



Bergen kommune  
v/Bystyrets kontor  
Postboks 7700  
5020 BERGEN

Saksbehandlar, innvalstelefon

Jorunn Fosse Fidjestøl, 5764 3156

Ida Victoria Lerøy Jobarteh

## Avgjerd - lovlegkontroll – Bergen kommune - ny lokal forskrift om politivedtekt

Vi viser til oversending frå Bergen kommune 24.05.2024. Vi seier oss leie for at saka har teke lang tid hjå Statsforvaltaren.

### Vedtak

**Forbodet mot overnatting i føresegn § 2-2 i ny lokal forskrift om politivedtekt for Bergen kommune av 06.03.2024, sak 57/24, er ulovleg. Overnattingsforbodet i føresegn § 2-2 vert oppheva, og kan dermed ikkje handhevast. Resten av føresegn § 2-2 og vedtaket om politivedtekter elles, er lovleg. Saka vert sendt attende til kommunen for eventuell vidare handsaming.**

### Bakgrunn for saka

Bergen bystyre handsama sak om «*Ny lokal forskrift om politivedtekt for Bergen kommune*» i møte 06.03.2024, sak 57/24.

Statsforvaltaren viser til handsaminga og vedtaket i sak 57/24, slik det er attgjeve i møteprotokollen frå bystyremøtet,<sup>1</sup> med følgjande protokolltilførsel:

«... Mikkel Grüner (SV) fremsatte på vegne av A, SV, MDG, V, R og KrE følgende protokolltilførsel:

*Disse partiene vil poengtere at bystyret ikke har fått framlagt en vurdering fra byrådet i etterkant av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) brev om behandlingen av forslag til ny lokal forskrift om politivedtekt for Bergen kommune. I brevet anbefaler NIM at 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.*

*Videre skiver NIM at «Det er etter vårt syn nødvendig for å sikre en betryggende oppfyllelse av menneskerettighetene.»*

<sup>1</sup> <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bk360/9999797/Protokoll-Bergen-bystyre-06-03-2024>



*Da det ikke foreligger en slik vurdering mener disse partiene at saken ikke er tilstrekkelig opplyst og det hefter store usikkerheter ved lovligheten av vedtaket i bystyret. Det varsles derfor lovlighetskontroll av saken. ...»*

Bystyrerepresentantane Rune Bakervik (Ap), Mikkel Grüner (SV), Thor Haakon Bakke (MDG), Per Arne Larsen (V), Mailiss Solheim-Åkerblom (R) og Joel Ystebø (KrF) har deretter kravd lovlegkontroll av vedtaket i sak 57/24.

Kravet 13.03.2024 er grunngeve med at saka ikkje var godt nok opplyst, og at vedtaket kan vere i strid med Grunnlova (Grl.) § 102 og den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 8 om retten til privatliv, og med forbodet mot nedverdiggande og umenneskeleg behandling i Grl. § 93 og EMK art. 3.

Kravsstillarane viser vidare til tilrådinga frå Norges Institusjon for Menneskerettigheter (NIM), som bystyret mottok i forkant av sak 57/24. Det er opplyst at brevet vart teke opp i forretningsutvalet dagen før bystyremøtet, der fleire representantar skal ha etterspurt ei konkret vurdering av innhaldet og problemstillingane i brevet. Det same vart etterspurt under debatten i bystyret, jf. tilførsel til protokollen. Det vart ikkje gjort nokon supplerande vurderingar av forholdet til Grunnlova eller EMK før vedtak i saka, som etter representantane sitt syn dermed ikkje kan seiast å ha vore forsvarleg opplyst.

I tillegg til innvendingane mot sakshandsaminga og saksopplysinga, stiller kravsstillarane også spørsmål om forskrifta kan ha fått eit ulovleg innhald, ut frå skrankane, prinsippa og dei kommunale pliktene som følgjer av Grunnlova og EMK. Kravsstillarane bad også om den nye forskrifta ikkje måtte setjast i verk før det var avklara om innhaldet var lovleg, jf. koml. § 27-3 femte ledd.

Statsforvaltaren viser elles til kravet 13.03.2023.

