

**Arbeidsdepartementet**  
**Postboks 8019 Dep**  
**0030**  
**Dykkar ref: 13/1797**

**Oslo, 22. oktober 2013**  
Vår ref: SVS  
Må alltid oppgis.

**HØYRINGSUTSEGN FRÅ JUSS-BUSS TIL FORSLAG OM ENDRING I FORSKRIFT  
OM SOSIALE TENESTER TIL PERSONAR UTAN FAST BUSTAD I NOREG**

Viser til høyringsbrev av 22. juli 2013. Vedlagt følgjer høyringsutsegn frå Juss-Buss. Juss-Buss registrerer at det sivile samfunn og brukarorganisasjonar berre i avgrensa grad er bedd om å vere høyringsinstansar. Då forslaget gjeld rettstilstanden for ei marginalisert gruppe meiner Juss-Buss at høyringa bør sendast ut på nytt til fleire høyringsinstansar med ein forlenga frist. Vi sender likevel inn ei høyringsutsegn.

Dersom dykk har nokon spørsmål til høyringsutsegna kan dykk kontakte Juss-Buss på vår e-postadresse: [sag@jussbuss.no](mailto:sag@jussbuss.no), eller til kontaktperson Sunniva Vik Skogen på tlf. 22 84 29 29. Vedkomande er tilgjengeleg mellom kl. 10.00 og 15.00, alle kvardagar med unntak av onsdag.

Med vennleg helsing  
for Juss-Buss

Sosial-, trygd- og arbeidsrettsgruppa:

Sunniva Vik Skogen  
Mona Mjøen McKiernan  
Alexander Fotland Iversen  
Susanne Bennin Gallala  
Ulvhild Cecilie Mamelund  
Benedikte Cecilie Nilsen  
Christine Palm

## **Innleiing**

Juss-Buss er eit rettshjelpstiltak driven av studentar som gir gratis rettshjelp i enkeltsaker der behovet ikkje er dekt av det offentlege. Vi har gjennom mange år arbeidd med mellom anna utlendings- og sosialrett, og har gjort oss mange erfaringar som vi nyttar i vårt rettspolitiske arbeid. Eit overordna mål for vår organisasjon er å auke prosessuell og materiell rettstryggleik for våre klientgrupper. Gjennom sakshandsaming møter vi ofte menneske i svært vanskelege situasjonar; juridisk, økonomisk og menneskeleg. Enkelte har av ulike årsaker ikkje lovleg opphald, og har eit akutt behov for mat og husly.

## **Noreg sine menneskerettslege plikter**

Departementet nemner i høyringsnotatet at Noreg har internasjonale plikter, etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar (ØSK) artikkel 11. Av artikkel 11 nr. 1 følgjer det;

*«The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.»*

Juss-Buss meiner det også er viktig å presisere vekta til andre sentrale internasjonale plikter som departementet sjølv ikkje trekkjer fram i høyringsnotatet.

Grunnloven § 110c forpliktar myndighetene til å respektere og sikre menneskerettane, og gje nærare føresegn for gjennomføring av desse ved lov. Menneskerettsloven inkorporerer sentrale menneskerettskonvensjonar, mellom anna ØSK og EMK, og gir desse forrang ved motstrid med norsk lovgjeving.

## **Den Europeiske Menneskerettskonvensjon (EMK)**

Etter EMK artikkel 3 følgjer det at *“No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.”* Dersom personar vert nekta hjelp i ein naudsituasjon kan det tenkjast at det vil føre til brot på artikkel 3. Dette må også gjelde for personar utan lovleg opphald.

## **FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar (ØSK)**

ØSK artikkel 9 lyder *“The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to social security, including social insurance”*. Av ØSK artikkel 2.2 følgjer det:

*“The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race,*

*colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.*”

Ordet “everyone” i artikkel 9 må, i lys av forbodet mot diskriminering i artikkel 2.2 forståast bokstaveleg, slik at statane ikkje kan avgrense dei sosiale rettane til ein person på grunnlag av «other status». Uttrykket tilseier at oppramsinga ikkje er uttømmande. Det er vanskeleg å forsvare ei tolking av ordlyden som tilseier at opphaldsstatus kan tillate nokon form for forskjellshandsaming. Dette vil vere i strid med folkeretten, noko som Noreg ikkje kan vera kjend med.

### **Alternativ 1 – Oppheving av forskrifta § 4 andre ledd**

Juss-Buss støttar ikkje forslaget.

Juss-Buss er samd med departementet i at tvil og lite klårheit kring regelverket er ein uheldig situasjon. Vi meiner jamvel at å fjerne føresegna vil forverre problemet ytterlegare heller enn å løyse det.

#### **Signaleffekt**

Departementet viser til at føresegna slik det står gir eit «signal om at personer uten lovlig opphald har bedre rettigheter enn de i realiteten har». Juss-Buss meiner det er tvilsamt at teksten i forskrifta faktisk nyttast i ein slik kontekst at den er eigna til å gi potensielle søkjarar ei forventning om stønad frå det offentlege. Ordlyden trekk snevre rammer for kven som har rett til naudhjelp. Det er dessutan vanleg at ordlyd i lov og forskrift krev tolking, utan at ein på grunnlag av dette overlèt rettslege spørsmål til ulovfesta rett. Vi meiner at det har stor verdi å kjenne føresegna, slik at folk kan vere trygge på at dei vil få naudsynleg hjelp i ein naudsituasjon. Departementet seier sjølv at dette ikkje vil bidra til å oppretthalde ulovleg opphald i landet.

Det er vidare vanskeleg å forsvare at liten grad av klårheit kring omfanget av ei yting skal føre til ei ytterlegare tildekking av ytinga si eksistens gjennom å oppheve føresegna.

I tillegg til dette er mange rettskjelder uansett i liten grad kjend for folk flest. Forskrifter er mindre kjend, og mindre tilgjengeleg enn lov.

#### **Instruksjonsfunksjon**

Dei skrivne rettskjeldene er det primære verktøyet for å instruere kvar enkelt sakshandsamar. Vår erfaring tilseier at både ulovfesta og internasjonal rett ikkje vert vurdert når vedtak skal fattast i fyrsteinstansen. Vi har gjennom vår sakshandsaming sett enkeltsaker der uklårheit i høve til forskrifta har fått store konsekvensar for personar. Personleg kontakt med sakshandsamarar hjå arbeids- og velferdsetaten har avdekt stor mangel på kunnskap om Noreg sine rettslege plikter i høve til menneskerettar, samt hjelpeplikta som følgjer av ulovfesta vurderingar om naudhjelp.

Juss-Buss fryktar at ved å fjerne føresegna om naudhjelp i forskrifta vil det føre til grove feil i sakshandsaminga og urette avgjersle. I tillegg vil praksis variere sterkt mellom ulike kommunar. Kvar ein er i landet vil då potensielt få betydning for kva rettar han eller ho vert tilkjend, eller i verste fall utestengd frå. Dette vil vere særleg alvorleg med tanke på den tid handsaming av klage vil ta. Ein person som søker naudhjelp har ikkje tid til å vente på

Fylkesmannen si handsaming. Dette ligg i sjølve arten av føresegna, då behovet er akutt. I ein slik samanheng vil ein forsinka rett vera det same som ein tapt rett.

### **Skiljet mellom velferdsrett og innvandringsregulering**

Departementet held fram i høyringsnotatet at «det er viktig at velferdstjenestene ikke forsøkes brukt som et virkemiddel for å løse problemer knyttet til illegal innvandring». Juss-Buss er samd i dette. Endringane som er lagt fram tydar jamvel på at departementet opnar for det motsette, då NAV i stor grad må ta omsyn til søkjar sin status i Noreg. I praksis ser vi også at status vert vektlagt av forvaltninga.

At personar utan lovleg opphald i riket skal avskjerast frå naudhjelp kan også sjåast som ein del av ei rekke tilfeller der avgrensingar av velferdstilbod frå staten grunnjevast i innvandringspolitiske og til dels også kriminalpolitiske omsyn. Juss-Buss meiner det grunnleggjande skiljet mellom utlendingsmyndigheitene og velferdstenestene må takast inn i rundskriv.

### **Sakshandsaming**

Frå departementet si side vert det ført fram at ei oppheving av føresegna vil «lette saksbehandlingen og skape større forutsigbarhet». Etter gjeldande rett må sakshandsamar vurdere om søkjaren har rett til naudhjelp, dette følgjer av ulovfesta reglar som eksplisitt kjem til uttrykk i føresegna. Dersom departementet meiner at sakshandsaminga skal verte lettare må føresetnaden vere at sakshandsamar ikkje treng å vurdere om søkjaren har rett til naudhjelp etter ulovfesta reglar. Departementet sine premiss må såleis byggja på ei feilslutning om at dei ulovfesta reglane om naudhjelp ikkje gjeld dersom ein fjernar føresegna. Det kan vanskeleg tenkjast at ei vurdering etter ulovfesta reglar er enklare enn ei vurdering etter føresegna. Eit forsøk på å skjule rettar for rettssubjekt ville vore uakseptabelt, og i strid med både grunnleggjande forvaltningsrettslege og rettsstatlege prinsipp, samt prinsipp om rettstryggleik.

Juss-Buss si oppfatning er at ei letting av sakshandsaminga, uansett årsak, vil gå ut over rettstryggleiken. Departementet gir i høyringsnotatet uttrykk for at den sjølv erkjenner dette. Det er difor oppsiktsvekkande at departementet vel å fremje eit forslag som ein ventar vil føre til kritikk frå Europarådet og FN for «manglende ivaretagelse av grunnleggjande behov for personer uten lovlig opphold».

Vi meiner retten til naudhjelp er så grunnleggjande at ein eventuell feilmargin må kome søkjar til gode, og ikkje forvaltninga. Juss-Buss meiner ein må rekne med at menneskerettane i praksis vil verte brotne dersom avsnittet vert fjerna. Dersom forskrifta vert taus på dette punktet, kan sakshandsamarar tru at dei ikkje har heimel til å innvilge naudhjelp. Dette kan føre til at søknadar vert avslått for å vere tru mot lovgjevar.

### **Alternativ 2 – Presisering av føresegnet**

I utkast til endring kjem det ikkje klart fram kva ordlyden i presiseringa skal vere. Under punkt 3.2 står det at føresegna skal endrast til «Det kan stilles krav om å bidra til å muliggjøre egen retur». I punkt 6.6 står det at føresegna skal endrast til «Det kan stilles krav om å skaffe nødvendige reisedokumenter». Det er ikkje klart kva departementet konkret ønskjer å endre til. Juss-Buss forstår det slik at ein vil leggje til ei aktivitetsplikt til søkjar, og kommenterer difor ordlyden under punkt 3.2.

Juss-Buss er kritiske til at departementet nemner den auka andelen av EØS-borgarar utan midlar til å syte for eige livsopphald. Juss-Buss har jamleg kommunikasjon med denne gruppa, og etter vår erfaring er det ingen tvil om at dei kjenner til at dei ikkje har nokon rettar i landet. Tilbakemeldingane vi får knyter seg til at dei ikkje tør å ta kontakt med NAV. Dersom departementet har eit reelt grunnlag for å setje fokus på gruppa i denne samanhengen vil Juss-Buss gjerne sjå dokumentasjon og tal som syner at innvandring av EØS-borgarar har betydning for det aktuelle føresegna.

Juss-Buss er einige med departementet at føresegna bør presiserast. Vi er ikkje samde i bakgrunnen for presiseringa, eller utforminga av denne. Vi ønskjer likevel å gjere nokon vurderingar om korleis føresegna bør presiserast.

### **«I praksis kunne forlatt landet»**

Juss-Buss meiner at ordlyden «i praksis kunne forlatt landet» burde vore fjerna frå føresegnet då den er i strid med våre internasjonale plikter. ØSK artikkel 11 gir einkvar som oppheld seg i landet rett på ein tilfredsstillande levestandard. Artikkel 11 må forståast slik at framtidretta og hypotetiske høve ikkje kan takast med i vurderinga. Der ein person oppheld seg i Noreg og ikkje har mat eller husly, må det gis naudhjelp.

