



Norges institusjon for
menneskerettigheter

Bostedsløse EØS-migranternes rett til husly

Utredning

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	3
2. AKUTTOVERNATTINGSTILBUD TIL EØS-MIGRANTER	4
2.1. Innledning.....	4
2.2. Kirkens Bymisjons akuttovernatting.....	4
2.3. Akuttovernatting hos Oslo Røde kors	5
2.4. Vinternatt	6
2.5. Andre tilbud.....	6
2.6. Om finansiering av tilbudene	6
3. OVERSIKT OVER EØS-MIGRANTERS SOSIALE RETTIGHETER ETTER SOSIALTJENESTELOVEN OG OPPHOLDSRETT ETTER UTLENDINGSLOVEN	7
4. RETTEN TIL HUSLY	10
4.1. Innledning.....	10
4.2. Retten til husly etter EMK	14
4.3. Retten til husly etter ØSK	14
4.4. Retten til husly etter Barnekonvensjonen.....	15
4.5. Retten til husly etter Den reviderte europeiske sosialpakt.....	16
4.5.1. Innledende om Den reviderte europeiske sosialpakt og Sosialrettskomiteen.....	16
4.5.2. Personell avgrensning av rettighetsvernet etter Den reviderte europeiske sosialpakt.....	19
4.5.3. Sosialrettskomiteens tolkning av rettighetene til utlendinger som etter vedlegget ikke har rettigheter etter pakten.....	26
5. OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER OM VIDERE OPPFØLGNING	28

1. Innledning

Formålet med dette notatet er å kartlegge hvilke plikter norske myndigheter har til å gi et overnattingstilbud til bostedsløse EØS-migranter som befinner seg på territoriet.

Som fremstillingen vil vise, finnes det i enkelte kommuner egne tilbud for EØS-migranter som ikke har et sted å bo. Enkelte tilbud bygger på nødbetraktninger, slik som helsemessig vurdering knyttet til opplevd temperatur. I tillegg drives akuttovernattingstilbud av ideelle organisasjoner til dels med offentlig finansiering, som benyttes av bostedsløse EØS-migranter. Bostedsløse EØS-migranter uten fast bopel har ikke noen alminnelig rett til husly etter intern norsk rett. Rettighetene til EØS-migranter etter sosiallovgivningen henger tett sammen med rettighetene som følger av oppholdsretten etter utlendingslovgivningen, som bygger på EØS-avtalen.

Henvendelsene vi har fått fra Kirkens Bymisjon, som driver akuttovernatting i Oslo, har dreid seg om bostedsløse EØS-migranter. Vi har i denne omgang ikke vurdert om andre grupper, særlig utlendinger med utreiseplikt, får et tilbud som er i tråd med menneskerettighetene.¹

Dette notatet er strukturert som følger: I punkt 2 gir vi en oversikt over akuttovernattingstilbudene til bostedsløse EØS-migranter. I punkt 3 gir vi en oversikt over EØS-migranternes rettigheter etter sosialtjenesteloven med tilhørende forskrifter og regulering av oppholdsrett for EØS-migranter etter utlendingsloven med tilhørende forskrifter. I punkt 4 går vi gjennom rettighetene til bostedsløse etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).

Vi nevner for sammenhengens skyld også relevante bestemmelser i Barnekonvensjonen. Videre redegjør vi i punkt 4 for Den reviderte europeiske sosialpakt sine bestemmelser om retten til sosial og medisinsk assistanse og retten til bolig. Den reviderte europeiske sosialpakt overvåkes av Den europeiske sosialrettskomité, heretter «Sosialrettskomiteen».² Som fremstillingen vil vise, har Sosialrettskomiteen behandlet flere klager hvor den har uttalt seg om rettighetene til bostedsløse migranter har etter Den reviderte europeiske sosialpakt. Redegjørelsene i dette notatet for Den reviderte europeiske sosialpakt og Sosialrettskomiteens praksis er ganske omfattende. Vi har gjort det slik fordi dette i liten grad har vært drøftet i juridisk teori, forarbeider og rettspraksis. Et formål her er å styrke kunnskapen om denne konvensjonen.

Som fremstillingen vil vise, gir Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) etter omstendighetene en rett til husly i særlige tilfeller. Vi nevner for sammenhengens skyld også bestemmelser i Barnekonvensjonen. Hensynet til eventuelle barn vurderes særskilt i innretningen av det tilbud som gis, og da også med utgangspunkt i

¹ Se utlendingsloven § 95 og rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet GI-13/2017 om innkvartering av asylsøkere.

² Sosialrettskomiteen, («European Committee of Social Rights»), ble før 1998 kalt Ekspertkomiteen («Committee of Independent Experts»).

barns særlige rettigheter som hensynet til barnets beste. Slik NIM forstår det, er dette imidlertid ikke et særlig aktuelt tema med bostedsløse barn i Norge i dag.

Den reviderte europeiske sosialpakt gir rettigheter til utlendinger fra andre statsparter som er lovlig bosatt (i paktens forstand) eller arbeider regelmessig på territoriet. Etter NIMs syn vil dette kunne gjelde for EØS-migranter (også de som bare har rett til å oppholde seg i tre måneder etter EØS-avtalen), etter en konkret vurdering. Den vil gjelde for personer med oppholdsrett utover det. Den reviderte europeiske sosialpakt har bestemmelser om grunnleggende medisinsk assistanse og rett til bolig. NIM tolker Den reviderte europeiske sosialpakt slik at den gir visse minimumsrettigheter til husly til bostedsløse EØS-migranter.

På bakgrunn av vår gjennomgang av de menneskerettslige forpliktelsene i punkt 4, og vår kunnskap om akuttovernattingstilbud som finnes i Oslo i dag, etterlyser vi at myndighetene på statlig og kommunalt nivå vurderer tiltak for å sikre at alle personer får oppfylt sin rett til husly. Det vil både gjelde tiltak på regelverksnivå og knyttet til praktisk gjennomføring.

2. Akuttovernattingstilbud til EØS-migranter

2.1. Innledning

I enkelte kommuner i Norge finnes egne tilbud for fattige EØS-migranter. Disse er i all hovedsak drevet av ideelle organisasjoner, delvis finansiert med tilskudd fra statlige og kommunale myndigheter. I Oslo driver Kirkens Bymisjon en akuttovernatting for kvinner og par. Røde Kors i tilbyr akuttovernatting for menn. Frelsesarmeen tilbyr akuttovernatting på de kaldeste dagene i vinterhalvåret. Fremstillingen dette punktet er utarbeidet på bakgrunn av informasjon fra Kirkens Bymisjon, Røde Kors og Frelsesarmeen.³ NIM har ikke hatt tilstrekkelig kapasitet eller kunnskap til å utarbeide en oversikt over tilbud som finnes på landsbasis.

2.2. Kirkens Bymisjons akuttovernatting

Akuttovernattingen til Kirkens Bymisjon i Oslo har 80 plasser og er åpen 365 dager i året, fra kl. 18.00 til kl. 07.30. Personer kan få plass på akuttovernattingen for fem netter om gangen. De som har en slik reservasjon, kan komme inn mellom kl. 18 og 21. Dersom akuttovernattingen blir full, er det loddtrekning kl. 21 om de resterende plassene.