Bergen bystyre handsama kravet i møte 08.05.2024, sak 143/24. Bystyret vedtok, med 35 mot 32 stemmer, å halde fast ved vedtaket i sak 57/24. Ved handsaminga av kravet vart det også framsett ein merknad frå representanten Thor Haakon Bakke (MDG), om bruksområdet for overnattingsforbodet overfor fattige, tilreisande EØS-borgarar. Merknaden fekk 32 stemmer og fall.

Statsforvaltaren viser til møteprotokollen og til oversendinga frå kommunen. Det går elles fram av saksdokumenta at kommunen si oversending av ny forskrift til Politidirektoratet for godkjenning er sett på vent, til kravet om lovlegkontroll er avgjort.

## **Regelverk**

Lovlegkontroll med kommunale vedtak er regulert i kommunelova kapittel 27.

Etter kommunelova § 27-1 kan tre eller fleire medlemmer av kommunestyret saman bringe avgjerder inn for departementet til kontroll av om avgjerda er lovleg. Kravet må vere sett fram innan tre veker frå avgjerda vart teken.

For kommunale vedtak er Statsforvaltaren delegert avgjerdsrett, jf. FOR-2019-08-30-1096 kap. IX frå Kommunal- og distriktsdepartementet. Nærare retningslinjer for lovlegkontroll er gitt i rundskriv H-2299 av 21.10.2013.

Dersom eit kommunalt vedtak vert teke opp til kontroll, skal Statsforvaltaren etter § 27-3 bokstav a til c ta stilling til om:



- innhaldet i vedtaket er lovleg
- vedtaket er gjort av nokon som har myndigheit til å ta slik avgjerd
- vedtaket har kome til på lovleg måte

Statsforvaltaren skal oppheve vedtaket dersom det er gjort feil som gjer vedtaket ugyldig.

### **Statsforvaltaren si vurdering**

Vi fastslår først at kravet er sett fram av nokon som har rett til å krevje lovlegkontroll, og at kravet er framsett innanfor fristen på tre veker. Vedtaket i sak 57/24 er også ei avgjerd som kan takast opp til kontroll, jf. § 27-1 første ledd.

#### *Vedtaksmyndigheit*

Ifølgje politilova § 14 ligg vedtaksmyndigheiten for politivedtekter hjå kommunen, så skal dei godkjennast av politidirektoratet, jf. rundskriv 2018/002 av 13. februar 2018.

Det er Bergen bystyre som har vedteke den lokale forskrifta. Bystyret er kommunen sitt øvste organ, og dei har dermed myndigheit til å gjere vedtaket i denne saka. Bystyret har valt å få lovlegkontrollen handsama før vedtektene vert sende til godkjenning til Politidirektoratet.

Vedtaket er difor gjort av rett myndigheit.

#### *Innhaldet i vedtaket og om det er kome til på lovleg måte*

Dei sentrale spørsmåla i lovlegkontrollen er om innhaldet i føresegn § 2-2 i politivedtekta er lovleg og om føresegna har kome til på lovleg måte, jf. kommunelova § 27-3 bokstav a og c. Føresegna i politivedtekta § 2-2 lyder:

*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.*

Samanlikna med normalpolitivedtekta § 2-2, har Bergen kommune lagt til ordet «overnatting» til oppramsinga.

Brot på overnattingsforbodet kan straffast med bot eller fengsel i inntil tre månader, jf. politilova § 30 nr. 4. Politiet kan også gje pålegg om bortvising eller fjerning, jf. politilova § 7.

Kravsstillarane hevdar at saka ikkje er godt nok opplyst, sidan det ikkje vart gjort noko vurdering av kommunens plikter etter Grunnlova og EMK før saka vart ferdig handsama. Særskilt viser kravsstillarane til at overnattingsforbodet ikkje vart vurdert opp mot moment i brev frå NIM. Slik vi forstår kravet, meiner kravsstillarane at saka skulle hatt ei slik vurdering før ho vart lagt fram for bystyret, og at ho i mangel av ei slik vurdering var for dårleg opplyst.

Krav til opplysning av sak som gjeld forskrift, finn vi i forvaltningslova § 37. I tillegg set kommunelova § 13-1 tredje ledd, jf. § 10-2 krav til at byrådet syter for at ei sak er forsvarleg utgreidd når ho vert lagt fram for bystyret.



Forvaltningslova § 37 seier at ei sak skal vere «så godt opplyst som mulig», og kommunelova seier at saka skal vere «forsvarlig utredet». Det er ikkje klare krav til kva som ligg i opplysning og utgreiing av saker som gjeld kommunale forskrifter. Rettleiinga «forskriftsarbeid for kommuner»<sup>2</sup> seier mellom anna følgjande om utgreiing:

*«Utredningen i saksframlegget må gjøre rede for bakgrunnen for forslaget. De eksisterende reglene bør omtales, og det bør påpekes hvorfor kommunen mener det er behov for nye forskrifter. Innholdet i de nye forskriftsbestemmelsene må beskrives.*

*Videre må utredningen gi en vurdering av hvilke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser forskriftene kan få for næringsliv, organisasjoner, privatpersoner og offentlige instanser. Utredningen må omtale både utgifter, inntekter, innsparinger og praktiske konsekvenser som kan oppstå.»*

Det går fram av juridisk litteratur at utgreiingsplikta «må antas å gjelde så vel vurderingspregede forhold som rettslige og faktiske forhold av betydning»<sup>3</sup>. Kva konsekvensar ein regel kan få, må opplagt liggje innanfor utgreiingsplikta. Vi må difor leggje til grunn at både kartlegging av slike konsekvensar, og kommunens vurderingar av desse, vert rekna som å vere omfatta av omgrepa opplysning og utgreiing av saka.

Det vil i stor grad vere dei konkrete omstenda i saka som må vurderast for å avgjere om saka er tilstrekkeleg opplyst. Det kan til dømes vere tida ein har til rådvelde, kva moglegheiter ein har for utgreiing av saka, kor inngripande og omfattande vedtaket er, med vidare.

Spørsmålet er om det generelle overnattingsforbodet i tettbygd strøk er i strid med Grunnlova § 102 og § 93 og EMK artikkel 8 og artikkel 3, og dernest om den lokale forskrifta er så godt opplyst som mogleg før ho er vedteken, jf. forvaltningslova § 37.

### Retten til privatliv

Vi ser først på kva som ligg i retten til privatliv. Retten til privatliv er heimla i Grunnlova § 102:

*«Alle har rett til respekt for privatlivet og familielivet sitt, for heimen sin og kommunikasjonen sin....*

*Dei statlege styresmaktene skal sikre eit vern om den personlege integriteten.»*

Høgsterett har lagt til grunn at Grunnlova § 102 skal tolkast i lys av EMK art 8.<sup>4</sup> Den vidare vurderinga vil derfor bli gjort etter EMK artikkel 8. Føresegna lyder slik:

1. *Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.*
2. *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*

---

<sup>2</sup> [Forskriftsarbeid for kommuner - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

<sup>3</sup> Frihagen, Forvaltningsrett (1992) bind II, kap 12.2.

<sup>4</sup> Sjå eksemplvis Rt. 2014 s. 1105 og Rt. 2015 s. 93



*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 kjernen av retten til privatliv er den fysiske og psykiske integriteten og personlege autonomien til individet.<sup>5</sup> Straff i seg sjølv vil som utgangspunkt ikkje utgjere eit inngrep i retten til privatliv. Det kan likevel vere eit inngrep dersom ein person blir tvinga til å velje mellom å bli straffa eller å avstå frå djupt personlege val eller handlingar som dekkjer grunnleggjande behov.

I *Lacatus mot Sveits (2021)* kom den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) til at eit generelt tiggeforbod var eit inngrep i retten til privatliv, ettersom tigging var ein av få tilgjengelege måtar som klagaren kunne sikre sine behov og sitt menneskeverd på. Etter vårt syn vil det same gjere seg gjeldande ved ei kriminalisering av å sove ute eller på gata. Å sove er eit grunnleggjande behov som alle menneske har. Dersom ein person ikkje har ein reell alternativ overnattingsstad og dermed må velje mellom å sove ute eller å bli straffa, så vil overnattingsforbodet utgjere eit inngrep i retten til privatliv etter art. 8.

