



UTREDNING FOR ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Statens juridiske handlingsrom for å regulere flyktningers sekundærflytting mellom kommuner

Marius Emberland · Professor, Handelshøyskolen BI



Sekundærflytting - problemet og dagens regulering

Fritt bostedsvalg

Enhver kan flytte mellom kommuner - også flyktninger med innvilget oppholdstillatelse.

Femårig bosettingsordning

IMDi fastsetter bosettingskommune. Kommunen mottar integreringstilskudd og har ansvar i fem år.

Indirekte begrensning i dag

Sosialtjenesteforskriften § 3: tilflyttingskommunen kan avslå sosialhjelp i femårsperioden - unntak kun ved «åpenbart urimelig».

Utfordringen

Negativ sekundærflytting: økte kommunale kostnader, barnefattigdom og opphopning av levekårsutfordringer.

Tre hovedspørsmål fra departementet

1

Vilkår om selvforsørgelse?

Kan man kreve at flyktninger er selvforsørget for å flytte etter fem år - og hvor lenge? Kan perioden i § 3 utvides, generelt eller for utvalgte kommuner?

2

Flytteforbud til bestemte områder?

Kan man nekte flyktninger å flytte til utvalgte kommuner eller bydeler for å hindre opphopning av levekårsutfordringer - og hvor lenge?

3

Hvilke hensyn kan begrunne særregler?

Hvilke hensyn er relevante å vektlegge for å begrunne egne bostedsregler for flyktninger?

Avgrensning: utredningen gjelder kun det rettslige handlingsrommet innenfor Grunnloven og folkeretten - ikke om tiltak bør innføres politisk.

To sett av rettslige rammer

Menneskerettslige krav

- Del av norsk rett - via menneskerettsloven og Grunnloven kapittel E
- EMK, SP, ØSK, barnekonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen
- Uten videre bindende for myndighetene

Flyktningkonvensjonen (FK)

- Ikke norsk lov, men binder gjennom folkeretten
- Presumsjonsprinsippet: norsk rett antas å samsvare med folkeretten
- Utlendingsloven § 4 styrker individets stilling

Metodisk grep: Bevegelsesfriheten - retten til å velge bosted - brukes som prisme for hele vurderingen, også for de øvrige rammene.

Fritt bostedsvalg gjelder også flyktninger

«Lovlig opphold» som vilkår

Grunnloven § 106, EMK P4 art. 2, SP art. 12 og FK art. 26 verner dem som oppholder seg «lovlig» i riket.

Flyktninger med oppholdstillatelse

Utlendinger som innvilges asyl etter utlendingsloven §§ 28 flg., § 34 eller § 38 har lovlig opphold - og har dermed i utgangspunktet rett til selv å velge bosted.

DIREKTE begrensning

Rent flytteforbud til bestemte områder - et inngripende inngrep i selve valget av bosted.

INDIREKTE begrensning

Økonomiske konsekvenser ved flytting (som § 3).
Begge regnes rettslig som inngrep - og må rettfærdiggjøres.

EMK P4 art. 2: tre kumulative vilkår

1

Hjemmel i lov

Begrensningen må være «in accordance with law» - tilgjengelig og forutberegnelig.

2

Legitimt formål

Begrunnet i et anerkjent hensyn - «in the public interest» (nr. 4).

3

Forholdsmessighet

Rimelig balanse mellom samfunnets og den enkeltes interesser.

Art. 2 nr. 4 åpner uttrykkelig for begrensninger «in particular areas» - altså for bestemte kommuner eller områder innenfor en kommune (Garib mot Nederland, 2017).

Vilkår 1: Lovkravet - hjemmel og forutberegnelighet

- Formell lov, eller forskrift med tilstrekkelig lovhjemmel
- Loven må være tilgjengelig og forutberegnelig - også ved tolkning
- Lovkravet gir vern mot vilkårlighet og krever prosessuelle garantier
- Tvilstomt om dagens forskriftshjemmel (sosialtjenesteloven § 2) dekker nye innstramninger

ANBEFALING

En særskilt utformet lovbestemmelse, tilpasset innstramningene.

