



Likestillings- og  
diskrimineringsombudet

Arbeidsdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.:  
13/1393- 4- HW

Deres ref.:  
13/1797

Dato:  
22.10.2013

## **Hørings sak- forslag om endring i forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge**

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsnotat om forskriftsendring om sosiale tjenester til personer uten lovlig opphold i Norge med frist 22. oktober 2013.

### **Innledning**

Likestillings- og diskrimineringsombudet plikter å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene vi har etter rasediskrimineringskonvensjonen (CERD), kvinnekonvensjonen (CEDAW) og konvensjonen om rettigheter for folk med nedsatt funksjonsevne (CRPD), jf. diskrimineringsombudsloven § 1, annet ledd.

Et sentralt spørsmål i høringen, er hvilke forpliktelser Norge har etter nasjonal og internasjonal rett for personer i en nødsituasjon, og om forskriftsendringen i tilstrekkelig grad sikrer disse rettighetene. Personer uten lovlig opphold kan potensielt omfattes av alle de konvensjonene ombudet plikter å føre et tilsyn med. Det gjelder f. eks ofre for menneskehandel, særlig kvinner, traumatiserte personer med dårlig fysisk og psykisk helse, og personer fra opprinnelsesland som det har vist seg vanskelig for Norge å gjennomføre tvangsretur til.

Departementet oppgir at formålet med forskriftsendringen er å forebygge at hjelp i akutte nødsituasjoner muliggjør ulovlig opphold og situasjoner med langvarig bistandsbehov.

På sikt kan forskriftsendringen berøre mange personer. Regjeringen har nylig varslet en innstramning i asylpolitikken, og blant annet signalisert at det er aktuelt med flere lukkede mottak. Det vil kunne lede til en situasjon ikke ulikt det som skjedde da nødhjelpsplikten ble forskriftsfestet i 2005.

Forskriftsfestingene kom som et resultat av en langvarig kritisk offentlig debatt om Norge forsøkte å «fryse og sulte folk ut av landet». Daværende kommunalminister Erna Solberg iverksatte innstramninger på tilbudet i statlig mottak for personer med endelig avslag på asyl. De som mistet velferdstilbudet i mottaket, henvendte seg til kommunene og ba om nødhjelp. Der ble de avvist, og i stedet havnet de som kasteballer i en diskusjon om hjelpeplikten var et kommunalt eller statlig ansvar.

Sivilombudsmannen skrev da til daværende Arbeids- og sosialdepartementet i brev 6. januar 2005. I brevet henviste han både til avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen og fra nasjonale domstoler som grunnlag for at myndighetene har et ansvar for at det i vurderingen av innholdet i hjelpeplikten skulle «foretas en konkret vurdering av den enkeltes situasjon i forhold til om det kan foreligge en situasjon som kan sies å stride mot EMK artikkel 3»<sup>1</sup>:

*«Gjennomgangen her har avdekket at det er rettslig uklarhet knyttet til det nærmere innholdet i departementets retningslinje om at personer med ulovlig opphold har rett til «livsnødvendig hjelp i en akutt krisesituasjon» etter «ulovfestede betraktninger om plikt til å hjelpe mennesker i nød». Jeg ber departementet vurdere om det kan være grunn til å **utarbeide nærmere retningslinjer som avklarer innholdet i denne ulovfestede retten**(vår utheving)- særlig vurderingen av om utlendingen er i en nødsituasjon dersom vedkommende ikke velger å ta kontakt med politi eller lignende for retur til hjemlandet»*

Sivilombudsmannen understreket samtidig at forskriftsendring i seg selv ikke var nok og oppfordret departementet også å vurdere « om det er behov for å presisere nærmere hvilke sosiale rettigheter personer uten lovlig opphold har, og hvordan sosialkontorene skal praktisere regelverket.»

---

<sup>1</sup> Sivilombudsmannen refererer her også Rt. 2003 s. 375, og spørsmålet om norske myndigheters behandling av en person etter utvisningsvedtak krenket EMK artikkel 3.

Argumentasjonen til Sivilombudsmannen synliggjør at menneskerettslige forpliktelser Norge har kan utgjøre en absolutt skranke for myndighetsutøvelse, og at innvandringspolitiske hensyn alene ikke kan være avgjørende for tiltak som rammer mennesker med behov for livsnødvendig hjelp i en akutt krisesituasjon.

Ombudet vil i lys av dette kort kommentere spørsmål som departementet har bedt om innspill på i høringen.

### **Er hjelpeplikten tilstrekkelig klargjort i forskriften slik den lyder i dag?**

Departementet stiller spørsmål ved om forskriften i dag gir et signal om bedre rettigheter enn personer uten lovlig opphold i realiteten har rett på.

Innholdet i hjelpeplikten til kommunen for personer i en nødsituasjon skal identifiseres på grunnlag av en konkret individuell vurdering av den enkeltes situasjon – i lys av nasjonale og internasjonale forpliktelser som myndighetene har. Ombudet savner derfor en drøftelse av hvilke forpliktelser dette er, og omfanget av disse i høringen.

Sivilombudsmannens uttalte følgende om innholdet i « *ulovfestede nødrettsbetraktninger*<sup>2</sup>»:

*«Ombudsmannen er kjent med Sosialdepartementets høringsbrev 25. mars 2004 om forslag til endringer i kapittel 1 i forskrift 4. desember 1992 nr. 915 til lov om sosiale ytelser mv. Også her uttales det at «Retten til akutt, livsnødvendig hjelp vil dessuten bestå uavhengig av oppholdets varighet. Dette følger av ulovfestede nødrettsbetraktninger, og vil kunne gjelde for eksempel mat, tak over hodet og pleie i en nødsituasjon.»*

Ombudet mener formuleringen av hjelpeplikten i forskriften i dag er dekkende for innholdet, slik det er formulert over. Ombudet mener derfor at forskriftsteksten ikke bør endres.

Samtidig viser åpenbart praksis (ett tilfelle?) at NAV er usikker på hvordan regelverket skal praktiseres. Dette kan ha sammenheng med at departementet, så langt ombudet kjenner til, ikke fulgte opp Sivilombudsmannens oppfordring

---

<sup>2</sup> Brev 6/1-2005 til Arbeids- og sosialdepartementet

om en klargjøring av hvordan sosialtjenesten (nå NAV) skulle praktisere forskriften. I så fall bør slike retningslinjer utarbeides.

Departementet har også bedt om innspill på hensiktsmessigheten av forskriftsbestemmelsen, og har her særlig bedt om kommunens og fylkesmannens syn på dette. Departementet spør også om løsningen virker mer eller mindre økonomisk gunstig. Ombudet understreker at våre menneskerettighetsforpliktelser ikke kan fravikes av økonomiske hensiktsmessighetsbetraktninger.

Konklusjonen til ombudet er derfor at den uklarheten om hvordan NAV skal praktisere regelverket må løses gjennom klarere retningslinjer.

Departementet foreslår alternativt å oppheve bestemmelsen. Dette vil kunne reise spørsmål om menneskerettsbrudd som ombudet som tilsynsorgan i så fall plikter å følge opp.

Vennlig hilsen

Guri H. Gabrielsen  
seniorrådgiver

Heidi Wyller  
seniorrådgiver

Kopi:  
BLD  
Sivilombudsmannen