



Bergen kommune ved bystyrets kontor
Sendt på e-post

Deres referanse: 2019/60659
Vår referanse: 2024/58
Dato: 01.03.2024
Publikasjonsnr.: NIM-B-2024-004

Innspill i forbindelse med behandlingen av forslag til ny lokal forskrift om politivedtekt for Bergen kommune

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til forslaget om ny lokal forskrift om politivedtekt for Bergen kommune (sak. 8/24). NIM har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.¹ NIM skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene. Vi gir derfor råd og anbefalinger til kommuner, ved siden av Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre.

Med dette brevet vil vi gi innspill til § 2-2 annet ledd i forslaget til ny lokal politivedtekt i Bergen.

2. Om forslaget til ny lokal forskrift om politivedtekt for Bergen kommune

Forslaget til ny politivedtekt § 2-2 annet ledd lyder slik:

«I offentlige parker, grøntarealer, friområder, på, ved eller under veier eller plasser i tettbygd strøk er overnatting, camping, telting eller lignende forbudt, med mindre annet fremgår av skiltingen på stedet.»

Etter ordlyden forbys ulike former for overnatting på nærmere angitte offentlige steder. De offentlige stedene er såpass mange at forbudet i praksis synes å innebære et forbud mot utendørs overnatting på offentlig sted. Det foreligger ingen tilsvarende bestemmelse i gjeldende forskrift om politivedtekt for Bergen kommune.²

Sammenlignet med «normalpolitivedtekten» er det bare tillegget «overnatting» som er nytt i dette forslaget.³

Overtredelse av overnatningsforbudet gir politiet grunnlag for å bortvise og antagelig også adgang til å forby opphold i bestemte områder. Politiet vil kunne gripe inn for å

¹ Lov om Norges institusjon for menneskerettigheter §§ 1 og 3.

² FOR-1999-10-26-1110. Sml. riktignok forskrift om politivedtekt for Oslo Kommune som har et lignende, men noe snevrere forbud, se FOR-2007-06-06-577 § 2 femte ledd.

³ Politidirektoratet RPOD-2018-2.

«avverge eller stanse lovbrudd» og vil kunne «anvende makt [...] i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig».⁴

Overtredelser av overnattingsforbudet kan straffes med bot eller fengsel inntil tre måneder, jf. politiloven § 30 jf. § 14 nr. 4.

3. Menneskerettslige sider knyttet til et utendørs overnattingsforbud

Menneskerettighetene legger plikter også på kommuner, jf. Grunnloven § 92. Overnattingsforbudet aktualiserer spørsmål om forholdet til Grunnloven § 102 og Artikkel 8 EMK om retten til privatliv, og Grunnloven § 93 og EMK Artikkel 3 om forbud mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Disse kan pålegge kommunen både *positive* og *negative* plikter. *Positivt* kan kommunen, i noen tilfeller, ha plikt til å tilby sårbare grupper et overnattingstilbud. *Negativt* kan straff for å overnatte ute være et inngrep i sårbare gruppers rettigheter.

I. Plikt til å tilby overnatting

Menneskerettighetene pålegger ikke myndighetene å tilby overnatting til alle som oppholder seg i kommunen. Det følger imidlertid av rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) at en menneskerettslig plikt til å sikre husly oppstår når en person er «wholly dependent on State support [...] in a situation of serious deprivation or want incompatible with human dignity.»⁵

Dette utgangspunktet er lagt til grunn av både EMD og EU-domstolen i flere saker der asylsøkere har vært tvunget til å sove ute. Å måtte bo ute når en ikke har realistiske muligheter til å forbedre sin situasjon, har blitt ansett som «umenneskelig og nedverdiggende behandling» og brudd på EMK artikkel 3.⁶ Det er klart at dette utgangspunktet også kan anvendes der andre grupper i en tilsvarende sårbar posisjon tvinges til å sove ute.⁷

Mer generelt, for personer med lovlig opphold, har EU-domstolen nylig tolket de parallelle rettighetene i EUs Charter slik at de medfører en plikt til å sørge for at også økonomisk inaktive⁸ personer «in a vulnerable situation, may nevertheless live in

⁴ Se Politiloven § 6 fjerde ledd og § 7, særlig første ledd nr. 3, se også annet ledd om for eksempel bortvisning mv.

