

Til: Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Fra: Marius Emberland, professor, Handelshøyskolen BI
Dato: 8. april 2026
Tema: Statens juridiske handlingsrom for å regulere flyktningers mulighet til å flytte mellom kommuner i større grad enn i dag

1. Bakgrunn

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt meg i oppdrag å utrede det rettslige handlingsrommet for å regulere flyktningers mulighet til å flytte mellom kommuner i større grad enn i dag, og hvordan dette eventuelt kan gjøres.

Oppdragets bakgrunn og nærmere innhold er omtalt i bilag 1 til oppdragsavtalen og departementets pressemelding 14. januar 2026.¹ Det er nyttig å rekapitulere hovedpunktene.

I Norge er det i utgangspunktet fritt for enhver å flytte mellom kommuner. Det gjelder også for flyktninger, her i betydningen utlendinger med beskyttelsesbehov (og deres nærmeste familiemedlemmer) med innvilget oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven.²

Nyankomne flyktninger vil i mange tilfeller være avhengig av økonomisk støtte fra det offentlige i form av sosiale tjenester – samfunnets nedre sikkerhetsnett for velferdsordninger regulert i kapittel 4 i sosialtjenesteloven.³ Sentrale ytelser er stønad til livsopphold (§ 18) og midlertidig botilbud (§ 27). Loven gjelder som utgangspunkt alle «som oppholder seg i riket». Det er åpnet for begrensninger i forskrift for personer som ikke er norske statsborgere eller har bopel i riket (§ 2 første ledd andre punktum). Flyktninger tilhører denne kategorien. Sosialtjenesteforskriften regulerer rett til sosiale tjenester for flyktninger og andre som ikke er norske statsborgere eller har bopel i Norge.⁴

Med utgangspunkt i avtale mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og den enkelte kommune, fatter IMDi vedtak om bosettingskommune for flyktingen. For kommuner som bosetter flyktninger, gis et integreringstilskudd. Det skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting, kvalifisering og integreringsarbeidet i fem år. Flyktninger som bosettes etter avtale, har rett til introduksjonsprogram, introduksjonsstønad ved deltakelse i introduksjonsprogram (se integreringsloven)⁵ og sosialhjelp i bosettingskommunen. Etter femårsperioden har den til

¹ Avtale inngått 13. januar 2026. Oppdragsbeskrivelsen fremgår av bilag 1 til avtalen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet: «[Regjeringen ber om offentlig utredning for å begrense uønsket sekundærflytting](#)», pressemelding 14. januar 2026.

² Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

³ Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

⁴ Forskrift 16. desember 2011 nr. 1251 om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge (sosialtjenesteforskriften).

⁵ Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).

enhver tid gjeldende oppholdskommunen ansvar for å yte sosiale tjenester til flyktningen, slik tilfellet er for andre med tilsvarende behov som flytter mellom kommuner.⁶

Før utløpet av femårsperioden representerer gjeldende regulering av sosiale tjenester en indirekte begrensning i mulighet til å velge oppholdskommune for flyktninger som er avhengig av støtte etter sosialtjenesteloven. Det følger av sosialtjenesteforskriften § 3 at hvis en flyktning flytter fra kommunen som mottar integreringstilskudd for personen, kan tilflyttingskommunen avslå søknaden med henvisning til bosettingskommunens ansvar. Det er unntak for tilfeller der det dette er «åpenbart urimelig».⁷

Mange kommuner varsler om stor tilflytting av flyktninger opprinnelig bosatt i andre kommuner, både etter utløpet av det femårige integreringstilskuddsperioden og tidligere. Dette kan innebære negative utfordringer for den enkelte flyktning, men også for tilflyttingskommunen i form av økte kostnader til sosialhjelp eller andre offentlige ytelser, økt barnefattigdom og opphopning av levekårsutfordringer. Oppdragsbeskrivelsen viser til funn som bekrefter utfordringene ved negativ sekundærflytting, og jeg legger dem til grunn.⁸

2. Rammene for utredningen

2.1 Oppdragets hovedspørsmål

Departementet har bedt om en utredning av det rettslige handlingsrommet for å regulere flyktningers mulighet til å flytte mellom kommunene i større grad enn i dag og hvordan dette i så fall kan gjøres. Disse spørsmålene er fremhevet:

- Er det adgang til å stille vilkår om at flyktninger må være selvforsørget (ikke avhengig av økonomiske ytelser fra det offentlige) for å kunne flytte til en kommune etter fem år, og hvor lenge er det eventuelt adgang til dette bl.a. i lys av den enkeltes botid, oppholdsgrunnlag og statsborgerskap? På bakgrunn av dette, vurdert om det er adgang til å utvide tidsperioden i bestemmelsen i sosialtjenesteforskriften § 3 generelt eller kun til utvalgte kommuner/bydeler.
- Er det adgang til å nekte flyktninger å flytte til utvalgte kommuner eller bydeler/områder, for å forhindre opphopning av levekårsutfordringer, og hvor lenge kan man eventuelt gjøre det?
- Hvilke hensyn er relevante å vektlegge for å begrunne egner regler for flyktninger.

Det er åpnet for at andre aspekter kan drøftes.

⁶ Sosialtjenesteloven § 3 første ledd.

⁷ Tilsvarende følger også av sosialtjenesteforskriften § 2 annet ledd for flyktninger som på eget initiativ flytter fra statlig innkvartering (asylmottak) til en ny kommune.

⁸ Det er vist til SSBs monitor for sekundærflytting (<https://www.ssb.no/befolkning/monitor-for-sekundaerflytting>) og Ida Kjeøy mfl.: *Flytting etter bosetting. Muligheter og utfordringer ved sekundærflytting blant flyktninger* (Fafo-rapport 2025: 14) (Fafo og Oslo Economics 2025).

2.2 Grunnloven og folkerettslige forpliktelser som ramme

Politiske vurderinger av om rettslig mulige tiltak bør innføres, faller utenfor oppdraget. Utredningen er begrenset til det rettslige handlingsrommet innenfor rammene av Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser. Oppdragsbeskrivelsen viser særlig til barnets beste, den menneskerettslige bevegelsesfriheten, det menneskerettslige diskrimineringsforbudet og FNs flyktningkonvensjon artikkel 23 og 24. Grovt sagt pekes på to sett av regler: menneskerettslige krav og krav i Flyktningkonvensjonen (FK).

Relevante krav som følger av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner – som FNs barnekonvensjon (BK), Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) – er norsk rett og dermed uten videre bindende for myndighetene, enten som formell lov,⁹ eller – i noen grad – ved rettighetsbestemmelser i Grunnloven med parallelt innhold som konvensjonene.¹⁰

Flyktningkonvensjonen er ikke norsk lov. Norsk rett bygger imidlertid på et prinsipp om at formelle lover og underliggende regelverk antas å være i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser (presumsjonsprinsippet).¹¹ Dette innebærer også forventninger til at regulering skjer innenfor folkerettens rammer selv om den ikke er en del av intern rett. Utlendingsloven, som danner grunnlaget for flyktnings oppholdsstatus i Norge, skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling.¹² Flyktningkonvensjonen er et slikt regelsett. Jeg legger til grunn at premisset for utredningen her er å operere innenfor rammene av FK selv om den formelt sett ikke har status som norsk rett på samme måte som de menneskerettslige kravene.

Mandatet viser også til EUs rasediskrimineringsdirektiv.¹³ Mer generelt vil deler av relevant EU-rett ha betydning for vurderingene, som jeg kommer tilbake til.

2.3 Presisering av min forståelse

Departementet etterspør ytterammene for statens adgang til å begrense flyktnings flytting mellom kommuner i Norge. Jeg legger til grunn at utredningen både spør etter muligheten for generelt å forby flyktninger å flytte mellom kommuner uansett økonomisk bæreevne, og handlingsrommet for å begrense mobiliteten for flyktninger som er avhengig av økonomiske ytelser fra det offentlige.

⁹ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 gjør flere av konvensjonene til norsk lov. FNs rasediskrimineringskonvensjon er innført i norsk rett ved lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) § 5.

¹⁰ Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 med senere endringer, kapittel E.

¹¹ Se f.eks. Høyesteretts storkammeravgjørelse i HR-2024-982-S avsnitt 88 med videre henvisninger.

¹² Utlendingsloven § 4.

¹³ EUs rasediskrimineringsdirektiv (2000/43/EF) er ivaretatt i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.

Både direkte og indirekte begrensninger i muligheten for å flytte mellom kommuner har en side til retten til bevegelsesfrihet, som omfatter retten til valg av bosted. Den fremgår av FK og er dessuten menneskerettslig forankret. Bevegelsesfriheten – i betydningen retten til valg av bosted – kan etter mitt skjønn langt på vei anvendes som eksempeltilfelle for vurderingen av handlingsrommet også for andre konstitusjonelle og folkerettslige rammer som oppdragsbeskrivelsen viser til. Utredningen legger derfor størst vekt på handlingsrommet etter bevegelsesfriheten. Andre rettslige rammer behandles også, men i mindre grad og der de vurderes å gi et annerledes handlingsrom.

Når jeg også er bedt om å utrede *hvordan* flyktningers mulighet til å flytte mellom kommunene i større grad enn i dag kan *reguleres*, er det naturlig å konsentrere seg om regulering i lov/forskrift. Jeg har ikke sett hen til andre virkemidler, som avtaler med den enkelte flyktning eller positive økonomiske incentiver. Kombinasjonen av regulering og incentiver kan imidlertid styrke robustheten til innstramninger ved lov. Utredningen utført innenfor en begrenset ressursramme. Den foreslår ikke konkrete tiltak på detaljnivå.

3. Bevegelsesfriheten: Utgangspunkt og vilkår for begrensninger i den

3.1 Utgangspunktet om rett til selv å velge bosted gjelder også flyktninger

Bevegelsesfriheten er den naturlige inngangen til vurdering av handlingsrommet for mulige innstramninger i regelverket for å begrense uønsket sekundærflytting mellom kommuner. Bevegelsesfriheten har mange aspekter, også for flyktninger.¹⁴ Bare retten til å velge bosted er av betydning for utredningen her. Det er viktig å understreke at begrensninger i retten til selv å velge bosted ikke samtidig legger begrensninger på den alminnelige friheten til å ferdes rundt i samfunnet – noe som i alminnelighet vil ses som et større inngrep i bevegelsesfriheten enn begrensninger i retten til å bo hvor man vil.

Departementet har i spørsmålet gjengitt i første strekpunkt i punkt 2.1 reist som problemstilling om det er adgang til å stille vilkår om at flyktninger må være selvforsørget for å kunne flytte til en kommune etter fem år, og hvor lenge det eventuelt er adgang til dette «bl.a. i lys av den enkeltes botid, oppholdsgrunnlag og statsborgerskap». Før jeg ser nærmere på muligheten for å begrense retten til selv å velge bosted, gir departementets spørsmål grunnlag for mer generelt å problematisere flyktningers krav på frihet til å velge bosted overhodet.

Regelsettene om retten til å velge bosted i Grunnloven og i internasjonale konvensjoner retter seg mot personer med 'lovlig' opphold i oppholdsstaten. Det gjelder retten til bevegelsesfrihet i Grunnloven § 106 første ledd («Enhver som oppholder seg lovlig i riket») og de to menneskerettslige konvensjonsbestemmelsene som har vært modell for den – EMK fjerde protokoll artikkel 2 nr. 1 og SP artikkel 12 nr. 1 (begge «lawfully within the territory»). Flyktningkonvensjonen artikkel 26 begrenser friheten tilsvarende til «refugees lawfully» på

¹⁴ James C. Hathaway: «The Michigan Guidelines on Refugee Freedom of Movement» 39 *Michigan Journal of International Law* 1 (2017).

mottakerstatens territorium. Generelt legges det til grunn i kildene at det 'lovlige' etter menneskerettighetskonvensjonene viser til reguleringen i nasjonal rett.¹⁵ Dette gir i praksis staten et visst rom til selv å definere hvilke utlendinger som overhodet har krav på beskyttelse på menneskerettslig grunnlag.¹⁶ For FK artikkel 26 synes det 'lovlige' i noe større grad å være fristilt fra den nasjonale reguleringen, selv om kildematerialet er sprikende.¹⁷

Etter mitt skjønn er det ikke grunnlag for å problematisere dette ytterligere her. Jeg forstår det slik at persongruppen som departementet har i fokus – utlendinger som uansett grunnlag innvilges asyl etter utlendingsloven §§ 28 flg., § 34 eller § 38 – har lovlig opphold i riket i norsk retts forstand fordi de har en eller annen form for oppholdstillatelse. Dette tilsier at de også regnes for å oppholde seg 'lovlige' i Norge etter Grunnloven og de nevnte traktatbestemmelsene. I spørsmålet om hvem som i utgangspunktet har krav på beskyttelse etter retten til valg av bosted, skiller derfor ikke mellom ulike kategorier etter type oppholdstillatelse. Den enkeltes botid og oppholdsgrunnlag (for eksempel permanent kontra midlertidig oppholdstillatelse) vil imidlertid kunne inngå som momenter i den menneskerettslige forholdsmessighetsvurderingen som er nærmere omtalt under.

Jeg nevner at en utlending som får innvilget norsk statsborgerskap, per definisjon vil oppholde seg lovlig i Norge. Vedkommende vil samtidig ikke lenger regnes som «refugee» etter FK artikkel 26 og ikke lenger ha krav på beskyttelse etter denne bestemmelsen.

Flyktninger som «lovlige» oppholder seg i Norge, har dermed som utgangspunkt rett til å velge hvor de vil bo i landet. Dette gjelder følgelig også flyktninger med oppholdstillatelse. Friheten til selv å velge bosted kan imidlertid begrenses på nærmere vilkår, som jeg nå skal gå nærmere inn på.

Departementets spørsmål gjengitt i punkt 2.1 retter seg inn mot to ulike former for begrensninger i fritt bostedsvalg. Spørsmålet i andre strekpunkt peker i retning av et rent flytteforbud. Dette vil være et direkte inngrep i retten til valg av bosted. Spørsmålet i første strekpunkt viser i likhet med gjeldende regulering til ordninger som indirekte begrenser flyktningers mulighet til å velge bosted fordi det får økonomiske konsekvenser for dem dersom de ikke følges. I rettslig forstand er både direkte og indirekte tiltak inngrep i eller restriksjoner på fritt bostedsvalg. Slik er det både på menneskerettslig grunnlag og etter Flyktningkonvensjonen.¹⁸ I begge tilfeller må det offentlige godtgjøre at tiltakene oppfyller

¹⁵ For EMK P4 artikkel 2 nr. 1, se bl.a. *Omwenyeki mot Tyskland*, 44294/04, avgjørelse 20. november 2007. For SP artikkel 12 nr. 1, se General Comment No. 27 (1999), Freedom of movement (Art. 12) UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999) avsnitt 4.

¹⁶ Juan José Ruiz Ramos: *The freedom of movement of asylum-seekers within the host State under international and European human rights law* (PhD thesis – Vrije Universiteit Amsterdam) side 59 flg. behandler spørsmålet inngående etter både menneskerettighetskonvensjoner og Flyktningkonvensjonen.

¹⁷ Marjoleine Zieck: «Article 26 (Freedom of movement/Liberté de circulation)» i Andreas Zimmermann mfl. (red.): *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* (2. utg., Oxford University Press 2024) side 1293, side 1305–1308.

¹⁸ Registry of the European Court of Human Rights: *Guide to Article 2 of Protocol 4 to the European Convention on Human Rights: Freedom of movement (updated 31 August 2025)* side 25–27 og Zieck side 1309–1309.

nærmere vilkår for tillatte begrensninger i friheten den enkelte flyktning i utgangspunktet har. Det kan imidlertid ikke ses bort fra at direkte flytteforbud kan være et mer inngripende tiltak enn indirekte begrensninger. Dette vil være tema for vurderingen av forholdsmessigheten av de tiltak som velges.

Reguleringen av begrensningsadgangen – hvilke vilkår som må oppfylles fra det offentlige side – er noe forskjellig avhengig av om en ser dette fra et menneskerettslig ståsted eller fra Flyktningkonvensjonens synsvinkel. For det menneskerettslige perspektivet tar jeg utgangspunkt i bevegelsesfriheten i EMK, nærmere bestemt dens fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 (EMK P4 artikkel 2). Grunnen er at den antas å stille tydeligere krav enn andre menneskerettslige reguleringer av bevegelsesfriheten.¹⁹ Det er også flere holdepunkter for hvordan den skal forstås. For Flyktningkonvensjonens del er fritt valg av bosted regulert i artikkel 26, som jeg kommer tilbake til.

3.2 Det menneskerettslige systemet for begrensninger: EMK P4 artikkel 2

3.2.1 *Innledning*

Grunnloven § 106 første ledd slår fast at enhver som oppholder seg «lovlig» i riket, kan bevege seg innenfor rikets grenser «og velge sitt bosted der». Bestemmelsen er utformet etter modell av bevegelsesfriheten i EMK P4 artikkel 2 og SP artikkel 12 og er fra grunnlovsgiver forutsatt forstått på samme måte.²⁰ Retten til å velge bosted på tvers av kommunegrenser er derfor ikke så omfattende som teksten i Grunnloven § 106 gir inntrykk av. Jeg legger til grunn at EMK P4 artikkel 2 og SP artikkel 12 for utredningens formål har sammenfallende innhold og konsentrerer meg i det følgende om innholdet i bevegelsesfriheten etter EMK.

EMK P4 artikkel 2 nr. 1 gir uttrykk for samme utgangspunkt som Grunnloven § 106 første ledd. Av interesse her er muligheten for restriksjoner i valg av bosted i artikkel 2 nr. 3 og 4:

«3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interest of national security or public safety, for the maintenance of ordre public, for the prevention of crime, for the protection of health and morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

4. The rights set forth in paragraph 1 may also be subject, in particular areas, to restrictions imposed in accordance with law and justified by the public interest in a democratic society».

De to bestemmelsene gir uttrykk for likestilte regler. Mens nr. 3 generelt regulerer begrensninger i bevegelsesfriheten, også retten til utreise, er nr. 4 spesifikt rettet inn mot avgrensninger av friheten til å bevege seg fritt i riket og å velge bosted. Regelen i nr. 4 nevner

¹⁹ Bevegelsesfriheten er også regulert i bl.a. SP artikkel 12, FNs kvinnediskrimineringskonvensjon artikkel 15 nr. 4 og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne CRPD artikkel 18 og 19.

²⁰ Dokument 16 (2011–2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* punkt 34.2.

uttrykkelig muligheten for avgrensninger av denne friheten «in particular areas». Den forklarende rapporten fra komiteen som utarbeidet bestemmelsen, gir uttrykk for følgende:

*«The term 'area' as used in this article, does not refer to any definite geographical or administrative unit. The meaning of this provision is that the restrictions in questions must be localised within a well-defined area».*²¹

Bestemmelsen i artikkel 2 nr. 4 åpner med andre ord for å begrense friheten til å bevege seg fritt – herunder å kunne velge bosted selv – til bestemte geografiske områder. Det kan være kommuner, men også områder innenfor kommuner. Den europeiske menneskerettighetsdomstols (EMDs) storkammerdom i *Garib mot Nederland* (2017) illustrerer at dette kan dreie seg om å sette vilkår for bosetting i bestemte områder selv innenfor en kommune.²² For utredningen er det naturlig å ta utgangspunkt i regelen i P4 artikkel 2 nr. 4 fordi den direkte handler om de spørsmål departementet har stilt.²³

Begrensninger er bare tillatt innenfor rammene av tre vilkår for legitim myndighetsutøvelse, som alle må oppfylles:

3.2.2 Begrensning må være hjemlet i formell lov

For det første må begrensninger i retten til fritt valg av bosted være lovfestet («in accordance with law»).

I norsk rett ivaretas kravet ved regulering i formell lov eller i forskrift med tilstrekkelig hjemmel i lov. Lovkravet stilles også krav til utformingen av loven og tolkningen av den: Den må være så tilgjengelig og forutberegnelig at den enkelte kan forutse sin rettsstilling på bakgrunn av en tolkning av den.²⁴

Der gjeldende lov ikke gir tilstrekkelig grunnlag for ytterligere innstramninger, må lovvedtak til. Det er ikke opplagt at forskriftshjemmelen i gjeldende sosialtjenestelov § 2 første ledd andre punktum («Kongen kan gi forskrifter som begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket.») er dekkende for nye innstramninger omtalt i første strekpunkt i departementets spørsmål. Det kommer nok an på arten og graden av innstramninger, kvaliteten på ny forskriftsregulering og hvordan forskriftsendringer eventuelt kommuniseres utad.

Jeg ser det fordelaktige med en særskilt utformet lovbestemmelse som eksplisitt gir uttrykk for og er tilpasset eventuelle innstramninger. Avhengig av rekkevidden av innstramningene kan dette gjøres i sosialtjenesteloven, i annen eksisterende lov på feltet (som integreringsloven) eller ved ny lov. Loven må utformes slik at kravene til tilgjengelighet og

²¹ Explanatory Report to Protocol No. 4, Strasbourg 16.IX.1963, avsnitt 18.

²² *Garib mot Nederland*, 43494/09, storkammerdom 6. november 2017.

²³ Slik også *Garib* avsnitt 109–110.

²⁴ *Garib* avsnitt 114 og *Pagerie mot Frankrike*, 24203/16, dom 19. januar 2023 avsnitt 175 flg. Se også Registry of the European Court of Human Rights: *Guide to Article 2 of Protocol 4 to the European Convention on Human Rights: Freedom of movement (updated 31 August 2025)* side 33–36.

forutberegnelighet som nevnt over, ivaretas. Den bør også utformes slik at rettsanvenderne – i forvaltningen, domstolene og andre steder – ikke må finne løsninger på avgrensningsspørsmål uten klar dekning i ordlyden. Lovkravets krav til forutberegnelighet gjelder også for tolkninger av loven. Lovkravet gir generelt også uttrykk for et vern mot vilkårlighet, og som følge av dette er det også et minstekrav til prosessuelle mekanismer for å hindre vilkårlighet.²⁵ Innslaget av rettssikkerhetsmekanismer er også vesentlig i forholdsmessighetsvurderingen omtalt nedenfor.

3.2.3 Tillatte hensyn – svar på departementets spørsmål i tredje strekpunkt

For det andre må begrensningene være begrunnet i menneskerettslig anerkjente målsettinger med det offentliges inngrep i rettsfæren til den enkelte, gjerne omtalt som «legitime hensyn» eller «legitime formål». I P4 artikkel 2 nr. 4 er de generelt omtalt som målsettinger som er i offentlighetens interesse («in the public interest»), mens de er nærmere spesifisert og uttømmende angitt i nr. 3. Kravet om at begrensninger i flyktningers valg av bosted må være begrunnet i et legitimt hensyn, innebærer at valg av regelendringer på området må være begrunnet på en bestemt måte.

Departementet har spurt om hvilke hensyn som er relevante å vektlegge for å begrunne egne regler (om bosted) for flyktninger (se tredje strekpunkt i punkt 2.1). Jeg velger å svare på det her i tilknytning til bevegelsesfriheten. Redegjørelsen har imidlertid generell interesse og er i praksis illustrerende også for vurderingen av hvilke hensyn som kan vektlegges for å begrense andre relevante rettigheter og krav – som forbudet mot diskriminering.

- «Public interest» i P4 artikkel 2 nr. 4 gir den mest vidtrekkende formålsangivelsen. Uttrykket omfatter for det første de eksplisitt og uttømmende angitte legitime hensynene i nr. 3. I *Garib mot Nederland (2017)* ble vilkår om økonomisk bæreevne for den enkelte og botid brukt som virkemiddel for å «*reverse the decline of impoverished inner-city areas and to improve quality of life generally*» i Rotterdam,²⁶ og dette var klart «*in the public interest*». Saken er sentral fordi den er en av få avgjørelser fra EMD som vurderer vilkårssetting ved valg av bosted begrunnet i integreringshensyn. Men «*public interest*» i artikkel 2 nr. 4 omfatter også begrensninger begrunnet i det offentliges økonomi («*reasons of 'economic welfare', 'economic reasons'*»²⁷). I motsetning til de eksplisitt nevnte formålene i artikkel 2 nr. 3, tillater artikkel 2 nr. 4 myndighetene å regulere valg av bosted direkte av hensyn til å redusere offentlige utgifter.
- De legitime hensynene i artikkel 2 nr. 3 er uttømmende angitt og viser til «*national security or public safety*», «*maintenance of ordre public*», «*prevention of crime*», «*protection of health and morals*» og «*the protection of the rights and freedoms of*

²⁵ *Pagerie* avsnitt 177.

²⁶ *Garib* avsnitt 115–116.

²⁷ *Garib* avsnitt 109 jf. avsnitt 85.

others». Som nevner over, vil «public interest» i nr. 4 også omfatte disse enkeltformålene. De legger i praksis få begrensninger på hvilke hensyn som kan begrunne begrensninger i valg av bosted for flyktninger. De forstås bredt og fleksibelt. Jeg anser det som sikkert at det etter artikkel 2 nr. 3 – og dermed også etter artikkel 2 nr. 4 – er tillatt å begrense muligheten for flytting for å *fremme integrering, sørge for offentlig orden, forebygge enhver form for straffbar adferd*, og ta hensyn til *hva som er til barnets beste og hva som best kan ivareta rettighetene (i vid forstand) til flyktingene selv og personer i deres nabolag*. Hensynene nevnt i *Garib*-dommen over ville også vært tillatt etter artikkel 2 nr. 3. *Selv kommunal tjenestekapasitet* er et tillatt hensyn så lenge det ikke er rent ut begrunnet i å redusere offentlige utgifter (sistnevnte er uansett tillatt etter artikkel 2 nr. 4).²⁸

Innenfor rammen av «public interest»-kriteriet er handlingsrommet for mulige målsettinger stort. Det er videre ikke noe i veien for å vise til et bredt spekter av legitime hensyn.

Det er min vurdering at vilkåret om legitimt formål i seg selv legger få begrensninger på mulighetene for å gjøre innstramninger. Det går selvsagt en yttergrense: Å vise til at folkeopinionen forlanger innstramninger, er ikke i seg selv akseptabelt. Heller ikke er det akseptabelt å begrunne innstramninger med et ønske om en spesifikk etnisk sammensetning av befolkningen; det ville være i strid med diskrimineringsforbudet. Stikkordet for grensedragningen mellom tillatte og ikke tillatte hensyn er «legitimitet»: Hensyn er tillatt så lenge de har dekning i de konstitusjonelle verdiene som statens styring og regulering springer ut av. Vilket om begrunnelse for begrensninger i ett eller flere legitime hensyn har som funksjon å stille krav om at det offentlige tar begrunnede valg i tråd med sitt oppdrag som forvalter av våre felles interesser. Valg av begrunnelse for innstramning (valg av legitimt hensyn) vil også kunne ha betydning for vurderingen av vilkåret om forholdsmessighet.

3.2.4 *Krav om forholdsmessighet: Rimelig grad av avveining mellom tiltak og effekt*

For at en innstramning skal gå klar av friheten til valg av bosted, må den for det tredje oppfylle en forholdsmessighetsstandard. EMK P4 artikkel 2 nr. 3 gjør bruk av uttrykket «necessary in a democratic society» om denne standarden, mens artikkel 2 nr. 4 taler om at restriksjonen må være «justified by the public interest in a democratic society». Det ligger neppe noen meningsforskjell i formuleringene. Begge er uttrykk for et krav om forholdsmessighet.²⁹ Forholdsmessighetskravet er en etablert størrelse i mange menneskerettighetsbestemmelser, blant annet de med forbud mot diskriminering.

Det er ikke opplagt hvordan en forholdsmessighetsvurdering etter EMK P4 artikkel 2 tar seg ut i tilfeller av ulike former for begrensninger i valg av bosted. Direkte veiledende praksis er

²⁸ *Guide to Article 2 of Protocol* side 36–37.

²⁹ *Landvreugd mot Nederland*, 37331/97, dom 4. juni 2002, avsnitt 74 bruker uttrykket «disproportionate» i omtalen av vilkåret i artikkel 2 nr. 4.

det lite av – *Garib*-dommen er det nærmeste en kommer³⁰ – og EMDs generelle utlegninger av forholdsmessighet må forstås i lys av de konkrete omstendighetene i saker domstolen har til behandling. EMDs avgjørelser under P4 artikkel 2 viser imidlertid at domstolen trekker på generelle erfaringer med forholdsmessighetsvurderinger på beslektede områder etter andre bestemmelser.³¹ Det er mulig å identifisere et knippe elementer som departementet bør se hen til:

- Kravet til forholdsmessighet er grunnleggende et krav om *avveining mellom motstående interesser*. I *Garib* formulerte EMD dette som «a balance between the competing public and private interests».³²
- Dette viser mer bestemt til et krav om en *rimelig grad av forholdsmessighet* mellom mål og midler, eller nærmere bestemt mellom de motstående offentlige og private interessene («a reasonable relation of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised», «a 'fair balance' ... must be struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights.»).³³ I et krav om forholdsmessighet ligger at argumentene for tiltaket må være sterkere enn argumentene mot.³⁴ Det er legges opp til en bredspektret vurdering.³⁵ Også utslag på enkeltpersonnivå tas med i betraktningen.³⁶
- Innstramningstiltak som velges, må faktisk være begrunnet i hensyn som er legitime, og begrunnelsene må bygge på kunnskap eller holdbare erfaringssetninger. Dette følger blant annet av generelle uttalelser om forholdsmessighet etter andre bestemmelser om at valgte tiltak må være egnet til og faktisk kunne nå de angitte målsettingene («whether the reasons adduced ... were relevant and sufficient»)³⁷ Under P4 artikkel 2 nr. 3 er det vist til at begrensninger «may be justified in a given case only if there are clear indications of *genuine* public interest ...».³⁸
- EMD gir uttrykk for tilbakeholdenhet i å overprøve lovgivers skjønn når det gjelder begrensninger i fritt valg av bosted. *Garib*-dommen sier at lovgiver har stor frihet til

³⁰ *Garib*-dommen har hittil ikke fått oppfølgere i domstolens praksis. Storkammerdommen ble avsagt under dissens 12-5 hvor uenigheter om forholdsmessigheten stod i sentrum. Det kan indikere en viss usikkerhet om hvordan eventuelt nye saker vil bli behandlet.

³¹ *Garib* avsnitt 138–140 gir eksempler på dette.

³² *Garib* avsnitt 138.

³³ *Hutten-Czapska mot Polen*, 35014/97, storkammerdom 19. juni 2006, avsnitt 167 (vedrørende EMK P1 artikkel 1 om eiendomsretten). *Garib* avsnitt 137 viser bl.a. til deler av denne dommen.

³⁴ *Pagerie* avsnitt 194 viser til et krav om at begrunnelsen «outweighs the individual's right to freedom of movement».

³⁵ Se tilsvarende *Hutten-Czapska* avsnitt 168.

³⁶ *Garib* avsnitt 144 og 148.

³⁷ F.eks. *Z mot Finland*, 22009/93, dom 25. februar 1997, avsnitt 94 (under EMK artikkel 8).

³⁸ *Pagerie* avsnitt 194 (uthevingen er min).

selv å vurdere om tiltak skal iverksettes og hva de skal gå ut på.³⁹ Dette begrunnes blant annet i anerkjennelse av statens rolle i bostedsplanlegging, ikke minst i storbyområder.⁴⁰ Først når lovgivers valg åpenbart mangler et rimelig grunnlag, vil kravet om forholdsmessighet være brutt:

*«The margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one; the Court has on many occasions declared that it will respect the legislature's judgment as to what is in the "public" or "general" interest unless that judgment is manifestly without reasonable foundation ...».*⁴¹

- Grensen for det uforholdsmessige trekkes altså der valget av tiltak åpenbart mangler et rimelig grunnlag («is manifestly without reasonable foundation»). Det avgjørende er ikke om andre tiltak kunne vært bedre egnet (eller ville vært mest velegnet), men om valget av tiltak for å nå uttalte (legitime) målsettinger, er rasjonelt og rimelig, og utformet slik at det er en rimelig grad av forholdsmessighet mellom samfunnets og den enkeltes interesser.⁴²
- Det følger av dette at valg av regulering og begrunnelse for den må komme frem av offentlig tilgjengelig og etterprøvbar argumentasjon. Det stilles krav til kvaliteten på begrunnelsene for de valg som tas, og holdbarheten av dem må kunne undersøkes i ettertid. I *Garib* legger EMD til grunn at den for sin del må:

*«... examine carefully the arguments taken into consideration during the legislative process and leading to the choices that have been made by the legislature and determine whether a fair balance has been struck between the competing interests of the State and those directly affected by them ...».*⁴³

- Generelle ordninger på gruppenivå er ikke i seg selv uforholdsmessig. Det må imidlertid gis rom for varianter av skjønn, konkrete vurderinger eller unntak for å hindre urimelige utslag i enkelttilfeller. I dette ligger også muligheten for revurdering når det har gått noe tid.⁴⁴ Dette er en følge av at også uforholdsmessige utslag på enkeltpersonnivå er en relevant faktor. Enkelte ganger viser EMD i sammenlignbar praksis etter andre bestemmelser til at kravet om forholdsmessighet skal hindre at «the person concerned had to bear a disproportionate and excessive burden».⁴⁵
- Varigheten av begrensningen har normalt betydning. Jo lenger restriksjonen varer, desto større krav stilles til hensynene som taler for tiltaket. EMDs praksis under andre

³⁹ *Omwenyeye* er et annet eksempel fra rettspraksis om det samme.

⁴⁰ *Garib* avsnitt 139.

⁴¹ *Garib* avsnitt 137 med henvisning til tidligere avgjørelser.

⁴² *Garib* avsnitt 157.

⁴³ *Garib* avsnitt 138.

⁴⁴ Se *Guide to Article 2 of Protocol* avsnitt 225–243.

⁴⁵ *Hutten-Czapska* avsnitt 167.

aspekter av bevegelsesfriheten enn valg av bosted – herunder alminnelig ferdselsfrihet – legger gjennomgående vekt på dette. Noen bestemt ytre grense for varigheten av en begrensning oppstilles ikke, men EMD har i enkelte tilfeller slått ned på tiltak med svært lang varighet i seg selv. Det er vanskelig å ha formening om hvor stor overføringsverdi slike saker har. Sakene springer ut av andre kontekster som kan tilsi andre former for vurderinger. Jeg nevner likevel at EMD har konkludert med brudd på bevegelsesfriheten i saker hvor restriksjonen har vedvart i åtte til ti år,⁴⁶ men ikke gjort det tilsvarende i saker med restriksjoner i underkant av fem år.⁴⁷ EMD legger likevel generelt til grunn at behovet for restriksjoner uunngåelig vil bli mindre jo lenger tid som går,⁴⁸ og automatisk forlengelse av en restriksjon over lang tid – det vil si uten fornyet vurdering – kan etter omstendighetene være uforholdsmessig. Det avgjørende for vurderingen er likevel at avveiningen av de kryssende behovene er forholdsmessig alle faktorer sett under ett.⁴⁹

- Det må være innslag av mekanismer som sikrer rettssikkerhet, som krav til begrunnelse for vedtak i enkelttilfeller og mulighet for den enkelte til å gjøre gjeldende sitt syn og i ytterste konsekvens ta til motmæle. Det er krav om klagemulighet og i ytterste konsekvens søksmål for domstolene.⁵⁰ Jeg anser ikke dette momentet for å være en stor utfordring gitt de alminnelige forvaltningsrettslige regler og mulighet for rettslig prøving som det norske rettssystemet legger opp til.
- Erfaringsmessig vil standarden etter EMK i noen grad preges av hvordan reguleringen er i andre medlemsstater i Europarådet. Hvis én stats løsning skiller seg negativt ut, vil dette kunne ha betydning for forholdsmessigheten. Noe av bakgrunnen for dette er at konvensjonen bygger på et forsiktig prinsipp om europeisk integrering på rettighetsområdet. Jeg går her ikke inn på andre staters løsninger i detalj. Det er generelt utfordrende å vite hvor sammenlignbare ulike staters ordninger er. Søk i åpne kilder synes likevel å vise et sammensatt bilde. Jeg kan ikke se at det er holdepunkter for at norsk regulering i dag fremstår særlig streng i europeisk perspektiv.

3.3 Flyktningkonvensjonen artikkel 26

3.3.1 *En annen form for regulering av tillatte restriksjoner*

Flyktningkonvensjonen artikkel 26 slår fast at staten:

⁴⁶ *Luordo mot Italia*, 32190/96, dom 17. juli 2003, avsnitt 96 (14 år og syv måneder) og *Ivanov mot Ukraina*, 15007/02, dom 7. desember 2006, avsnitt 90–97 (åtte år og åtte måneder).

⁴⁷ *Ivanov* avsnitt 95 viser til noen slike saker.

⁴⁸ *Luordo* avsnitt 96.

⁴⁹ *Popoviu mot Romania*, 52942/09, dom 1. mars 2016, avsnitt 91.

⁵⁰ *Guide to Article 2 of Protocol 4* avsnitt 244–248 for saker knyttet til andre aspekter av bevegelsesfriheten.

«... shall accord to refugees lawfully in its territory the right to choose their place of residence and to move freely within its territory subject to any regulations applicable to aliens generally in the same circumstances».

Tilsvarende som etter EMK, er utgangspunktet frihet til selv å velge bosted. Friheten kan begrenses. FK artikkel 26 har ikke som EMK P4 artikkel 2 et system med tre kumulative vilkår for at inngrep i valg av bosted skal ligge innenfor det tillatte. Handlingsrommet er i stedet begrenset gjennom formuleringen «subject to any regulations applicable to aliens generally in the same circumstances». Flyktningkonvensjonen gjør også i andre bestemmelser bruk av samme uttrykk,⁵¹ og «in the same circumstances» defineres generelt i artikkel 6:

«For the purpose of this Convention, the term ‘in the same circumstances’ implies that any requirements (including requirements as to length and conditions of sojourn or residence) which the particular individual would have to fulfil for the enjoyment of the right in question, if he were not a refugee, must be fulfilled by him, with the exception of requirements which by their nature a refugee is incapable of fulfilling.»

Ordlyden i artikkel 26 kvalifiseres noe av definisjonen av «same circumstances» i artikkel 6, som fremhever hensikten med formuleringen. Formålet er å sikre at flyktninger ikke behandles dårligere enn andre utlendinger *fordi de er flyktninger*. Verken artikkel 6 eller artikkel 26 gir ytterligere veiledning for den konkrete referanserammen for sammenligning. Det er også begrenset med annet autoritativt kildemateriale. Dette gjør vurderingene av handlingsrommet etter FK artikkel 26 mer krevende enn etter den menneskerettslige bevegelsesfriheten. Samtidig antas at Flyktningkonvensjonen på dette området ikke representerer strengere krav til statene enn hva som følge av det menneskerettslige vernet om bevegelsesfriheten.⁵²

3.3.2 EU-domstolens tolkning av kvalifikasjonsdirektivets tilsvarende formulering

EU-domstolen har i storkammerdommen i *Alo og Osso* (2016) uttalt seg om den tilsvarende formuleringen i kvalifikasjonsdirektivet artikkel 33, som er utformet med blant annet FK artikkel 26 som forbilde.⁵³ To syriske statsborgere var innvilget subsidiær beskyttelse i Tyskland. Oppholdstillatelse var betinget av at de måtte ta bosted på nærmere angitt sted. Bostedspålegget var begrunnet dels med hensynet til jevn fordeling av trygdebyrder mellom kommunene, dels med integreringshensyn. Den tyske forvaltningsdomstolen forela EU-domstolen prejudisielle spørsmål blant annet om forenligheten av bostedspålegget med kvalifikasjonsdirektivet artikkel 33 som tolkes i lys av FK artikkel 26.

⁵¹ Se f.eks. FK Artikkel 21 om flyktnings rett til bolig, som ikke stiller ytterligere krav enn FK artikkel 26 og derfor ikke behandles nærmere her, se f.eks. Scott Leckie og Ezekiel Simperingham: «Article 21 (Housing/Logement)» i Zimmermann mfl. side 1185 flg.

⁵² Se f.eks. Ruiz Ramos side 232–233.

⁵³ C-443/14 og C-444-14, *Kreis Warendorf mot Ibrahim Alo og Amira Osso mot Region Hannover*, storkammerdom 1. mars 2016.

EU-domstolen operasjonaliserte «in the same circumstances» som en formålsspesifikk sammenlignbarhetstest: referansegruppen og spørsmålet om objektiv sammenlignbarhet må vurderes konkret opp mot formålet som staten viser til som grunnlag for restriksjonen. Dersom situasjonen til personer med subsidiær beskyttelse var objektivt sammenlignbar med situasjonen til andre lovlig bosatte tredjelandsborgere når det gjelder det aktuelle formålet, pliktet staten å sikre vedkommende samme behandling.⁵⁴

Av dommens ikke helt lett tilgjengelige premisser, må kunne utledes at en begrensning i flyktningers bostedsvalg er tillatt dersom flyktingene ikke er i en objektivt sammenlignbar situasjon med referansegruppen bedømt ut fra det konkrete formålet med tiltaket. Det er verdt å merke seg at EU-domstolen – i motsetning til generaladvokaten – ikke oppstilte et forholdsmessighetskrav i tillegg til sammenlignbarhetstesten, som ventelig kunne ha medført ytterligere skranker.⁵⁵

3.3.3 *Vurdering av rammene satt av FK artikkel 26*

Hva dette nærmere innebærer, selv innenfor den EU-rettslige konteksten, er noe krevende å ha klare formeninger om. Det er videre ikke opplagt at EU-domstolens tilnærming er den eneste måten å utlegge vilkåret i FK artikkel 26 på. I mangel av andre holdepunkter bør departementet likevel i arbeidet med eventuelle innstramninger forholde seg aktivt til EU-domstolens dom når det gjelder «in the same circumstances»-vilkåret i FK artikkel 26. Med dette som utgangspunkt – og med et nødvendigvis betydelig forbehold – er min skisse av handlingsrommet etter FK artikkel 26 som følger:

- I «regulations» må det for norsk retts del legges til grunn at det kreves tiltak gjennomført ved formell lov eller med tilstrekkelig hjemmel i formell lov.
- Referansegruppen er «aliens generally». Dette er for det første en avgrensning mot å sammenligne med norske statsborgere. Når ordlyden viser til «aliens generally», må dette videre tolkes innskrenkende i lys av ordlyden for øvrig: Det avgjørende er ikke om flyktinger behandles dårligere enn nordmenn, men om de behandles dårligere enn andre utlendinger med lovlig opphold i sammenlignbare situasjoner.
- «In the same circumstances» må forstås i lys av formålet med innstramningen; vilkåret er formålsspesifikt. EU-domstolen slo fast at vurderingen av om grupper er objektivt sett sammenlignbare, må foretas konkret opp mot formålet med den aktuelle regelen – ikke om gruppene generelt og ut fra andre kriterier er i samme situasjon. Formålet som innstramningene begrunnes med, vil dermed avgjøre hvilken referansegruppe som er relevant – og om flyktinger er i en objektivt sammenlignbar situasjon som dem.

⁵⁴ Se avsnittene 41–64 lest i sammenheng.

⁵⁵ Forslag til avgjørelse fra generaladvokat P. Cruz Villalón 6. oktober 2015 avsnitt 106.

- Vilkåret synes å kreve at begrunnelsen for særregler for flyktninger reflekterer en reell, saklig ulikhet i situasjonen. Det stenges ikke for at flyktninger kan underlegges særregler, men begrunnelsen for særregulering kan ikke alene knytte seg til statusen som flyktning.
- Det er ikke et eget krav om forholdsmessighet.

Dommen tar ikke stilling til hvordan situasjonen ville vært ved en kombinasjon av flere ulike hensyn. Hvis en følger logikken i EU-domstolens tilnærming, som behandlet vilkåret noe ulikt avhengig av formålet med restriksjonen, kan dette få følgende mulige utslag:

- Der en innstramning alene begrunnes i behovet for utgiftsfordeling mellom kommuner, synes flyktninger som mottar sosialhjelp å være i en objektivt sett sammenlignbar situasjon som andre utlendinger som mottar tilsvarende ytelser. Det er imidlertid spørsmål om flyktninger og andre utlendinger faktisk står på like fot gitt dagens regulering i sosialtjenesteforskriften og integreringsloven.
- Hvis innstramningen alene begrunnes i hensynet til integrering, vil det kunne stille seg noe annerledes. I norsk kontekst er det mulig å argumentere for at nyankomne flyktninger er i en annen integreringssituasjon enn andre utlendinger med oppholdstillatelse (som personer med arbeidstillatelse og med opphold på familiegjeforeningsgrunnlag der referansepersonen allerede (i noen grad) er integrert). Etter femårsperiodens utløp – som departementet vurderer å kunne utvide – vil differansen i integreringsnivå likevel kunne være redusert. Jo lengre periode som foreslås, desto vanskeligere kan det være å fastholde at flyktninger befinner seg i en objektivt ikke-sammenlignbar situasjon. Det er imidlertid ikke opplagt hvilke føringer på varighet som FK artikkel 26 reelt gir.
- En utvidelse av perioden i sosialtjenesteforskriften § 3 – som altså legger indirekte restriksjoner på valg av bosted – vil trolig la seg forsvare lettere enn rene flytteforbud som direkte begrenser flyktnings valg av bosted, som er et mer inngripende tiltak mot en bestemt gruppe. Det avgjørende er likevel ikke varigheten av restriksjonen eller omfanget av den, men om det foreligger saklige grunner – sett hen til formålene med innstramningene – som tilsier særbehandling av flyktninger som gruppe.

4. Andre rammer

Som nevnt over, er det min vurdering at bevegelsesfriheten etter EMK og FK i stor grad kan anvendes som illustrasjon også for handlingsrommet innenfor andre rettslige rammer i Grunnloven og folkeretten. Jeg skal likevel kort behandle et utvalg andre forhold.⁵⁶

⁵⁶ Se også lignende vurderinger av handlingsrom på relevante områder i Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat 23. januar 2026 om integreringsstønad for nyankomne flyktninger og

4.1 Flyktningkonvensjonen artikkel 23 og 24: Det velferdsrettslige vernet

FK artiklene 23 og 24 utgjør til sammen det velferdsrettslige kjernevernet for flyktninger. De er komplementære og skal sikre at flyktninger med lovlig opphold ikke faller utenfor statens nedre sikkerhetsnett for velferd. Artikkel 23 gjelder offentlig hjelp og støtte («public relief and assistance»), mens artikkel 24 regulerer arbeidslovgivning og trygd («labour legislation and social security») i vid forstand. Der trygdesystemet ikke gir full dekning – enten fordi det krever bidragsopptjening flyktningen ikke har hatt anledning til å erverve, eller fordi behovet ikke faller innenfor en avgrenset trygdekategori – er det artikkel 23s funksjon å fylle hullet.⁵⁷ Samlet sett danner artiklene 23 og 24 en integrert velferdsramme som departementet må holde for øye i utformingen av innstramningstiltak. I forarbeidene til traktaten er uttalt at det ikke spiller noen rolle «whether relief and assistance were provided out of federal, cantonal or municipal funds; the only thing that mattered was that the State should guarantee that in some way relief would be given to refugees».⁵⁸ Statens ansvar består uavhengig av hvilken intern fordelingsmekanisme som velges mellom bosettingskommune og tilflyttingskommune. Begge bestemmelsene oppstiller en standard om likebehandling med statsborgere («same treatment as is accorded to their nationals»).

Sosialhjelp etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 27 – stønad til livsopphold og midlertidig botilbud – faller innenfor kjerneområdet av «public relief and assistance» etter artikkel 23. Under artikkel 24 nr. 1 bokstav b (ii) er det adgang til å fastsette «special arrangements» for ytelser som dekkes «wholly out of public funds». Sosialhjelp faller normalt innenfor denne kategorien. Unntaket åpner for at flyktninger i visse tilfeller kan motta noe annet enn statsborgere hva gjelder offentlig finansierte ytelser. Grahl-Madsen har uttalt at «the provision does not give the State a pretext to refuse such benefits altogether».⁵⁹ Det er uklart hva denne uttalelsen er basert på.

Artikkel 23 og artikkel 24 nr. 1 bokstav b (ii) lest i sammenheng innebærer at særordninger er tillatt, men neppe i en form som reelt sett avskjærer fullt ut flyktningens tilgang til det offentlige minste velferdsgrunnlag. Departementet bør ved utforming av eventuelle innstramningstiltak regulere hvilken instans som har ansvar for å yte bistand til flyktninger som befinner seg utenfor bosettingskommunen, og etablere mekanismer som hindrer at flyktninger faller mellom kommunale stoler i en konfliktsituasjon om ansvarsforholdet.

Advokatfirmaet Wiersholm: *Sosiale tjenester og menneskerettslige forpliktelser*, juridisk utredning på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 12. april 2024.

⁵⁷ Eve Lester: «Article 23 (Public Relief/Assistance Publique)» og «Article 24 (Labour Legislation and Social Security)» i Andreas Zimmermann mfl. side 1229 flg. og side 1248 flg.

⁵⁸ Statement of the Chairman, Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Doc. E/AC.32/SR.38 (1950) side 5, sitert i Lester, «Article 23» side 1238.

⁵⁹ Atle Grahl-Madsen: *Commentary on the Refugee Convention 1951* (UNHCR 1997) artikkel 24 avsnitt 8, sitert i Lester, «Article 24» side 1263.

4.2 Forbud mot diskriminering

Diskrimineringsforbudet fremgår av ulike bestemmelser med delvis overlappende og delvis ulike rekkevidde. Innholdet er likevel forholdsvis likt uansett bestemmelse. Analysen tar utgangspunkt i FK artikkel 3 som er spesifikt rettet inn mot flyktninger, for deretter å behandle Grunnloven § 98, EMK artikkel 14 SP artiklene 2 og 26, og FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK). Departementet viser i oppdragsbeskrivelsen også til EUs rasediskrimineringsdirektiv.

4.2.1 *Flyktningkonvensjonen artikkel 3*

FK artikkel 3 forbyr staten å diskriminere når det gjelder konvensjonens rettigheter på bakgrunn av flyktingens rase, religion eller opprinnelsesland. Bestemmelsen er en aksessorisk diskrimineringsnorm: Den kan bare påberopes i tilknytning til en annen konvensjonsbestemmelse og gir ikke et selvstendig, frittstående rettskrav.⁶⁰ Bestemmelsens primære virkeområde er ikke forbudet mot diskriminering av flyktninger sammenlignet med statens egne statsborgere eller andre utlendinger, men diskriminering mellom flyktninger innbyrdes på de angitte grunnlagene. Staten må anvende konvensjonens rettigheter likt overfor alle flyktninger uavhengig av rase, religion eller opprinnelsesland – men er ikke etter artikkel 3 forpliktet til å behandle flyktninger like godt som egne statsborgere eller andre utlendinger med annen oppholdsstatus.

I lys av konvensjonens forankring i FNs menneskerettighetsrammer og fortalens henvisning til menneskerettighetene, bør begrepet 'diskriminering' i FK artikkel 3 tolkes i samsvar med forståelsen i internasjonale menneskerettsinstrumenter. FNs menneskerettskomité definerer diskriminering som enhver distinksjon, utelukkelse, innskrenkning eller preferanse basert på et forbudt grunnlag som har til formål eller virkning å oppheve eller svekke anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen av rettigheter på like vilkår.⁶¹ Differensiering basert på rimelige og objektive kriterier anses generelt ikke å utgjøre diskriminering.⁶² Jeg viser til det jeg har sagt tidligere om bruken av bevegelsesfriheten som prisme for min vurdering.

For utredningens formål er FK artikkel 3s direkte betydning begrenset: reglene om regulering av sekundærflytting gjelder i prinsippet alle flyktninger likt, uavhengig av rase, religion eller opprinnelsesland. Den vil kunne bli aktuell dersom departementet utformer tiltak som i praksis rammer flyktninger fra bestemte opprinnelsesland mer enn andre – eksempelvis dersom særlige bostedsvilkår knyttes til bestemte oppholdstillatelseskategorier som i praksis er etnisk eller nasjonalt homogene. En regulering som systematisk og uten saklig grunn fører til at flyktninger fra bestemte opprinnelsesland underlegges strengere bostedsbegrensninger enn andre, vil utgjøre diskriminering etter artikkel 3. Det er videre et relevant moment at en generell innstramning rettet mot flyktninger som gruppe kan ha en spesifikk demografisk

⁶⁰ Mpoki Mwakagali og Reinhard Marx: «Article 3 (Non-Discrimination)» i Zimmermann mfl. side 750.

⁶¹ FNs menneskerettighetskomité, General Comment No. 18: Non-discrimination (1989), UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 (1989) avsnitt 7.

⁶² Mwakagali/Marx side 759.

tyngde: den norske flyktningbefolkningen er ikke etnisk homogen, men opphopning av levekårsutfordringer i bestemte kommuner er gjerne knyttet til bestemte nasjonale og etniske grupper. En ordning som i praksis vil ramme disse gruppene uforholdsmessig, kan ha indirekte diskriminerende virkninger som må vurderes under FK artikkel 3, selv om tiltaket er nøytralt formulert. Etter min vurdering vil dette i praksis innebære at departementets valg av tiltak forholder seg aktivt til slike spørsmål og gir relevante begrunnelser for hvorfor foreslåtte tiltak ikke utfordrer diskrimineringsforbudet.

4.2.2 *Grunnloven § 98*

Grunnloven § 98 andre ledd forbyr usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling og gjelder som utgangspunkt alle som oppholder seg i Norge, inkludert flyktninger. Forbudet er ikke begrenset til de grunnlagene som er nevnt i FK artikkel 3; det dekker en bredere kategori av forskjellsbehandling. Grunnloven § 98 innebærer et krav om at forskjellsbehandling må ha et saklig formål, være nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende. Det er en nær parallell til proporsjonalitetsvurderingen etter EMK. Jeg kan ikke se at bestemmelsen stiller ytterligere krav enn diskrimineringsforbudene etter EMK og SP.

4.2.3 *EMK artikkel 14*

EMK artikkel 14 forbyr diskriminering i utøvelsen av konvensjonens rettigheter på grunnlag av en ikke-uttømmende liste over egenskaper, herunder nasjonal opprinnelse og «annen status». Som FK artikkel 3 er EMK artikkel 14 aksessorisk. For de foreslåtte innstramningstiltakene vil EMK artikkel 14 lest i sammenheng med EMK P4 artikkel 2 om bevegelsesfrihet utgjøre det sentrale vurderingstemaet. Diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 stiller krav om at eventuell ulik behandling av grupper i sammenlignbare situasjoner har et legitimt formål og er forholdsmessig – den må med andre ord ikke mangle et rimelig og objektivt grunnlag. *Garib mot Nederland* (2017) viser at bostedsbetingede vilkår knyttet til sosiale ytelser ikke som sådan krenker diskrimineringsforbudet, forutsatt at de er saklig begrunnet og forholdsmessige.

4.2.4 *SP artikkel 2 og 26*

SP artikkel 2 nr. 1 forbyr diskriminering i statenes anvendelse av konvensjonens rettigheter. Artikkel 26 er derimot et selvstendig, autonomt diskrimineringsforbud som gjelder for alle områder som er regulert og beskyttet av offentlige myndigheter – ikke bare de rettigheter som er nedfelt i konvensjonen selv. Artikkel 26 er dermed det bredest anlagte diskrimineringsforbudet.

FNs menneskerettskomité har fastslått at alle individer, uavhengig av nasjonalitet eller statsløshet, inkludert asylsøkere, flyktninger og andre som befinner seg innenfor statens jurisdiksjon, har krav på å nyte godt av konvensjonens rettigheter uten diskriminering.⁶³ SP

⁶³ FNs menneskerettighetskomité, General Comment No. 31 (2004), The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004) avsnitt 10.

artikkel 26 vil ramme innstramningstiltak som i lov eller i praksis forskjellsbehandler flyktninger sammenlignet med andre sammenlignbare grupper uten saklig og forholdsmessig begrunnelse. Jeg kan ikke se at SP vil representere mindre handlefrihet i praksis enn det som følger av de andre forbudene gjennomgått over.

4.2.5 RDK og EUs rasediskrimineringsdirektiv

FNs rasediskrimineringskonvensjon stiller krav om likebehandling uavhengig av rase, farge, nasjonal eller etnisk opprinnelse. Konvensjonen gjelder et bredt spekter av rettighetsområder, herunder sosiale og velferdsrelaterte rettigheter. RDKs relevans for de foreslåtte innstramningstiltakene er primært knyttet til de indirekte diskrimineringseffektene av bostedsbegrensninger for flyktninger: dersom tiltak som er nøytralt formulert, i praksis uforholdsmessig rammer grupper med en bestemt nasjonal eller etnisk bakgrunn, uten at dette er objektivt begrunnet, vil det kunne utgjøre indirekte diskriminering i konvensjonens forstand.