Nivået på antall personer som oppsøker akuttovernattingen varierer gjennom året, men har utenom pandemien vært relativt stabilt fra år til år. Kirkens Bymisjon opplyser at dette tilbudet ikke dekker behovet, og at i store deler av året – særlig i vinterhalvåret – må personer avvises i døra. Før pandemien, i 2018 og 2019, måtte akuttovernattingstilbudet i snitt avvise 30 personer hver kveld i november. Bymisjonen opplyser at de er tilbake til samme nivå som før pandemien.

³ E-post av 26.10.22 og 08.12.22 fra Kirkens Bymisjon, e-post av 02.11.22 og 03.11.22 og 08.12.22 fra Røde Kors og e-post av 17.11.22 fra Frelsesarmeen, vår ref. 2022/159.

Bymisjonen opplyser videre at det er lite ressurser tilgjengelig for å drive akuttovernatting. Det er enkle tilbud med minimumsbemanning, og rom som deles av flere. Tilbudet passer for personer som er nokså selvhjulpne og ikke trenger så mye bistand og som ikke forstyrrer andre.

Akuttovernattingstilbudet til Kirkens Bymisjon er derimot lite egnet for personer med medisinske behov som krever mer stabilitet og ro eller tettere oppfølging, eksempelvis personer med hjerteproblemer eller infeksjoner. Tilbudet passer også dårlig for enkelte personer med psykiske problemer.⁴ Et tilbud som imøtekommer disse behovene til en del av disse personene, er prosjektet V4, som tilbyr overnatting og tverrfaglig oppfølging til migranter i særlig sårbare situasjoner. Prosjektets framtidige finansiering er usikker.⁵

Personer som er ruspåvirket har ikke tilgang til akuttovernattingstilbudet.⁶ Disse blir avvist i døren, med tilbud om å få komme tilbake dagen etter. På bakgrunn av trusler kan enkelte personer utestenges fra akuttovernattingen i inntil et år. Kirkens Bymisjon har registrert ti slike hendelser de siste to årene. Ifølge Bymisjonen er ikke deres akuttovernattingstilbud egnet for tettere oppfølging av personer med alvorlige psykiske eller fysiske helseproblemer og ruspåvirkede personer.⁷

2.3. Akuttovernatting hos Oslo Røde kors

Oslo Røde Kors driver et akuttovernattingstilbud med 55 sengeplasser for mannlige bostedsløse/tilreisende. Tilbudet er åpent hver dag hele året, fra kl. 21.00 til 07.30.⁸ En person har mulighet til å reservere plass fem netter i strekk, og reservasjonen kan fornyes etter fem netter. Det er ikke satt begrensning på hvor mange reservasjoner en person kan ha totalt. Det vil si at noen personer benytter akuttovernattingen i lengre perioder.

Overnattingen har en nøktern standard. Gjestene får tildelt en feltseng med sengetøy og betaler en symbolsk egenandel på 15 kroner per natt. Overnattingen har ikke dusjer, men det finnes badrom med vask og toalett. Tiltaket har åtte ansatte som utgjør fem årsverk. Hver kveld/natt er det to miljøarbeidere på vakt; en våken og en hvilende. Det er tilknyttet 120 frivillige, og det er inntil fem frivillige på kveldsvakt og to på morgenvakt.

Under pandemien var kapasiteten begrenset til 40 plasser, da tilbudet ble tilpasset gjeldende smittevernregler. Det var ingen avvisninger grunnet plassmangel i 2021. Røde Kors opplyser at etterspørselen nå, i november 2022, er på høyde med, om ikke noe større, sammenliknet med før pandemien. Det har vært høyt trykk fra starten av august 2022, som er tidligere enn normalt. I 2022 hadde de per 07.12.22 hatt 237 avvisninger, hvor 111 skyldes plassmangel, 124 rus og 2 psykisk helse.

Røde Kors har vært i dialog med Misjonskirken om mulighet til å åpne et ekstra rom ved følte minus 10 grader. Videre har organisasjonen opplyst at kontrakten til deres nåværende lokaler utløper

⁴ E-post fra Kirkens Bymisjon av 26.10.22.

⁵ Les mer om prosjekt V4 [her](#).

⁶ E-post fra Kirkens Bymisjon av 26.10.22.

⁷ E-post fra Kirkens Bymisjon av 26.10.22.

⁸ E-poster fra Oslo røde kors av 08.12.22.

31.12.22. Organisasjonen er i dialog med ulike aktører om andre lokaler. Målet er å finne lokaler med plass til 80-85 personer, samt med noe høyere standard. De har en opsjonsavtale med kort oppsigelsesfrist i nåværende lokaler ut 2023, for å sikre at akuttovernattingen ikke står uten lokaler.

2.4. Vinternatt

Vinternatt benytter lokalene til Frelsesarmeens Tempel, og åpnes etter henvisning fra Helseetaten når temperaturen synker til under følte minus 10 grader.⁹ Vurderingen av når det er tale om følte minus ti, er en helsefaglig vurdering.¹⁰ Åpningstidene er kl. 22.00 – 08.00. Tilbudet har to våkne nattevakter for å ivareta sikkerhet ved eventuell brann. Overnattende får feltseng, pledd og varm drikke. Det er kapasitet til at inntil 100 personer kan overnatte per natt.¹¹ Frelsesarmeen drev med redusert kapasitet under koronapandemien. Programmet «Gode Nyheter» på TV2 nyhetskanalen publiserte 09.12.22 en sak om at Vinternatt var åpnet for første gang siden pandemien.¹²

2.5. Andre tilbud

I tillegg til akuttovernatting tilbyr ulike organisasjoner blant annet matservering, vaskeri, dusj, oppbevaringsbokser, samt råd, veiledning og informasjon til EØS-migranter i Oslo.¹³

Liknende, men mer begrensede tilbud, finnes også i enkelte andre byer i Norge.¹⁴ NIM er ellers ikke kjent med at regjeringen har vedtatt noe målrettet arbeid mot denne gruppen utover tilskuddsordningen, som omtales nærmere under.

2.6. Om finansiering av tilbudene

Organisasjonenes tilbud til EØS-migranter er delvis finansiert av det offentlige, både statlig og kommunalt, og delvis av de frivillige organisasjonene selv.

Den statlige tilskuddsordningen for humanitære tiltak til fattige EØS-migranter lå først under Justis- og beredskapsdepartementet. I dag ligger den under Arbeids- og inkluderingsdepartementet og forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet.¹⁵ Målgruppen er «EØS-borgere som kommer til Norge uten egne midler og uten rett til offentlige ytelser, og som ofte er i landet primært for å tigge». Tilskudd tildeles frivillige organisasjoner og kommuner som tilbyr overnatting, sanitære tiltak og matutdeling til EØS-borgere som tigger i Norge i kortere eller lengre perioder. Andre tildelingskriterier er tiltak i regi av

⁹ E-post fra Frelsesarmeens rusomsorg – Fyrlyset og Feltpleien.17.11.22. Oslo kommunes saksnr. 2022/159.

¹⁰ E-post fra Frelsesarmeens rusomsorg – Fyrlyset og Feltpleien.17.11.2022. Oslo kommunes byråds sak av 20.11.14 «ORIENTERING OM RETNINGSLINJER FOR OSLO KOMMUNES AKUTTOVERNATTINGSTILBUD - INTERPELLASJON FRA IVAR JOHANSEN (SV) AV 16.01.2014 BYSTYRETS SAK 32/14», Oslo kommunes saksnr. 2022/159.

