. Det finnes faktisk rettsavgjørelser om anvendelsen av disse rettighetene med henblikk på forbud mot hjemløshet. For eksempel, dersom et forbud benyttes til å forhindre tigging, kan dette være et brudd på ytringsfriheten: se f.eks. *Berkeley Community Health Project v. City of Berkeley*, 902 F.Supp. 1084 (N.D. Cal. 1995) og *Clark v. City of Cincinnati*, No. 1-95-448 (S.D. Ohio Oct. 25, 1995). Begge disse er imidlertid gjenstand for en bestemt sammenheng, der forbudet mot utendørs overnatting brukes på en bestemt, og ikke en generell måte. Dette kan gjøre analysen svært betinget. Vi vil i stedet fokusere på de rettighetene som beskytter en hjemløs persons rett til å sove og hvile på et sted. I tillegg vil vi bemerke at lovens opprinnelse (et indirekte forsøk på å forby tigging) vil kunne ha konsekvenser for analysen av proporsjonalitet, siden dette muligens ikke utgjør et legitimt formål.

grensene av slik behandling.[29] Gitt den alvorligheten som tillegges denne rettigheten, kan dette forbudet ikke fravikes.[30] Det er imidlertid utfordrende å fastslå at grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling har funnet sted, både juridisk og faktisk. Overgrepet i behandlingen må være tilstrekkelig alvorlig og belagt med sterke bevis.[31]

Ikke desto mindre, mens *grusom* behandling eller straff krever påføring av store smerter, kreves det mindre intens lidelse for *umenneskelig* eller *nedverdigende* behandling, og den ydmykelsen offeret føler er av større betydning. I en konkluderende observasjon etablerte FNs menneskerettskomité nylig en direkte forbindelse mellom forbud mot utendørs overnatting og denne juridiske standarden. Komiteen uttalte at «kriminalisering av mennesker som bor på gaten for hverdagslige gjøremål som det å spise, sove, sitte i bestemte områder osv. ... gir grunn til uro» for «grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling.»[32]

Relevant rettspraksis

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen[33] og FNs torturkomité[34] har fastslått at under bestemte omstendigheter kan fravikelser (bortvisning) utgjøre grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling. I *Moldovan and others v. Romania (nr. 2)*[35] ble det satt fyr på et hus bebodd av romfolk i et forsøk på å drive beboerne ut. Klagernes hus og eiendeler ble ødelagt, og de ble fordrevet fra landsbyen. Selv om handlingene fant sted rett før Romania ratifiserte EMK, fant retten at det hadde funnet sted et brudd på forbudet mot grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling, av to grunner. For det første har tidligere avgjørelser i EMD fastslått at rasediskriminering i seg selv kan utgjøre nedverdigende behandling innenfor betydningen av artikkel 3.[36] I dette tilfellet hadde myndighetene fortsatt å komme med alvorlig diskriminerende uttalelser om klagernes redelighet og livsstil. For det andre fant man at de levekårene som klagerne befant seg i etter å ha blitt drevet ut fra landsbyen var absolutt elendige.[37] I begge spørsmålene konkluderte retten som følger:

---

[29] Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (2nd edn, N. P. Engel Publishing, 2005), ss. 162-163 og 167; og Chris Ingelse, *The UN Committee against Torture: An Assessment* (Kluwer Law International 2001), ss. 58-62.

[30] Se artikkel 3, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5; og artikkel 7, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, s. 171.

[31] Se oversikt over rettspraksis i A. Cassese, 'Can the Notion of Inhuman and Degrading Treatment be Applied to Socio-Economic conditions?', 2 *EJIL* (1991) ss. 141-145.

[32] *Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America*, UN doc. CCPR/C/USA/CO/4, avsnitt 19.

[33] Se for eksempel *Selcuk & Asker v. Turkey*, 12/1997/796/998-999, avsnitt 74-78.

[34] *Hajrizi Dzemajl et al. v. Yugoslavia, Communication No. 161/2000*, UN Doc. CAT/C/29/D/161/2000 (2. desember 2002).

[35] *Moldovan and others v. Romania (no. 2)*, (Klagesak nr. 41138/98, 64320/01), 12. juli 2005.

[36] Se *East African Asians v. the United Kingdom*, Commission Report, 14. desember 1973, DR 78, s. 5, og s. 62.

[37] Retten bemerket at innbyggerne var tvunget til å bo i «hønsehus, grisehus, kjellere uten vinduer, eller i svært kalde og elendige forhold» med «seksten personer i samme rom uten oppvarming, sju personer i samme rom med jordgulv, familier som sov på jord- eller sementgulv uten tilstrekkelig med klær, oppvarming eller tepper (Melenuţa Moldovan), osv.». Disse forholdene hadde «bestått i mange år, og i enkelte tilfeller fortsatt helt til i dag». *Moldovan and others v. Romania (no. 2)*, (Nos. 41138/98, 64320/01), EMD, 12. juli 2005, avsnitt 69. Disse forholdene ledet også til funnet av at retten til privatliv, familieliv og respekt for hjemmet var blitt brutt. Ibid., avsnitt 104-105

> I lys av det ovenstående finner retten at klagernes levekår og den rasediskriminering de har blitt offentlig utsatt for gjennom den måten ulike myndigheter har behandlet deres klager, utgjør et inngrep i deres menneskelige verdighet som under denne sakens spesielle omstendigheter utgjør «nedverdigende behandling» innenfor betydningen av konvensjonens artikkel 3.[38]

FNs torturkomité kom til en lignende beslutning i forbindelse med fordrivelsen av et rom-samfunn i Serbia.[39] I *Hajrizi Dzemajl et al. v. Yugoslavia*, ble det brukt voldelige midler i fordrivelsen, inkludert bruk av ild, og det var privatpersoner uten rom-bakgrunn som sto for nedbrenningen og ødeleggelsen av rom-bosettinger. Komiteen fant at de voldelige handlingene med *nedbrenning og ødeleggelse* av husene, sammen med den rasistiske motivasjonen, utgjorde grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling.[40] Selv om dette ikke ble begått av offentlige personer, hadde politiet latt være å ta de nødvendige skritt for å beskytte rom-befolkningen.[41] Komiteen har på samme måte funnet at Israels nedriving av Arabiske hus innebærer grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling.[42]

Disse sakene viser at det å gjennomføre eller avstå fra å forhindre rasemessig motivert fordrivelse kan utgjøre grusom, nedverdigende eller umenneskelig behandling.

Et videre spørsmål som kan stilles er hvorvidt en lov som totalforbyr utendørs overnatting på offentlige steder i seg selv utgjør et brudd på denne standarden. Foreliggende rettsavgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen antyder at det kan være vanskelig å argumentere for dette. Domstolen synes å være tilbakeholden med å avgjøre hvorvidt en bestemt myndighetsbeslutning kan innebære umenneskelig og nedverdigende behandling før den blir satt i verk. I *Yordanova & Ors v. Bulgaria* ble det uttalt:

> Retten finner ikke belegg for klagernes argument om at ... de ble utsatt for behandling som overstiger den terskelen for alvorlighet som kreves under artikkel 3, eller opplevde et eget brudd på artikkel 8 som resultat av kun det faktum at myndighetene varslet sin beslutning om å fjerne dem og tok forberedende skritt. Det kan ikke overses at klagerne på alle relevante tidspunkter var kjent med at de oppholdt seg ulovlig på kommunal grunn og ikke kunne forvente å forbli der på ubestemt tid.[43]

Det er likevel vanskelig å vite hvor mye som kan leses inn i denne uttalelsen. Retten medgir umiddelbart at dersom beslutningen eller iverksettelsen var ledsaget av rasisme eller forsømmelse av å reagere på dette, kunne omstendighetene «utgjøre et brudd på artikkel 3. Den fant også at det var

[38] Ibid., avsnitt 103 og 113.
[39] *Hajrizi Dzemajl et al. v. Yugoslavia*, Communication No. 161/2000, UN Doc. CAT/C/29/D/161/2000 (2. desember 2002).
[40] «Karakteren av disse handlingene forsterkes videre av det faktum at noen av klagerne fortsatt var skjult i bosettingen da husene ble brent ned og ødelagt, den særlige sårbarheten til de antatte ofrene og det faktum at handlingene ble begått med en betydelig grad av rasistisk motivasjon.» Ibid., avsnitt 9.2.
[41] Torturkomiteen fant staten skyldig i brudd på artikkel 16 i torturkonvensjonen, som forbyr grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling eller straff, ved at fraværet av politibeskyttelse «på denne måten innebar 'aksept' i betydningen av artikkel 16», *Hajrizi Dzemajl et al. v. Yugoslavia, Communication*, No. 161/2000.
[42] Se *Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: Israel*, U.N. Doc. CAT/C/XXVII/Concl.5 (2001), avsnitt 6.j.
[43] Klagesak nr. 25446/06.

unødvendig å konkludere hvorvidt iverksettelsen ville innebære et brudd på artikkel 3, gitt at de fant at det forelå et brudd på artikkel 8.» I tillegg angikk denne saken et permanent okkupasjon på offentlig grunn, og ikke en forbigående bruk av det offentlige rom (utendørs overnatting), som er virkeområdet for forskriften i Oslo.

Andre domstoler har imidlertid konkludert med at et rent forbud mot utendørs overnatting innebærer grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling. Dette er fordi et slikt forbud kriminaliserer grunnleggende menneskelig aktivitet for livsopphold. I *Pottinger v. City of Miami* fant en amerikansk distriktsdomstol at forbud mot å sove utendørs *i seg selv* var ugyldige:

> [Å] motstå behovet for å spise, sove eller utføre andre aktiviteter for livsopphold er umulig. Det å unngå offentlige steder når man er opptatt med slike ellers uskyldige gjøremål er også umulig. ... For å omskrive Dommer White, saksøkerne har ingen andre steder å gå, og ingen andre steder å være. *Powell, 392 U.S. at 551.* Dette gjelder spesielt om natten, når de offentlige parkene er stengt. Så lenge de hjemløse saksøkerne ikke har et eneste sted der de lovlig kan oppholde seg, vil de aktuelle bestemmelsene slik de anvendes mot dem i praksis straffe dem for noe de ikke kan dømmes for under det åttende grunnlovstillegget – soving, spising og annen uskyldig atferd. Retten finner derfor at saksøktes opptreden utgjør et brudd på det åttende grunnlovstilleggets forbud mot grusom og uvanlig straff, og derfor at saksøkte er skyldig på dette punktet.[44]

Hvor konsistente amerikanske domstoler er i å komme til denne konklusjonen varierer, men det finnes enkelte klare utviklingslinjer. I USA finnes det en omfattende rettspraksis vedrørende hjemløshet, delvis på grunn av den utbredte og regelmessige bruken av lokale forskrifter. I 1972 erklærte USAs Høyesterett som «klart grunnlovsstridig» en utbredt bestemmelse som forbød opphold for uvedkommende på «vandring eller spasering rundt fra sted til sted uten noe lovmessig formål eller hensikt». [45] Retten fant at bestemmelsen ga for mye vilkårlig makt til politiet, kriminaliserte aktivitetene til marginaliserte grupper (de fattige, annerledestenkende og arbeidsløse), og ga domstolene og politiet fullmakt til å betrakte enkelte personer som «undermennesker».[46] Det var i stedet behov for en lov som var klart formulert og ble konsistent anvendt.

I kjølvannet av denne dommen vedtok mange lokale myndigheter i USA nye lover spesifikt mot både utendørs overnatting og tigging. Dette ga opphav til en ny runde med rettsavgjørelser både på delstats- og føderalt nivå. På 1990-tallet, med unntak av *Pottinger*-dommen som er beskrevet over, besto de fleste forskriftene grunnlovsprøving[47] eller det ble inngått forlik før rettssakene ble avholdt.[48] Fra tidlig på 2000-tallet har imidlertid et økende antall av disse forskriftene blitt avvist i sin helhet, mens myndighetene også har fortsatt med å inngå forlik før sakene har kommet til rettssystemet.

---

[44] F.eks., *Pottinger v City of Miami*, 810 F. Supp. 1551 (1992), 16. november 1992. Se spesielt avsnitt *III. Conclusions of Law*, *C. Cruel and Unusual Punishment*, "

[45] *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 U.S. 156 (1972), at 171 (Justice Douglas for the Court).

[46] Ibid. ss. 163, 168, 170.

[47] For eksempel ble anklagene avvist av føderale domstoler i *Church v. City of Huntsville*, 30 f.3d 1332 (11th Cir. 1994); *Davidson v. City of Tucson*, 924 F.Supp. 989 (D. Ariz 1996); *Johnson v. City of Dallas*, 61 F.3d 442 (5th Cir. 1995.

[48] Saker der det ble inngått forlik omfattet: *Clements v. City of Cleveland* no. 94-CV-2074 (N.D. Ohio 1994); *Patton v. City of Baltimore*, no. S-93-2389, (D. Md. Sept. 14, 1994); *Richardson v. City of Atlanta* No. 97-CV-2468 (N.D. Ga. Aug. 28, 1997).

I *Jones v. City of Los Angeles* (2006), fant den amerikanske føderale domstolen at håndhevingen av et forbud mot opphold for uvedkommende «til enhver tid og på ethvert sted mot hjemløse personer som sitter, ligger eller sover i Skid Row-området Los Angeles fordi de ikke kan finne husrom, er et brudd på bestemmelsen om grusom og uvanlig straff».[49] I *Joel v. City of Orlando* (2001) fastholdt retten at et forbud ville innebære grusom og nedverdigende behandling dersom alternativt husly ikke var tilgjengelig.[50] I alle disse sakene la retten vekt på at kombinasjonen av den biologiske karakteren av hvile/søvn og den ufrivillige situasjonen av hjemløshet (der det ikke fantes alternativt husly) innebærer at kriminalisering overstiger terskelen for umenneskelig eller nedverdigende behandling. I saken *Spencer v. City of San Diego* (2006) var imidlertid retten tilbakeholden med å avgjøre hvorvidt et forbud mot utendørs overnatting var å regne som grusom og nedverdigende behandling, i fravær av et konkret tilfelle.[51]

Etter vårt syn er det mulig å fremme en sterk juridisk argumentasjon for at et helt generelt forbud mot utendørs overnatting i seg selv utgjør grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling. Det kriminaliserer aktiviteter for livsopphold og tar ikke hensyn til hvorvidt personer har alternative handlingsvalg, noe som er en underliggende forutsetning i all strafferett. Gitt de generelt tilbakeholdne uttalelsene fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen om dette temaet, vil vi imidlertid ikke behandle denne påstanden videre. Der hvor forskriften blir vedtatt med en rasistisk motivasjon er det likevel svært sannsynlig at forbudet ikke ville bestå en slik prøving.

Spørsmål til forbudet i Oslo

I lys av den ovenstående drøftingen av grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling er dette de viktigste spørsmålene:

1. Ble vedtaket av en forskrift som kriminaliserer menneskelige aktiviteter for livsopphold og ufrivillig hjemløshet ansporet av rasediskriminering?
2. Ble forskriften anvendt selv om det ikke fantes noen alternativ innkvartering?
3. Ble forskriften håndhevet på en diskriminerende måte og selv om det ikke fantes tilgjengelig alternativ innkvartering?

2.2 Privatliv, familieliv og respekt for hjemmet

Forskriften i Oslo gir muligens ikke relevant beskyttelse mot bortvisning ved tvang, på den måten retten til privatliv, familieliv og respekt for hjemmet krever. Som det klargjøres for i det følgende, må det spørres om den krever at (1) bortvisningene skal være berettiget, (2) alternativer er vurdert, (3) rettssikkerheten har blitt ivaretatt og at (4) alternativ innkvartering er skaffet. Med andre ord: forbudet må bestå en proporsjonalitetsvurdering.

Jus og rettspraksis

EMD har utviklet en omfattende rettspraksis på området for tvangsfravikelser (tvangsbortvisning) under retten til respekt for privatliv, hjem og familieliv i Artikkel 8(1) i EMK ('Retten til privatliv og

[49] *Jones v. City of Los Angeles*, 444 F.3d 1118, 1135 (9th Cir. 2006).
[50] *Joel v. City of Orlando*, 232 F.3d 1353 (11th Cir. 2000) cert. denied 149 L.Ed.2d 480 (2001).
[51] Se f.eks. *Spencer v. City of San Diego*, Case No. 04 CV 2314 BEN (WMC), [Doc. No. 13-1]. (S.D. Cal. Jan 11, 2006).

familieliv'). Anvendelsen av disse bestemmelsene er imidlertid basert på en proporsjonalitetsvurdering, siden Artikkel 8(1) inneholder en begrensning:

> Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

I saker som gjelder fravikelser undersøker retten nøye deres «nødvendighet» eller berettigelse (spesielt dersom resultatet er hjemløshet) og hvorvidt rettssikkerheten har blitt ivaretatt. For eksempel i *Mazari v. Italy* ble det lagt betydelig vekt på de offentlige myndighetenes innsats for å finne alternativ innkvartering til en ufør leietaker.[52] I *Connors v. United Kingdom* uttalte retten:

> [B]ortvisningen av klageren og hans familie fra de lokale myndighetenes eiendom ble ikke fulgt av påkrevede rettssikkerhetsgarantier, i form av kravet til å fastslå en tilstrekkelig **berettigelse** for det alvorlige inngrepet i hans rettigheter, og kan derfor ikke betraktes som berettiget av et 'presserende samfunnsmessig behov' eller som proporsjonalt med det legitime formålet som ble søkt oppnådd. Det har dermed blitt begått et brudd på konvensjonens Artikkel 8.[53]

Retten vedtok videre en oppreisning på 15 000 euro for den påkjenningen bortvisningen hadde medført.

