



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Justis og beredskapsdepartementet
v/Jan Austad
Pb 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
14/569- 2- TK

Deres ref.:

Dato:
14.04.2014

Forslag til endringer i politiloven § 14 - adgang for kommuner til å forby tigging på offentlig sted

Likestillings- og diskrimineringsombudet (heretter Ombudet) viser til høringsbrev av 21. mars om forslag til endring i politiloven § 14 – adgang for kommunene til å forby tigging på offentlig sted.

Ombudet har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion mv, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne og håndhever diskrimineringslovgivningen på disse områdene. Ombudet har også tilsynsansvar med hensyn til at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.
Sakens bakgrunn

Ombudet avga høringsuttalelse i mars 2013 om nærliggende spørsmål som gjaldt departementets forslag til endring i politiloven (adgang til å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted). Ombudet ba om at forslaget til den foreslåtte endringen i politiloven ble trukket, og konkluderte som følger:

«Ombudet er bekymret for konsekvensene av de foreslåtte endringene i

politiloven. Vi frykter at en ytterligere marginalisering av mennesker som er i en vanskelig situasjon gjør dem mer utsatt for diskriminering og brudd på menneskerettighetene. Vi er også bekymret for at forslaget vil føre til en legitimering og forsterking av den hetsen og trakasseringen av tilreisende rom vi allerede har sett. Likestillings og diskrimineringsombudet vil derfor anbefale at forslaget om endringer i politilovens § 14 første ledd trekkes.»

Det har ikke skjedd noen endringer i Ombudets vurderinger, selv om vi selvsagt tar til etterretning at adgangen til meldeplikt ble vedtatt.

Hele høringsvaret kan leses her:

<http://www.ldo.no/no/ombudet/Horingsuttalelser/Arkiv/2013/Svar-pa-horing-om-forslag-til-endring-i-politiloven-/>.

Ombudets merknader til det aktuelle forslaget om å gi kommuner mulighet til å begrense eller forby tigging

Ombudet deler ikke de vurderinger som er anført av departementet i favør av en ytterligere innstramning av gjeldende rett og praksis overfor tiggere.

Etter ombudets mening, går politikktutviklingen i gal retning når det åpnes for å kriminalisere ulike grupper av fattige herboende personer og fattige tilreisende EØS-borgere, som livnærer seg og eventuelt sin familie gjennom å tigge.

Ombudet er uenig i forslaget og ber om at det trekkes. Under følger ombudets begrunnelse.

Ombudet vil fremheve at å tigge er en ytring fra et menneske til et annet hvor det bes om økonomisk hjelp. Som departementet legger til grunn under punkt 3.3 vil det å be et annet menneske om hjelp være vernet av ytringsfriheten i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK artikkel 10).

Departementet foretar en summarisk drøftelse av om vilkårene for å gjøre unntak fra EMK artikkel 10 foreligger, og konkluderer med at lovhjemmelen er tilstrekkelig fleksibelt utformet til at forbud ikke skal gis med mindre det er behov for det vurdert etter lokale kontekst. Ombudet vil fremheve at denne menneskerettslige vurderingen ikke er tilfredsstillende.

Ombudet mener at vilkårene for en eventuell innføring av lokalt tiggerforbud, slik de fremkommer i departementets forslag, er for generelt utformet til å være egnet til å sikre mot at innføring av forbud ikke strider med EMK artikkel 10.

Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at den østeriske forfatningsdomstolen i to dommer av 30.juni 2012 og 6. desember 2012 kom til at lokale generelle tiggerforbud er strid med retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.

Ombudet ønsker særlig å vise til at hva folk opplever som utrygt er svært forskjellig. Mange kan oppleve tiggere som en trussel mot egen trygghet, også i situasjoner der tiggerne ikke utgjør noen reell sikkerhetsrisiko for vedkommende. Ombudet mener at en såpass vag problemforståelse og -beskrivelse åpner for en praksis der noen menneskers ubehag i møte med fattige mennesker, kan få som konsekvens en (lokal) kriminalisering av mennesker som tigger i mangel på reelle alternative måter å overkomme fattigdom og sosial nød. Videre mener ombudet det vil være uforholdsmessig om aggressiv tigging fra enkelte tiggere, skal gi grunnlag for å utløse lokale reaksjoner som medfører tiggerforbud for alle.

I forslaget gis det heller ingen krav til hvordan kommunene skal dokumentere at vilkårene for å forby tigging er innfridd. Manglende krav til dokumentasjon og generelle vilkår for restriksjoner eller forbud mot tigging, kan derfor medføre en lokal politikk og praksis overfor tiggere som er i konflikt med menneskerettighetene. Videre vil Ombudet fremheve at vi tidligere har gitt uttrykk for bekymring for eksisterende stereotype oppfatninger av tilreisende rom i det norske samfunnet. Ombudet har pekt på sammenhenger mellom stereotype oppfatninger av tilreisende rom og den diskrimineringen og trakasseringen gruppen opplever i det norske samfunnet.