Inngrep i retten til privatliv vil likevel vere lovleg dersom det er i samsvar med lova, forfølgjer eit lovleg formål og er naudsynt og ikkje for strengt opp mot samfunnsinteressa, jf. art. 8 andre avsnitt.

Vi er einige med Bergen kommune at lovkravet er oppfylt. Vidare er vi einige i at inngrepet er grunngeve med eit lovleg formål, jf. omsynet til den «offentlege tryggleik» og å «førebyggje uorden». Det avgjerande er derfor om inngrepet er «naudsynt i eit demokratisk samfunn».

I EMD-praksis er uttrykket «naudsynt i eit demokratisk samfunn» forstått slik at det må føreligge «a pressing social need» og at inngrepet må være «proportionate to the legitimate aim pursued».<sup>6</sup>

Ordlyden «naudsynt i eit demokratisk samfunn» tilseier at inngrepet må kunne forsvarast ut frå demokratiske verdiar, slik som respekt for menneskeverdet og vern mot vilkårlege avgjerder og unødvendig maktbruk.<sup>7</sup> Retten til privatliv er ein grunnleggjande menneskerett som trygger personleg autonomi og verdigheit. Retten til privatliv står derfor sterkt, og inngrep må ikkje gå lengre enn det som er naudsynt for å kunne oppnå formålet.

EMD har ikkje etter vår kjennskap avsagt dommar som gjeld overnattingsforbod, men EMD har avsagt ei rekkje dommar som gjeld vedtak om utkastning frå kommunale bustadar eller bortvising frå ulovlege rom-busetnadar.<sup>8</sup> Dommane slår fast at EMK artikkel 8 ikkje gir personar eit krav på å få tilbod om bustad frå staten, men syner at føresegna gir eit sterkt vern mot å bli gjort bustadlaus. EMD legg stor vekt på om nasjonale myndigheiter har gjort ei grundig vurdering av om inngrepet eller forbodet er for strengt opp mot samfunnsbehova, og om dei har tatt omsyn til enkeltpersonane

---

<sup>5</sup> Sjø Rt. 2015 s 93 avsnitt 58

<sup>6</sup> Jf. eksempelvis *Sunday Times mot Storbritannia* og *Olsson mot Sverige*

<sup>7</sup> Sjø *N.H. m.fl. v. Frankrike* (2020) avsnitt 156 der EMD slår fast at respekt for menneskeverd er ei grunnleggjande demokratisk verdi

<sup>8</sup> Sjø eksempelvis *Yordanova mot Bulgaria* (2012), *McCann mot Storbritannia* (2008) og *Chapman mot Storbritannia* (2001)



sine interesser og rettar.<sup>9</sup> Dersom myndigheitene ikkje har gjort ei grundig vurdering av dette, får dei påståtte samfunnsbehova mindre vekt.<sup>10</sup> EMD har også lagt vekt på om det er tilstrekkelege prosessuelle rettstryggleiksgarantiar på plass, slik som moglegheit for rettsleg overprøving av vevinga mellom inngrep eller forbod og samfunnsinteressene.<sup>11</sup>

Det same må gjelde for tiltak som rammar dei som allereie er bustadlause, ved å kriminalisere det å sove utandørs. Vi viser her til at menneskerettsrådet til FN har rådd statar frå å kriminalisere heimløyse, inkludert det å sove ute.<sup>12</sup> Dette støttar eit streng vurdering av om forbodet er naudsynt.