⁵ *Budina v. Russland* (dec. 45603/05), punkt 3. Gjentatt i kontekst av overnattingstilbud i *Yordanova m.fl. v. Russland* (25446/06), avsnitt 130, under artikkel 8. Se også relativt tilsvarende i *Larioshina v. Russland* (dec. 56869/00), punkt 3.

⁶ *M.S.S v. Belgia og Hellas* [GC] (30696/09), avsn. 249–264; *N.H. m.fl. v. Frankrike* (28820/13), avsn. 155–188; og *Jawo, C-163/17*, EU:C:2019:218, avsn. 85–98, særlig 92. Sistnevnte sak handler om hvorvidt det er tillat å utlevere asylsøkere til medlemsstater der de kan møte slike forhold, under den korresponderende plikten i EUs charter artikkel 4.

⁷ Se f.eks. *Moldovan m.fl. v. Romania* (No. 2, 41138/98), avsn. 102–114 der en gruppe romer hadde fått ødelagt sine hjem og statens håndtering medførte at de ble hjemløse og boende i umenneskelige forhold.

⁸ Som betyr at de faller utenfor de rettighetene som økonomisk aktive EØS-borgere normalt har under direktiv 2004/38/EF (Unionsborgerdirektivet) til å motta samme sosialhjelp som statsborgere i staten de befinner seg.

dignified conditions».⁹ Plikt til å tilby overnattingstilbud for personer med lovlig opphold, som ikke klarer å skaffe det selv, kan også følge den europeiske sosialpakten.¹⁰

Vi tar ikke konkret stilling til hvilke plikter dette medfører overfor forskjellige grupper, men peker på at kommunen i visse tilfeller vil ha plikt til å tilby overnattingsalternativ. Vi antar også at pliktene etter EMK artikkel 3 vil gjelde for personer uten lovlig opphold, uten at vi kan vise til en rettsavgjørelse her.

II. Straff for å sove ute kan være et uforholdsmessig inngrep

Straff i seg selv vil som utgangspunkt ikke utgjøre et inngrep i retten til privatliv,¹¹ men kan være det hvis en person tvinges til å velge mellom å enten avstå fra dypt personlige valg eller handlinger for å dekke grunnleggende behov, eller å bli straffet.¹²

I *Lacatus mot Sveits* skapte et tiggeforbud en slik situasjon, da tigging var en av få tilgjengelige måter klageren kunne sikre sine behov og sitt menneskeverd.¹³

Etter vårt syn vil det samme gjøre seg gjeldende ved en kriminalisering av å sove ute. Å sove er et grunnleggende behov alle mennesker har. Et straffebud vil tvinge personer til å velge mellom grunnleggende behov og risiko for å bli straffet. Det kan utgjøre et inngrep i retten til privatliv. Det gjelder også pålegg og fysisk maktbruk etter politiloven for å håndheve forbudet, som bortvisning, fjerning og anholdelse av personer.

Et slikt forbud kan i prinsippet ivareta legitime hensyn til å bevare ro og orden på offentlige steder. Det avgjørende spørsmålet er likevel hvorvidt et slikt overnattingsforbud kan sies å være *forholdsmessig*.

I saken om tiggeforbudet, *Lacatus v. Sveits*, uttalte EMD at et generelt forbud mot tigging «is a radical measure that requires a strong justification and particularly strict scrutiny by the courts authorised to weigh up the relevant interests at stake.»¹⁴ På samme måte antar vi at et helt generelt overnattingsforbud er å regne som et radikalt tiltak som vanskelig lar seg rettferdiggjøre som forholdsmessig.