Kan plasseres i sosialtjenesteloven, integreringsloven eller en ny lov - avhengig av rekkevidde.

Vilkår 2: Hvilke hensyn kan begrunne begrensninger?

TILLATTE HENSYN

- Integrering og levekårshensyn
- Offentlig orden og kriminalitetsforebygging
- Barnets beste og andres rettigheter
- Kommunal tjenestekapasitet
- Offentlig økonomi - uttrykkelig tillatt etter nr. 4

Garib (2017): tiltak for å snu forfall i bydeler var klart «in the public interest».

YTTERGRENSE

- Folkeopinionen alene er ikke nok
- Ønske om bestemt etnisk sammensetning er forbudt - krenker diskrimineringsforbudet

Stikkord: *legitimitet - forankring i konstitusjonelle verdier.*

Vilkår 3: Forholdsmessighet - en vid skjønnsmargin

Brudd først når lovgivers valg «*manifestly without reasonable foundation*» (Garib, 2017)

Reell avveining

«Fair balance» mellom samfunnets og den enkeltes interesser - også utslag på individnivå teller.

Etterprøvable begrunnelse

Tiltaket må være egnet, bygge på kunnskap og være offentlig dokumentert.

Rom for unntak

Generelle ordninger er tillatt, men det må gis rom for skjønn og konkrete unntak.

Varighet

Ingen fast yttergrense, men jo lenger restriksjonen varer, desto sterkere må begrunnelsen være.

Flyktningkonvensjonen art. 26 - en annen type prøving

Ikke tre vilkår - én sammenlikning

«...subject to any regulations applicable to aliens generally in the same circumstances»

Stiller ikke strengere krav enn det menneskerettslige vernet.

Sammenlikningen er ikke mot nordmenn, men mot andre utlendinger med lovlig opphold.

EU-domstolen - Alo og Osso (2016)

- Formålsspesifikk sammenliknbarhetstest: referansegruppen vurderes konkret mot formålet med tiltaket
- Særregler for flyktninger kan ikke begrunnes alene i statusen som flyktning
- Det kreves en reell, saklig ulikhet i situasjonen
- Domstolen oppstilte intet eget forholdsmessighetskrav

Tre yttergrenser å holde for øye

Diskrimineringsforbudet

FK art. 3, Grl. § 98, EMK art. 14, SP, RDK og EU-direktivet. Krever saklig og forholdsmessig begrunnelse - og at man unngår indirekte diskriminering av etniske/nasjonale grupper.

Velferdsrettslig vern

FK art. 23 og 24 sikrer det nedre sosiale sikkerhetsnett. Særordninger er tillatt, men staten kan ikke avskjære flyktingens tilgang til livsopphold helt.

Barnets beste

Grl. § 104 og barnekonvensjonen art. 3 krever en reell og konkret vurdering. Terskelen for unntak bør være lavere for barnefamilier.

Et reelt og vidtrekkende handlingsrom - med klare yttergrenser

■ Forankre i klar lovhjemmel

Helst en særskilt, tilgjengelig og forutberegnelig lovbestemmelse.

■ Begrunn i reelle, etterprøvbare hensyn

Integrering, levekår, offentlig økonomi og barnets beste - ikke opinion eller etnisk sammensetning.

■ Indirekte tiltak er tryggere

Å utvide § 3-perioden lar seg lettere forsvare enn rene flytteforbud.

■ Tid svekker begrunnelsen

Ingen fast yttergrense, men kravene øker over tid. Se hen til totaliteten av tiltak.

■ FK art. 26

Ikke alene flyktningstatus - det kreves en reell, saklig ulikhet vurdert mot formålet.

■ Harde grenser

Velferdens nedre sikkerhetsnett (FK 23/24) og barnets beste må alltid ivaretas.