I *Winterstein & Others v. France* fant retten på samme måte at bortvisningen av et fellesskap av omreisende i Frankrike var uberettiget, fordi «de i sammenheng med fravikelsesprosessen ikke hadde nytt godt av en tilstrekkelig vurdering av proporsjonaliteten av inngrepet i deres rett til respekt for privatliv og familieliv og deres hjem slik det kreves» i Artikkel 8.[54]

I *Yordanova & Others v. Bulgaria*, oppsummerte retten sine generelle prinsipper for hvordan proporsjonalitetsvurderingen ville komme til anvendelse i fravikelsessaker:[55]

- Staten har en vid skjønnsmargin i sin sosiale og økonomiske politikk, inkludert boligpolitikk, siden det er en «mengde lokale faktorer» som må tas i betraktning.[56]
- Skjønnsmarginen skal innsnevres når «den rettigheten som står på spill er avgjørende for personens effektive utøvelse av intime rettigheter eller kjernerettigheter». Disse omfatter «fysisk og moralsk integritet» og «en fast og trygg plass i samfunnet».[57]
- De «rettssikkerhetsgarantiene som står til rådighet for personen vil være spesielt vesentlige» for å avgjøre bredden av skjønnsmarginen.
- Der det foreligger «tap av hjem», «skal [retten] undersøke» omstendighetene i detalj før en fravikelse skjer.

[52] (1999) 28 EHRR CD 175.
[53] *Connors v United Kingdom*, (Den europeiske menneskerettighetsdomstol, klagesak nr. 66746/01, 27. mai 2004), avsnitt 95. (Vår utheving).
[54] ECHR 304 (2013), Klagesak nr. 27013/07. Sitat fra pressemelding 17. oktober 2013.
[55] Klagesak nr. 25446/06, avsnitt 118.
[56] Ibid. avsnitt 118(i).
[57] Ibid. avsnitt 118(ii).

- I fravær av nødvendighet eller grunner fra nasjonale myndigheter, har retten til respekt for hjemmet forrang over statens legitime interesse i å kontrollere eiendom.

Det er viktig å bemerke at i *Yordanova* fant retten at lovgivningen (og ikke bare en enkeltstående fravikelse) kunne være i strid med artikkel 8. Dette samsvarer med domstolens rettspraksis for artikkel 8, om at en lov i seg selv kan være i konflikt med retten til privatliv, familieliv og respekt for hjemmet dersom den ikke er proporsjonal.[58] Planleggingsloven i denne saken:

> [K]revde ikke undersøkelse av proporsjonalitet, og den ble utstedt og vurdert under en beslutningsprosedyre som ikke bare unnlot å tilby garantier mot disproporsjonale inngrep, men også innebar unnlatelse av å vurdere spørsmålet om «nødvendighet i et demokratisk samfunn».

FNs menneskerettskomité har kommet til lignende konklusjoner vedrørende SP artikkel 17. Konvensjonen har en nesten identisk formulert beskyttelse mot «vilkårlige inngrep» i privatlivet, hjemmet og familielivet. Komiteen definerer «hjem» som «stedet der en person bor eller utfører sitt vanlige yrke».[59] I sin generelle kommentar nr. 16 anfører komiteen at «vilkårlige inngrep» kan utvides til å omfatte «inngrep som er hjemlet i lov», siden beskyttelsen «har til hensikt og garantere at også inngrep hjemlet i lov skal være i overensstemmelse med konvensjonens bestemmelser, mål og formål, og uansett skal være rimelige i de gitte omstendighetene.» [60] Komiteen har også anvendt en proporsjonalitetsvurdering i sin periodiske gjennomgang av statlig praksis. I sine konkluderende observasjoner om Kenya i 2005 anbefalte komiteen: «Medlemsstaten bør utvikle åpne retningslinjer og prosedyrer for håndtering av fravikelser og sikre at bortvisninger fra bosettinger ikke skjer med mindre de det gjelder har blitt rådspurt og hensiktsmessige tiltak for ny bosetting har blitt truffet.»[61]

I dette henseende har FNs menneskerettskomité delvis lånt fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Den sistnevnte har antydet at de negative forpliktelsene vedrørende retten til bolig overlapper med den sivile retten til respekt for privatliv, familieliv og hjem. I generell kommentar nr. 4 om retten til bolig (1991) uttaler komiteen at: «... tilfeller av tvangsfravikelse er *prima facie* uforenlige med kravene i konvensjonen og kan bare være berettiget i særlige unntakstilfeller og i samsvar med relevante prinsipper i folkeretten».[62] Den fastla videre at stater er forpliktet til å treffe umiddelbare tiltak for juridisk sikring av eiendomsretten til de personene og husholdningene som mangler slik beskyttelse.[63] I generell kommentar nr. 7 om tvangsfravikelse i eiendomsforhold (1997)[64] skisserer komiteen de steg en medlemsstat må ta for å sikre at en fravikelse ikke er i strid med både

[58] *Dudgeon v United Kingdom* Application no. 7525/76 (1981) (Den europeiske menneskerettighetsdomstol),
[59] Human Rights Committee, *General Comment 16*, (Twenty-third session, 1988), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 21 (1994), avsnitt 5.
[60] Ibid. avsnitt 4.
[61] *Concluding Observations of the Human Rights Committee: Kenya*, 28 March 2005, CCPR/CO/83/KEN. Se også *Concluding Observations of the Human Rights Committee: Israel*, 3 September 2010, CCPR/C/ISR/CO/3, avsnitt 24.
[62] Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, *General Comment 4, The right to adequate housing,* (Sixth session, 1991), U.N. Doc. E/1992/23, annex III at 114 (1991), avsnitt 18.
[63] Ibid., avsnitt 8(a).
[64] Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, *General Comment 7, Forced evictions, and the right to adequate housing*, (Sixteenth session, 1997), U.N. Doc. E/1998/22, annex IV at 113 (1997).

retten til bolig og en rekke andre menneskerettigheter.[65] Komiteen bemerker at dette problemet angår både industri- og utviklingsland, og den har tidligere uttrykt uro over enkelte fravikelser i Norge under periodiske gjennomganger.[66] Den norske regjeringen har også gitt sin tilslutning til denne standarden i ulike resolusjoner Europarådet har vedtatt om romfolks og omreisendes rett til bolig i Europa.[67]

Forbud mot utendørs overnatting og proporsjonalitetsvurderinger

De sakene som er beskrevet ovenfor angir de generelle prinsippene for fravikelser, også av personer som overnatter på offentlig eiendom. Det er imidlertid nyttig å stille ytterligere to spørsmål om hvordan en proporsjonalitetsvurdering ville bli anvendt på et forbud mot hjemløshet i Norge.

For det første, hvordan kan kravet til «berettigelse» og rettsikkerhet bli ivaretatt overfor hjemløse personer som overnatter på offentlige steder? Enkelte domstoler i USA har strevd med implikasjonene av dette bestemte kravet. Resultatet er at noen domstoler har krevd at politiet gir forvarsler og avstår fra bortvisninger i fravær av alternativ innkvartering. For eksempel i *Henry v. City of Cincinnati* bemerket retten med tilfredshet at det var inngått forlik mellom de hjemløse saksøkerne og en kommune, der:

> [P]olitiet må gi en hjemløs person som driver med forbudt aktivitet 72 timers forvarsel før de arresterer denne personen. Tjenestemannen må gi denne meldingen til en nærmere angitt sosialtjenteste som kan foreta oppsøkende virksomhet til hjelp for personen med å finne et sted å gå eller annen bistand. Denne 72-timers perioden starter ikke før tjenestemannen kontakter sosialtjenesten.[68]

Forvarsel med tidsfrist brukes angivelig av det svenske politiet når de avgjør hvorvidt utendørs overnatting på offentlig sted er i strid med lokale forskrifter. Fafo rapporterer følgende:

> Gatearbeidere i Stockholm står også overfor restriksjoner for overnatting på offentlige steder. Håndhevingen av forskriften for gatearbeidere er imidlertid mer på linje med fremgangsmåten for bortvisning av andre befolkningsgrupper, og det synes å være normalt å gi en formell advarsel til de som overnatter ute, og fortelle dem at de vil måtte flytte seg. Offisielle bortvisninger foretas ikke om natten. Under sommeren 2014 var det store grupper av gatearbeidere som sov direkte på gaten i byens sentrum, og de gjorde ingen større forsøk på å skjule seg for forbipasserende. Til tross for dette var de mindre utsatt enn gatearbeidere i de to andre byene for å bli vekket om natten og fortalt at de måtte flytte seg: 25 prosent av de som overnattet ute rapporterte å ha blitt vekket i løpet av uken før intervjuet. Bare en

[65] Den sier: «På grunn av det gjensidige forholdet og den gjensidige avhengigheten som finnes mellom alle menneskerettighetene, bryter tvangsfravikelser ofte andre menneskerettigheter. Derfor, ved å utgjøre et tydelig brudd på de rettigheter som er fastsatt i konvensjonen, vil praktiseringen av tvangsfravikelser også kunne resultere i brudd på andre sivile og politiske rettigheter, slik som retten til liv, retten til personlig trygghet, retten til frihet fra inngrep i privatlivet, familien og hjemmet, og retten til fredelig bruk av eiendom.» Ibid., avsnitt 4.

[66] Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, *Concluding Observations: Norway*, E/C.12/1/Add.109 (2005), avsnitt 18 og 37.

[67] Anbefaling Rec(2004)14 fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om bevegelse og leirhold for omreisende i Europa (vedtatt av Ministerkomiteen 1. desember 2004 på det 907. møtet av viseministre) og anbefaling Rec(2005)4 fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om forbedring av boligforholdene for romfolk og omreisende i Europa (vedtatt av Ministerkomiteen 23. februar 2005 på det 916. møtet av viseministre).

[68] No. C-1-03-509 (S.D. Ohio July 23, 2003).

> tredjedel av disse ble vekket av politiet, en annen tredjedel av vektere og den siste tredjedelen av vanlige personer eller rusmisbrukere.[69]

For det andre vil man kunne tenke at utlendinger har alternativ innkvartering siden de ikke er permanent bosatt i Norge. Det er imidlertid usannsynlig at innkvartering i et annet land vil kunne regnes som et alternativ på det tidspunktet bortvisningen skjer. Spesielt EU-borgere har rett til å bo i Norge under EU-direktiv 2004/38/EC om retten til fri bevegelse. Under artikkel 9 har borgere i unionen rett til å bo i tre måneder på et annet vertsmedlemslands territorium, forutsatt at de har et gyldig identitetskort eller pass. Direktivet setter visse begrensninger på retten til fri bevegelse, ved å betinge lovlig opphold for unionens borgere med henvisning til at de ikke «blir en urimelig byrde på vertsmedlemsstatens sosialhjelpssystem i den første boperioden». Dessuten kan det ikke hevdes at det å overnatte utendørs utgjør en urimelig byrde på «sosialhjelpssystemet» slik det er definert i EU-direktivet.[70] Denne termen har en helt bestemt betydning. Vi bemerker dessuten at på ingen steder i den underliggende begrunnelsen for forbudet i Oslo er det uttrykt at sosialhjelpsordninger er negativt berørt av en økning i antallet EU-borgere.

Vi ser også at Den europeiske komité for sosiale rettigheter har gått mye lengre i anvendelsen av Den reviderte europeiske sosialpakt. Den uttalte nylig at romfolk fra Bulgaria og Romania som er midlertidig bosatt i Frankrike har en rett til alternativ innkvartering dersom de blir bortvist.[71] De franske myndighetene aksepterte denne avgjørelsen, og det verdt å merke seg at Norge har undertegnet Den reviderte europeiske sosialpakten. Denne rapporten drøfter ikke hvorvidt romfolk har en positiv rett til alternativ innkvartering dersom de blir bortvist, men tar opp dette punktet fra motsatt synsvinkel: Kan utlendinger bli bortvist fra gatene *i fravær av* slik innkvartering? Gitt rettspraksisen i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen er det sannsynlig at en negativ påstand ville fått medhold, og at myndighetene burde være tilbakeholdne med å foreta bortvisninger i fravær av alternativ innkvartering.

Spørsmål til forbudet i Oslo

Den ovenstående drøftingen av retten til privatliv, familieliv og respekt for hjemmet krever at de følgende spørsmålene besvares:

1. Er forbudet i Oslo rettet mot et legitimt formål, og er det nødvendig i et demokratisk samfunn?
2. I hvilken utstrekning påvirker forbudet generelt og spesielt rettighetens kjerne, i særdeleshet enkeltpersoners fysiske integritet, et sted å sove og familiens enhet?

---

[69] A. Djuve, J. Friberg, G. Tyldum og H. Zhang, *When poverty meets affluence: Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals* (Oslo: Fafo og Rockwool Foundation), pp. 91-2.

[70] Artikkel 16 i direktivet fortsetter faktisk slik: «Så lenge personer med oppholdsrett ikke er en urimelig byrde for vertsmedlemsstatens sosiale system bør de ikke utvises, og utvisning bør derfor ikke være en automatisk følge av at vedkommende benytter det sosiale systemet. Vertsmedlemsstaten bør undersøke om det er snakk om midlertidige vanskeligheter, og ta hensyn til oppholdets varighet, unionsborgerens personlige forhold og størrelsen på den støtten som er gitt, for å fastslå om vedkommende er blitt en urimelig byrde for det sosiale systemet, slik at det må treffes tiltak for utvisning. Det bør under ingen omstendigheter treffes utvisningstiltak overfor arbeidstakere, selvstendige næringsdrivende eller arbeidssøkere slik disse er definert av Domstolen, medmindre dette skjer av hensyn til den offentlige orden eller sikkerhet.»

[71] . *Médicins du Monde – International v. France*, klage nr. 67/2011, *11 September 2012*, avsnitt 79-82..

3. Ivaretar forskriften hensynet til rettssikkerhet? Finnes det annen norsk lovgivning som sikrer at rettssikkerhet er inkorporert i forskriften?
4. Blir loven håndhevet på en måte som er forenlig med rettigheten? Spesielt, finnes det i hvert enkelt tilfelle: hensyntagen til behovet for bortvisning, vurdering av alternativer, ivaretagelse av rettssikkerheten og noen form for støtte til alternativ innkvartering?

2.3 Retten til fri bevegelse og fritt valg av bosted

Forbudet mot utendørs overnatting reiser spørsmål vedrørende retten til «bevegelsesfrihet» og «fritt valg av bosted» som er beskyttet av artikkel 12 i SP og artikkel 2 i tilleggsprotokoll nr. 4 til EMK. I henvendelsen fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter til Oslo kommune blir retten til fri bevegelse omtalt som en kjernerettighet som kan bli brutt av forbudet mot utendørs overnatting.[72]

I henhold til artikkel 12(1) i SP, skal alle som oppholder seg lovlig på en stats territorium ha rett til å bevege seg fritt og selv velge hvor de vil bo. Inngrep i denne retten er tillatt under begge konvensjonene, forutsatt at bestemte betingelser er oppfylt. For eksempel angir artikkel 12(3) at begrensningene bare er «slike som er fastsatt ved lov, som er nødvendige for å beskytte den nasjonale sikkerhet, den offentlige orden (*ordre public*), den offentlige helse eller moral eller andres friheter og rettigheter, og som er forenlige med de andre rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon». En lignende bestemmelse er gitt i tilleggsprotokollen til EMK.

Rettspraksis

Både FNs menneskerettskomité og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) anvender en proporsjonalitetsvurdering i sin bedømmelse av hvorvidt et inngrep i bevegelsesfriheten er «nødvendig». Komiteen bemerket at «det er ikke tilstrekkelig at begrensningene tjener et tillatelig formål; de må også være nødvendige for å beskytte dem».[73] Følgelig, «restriktive tiltak må være forenlige med proporsjonalitetsprinsippet, de må være hensiktsmessige for å oppnå sin beskyttende funksjon, de må være det minst inngripende virkemiddelet blant de som vil kunne oppnå det ønskede resultatet, og de må være proporsjonale til de interesser som skal beskyttes».[74] Det er viktig å bemerke at dette kravet gjelder *alle som er bosatt* på en stats område, ikke bare statsborgerne.[75] I tillegg er det nødvendig å ha effektive rettsmidler, inkludert kompensasjon og garantier mot gjentakelse.[76]

I menneskerettskomiteens rettspraksis finnes det en viss variasjon i den måten proporsjonalitetsvurderingen blir anvendt på. Generelt legges det en streng standard til grunn. I *Gorji-Dinka v. Cameroon* fant komiteen at berettigelsen for begrensninger på bevegelsesfriheten må være i

[72] Brev fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter til Oslo kommune, 15. februar 2013, ss. 4-6.
[73] Menneskerettighetskomiteen, *General Comment 27 Freedom of movement (Art. 12)*, (Sixty-seventh session, 1999), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), § 14. Se *Sandra Lovelace v. Canada*, Communication No. R.6/24, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) at 166 (1981) ("Om rimelighet og objektiv erstatning for krenkelse av retten etter § 16 må ha både en rimelig og objektiv erstatning og være i samsvar med andre bestemmelser i konvensjonen som helhet.») For en videre drøfting av nødvendighet og proporsjonalitet (men ikke direkte relatert til bevegelsesfriheten), se *Rafael Marques de Morais v. Angola*, Communication No. 1128/2002, U.N. Doc. CCPR/C/83/D/1128/2002 (2005).
[74] Ibid.
[75] *El Ghar v. Libyan Arab Jamahiriya*, Communication No. 1107/2002, U.N. Doc. CCPR/C/82/D/1107/2002 (2004), avsnitt 7.3.
[76] Ibid. avsnitt 9.

form av «usedvanlige omstendigheter angitt av medlemsstaten».[77] I tillegg skal vilkårlighet gis en vid fortolkning. I sammenheng med retten til frihet uttalte komiteen i *Hugo Alpen v. The Netherlands*:

> Forarbeidene til Artikkel 9, paragraf 1, bekrefter at "vilkårlighet" ikke skal sidestilles med "i strid med loven", men må fortolkes videre slik at det omfatter elementer av uhensiktsmessighet, urettferdighet og mangel på forutsigbarhet. Dette betyr at opphold i varetekt etter en lovlig arrestasjon ikke bare må være lovlig, men også rimelig under alle omstendigheter.