Et viktig moment er hvilke alternativ til overnatting som foreligger.¹⁵ Selv om det foreligger et tilbud, kan personen ha rimelig grunner til å ikke benytte seg av dette.

⁹ *The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20*, EU:C:2021:602, avsn. 84–93, særlig 89, 91 og 93.

¹⁰ Særlig den reviderte europeiske sosialpakt, se NIM sin utredning om dette her <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/01/Bostedslose-EOS-migranternes-rett-til-husly-utredning-v2.pdf>, punkt 4.5.

¹¹ HR-2022-731-A avsn. 32

¹² *S.A.S v. Frankrike* (43835/11) avsn. 57 og 110; *Norris v. Irland* (10581/83), avsn. 38 og *Lacatus v. Sveits* (se under).

¹³ *Lacatus v. Sveits* (14065/15), avsn. 52–60 og 91–92.

¹⁴ *Lacatus v. Sveits* (14065/15), avsn. 101.

¹⁵ Vi nevner her at det danske tiggerforbudet ble opprettholdt i Dansk Højesteret, dom av 2. februar 2022, fordi de mente tiggere i Danmark – i motsetning til hva tilfellet i *Lacatus* var – hadde tilgang på sosialhjelp. Det danske tiggeforbud er riktignok til vurdering i EMD, i saken *Dian v. Danmark* (44002/22).

Videre har det betydning i hvordan og i hvilken utstrekning overnatting faktisk forstyrrer offentlig ro og orden.

Som nevnt over kan kommunen i noen tilfeller ha en plikt til å tilby overnattingshjelp. Om slike tilbud ikke finnes eller er utilstrekkelige, slik at det ikke foreligger realistiske alternativer, vil et straffebud være enda mer uforholdsmessig. Det er derfor en nær sammenheng mellom den *positive* og den *negative* plikten vi beskriver her.

Vi peker på at slike forbud har blitt ansett som problematiske i andre domstoler og internasjonale instrumenter,¹⁶ for eksempel har FNs menneskerettighetsråd generelt anbefalt at man ikke kriminaliserer hjemløshet, herunder det å sove ute.¹⁷

NIM kjenner ikke alle detaljer og kan derfor ikke ta definitivt stilling til hvorvidt det foreslåtte forbudet er forholdsmessig. Det er mulig at forslaget kan forbedres med avgrensende vilkår, særlig knyttet til personer i en sårbar situasjon sine behov for å kunne sove ute.

4. Avslutning

På bakgrunn av det ovennevnte anbefaler NIM at Bergen kommunen vurderer et overnattingsforbud i politivedtektene opp mot retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og forbudet mot nedverdiggende og umenneskelig behandling i Grunnloven § 93 og EMK artikkel 3. Det er etter vårt syn nødvendig for å sikre en betryggende oppfyllelse av menneskerettighetene.

NIM bistår gjerne med utdypning eller andre spørsmål om det er ønskelig.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Vetle Magne Seiersted

Direktør

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

¹⁶ *US Court of Appeals for the Ninth Circuit* slo nylig fast, i *Martin v. City of Boise*, 920 F.3d 584 (9th Cir. 2019), at kriminalisering av hjemløshet var "cruel and unusual punishment". Domstolen uttalte at "as long as there is no option of sleeping indoors, the government cannot criminalize indigent, homeless people for sleeping outdoors, on public property, on the false premise they had a choice in the matter". Anke til høyesterett ble nektet, så saken er endelig.

¹⁷ Se Menneskerettetsrådets resolusjon 43/14, 19. juni 2020, UN. Doc. A/HRC/RES/43/14, punkt 1(j) og resolusjon 21/11, 27. september 2012, UN. Doc. A/HRC/RES/21/11, som vedtok *guiding principles on extreme poverty and human rights* (UN. Doc. A/HRC/21/39), se særlig avsn. 66(c) i nevnte prinsipper.