¹¹ Velferdsetatens notat av 07.01.22, «Vedtatt om tilskudd til frivillige og ideelle organisasjoner – Akuttovernatting og sanitært tilbud for bostedsløse/tilreisende EØS-borgere i 2022», Oslo kommunes saksnr. 21/5528.

¹² Gode nyheter, episode 419, TV2 Nyhetskanalen. 09.12.22.

¹³ Se informasjon om Kirkens bymisjons tilbud på deres hjemmesider, her [For fattige tilreisende / destitute migrants - på Bymisjonscenteret - Kirkens Bymisjon](#)

¹⁴ Les mer her: [Boligtiltak - Kirkens Bymisjon](#).

¹⁵ Se informasjon fra NAV «Tilskudd til humanitære tiltak i 2023 rettet mot EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge.» Informasjon om den finnes her: [Tilskudd til humanitære tiltak i 2023 rettet mot EØS borgere som kommer til Norge for å tigge – Tilskudd.no \(dfo.no\)](#)

humanitære organisasjoner som iverksettes i de byer og kommuner der det er flest tilreisende tiggere og Tiltak med lave administrasjonsutgifter, og som baserer seg på bruk av frivillige.

I tillegg til den nasjonale ordningen, finnes lokale tilskuddsordninger i enkelte kommuner. De ideelle organisasjonene i Oslo har siden oppstarten finansiert en del av tilbudene til fattige EØS-migranter med egne midler. Kirkens Bymisjon har i flere år fått 3,8 millioner av NAV og 2,5 millioner av Oslo kommune, og brukt mellom 3,5 og 4,1 millioner årlig av egne midler for å finansiere sitt akuttovernattingstilbud i Oslo. Akuttovernattingstilbudet til Røde Kors finansieres av tilskudd fra staten, Oslo kommune, egenandel fra gjestene, samt at Oslo Røde Kors bidrar med egenfinansiering.¹⁶ Frelsesarmeen i Oslo sitt Vinternatt-tilbud finansieres gjennom tilskudd fra det offentlige. For 2022 var tilskuddet på 530.000. Frelsesarmeen opplyser at de per 17.11.22 ikke vet sikkert tildeling for 2023, men har hatt møte med kommunen og forutsetter at tilskuddet videreføres på samme nivå.

NIM er ellers ikke kjent med at statlige myndigheter har vedtatt noe målrettet arbeid mot denne gruppen utover tilskuddsordningene.

3. Oversikt over EØS-migranternes sosiale rettigheter etter sosialtjenesteloven og oppholdsrett etter utlendingsloven

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) sine bestemmelser om tjenester gjelder for alle som oppholder seg i riket.¹⁷ Loven åpner for at Kongen kan gi forskrifter som «begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket».¹⁸ I medhold av denne forskriftshjemmelen, er det gitt forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge.¹⁹ I forskriften § 1 gis regler om rettighetene til personer som har lovlig opphold i riket men ikke bopel her, og i § 4 reguleres rettighetene til personer som ikke har lovlig opphold i riket.

I forskriftens § 1 fastsettes det at «[p]ersoner som ikke er norske statsborgere og som ikke har bopel i riket, har ikke krav på individuelle tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning».²⁰ Personer i denne gruppen som «ikke kan sørge for sitt livsopphold» har likevel rett til «økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud i henhold til loven».²¹ Videre heter det at «[h]jelp gis inntil vedkommende kan forventes å få bistand fra kilder i hjemlandet».²² Disse reglene gjelder likevel ikke såfremt annet følger av avtale Norge har inngått med vedkommendes hjemland,

¹⁶ Notat, Vedtak om tilskudd til frivillige og ideelle organisasjoner – Akuttovernatting og sanitært tilbud for bostedsløse/tilreisende EØS-borgere i 2022, Velferdsetaten, 07.01.22. Se også e-post fra Kirkens Bymisjon av 08.12.22.

¹⁷ Se sosialtjenesteloven § 2 første ledd første punktum.

¹⁸ Se sosialtjenesteloven § 2 første ledd andre punktum.

¹⁹ Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge (FOR-2011-12-16-1251).

²⁰ FOR-2011-12-16-1251 § 1 første ledd.

²¹ *Ibid.* § 2 annet ledd, første punktum.

²² *Ibid.* § 2 annet ledd, andre punktum.

eller av multilaterale avtaler eller konvensjoner.²³ NAV kan kreve at søkeren dokumenterer at vedkommende har lovlig opphold her.²⁴

Etter forskriftens § 4 har personer uten lovlig opphold i riket ikke krav på individuelle tjenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av opplysning, råd og veiledning.²⁵ Personer uten lovlig opphold som ikke kan sørge for sitt livsopphold, og heller ikke kan få statlig innkvartering, har likevel i en nødssituasjon rett til «økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud i en kort periode».²⁶ Det følger av forskriften at «[h]jelp gis inntil vedkommende i praksis kunne forlatt landet. Videre følger det at det kan «stilles krav om at vedkommende aktivt bidrar til egen utreise».²⁷

Som det fremgår ovenfor, er statsborgerskap eller bopel inngangsvilkår for å ha sosiale rettigheter utenfor typiske nødssituasjoner. Verken sosialtjenesteloven eller forskriften regulerer nærmere hva som regnes som «bopel». Sosialtjenesteloven § 2 er en videreføring av den opphevede sosialtjenesteloven § 1-2.²⁸ Det omtales ikke i bestemmelsens forarbeider hva som ligger i «bopel». I NAVs rundskriv til sosialtjenesteloven er det nærmere omtalt hva som regnes som «bopel».²⁹ Bostedsløse som har oppholdsrett etter EØS-avtalen er ikke særlig omtalt.

I tillegg til det overnevnte rundskrivet fra NAV (som også gjelder forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge), har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet en veileder for NAV-kontorene ved vurdering av om EØS-borgere har lovlig opphold.³⁰

Vi nevner også at NAV fremholder 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».³¹ Så vidt NIM er kjent med, er det i generelle fremstillinger i juridisk litteratur ikke utdypet nærmere hva som ligger i en nødssituasjon i denne sammenheng.³² Dersom en slik vurdering foreligger, imøteser vi gjerne denne. NIMs standpunkt er at kommunens skjønnsutøvelse etter sosialtjenesteloven med tilhørende forskrifter og retningslinjer må utøves i tråd med menneskerettighetene.³³ Flere sentrale menneskerettighetskonvensjoner har uansett forrang framfor nasjonal lovgivning, og vil gå foran for eksempel sosialtjenesteloven hvis det skulle oppstå motstrid.

²³ *Ibid.* § 1 tredje ledd.

²⁴ *Ibid.* § 5.

²⁵ *Ibid.* § 4 første ledd.

²⁶ *Ibid.* § 4 andre ledd, første punktum.

²⁷ *Ibid.* § 4 andre ledd, tredje punktum.

²⁸ Ot.prp.nr.103 (2008–2009) Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kap. 9 s. 42, Ot.prp.nr.29 (1990–1991) pkt. 1.5 og del 4 på s. 156.

²⁹ Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00) 2012-06-22 pkt. 1.2.1.1.

³⁰ Veileder for NAV-kontoret ved vurdering av lovlig opphold for EØS-Borgere - «Vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere ved søknad om tjenester etter sosialtjenesteloven og arbeidsrettet oppfølging og tiltak etter arbeidsmarkedsloven» - Utarbeidet av Arbeids og velferdsdirektoratet ved virkemiddelseksjonen, 02.02.18. Tilgjengelig [her](#).