Saka *Yordanova mot Bulgaria* gjaldt eit pålegg om at romar som hadde busett seg ulovleg på kommunal eigedom i fleire tiår, måtte fjerne seg frå området.<sup>13</sup> EMD la til grunn at romar var ei utstøytt og sosialt vanskelegstilt samfunnsgruppe i Bulgaria, og at slike marginaliserte grupper kan trenge hjelp frå myndigheitene for å kunne nyte dei same rettane som majoritetsbefolkninga. At det var snakk om ei sårbar samfunnsgruppe, var ein relevant faktor som måtte inngå i vurderinga av om inngrepet var for strengt ut frå samfunnsbehovet. Vidare var det relevant om myndigheitene hadde gjort tilstrekkelege tiltak for å sikre respekten til privatlivet ved gjennomføringa av fjerningspålegget, til dømes ved å tilby hjelp til å finne alternativ teltplass eller kommunale bustadar til dei råka.<sup>14</sup>

Føresegna forbyr «*overnatting, camping, telting eller lignende*» på offentleg stad. Ordlyden er etter ei naturleg forståing så vid at han omfattar alle former for utandørs overnatting. Overnattingsforbodet vil ramme alle former for utandørs overnatting uavhengig av grunnen personen har for å overnatte. Sjølv om overnattingsforbodet ikkje er retta mot ei spesifikk etnisk eller sosial gruppe, er det på det reine at forbodet vil kunne ramme sårbare og lite ressurssterke personar i samfunnet, som kan trenge hjelp for å kunne nyte sine rettar. Det vil seie at politiet vil få heimel til å vise bort, bøteleggje eller fengsle alle som overnattar på offentleg stad, uavhengig av dei konkrete omstenda og kva som er rimeleg.

Avgrensinga «i tettbygde strøk» har i realiteten liten avdempande verknad for dei sårbare gruppene, sidan desse gruppene i hovudsak oppheld seg i sentrumsområda. Store delar av kommunen består av tettbygde strøk i form av sentrumsområde, bustadområde eller næringsområde. Forbodet vil difor i praksis medføre eit vidt forbod mot utandørs overnatting for sårbare grupper på offentleg stad i dei delane av kommunen dei oppheld seg.

Føresegna inneheld ikkje avgrensingar for bustadlause eller sårbare personar som ikkje har reelle alternativ til å sove utandørs. Vidare ligg det heller ikkje føre nokon prosessuelle rettstryggleiksgarantiar for å sikre rettane til individet før ei eventuell bortvising finn stad.

---

<sup>9</sup> Sjå *Chapman mot Storbritannia* (2001) avsnitt 114

<sup>10</sup> Sjå *Yordanova mot Bulgaria* (2012) avsnitt 127

<sup>11</sup> Sjå *Yordanova mot Bulgaria* (2012) avsnitt 144

<sup>12</sup> Sjå Menneskerettsrådets 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), sjå særleg avsnitt 66(c) i nemnde prinsipp

<sup>13</sup> Sjølve pålegget ble ikkje kjent ulovleg, sidan det var ein ulovleg busetnad, men gjennomføringa av bortvisinga utgjorde eit uforholdsmessig inngrep i romane sin rett til privatliv etter artikkel 8.

<sup>14</sup> Sjå *Yordanova mot Bulgaria* (2012) avsnitt 129-137



Sidan det er snakk om ein straffeheimel, er vi i kjernen av legalitetsprinsippet, jf. Grunnlova § 113. Omsynet til at føresegna skal vere klar og føreseieleg må derfor få avgjerande vekt i tolkinga. Ein kan derfor ikkje gjere ei innskrenkande tolking basert på at formålet er å regulere campingturisme. Det er etter vårt syn altså ikkje relevant at kommunen legg til grunn at politiet ikkje kjem til å handheve forbodet med bøter eller fengselsstraff, all den tid føresegna gir heimel til slike sanksjonar. Vidare kan bortvising og fysisk fjerning i seg sjølv vere eit inngrep i retten til privatliv.

I nokre tilfelle kan kommunen ha plikt til å tilby overnattingsalternativ til sårbare personar.<sup>15</sup> Om slike tilbud ikkje finst eller er utilstrekkelege, slik at det ikkje finst realistiske alternativ til å sove ute, er etter vårt syn relevant i vurderinga av overnattingsforbodet.

