

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Kun sendt elektronisk per e-post.

Deres referanse: 24/3714  
Vår referanse: 2024/196  
Dato: 06.02.2025  
Publikasjonsnr.: NIM-H-2025-010

# Forslag om endringer i forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge

## 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høring om overnevnte. Departementet skriver at «[f]ormålet med forslag til endringer er å gjøre det mer tydelig for EØS-borgere hvilken rett de har til sosiale tjenester under lovlige opphold i Norge».<sup>1</sup> Som vi kommer tilbake til, mener NIM forskriften bidrar til en betryggende oppfyllelse av menneskerettslige forpliktelser overfor EØS-borgere med opphold etter utlendingsloven § 112. Samtidig mener vi det er behov for klargjøringer og utdypninger i regelverket og retningslinjer som gjelder EØS-borgere med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111 og for EØS-borgere med ulovlig opphold. Endelig er det viktig med tiltak for å sikre at EØS-borgere får oppfylt sine rettigheter i praksis. Vi har derfor også merknader til behovet for forvaltningens veiledning. Før vi i punkt 3 kommenter dette nærmere, vil vi i punkt 2 kommentere menneskerettslige bestemmelser som kan få betydning for retten til sosiale tjenester.

## 2. Menneskerettslige sider

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 verner hjemmet, men myndigheter plikter som et utgangspunkt ikke å tilby hjemløse et hjem. Myndighetene kan etter EMDs praksis om retten til privatliv likevel ha plikt til å tilby husly i eksepsjonelle situasjoner overfor særlig sårbare individer.<sup>2</sup> EMK kan etter forholdene gi en rett til husly gjennom EMK artikkel 3, som forbyr umenneskelig og nedverdiggende behandling. Det gjelder også artikkel 2 som beskytter retten til liv. EMK artikkel 2 pålegger norske myndigheter å iverksette passende tiltak for å sikre retten til liv til alle som er innenfor Norges jurisdiksjon.

---

<sup>1</sup> Se høringsbrevet avsn. 1.

<sup>2</sup> Se henvisninger i NIMs utredning *Bostedsløse EØS-migrantere rett til husly v. 2*, pkt. 4.2.

Den reviderte europeiske sosialpakten (sosialpakten) oppstiller minimumskrav om rett til husly for personer som omfattes av pakten, jf. sosialpaktens artikkel 31.<sup>3</sup> Sosialpakten gjelder imidlertid ikke for alle på territoriet. Det følger av vedlegget til sosialpakten at for å ha rettigheter etter pakten, må borgeren være statsborger av en annen konvensjonsstat, og i tillegg enten «lawfully resident» eller «working regularly» på territoriet til den berørte staten.<sup>4</sup> Hva som ligger i kravet til «resident» framkommet ikke klart av ordlyden eller konteksten til begrepet.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 11 gir en rett til en tilfredsstillende levestandard for enhver. Artikkelen har en vag og uforpliktende ordlyd, og det er vanskelig å fastslå dens rekkevidde. ØSK-komiteen har sett retten til husly i nær sammenheng med andre menneskerettigheter, og den menneskelige verdigheten til enhver.<sup>5</sup>

### 3. Merknader til utkastet

NIM leser høringsnotatet slik at forskriftsforslaget er ment å sikre EØS-borgere med oppholdsrett etter utlendingsloven § 112 fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven.<sup>6</sup> Det vil omfatte blant annet en EØS-borger som er «arbeidstaker» eller «selvstendig næringsdrivende» i utlendingsloven § 112 første ledd sin forstand. Vi forstår det også slik at reglene skal gjelde dersom utlendingen ikke lenger er arbeidstaker eller næringsdrivende, såfremt vilkårene i utlendingsloven § 112 andre ledd er oppfylt. Til sammenlikning er det i utkastets andre ledd presisert at personer med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111 uten bopel i riket ikke har krav på individuelle tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning. Denne avgrensningen skjer imidlertid indirekte, ved at det i annet ledd bestemmes at opphold etter § 111 *ikke* gir rett til slike tjenester. Når dette inntas i en ny § 1a, mens reservasjonen for folkerettslige forpliktelser blir værende i § 1, kan det spørres om avgrensningen i § 1a kan oppfattes som mer absolutt enn det er grunnlag for. Som nevnt ovenfor kan det tenkes situasjoner hvor det foreligger hjelpeplikter på annet grunnlag.