³¹ NAV (R35-00) 2012-06-22 pkt. 1.2.1.1.

³² Se gjennomgang i Syse og Kjønstad. Velferdsrett 1, s. 444.

³³ Se Graver, H. Alminnelig forvaltningsrett (2019) 5. utg. Universitetsforlaget, s. 56-57 med henvisning til bl.a. Rt-1994-1244 (kvinnefengselsaken).

Tema for dette notatet er som nevnt ovenfor EØS-migranternes rett til husly etter menneskerettighetene. Det kan være tale om EØS-migranter både med og uten lovlig opphold i riket. Vi går i dette punktet gjennom reguleringen for oppholdsretten til EØS-migranter etter utlendingsloven, og hvilken betydning oppholdsretten har for retten til økonomiske ytelser. Vi nevner dette fordi økonomiske ytelser kan avhjelpe behovet for husly.

Utlendingsloven har særlige regler om innreise til Norge og opphold her for personer som er borgere av et EØS-land og for deres familiemedlemmer. Disse reglene finnes i lovens kapittel 13. Reglene er ment å gjennomføre Norges forpliktelser etter EUs oppholdsdirektiv.³⁴ EØS-regelverket har økonomisk og sosial utvikling som et av de hensyn den bygger på, jf. fortalen. Avtalens funksjon å sikre likebehandling av personer innenfor EØS-området med henblikk på økonomisk aktivitet for arbeidstakere og selvstendige næringsdrivende. Det er nærmere regulert i Trygdeforordningen.³⁵ Økonomisk sosialhjelp og medisinsk hjelp er unntatt fra koordineringen, jf. artikkel 3 nr. 5.³⁶ Vi legger det i videre til grunn at økonomiske ytelser etter sosialtjenesteloven ikke omfattes av Trygdeforordningen. Uten at vi har vurdert det inngående, synes EØS-retten å gi begrensede økonomiske rettigheter til EØS-migrantene. Det vil kunne få betydning for deres økonomiske situasjon og følgelig mulighet til å skaffe seg husly.

Alle EØS-borgere med gyldig ID-kort eller pass har oppholdsrett inntil tre måneder, forutsatt at vedkommende ikke blir «en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger», jf. utlendingsloven § 111 første ledd. Dersom utlendingen er «arbeidssøkende» har denne rett til opphold i seks måneder og i særlige tilfeller også utover seks måneder, jf. § 111 tredje ledd. Kongen kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om hva som ligger i begrepet «urimelig byrde for offentlige velferdsordninger», jf. § 111 fjerde ledd, første punktum. Det er gitt forskrifter om dette i utlendingsforskriften § 19-10. Der heter det «EØS-borgere og deres familiemedlemmer har likevel ikke oppholdsrett, jf. lovens § 111 første ledd, dersom de blir en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger, for eksempel ved at økonomisk sosialhjelp benyttes i uvanlig stor utstrekning». Utlendingsdirektoratet har gitt nærmere retningslinjer for vurderingen av vilkåret «urimelig byrde».³⁷ Etter retningslinjene skal politiet reise bortvisnings sak når personen blir en «urimelig byrde».³⁸

I utlendingsloven § 112 fastsettes regler om oppholdsrett i mer enn tre måneder for EØS-borgere på en rekke ulike grunnlag. Dersom man kan dokumentere ett av oppholdsgrunnlagene som er listet opp i utlendingsloven § 112, har man rett til opphold også utover tre måneder. Det er da et krav om at personen må registrere seg, og det utstedes et registreringsbevis av utlendingsmyndighetene.³⁹ I oppholdsdirektivet artikkel 8 nr. 2 siste punktum heter det «[d]ersom registreringskravet ikke oppfylles, kan den berørte person ilegges sanksjoner som står i forhold til overtredelsen og ikke innebærer forskjellsbehandling». Slike regler er ikke gitt i norsk rett. EØS-borgeren vil ha rett til å

³⁴ Direktiv 2004/38/EF.

³⁵ EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger [Trygdeforordningen 2004].

³⁶ Spørsmålene er omtalt i NAV sitt rundskriv til EØS-avtalens bestemmelser om trygd (R45-00)

³⁷ Se RUDI-2011-35 pkt. 3.3.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Jf. utlendingsloven § 117.

oppholde seg i Norge uavhengig av om vedkommende faktisk har registrert seg, så lenge de materielle vilkårene for oppholdsretten er oppfylt. Borgere av EØS-land som har hatt sammenhengende lovlig opphold i riket i fem år, får varig oppholdsrett.⁴⁰

For personer som ikke selv er fra et EØS-land, men som er familiemedlemmer til EØS-borgere, er oppholdsretten avledet av EØS-borgerens (referansepersonens) oppholdsrett i Norge, jf. utlendingsloven §§ 113-114. Det vil si at deres rett til opphold avhenger av at også referansepersonen har oppholdsrett her. Familiemedlemmer til EØS-borgere har rett til opphold utover tre måneder etter § 114, og må da skaffe seg et oppholdskort, jf. § 118. På samme måte som for EØS-borgere, får man varig oppholdsrett etter fem år når vilkårene er oppfylt, jf. § 116. Det er ikke nødvendig å søke om varig oppholdsrett. Derimot gis det etter søknad til utlendingsmyndighetene varig oppholdsbevis for EØS-borgere, og varig oppholdskort for familiemedlemmer som ikke selv er EØS-borgere, jf. utlendingsloven § 119, gitt at vilkårene for varig opphold er oppfylt.

EØS-borgere og deres familiemedlemmer som reiser inn eller oppholder seg i riket uten rett til innreise, oppholdsrett eller varig oppholdsrett etter §§ 111, 112, 113, 114, 115 eller 116, og som heller ikke har rett til innreise eller oppholdstillatelse etter lovens alminnelige bestemmelser, kan bortvises.⁴¹

4. Retten til husly

4.1. Innledning

Det er flere menneskerettslige forpliktelser som kan si noe om hvilke rettigheter bostedsløse har til husly. Grunnloven inneholder ingen bestemmelse om rett til bolig.⁴² Grunnloven inneholder en bestemmelse om at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon, jf. § 102. Videre at enhver har rett til liv, jf. § 93 første punktum og at myndighetene skal beskytte retten til liv, jf. § 93 fjerde ledd. Endelig at ingen må utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling og at statens myndigheter skal sikre at umenneskelig og nedverdiggende behandling ikke forekommer. Ettersom vi ikke er kjent med rettspraksis om bostedsløses rett til husly etter Grunnloven, redegjør vi i det følgende bare for forpliktelsene etter menneskerettighetskonvensjonene. Vi antar at vernet etter parallelle bestemmelser i Grunnloven ikke går lengre enn konvensjonene.

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) er inkorporert i norsk rett og har forrang for annen lovgivning.⁴³ EMK og ØSK gjelder for enhver («everyone»), jf. henholdsvis artikkel 1 og artikkel 12. Statene har en imidlertid en viss adgang til å behandle personer ulikt basert på oppholdsstatus. Kjernen av rettighetene må likevel ivaretas for alle på statens territorium.

⁴⁰ Jf. utlendingsloven § 115.

⁴¹ Jf. utlendingsloven § 121 første ledd bokstav b.

⁴² Et slikt forslag ble nedstemt senest i 2019, se Dokument 12:27 (2015-2016), Innst. 129 S (2018-2019).

⁴³ Menneskerettsloven § 2 nr. 1 og 2, og § 3.

Barnekonvensjonen er også inkorporert i norsk rett i menneskerettsloven med forrang for annen lovgivning.⁴⁴ NIM er ikke kjent med at det er en praktisk problemstilling i Norge med bostedsløse barn. Forpliktelsene til husly etter Barnekonvensjonen er tatt med for fullstendighetens skyld.

Den europeiske sosialpakt (heretter «Sosialpakten») ble vedtatt av Europarådet i 1961 og supplerte Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) på områdene økonomiske og sosiale menneskerettigheter.⁴⁵ Pakten ble undertegnet av Norge 18.10.61 og trådte i kraft for Norges del den 26.02.65. Pakten ble ikke inkorporert i norsk rett.⁴⁶ Europarådet fremforhandlet i 1996 en revidert versjon av Sosialpakten. Den reviderte europeiske sosialpakt trådte i kraft for Norges del 01.07.01.⁴⁷ Heller ikke Den reviderte europeiske sosialpakt er inkorporert i norsk rett. NIM har ikke funnet noen vurderinger fra departementet om inkorporering av Den reviderte europeiske sosialpakt.

Presumsjonsprinsippet gjør at norsk rett så langt det er mulig skal tolkes i overensstemmelse med Den reviderte europeiske sosialpakt.⁴⁸ Som fremstillingen vil vise, er det i et vedlegg i Den reviderte europeiske sosialpakt gjort en innskrenking av hvilken personkrets som har bestemte rettigheter etter paktens. Dette kommer vi tilbake til nedenfor. Vi vil først si noe generelt om traktatolking, og den rettskildemessige betydningen uttalelser fra komiteer som er satt til å overvåke konvensjoner har i norsk rett. Dette er for å redegjøre for våre vurderinger av uttalelsene fra de ulike FN-komiteene og Sosialrettskomiteen.

Wienkonvensjonen om traktatretten av 23.05.69 er ikke ratifisert av Norge, men prinsippene for tolkning angitt der er antatt å gi uttrykk for folkerettslig sedvanerett. Utgangspunktet for tolkningen er den ordinære forståelsen av ordlyden, lest i den konteksten den inngår i og i lys av konvensjonens formål og gjenstand, jf. Wienkonvensjonen artikkel 31 nr. 1.⁴⁹ Bestemmelsen gir uttrykk for et alminnelig folkerettslig prinsipp om at der ordlyden er åpen eller uspesifikk, skal man søke den løsningen som best samsvarer med traktatens formål for å søke effektiv realisering av rettighetene (det såkalte effektivitetsprinsippet).⁵⁰

⁴⁴ *Ibid.* § 2 nr. 4, og § 3.

⁴⁵ Det vises her til paktens fortale. Sosialpakten og andre dokumenter knyttet til denne (også Den reviderte europeiske sosialpakt) er tilgjengelig her: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048b059>

⁴⁶ Se anbefaling om ikke å inkorporere på daværende tidspunkt i NOU 1993:18 punkt 9.2.2.2. Se også vurdering fra da daværende Justis- og politidepartementet, som fremholdt at i den situasjonen var det ikke hensiktsmessig å inkorporere sosialpakten (som fremdeles var i kraft for Norge). Departementets standpunkt var at når Den reviderte sosialpakten hadde virket en stund, ville det være naturlig å vurdere om den bør omfattes av inkorporasjonsloven (les: menneskerettsloven), se Ot.prp.nr.3 (1998–1999) pkt. 7.4.3 på s. 36.

⁴⁷ Pakten gjelder ikke for Svalbard og Jan Mayen samt de norske biland i Antarktis jf. vedtak fra statsråd den 09.03.01 pkt. 5. Tilgjengelig her: [Offisielt fra statsråd 9. mars 2001 - regjeringen.no](#).

⁴⁸ Se generelt om presumsjonsprinsippet i HR-2020-1167-A avsnitt 28 med videre henvisninger.

⁴⁹ Se også HR-2017-569-A avsn. 44.

⁵⁰ Se Elgesem, F. (2003) «Tolking av EMK – Menneskerettsdomstolens metode», Lov og Rett nr.4-5 2003, s. 203-230, punkt. 2 på s. 207 og punkt 3.5 med videre henvisning til EMDs praksis *Artico mot Italia* (6694/74) avsn. 33. Se denne uttalelsen fra EMK i storkammersaken *Varnava med flere mot Tyrkia* (16073/90), 18.09.09 avsn. 160 «The Court cannot emphasise enough that the Convention is a system for the protection of human rights and that it is of crucial importance that it is interpreted and applied in a manner that renders these rights practical and effective, not theoretical and illusory. This concerns not only the interpretation of substantive provisions of the Convention, but also procedural provisions; it impacts on the obligations imposed on respondent Governments, but also has effects on the position of applicants.»

I tillegg til de tolkningsprinsipper som fremgår av Wienkonvensjonen artikkel 31 til 33, underbygger praksis fra Den internasjonale domstolen (ICJ) at uttalelser fra traktatororganer er relevante ved tolkningen av forpliktelsene etter menneskerettighetskonvensjonene disse skal overvåke.

I saken *Ahmadou Diallo* uttalte ICJ ved tolkningen av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 13 følgende om betydningen av Menneskerettighetskomiteens uttalelser:

«Although the Court is in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the Committee, it believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that treaty. The point here is to achieve the necessary clarity and the essential consistency of international law, as well as legal security, to which both the individuals with guaranteed rights and the States obliged to comply with treaty obligations are entitled.»⁵¹

Denne uttalelsen fra ICJ gjelder spesifikt uttalelser fra Menneskerettskomiteén. ICJ har anvendt tilsvarende tilnærming ved uttalelser fra Rasediskrimineringskomiteen.⁵² ICJ uttaler seg om fortolkninger («interpretations»), noe som åpner opp for en nyansering av den konkrete vekten ut ifra en vurdering av komiteuttalelsenes forankring i konvensjonsteksten.⁵³ Praksis fra ICJ viser at domstolen noen ganger ikke følger uttalelser fra FN-komiteene. For eksempel viste domstolen til en uttalelse fra Torturkomiteen i *Belgium mot Senegal*, som bygget på en annen forståelse enn ICJs forståelse.⁵⁴ Også EMD har tolket traktatbestemmelser annerledes enn det FN-komiteer har gjort.⁵⁵

EMD har vektlagt uttalelser fra Sosialrettskomiteen, og har uttalt «...the interpretative value of the ECSR appears to be generally accepted by States and by the Committee of Ministers. It is certainly accepted by the Court, which has repeatedly had regard to the ECSR's interpretation of the Charter and its assessment of State compliance with its various provisions».⁵⁶ EMD fremholdt at det gjaldt selv om endringsprotokollen om klageordningen ikke var i kraft fordi flere stater ikke har ratifisert den.⁵⁷

⁵¹ Ahmadou Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 2010, avsn. 66.

⁵² Dom fra ICJ 4. Februar 2021 "Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar mot De forente arabiske emirater) avsn. 77 og 101.