I saker som angår bevegelsesfrihet og nasjonal sikkerhet (inkludert mistanker om terrorisme) synes standarden å være mindre streng. Komiteen legger her større vekt på argumentet om offentlig interesse. Den krever ikke desto mindre at begrensningene i bevegelsesfriheten må være proporsjonale til hensynet til sikkerhet og at de må revurderes jevnlig.[78]

EMK krever likeledes at når det avgjøres hvorvidt inngrep i bevegelsesfriheten er berettiget, må de være «nødvendige i et demokratisk samfunn». Dette krever en vurdering av hvorvidt inngrepet er forenlig med et «legitimt formål» og implisitt imøtekommer kravet til proporsjonalitet.[79] I *Bartik v. Russia* gjentok retten at vurderingen av hvorvidt det bestridte tiltaket var «nødvendig i et demokratisk samfunn» innbefattet det å vise at handlingen var foretatt i forfølgelsen av dette legitime formålet, og at inngrepet i de beskyttede rettighetene ikke var større enn det som var nødvendig for å oppnå dette.[80] I *Hajlik v. Hungary* fant retten at dette kravet gjaldt løpende, selv om tiltaket ble vurdert som proporsjonalt på ett tidspunkt, og at periodisk vurdering av tiltakets proporsjonalitet er nødvendig for å sikre at begrensninger på bevegelsesfriheten opprettholder en balanse mellom individuelle rettigheter og hensynet til offentlige interesser.[81]

---

[77] Communication No. 1134/2002, U.N. Doc. CCPR/C/83/D/1134/2002 (2005).

[78] Se *Celepli v. Sweden*, Communication No. 456/1991 U.N. Doc. CCPR/C/51/D/456/1991 (1994) («Videre, med tanke på at medlemsstaten har angitt grunner forbundet med rikets sikkerhet som berettigelse for begrensningene på forfatterens bevegelsesfrihet, finner komiteen at de begrensningene forfatteren ble pålagt var forenlige med de som er tillatt i henhold til artikkel 12, paragraf 3, av konvensjonen. I denne sammenheng bemerker komiteen også at medlemsstaten *motu proprio* revurderte de nevnte begrensningene og til slutt opphevet dem.», avsnitt 9.2. Se også *Karker v. France* Communication No. 833/1998, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/833/1998 (2000) ("Komiteen bemerker at utvisningen av Hr. Karker ble beordret i oktober 1993, men at utvisningen ikke kunne iverksettes, og at hans opphold i Frankrike etter dette ble belagt med begrensninger på hans bevegelsesfrihet. Medlemsstaten har hevdet at de begrensningene forfatteren er pålagt, er nødvendige av hensyn til rikets sikkerhet. I denne sammenheng fremla medlemsstaten bevis for nasjonale domstoler på at Hr. Karker var en aktiv tilhenger av en bevegelse som forfekter voldsbruk. Det bør også bemerkes at begrensningene på Hr. Karkers bevegelser tillot ham å oppholde seg i et relativt stort område. Videre ble begrensningene på Hr. Karkers bevegelsesfrihet undersøkt av nasjonale domstoler, som etter å ha gjennomgått alt bevismateriale fant at de var nødvendige av hensyn til rikets sikkerhet. Hr. Karker har innklaget bare domstolenes opprinnelige beslutning i dette spørsmålet, og valgte å ikke innklage nødvendigheten av de etterfølgende begrensningsvedtakene for de nasjonale domstolene. Under disse omstendighetene er komiteen av den oppfatning at det fremlagte materialet ikke tillater den å konkludere med at medlemsstaten har anvendt begrensningene i artikkel 12, paragraf 3, på en feilaktig måte.»).

[79] *Case of Stamose v. Bulgaria,* EMD, (Klagesak nr. 29713/05), 27. november 2014, § 32-33. Se også *Labita v. Italy*, EMD, Klagesak nr. 26772/92 for en drøfting av "nødvendig": § 194-197; *Baumann v. France*, EMD, Klagesak nr. 33592/96 (Må opprette en balanse mellom hensynet til offentlige interesser og enkeltpersoners rettigheter, § 61, og inngrepet må være nødvendig og proporsjonalt med de formål som søkes oppnådd: § 65-67).

[80] Klagesak nr. 55565/00, avsnitt 46.

[81] Klagesak nr. 41463/02, avsnitt 32.

Retten til bevegelsesfrihet har også blitt påberopt med hell i rettslige vurderinger av forbud mot utendørs overnatting.[82] For eksempel opphevet den ungarske grunnlovsdomstolen i november 2012 en bestemmelse som lignet forskriften i Oslo. «Petty Offences Act» ble funnet å bryte med den bevegelsesfriheten og retten til menneskelig verdighet som er nedfelt i den ungarske grunnloven.[83] Loven besto ikke en proporsjonalitetsvurdering, fordi «det faktum at noen bor på offentlig grunn ikke vil påvirke andres rettigheter, føre til skade eller innskrenke vanlig bruk av området eller den offentlige ro og orden».[84] Retten fant i tillegg at «hjemløshet er en sosial tilstand». Et nøkkelkriterium for strafferetten var dermed ikke oppfylt, nærmere bestemt nærvær av «subjektiv skyld».[85]

Spørsmål til forskriften i Oslo

Denne juridiske oversikten over retten til fri bevegelse og valg av bosted reiser følgende spørsmål om det generelle forbudet mot utendørs overnatting i Oslo:

1. Utgjør det et legitimt formål og er et hensiktsmessig verktøy for bevaring av offentlig ro og orden?
2. Representerer det det minst inngripende midlet som kan brukes til å oppnå det ønskede resultatet?
3. Er det proporsjonalt med de interesser som ivaretas?
4. Blir det revurdert med jevne mellomrom?

2.4 Ikke-diskriminering

Ikke-diskriminering er ett av de mest grunnleggende og fundamentale prinsippene i internasjonal menneskerettsjus. Artikkel 14 i EMK gir beskyttelse mot diskriminering i utøvelsen eller benyttelsen av de andre rettighetene i konvensjonen. Artikkel 6 i SP gir en selvstendig beskyttelse mot diskriminering og gir enkeltpersoner rett til likhet for loven. Begge konvensjonene forbyr diskriminering på grunn av «rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller andre holdninger, nasjonal eller sosial opprinnelse, fødsel eller annen status». FNs Konvensjon mot rasediskriminering gir også spesiell beskyttelse mot rasediskriminering.[86]

Arten av diskriminering kan variere: det kan dreie seg om «forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstigelse».[87] Den gjeldende bestemmelsen, loven eller unnlatelsen trenger ikke være eksplisitt eller direkte. Den kan være diskriminerende dersom den «har som formål eller virkning å oppheve eller svekke anerkjennelsen, benyttelsen eller utøvelsen av alle rettigheter og friheter hos alle personer på likt grunnlag».[88] Diskriminering kan derfor forekomme dersom den er

[82] Se f.eks. *Fifth Avenue Presbyterian Church v. City of New York*, 2004 WL 2471406 (S.D.N.Y. 2004).
[83] Beslutning 38/2012, 14.11.2012, Magyar Közlöny (Official Gazette), 2012/151, [CODICES: HUN-2012-3-006].
[84] Ibid.
[85] Ibid.
[86] Artikkel 1, 2 og 5.
[87] Menneskerettighetskomiteen, *General Comment 18, Non-discrimination* (Thirty-seventh session, 1989), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1994), avsnitt 7.
[88] Ibid.

tilsiktet eller dersom en bestemmelse har som virkning å svekke rettighetene til en beskyttet gruppe. For å avgjøre hvorvidt myndighetene har opptrådt diskriminerende benyttes en vurdering som ligner den som brukes for proporsjonalitet: en forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstigelse kan være berettiget dersom den oppfyller objektive og rimelige kriterier.[89]

Forbudet i Oslo er nøytralt formulert, men kan være diskriminerende i tre henseende: (1) tilsiktet diskriminering, (2) indirekte diskriminering, og (3) diskriminering i praksis.

Tilsiktet diskriminering

En nøytral bestemmelse vil kunne mistenkes for å ha til hensikt å diskriminere. Det er imidlertid vanskelig å bevise et forsett, siden aktører sjelden avslører sine dypere hensikter, og de faktorene som fører frem til vedtakelsen av en bestemmelse ofte er svært sammensatte. Gitt bakgrunnen for forbudet i Oslo er det likevel legitimt å stille spørsmål om bestemmelsen var motivert av en diskriminerende hensikt på basis av nasjonalitet eller etnisitet.

Hensikt om å diskriminere kan også etablere indirekte diskriminering, som omtales nedenfor. En sak om bolig for romfolk fra FNs diskrimineringskomité gir et sammenlignbart eksempel. I *L. R. et al. v. Slovakia* annullerte Dobšina kommune et vedtak om å sørge for rimelig husly for 1800 enkeltpersoner med rom-bakgrunn. Komite fant at denne tilbakevirkende handlingen var i det minste indirekte diskriminerende.[90] Selv om annulleringen ikke inneholdt noen henvisninger til romfolk,[91] var den lokale begjæringen om den «fremsatt av talspersonene på grunnlag av etnisitet» og «den ble *forstått* slik av kommunestyret som det primære, om ikke det ekskluderende, grunnlaget for å omgjøre sin første beslutning.»[92]

Indirekte diskriminering

Påvirker forskriften i Oslo urimelig bestemte grupper som omfattes av diskrimineringsgrunner og utgjør dette indirekte diskriminering? I kjølvannet av vedtakelsen av bestemmelsen var det mange som forutsa at virkningene av bestemmelsen ville ramme utlendinger urettmessig og disproporsjonalt.

For å fastslå *indirekte diskriminering* må det foreligge bevis for at loven har en disproporsjonal virkning for bestemte personer. I *Rupert Althammer et al. v. Austria* beskrev FNs menneskerettskomité klagen som en påstand om «diskriminerende virkning av en regel eller et tiltak som i seg selv er nøytralt eller uten diskriminerende hensikt», [93] men fant at «virkningen av dette tiltaket» (en avskaffelse av trygdeytelser) ikke «disproporsjonalt» rammet pensjonister.[94]

For å fastslå om det foreligger indirekte diskriminering kan bruken av statistikk være spesielt nyttig for å måle ulikheter i anvendelsen av loven. I EMD-saken *D.H. and Others v. the Czech Republic* benyttet klagerne statistisk materiale for å illustrere at rom-barn fra deres lokalsamfunn hadde en 27 ganger

[89] *General Comment 18,* n. 82 above, avsnitt 13.
[90] *L. R. v. Slovakia* Communication No. 31/2003, Decision on the Merits UN doc. CERD/C/66/D/31/2003 (2005) (UN CERD),
[91] Ibid, avsnitt 10.4.
[92] Ibid, avsnitt 10.5.
[93] *Rupert Althammer et al. v. Austria*, *Communication No. 998/2001*, U.N. Doc. CCPR/78/998/2991 (2003), avsnitt 10.3.
[94] Ibid.

høyere sannsynlighet for å bli henvist til spesialskoler for barn med psykiske eller sosiale handikap enn barn uten rom-bakgrunn.[95] Domstolens storkammer besluttet i denne saken at slikt bevismateriale flyttet bevisbyrden over til de statlige myndighetene. «Der en klager som fremmer påstand om indirekte diskriminering på denne måten, etablerer en gjendrivelig presumsjon for at virkningen av et tiltak eller en praksis er diskriminerende, skiftes byrden til den anklagede staten, som må vise at ulikheten i behandling ikke er diskriminerende».[96] Statistikk «som etter kritisk undersøkelse synes pålitelig og signifikant»[97] kan dermed benyttes til å vise *prima facie* en forskjellsbehandling. I denne rapporten gjør vi utstrakt bruk av statistikk for å teste hvorvidt det *prima facie* foreligger tilfeller av indirekte diskriminering. Myndighetene kan imidlertid fortsatt påberope seg at de ulike virkningene likevel er objektive og rimelig berettigede. Det er derfor viktig å undersøke omstendighetene rundt behandlingen.

I tillegg til rase og etnisitet vil forbudet i Oslo kunne være diskriminerende på grunn av fattigdom som en «annen status».[98] Forbudet i Oslo bør sees i lys av mer omfattende internasjonale trender der stater i økende grad søker å regulere og kriminalisere folks atferd, handlinger og bevegelse i det offentlige rom. De som lever i fattigdom er mer avhengig av tilgang til offentlige områder, og vil kunne falle inn under bestemmelser mot diskriminering. Som det ble bemerket i rapporten fra spesialrapportøren for ekstrem fattigdom og menneskerettigheter:

> Selv om bestemmelsene [dvs. de som begrenser atferd på offentlige steder] ikke eksplisitt er rettet mot personer som lever i fattigdom, påvirker de dem disproporsjonalt. På grunn av sin mangel på, eller begrensede tilgang til boliger, er personer som lever i fattigdom mer henvist til offentlige steder for sine daglige gjøremål. Personer som ikke har noe annet valg enn å bo på gatene finner dermed at deres daglige aktiviteter for livsopphold kan sette dem i fare for straffeforfølgelse. Selv om disse typene av tiltak er tilsynelatende nøytrale, viser studier at myndighetene retter dem mot personer som lever i fattigdom, spesielt de hjemløse. Denne disproporsjonale anvendelsen bryter klart med forpliktelsen til å sikre likhet og ikke-diskriminering i gjennomføringen av alle lover og retningslinjer.[99]

Direkte diskriminering i praksis

Endelig kan det være mulig at loven blir anvendt på en diskriminerende måte. Dette kan vise seg på en rekke måter. For det første kan bestemte grupper bli gjort spesielt til gjenstand for anvendelsen av forskriften. For det andre kan bestemmelsen bli håndhevet på en ujevn måte – for eksempel med henblikk på tidsfrister, støtte til alternativ innkvartering, beslag av eiendeler, bruk av makt osv. For det tredje kan bortvisningen være ledsaget av rasistiske utsagn.[100]

Spørsmål til forbudet i Oslo

Den ovenstående analysen av retten til ikke-diskriminering krever at vi stiller disse spørsmålene:

---

[95] *D. H. and Others v. the Czech Republic*, *no. 57325/00*, EMD, 13. november 2007, avsnitt 18.
[96] Ibid., avsnitt 189.
[97] Ibid., avnsitt 188.
[98] Se f.eks. Komiteen for økonomiske, soiale og kulturelle rettigheter, *General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2)* U.N. Doc. E/C.12/GC/20 (2009).
[99] *Report to the Secretary General 4 August 2011* (A/66/265) avsnitt 34.
[100] Se drøfting i *Yordanova & Ors v. Bulgaria,* klagesak nr. 25446/06.

1. Var forbudet i Oslo tilsiktet diskriminerende, siden det var rettet mot grupper som omfattes av diskrimineringsgrunnlag (f.eks. rase, nasjonalitet, og muligens også fattigdom)?
2. Er bestemmelsen indirekte diskriminerende ved at den i praksis retter seg mot en bestemt gruppe?
3. Blir bestemmelsen håndhevet på en diskriminerende måte?

2.5 Tilknyttede brudd: Eiendeler og bruk av makt

Brudd på andre rettigheter kan enkelte ganger ledsage en bortvisning. Et utslag kan være konfiskering av personlige eiendeler.[101] En slik konfiskering ville normalt bli ansett som et inngrep i retten til eiendom i artikkel 1 av tilleggsprotokoll 1 i EMK. EMD har for eksempel stadfestet at denne retten dekker hytter og skur som benyttes av uformelle beboere, og at det må betales erstatning for enhver skade som forårsakes ved at denne retten ikke respekteres eller beskyttes. I *Öneryildiz v. Turkey*[102] avgjorde retten at «til tross for» «brudd på planreglene og mangelen på et gyldig skjøte» i saken som gjaldt en uformell bosetting, var klageren «i alle henseende eier av strukturen, fast innbo og løsøre i boligen han hadde bygget, og av alle de husholdnings- og personlige effektene som måtte ha vært i den».[103] Den juridiske statusen til land som okkuperes av hjemløse personer, har derfor ingen følger for kontroll over og eierskap til eiendeler, inkludert de som benyttes til å sette opp en bolig.[104] Artikkel 1 inneholder imidlertid også en begrensningsklausul, og stater kan forsvare konfiskering av eiendom dersom dette er «nødvendig» i «henhold til generelle interesser eller for å sikre innbetaling av skatter eller andre avgifter eller bøter».