Det følgjer av EMD-praksis at det er relevant om det legitime formålet kan oppnåast med mindre inngripande tiltak.<sup>16</sup> Kommunen meiner regelen er naudsynt for at politiet skal kunne handheve overnattingsforbodet effektivt, ved at ein unngår å måtte trekke ei nedre grense for camping. Kommunen har ikkje dokumentert faktiske vanskar ved handhevinga, sidan det er eit nytt forbod. Politidirektoratet, som er det øvste forvaltningsnivået i politiet, har sjølv valt formuleringa «telting, camping e.l.» i normalvedtektene. Politidirektoratet har uttalt at «Det er ønskelig at kommunene bruker normalpolitivedtektens system og ordlyd for de bestemmelser kommunen ønsker å vedta.»<sup>17</sup>

Statsforvaltaren kan ikkje sjå at kommunen har vurdert konsekvensane av eit generelt overnattingsforbod for bustadlause eller andre som søv på gata. Det går difor ikkje fram av saka kva konsekvensar dette kan ha for sårbare grupper, og heller ikkje korleis kommunen har vektlagt uheldige verknader forbodet kunne få for sårbare grupper, opp mot omstenda som talar for eit slikt forbod. Mangelen på ei vurdering av overnattingsforbodet opp mot tilgjengelege overnattingstilbod og moglege avdempande vilkår og rettstryggleiksgarantiar, gjer det også vanskeleg å vurdere om det ligg føre presserande samfunnsbehov for det generelle overnattingsforbodet.

Det går ikkje fram av utgreiinga av saka kvifor det ligg føre eit presserande behov for eit generelt overnattingsforbod i tillegg til campingforbodet, når formålet ein vil til livs er camping. Dette gjer det uvisst om kommunen kunne ha oppnådd formålet om å styre og regulere campingturisme og førebyggje uorden med ein mindre inngripande regel, utan å vedta eit generelt overnattingsforbod.

Vi nemner også at NIM publiserte ein temarapport etter at Oslo kommune innførte eit tilsvarande overnattingsforbod i 2013. NIM konkluderte med at den generelle utforminga av overnattingsforbodet i seg sjølv ikkje oppfyller kravet om at inngrepet står i høve til samfunnsinteressa, og dermed krenkjer retten til privatliv etter artikkel 8.<sup>18</sup> Dette underbyggjer vårt syn om at konsekvensane for sårbare grupper må utgreiast tilstrekkeleg.

---

<sup>15</sup> Sjå *M.S.S mot Belgia og Hellas* (2011) avsnitt 249–264, *N.H. m.fl. v. Frankrike* (2020) avsnitt 155–188 og *Moldovan m.fl. mot Romania* (2005) avsnitt 102–114

<sup>16</sup> Sjå eksempelvis *Lacarus mot Sveits* (2021) avsnitt 114

<sup>17</sup> Sjå rundskriv 2018/002 av 13. februar 2018

<sup>18</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter, «Temarapport – Kriminalisering av hjemløshet i Oslo: en undersøkelse» (2015) <[https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2017/11/Temarapport\\_Kriminalisering-av-hjemløshet-i-Oslo.pdf](https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2017/11/Temarapport_Kriminalisering-av-hjemløshet-i-Oslo.pdf)>



Krav til opplysning av saka skal vurderast konkret i den enkelte saka. Saka gjeld ein inngripande regel, og i slike saker står legalitetsprinsippet sterkt, og det er dermed praksis for strengare krav til vurderingar frå myndighetene av relevante interesser og omsyn. Vi kan ikkje sjå at omsynet til å spare tid i dette tilfellet kan gå føre omsynet til ei tilstrekkeleg vurdering av ein inngripande regel. Det er vår vurdering at det ikkje låg føre særlege omsyn i denne saka som tilsa at sjølve overnattingsforbodet måtte vedtakast raskt. Vidare var det heller ikkje omstende som hindra kommunen i å vurdere konsekvensane for sårbare grupper, og det var dermed ikkje vanskeleg for kommunen å faktisk kunne gjennomføre ei slik vurdering. Vi har etter dette kome til at kommunen ikkje har gjort ei god nok utgreiing av konsekvensane av overnattingsforbodet. Det er difor gjort feil ved sakshandsaminga.