⁵³ En slik nyansering opererer Høyesterett med, se for eksempel HR-2018-2096-A, avsn. 14 med videre henvisninger, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

⁵⁴ Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012, avsn. 101-102. Se også Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates) avsn. 101 der domstolen, med henvisning til uttalelsene i Diallo noterte at den ikke var forpliktet til å følge komiteenes tolkninger. Domstolen hadde «carefully considered the position taken by the CERD Committee», men at den gjennom å følge sin plikt til å anvende prinsippene for traktattolkning, kom til et annet resultat.

⁵⁵ Se f.eks. storkammersak *Rooman mot Belgia* (18052/11) avsn. 205.

⁵⁶ *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers mot Storbritannia*, 08.0414 (31045/10) avsn. 94. EMD viser til sakene *Demir og Baykara mot Tyrkia* (34503/97) *Tüm Haber Sen og Çınar mot Tyrkia* (28602/95) avsn. 39.

⁵⁷ Se om denne endringsprotokollen i punkt 4.5.1.

Komiteuttalelser er ikke folkerettslig bindende.⁵⁸ Samtidig er det klart at slike uttalelser kan ha betydelig vekt som rettskilde.⁵⁹ Om den konkrete vurdering av rettskildevekten av uttalelser fra FNs barnekomite har Høyesterett uttalt:

«[...] Det avgjørende vil likevel være hvor klart den må anses å gi uttrykk for overvåkingsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonene. Særlig må man vurdere om uttalelsen må ses som en tolkingsuttalelse, eller mer som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område. Dernest må man vurdere om uttalelsen passer på det aktuelle faktum og rettsområde. Dette siste er av særlig betydning ved generelle uttalelser som ikke er knyttet til enkeltsaker eller landrapporter, og som derfor ikke har vært gjenstand for dialog mellom komitéen og den berørte staten».⁶⁰

Betydningen av uttalelsene til Sosialrettskomiteen har ikke vært gjenstand for samme gjennomgang i forarbeidene til menneskerettsloven som andre komiteers uttalelser.⁶¹ Uttalelsene fra både Høyesterett og i de nevnte forarbeidene synes å bygge på komiteenes funksjon som fortolker av konvensjonen, et hensyn som også gjør seg gjeldende for Sosialrettskomiteen. Vi nevner at i 1997 behandlet Høyesterett spørsmål hvor uttalelser fra Sosialrettskomiteen var tema.⁶² Sosialrettskomiteen hadde så langt vi kan forstå bygget på at streikeforbud kombinert med tvungen lønnsnemnd stred mot sosialpakten.⁶³ Høyesterett la vekt på at det ikke var enighet mellom Sosialrettskomiteen og Ministerkomiteen, og tolket bestemmelsen på samme måte som Ministerkomiteen.⁶⁴

NIM antar at Høyesterett langt på vei vil anvende tilsvarende tilnærming som ved de andre komiteenes uttalelser ved vurderingen av hvilken vekt Sosialrettskomiteens uttalelser skal ha. Det kan imidlertid tenkes at vektlegging av komiteens uttalelser vil modifieres noe på grunn av at bruk av uttalelsene ikke har samme lovgiverforankring som for andre komiteer.

Marius Emberland har i en nylig leder i *Lov og Rett* fremholdt at «FN-komité-praksis har ingen plass som rettskilde i folkerettslig sedvanerettslig metodelære [...]» Likevel må man «grundig vurdere hva ekspertorganet mener [...] Spørsmålet er om det ikke nå er tid for at både domstoler og andre vurderer

⁵⁸ Se bl.a. Wienkonvensjonen art. 31-33 samt ICJs statutter art. 38 som lister opp de folkerettslige rettskilder. Se bl.a. også Diallo (ICJ), samt Rt-2009-1261 avsn. 41 (Sri Lanka). Synspunktet er senest lagt til grunn i Rt-2015-1388 avsn. 151 (lengeværende barn II).

⁵⁹ jf. Rt-2008-1764 avsn. 81 om konvensjonstolkning foretatt av FNs menneskerettskomité, eventuelt vekt etter en mer sammensatt og konkret vurdering, jf. Rt-2015-1388 avsn. 151 flg. med ytterligere henvisninger. Disse rettslige utgangspunktene har Høyesterett bygget på i senere praksis, jf. HR-2018-2096 avsn. 14 flg. og HR-2020-601-S og i HR-2021-1975-S avsn. 102. Høyesterett har i en sak som berørte Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) gjentatt disse utgangspunktene, men retten gikk ikke nærmere inn på vekten av uttalelsene fra CRRD-komiteen i den saken, jf. HR-2016-2591-A avsn. 57-58.

⁶⁰ Rt-2009-1261 avsn. 44.

⁶¹ Se NOU 1993:18 punkt 6.4 og Ot. prp. nr. 3 (1998-1999) punkt 12 på s. 68-71 og Ot.prp. nr. 93 (2008-2009) pkt. 6.4. om uttalelser knyttet til vekten av uttalelser fra andre komiteer.

⁶² Rt-1997-580, se særlig s. 590. Saken gjaldt et streikeforbud, fastsatt gjennom provisorisk anordning om tvungen lønnsnemnd etter Grunnloven § 17, var ugyldig.

⁶³ Uggerud, K. (01.12.1997) «Internasjonale menneskerettigheter og Høyesteretts dom i Rt. 1997 s. 580 – særlig om bruk av ILO-konvensjoner og Sosialpakten», *Lov og Rett*, s. 578-618, pkt. 4.1.

⁶⁴ Rt-1997-580, s. 590.

om ICJs tilnærming er mer treffende enn å diskutere om komitépraksis har større eller mindre vekt som rettskilde».⁶⁵ NIM antar at Høyesterett vil følge denne tradisjonelle tilnærmingen i norsk rett.⁶⁶

4.2. Retten til husly etter EMK

EMK tar i første rekke, slik det blant annet kan leses ut fra fortalen, sikte på å verne sivile og politiske rettigheter. Det gjelder selv om rekkevidden av EMK artikkel 8 henger tett sammen med «human dignity» (menneskelig verdighet). Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har understreket at det ikke er noe vannrett skille mellom sivile og politiske rettigheter og sosiale og økonomiske rettigheter.⁶⁷

EMK artikkel 8 gir et vern om «home» (hjem), men ikke en plikt for myndighetene til å tilby et hjem. EMK kan etter forholdene gi en rett til husly. I eksepsjonelle tilfeller kan det foreligge en plikt til å tilby «particularly vulnerable individuals» husly i ekstraordinære situasjoner.⁶⁸ EMD har bygget på at nektelsen av «housing» til et individ som lider av en alvorlig sykdom kunne under visse omstendighet omfattes av vernet etter EMK artikkel 8 på grunn av innvirkningen på individets privatliv.⁶⁹ En slik plikt for myndighetene til å tilby en person husly kan også følge av vernet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3.⁷⁰

Etter EMK artikkel 2 nr. 1 har enhver rett til liv. Myndighetene har etter artikkel 1 i konvensjonen en plikt til å sikre forpliktelsene i konvensjonen for alle under statens jurisdiksjon. Myndighetene har i enhver kontekst hvor retten til liv står på spill, en plikt til å «to take appropriate steps» (iverksette passende tiltak) for å beskytte livet til enhver.⁷¹ Som lagt til grunn i en sak om rett til helse, vil artikkel 2 etter omstendighetene kunne være krenket der manglende husly medfører fare for individenes liv.⁷²

4.3. Retten til husly etter ØSK

ØSK artikkel 11 gir uttrykk for retten til en tilstrekkelig levestandard. I artikkel 11 nr. 1 heter 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

⁶⁵ «Betydningen av praksis fra FNs menneskerettighetskomiteer» av Marius Emberland (Lov og Rett 2022/9, side 542-544).

