

Justis- og beredskapsdepartementet
Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Dato: 18.03.2013

Uttalelse fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter i forbindelse med høring om forslag til endring i politiloven § 14

1. Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endring i politiloven § 14 (adgang til å pålegge meldeplikt for pengeinnsamling og til å regulere pengeinnsamling på offentlig sted), samt utsatt høringsfrist.

Norsk senter for menneskerettigheter har inntil videre status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter i henhold til kongelig resolusjon av 21. september 2001. Dette gir senteret en formell rolle i overvåkingen av menneskerettighetene nasjonalt i henhold til FNs såkalte Paris-prinsipper. Som nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal senteret bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge. Senteret skal videre ha en rådgivende funksjon overfor myndigheter og organisasjoner.

I tråd med vårt mandat vil vi i det følgende avgi enkelte kommentarer til forslaget i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser.

2. Menneskerettslige skranker for regulering av tigging, pengeinnsamling og liknende i det offentlige rom

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26 gir en selvstendig beskyttelse mot diskriminering uten begrensning til noe bestemt saksområde, forutsatt at spørsmålet er lovregulert i nasjonal rett. Artikkelen fastslår at alle personer er like for loven, og at loven skal gi beskyttelse mot diskriminering på grunnlag som «rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling for øvrig». Artikkelen forbyr både direkte og indirekte diskriminering. Forskjellsbehandling er derfor i strid



Norsk senter for menneskerettigheter
Postadr.: Postboks 6706 St. Olavs plass,
0130 OSLO
Kontoradr.:

Telefon: 22 84 20 01
Telefaks: 22 84 20 02
postmottak@jus.uio.no
www.humanrights.uio.no
Org.nr.: 971 035 854

med diskrimineringsforbudet både der den har som formål, og der den har som virkning, å svekke rettigheter på et diskriminerende grunnlag.¹ FNs rasediskrimineringskonvensjon gir et særskilt vern mot rasediskriminering.²

3. Forslaget kan være i strid med diskrimineringsforbudet

Justis- og beredskapsdepartementets forslag er formulert som et pålegg om en «meldeplikt for den som vil samle inn penger på offentlig sted til egne eller andres formål». Denne delen av forslaget er å betrakte som en klargjøring av en adgang som kommunene allerede har etter gjeldende rett. Det sentrale elementet i høringsnotatet er forslaget om at politiet skal få adgang til å fastsette vilkår i sammenheng med meldeplikt.

Etter NIs oppfatning fremstår dette som problematisk i lys av forbudet mot diskriminering. Våre innvendinger er særlig knyttet til det som angis å være formålet med endringsforslaget, nemlig: «å dempe omfanget av tiggingen for å sikre ro og orden, ivareta befolkningens trygghet og forebygge straffbare handlinger».³

Disse formuleringene i høringsnotatet er egnet til å etterlate tvil om hvordan en slik meldeplikt vil bli håndhevet i praksis. Poenget er at dersom meldeplikten/vilkårsfastsettelsen i praksis bare håndheves overfor én bestemt gruppe (les: tiggere fra EØS-land), vil dette kunne utgjøre diskriminering på grunnlag av etnisitet - uansett hvor nøytralt lovteksten er formulert. Forslaget bærer i det hele tatt et tydelig preg av å være rettet mot tilreisende utenlandske tiggere som antas å tilhøre rombefolkningen.

NIs bekymringer forsterkes ved at høringsnotatet gir uklare, og dels motstridende signaler om hvordan en eventuell adgang til å fastsette vilkår skal praktiseres. Departementet foreslår at politiet skal ha adgang til å sette vilkår, «herunder med hensyn til tid og sted for virksomheten som er gjenstand for meldeplikt». Formuleringen reiser spørsmål om hvor vide rammer politiet skal ha ved vilkårsfastsettelse. Normalt stilles det ikke vilkår i forbindelse med en meldeplikt. Er adgangen for vid, kan det stilles spørsmål ved hvorvidt man har med en meldeplikt å gjøre eller om det, reelt sett, er å anse som en søknad om tillatelse til å tigge. Høringsnotatet klargjør ikke i tilstrekkelig grad hvilke skranker som skal gjelde for politiets adgang til å fastsette vilkår. Etter vår oppfatning medfører forslaget en risiko for en diskriminerende praksis, fordi endringene gir for stort spillerom for lokale vurderinger.