En utbredt stereotypi ser ut til å være at tilreisende rom i stor grad er kriminelle snarere enn fattige, og at de skaper utrygghet i offentlig rom på grunn av (kulturelt betinget) aggressiv adferd.

Forslaget er egnet til å forsterke eksisterende stereotype forestillinger om Rom og vil slik kunne gi grobunn for økt diskriminering av en allerede utsatt gruppe.

Ombudet har tidligere gitt uttrykk for forståelse for at tilreisende EØS-borgere uten jobb eller bosted, kan skape utfordringer på flere plan. Noen av utfordringene vil være av kriminell art. Ombudet viser i den sammenheng til at sistnevnte utfordringer kan håndteres ved hjelp av eksisterende lovbestemmelser. Blant annet gir lov om politiet § 7, politiet adgang til å gripe inn for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden, for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet eller for å avverge eller stanse lovbrudd.

Departementet slår fast i høringsnotatet at det ikke er aktuelt å innføre et nasjonalt forbud mot tigging. Samtidig argumenterer departementet med at kommuner som opplever et for stort omfang av tigging, og der tiggingen skaper utrygghet i befolkningen eller ordensforstyrrelser, må kunne ha mulighet til å begrense eller helt forby tigging. På den måten åpner departementet for at Norge på lokalt nivå kan innføre et lovverk som har likehetstrekk med løsgjengerloven som ble opphevet i 2005.

I forrige høringsrunde om å innføre meldeplikt for alle som samler inn penger, uttalte departementet i sitt høringsnotat at det ikke var grunnlag for å gjennomføre et forbud mot tigging. Videre sa departementet i fjorårets lovproposisjon følgende om tigging:

«Tigging foregår i flere kommuner på måter som ikke medfører store ordensmessige utfordringer eller bidrar til økt kriminalitet, slik at et forbud mot tigging ikke er påkrevet. Situasjonen i Oslo skiller seg ut fra resten av landet, men er ikke av en slik art at departementets prinsipielle utgangspunkt om at tigging bør være tillatt i Norge kan fravikes. Det er heller ikke ønskelig å gi de enkelte kommuner rett til å forby all tigging i kommunen» (Prop. 152 L (2012–2013) Endringer i politiloven).

Det fremkommer av høringsnotatet at departementets virkelighetsoppfatning er den samme nå som den var ved høringsrunden i 2013. Ombudet stiller seg spørrende til hvorfor departementet i denne høringsrunden ser et behov for å gi kommuner virkemidler til å kunne forby tigging, når virkelighetsbeskrivelsen i dette høringsnotatet, sagt med departementets egne ord *«langt på vei hviler på den samme virkelighetsbeskrivelsen som fremgikk av fjorårets høringsbrev og lovproposisjon»*.

Ombudet vil benytte anledningen til å minne om at et enstemmig Storting vedtok å oppheve løsgjengerloven i 2005, med begrunnelse i at tigging handler om fattigdom, og at *det er urimelig å kriminalisere handlinger som er et direkte resultat av sosial nød og fattigdom*.

FNs rasediskrimineringskomité påpeker i sine generelle anbefalinger # 30 (12) om diskriminering mot personer med annet statsborgerskap, myndighetenes ansvar når det gjelder å motvirke diskriminering av utenlandske borgere.

«(T)he committee urges the states party to “Take resolute action to counter any tendency to target, stigmatize, stereotype or profile, on the basis of race,

colour, descent, and national or ethnic origin, members of “non-citizen” population groups, especially by politicians, officials, educators and the media, on the Internet and other electronic communications networks and in society at large”.

Ombudet mener det svært problematisk at departementet går inn for å endre måten samfunnet skal møte fattige på, fordi gruppen fattige som tigger i Norge har forandret seg fra primært å omfatte personer med rusmiddelavhengighet til å også omfatte tilreisende personer med Rom-bakgrunn.

Ombudet er uenig i en politikk som møter grupper av mennesker i en livssituasjon preget av diskriminering, stigmatisering, fattigdom og nød, med kriminalisering og/eller tiltak som vesentlig begrenser denne gruppens muligheter til å forbedre egne livsvilkår.

Ombudets konklusjon

Ombudet ber departementet trekke forslaget.

Vennlig hilsen

Guri Hestflått Gabrielsen
Fungerende avdelingsleder

Taran Knudstad
seniorrådgiver

Vedlegg: