

## HØRINGSUTTALELSE FRA JUSS-BUSS OM UTENLANDSKE STATSBORGERES RETT TIL SOSIALHJELP

### 1.3 Formål med forslaget

I følge høringsbrevet er formålet med de foreslåtte endringene at "forskriften bør bidra til at sosialtjenesten kan utøve sin virksomhet i lojalitet til andre myndigheters vedtak og politiske målsettinger om kontrollert innvandring og god integrering." Juss-Buss mener det her er viktig å skille mellom oppgavene som er tillagt norske utlendingsmyndigheter og den norske sosialtjenesten. Det er ikke sosialtjenestens oppgave å verifisere hvorvidt utlendinger i Norge har lovlig opphold eller ikke, men å hindre sosial nød.

I punkt 3.3.1.4. sier departementet følgende "Etter departementets mening er det prinsipielt uheldig å knytte sosialhjelpsrettigheter til beslutninger som fattes av andre myndigheter og er ment å regulere andre forhold". Dette står i strid med departementets uttalte formål med endringsforslagene nevnt over.

Sosialtjenesteloven § 1-1 inneholder en formålsbestemmelse som gir uttrykk for prinsipper som den norske velferdstaten er tuftet på. Formålene er:

- Fremme økonomisk og sosial trygghet
- Bedre levekårene for vanskeligstilte
- Bidra til økt likeverd og likestilling
- Forebygge sosiale problemer

Alle materielle behov skal dekkes på et rimelig nivå. Juss-Buss mener flere av forslagene i høringsbrevet strider mot sosialtjenestelovens formålsbestemmelse.

Når sosialtjenesten får en plikt til å opplyse utlendingsmyndighetene om eventuelle mangel på oppholdstillatelse oppfatter Juss-Buss at sosialtjenesten brukes som et ledd i en stadig mer restriktiv innvandringspolitikk. Juss-Buss mener dette er prinsipielt betenkelig.

### 2.2. Svakheter ved gjeldende rett

Juss-Buss er enig i at dagens lovverk er uklart, og at dette er uheldig. I dag er utlendingers rettsstilling på området uklar og lite forutsigbar. Imidlertid mener Juss-Buss at en presisering av lovverket må skje i utlendingenes favør. Utlendinger som rammes av innstrammingene i forslaget er en svak gruppe med svært få rettigheter i Norge. Særlig de ureturnerbare som ikke kan reise hjem til eget hjemland må ha lovfestet rett på sosialhjelp, og ikke avskjæres fra denne muligheten. Også overfor andre utlendinger som ikke har lovlig opphold, men som ennå ikke har forlatt landet, må sosialtjenestens oppgave være å hindre sosial nød og mangel på basale behov mens de er i Norge. I det minste må alle tilfeller hvor barn er involvert omfattes av sosialtjenesteloven. Juss-Buss tilslutter seg Barneombudets høringsuttalelse på dette området.

### 3.1. Krav om lovlig opphold

Departementet anfører at "personer uten lovlig opphold i Norge vil ha et bostedsland som er ansvarlig for deres velferd og som de kan reise til. Tildelingen av sosiale tjenester og økonomisk stønad til personer som oppholder seg ulovlig i landet, kan undergrave legitimiteten til både sosialtjenesten og innvandringsmyndighetene." Juss-Buss har fått flere henvendelser fra utlendinger i Norge som ikke

lenger har lovlig opphold, men er avskjært fra muligheten til å reise til hjemlandet (se nedenfor om de ureturnerbare). I tillegg er det mange i Norge som venter på å bli uttransportert, men som ikke kan effektueres pga forhold i hjemlandet (for eksempel Irak). Disse gruppene er det viktig å ikke fraskrive seg ansvaret for, da det heller ikke er andre myndigheter som sørger for at disse menneskene får dekket de absolutt nødvendige behov for å overleve.

### **De ureturnerbare**

Juss-Buss vil først nevne at det er bemerkelsesverdig at problemer knyttet til personer som er ureturnerbare (dvs ikke har lovlig opphold i Norge og forsøkt sendt hjem til "hjemlandet" som ikke vil ta de imot, eller vedtaket av andre grunner ikke kan effektueres) ikke er nevnt i høringen. Derimot presiserer departementet at vilkåret om lovlig opphold for rett til sosialtjenester også gjelder folk som oppholder seg ufrivillig i Norge, og vi oppfatter det dermed slik at de ureturnerbare er fullstendig avskåret fra muligheten til å få sosialhjelp. Dette er skjerping av dagens lovverk. Juss-Buss har sett at praksisen ved flere sosialkontorer ikke er i samsvar med dagens lov, men heller imot endringsforslaget fra regjeringen. Helse- og sosialombudet i Oslo har påpekt at også utlendinger uten tillatelse har rett på sosialhjelp etter loven (Klassekampen 18. juni 2004). I stedet for å rette loven etter praksisen, må praksisen rettes etter gjeldende regelverk.

Det er estimert at ca 600 personer i Norge er ureturnerbare. Juss-Buss har registrert en merkbar økning det siste halve året i antall henvendelser fra personer som er ureturnerbare og trenger hjelp. Vi frykter at dette er et økende problem. Dette er personer som ikke har lovlig opphold, men som norske myndigheter av ulike årsaker ikke kan returnere til hjemlandet. For eksempel er det personer som hjemlandet nekter å ta imot. Personene får bli i Norge på et tålt opphold uten noen form for rettigheter. De får ikke arbeidstillatelse og har heller ikke krav på noe sosialhjelp. Når Norge anerkjenner at disse menneskene som har fått avslag på opphold i Norge allikevel er nødt til å oppholde seg her, må de få muligheten til forsørge seg.

Juss-Buss mener at de ureturnerbare ikke skal bli en gruppe som skal gå evig på sosialhjelp. Sosialhjelp er ment som en midlertidig løsning. De ureturnerbare må derfor få arbeidstillatelse for å ha muligheten til å forsørge seg selv.

Mange av de ureturnerbare som har kjæreste eller venner i Norge er avhengige av å livnære seg med hjelp fra de for å overleve. De må dermed ikke ty til kriminalitet. Imidlertid er dette en situasjon som ikke er holdbar. Man skal ikke måtte være avhengig av hjelp fra bekjente for å overleve i Norge. Å fraskrive disse menneskene rett på sosialhjelp er umenneskelig.

De ureturnerbares rettstilling må styrkes, de må få en form for lovlig oppholdsstatus som gir dem grunnleggende rettigheter. Norges håndtering av de ureturnerbare ble av ECRI/Europarådet sterkt kritisert som brudd på menneskerettighetene i en rapport om Norge som kom i 2003. Dette forslaget går i motsatt retning av ECRIs anbefalinger: I stedet for å gi disse menneskene et minimum av rettigheter og en juridisk status, velger norske myndigheter å frata dem absolutt alle muligheter for å leve et verdig, lovlydig og anstendig liv i Norge. Skal Norge kunne kalle seg en velferdstat må dette tas på alvor og bli gjort noe med.

### **Konsistens mellom ulike myndigheter**

Sosialdepartementet argumenterer med viktigheten av konsistens mellom ulike myndigheters vedtak, og at UDI og sosialtjenestens vedtak derfor må samordnes. Juss-Buss mener derimot at inkonsistensen

hos myndighetene er at man rydder gatene i Oslo for uteliggere, tiggere og rusmisbrukere, samtidig som de innfører regler som åpenbart tvinger flere på gata.

### **Umenneskelige effektueringsmidler**

Juss-Buss er bekymret for at myndighetene tilsynelatende har en strategi om at utlendinger med negative vedtak skal "sultes" ut av landet. Man kan ikke tro at utlendinger uten lovlig opphold i Norge forsvinner bare de ikke får rettigheter. Det er ikke hvorvidt de får sosialstøtte eller ikke som er avgjørende for om folk uten lovlig opphold i Norge velger å bli. Juss-Buss møter til stadighet mennesker som i desperasjon velger å bli i Norge, om de så må gå under jorden. Det er realiteten, og norske myndigheter må ta innover seg dette problemet og finne ut hvordan det best kan håndteres. Problemet med gjenværende utlendinger forsvinner ikke ved å fjerne sosialstøtten, det vil i stedet øke fordi denne gruppen da vil bidra til mer sosiale problemer.

### **Mer sosiale problemer og kriminalitet**

Særlig ureturnerbare blir tvunget til et liv hvor de livnærer seg ved svart arbeid eller kriminalitet. Det er i alles interesse at folk som uansett er i Norge livnærer seg på lovlig vis. Mange av utlendingene som kommer i en situasjon hvor de ikke kan returneres har et sterkt ønske om å opptre som lovlige borgere i Norge. Når de tyr til kriminalitet er det for å overleve. Juss-Buss synes det er bemerkelsesverdig at problemstillingen knyttet til økt kriminalitet og mer synlige sosiale problemer i gatebildet ikke engang er nevnt eller vurdert som en mulig konsekvens av forslaget fra regjeringen. De totale samfunnsøkonomiske kostnader bør utredes.

### **Lovlighetskrav i annen lovgivning**

Juss-Buss mener at sosialtjeneste ikke kan sammenlignes med andre typer ytelser som krever lovlig opphold, som f.eks. trygderettigheter, pasientrettigheter m.m. som nevnt i høringsnotatet. Sosialhjelp er et tiltak for folk i krise for å hindre at de ikke har tak over hodet eller sulter i Norge. Denne type sosiale rettigheter må settes i en særstilling, og ikke begrenses av et dokumentert krav om lovlig opphold.

### **Ulovfestede nødrettsbetraktninger**

Departementet mener akutt, livsnødvendig hjelp kan gis etter en vurdering av ulovfestede nødrettsbetraktninger, uavhengig av lovlig opphold. Det er imidlertid svært sjelden at ulovfestede nødrettsbetraktninger gir grunnlag for sosiale ytelser. Dette er unntakstilfeller hvor terskelen for å få hjelp ligger svært høyt. Juss-Buss mener det ikke er tilfredsstillende for å oppfylle sosialtjenestelovens formål om å fremme økonomisk og sosial sikkerhet. Dersom de ulovfestede nødrettsbetraktningene skal være hjemmelen for å sikre utlendinger de basale behov må sosialtjenestens ansatte være oppdatert på dette. Juss-Buss mener i så fall at dette bør hjemles i forskrift eller rundskriv.

### **Brudd på Norges internasjonale forpliktelser**

Juss-Buss er uenig i at skjerpelsen ikke er et brudd på internasjonale bestemmelser. Departementet peker på at personer uten lovlig opphold i Norge vil ha mulighet til å bli sørget for i hjemlandet. Her vil vi igjen påpeke at det finnes mennesker som av ulike grunner ikke kan returnere til sitt hjemland, og disse ureturnerbares behov må tillegges særlig vekt. Som nevnt over har Norge fått kritikk fra

Europarådet for brudd på menneskerettighetene fordi de ureturnerbare ikke får en juridisk status med rettigheter i Norge. Skjerpelsen vil derfor være et brudd på internasjonale forpliktelser.

### **3.2. Krav til dokumentasjon**

Juss-Buss mener det er et problem at bevisbyrden for lovlig opphold snus og pålegges utlendingen. Utlendinger har av mange grunner ofte problemer med å dokumentere lovlig opphold. Ved for eksempel fornyelse av opphold får utlendinger ikke stempel i passet før etter mange måneders saksbehandlingstid, selv om de har lovlig opphold på like vilkår som tidligere.