¹ Se definisjonen i FNs rasediskrimineringskonvensjon artikkel 1, som er uttrykk for en omforent forståelse i samtlige FNs ekspertkomiteer, herunder FNs menneskerettighetskomité (Generell kommentar nr. 18 om ikke-diskriminering (1989), avsnitt 6-7.

² Jf. blant annet konvensjonens artikler 1, 2 og 5.

³ [Vår utheving].

Inntrykket forsterkes ytterligere av de siste dagenes medieutspill, hvor politimestrene i Norges tre største byer ønsker seg et forbud mot tigging. Politimestrene mener et forbud mot tigging er det som må til for å få bukt med den kriminaliteten som politiet hevder erfaringsmessig følger i kjølvannet av tiggingen. All den tid dette er politiets syn, vil forslaget kunne berede grunnen for en praksis som innebærer en gjeninnføring av tiggeforbudet på lokalt plan. Dette ville være i strid med det Stortinget tidligere har fastsatt, og som Justis- og beredskapsdepartementet fortsatt gir sin tilslutning til i høringsnotatet.

Politiet har allerede en rekke tilgjengelige virkemidler for å hindre kriminalitet, og for å opprettholde ro og orden. Truende eller plagsom atferd rammes allerede av straffeloven,⁴ og politiet har ellers vide fullmakter til å opprettholde ro og orden.⁵ Dersom det er en sammenheng mellom tigging og alvorlige former for kriminalitet som gjør at det er behov for andre virkemidler enn dem man allerede har, må dette først dokumenteres på en adekvat måte.

Samlet sett mener NI at departementets forslag vil kunne åpne opp for diskriminerende inngrep på grunnlag av etnisitet. På denne bakgrunn kan vi ikke slutte oss til de overnevnte forslagene.

4. Statlige og kommunale myndigheter bør samarbeide om en helhetlig strategi

Alle mennesker har en iboende verdighet, og har krav på like og uavhengelige rettigheter uten diskriminering.⁶ Prinsippene om verdighet, likhet og ikke-diskriminering for alle utgjør menneskerettighetenes verdigrunnlag. Dette gjelder for alle som oppholder seg i Norge, uavhengig av sosial klasse eller etnisitet.

NI har forståelse for at den økte tilstrømmingen av fattige EØS-borgere er utfordrende for sentrale og kommunale myndigheter, og vi anerkjenner behovet for å gjøre noe med situasjonen. Vi mener imidlertid at den foreslåtte endringen fremstår som problematisk i lys av de menneskerettslige forpliktelsene som er beskrevet ovenfor.

NI mener at myndighetene i stedet må vurdere mer konstruktive tiltak. Fattigdom kan ikke bekjempes med forbud og sanksjoner, men med praktiske og sosiale tiltak lokalt, nasjonalt og i samarbeid med andre europeiske land.

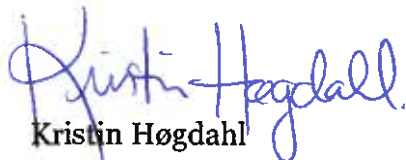
⁴ Jf. straffeloven 1902 §§ 350 og 390a.

⁵ Jf. politiloven § 7.

⁶ FN's verdenserklæring om menneskerettighetene, artikkel 1.

NI henstiller derfor om at statlige og kommunale myndigheter samarbeider om en helhetlig strategi som kan sørge for å sikre at nyankomne borgere fra EØS-land behandles på en anstendig måte, og som kan dempe motsetninger mellom disse og den øvrige befolkningen.

Med vennlig hilsen,



Kristin Høgdahl
Fungerende leder Nasjonal institusjon



Johannes F. Nilsen
seniorkonsulent