⁶⁶ For en mer generell oversikt over betydningen av FN-komiteenes uttalelser, se bl.a. Meld. St. 39 (2015-2016) (Melding til Stortinget) punkt 4.6.s(i forbindelse med spørsmål om å godta individklageordninger til tre FN-konvensjoner), Thom Arne Hellerslia, «Uttalelser fra FNkomiteene – en strukturell analyse», Jussens Venner, 2018 vol. 53 s. 71–111

⁶⁷ Se avvisningsavgjørelsen *Dmitriyevna Budina mot Russland* (45603/05) på s. 5, der domstolen henviser til *Airey mot Irland*, (6289/73), 09.10.1979 avsn. 26.

⁶⁸ *Yordanova mfl. mot Bulgaria* (25446/06) avsn. 130 der domstolen henviste til avvisningsavgjørelsen *Dmitriyevna Budina mot Russland* (45603/05).

⁶⁹ *O'Rourke mot Storbritannia* (39022/97), 26.05.01 på s. 7.

⁷⁰ Se storkammerdommen *M.S.S. mot Belgia og Hellas* (30696/09) avsn. 249 flg., se særlig avsn. 263.

⁷¹ *Centre for legal resources on behalf of Valin Câmpeanu mot Romania* (47848/08) avsn. 130.

⁷² *Dmitriyevna Budina mot Russland* (45603/05) på s. 7.

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.»

Etter ØSK artikkel 2, har statene forpliktet seg til å gradvis realisering av rettighetene i konvensjonen, særlig på det økonomiske og tekniske område, og særlig gjennom lovgivningstiltak. Rettigheten etter artikkel 11 er en rettighet som gjelder for enhver («everyone»), og bestemmelsen inneholder ingen begrensninger med hensyn til oppholdsstatus på territoriet. Bestemmelsen oppstiller en forpliktelse for staten til å passende tiltak («take appropriate steps»)⁷³ for å sikre realiseringen av retten til en tilstrekkelig levestandard.

ØSK-komiteen har sett retten til husly i nær sammenheng med andre menneskerettigheter, og den menneskelige verdigheten til enhver.⁷⁴ Komiteen har også uttalt i en generell kommentar at:

«In the Committee's view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity».⁷⁵

Dette må antakeligvis leses som en anbefaling om optimal praksis, heller enn en tolkningsuttalelse om forpliktelsene etter konvensjonen. Samtidig, synes ordlyden å indikere at det oppstilles krav om («adequate housing»), som omfatter husly,⁷⁶ slik at det kan oppstilles visse minimumskrav til hvilken standard statene forplikter seg til å realisere. Omfanget av statens forpliktelser etter ØSK artikkel 11 kan synes noe usikkert.

4.4. Retten til husly etter Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen artikkel 27 nr. 1 lyder slik:

«States Parties recognize the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development».

Artikkel 27 nr. 2 stadfester at foreldre eller andre omsorgspersoner for barnet har det grunnleggende ansvaret, innenfor sine evner og økonomiske rammer, for å sikre nødvendige levekår for barnets utvikling.

⁷³ Merk at i den norske oversettelsen inntatt som vedlegg til menneskerettsloven brukes ordlyden «nødvendige tiltak»

⁷⁴ 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.

⁷⁵ General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), særlig avsn.7.

⁷⁶ Se også Høstmølingen, N. Internasjonale menneskerettigheter, 2. utgave (2021), Universitetsforslaget, s. 305-306, der det uttales: «Ordlyden i ØSK er dessuten klarere med hensyn til at betingelsen tilfredsstillende («adequate») knytter seg til alle underkategoriene, og ikke bare til den generelle levestandarden».

Statene pålegges etter artikkel 27 nr. 3 følgende forpliktelser:

«States Parties, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing».

Som ØSK, pålegger Barnekonvensjonen at statene treffer «passende tiltak» «appropriate measures».⁷⁷ Forpliktelsen må leses i lys av foreldrene og andre omsorgspersoners ansvar for barnet. Tiltak skal særlig iverksettes med henblikk på å sikre barn mat, klær og husly.

Barnekomiteen har i Generell kommentar fra 2017 vist til at retten til husly er en viktig komponent av artikkel 27, og at den er særlig viktig for barn som bor på gaten.⁷⁸ Komiteen har i sine merknader vist til uttalelsene fra ØSK-komiteen som nevnt over i punkt 4.3.⁷⁹ Komiteen uttaler i forlengelse av dette:

«A predominant theme of consultations with children in street situations is the inadequacy and inappropriateness of some State-run «shelters», and their high levels of violence and insecurity, such that children prefer to be on the streets».

Hensynet til eventuelle barn, må med andre ord vurderes særskilt i innretningen av det tilbud som gis, og da også med utgangspunkt i barns særlige rettigheter som hensynet til barnets beste. Slik NIM forstår det, er dette imidlertid ikke et aktuelt tema i dag.

4.5. Retten til husly etter Den reviderte europeiske sosialpakt

4.5.1. Innledende om Den reviderte europeiske sosialpakt og Sosialrettskomiteen

Den reviderte europeiske sosialpakt gir rett til ulike sosiale og økonomiske rettigheter.

Systemet for Sosialpakten og Den reviderte europeiske sosialpakt, er at dette fortsatt er to folkerettslige instrumenter som begge er i kraft. Dersom en stat har sluttet seg til Den reviderte europeiske sosialpakt og denne har trådt i kraft for den aktuelle stat, vil motsvarende bestemmelser i den opprinnelige pakten (og dens tilleggsprotokoll av 1988,⁸⁰ dersom staten var bundet av denne) slutte å gjelde for den aktuelle staten.⁸¹

⁷⁷ Merk at i den norske oversettelsen inntatt som vedlegg til menneskerettsloven står det «egnete».

⁷⁸ General comment No. 21 (2017) on children in street situations avsn. 50 med videre henvisninger.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Tilleggsprotokoll til Den europeiske sosialpakt – ETS nr. 128

⁸¹ Se Den reviderte europeiske sosialpakt del III art. B nr. 2 og Explanatory Report – ETS 163 – European Social Charter (Revised) s. 2 avsn. 10. Vi nevner for ordens skyld at Norge sluttet seg til tilleggsprotokollen av 1988 den 10.12.93, og denne trådte i kraft for Norges del 09.01.94, se informasjon fra Europarådet tilgjengelig her: [Full list - Treaty Office \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/treaty/FullList.aspx).

Den reviderte europeiske sosialpakten bygger på et ratifikasjonssystem hvor statene gjør et utvalg av hvilke konvensjonsbestemmelser de vil forplikte seg til, men valgfriheten er begrenset.⁸² Retten til bolig er blant forpliktelsene som færrest land har sluttet seg til. Norge er ett av totalt elleve land som har akseptert alle deler av artikkel 31 om retten til bolig som en rettslig forpliktelse.⁸³ Det er lagt til grunn i Sosialrettskomiteens praksis at artikkel 31 nr.2 innebærer en plikt til å sørge for midlertidig husly, og bestemmelsen er derfor relevant for denne redegjørelsen.