EUs rasediskrimineringsdirektiv (2000/43/EF) forbyr direkte og indirekte diskriminering basert på rase eller etnisk opprinnelse på en rekke samfunnsområder, inkludert sosial beskyttelse og sosiale ytelser. Rasediskrimineringsdirektivet er strengere enn RDK på ett vesentlig punkt: for indirekte diskriminering legger direktivet direkte bevisbyrden på den som anvender det aktuelle tiltaket, og krever en saklig begrunnelse som er nødvendig og forholdsmessig. Jeg kan imidlertid ikke se at noen av de to settene av regler stiller strengere krav enn redegjort for over.

4.3 Retten til bolig og retten til privatliv

FK artikkel 21 fastslår en rett til bolig («housing») for flyktninger i form av å sikre dem «treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances», i den utstrekning boligspørsmål er regulert av lover og forskrifter eller er underlagt offentlige myndigheters kontroll.⁶⁴ En slags parallell er retten til bolig i ØSK artikkel 11. Verken FK artikkel 21 eller ØSK artikkel 11 gir imidlertid vern mot flytting som sådan.

EMK artikkel 8 gir etter mitt skjønn begrenset, om noen, rammer for departementets vurderinger av tiltak. Retten til et hjem i EMK artikkel 8 omfatter ikke rett til bolig. Verken retten til et hjem, retten til familieliv eller retten til privatliv vil etter min vurdering sette andre skranker enn de som følger av EMK P4 artikkel 2. Dette er det klare holdepunkter for i EMDs praksis.⁶⁵ Jeg viser derfor til vurderingene over.

4.4 Barnets beste

Grunnloven § 104 annet ledd slår fast at barnets beste skal være et «grunnleggende hensyn» ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Bestemmelsen er utformet etter modell av

⁶⁴ Scott Leckie og Ezekiel Simperingham: «Article 21 (Housing/Logement)» i Zimmermann mfl. side 1186

⁶⁵ Se *Guide to Article 2 of Protocol 4* avsnitt 78 og 82–87.

Barnekonvensjonen (BK) artikkel 3 nr. 1 og er fra Stortingets side forutsatt fortolket i samsvar med denne.⁶⁶

Prinsippet om barnets beste er ikke et absolutt forbud mot tiltak som kan gå ut over barn. Det er et prosessuelt og materielt krav om at barnets interesser skal identifiseres, vurderes selvstendig og tillegges kvalifisert vekt i avveiningen mot andre hensyn.⁶⁷ I saker der stat eller kommune treffer vedtak som direkte eller indirekte berører barns situasjon – herunder vedtak om tilgang til sosiale tjenester og bosted – gjelder kravet fullt ut. Det er ikke tilstrekkelig at hensynet til barnets beste er «iaktatt»; det må komme frem at det er foretatt en reell og konkret vurdering av barnets situasjon.⁶⁸ Lovgiver må derfor ved utformingen av innstramninger uttrykkelig vurdere barnets interesse i å ha stabil skolegang, bosted, sosial tilhørighet, men også andre forhold som er egnet til å gi barn gode oppvekstvilkår er her av betydning. I praksis betyr dette etter mitt skjønn også at innstramningstiltak bør utformes slik at terskelen for unntak er lavere for barnefamilier enn for voksne uten forsørgeransvar, og at det finnes klagemuligheter og domstolsprøving som ivaretar barns individuelle rettsstilling.

En utvidelse av perioden der tilflyttingskommunen kan avslå sosialhjelp med henvisning til bosettingskommunens ansvar, vil i mange tilfeller ramme familier med barn. Barn er ikke rettslig ansvarlige for foreldrenes valg av bosted, og en regulering som i praksis etterlater barnefamilier uten effektivt livsopphold eller bolig i tilflyttingskommunen, vil måtte vurderes direkte opp mot Grunnloven § 104 og BK. ØSK-komiteen har presisert at budsjettmessige begrensninger ikke fritar staten fra ansvaret for å ivareta barns rettigheter,⁶⁹ og at statens plikter overfor barn ikke kan gjøres betinget av foreldrenes forhold. Det må åpnes for en konkret unntaksvurdering der avslag på sosialhjelp til barnefamilier vil ramme barna uforholdsmessig.

5. Oppsummering

Retten til fritt valg av bosted – som følger på menneskerettslig grunnlag og av Flyktningkonvensjonen – er i utredningen brukt som utgangspunkt for vurderingen av det rettslige handlingsrommet for å regulere flyktningers mulighet til å flytte mellom kommuner i større grad enn i dag, og hvordan dette eventuelt kan gjøres. Det er min vurdering at staten har et reelt og vidtrekkende handlingsrom for å skjerpe reguleringen av flyktningers sekundærflytting mellom kommuner.

⁶⁶ Dokument 16 (2011–2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* side 192–193.

⁶⁷ I HR-2020-661-S avsnitt 84–85 legger Norges Høyesterett til grunn at barnets beste er et grunnleggende hensyn som ikke kan velges bort, men som kan veies mot andre tungtveiende samfunnshensyn forutsatt at vurderingen er reell og dokumentert.

⁶⁸ FNs komité for barnets rettigheter, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Art. 3, para. 1), UN Doc. CRC/C/GC/14, avsnitt 6 og 14: prosessen for å fastslå barnets beste må inneholde «a clear and explicit statement of reasons»

⁶⁹ FNs komité for barnets rettigheter, General Comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (Art. 4), UN Doc. CRC/C/GC/19, avsnitt 3: «budgetary constraints do not absolve a State of liability for violations of the rights of the child».

Den menneskerettslige friheten til å velge bosted kan begrenses ved formell lov eller ved forskrift med tilstrekkelig lovhjemmel. For å stå seg innenfor de rettslige rammene som utredningen har vurdert, bør eventuelle innstramninger forankres i en klar og tilgjengelig lovhjemmel. Begrensninger må videre være begrunnet i enkeltstående legitime hensyn eller kombinasjoner av slike, som integreringsformål, levekårshensyn, offentlig økonomi og hensynet til barnets beste. Begrunnelsene må være reelle og etterprøvbare.

Det menneskerettslige forholdsmessighetskravet gir uttrykk for at begrensninger er rettslig uforvarlige bare der lovgivers valg åpenbart mangler et rimelig grunnlag. Dette gir lovgiver et betydelig skjønn. Forholdsmessigheten må likevel vurderes konkret ut fra inngrepets karakter, hvilken virkning det har for den enkelte i sin situasjon og de hensyn som har ligget til grunn for restriksjonene. I lys av dette kan for eksempel en utvidelse av perioden i sosialtjenesteforskriften § 3 – som legger indirekte restriksjoner på valg av bosted – trolig la seg forsvare lettere enn rene flytteforbud som direkte begrenser denne friheten. Også andre konkrete forskjeller – som botid og type oppholdstillatelse – kan virke inn på forholdsmessigheten. Det avgjørende er likevel ikke varigheten av restriksjonen eller omfanget av den, men om tiltakene ligger innenfor kravet om en rimelig grad av forholdsmessighet mellom samfunnets og den enkeltes interesser. Min vurdering er at det ikke gjelder en klar yttergrense i tid for tiltak som enten direkte eller i praksis regulerer flyktnings valg av bosted. Jo lenger tid som er gått siden bosetting, desto vanskeligere kan det imidlertid være å forsvare begrensningene ut fra begrunnelsene som er gitt. Det må imidlertid ses hen til totaliteten i tiltak og hvilke effekter de kan ha. Økonomiske og andre incentiver i tillegg kan gjøre rettslige restriksjoner mer motstandsdyktige. Det rettslige kildematerialet gir holdepunkter om at det skal en god del til før begrensninger i valg av bosted er uforholdsmessig og dermed i strid med den menneskerettslige retten til fritt valg av bosted. Det samme vil etter min vurdering også være tilfelle for lignende menneskerettslige krav, som forbud mot diskriminering.

Retten til fritt bostedsvalg i Flyktningkonvensjonen artikkel 26 stiller ikke strengere krav, men innstramninger kan ikke alene begrunnes i statusen som flyktning: det må foreligge en reell og saklig ulikhet i situasjonen sammenlignet med andre lovlig bosatte utlendinger, bedømt konkret ut fra det aktuelle formålet med tiltaket.

Flyktningkonvensjonen artikkelene 23 og 24 setter dessuten en yttergrense: statens ansvar for å sikre flyktnings tilgang til det nedre sosiale sikkerhetsnettet kan ikke avskjæres. Barnets interesser må under enhver omstendighet gis tilbørlig plass i reguleringsarbeidet.