NIM mener at utkastet bidrar til å klargjøre hvilke rettigheter EØS-migranter som har oppholdsrett etter utlendingsloven § 112 har. Samtidig er det nødvendig å sikre at alle EØS-borgere får oppfylt sine rettigheter *i praksis*. UDI kan etter dagens praksis ikke bekrefte om en EØS-borger regnes som arbeidstaker eller om vedkommende er økonomisk aktiv. NAV har utarbeidet en veileder for vurdering av lovlig opphold til en

---

<sup>3</sup> Se nærmere i NIMs utredning *Bostedsløse EØS-migranternes rett til husly v. 2*, pkt. 4.5.

<sup>4</sup> Appendix, European Social Charter (Revised), Strasbourg, 3.V.1996. Tilgjengelig her

<sup>5</sup> Se General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), særlig avsn. 6-7. Se også General Comment No. 14 (2000) The right to the highest attainable standard of health avsn. 2-4 der parallellen mellom helse og husly trekkes frem.

<sup>6</sup> Høringsnotatet pkt. 3.1.1 og pkt. 3.1.2.

EØS-borger.<sup>7</sup> Vi antar at det likevel i konkrete saker kunne være vanskelig – både faktisk og rettslig – å slå fast om en person er arbeidstaker i EØS-rettslig forstand. Tidvis kan det også være et behov for å få avklart dette raskt. I tillegg til inngående retningslinjer for vurderingen for NAV-kontoret, bør det vurderes saksbehandlingsregler som tar høyde for dette. I tillegg kan praktiske løsninger som sikrer at EØS-borgeren løpende kan levere inn dokumentasjon og opplysninger av betydning for sin status på en så enkel måte som mulig, kombinert med nødvendig veiledning fra NAV om hvorvidt vilkårene er oppfylt eller kan oppfylles, kunne bidra til å sikre personenes rettigheter. En slik veiledning kan gi EØS-borgeren (eventuelt med bistand fra f.eks. frivillige organisasjoner) mulighet til å få avklart sin rettsstilling.

Utkastet til ny forskriftsbestemmelse i bopelsforskriften § 1 tredje ledd innebærer at den særskilte henvisningen i gjeldende bestemmelse til Nordisk konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester utgår. Det følger av konvensjonens artikkel 4 at statsborgere i et annet nordisk land som har lovlig midlertidig opphold eller lovlig bopel i landet skal likestilles med landets egne statsborgere. Det er etter vårt syn et behov for en utdypning av hvordan dette forholder seg til EØS-avtalen.<sup>8</sup>

Rettighetene til personer med lovlig opphold, men uten bopel, samt personer som ikke har lovlig opphold i riket, reguleres av bopelforskriften §§ 4 og 5. Det heter i rundskriv til sosialtjenesteloven at forpliktelser etter internasjonale konvensjoner gjelder alle som oppholder seg i riket, og at «[k]ommunen har en hjelpeplikt overfor personer i en nødssituasjon, også utover den lov- og forskriftsregulerte plikten til å yte hjelp».<sup>9</sup> NIM mener det er nødvendig med en klargjøring på dette punktet. For eksempel kan ulike nødssituasjoner redegjøres for, samt en beskrivelse av hvilke ytelser som da typisk vil kreves fra myndighetene.

NIM er til disposisjon for diskusjoner hvis ønskelig.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

---

<sup>7</sup> NAVs veileder om stønader etter sosialtjenesteloven og om NAV-kontorets veiledning ved vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere.

<sup>8</sup> Dette kan f.eks. utdypes i Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen pkt. 1.2.2.3 eller i et statsrådsforedrag til forskriften.

<sup>9</sup> NAV (R35-00) 2012-06-22 pkt. 1.2.1.1.

Vidar Strømme

Fagdirektør

Thomas Malmer Berge

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.