Hjemløse personers rett til sin egen eiendom har også blitt stadfestet av menneskerettsorganer i FN. Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har fastsatt at bestemte former for eiendomsrett utgjør en del av beskyttelsesbestemmelsene mot tvangsfravikelser.[105] I så godt som alle saker som angår arrestasjon av hjemløse personer for eiendomskrenkelse, har domstolene i USA stadfestet at de beholder retten til sine eiendeler.[106]

På samme måte kan bruk av makt under en bortvisning eller arrestasjon foretatt av politiet i henhold til loven ikke disproporsjonalt gripe inn i en persons fysiske sikkerhet. Dette vil kunne reise spørsmål om retten til fysisk integritet, grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling, eller til og med retten til liv. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har antydet at berettigelsen av bruken av makt er avhengig av sammenhengen: den må ikke være disproporsjonal til situasjonen.[107]

---

[101] Dette spørsmålet oppstår ofte i amerikansk rettspraksis: se f.eks. *Ashcraft v. City of Covington*, No. 02-124-JGW (E.D. Ky. Sept. 23, 2003).
[102] *Öneryildiz v Turkey* (Klagesak nr. 48939/99), Den europeiske menneskerettighetsdomstol, 18. juni 2002.
[103] Ibid.
[104] Ibid. avsnitt 141.
[105] «Rettslig prøving eller rettsmidler skal stilles til rådighet for de som er omfattet av bortvisningsvedtak. Medlemsstater skal også sørge for at alle berørte enkeltpersoner har rett til adekvat kompensasjon for enhver eiendom, både personlig og reell, som er påvirket.» *General Comment 7, Forced evictions, and the right to adequate housing* (Sixteenth session, 1997), U.N. Doc. E/1998/22, annex IV at 113 (1997). (CESCR), avsnitt 14.
[106] Se f.eks. *Lavan v. City of Los Angeles*, #11-56253, 2012 U.S. App. Lexis 18639, (9th Cir).
[107] *Perrillat-Bottonet v. Switzerland* (klagesak nr. 66773/13).

Spørsmål til forbudet i Oslo

1. Ble hjemløse personers eiendom konfiskert under noen av bortvisningene under forskriften, og i så tilfelle, var det nødvendig av hensyn til den offentlige interesse?
2. Ble det brukt overdreven makt i håndhevingen av forskriften?

3. EMPIRISKE FUNN

Dette kapittelet beskriver empiriske funn vedrørende de problemstillingene som er reist i det juridiske rammeverket. Kapittelet begynner med prosessen bak vedtakelsen av bestemmelsen (3.1), fulgt av hvordan den er blitt fortolket (3.2), håndhevet (3.3-3.10) og enkelte andre spørsmål som oppsto i løpet av undersøkelsen (3.11-3.12). I det følgende kapittelet analyserer vi implikasjonene av disse funnene for overholdelsen av Norges internasjonale forpliktelser.

3.1 Prosessen og hensikten bak forskriften

Den 29. oktober 2012 sendte Oslo politidistrikt et formelt forslag til Oslo kommune med en forespørsel om et totalt forbud mot utendørs overnatting på offentlige steder. I media antydet politiet at en av grunnene til forslaget var at kommunen ikke hadde vedtatt et forbud mot tigging.[108] Etter politiets oppfatning ville et forbud mot utendørs overnatting bidra betydelig til å redusere tigging. I sitt forslag til et totalforbud anga politiet og kommunen det økende nærværet av «tilreisende hjemløse utenlandske borgere» som overnattet utendørs.[109] I tillegg viste de til ulike problemer for offentlig ro og orden som var forbundet med utendørs overnatting. Visepolitimesteren understreket erfaringen fra sommeren 2012:

> Folk i boligområdene følte seg utrygge og turte ikke sende barna sine ut eller gå forbi. Fortauene var ofte sperret av mennesker og eiendeler. Vi fikk klager på forsøpling, lukt, unevnelige ting som at folk gjorde sitt fornødne på gaten. 17-18 biler kunne stå parkert på ett sted i lange perioder. Mange overnattet sammen i bilene og lempet det som var inni ut på fortauene. Klær kunne henge til tørk overalt.[110]

Politiet er på denne måten nokså klare på hvem forskriften retter seg mot. Den ville i hovedsak gjelde utlendinger (alle eksemplene som gis angår utlendinger), og den ville også hindre at utlendinger kom til Norge (siden den ville fungere som et indirekte tiggeforbud). Vi skal nedenfor komme tilbake til hvorvidt denne posisjonen kan forsvares objektivt og med rimelighet.

Det er imidlertid vanskeligere å karakterisere posisjonene til de politiske partiene som stemte for forskriften. Oslo kommunes byrådsleder (fra Høyre) var positiv til politiets forslag. I sine offentlige uttalelser unngikk han å si at forskriften var rettet mot utlendinger. I stedet la han vekt på at den representerte en klargjøring av det eksisterende forbudet mot telting.[111] De konkrete eksemplene som ble gitt omfattet imidlertid bare utlendinger,[112] med vekt på de som «besøkte Oslo».[113] Under

[108] 'Oslo-politiet vil innføre soveforbud: Vil totalforby all utendørs overnatting', *VG*, 1. februar 2013. For et lengre forsvar se http://www.osloby.no/nyheter/Uteliggere-skal-jages-7179567.html

[109] NI, *Uttalelse fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter i forbindelse med høring om endringer i Oslo kommunes politivedtekter* (15.02.2013), s. 3.

[110] 'Oslo-politiet vil innføre soveforbud: Vil totalforby all utendørs overnatting', *VG*, 1. februar 2013. For et lengre forsvar se http://www.osloby.no/nyheter/Uteliggere-skal-jages-7179567.html. Disse klagene er beskrevet mer omfattende i brevet fra Oslo politidistrikt til Oslo kommune, 30. mai 2012, ss. 5-6.

[111] Han ga blant annet følgende eksempel: «Slik det var tidligere, var det forbudt å overnatte i parken på østsiden av rådhuset, men man kunne si at det var tillatt på selve Rådhusplassen. Den uklarheten er nå ryddet av veien - nå er det ikke tillatt noen av stedene", se http://www.osloby.no/nyheter/Sov-i-Sofienbergparken-i-protest-mot-overnattingsforbud--7206782.html

[112] 'Uteliggere skal jages', *Aftenposten (OsloBy)*, 21. mai 2013.

[113] Ibid.

avstemningen om den nye forskriften fortsatte enkelte representanter for Høyre å fremholde dette mangefasetterte forsvaret. Én tok opp problemstillingen angående den generelle økningen i antallet personer som overnattet utendørs og problemene forbundet med enkelte «grupper av tiggere», bemerket at det ikke var tillatt for campingplasser å diskriminere noen, og pekte på at Norge nylig hadde gitt 2,3 milliarder norske kroner til Romania, noe som skulle bidra til å avhjelpe fattigdommen der.[114] En annen fra Høyre var mer direkte. Han uttalte direkte at den norske debatten om utendørs overnatting og tigging i hovedsak gjaldt «personer fra Romania, ofte romfolk». Dette var ikke en diskusjon om norske rusmisbrukere eller funksjonshemmede, siden disse hadde rett til innkvartering.[115]

Fremskrittspartiet var det andre partiet som stemte for forskriften. I offentlige uttalelser var de klare på at forskriften var rettet mot romfolk og utlendinger. For å vise sin positive holdning til forslaget ga Frp-leder Siv Jensen denne uttalelsen til avisen VG:

> Dette forslaget handler om utenlandske tiggere, ikke rusmisbrukere eller andre grupper. Vi ser dem jo alle sammen. Noen er veldig aggressive, og jeg opplever det som ubehagelig. Forsøplingen og stanken av byrommet i fjor sommer vitner om en total mangel på respekt for samfunnet man har kommet til. At vi ønsker å rydde opp i det skulle bare mangle.[116]

Uttalelsene fra Frp under avstemningen i byrådet var mer blandede. En byrådsrepresentant gjorde det klart i sin uttalelse at loven i praksis bare ville gjelde utlendinger.[117] Dette er fordi de som er fast bosatt i Norge har rett til sosiale ytelser og ulike former for innkvartering.[118] Lederen for Oslo Frp uttalte imidlertid ikke eksplisitt at bestemmelsen var rettet mot utlendinger, men antydet at dette var årsaken til diskusjonen. Han hevdet at: (1) betingelsen for å komme til Norge under EUs direktiv om fri bevegelse er at en person må være i stand til å ta vare på seg selv, og at (2) det finnes god tilgang på innkvartering for utenlandske besøkende.[119] Begge uttalelsene er tvilsomme rent faktisk. EUs direktiv om fri bevegelse sier at «unionsborgere bør ha rett til opphold i inntil tre måneder i vertsmedlemsstaten, uten at det stilles andre betingelser eller kreves andre formaliteter enn å inneha et gyldig identitetskort eller pass». Videre har Oslo et begrenset innkvarteringstilbud sett i forhold til behovet. Bare én campingplass er åpen hele året (Bogstad), mens Ekeberg og Fjordcamp er åpne bare om sommeren. Prisen for en teltplass er også tre ganger så høy som den prisen som ble nevnt under drøftingene i byrådet.[120]

De to andre partiene som stemte for bestemmelsen, Arbeiderpartiet og Venstre, var mer generelle i sin tilslutning. Arbeiderpartiet uttrykte tilfredshet med at det foreslåtte forbudet var mindre omfattende enn politiets opprinnelige forslag, og at forslaget var «intuitivt og riktig», fordi det finnes mange offentlige steder der man fysisk kan overnatte, selv om det ikke finnes «gress» å sove på.[121]

---

[114] Referat fra byrådsmøte 15. mai 2013, ss. 129-130. (Uttalelse fra Trine Nicolaysen Dahl).
[115] Ibid. s. 135. (Uttalelse fra Ola Kvisgaard).
[116] 'Frp støtter forslag om utendørs soveforbud i Oslo', *Aftenposten*, 2. februar 2013.
[117] Ibid. ss. 134-5. (Uttalelse fra Mazyar Keshvari).
[118] Ibid.
[119] Referat fra byrådsmøte 15. mai 2013, s. 131 (Uttalelse fra Carl I. Hagen).
[120] Et medlem av Høyre uttalte at prisen for en teltplass (boenhet) i Oslo var 80 kroner pr. person. Prisen angitt på nettstedene til Bogstad, Ekeberg og Fjordcamp varierer mellom 160 kroner og 275 kroner pr. natt. Se http://www.visitoslo.com/en/accommodation/camping/camping-site/
[121] Referat fra møte i byrådet 15. mai 2013, s.129 (Uttalelse fra Rina Mariann Hansen).

Venstre uttrykte på samme måte tilfredshet med en mindre omfattende forskrift.[122] Likevel var deres stemmegivning eksplisitt betinget av at forskriften ikke ville bli anvendt på en diskriminerende måte og i håp om at frivillige organisasjoner ville være kreative i å opprette tilbud om ytterligere og rimelige overnattingsmuligheter.[123]

Tre partier (Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne) stemte mot kommunens forslag. Representanten for Sosialistisk Venstreparti hevdet at fattigdom ikke bør kriminaliseres, fordi personer som opplever hjemløshet ikke har noen annen valgmulighet.[124] Hun fremhevet også at de eksisterende bestemmelsene var tilstrekkelige til å håndtere tilfeller av forstyrrelse av offentlig ro og orden, og at bosted er en menneskerettighet. Partiet Rødt gjorde et tilsvarende poeng, og bemerket at dersom bestemmelsene bare skulle anvendes mot romfolk, ville dette være diskriminerende. [125] Representanten stadfestet at de eksisterende bestemmelsene var tilstrekkelige for å ivareta offentlig ro og orden, og at forskriften i stedet representerte en «kollektiv avstraffelse» av alle hjemløse.[126] Det ble videre fremholdt at brannvesenet var urolig for at personer ville ty til overnatting i forlatte og utrygge hus. Miljøpartiet De Grønne gjentok de kritiske bemerkningene og viste til de tidligere dårlige erfaringene i Oslo med å jage bestemte grupper (tidligere rusmisbrukere) fra sted til sted uten å lykkes.[127]

3.2 Fortolkningen av forskriften

For å forstå betydningen og virkningen av forbudet i Oslo, kan ikke ordlyden forstås isolert. Vi må undersøke hvordan myndighetene har fortolket bestemmelsen i praksis, og hvordan den kan fortolkes i lys av annen lovgivning.

Det synes som om Oslo kommune har tolket bestemmelsen vidt. Denne fortolkningen inkluderer elementer fra politiets opprinnelige forslag som ble forkastet i avstemningen i byrådet. Et juridisk informasjonsdokument som ble oversatt til fem språk, angir at overnatting i biler er forbudt etter loven.[128] Dette er teksten i brosjyren som ble delt ut av Oslo kommune etter at bestemmelsen ble vedtatt:

Alle besøkende er velkomne til Oslo, men de må finne et sted å overnatte, og de må også ha midler til å sørge for seg selv. Utendørs overnatting er ikke tillatt i Oslo, verken på gatene, i parkene eller i *biler*. Telting i skogene rundt byen er ikke tillatt i mer enn to dager om gangen.[129]

Våre intervjuer tydet på at i det minste personer med rom-bakgrunn regelmessig hindres i å sove i biler.

Denne fortolkningen vil kunne være berettiget i henhold til bestemmelsen, siden den inneholder forbeholdet «andre lignende handlinger». Denne ordlyden åpner potensielt for at en vid fortolkning

[122] Ibid. s. 131 (Uttalelse fra Odd Einar Dørum).
[123] Ibid.
[124] Ibid. s. 132 (Uttalelse fra Ingvild Reymert).
[125] Ibid. s. 133 (Uttalelse fra Bjørnar Moxnes).
[126] Ibid.
[127] Ibid. s. 134 (Uttalelse fra Harald Nissen).
[128] Se: http://www.nrk.no/ostlandssendingen/prioriterte-ikke-presteprotest-1.11035210

[129] Oslo politidistrikt og Oslo kommune, *Information for visitors to Oslo who do not have a place to stay*. Vår utheving.

også omfatter overnatting i biler, selv om de er privat eiendom. Likevel, hvis denne bestemmelsen hadde blitt prøvd i en norsk domstol, ville det være en rimelig sannsynlighet for at overnatting i biler ikke ville bli ansett for å være omfattet av forbudet. Lovforarbeidene, den prosessen som førte frem til lovteksten, kunne bli tillagt vekt. Denne bestemmelsen har imidlertid ikke blitt rettslig prøvd, så det er vanskelig å konkludere med hva som er riktig fortolkning.

For denne rapportens formål, er det ikke nødvendig å fastslå den eksakte fortolkningen etter norsk rett. Fra et internasjonalt rettslig perspektiv er det fremdeles problematisk at myndighetene har (i) vedtatt en lov som åpner for en såpass vid fortolkning, (ii) har opprettholdt en vid fortolkning av forskriften, og (iii) faktisk har gjennomført en slik vid fortolkning.

Det kan også være en mulighet for at norsk nasjonal lovgivning gir generelle rettssikkerhetsgarantier ved bortvisninger. Slik vi vi forstår det, finnes det imidlertid ingen slike beskyttelsesmekanismer. Reguleringen av boligforhold og utendørs overnatting er sektorielt og tematisk orientert. Det finnes derfor et godt utviklet regime for beskyttelse av leieforhold, mens Friluftsloven tillater overnatting i skogsområder i opptil 72 timer.[130] I tillegg er politiets bruk av skjønn i håndhevingen av forskriften kun styrt av generelle straffelovsbestemmelser og -praksis, og ikke av noen spesifikke bestemmelser for hjemløse grupper eller for bortvisning fra offentlige steder. Denne mangelen på en overordnet regulering har vært gjenstand for kritikk fra FNs komite for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. [131] De mest direkte relevante norske lovene i denne sammenheng er dermed bestemmelsene om menneskerettigheter i menneskerettsloven og Grunnloven.

3.3 Generell håndheving

På et tidlig tidspunkt var det enkelte medieoppslag som antydet at forskriften ikke ble håndhevet. Under høringsprosessen for den foreslåtte forskriften antydet politiet at de ville vise tilbakeholdenhet med håndhevingen av bestemmelsen. Politiet ville bare ilegge bøter dersom dette var «strengt nødvendig» for å ivareta forskriftens «formål».[132] I følge dem selv var en slik tilnærming forenlig med generell bruk av politimyndighet.

Fra det innsamlede materialet er det imidlertid klart at bestemmelsen har blitt håndhevet fullt ut av politiet. Kommunen forventet på sin side en betydelig politiinnsats, og byrådslederen forutså at det ville bli «mye løping» etter hjemløse i løpet av sommeren. [133] I sitt svar på vår forespørsel om informasjon, antydet politiet at bestemmelsen hadde blitt effektivt operasjonalisert. Politiet opplyste at i perioden fra 22. april til 22. juni 2014 hadde 679 personer blitt bedt om å flytte seg, 140 hadde blitt fjernet med makt, 55 hadde blitt arrestert og 39 hadde blitt tiltalt.[134]

---

[130] Se drøfting i Oslo kommunes politivedtekt, forslag til ny § 2-1(5) om utendørs overnatting, Byrådssak 66/13, 25. april 2013.

[131] I sine konkluderende observasjoner til Norge i 2005 oppfordret komiteen Norge til «å sikre at fravikelse av leietakere som ikke kan betale leie, og av husokkupanter, overholder retningslinjene fastsatt av komiteen i dens generelle kommentar nr. 7 (1997) om retten til adekvat bolig (art. 11, § 1 av konvensjonen): tvangsfravikelse i eiendomsforhold.»

[132] Oslo kommunes politivedtekt, forslag til ny § 2-1(5) om utendørs overnatting, Byrådssak 66/13, 25. april 2013, s.3.

[133] Uteliggere skal jages', n. 113 ovenfor

[134] Brev fra Oslo politidistrikt til Norsk Senter for Menneskerettigheter, 8. desember 2014.

Det synes videre som om håndhevingen skjer gjennom hele året. Til tross for at politiet hadde antydet til media at bestemmelsen bare ble anvendt i sommermånedene, motsier resultatene fra vår spørreundersøkelse denne påstanden. Bare fem respondenter rapporterte at de ikke ble bortvist om vinteren, og det overveldende flertallet beskriver konsistent bortvising gjennom hele året. Én respondent fortalte oss for eksempel at:

> Vi måtte gi oss avsted klokka fire om morgenen og ble truet med fengsel hvis vi ikke gikk. Det var desember og svært kaldt. De [politiet] behandler ikke andre slik, det er ingen forståelse. Jeg spurte hvor ellers jeg skulle gå i regnet, de bare sa gå.

Dette mønsteret opptrer konsekvent i vår spørreundersøkelse. De fleste av våre intervjuer ble faktisk foretatt i vintermånedene, og nylige bortvisninger ble løpende rapportert. Dette er i seg selv av spesiell interesse, siden enkelte internasjonale standarder angir at bortvisninger bør unngås der det er mulig under kalde og våte værforhold (se kapittel 2.2 ovenfor).

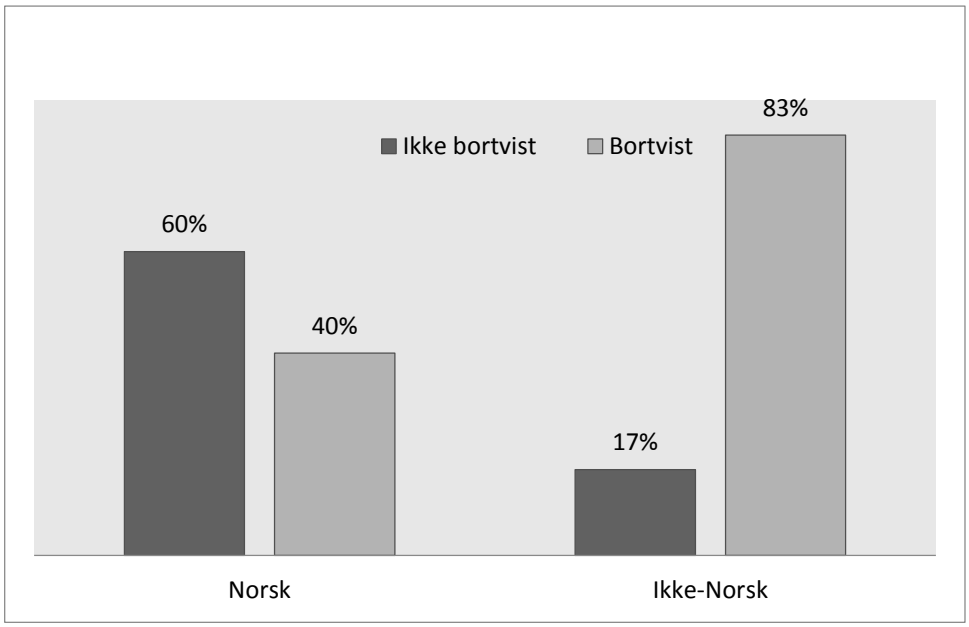
3.4 Målretting mot grupper

Selv om bestemmelsen er nøytralt formulert, finnes det spørsmål om hvorvidt den i realiteten er indirekte diskriminerende. Bakgrunnsuttalelsene fra politiet og kommunen og uttalelsene fra enkelte representanter for Høyre og Frp antyder at bestemmelsen var rettet mot utlendinger eller bestemte etniske grupper. Har dette vært tilfelle i praksis? Påvirker forskriften i Oslo på en urimelig måte bestemte grupper som er omfattet av diskrimineringsgrunner? Som drøftet i kapittel 2.4, for å fastslå at det foreligger *indirekte diskriminering* må det finnes *prima facie* belegg for at bestemmelsen rammer bestemte personer disproporsjonalt.

Figur 1 viser andelen bortvisninger etter ***nasjonalitet*** i vår spørreundersøkelse. Som man kan se, er det bare 40 % av norske uteliggere som rapporterer bortvisning, mot 83 % av de utenlandske. Forskjellen er statistisk signifikant,[135] og en probit-analyse viser at ikke-norske har mer enn dobbelt så høy sannsynlighet til å bli bortvist som nordmenn.[136]

[135] På 1 prosent-nivå. Kji-kvadrattesten gir et forholdstall på 10,88.
[136] Det nøyaktige tallet er 122 prosent.

Figur 1. Andel bortvisninger etter nasjonalitet



Dette fenomenet ble bekreftet i intervjuene. For eksempel beskrev organisasjoner som arbeider med norske hjemløse forbudet som en «sovende forskrift», og det samme gjorde norske respondenter, som oppga at de hadde et godt forhold til patruljerende politibetjenter. Mange pekte på en bestemt atferd som de som overnatter utendørs må anlegge når de er på gatene i Oslo. Dette antyder at det finnes en overenskomst mellom politiet og de norske om hvor man kan og ikke kan overnatte utendørs. Som én uttrykte det: «Hvis du oppfører deg ordentlig og respektfullt, og sørger for å holde området rundt deg rent, så ordner ting seg vanligvis», mens en annen kommenterte at «de [politiet] passer på oss om natten».

Tabell 2A. Andel bortvisninger etter etnisitet

	Hvit europeisk	%	Rom/afrikansk	%
Ikke bortvist	13	30 %	7	18 %
Bortvist	30	70 %	31	82 %
Totalt	**43**		**38**	

Med henblikk på ***etnisitet*** er andelen bortvisninger mer sammensatt. Respondenter av rom- eller afrikansk avstamning rapporterer en noe høyere andel bortvisninger (82 %) sammenlignet med de som har et europeisk utseende («hvite») (70 %): tabell 2A. En probit-analyse antyder at den førstnevnte kategorien har noe høyere sannsynlighet for å bli bortvist, men dette er ikke statistisk signifikant.[137] Det er imidlertid en signifikant forskjell i *hyppigheten* av bortvisningene. Respondenter med rom- eller afrikansk bakgrunn rapporterer mer jevnlige bortvisninger, se tabell 2B. Den rapporterte

[137] Ikke engang på 10 prosent-nivå: p = 21. Kji-kvadrattesten gir et forholdstall på 1,54.

sannsynligheten for bortvisning er dobbel så stor for denne gruppen som for respondenter med europeisk utseende, noe som er statistisk signifikant.[138]

Tabell2B. Hyppighet av bortvisning etter etnisitet

	Hvit europeisk	%	Rom/afrikansk	%
Sjelden	7	24 %	5	17 %
Månedlig	5	17 %	2	7 %
Ukentlig	9	31 %	5	17 %
Stadig	8	26 %	17	59 %
Totalt	**29**		**29**	

3.5 Kontekstuell berettigelse

Selv om bestemmelsen kan være ganske absolutt i sitt forbud mot utendørs overnatting på offentlige steder, er det viktig å se på hvorvidt politiets bruk av skjønn endrer seg ut fra sammenhengen. Som vi har drøftet i det foregående avsnittet, opplevde norske hjemløse sjelden å bli bortvist. Et spørsmål som kan reises, er dermed hvorvidt det fantes spesielle grunner til å bortvise ikke-nordmenn. Noen norske respondenter sa at de var spesielt omhyggelige med hvordan de overnattet ute på offentlige steder. Politiet har også kommet med ulike påstander om romfolk og hvordan de overnatter på offentlige steder (se avsnitt 3.1).

Det er imidlertid ikke klart at politiet skiller på dette i praksis. Utlendinger synes å bli rutinemessig bortvist, uavhengig av omstendighetene. For det første rapporterte 18 av de som hadde blitt bortvist at de ikke hadde fått oppgitt noen grunn, mens 25 hadde blitt fortalt at det var på grunnlag av en lovbestemmelse. Bare 12 hadde fått oppgitt en ikke-juridisk grunn, som vil kunne ha sammenheng med de spesifikke omstendighetene ved deres overnatting utendørs. For det andre var det mange respondenter som rapporterte at de hadde blitt hindret i å sove i biler, noe som vil ha liten eller ubetydelig virkning for det offentlige rommet. Mens politiet tidligere har pekt på problemene med personer som overnatter i biler og bruker det offentlige rommet til å plassere personlige eiendeler, anga respondentene at de ble stanset fra å sove i biler under alle omstendigheter. For det tredje antyder materialet at det blir systematisk foretatt gaterengjøring etter bortvisningsrunder. Samarbeidet mellom politiet og Rusken (identifisert av respondentene som de som rengjør gatene) antyder en rutinemessig tilnærming til bortvisningene, mer enn en som er drevet av spesifikke ordensforstyrrelser. For det fjerde antyder mange utsagn fra respondentene at politiet har en overfladisk tilnærming til bortvisningene:

> Jeg sov, og de vekket meg og fortalte at jeg ikke kunne sove der. De var hyggelige, og jeg ønsket ikke å ha noen vanskeligheter. (EU-borger, ikke-rom, mann)
>
> De [politiet] sa bare at jeg ikke kunne sove der. De sa at du ikke har lov til å overnatte ute. (Ikke-EU-borger, Afrika sør for Sahara, mann)

[138] På 5 prosent-nivå. Kji-kvadrattesten gir et forholdstall på 4,31.

> Vi sov og ble satt i en varebil og tatt til politiet. Vi fikk en bot på 6000 kroner og ble holdt der i 24 timer. Vi fikk en tolk som forklarte at vi ikke hadde lov til å overnatte ute i henhold til loven. (EU-borger, rom, kvinne)

Det ser derfor ikke ut til å være mye belegg for ideen om at bortvisningene var basert på faktiske og konkrete forstyrrelser av offentlig ro og orden.

3.6 Rettsikkerhet: Advarsler, tidsfrister og årstider

I undersøkelsen spurte vi respondentene om de hadde fått en advarsel eller en tidsfrist før en bortvisning. Dette er spesielt viktig for å vurdere bestemmelsens proporsjonalitet og håndhevingen av den (se avsnitt 3.2). Dette kan omfatte en advarsel eller en bestemt frist for å fjerne seg. Tabell 3 viser andelen respondenter som rapporterte at de noen ganger hadde fått en *advarsel*. Som det fremgår, var advarsler ikke spesielt vanlige. Bare 7 av 53 respondenter rapporterte at dette hadde skjedd. Nordmenn hadde en dobbelt så høy sannsynlighet for å få en advarsel, noe som er statistisk signifikant (P = .09). Det var imidlertid ingen statistisk signifikant forskjell på basis av etnisitet, selv om en lavere prosentandel av personene med rom- og afrikansk avstamning hadde fått advarsel.

Tabell 3. Advarsler etter nasjonalitet og etnisitet

	Norsk	**%**	**Ikke-norsk**	**%**
Advarsel	2	40 %	5	17 %
Ikke advarsel	3	60 %	48	91 %
Total	**5**		**53**	
	Hvit europeisk	%	Rom/afrikansk	%
Advarsel	5	17 %	2	7 %
Ikke advarsel	24	83 %	27	93 %
Totalt	**29**		**29**	

Når det gjelder *tidsfrister* faller frekvensen nesten ned til null. En respondent fra romfolket rapporterte å ha fått 24 timer til å flytte seg, mens en annen utlending fikk en frist på 48 timer. Disse tidsfristene ser imidlertid ut til å gjelde for bruk av skogsområder der alle har rett til å overnatte i 72 timer. En ikke-rom som er EU-borger rapporterte en konsistent praktisering av advarsler når de overnattet i skogen:

> Jeg campet i skogen. Politiet kom og viste oss et papir som sa at vi måtte forlate stedet i løpet av 48 timer, min venn forstår engelsk, og deretter holde oss 500 meter vekk fra området etter at vi hadde forlatt det. Dette skjedde rundt sju ganger denne sommeren. Noen ganger ble vi vekket av politiet om morgenen, men de var hyggelige, de beklaget det til og med.

En annen respondent rapporterte imidlertid at også tidsfristen for skogsområdene ikke alltid ble anvendt riktig:

> De ville komme og se teltene på dagtid og deretter rundt klokka 5-6 om morgenen for å være sikre på at vi var der. De ville komme og be oss dra. De ville si 'gå' og at det ikke var tillatt. Hvis vi spiste, så ville de vente til vi var ferdige. De var tålmodige og ventet til vi dro, vi svarte ikke

> tilbake, vi ønsket ikke å bli puttet inn i bilen. En gang tok de teltet mitt, jeg kjøpte ikke telt igjen, det var ikke verdt det.

3.7 Alternativ innkvartering

Tilgangen på alternativ innkvartering er et viktig element i bedømmelsen av hvorvidt anvendelsen av forskriften består vurderingen for grusom og nedverdigende behandling og retten til privatliv/bevegelsesfrihet (se avsnitt 2.1-3). I intervjuer med *norske* respondenter viste alle en god kjennskap til alternative innkvarteringsmuligheter, og oppga at utendørs overnatting var et alternativ de valgte fremfor andre sosiale boligtilbud. De spurte derfor ikke politiet eller private vektere om muligheter for alternativ innkvartering. Dette viser et interessant paradoks i anvendelsen av bestemmelsen: Den gruppen som hadde en lovbestemt rett til bolig i Norge, hadde minst sannsynlighet for å bli bortvist av politiet.

Blant ikke-norske respondenter var de få som hadde spurt politiet hvor de kunne overnatte, og de gangene de spurte oppga ikke politiet noen alternativer.

> Jeg spurte dem [politiet], og de fortalte meg at det var ikke deres ansvar, at hvis du kommer til Norge må du ha nok penger til å overnatte et sted. Jeg vil ikke lage noe bråk, så jeg går alltid når de spør. (EU-borger, hvit, mann)

> Hele dagen min dreier seg om å få tak i penger til mat og alternative steder å sove. En gang sov jeg fire timer på fire dager. Private vektere og politiet vekket meg stadig opp og tvang meg til å flytte meg hver gang. På slutten av den fjerde dagen blødde jeg konstant neseblod av mangel på søvn, og hadde sterk hodepine. Politiet fortalte at jeg skulle dra til sykehuset, jeg kunne sove der, og de var oppe hele døgnet hver dag. (EU-borger, hvit, mann.

> Jeg hadde vært i Norge i to måneder da jeg ble vekket av politiet og bedt om å flytte meg. Jeg spurte politiet hvor jeg skulle gå, jeg sa at de bare ville komme og finne meg igjen, de sa at det var ikke deres feil, de bare gjorde jobben sin, dette er jobben deres, de ønsker ikke å gjøre dette ... jeg ville deretter bare vandre rundt for ikke å sovne, ikke å fryse, det er fortvilet. (EU-borger, rom, mann)

Det var imidlertid fem unntak: fem EU-borgere (én av dem med rom-bakgrunn) rapporterte å ha fått råd om alternativ innkvartering av politiet i minst ett tilfelle.

3.8 Konfiskering av eiendom

Tabell 10 viser fordelingen av svarene på spørsmålet om hvorvidt det hadde forekommet konfiskering av eiendom i forbindelse med en bortvisning. Resultatene her er slående. Ingen nordmenn rapporterte tap av eiendom, mens mer enn halvparten av utlendingene i utvalget anga at eiendelene deres hadde blitt konfiskert noen ganger eller alltid. Tallene er betydelige også for etnisitet. Tallene viser at 61 prosent av personene med rom- eller afrikansk bakgrunn rapporterte konfiskeringer, mens bare 26 prosent av de andre rapporterte slik behandling (statistisk signifikant på 5 prosent-nivå). De førstnevnte hadde en nesten fire ganger så høy sannsynlighet for å miste sine eiendeler under en bortvisning.

Tabell 10. Konfiskering av eiendom

	Norsk	%	Ikke-norsk	%
Aldri	5	100 %	26	52 %
Noen ganger	0	0 %	9	18 %
Alltid	0	0 %	15	30 %
Totalt	**5**		**50**	
	Hvit europeisk	%	Rom/afrikansk	%
Aldri	20	74 %	1	39 %
Noen ganger	2	7 %	7	25 %
Alltid	5	19 %	10	36 %
Totalt	**27**		**28**	

En nærmere undersøkelse av informasjon gitt av respondenter med rom-bakgrunn spesielt, antyder at dette tapet av eiendeler kan være alvorlig. Mange rapporterer at identifikasjonspapirene deres ble beslaglagt i tillegg til klær, tepper og annet innbo.

> Vi var på Grønland [da politiet kom] og vi sa at vi ikke hadde noe annet sted å sove. Vi trengte tid til å samle sammen teppene og jakkene våre, men vi fikk ikke lov, og tingene mine ble kastet i søppelet av de renholdsfolkene som politiet hadde tilkalt. Jeg sa at det var min jakke og at jeg trengte jakken min, men politiet sa 'nei' og den ble kastet. (EU-borger, rom, kvinne)

Respondentene oppga at med unntak av beslagleggelsen av identifikasjonspapirer ble alle de andre gjenstandene fjernet av *Rusken*, et kommunalt program som har til oppgave å holde Oslo rent og ryddig.

I et intervju bemerket lederen for *Rusken*, Jan Hauger, at siden 2010 har private aktører, firmaer og politiet i økende grad tilkalt Ruskens oppsøkende enhet for å bli kvitt søppel og rydde på offentlige områder der personer har overnattet. Ruskens erfaringer er begrenset til å rydde opp etter store grupper som har overnattet utendørs, og Hauger uttalte at han aldri hadde møtt norske borgere i løpet av disse aktivitetene. Hauger omtalte nødvendigheten av å rydde området for gjenstander, ellers ville den ulovlige overnattingen bare fortsette på samme måte. Personer som overnatter utendørs blir først bedt av politiet om å samle sammen sine personlige eiendeler. Hauger fastholder at det ikke er Ruskens oppgave å konfiskere eller fjerne personlige gjenstander. Imidlertid ble presenninger, madrasser, pappesker og i enkelte tilfeller også klær ikke ansett som personlige eiendeler av Rusken:

> Så ber de [politiet] dem om å ta med seg ting som tilhører dem. De får tid til å rydde opp, og i de fleste tilfeller er resultatet at de etterlater seg klær, som de mest sannsynlig har tatt fra innsamlingskassene til UFF og Fretex.
>
> …
>
> Det vi [*Rusken*] tar med oss, er det de etterlater seg. Som jeg allerede har nevnt er dette vanligvis pappesker og matter de ligger på om natten, og klær de har hatt på seg om natten. Det regner ofte om natten og disse tingene er våte, så de er ikke privat eiendom. Det som ligger igjen, er pr. definisjon søppel.

Som vi skal komme tilbake til nedenfor, er det imidlertid ikke åpenbart at selv denne formelle tilnærmingen er forenlig med kravene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.

3.9 Makt og voldsbruk

I spørreundersøkelsen undersøkte vi hvorvidt det ble brukt makt under bortvisning. Femten av de 56 respondentene som besvarte dette spørsmålet anga at det hadde blitt brukt makt under bortvisningen. Det var en noe høyere andel av maktbruk overfor respondenter av rom- eller afrikansk avstamning (34 % mot 17 %), men denne forskjellen var så vidt utenfor det statistisk signifikante området.

Vi ba også respondentene beskrive bortvisningsprosessen, og enkelte svar gir grunn til uro, spesielt siden bruken av makt synes å være uprovosert eller unødvendig. Selv om noen av respondentene i den norske gruppen bemerket problemer, inkludert voldsepisoder, med private vektere, var det ingen av de norske respondentene som ga noen som helst antydning om brutal opptreden fra politiets side. Det var faktisk mange som beskrev at de opprettholdt et godt forhold til politiet, og at de følte at politiet sørget for at de var trygge om natten:

> [I en forklaring av hva han trodde var grunnen til at han ble bedt av politiet om å flytte seg] Fordi det var for mange av oss [som sov] på samme sted. Hvis gruppene er for store, da blir vi vekket og bedt om ikke å sove der. Jeg har ingen problemer med politiet, tvert imot. De tar vare på oss om natten. [Norsk, mann]

Respondenter med rom-bakgrunn beskrev imidlertid situasjonen nokså annerledes:

> Alt avhenger av politimennene, noen var hyggelige, mens noen virket som de var sinte på oss, som om de ville dytte oss til å gå fortere; da ville vi knapt ha mulighet til å ta tingene våre og gå. [EU-borger, rom, kvinne]
>
> Jeg ble vekket av roping og sparking, og ble bedt om å gå vekk fra det stedet der jeg sov. Jeg hadde akkurat nok tid til å ta bagasjen og gå. [EU-borger, rom, mann]
>
> Vi overnattet i Gamlebyen ved ruinene og brua. De ville komme og lete etter oss med lommelykter, 5-6 politimenn. De ville vekke oss, noen ganger ved å sparke oss. De tar ikke nordmenn, bare oss. Noen ganger ble ting tatt av renholdfolk etterpå. De har ingen respekt for oss. [EU-borger, rom, mann]

3.10 Rasistiske uttalelser

Respondenter med rom-bakgrunn rapporterte svært varierende opptreden og samhandlingsformer fra politiets side. Rundt halvparten av respondentene rapporterte å ha opplevd at politiet opptrådte høflig. Samtidig var det et betydelig antall som antydet bruk av skjellsord og rasistiske uttalelser. Dette omfattet engelske og norske ord, men også en økende bruk av ord fra rumensk og romani. En rom-kvinne rapporterte følgende:

> Vi var ved ruinene ved museet her [Gamlebyen]. Vi overnattet der, og politiet kom med rundt fire biler, med sirenene på. Vi prøvde å rømme, fordi de ville kreve legitimasjon av oss og sa at de ville sette oss i fengsel. Vi ble tatt med til politistasjonen.. Mange ganger ble vi holdt der i to timer, men denne gangen var det sju timer. Vi fikk en tolk og ble bedt om å velge om vi ville betale en bot eller bli satt i fengsel. Vi sa at vi ville betale slik at vi kunne gå, men at vi ikke hadde en slik pengesum. Min datter og jeg gråt, vi visste ikke hva vi hadde gjort galt.

> Ved ruinene ville politiet si «go to Romania» [på engelsk]. De ville ta oss, og så ville renholdstjenesten ta alt: bagasje, klær og tepper.
>
> Vi blir til stadighet bedt om legitimasjon, vi blir også kroppsvisitert. Vi får også høre «dra til helvete, rumenere», «hvis du ikke liker det, så dra tilbake til Romania». Vi blir også utestengt fra parker når vi spiser og sitter der.

Andre eksempler omfatter:

> Det regnet, vi var der med fire andre, vi kledde på oss og gikk for å se etter husly. Vi ble krenket med «fuck you, fuck you» [engelsk], «go to Romania» [engelsk]. De sparket til tingene våre. [EU-borger, hvit, mann]
>
> Jeg sov, og politiet kom og sa at jeg skulle gå. Politiet: «Dra til landet ditt. Dette er ikke landet ditt. Du har ikke rett til å være her.» Det er mye rasisme her. [EU-borger, rom, mann]

Enkelte respondenter fra Afrika sør for Sahara nevnte at de var svært synlige for politiet og vektere på grunn av sin hudfarge. Hvis de våknet og så at politiet eller vektere nærmet seg, valgte de bare å fjerne seg før de ble konfrontert. Dette er to svar:

> Jeg oppholder meg aldri for lenge på samme sted for å unngå å gjøre det vanskelig for meg selv. Jeg vet når jeg må gå.
>
> Afrikanere fra sør for Sahara gjennomgår umenneskelig behandling og diskriminering. Lovene er ikke rasistiske. Politiets behandling er diskriminerende. Vi blir trakassert på grunn av hudfargen vår. ... Vi har usynlige tårer i øynene, noe vi ikke kan gi uttrykk for. Vi skapte ikke oss selv.

3.11 Dumping og straffrihet

Da vi spurte respondenter om bortvisninger før forbudet ble innført, rapporterte så godt som alle respondenter med rom-bakgrunn at politiet jevnlig praktiserte «dumping» før mai 2013. Siden vi var opptatt av å kartlegge bortvisningsmønstre, forventet vi ikke å få informasjon om denne fremgangsmåten. Den ble likevel nevnt i en rekke intervjuer. Politiet ville angivelig hente én eller flere personer og kjøre dem ut av Oslo. Mange respondenter pekte ut en bestemt politibetjent som ofte var innblandet i denne dumpingen, og som stadig kom med rasistiske uttalelser.

En rom-kvinne fortalte oss den følgende historien om å bli dumpet 40 km utenfor Oslo:

> Fra 2012 til 2013 (siste hendelse i april): Jeg var på Grønland, vi var rundt 40 kvinner, og de [politiet] satte oss i bilen og tok oss ut av byen og slapp oss ut én etter én. Det var kanskje 40 kilometer vekk fra byen. Noen av oss greide ikke å komme oss tilbake den kvelden, de gikk seg bort, familier ble splittet. Det pleide å være denne ene politimannen, og han lo da jeg spurte ham hvorfor [han gjorde dette], han sa «go back to Romania» [på engelsk]. Jeg spurte ham etter politilegitimasjonen hans, men han ville ikke vise meg den. En gang, da de tråkket på maten min, i parken, gråt jeg og han sa «go back to Romania» [på engelsk]. Jeg prøvde å filme dem, den kvinnen [politibetjent] prøvde å ødelegge telefonen min, vi drakk kaffe på det indiske stedet, det eneste stedet vi kunne gå, vi ble jaget vekk. Vi fikk ofte høre [før 2012] «dra til helvete», «reis tilbake til Romania».

Praksisen med dumping har vært gjenstand for en rekke klager til Spesialenheten (Norges organ for etterforsking av politisaker). I sak nr. 6 ref.nr. 489/12 123, klagde fem rumenere av rom-opprinnelse

på at de ved flere anledninger hadde blitt dumpet utenfor Oslo. Spesialenheten fant at slik dumping bare var tillatt i samsvar med en dom i Norges Høyesterett (Rt. 1995, s. 1195). Politiet kan frakte vekk personer dersom (1) dette er et nødvendig middel for å sikre offentlig ro og orden i byens sentrum om natten på grunn av beruselse eller usosial atferd og (2) avstanden er kort og det finnes tilgang til kollektivtransport.

Spesialenheten rettet sterk kritikk mot politiets fremgangsmåte, men fremmet ikke påtale på grunn av mangel på tilstrekkelig bevis. De beordret også Oslos politimester til å etterforske denne praksisen og kritiserte politiets unnlatelse av å loggføre dumpingen. I sin rapport for 2012 viste Spesialenheten til at den hadde kommet til en lignende konklusjon på lignende anklager, inkludert én der klagerne hadde blitt kjørt til Sverige og dumpet der. De bemerket at det var svært tvilsomt om en slik praksis var lovlig, og kritiserte mangelen på dokumentasjon av denne praksisen i loggbøkene.

Dokumentasjonen i denne rapporten antyder at denne praksisen vil kunne ha forekommet enda mer systematisk enn det Spesialenheten har antatt. I så henseende kan det hevdes at en full etterforskning ved Oslo politidistrikt, Oslo kommune og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) burde gjennomføres. Det finnes i tillegg enkelte antydninger om at denne praksisen har vært anvendt også etter dette tidspunktet. For eksempel ble en mann av afrikansk opprinnelse fraktet ut av byen av politiet og dumpet i et skogsområde bare seks dager etter innføringen av forbudet mot hjemløshet i Oslo.[139] Vi har også mottatt en rapport om en rom-kvinne som ble dumpet i mai 2015.

3.12 Private sikkerhetsaktører: Securitas

Til slutt var det et betydelig antall av både de norske og de ikke-norske respondentene som rapporterte problemer med Securitas, et privat vaktselskap. Problemene omfattet voldsepisoder, og med unntak av de norske respondentene også rasistiske kommentarer. I enkelte tilfeller kunne det bli etablert en relasjon mellom en vekter og en person, som deretter endret seg når det kom nye vektere. En kvinne uten som ikke var rumensk statsborger rapporterte at «de nye [private vekterne] ber oss alltid om å flytte oss helt til de blir kjent med oss eller de gamle sier at vi er greie». De private vaktselskapenes rolle lå utenfor mandatet for denne rapporten, men deres nærvær i mange av respondentenes fortellinger antyder at deres rolle i håndhevingen av offentlige bestemmelser bør undersøkes. Dette er av spesiell betydning, siden vektere får betydelig mindre opplæring enn politiet, og det finnes ingen klare ansvarsforhold for deres atferd.

[139] Henrik Arneberg, Batongoffer: - Jeg ble kjørt ut av byen og dumpet i skogen, Aftenposten (Osloby), 17. februar 2015,http://www.osloby.no/nyheter/krim/Batongoffer---Jeg-ble-kjort-ut-av-byen-og-dumpet-i-skogen-7890825.html. Dette ble også senere kritisert av Spesialenheten.

4. OVERHOLDELSE AV MENNESKERETTIGHETER: ANALYSE

4.1 Grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling

Denne rapporten spurte innledningsvis hvorvidt forbudet i Oslo utgjør umenneskelig eller nedverdigende behandling. For at en bortvisning fra et overnattingssted skal være i strid med denne standarden, ble det fastsatt at det er to faktorer som etter alt å dømme vil måtte kreves under Den europeiske menneskerettskonvensjon. Disse er: (1) forekomst av rasistisk motivasjon eller uttalelser, eller bruk av overdreven og unødvendig makt, og (2) bortvisning av en person som ikke har noen alternativ innkvarteringsmulighet.[140] Som Den europeiske menneskerettighetsdomstolen erklærte i saken *Moldovan v. Romania*:

> Retten finner at klagernes levekår og den rasediskriminering de har blitt utsatt for offentlig gjennom den måten deres klage har blitt behandlet av ulike myndigheter, utgjør et inngrep i deres menneskelige verdighet som i denne sakens spesielle omstendigheter utgjør «nedverdigende behandling» innenfor betydningen av konvensjonens artikkel 3.[141]

Dersom de empiriske funnene i denne rapporten er korrekte, kan det hevdes at Oslo-politiet gjennom sin håndheving av denne forskriften har gjort seg skyldig i umenneskelig og nedverdigende behandling. Hvis vi ser på vurderingens første del, synes det å være et sterkt element av diskriminering i andelen og hyppigheten av bortvisningene. I vår spørreundersøkelse blant hjemløse i Oslo rapporterte ikke-norske respondenter å ha blitt bortvist mer enn dobbelt så ofte som norske respondenter, noe som er statistisk signifikant. Videre rapporterer EU-borgere av rom-opprinnelse en høyere hyppighet av bortvisninger enn andre respondenter. Nesten to tredjedeler (59%) rapporterte konstante bortvisninger (sammenlignet med én fjerdedel blant andre utlendinger).

Diskriminerende behandling fremkom i hvordan bortvisningene ble foretatt. EU-borgere av rom-opprinnelse og migranter av afrikansk opprinnelse rapporterte mye høyere forekomst av konfiskering av eiendeler og bruk av makt. Slik atferd ble også påpekt i Fafo-rapporten.[142] Mange av de med rom-bakgrunn rapporterte konfiskering av personlige identitetspapirer. Grov språkbruk ble også rapportert av halvparten av respondentene med rom-bakgrunn og mange av respondentene av afrikansk avstamning. Intervjuene fremstiller imidlertid et bilde av en politikultur som varierer sterkt mellom ulike individuelle tjenestemenn. Noen respondenter oppga at politiet var forekommende og høflige, og nærmest beklaget det hele, mens andre rapporterte rasistisk og grov språkbruk. Et typisk eksempel på den sistnevnte typen av atferd fra politiets side ble rapportert som følger: «Vi blir til stadighet bedt om legitimasjon, og vi blir også kroppsvisitert. Vi får høre 'dra til helvete, rumenere', 'hvis du ikke liker det, så dra tilbake til Romania'».

Hvis vi ser på vurderingens andre del, er det tydelig at politiet ikke bringer på det rene at personer har et alternativ til bortvisning eller at hensynet til offentlig ro og orden berettiger en fjerning. Mønsteret

[140] Se avsnitt 2.1, spesielt sakene *Moldovan and others v. Romania (no. 2)*, (Klagesak nr. 41138/98, 64320/01), 12. juli 2005 og *Yordanova & Ors. v. Bulgaria,* Klagesak nr. 25446/06.
[141] Ibid., avsnitt. 103 og 113.
[142] A. Djuve, J. Friberg, G. Tyldum and H. Zhang, *When poverty meets affluence: Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals* (Oslo: Fafo and Rockwool Foundation). ss. 106-108.

i politiets bortvisning av utlendinger spesielt synes å vitne om en generell, mer enn en kontekstuell praktisering. Det tas ikke hensyn til hvorvidt det har skjedd en ordensforstyrrelse, og det tas ikke hensyn til hvorvidt en person har tilgang til alternativ innkvartering. Personer ble bortvist uansett temperatur- og værforhold. Som én uttalte: «Vi måtte gi oss avsted klokken fire om morgenen og ble truet med fengsel hvis vi ikke gikk. Det var i desember og det var veldig kaldt. ... Jeg spurte hvor ellers jeg skulle gå i dette regnet, de bare sa gå.» Videre var det bare tolv av de bortviste som fikk oppgitt en substansiell grunn til at de ikke kunne forbli på et bestemt sted. Samarbeidet mellom politiet og Rusken antyder en rutinepreget tilnærming til bortvisningene, mer enn en som er drevet av spesifikke ordensforstyrrelser.

I Oslo finnes det herberger tilgjengelig for norske fastboende, men bare delvis for utlendinger med midlertidig opphold. De herbergene som drives av Røde Kors og Kirkens Bymisjon, stiller bare 100 senger til rådighet for utlendinger, og har dokumentert at behovet langt overstiger tilbudet store deler av året.[143] Sett i lys av standarden for umenneskelig og nedverdigende behandling, er resultatet en paradoksal situasjon: Den gruppen som har minst tilgang til alternativ innkvartering i Oslo, er også den gruppen som mest jevnlig blir rammet av forbudet mot utendørs overnatting.

Etter vår oppfatning er det derfor grunn til å tro at under håndhevingen av forskriften har Oslo politidistrikt begått bestemte handlinger som i enkelte tilfeller kan utgjøre umenneskelig eller nedverdigende behandling.

Selv om denne konklusjonen fokuserer på politiets handlinger, har den også generelle implikasjoner for forskriften i seg selv. Det omfattende skjønnet som forbudet i Oslo åpner for, gir en mulighet for hardhendt behandling. Ungarns forfatningsdomstol og ulike amerikanske domstoler har bemerket det samme problemet forbundet med lignende forbud mot utendørs overnatting: de gir politiet altfor stor myndighet.[144] Slike forskrifter gir politiet en vid og omfattende myndighet over hjemløse personer, noe som kan resultere i vilkårlig behandling. Oppmerksomheten må derfor også rettes mot forskriftens rolle i etablering av et miljø som bidrar til brudd på rettigheter. Etter artikkel 3 i Den europeiske menneskerettskonvensjon har Norge en positiv forpliktelse til å undersøke hvorvidt landets reguleringer og institusjonelle rammer legger til rette for, i stedet for å forhindre, grusom, umenneskelig og nedverdigende behandling.

4.2 Retten til privatliv og bevegelsesfrihet

Forbudet i Oslo berører potensielt to andre sivile rettigheter i Den europeiske menneskerettskonvensjon og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Den første av disse er ***retten til privatliv, familieliv og respekt for hjemmet***. Bortvisning fra et

[143] Personer som ikke kvalifiserer for boligsosiale ordninger i Norge er personer uten permanent opphold eller statsborgerskap i Norge. Siden 2001 har Arbeids- og sosialdepartementet gitt to forskrifter (se FOR-2014-03-14-278 og FOR-2011-12-16-1251, tilgjengelige på www.lovdata.no) som angir at når personer som ikke dekkes av boligsosiale ordninger ikke er i stand til å forsørge seg selv, har de krav på nødhjelp i form at økonomisk støtte og midlertidig bolig i en kort periode. I kraft av disse bestemmelsene tilbyr Oslo kommune og NAV kortvarige boløsninger i nødstilfeller for sårbare personer. Støtte gis frem til personen i praksis kan forlate landet. Personer har en plikt til aktivt å bidra til sin retur, derunder skaffe nødvendige reisedokumenter. Disse ordningene gjaldt før forbudet mot å sove ute i Oslo ble innført, og de gjelder fremdeles.