Vi har etter det som er nemnt over, konkludert med at saka ikkje er tilstrekkeleg utgreidd, jf. forvaltningslova § 37 første ledd. Vi kan ikkje utelukke at sakshandsamingsfeilen har verka inn på innhaldet i vedtaket, jf. forvaltningslova § 41. Overnattingsforbodet er derfor ugyldig, som følge av sakshandsamingsfeil, og vedtaket er dermed ulovleg.

Når vedtaket ikkje er tilstrekkeleg utgreidd, er det vanskeleg å ta stilling til innhaldet i vedtaket, om overnattingsforbodet er i strid med Grunnlova § 102, jf. EMK artikkel 8. Vi kan ikkje, slik saka er opplyst, ta endeleg stilling til om inngrepet er «nødvendig i eit demokratisk samfunn», det vil seie om det er for strengt, sett opp mot det legitime formålet om å førebyggje uorden, sikre offentleg tryggleik og regulere campingturisme. For resultatet av lovlegkontrollen er det heller ikkje nødvendig, sidan det er gjort feil ved sakshandsaminga som gjer vedtaket ugyldig.

#### *Forbod mot tortur, umenneskeleg eller nedverdiggande behandling eller straff*

Det er også gjort gjeldande at overnattingsforbodet kan vere i strid med Grunnlova § 93 andre ledd, jf. EMK artikkel 3. Sjølv om det ikkje er nødvendig for resultatet av lovlegkontrollen, har vi difor også vurdert overnattingsforbodet opp mot Grunnlova § 93 andre ledd, jf. EMK artikkel 3.

Følgjande går fram av Grunnlova § 93 andre ledd:

*«Ingen må utsetjast for tortur eller anna umenneskeleg eller nedverdiggande behandling eller straff.»*

Vi ser at ordlyden i Grunnlova er likelydande med EMK artikkel 3:

*«Ingen må bli utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggande behandling eller straff.»*

Spørsmålet i vår sak er om overnattingsforbodet i § 2-2 utgjer ei «umenneskeleg eller nedverdiggande behandling eller straff».

EMD-praksis viser at terskelen for å bruke artikkel 3 er relativ og krev ei konkret vurdering av omstenda.<sup>19</sup> Forholdet må likevel vere alvorleg for å kunne bli rekna som ei krenking av føresegna.

---

<sup>19</sup> Jf. eksempelvis *Opuz mot Tyrkia* (2009) avsnitt 158, *Dordevic mot Kroatia* (2012) avsnitt 94 og *E. M mot Romania* (2012) avsnitt 57





Torturforbudet skal sikre grunnleggjande demokratiske verdiar og er eit uttrykk for respekten for menneskeverdet.<sup>20</sup> Det er derfor relevant om omstenda er eigna til å audmjuke eller fornede eit individ, vise ein mangel på respekt for hans/hennar verdigheit eller å skape frykt, engste eller kjensle av å vere underlegen på ein måte som kan bryte ned fysisk eller psykisk motstandskraft. Formålet eller motivet bak handlinga/forholdet er relevant, men ikkje nødvendigvis avgjerande.<sup>21</sup>

Vi erkjenner at det vil kunne opplevast som audmjukande og nedverdigande å bli vekt frå søvnen og tvinga til å fjerne seg frå staden om ein ikkje har andre reelle overnattingsalternativ. Vi kan likevel ikkje sjå at innføringa av overnattingsforbudet i seg sjølv overstig minimumsterskelen av alvorsgrad til å utgjere ei krenking av artikkel 3, sett i lys av at formålet bak føresegna er å regulere campingturisme.

Vi konkluderer etter dette med at politivedtekta § 2-2 ikkje utgjør ei krenking av EMK artikkel 3 eller Grunnlova § 93.

*Følgjer av at overnattingsforbudet i føresegn § 2-2 er ulovleg*

Vi har konkludert med at overnattingsforbudet er ulovleg og ugyldig. Ifølgje kommunelova § 27-3 fjerde ledd skal vedtak, som i lovlegkontroll vert funne ugyldige, opphevast.

Dette reiser spørsmålet om:

1. heile vedtaket om politivedtekt er ugyldig, eller om
2. berre den enkelte føresegn § 2-2 er ugyldig, eller om
3. berre overnattingsforbudet innanfor § 2-2 er ugyldig, slik at resten av føresegn § 2-2 og resten av forskrifta er gyldig.