### **3.3 Oppholdskommunens ansvar**

#### **Innledning**

Juss-Buss stiller seg svært positive til at departementet nå uttaler et ønske om å begrense adgangen til å henvise søkere av sosiale ytelser som er utenlandske statsborgere til bostedskommunen. Juss-Buss har lenge reagert på den restriktive praktiseringen av forskrift til lov om sosiale tjenester § 1-2a, og de følger bestemmelsen har hatt for våre klienter. Ordningen har ikke bare klare diskriminerende elementer, men også svært uheldige følger for etablerte familier med hjelpebehov i overgangsfaser. Juss-Buss deler departementets oppfatning at det er oppholdskommunen som bør være det klare utgangspunkt for tildeling av hjelp fra sosialtjenesten.

Likevel påpeker departementet at det er stort tilflyttningspress i enkelte kommuner av personer som er avhengige av sosiale tjenester. Derfor har man ut fra samfunnsmessige hensyn sett det nødvendig å iverksette tiltak for å begrense denne tilstrømmingen. Med andre ord benytter man seg av folks rettigheter til sosiale tjenester, for å opprettholde et ønsket bosetningsmønster. Da denne ordningen er en begrensning i hovedregelen er det, slik påpekt, viktig at ordningen ikke er mer omfattende enn det som er helt nødvendig.

Juss-Buss er av den oppfatning at begrensningen, og det vi oppfatter som en ytterligere skjerping av innvandreres rettigheter til sosiale tjenester, går utover det som er nødvendig, samt vil kunne få uheldige sosiale konsekvenser, ikke bare for enkeltindivider, men også for samfunnet for øvrig.

Departementets forslag går ut på at de med et "tilpasset tilbud" i bostedskommunen kan henvises dit. Juss-Buss er enig i at det med "tilpasset tilbud" skal menes noe mer enn "et generelt tilbud om bolig og økonomisk stønad". Men språkopplæring en gang i uka bør ikke tilfredstille kravet. Det er da svært viktig at det foretas en slik skjønnsmessig vurdering departementet påpeker. Dette bør fremgå klart av rundskriv til forskriften.

#### **Tilbud i bostedskommune etter innvilget opphold**

Det fremgår av høringsnotatet at tilbud om introduksjonsordning kun gis en gang, og at den som avslår eller flytter til en annen kommune mister tilbudet. Departementet skriver at det "*følger direkte av sosialtjenesteloven § 5-1 (...)*" at "*[i] slike situasjoner har sosialtjenesten hjemmel til å avslå søknad om stønad til livsopphold under henvisning til at søker har annen mulighet til forsørgelse*".

Juss-Buss ønsker å komme med noen merknader til forholdet mellom disse kildene til forsørgelse.

For det første virker det gjennomgående som om departementet har meget stor tro på at introduksjonsordningen blir et godt virkemiddel for å integrere nyankomne utlendinger og bidra til å gjøre disse økonomisk selvhjulpne. Juss-Buss merker seg denne optimismen og forventer at visjonene

følges opp ved at kommunene gis tilstrekkelige bevilgninger til å etablere og opprettholde et best mulig tilbud.

For det andre kan man tenke seg enkelttilfelle hvor det vil virke svært urimelig å nekte en søker hjelp fra sosialtjenesten under henvisning til at vedkommende har avslått tilbud om introduksjonsordning. Et eksempel på dette vil være en nyankommet flyktning som greier å skaffe seg arbeid på egenhånd, og på denne måten være økonomisk selvhjulpen. Det vil da være naturlig for vedkommende å takke nei til tilbudet om introduksjonsprogram. Hvis personens arbeidsforhold opphører i løpet av de første to årene, vil vedkommende stå uten arbeidsinntekt, og vil etter forholdene kunne være avhengig av hjelp fra sosialtjenesten. Etter departementets vurdering vil imidlertid en slik søknad kunne avslås under henvisning til at søkeren har hatt mulighet til å sørge for sitt livsopphold gjennom å takke ja til introduksjonsprogrammet.

Også i andre tilfelle kan man tenke seg at den enkelte kan ha gode grunner for å takke nei til et tilbud om introduksjonsprogram. Etter Juss-Buss sitt syn bør man se nærmere på de dramatiske konsekvenser det kan få å takke nei. En forutsetning for en slik regel må i alle tilfelle være at det gis tilstrekkelig informasjon om ordningen og konsekvensene av å avslå tilbudet. Prinsipielt vil vi uansett stille oss kritiske til at man med dette innfører en form for økonomisk tvang overfor en nærmere definert befolkningsgruppe.