[144] Se drøfting i avsnitt 2.1 og 2.3

overnattingssted kan utgjøre et inngrep i hvert element av denne retten.[145] Retten er imidlertid relativ. Et inngrep i disse rettighetene fra statens side er berettiget dersom det består en proporsjonalitetsvurdering. Dette krever at forbudet i Oslo representerer et legitimt formål, er nødvendig i et demokratisk samfunn og ivaretar nødvendig rettssikkerhet.

Består bestemmelsen i seg selv en proporsjonalitetsvurdering? For det første finnes det tvil om hvorvidt forskriften tjener et legitimt formål. Bakgrunnen for vedtakelsen av forskriften antyder at dens mål ligger utenfor dens substans, og den er problematisk i sin innretning. Politiet og kommunen oppgir imidlertid flere tilfeller av utendørs overnatting som har skapt problemer for offentlig ro og orden. Slike tilfeller må tas alvorlig, men disse hendelsene synes ikke å være hovedgrunnen bak den nye forskriften. Oslo politidistrikt hadde allerede juridiske fullmakter til å håndtere slike ordensproblemer. Målet for bestemmelsen synes i stedet å være å redusere eller indirekte forby tigging, og derigjennom redusere antallet fattige utlendinger i Norge. Politiet foreslo faktisk bestemmelsen som en erstatning for et tiggeforbud.[146]

Selv om bestemte tiltak som tar sikte på å redusere utbredelsen av tigging kan være positive, synes forbudet i Oslo ikke å være rettet mot å forsøke å løse det underliggende fattigdomsproblemet. Det er i stedet ment å være et effektivt substitutt for et tiggeforbud. Gitt at et tiggeforbud etter alt å dømme vil utgjøre et brudd på ytringsfriheten,[147] bør disse motivene bak bestemmelsen granskes nøye. I tillegg antydet enkelte politiske partier eksplisitt eller implisitt at forbudet i Oslo bare ville rette seg mot utlendinger.[148] Ikke alle partiene oppga dette som en uttrykkelig grunn. Dersom bestemmelsen var ment å gjelde bare for én bestemt gruppe (i dette tilfellet utlendinger), uavhengig av en persons atferd, er det tvilsomt om formålet kan betraktes som legitimt.

For det andre er det langt fra klart at bestemmelsen er nødvendig i et demokratisk samfunn. Når det skal avgjøres hvorvidt en bortvisningsbestemmelse veier ulike interesser mot hverandre i tilstrekkelig grad, undersøker Den europeiske menneskerettighetsdomstolen om den «beskytter en persons effektive bruk av intime rettigheter eller kjernerettigheter», inkludert «fysisk og moralsk integritet» og «en fast og trygg plass i samfunnet». Disse formene for beskyttelse er verken eksplisitt eller implisitt innebygd i bestemmelsen. Forbudet i Oslo kan anvendes rutinemessig overfor personer, uavhengig om dette skaper minimale eller drastiske konsekvenser for deres fysiske og moralske integritet og deres mulighet til å overnatte. Det gjelder også uavhengig av hvorvidt utendørs overnatting skaper betydelige eller ubetydelige problemer for offentlig ro og orden. Det kan dermed hevdes at for å oppnå det formelle formålet med forskriften (å redusere ordensproblemer) finnes det mindre inngripende midler tilgjengelig. Det vil kunne vedtas en forskrift som søker å ivareta grunnleggende rettigheter, og som samtidig sørger for at offentlig eiendom og orden ikke blir påvirket.

---

[145] Selv om retten til familieliv bare gjelder når en familie overnatter sammen.

[146] Se drøfting i avsnitt 3.1

[147] Se avgjørelsen i USA i saken *Speet and Sims v Schuette*, Court of Appeals, Sixth Circuit, No. 12-2213, 14. august 2013 og dommen i den østerrikske forfatningsdomstolen fra 2012, gjengitt i 39 Europäische Grundrechte-Zeitschrift (2012), ss. 762 *et seq.* For en drøfting av saken i Østerrike se V. Aga, 'Kronikk: Tiggeforbud kan bryte med ytringsfriheten', *Aftenposten*, 11. september 2014, tilgjengelig på http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Kronikk-Tiggeforbud-kan-bryte-med-ytringsfriheten-7699830.html

[148] Se drøftingen i avsnitt 3.1 og sitatene av utsagn fra medlemmer av Frp.

I stedet utgjør bestemmelsen et absolutt forbud. Lite fleksible lover gir ofte opphav til problemer i en vurdering av proporsjonalitet. Selv om bestemmelsen kunne anses som å forfølge et legitimt formål, utelukker dens absolutte karakter en vurdering av motvirkende rettigheter og interesser. I sitt vedtak av bestemmelsen forsøkte kommunen å innføre ett unntak. Formuleringen av forbudet ble endret, slik at det ikke ville omfatte overnatting i biler. Dette mindre unntaket har imidlertid liten virkning. Den vide og omfattende formuleringen av forbudet har gitt grunnlag for en fortolkning og anvendelse av det som et totalforbud. Etter at bestemmelsen ble vedtatt, ble det erklært at det ville gjelde for overnatting i biler, og respondenter med rom-bakgrunn rapporterer at de har blitt konfrontert av politiet under overnatting i motorkjøretøyer.

For det tredje angir bestemmelsen ingen krav til *rettssikkerhet*. Som et minimum ville dette kreve en eller annen form for advarsel eller tidsfrist, og det kan hevdes også å omfatte tilgang til, eller en eller annen fremgangsmåte for å undersøke tilgangen til, alternativ innkvartering.

Hvert av disse kravene vil i like stor grad kunne bli anvendt på bruken av bestemmelsen i praksis. Ut fra det foreliggende materialet har politiet ikke forsøkt å sørge for at forbudet i Oslo blir fortolket og anvendt i samsvar med retten til privatliv, familieliv og respekt for hjemmet. Dette gjelder både nødvendigheten av anvendelsen av forbudet i hvert enkelt tilfelle og det å ivareta rettssikkerheten. Det er bare med henblikk på norske hjemløse at politiet synes å legge en konsistent proporsjonalitetsbasert tilnærming til grunn. Dersom det ikke foreligger noen forstyrrelse av offentlig ro og orden, lar politiet denne gruppen være i fred og tillater dem å overnatte på offentlige steder. Dersom politiet hadde innvendinger, ble det gitt en advarsel (40 % av de norske rapporterte å ha fått en advarsel, mot 17 % av de ikke-norske). Det var imidlertid mye sjeldnere at en proporsjonalitetsbasert tilnærming ble benyttet overfor utlendinger. Bare tolv av 55 rapporterte å ha fått oppgitt grunner som ikke var juridiske, og muligens relatert til atferd. De resterende rapporterte at de ikke hadde fått oppgitt noen grunn, eller at det skjedde på grunnlag av en lov. Videre var det svært få som hadde fått advarsler eller informasjon om alternativ innkvartering. Politiets tilnærming synes i stedet å være å finne opp et straffetiltak i de tilfellene der det ikke ble foretatt noen arrestasjoner. Respondentene rapporterte gjennomgående at de hadde blitt «utestengt» fra et bestemt område i 48 timer.

Den andre relevante sivile rettigheten som involverer en proporsjonalitetsvurdering er ***retten til fri bevegelse og fritt valg av bosted***. Funnene for denne rettigheten gjenspeilte i stor grad de som angår retten til privatliv, og som er drøftet over. De empiriske funnene reiser reell tvil om det legitime formålet med forskriften og om hvorvidt den er proporsjonal til de interesser som beskyttes. Det er viktig at i sin rettspraksis vedrørende retten til fri bevegelse og valg av bosted har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen også krevet at enhver regulering av bevegelsesfriheten må revurderes jevnlig. Dette synes ikke å ha skjedd.

4.3 Retten til ikke-diskriminering

Før forbudet ble vedtatt, ble det uttrykt alvorlig bekymring vedrørende dets potensielt diskriminerende karakter. Ikke-diskriminering representerer ett av de mest grunnleggende og fundamentale prinsippene i internasjonal menneskerettsjus. En bestemmelse som forskjellsbehandler grupper må ikke nødvendigvis gjøre dette direkte. Forskjellsbehandlingen kan være tilsiktet («hensikt»)

eller indirekte («virkning»).[149] En nøytralt formulert lovbestemmelse kan derfor være diskriminerende dersom den (1) hadde dette til hensikt, eller (2) har som virkning å disproporsjonalt frarøve en bestemt gruppe deres rettigheter eller friheter. Alternativt kan (3) håndhevingen av loven være diskriminerende.

For å avgjøre hvorvidt myndighetene har diskriminert, anvendes en proporsjonalitetslignende vurdering: en forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstigelse kan være berettiget dersom den imøtekommer objektive og rimelige kriterier.[150] Selv om bestemte lover kan være rettet kun mot ikke-statsborgere (f.eks. innvandringslover), må slike forskjeller være berettigede. I dette tilfellet er det lite sannsynlig at en forskrift som omhandler *offentlig ro og orden og bruken av offentlig eiendom* og som *bare* er rettet mot utlendinger med lovlig opphold, vil være rimelig og objektiv. Hovedspørsmålet som må avgjøres er derfor hvorvidt bestemmelsens hensikt eller virkninger er rettet mot utlendinger.

Det finnes et visst belegg for at bestemmelsen var diskriminerende med *hensikt*. Utsagn fra lederen for Frp etterlater ingen tvil om hvem denne bestemmelsen var beregnet på. Hun erklærte: «Dette forslaget gjelder utenlandske tiggere, ikke narkomane eller andre grupper.» Uttalelser fra Oslo-politiet og Høyre antyder at bestemmelsen var rettet mot en bestemt gruppe, utenlandske borgere av rom-avstamning. I sin begrunnelse for bestemmelsen anga de bare eksempler om utlendinger som skapte problemer for offentlig ro og orden ved å overnatte utendørs. I tillegg har de ikke gitt en klart bekreftende uttalelse om at bestemmelsen ville gjelde alle grupper på samme måte. I Oslo byråd var det bare Venstre som uttrykkelig erklærte at deres stemme for bestemmelsen var betinget av at forskriften ikke ville bli anvendt på en diskriminerende måte. Det er imidlertid vanskelig å bevise at lovgiverne i Oslo kommune hadde til hensikt å diskriminere, fordi medlemmer av Frp, Høyre og Arbeiderpartiet også oppga ulike problemer knyttet til offentlig ro og orden, og Venstre hadde en ikke-diskriminerende anvendelse av loven som premiss for sin stemme. Å bevise en hensikt krever belegg for forutinntatthet bak en rekke uttalelser som er objektivt og generelt formulert.

Det materialet vi har samlet inn, viser imidlertid relativt klart at forskriften er diskriminerende i sin *virkning*. Bestemmelsen blir mer *jevnlig* og mer *hardhendt* anvendt overfor utlendinger, spesielt personer med rom- og afrikansk avstamning. Når det gjaldt hyppigheten av bortvisningene, bruken av makt, utstedelse av advarsler, informasjon om alternativ innkvartering eller konfiskering av eiendom var utlendinger

mest utsatt. Alle disse funnene i spørreundersøkelsen var statistisk signifikante. I rapportens kapittel 3 undersøkte vi om denne forskjellsbehandlingen kunne være berettiget. Det kunne kanskje være slik at utlendinger gjorde seg skyldig i problematisk atferd, slik som omfattende forsøpling av de stedene der de overnattet. Vi fant det imidlertid vanskelig å peke på en forskjell i politiets behandling ut fra en persons handlinger og bruk av det offentlige rommet. Det ser i stedet ut til at bortvisningene har blitt foretatt rutinemessig. Personer ble jevnlig arrestert eller bedt om å flytte seg uten noen substansiell grunn.

[149] Ibid**.**

[150] Human Rights Committee**,** *General Comment 18, Non-discrimination* (Thirty-seventh session, 1989), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1994), avsnitt 13.

Ved å kombinere belegg for bestemmelsens virkning med bakgrunnen for vedtakelsen av den, vil vi antyde at bestemmelsen er *indirekte* diskriminerende. Til tross for sine nøytrale formuleringer medfører anvendelsen av den urettmessige og disproporsjonale virkninger for utlendinger. Dette kan delvis sammenlignes med *L. R. v. Slovakia*, som ble bedømt av FNs diskrimineringskomité. I denne saken trakk kommunen tilbake et boligprogram uten å nevne de romfolk som ble berørt, [151] men den lokale begjæringen om annulleringen ble «fremsatt av talspersonene på grunnlag av etnisitet» og «den ble *forstått* slik av kommunestyret som det primære, om ikke det ekskluderende, grunnlaget for å omgjøre sin første beslutning». [152] Videre krever det statistiske og kvalitative belegget i denne rapporten at Norge og Oslo kommune gir en rimelig og objektiv redegjørelse for hvordan forskriften ikke er diskriminerende i sin virkning. I *D.H. v. Czech Republic* bemerker Den europeiske menneskerettighetsdomstolen at fremlegging av statistikk som beviser indirekte diskriminering kan utgjøre et *prima facie* bevis som legger bevisbyrden over på staten.[153]

4.4 Andre rettigheter og spørsmål

Rapporten har vist at myndighetene jevnlig konfiskerer eiendom under bortvisninger. Under internasjonal lov er det klart at hjemløse personer har rett til sine eiendeler. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har gjort dette klart. I *Öneryildiz v. Turkey*[154]avgjorde retten at «til tross for» «brudd på planreglene og mangelen på et gyldig skjøte» i saken som gjaldt en uformell bosetting, var klageren «i alle henseende eier av strukturen, fast innbo og løsøre i boligen han hadde bygget, og av alle de husholdnings- og personlige effektene som måtte ha vært i den».[155] For slik ødeleggelse måtte det betales erstatning.

Det finnes åpenbart enkelte begrensninger: eiendeler som utgjør en betydelig hindring på offentlige steder krever offentlig inngripen. Intervjuet med Rusken antydet at i enkelte tilfeller var det større gjenstander som ikke kunne flyttes umiddelbart. Den generelle fremgangsmåten med å ødelegge umiddelbart all eiendom som hjemløse ikke kan ta med seg er imidlertid problematisk, om ikke ulovlig. Under artikkel 1 i tilleggsprotokoll 1 til Den europeiske menneskerettskonvensjon kreves det en proporsjonal fremgangsmåte. Dette ville etter alt å dømme kreve en prosess som tillot hjemløse personer å få tilbake sine eiendeler etter en fastsatt periode. I tillegg må det betales erstatning for eiendom som blir urettmessig ødelagt.[156]

Påstandene om at politiet konfiskerer identitetspapirer vekker betydelig uro og krever en formell etterforskning. I våre intervjuer fikk vi hyppige beskrivelser av et fenomen der personer med rom-bakgrunn ble tvunget til å komme til en politistasjon for å få tilbake sine identitetspapirer. De ble deretter bedt om å undertegne et dokument på norsk for å få papirene tilbake. De var imidlertid ikke oppmerksomme på at signaturen også utgjorde en tilståelse av et kriminelt forhold. Dersom dette utgjorde det andre kriminelle forholdet begått i Norge, kunne de bli utvist fra Norge i henhold til

[151] *L. R. v. Slovakia*. avsnitt 10.4.
[152] Ibid., avsnitt 10.5.
[153] *D. H. and Others v. the Czech Republic*, *no. 57325/00*, ECtHR, 13. november 2007, avsnitt 189.
[154] *Öneryildiz v Turkey* (Klagesak nr. 48939/99), Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, 18. juni 2002.
[155] Ibid.
[156] For eksempel utbetalte Fredrikstad kommune nylig erstatning for urettmessig ødeleggelse av seks campingvogner som tilhørte rumenske borgere. Se S. Nilsson, 'Nå får romfolket pengene sine', *Fredrikstad Blad,* 11. februar 2014, http://www.f-b.no/nyheter/nyheter/na-far-romfolket-pengene-sine/s/2-2.952-1.8287602.

utlendingsloven. Vi støtte derfor på tallrike historier om familiemedlemmer som aldri kom tilbake fra politistasjonen og som senere meldte fra at de var blitt deportert tilbake til Romania. Disse påstandene krever etterforskning.

Rapporten har også påvist en rekke andre forhold som gir grunn til uro. Den første av disse er den systematiske og tidligere ustraffede dumpingen av romfolk og afrikanere i skogen før vedtaket av det generelle forbudet mot utendørs overnatting i mai 2013. Slike handlinger er en klar berøvelse av frihet og retten til fri bevegelse, med mindre det foreligger helt usedvanlige omstendigheter. I Rt. 1995 (s. 1195) har Norges Høyesterett klart angitt de situasjonene der slike handlinger fra politiets side vil kunne være berettiget: som et nødvendig middel for å sikre offentlig ro og orden på natten i tilfeller av beruselse eller usosial atferd, og bare der det kun er snakk om korte avstander og det finnes tilgang til kollektivtransport. Disse dekker ikke de tilfellene vi har registrert. Denne praksisen ble på samme måte kritisert av Spesialenheten for etterforsking av politisaker i sak nr. 6. Ref. nr. 489/12 123, der den rettet kritikk mot manglende bruk av politiets loggbøker under slike aksjoner. Vår rapport antyder at denne praksisen har vært mye mer utbredt og alvorlig enn det Spesialenheten har lagt til grunn, og at praksisen har fortsatt ved enkelte anledninger etter mai 2013. Dette krever fornyet etterforsking og en hensiktsmessig oppreisning til ofrene.