Hovudregelen i norsk forvaltningsrett er at eit vedtak ikkje vert ugyldig lenger enn det ugyldigheitsgrunnen tilseier. Ved forskrifter som er samansette av fleire føresegner, kan det bli spørsmål om det er slik samanheng mellom føresegnene at fleire må setjast til side når berre den eine føresegna er ugyldig.<sup>22</sup>

Statsforvaltaren kan ikkje sjå at overnattingsforbudet i § 2-2 har slik samanheng med dei andre føresegnene i politivedtektene at det talar for at resten av politivedtektene er ugyldige. Vidare har sjølve overnattingsforbudet innanfor føresegn § 2-2 ei heilt sjølvstendig betydning, og er del av ei oppramsing av fleire handlingar som er forbodne. Dersom ein tek bort overnattingsforbudet frå føresegna, ser vi at føresegna likevel vil ha eit sjølvstendig innhald og ein sjølvstendig verknad uavhengig av overnattingsforbudet, sjølv om det totale innhaldet i føresegna vert noko endra.

<sup>20</sup> Sjå *N.H. m.fl. v. Frankrike* (2020) avsnitt 156.

<sup>21</sup> Sjå *N.H. m.fl. v. Frankrike* (2020) avsnitt 159, *M.S.S mot Belgia og Hellas* (2011) avsnitt 220 og *Khlaifia mfl. mot Italia* (2016) avsnitt 159-160.

<sup>22</sup> Sjå Eckhoff/Smith forvaltningsrett 11. utg. kap. 30, s 480.



Vi har etter dette come til at det berre er forbodet mot «overnatting» som er ugyldig, og at resten av føresegn § 2-2 og resten av den vedtekne politivedtekta er gyldig.

Overnattingsforbodet vert oppheva, og kan ikkje lovleg handhevast. Resten av føresegn § 2-2, sett bort frå overnattingsforbodet, og resten av politivedtektene er gyldige og lovleg vedtekne.

Om Bergen kommune ønskjer å innføre overnattingsforbod, må dette handsamast som ei ny sak om endring av politivedtektene. Innretninga av og grunngevinga for denne type føresegn bør i så fall vurderast i lys av det som er vektlagt i vår vurdering over.

### **Oppsummering**

Kravet om lovlegkontroll er sett fram av nokon som har rett til å krevje lovlegkontroll, og kravet er framsett innanfor fristen på tre veker. Vedtaket i sak 57/24 er også ei avgjerd som kan takast opp til kontroll, jf. § 27-1 første ledd.

Bystyret er rett myndigheit til å gjere vedtak om nye politivedtekter, jf. Politilova § 14.

Vi har come til at det er gjort feil i sakshandsaminga, ved at regelen ikkje er godt nok utgreidd om konsekvensar overnattingsforbodet kan få for sårbare grupper. Dette kan ha påverka innhaldet i vedtaket. Når vedtaket ikkje er tilstrekkeleg utgreidd, er det vanskeleg å ta stilling til innhaldet i vedtaket, om overnattingsforbodet er i strid med Grunnlova § 102, jf. EMK artikkel 8. For resultatet av lovlegkontrollen er det heller ikkje nødvendig, sidan det er gjort feil ved sakshandsaminga som gjer vedtaket ugyldig.

Overnattingsforbodet er ugyldig, som følgje av sakshandsamingsfeil, og vedtaket er ulovleg.

Statsforvaltaren har konkludert med at det berre er forbodet mot overnatting som er ugyldig, slik at resten av føresegn § 2-2 og resten av den vedtekne politivedtekta er gyldige.

Dersom Bergen kommune ønskjer å innføre overnattingsforbod, må dette eventuelt handsamast som ei ny sak om endring av politivedtektene.

Vi ber om at kommunen orienterer kravsstillarane om resultatet i saka.

Med helsing

Liv Signe Navarsete  
statsforvaltar

Gunnar O. Hæreid  
ass. Statsforvaltar

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

FOLK ER FOLK

Thorvald Meyers gate 83B

0552

OSLO