Etter Juss-Buss sitt syn fremstår det som klart at det vil gi urimelige utslag med en så restriktiv tolkning av sosialtjenesteloven § 5-1. Har man først takket nei, og tilbudet om introduksjonsordning har bortfalt på grunn av dette, har man ikke lenger noen reell mulighet til å sørge for sitt livsopphold gjennom denne ordningen. Vi ber derfor om at departementet i sin utforming av rundskriv tar hensyn til dette. Samtidig vil vi påpeke at det kan være grunn til å se nærmere på samordningen mellom lov om introduksjonsordning og det foreliggende forslag om endringer i forskrift til lov om sosiale tjenester.

#### **Vilkår om at tilbakevisning ikke må være ”åpenbart urimelig” oppheves**

Sosialdepartementet foreslår å oppheve vilkåret om at en tilbakevisning ikke kan gjøres såfremt det vil være åpenbart urimelig.

Juss-Buss er uenig i Sosialdepartementets forslag på dette punktet.

Juss-Buss har gjennom sitt arbeid sett at det har vært ulik praksis og problemer tilknyttet vurderingen av hva som er åpenbart urimelig. Imidlertid mener Juss-Buss at det ikke vil være noen god løsning å fjerne dette vilkåret.

Gjennom rettspraksis har det utviklet seg visse ulovfestede prinsipper innenfor forvaltningsretten. Disse prinsippene setter grenser for innholdet av avgjørelser som treffes under utøving av skjønnsmessig myndighet. Ved vurderingen av om vilkåret om at tilbakevisning ikke må være ”åpenbart urimelig” er det nettopp en slik skjønnsmessig utøving av myndighet som blir gjort, og de ulovfestede prinsippene kommer derfor til anvendelse. Ett av disse prinsippene er at forvaltningens avgjørelser ikke må være sterkt urimelig. I dette ligger det at det skal foretas en vurdering av avgjørelsens urimelighet. Hvorvidt vilkåret om at en tilbakevisning ikke må være ”åpenbart urimelig” står skrevet i loven eller ikke vil derfor ikke ha noen rettslig betydning, da dette uansett vil kunne føre til ugyldighet, jfr det ulovfestede prinsippet.

Selv om det ikke vil få en rettslig betydning om vilkåret oppheves, er Juss-Buss av den oppfatning at det å oppheve vilkåret vil få uheldige konsekvenser. Først og fremst vil det gi en uheldig signaleffekt

om at urim88 8798ynm,m.,melighet ikke er et moment i vurderingen av om vedtaket som treffes er riktig. Slik vil de som treffer avgjørelsene i mindre grad være bevisste på urimelighetsaspektet i vedtaket som fattes. I dette ligger det at konsekvensene av vedtak som fattes i mindre grad enn tidligere vil bli vurdert.

Juss-Buss er av den oppfatning at det er viktig å beholde en sikkerhetsventil i loven mot å bli sendt tilbake til et mottak eller en kommune i de tilfeller hvor søkeren har svært gode grunner til at en slik tilbakevisning ikke blir gjort. Juss-Buss ser i flere tilfeller at en tilbakevisning av søkeren vil få særdeles negative konsekvenser for søkeren. Det vil derfor være uheldig om de som fatter vedtakene blir ledet til å tro at dette ikke er momenter som spiller inn i vurderingen. Juss-Buss har også sett tilfeller hvor tilbakevisninger på ingen måte er forholdsmessig med den støtte det søkes om, og at tilbakevisningene dermed vil få vesentlig større samfunnsøkonomiske kostnader. Dette er også momenter som absolutt bør være relevante i vurderingen av en eventuell tilbakevisning.

På bakgrunn av dette foreslår Juss-Buss at vilkåret om at en tilbakevisning ikke må være "åpenbart urimelig" opprettholdes.