Det andre forholdet som gir grunn til uro er den tilsynelatende uregulerte bruken av private vaktselskaper. Både nordmenn og utlendinger som opplever hjemløshet fortalte om negative opplevelser med vaktselskapet Securitas. Vi har ikke tilstrekkelig informasjon om karakteren av disse møtene, men mønsteret i intervjuene avdekker et betydelig antall vektere som kommer med grove og rasistiske uttalelser og muligens mangler tilstrekkelig opplæring for de oppgavene de blir satt til. Dette krever videre og tilbørlig etterforskning.

5. ANBEFALINGER

I sin begrunnelse for forbudet antydet Oslo politidistrikt og Oslo kommune at det ikke fantes alternative tilnærminger til å håndtere «tilstrømmingen av utenlandske» personer uten noen betydelige midler til livsopphold. I 2014 uttrykte vi forståelse for at det økende antallet fattige østeuropeiske borgere er utfordrende for Oslo-politiet og de lokale myndighetene.[157] Som vi imidlertid antydet, må det utarbeides løsninger som ikke bryter med Norges forpliktelser overfor menneskerettighetene. I sitt svar på vår forespørsel antyder Oslo politidistrikt at de viktigste spørsmålene angikk «migrasjon» og «sosiale forhold», mer enn uro over «kriminell» atferd.[158]

Formålet med denne rapporten er *ikke* å peke ut hensiktsmessige eller ideelle offentlige tiltak for håndtering av nærværet av fattige EU-borgere. Mange ulike kombinasjoner av tiltak har vært prøvd ut over hele Europa, og enkelte av disse vil kunne være hensiktsmessige også for situasjonen i Norge og Oslo. For eksempel synes Stockholm-politiets tilnærming å gjenspeile kravene til proporsjonalitet og ikke-diskriminering på en bedre måte. Sverige har også nylig utnevnt en nasjonal koordinator for arbeid med sårbare EØS-borgere i Sverige, som har til oppgave å bistå med nasjonal koordinering mellom svenske kommuner og en effektiv bruk av svenske bistandsmidler til Romania (se Vedlegg 3). Vi bemerker at Europarådets kommisjonær for menneskerettigheter også har uttalt at Norge bør gjøre mer for å sørge for «nødinnkvartering for de som har behov for det, inkludert innvandrere».[159]

I stedet er hovedbudskapet i denne rapporten at ethvert tiltak må overholde statens forpliktelser overfor menneskerettighetene. Vi kommer derfor med de følgende anbefalingene:

5.1 Midlertidig opphevelse og overholdelse

Oslo kommune bør:

1. Oppheve forskriften midlertidig og undersøke virkningene av den.
2. Kreve at bortvisning av hjemløse foretas i henhold til menneskerettslovgivning.
3. Utvikle klare retningslinjer i samsvar med menneskerettslovgivning for konfiskering av eiendom.

5.2 Undersøkelser

Norges regjering, Oslo kommune og Oslo politidistrikt:

4. Bør undersøke, og der det er behørig gi oppreisning til, de nærmere angitte påstandene om nedverdigende behandling og diskriminering som er tatt opp i denne rapporten.
5. Bør undersøke karakteren av politiets behandling og hvorfor den varierer mellom de enkelte tjenestemennene.

[157] Brev fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter til Oslo kommune, 15. februar 2013..
[158] Brev fra Oslo politidistrikt til Norsk Senter for Menneskerettigheter, 8. desember 2014, 2. 5.
[159] 'Norway: people with disabilities and Roma need more attention', Council of Europe, 18 May http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/norway-people-with-disabilities-and-roma-need-more-attention

5.3 En tilnærming som ivaretar menneskerettighetene

6. Vi anbefaler at Norges regjering og Oslo kommune utvikler en tilnærming som er i samsvar med menneskerettighetene for behandling av saker knyttet til et større antall personer som overnatter på offentlige steder i Oslo.

Vedlegg 1. Spørreskjema

(SETT INN NORSK VERSJON AV SPØRRESKJEMAET HER)

Vedlegg 1. Spørreskjema om overnatting utendørs på offentlige steder i Oslo

Innledning

Spørreskjemaet er rettet mot de som sover utendørs på offentlige steder i Oslo. Informasjonen som innhentes er anonym. Takker du ja til å delta på spørreundersøkelsen, er dette frivillig og du kan avslutte når som helst. Spørreskjemaet tar cirka ti minutter å gjennomføre.

Spørsmål:

1. statsborgerskap: 1 norsk 2 flere statsborgerskap 3 annet

2. etnisitet: 1 hvit norsk 3 minoritet (norsk) 11 flere 12 annet

3. kjønn: 1 kvinne 2 mann 3 annet

4. født: 1 før 1965 2 1965 -1985 3 1985 - nå

5. sivilstatus: 1 singel 2 gift 3 annet

6. forsørger andre personer: 1 en 2 to 3 tre 4 fire 5 fem … 95 ingen

7. inntektskilder: 1 ingen 2 har ikke fast lønn 3 fast lønn

4 både fast og ikke fast lønn

5 annet (6 tigge, 7 flaskepant, 8 gate musikk og lignende 9 skopuss)

8. nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemming: 0 nei 1 ja

9. utdannelse: 1 ingen 2 barneskole 3 ungdomsskole

4 videregående 5 universitetsnivå eller høyreutdanning

10. språk: 1 norsk 2 engelsk 5 andre

11. leseferdigheter: 1 funksjonell 2 grunnleggende 3 tilstrekkelig 4 høyt

12. I løpet av det siste året, har du overnattet ute i Oslo? (Hvis nei, hopp til spm. 27)

0 nei 1 ja

13. Hvor var dette hen?

13 a. sted: 1 gate 2 park 3 under broer/overgang/veibru
4 togstasjon 5 bussholdeplass 6 andre offentligtransportterminaler
8 camping (friluftsområder) 9 husokkupasjon
10 kjøretøy 11 offentlige overnattingstilbud 12 andre

13 b. Område: 1 sentrum 2 utenfor sentrum 3 utkanten av byen
4 utenfor Oslo 5 annet

14. Når du overnattet ute/på offentlige steder, ble du noen gang bedt om å flytte på deg av politiet? (Hvis ikke, hopp til spm 26)

0 nei 1 ja

15. Hvor ofte skjedde dette?

1 nesten aldri 2 hver måned 3 ukentlig 4 hver gang

16. Opplyste politiet deg om hvorfor du måtte flytte på deg?

1 nei 2 jeg forsto ikke grunnen 3 grunnet lovgivning 4 annet

17. Ble du advart av politiet på forhånd før de ba deg om å forlate området? (hvis nei, hopp til spm 20)

0 nei 1 ja

18. Hva slags type advarsel fikk du?

1 muntlig 2 skriftlig 3 begge deler

19. Forstod du advarselen?

1 nei 2 ja 3 til en viss grad 4 i stor grad

20. Hvor mye tid fikk du på deg før du måtte forlate området?

1 måtte flytte på meg umiddelbart 2 24 timer 3 48 timer 4 mer enn 48 timer

21. Når på året ble du bedt om å flytte deg?

1 våren 2 sommeren 3 høst 4 vinter 5 alle årstider

22. Når på døgnet oppstod dette?

1 dagtid 2 på natten 3 begge deler

23. Hvordan var været?

1 varmt 2 tørt 3 kaldt 4 vått 5 samtlige

24. Fikk du tatt med deg eiendelene dine?

1 nei 2 ja 3 noen ganger

25. Opplyste politiet deg om et annet sted å sove?

0 nei 1 ja

26. I løpet av det siste året, har politiet fysisk flyttet på deg fra et offentlig sted der du sov? (Hvis nei, hopp til S 27)

0 nei 1 ja

27. Før våren 2013, har politiet bedt deg om å flytte fra et offentlig sted der du sov? (hvis nei, hopp til S 29)

0 nei 1 ja

28. Før våren 2013, hadde politiet fysisk flyttet deg fra et offentlig sted der du sov?

0 nei 1 ja

29. Kan du forklare kort hva som skjedde (prosessen)?

Vedlegg 2 – Datainnsamling

Data for mange, men ikke alle, av spørreundersøkelsene ble innhentet med bistand fra Oslo Røde Kors, Kirkens Bymisjon og =Oslo. Ikke-norske respondenter ble kontaktet i herbergene til Oslo Røde Kors og Kirkens Bymisjon, som skaffer sengeplasser til utlendinger som ikke har tilgang til norske sosialboliger. Det finnes to slike herberger i Oslo, ett for kvinner og ett for menn, med 50 senger hver. =Oslo er et gatemagasin som selges av sårbare personer som av ulike grunner er arbeidsløse. Fra norske respondenter ble spørreskjemaene samlet inn på hovedkontoret til =Oslo, der selgerne kommer for å hente magasiner og overskuddet fra salget.

Herbergene til Oslo Røde Kors og Kirkens Bymisjon er åpne hver dag fra kl. 22.00 til 07.30. Brukerne ankommer mellom kl. 22.15 og 23.00, og de overnatter i en felles sovesal. Lysene slukkes rundt kl. 23.30-23.45. Spørreskjemaene ble samlet inn mellom kl. 22.15 og 23.30. Herbergene har ikke noe felles oppholdsrom, og sengene er heller ikke atskilt med lettvegger. Gitt dette begrensede personlige rommet, var det ikke mulig å gjennomføre spørreundersøkelsen i et privat område. I mannsherberget dannet det seg vanligvis grupper av brukere ut fra nasjonalitet eller generell felles geografisk opprinnelse. Vi forsøkte derfor å samle inn data fra hver av disse gruppene. I kvinneherberget samlet brukerne seg i grupper ut fra opprinnelsesregion i Romania. Vi forsøkte å inkludere ulike regioner i undersøkelsen. Blant de mannlige brukerne observerte vi at mange av de som avslo å delta i undersøkelsen var de som ikke hadde arbeidstillatelse i Norge eller oppholdt seg ulovlig i landet, og derfor følte seg utilpass med å delta i studien. Blant de kvinnelige brukerne var det enkelte som avslo å delta fordi de følte at det ville være til skade for oppholdet deres i Norge dersom de fortalte om sine erfaringer med Oslo-politiet. Andre, og menn og kvinner med rom-bakgrunn spesielt, oppga å være lei av å stadig bli bedt om å delta i prosjektintervjuer.

Selgere av Magasinet =Oslo kan kjøpe inn blader og hente sine salgsinntekter på magasinets hovedkontor på ukedager mellom kl. 09.00 og 16.00. Hovedkontoret har et lite oppholdsrom der selgerne kan spise og omgås. De fleste av intervjuene ble gjennomført i spiseområdet, eller dersom respondentene ønsket en mer privat samtale, direkte utenfor kontoret. Selv om det er registrert flere tusen selgere av =Oslo, er det rundt 150 personer som regelmessig kjøper og videreselger magasinet. Et betydelig flertall av de selgerne vi observerte, var menn. Alle de kvinnelige selgerne som kom til hovedkontoret ble kontaktet. Av disse var det mer enn halvparten som ikke passet til undersøkelsens profil, siden de vanligvis ikke overnattet ute eller ikke hadde gjort det innenfor undersøkelsens tidsramme. De andre var ikke villige til å delta og anga ulike grunner til dette, blant annet skepsis overfor prosjektets mulighet til å skape endringer og at de var lei av å delta i undersøkelser. Det var færre menn enn kvinner som oppga slike grunner for at de ikke ønsket å delta. Mange av de som avslo å delta, oppga at de var på jobb og ikke hadde tid til å bli intervjuet. Under gjennomføring av intervjuene observerte forskeren at enkelte respondenter hadde konsentrasjonsvansker, hadde problemer med å huske tidligere hendelser og tidvis syntes å være påvirket av rusmidler. Når dette skjedde i en utstrekning som satte spørsmålstegn ved respondentens troverdighet, ble de innsamlede dataene ikke tatt med i prosjektet.

En pilotstudie i desember 2014 viste at noen respondenter hadde problemer med å lese spørsmålene. Enkelte respondenters leseferdigheter var utilstrekkelige til å mestre språket i undersøkelsen, mens andre respondenter ikke hadde generelle leseferdigheter på et tilstrekkelig nivå til å kunne besvare

undersøkelsen på egenhånd. Med unntak av for én norsk respondent leste forskeren derfor spørsmålene høyt for å tilrettelegge prosessen. I tillegg samtykket enkelte ikke-norske respondenter på Røde Kors' herberge i å delta med hjelp fra en tredjepart som oversatte for dem.

Vi vil bemerke ytterligere to forhold som angår undersøkelsen. For det første var det vanskelig å få gjennomført intervjuene i et privat, atskilt område, både med norske og utenlandske borgere. For begge gruppene ble spørreundersøkelsene også gjennomført under tidspress: de norske respondentene ble intervjuet i arbeidstiden, og de utenlandske borgerne ble intervjuet i et hektisk tidsintervall før sengetid. For det andre bemerket forskerne i løpet av undersøkelsen at spørsmål 20 (*«Hvor lang tid fikk du til å forlate området [av politiet]?*» gjorde respondentene forvirret. Mange trodde at spørsmålet gjaldt perioden med utestenging fra det området der de hadde overnattet. Implikasjonene av politiets uformelle praksis med «utestenging» er beskrevet i kapittel 4.2.

Vedlegg 3. Sveriges tilnærming

Sverige kan gi en nyttig illustrasjon av en tilnærming som er mer i samsvar med menneskerettighetene, og som også forsøker å takle de underliggende årsakene til at folk overnatter utendørs. På samme måte som i Norge har det over de senere år vært en økende tilstrømming av EØS-borgere som kommer til Sverige midlertidig for en periode på tre til seks måneder.

Politiet i Stockholm har myndighet til å regulere overnatting på offentlige steder. Politiet benytter imidlertid angivelig en mer kontekstavhengig tilnærming til bortvisninger og bruken av tidsfrister.[160] De synes også å benytte samme tilnærming overfor alle grupper, uavhengig av etnisitet og nasjonalitet.[161] Når det gjelder alternativ innkvartering, har Stockholm kommune angivelig gjort mer proaktive forsøk på å sørge for både tilstrekkelige innkvarteringsmuligheter og sanitære innretninger for ulike grupper.[162]

På nasjonalt nivå har regjeringen vært proaktiv i sitt forsøk på å utvikle en mer omfattende policy for boliger og tilgang til arbeidsmarkedet i Sverige, og for å sikre at bistandsmidlene til fattigdomsbekjempelse i Romania og Bulgaria blir brukt effektivt. I 2015 ble det utnevnt en Nasjonal koordinator for arbeid med sårbare EØS-borgere i Sverige. På samme måte som i Norge varierer både den støtten som gis i ulike svenske kommuner ikke bare i mengden øremerkede ressurser, men også i hvilken type støtte som ytes. Enkelte kommuner har kanalisert støtten gjennom oppsøkende tiltak, andre har finansiert initiativer fra frivillige organisasjoner, mens andre igjen har samarbeidet med frivillige organisasjoner for å etablere herberger og gi reisetilskudd til EØS-borgere. Tilnærmingen har imidlertid vært fragmentert, og regjeringen har erkjent behovet for utveksling og deling av erfaringer mellom kommuner og ikke-statlige organisasjoner.

Den nye nasjonale koordinatoren skal gi støtte til statlige og ikke-statlige organisasjoner, inkludert offentlige etater, kommuner, fylkesråd og frivillige organisasjoner, i deres arbeid med EØS-borgere som oppholder seg midlertidig i Sverige i tre måneder. De EØS-borgerne som faller innenfor den nasjonale koordinatorens mandat, er de som oppholder seg i landet i tre måneder og som ikke har rett til bosetting. Målet for den nasjonale koordinatoren er å gi midlertidig støtte til disse aktørene for etablering av bærekraftige samarbeidsforhold. Ved å tilpasse den midlertidige støtten EØS-borgere får, ønsker man å oppnå en mer hensiktsmessig bistand. Den 1. januar 2016 vil den nasjonale koordinatoren legge frem en rapport til regjeringen med en oversikt over effektive samarbeidsformer og beste praksis i kommunene, fylkesrådene, de statlige etatene og de frivillige organisasjonene.

Som en del av denne prosessen har Sverige også etablert et «Fund for European Aid to the Most Deprived» (FEAD). FEAD gir støtte til nasjonale tiltak for de aller fattigste. Sverige mottar årlig 13 millioner svenske kroner fra fondet (fra 2015 til 2020), og Rådet for Det europeiske sosialfondet i Sverige (det svenske ESF-rådet) har fått oppgaven med å styre og godkjenne myndighet over midler fra FEAD. Konkrete prosjektsøknader vil bli utlyst på høsten 2015. Generelt søker det svenske programmet å øke sårbare EØS-/EU-borgeres muligheter for sosial inkludering og myndiggjøring ved å

[160] A. Djuve, J. Friberg, G. Tyldum and H. Zhang, *When poverty meets affluence: Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals* (Oslo: Fafo and Rockwool Foundation), ss. 91-92.
[161] Ibid.
[162] http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Sverige-hjelper-sine-romfolk-7186610.html

tilby ikke-økonomisk bistand, blant annet kommunal informasjon, f.eks. adresser til herberger, vaskemuligheter og toaletter, informasjon om forhold, rettigheter og plikter som gjelder i Sverige, og også om helserettede initiativer som er åpne for EØS-/EU-borgere med midlertidig opphold.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, inntil videre ved Norsk senter for menneskerettigheter,
mottar gjerne kommentarer på temarapporten på ni-info@nchr.uio.no

eller per post til:

Universitetet i Oslo
Norsk senter for menneskerettigheter
Postboks 6706 St. Olavs plass
0130 Oslo

Oslo 2015