Dersom «i praksis kunne forlatt landet» likevel ikkje kan fjernast meiner Juss-Buss at ordlyden må presiserast. Ordlyden gir stor tvil om innhaldet og kan difor tolkast på fleire måtar. På den eine sida kan dette bety at NAV-kontoret kan avslå søknadar på bakgrunn av at søkjaren i praksis kunne forlatt landet då det går transport ut av landet. På den andre sida kan det bety at NAV må yte hjelp på søknadstidspunktet inntil vedkomande i praksis kan forlate landet i framtida. Juss-Buss meiner at ordlyden er så uklar at praktisering av kommune og fylkesmenn kan verte tilfeldig. Slik føresegna er i dag gir det lite rettleiing for kommunar og fylkesmenn.

I høyringsnotatet gjer departementet framlegg om at det skal vera ei individuell vurdering av når den enkelte kan forlate landet. Denne vurderinga framstår for Juss-Buss som krevjande for sakshandsamarar som i utgangspunktet ikkje skal ha kjennskap til utlendingsrett. Om den enkelte kunne ha forlatt landet kan ikkje vurderast gjennom ein telefonsamtale med utlendingsmyndigheitene då det er fleire høve som må vurderast. Det kan vera moglegheiter for å faktisk kunne skaffe seg reisedokumenter. Vidare vil moglegheitene for å returnere til det enkelte land variere frå tid til anna.

### **«Alternative utveier»**

Departementet skriv vidare at ein naudsituasjon legg til grunn at det ikkje er alternative utveigar. Juss-Buss stiller spørsmål ved kva departementet meiner med «alternative utveier». Det er behov for ei klargjering for å rettleie kommunane. Synspunktet kan også grunngjevast i rettstryggleik, og personar sitt behov for å kunne gjere seg vurderingar på førehand. Det er viktig at søkjar enkelt kan skaffe seg innsikt i kva han eller ho har krav på, eller ikkje har krav på. Kva som er «alternative utveier» må klargjerast slik at NAV ikkje gir avslag berre basert på at søkjar ikkje har lovleg opphald i landet.

### **«I en kort periode»**

Juss-Buss meiner at tillegget i føresegna ikkje er naudsynleg. At ytinga skal vera av kortvarig karakter ligg i sjølvdefinisjonen av ein naudsituasjon. Juss-Buss meiner at ytinga bør verte innvilga dersom ein etter ei konkret og individuell vurdering må seiast å vere i ein naudsituasjon. Vi ser ikkje at det er hensiktsmessig å setje inn formuleringar om

tidsavgrensing, då dette vil variere frå situasjon til situasjon. Vi er vidare kritisk til ein så vid adgang til å korte ned stønadsperioden.

**«Det kan stilles krav om å bidra til å muliggjøre egen retur»**

Det kjem fram av høyringsnotatet at det kan stillast krav om vilkår til eigeninnsats, og der søkjar ikkje oppfyller dette kan retten til stønad stanse. Juss-Buss stiller seg kritisk til å setje slike vilkår for naudhjelp. Etter Juss-Buss si meining er det viktig å presisere at naudhjelp uansett skal vera ei minsteyting, som skal ytast der søkjar er i ein reell naudsituasjon. Etter praksis ligg ytinga på om lag 70 kroner per dag, og kan ikkje sjåast som ein motivasjon for å oppretthalde det ulovlege opphaldet i landet. Det er presisert i rundskriv R35-00-F13 til loven at stønad skal ytast uansett årsak til hjelpebehovet.

Ordlyden stiller eit krav til dokumentasjon som NAV ikkje har kompetanse til å vurdere. Vidare er det ikkje alle ambassadar som er villige til å dokumentere kommunikasjon med sine borgarar. Juss-Buss ser det difor som uheldig at aktivitet som har betydning for utlendingsmyndigheitene skal påleggjast for å kunne tilkjenne økonomisk naudhjelp. Vi meiner at departementet ved å påleggje ei slik plikt handlar utanfor sitt virkeområde.

Juss-Buss er bekymra for følgjene ved å ikkje oppfylle eit slikt krav. Juss-Buss meiner at NAV uansett skal dekkje eit minstebehov, uavhengig av søkjar sin eigen innsats. Bakgrunnen for standpunktet er at sosialretten skal verke som eit siste tryggleiksnett som skal verne dei som ikkje kan syte for sitt livsopphald. Dette er også i tråd med Noreg sine menneskerettslege plikter.