Den reviderte europeiske sosialpakt har et overvåkningssystem og en klageordning. Vi redegjør i det følgende for dette. Traktatbestemmelsene om overvåkningssystemet og klageordningen utgjør det rettslige rammeverket for Sosialrettskomiteen. Sosialrettskomiteen har kommet med uttalelser om bostedsløses rett til husly. Som bakgrunn for drøftelsen av vekten av praksis fra komiteen, som utdypes nærmere nedenfor, vil vi først si noe om det rettslige rammeverket for komiteens virksomhet.

Overvåkningssystemet til Den reviderte europeiske sosialpakt er det samme som for Sosialpakten.⁸⁴ Rapporteringssystemet er nærmere regulert i Sosialpaktens del IV.

Sosialrettskomiteen overvåker hvordan europeiske land som har sluttet seg til Sosialpakten og Den reviderte sosialpakten, gjennomfører den. Komiteens vurderinger skjer på bakgrunn av en gjennomgang og vurdering av statens rapportering om hvordan de overholder sine forpliktelser etter Sosialpakten eller Den reviderte europeiske sosialpakt.

Medlemmene i Sosialrettskomiteen velges fra en liste med eksperter nominert av statspartene, og skal ha «the highest integrity and of recognised competence in national and international social questions».⁸⁵ Pakten oppstiller et krav om et minimumsantall av medlemmer som skal sitte i Sosialrettskomiteen. Nå består Sosialrettskomiteen av 15 uavhengige eksperter, som velges for en periode på seks år, med adgang til forlengelse én gang.⁸⁶

Sosialrettskomiteen avgir beslutninger i form av konklusjoner («conclusions»), som publiseres i Europarådets søkedatabase.⁸⁷

Så vidt NIM har forstått, behandles statens rapport og Sosialrettskomiteens konklusjon deretter av Regjeringskomiteen («The Governmental Committee»). Regjeringskomiteen består av et medlem fra hver av statspartene, og er hovedsakelig offentlige tjenestepersoner. Regjeringskomiteens funksjon er

⁸² Se Den reviderte europeiske sosialpakt del III art. A. I Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 5.3.3. s. 58 er dette forklart slik: «[r]atifisering av Den europeiske sosialpakt skjer ved at statene godtar en viss andel av «kjernebestemmelsene» og en viss andel av de øvrige bestemmelserne».

⁸³ De øvrige landene er Finland, Frankrike, Hellas, Italia, Nederland, Portugal, Slovenia, Spania, Sverige og Tyrkia. I tillegg har Latvia, Litauen, Andorra og Ukraina akseptert deler av bestemmelsen om rett til bolig.

⁸⁴ Se Den reviderte europeiske sosialpakt, del IV art. C. Det ble i 1991 gitt en endringsprotokoll for særlig å effektivisere tilsynsordningen (ETS 142 – European Social Charter (Amending Protocol), 21.10.91). Norge ratifiserte denne endringsprotokollen uten reservasjoner den 21.10.91. Endringsprotokollen har ikke trådt i kraft, se nærmere her: [Full list - Treaty Office \(coe.int\)](#)

⁸⁵ Se Sosialpakten art. 25.

⁸⁶ Se omtale på Europarådets hjemmesider her: [European Committee of Social Rights \(coe.int\)](#)

⁸⁷ Tilgjengelig [her](#).

ikke å tolke konvensjonstekstene ut fra juridisk metode. Den kan ta politiske hensyn i sin behandling av statsrapportene.⁸⁸

Videre forstår NIM det slik at Regjeringskomiteen legger grunnlaget for Ministerkomiteens avgjørelser («The Committee of Ministers»). Ministerkomiteen er en forsamling bestående av representanter for Europarådets medlemstater, der beslutninger treffes med to tredjedels flertall av de som stemmer. Ministerkomiteen kan med et slikt kvalifisert flertall velge å fremme individuelle anbefalinger til den aktuelle staten.

I tillegg til overvåkningssystemet, gjelder det et system for kollektive klager. Denne ordningen er regulert i en tilleggsprotokoll.⁸⁹ Tilleggsprotokollen ble ratifisert av Norge 20.03.97 og trådte i kraft 01.07.98. Nasjonale og internasjonale arbeidslivsorganisasjoner, og visse andre internasjonale organisasjoner, har adgang til å klage inn land som har ratifisert protokollen for «unsatisfactory application of the Charter».⁹⁰ Klageordningen er altså ikke åpen for individer. Den er begrenset til at organisasjoner som nevnt i tilleggsprotokollens artikkel 1 eller som oppfyller vilkårene etter artikkel 2, har klageadgang.

Klagesaker behandles først i Sosialrettskomiteen. Sosialrettskomiteen tar stilling til om den bestemmelsen som klagen gjelder har blitt anvendt tilfredsstillende, og skriver en rapport som beskriver komiteens funn.⁹¹ Saken sendes så til Ministerkomiteen. Dersom Sosialrettskomiteen har kommet til at paktens forpliktelser er brutt, trengs to tredjedels flertall for å vedta en anbefaling i Ministerkomiteen.⁹² Det gis ingen begrunnelse for stemmegivningen, og den enkelte stats motivasjon kan være så vel rettslig som politisk.⁹³

Det ligger i Sosialrettskomiteens mandat å vurdere statenes etterlevelse.⁹⁴ Komiteen består i hovedsak av personer med juridisk ekspertise. Det at Sosialrettskomiteen består av upartiske, kvalifiserte medlemmer og at den er tillagt mandat til å prøve etterlevelse av konvensjonen, tilsier også at dens uttalelser vil stå i noenlunde samme stilling som uttalelser fra FN-komiteene nevnt ovenfor. EMD har som nevnt i punkt 4.1. vektlagt uttalelser fra Sosialrettskomiteen.

⁸⁸ Uggerud, K. (01.12.1997) «Internasjonale menneskerettigheter og Høyesteretts dom i Rt. 1997 s. 580 – særlig om bruk av ILO-konvensjoner og Sosialpakten», *Lov og Rett*, s. 578-618, pkt. 4.2.

⁸⁹ Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints (ETS No. 158).

⁹⁰ *Ibid.* art. 1.

⁹¹ *Ibid.* art. 8.

⁹² *Ibid.* art. 9.

⁹³ Uggeurd, K. (01.12.1997) «Internasjonale menneskerettigheter og Høyesteretts dom i Rt. 1997 s. 580 – særlig om bruk av ILO-konvensjoner og Sosialpakten», *Lov og Rett*, s. 578-618, pkt. 4.3.

⁹⁴ Sosialrettskomiteen har ikke noe direkte tolkningsmandat etter Sosialrettspakten. Det fremgår heller ikke uttrykkelig av Sosialrettspakten hvordan statspartene skal ta hensyn til komiteens uttalelser. Til sammenlikning fremgår det av protokollene om individklageordninger til FNs kvinneskillekonvensjon og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs barnekonvensjon, at den berørte statsparten skal ta «tilbørlig hensyn» («due consideration») til konvensjonsorganets uttalelser i individklagesaker, jf. Valgfri protokoll til FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner, 6 okt 1999 art. 7 nr. 4. Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights art. 9 nr. 2 og Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure art. 11 nr. 1.

Vi antar at komiteens uttalelser vil stå i noenlunde samme stilling i norsk rett som uttalelser fra andre komiteer opprettet for å overvåke etterlevelsen av en konvensjon.

4.5.2. *Personell avgrensning av rettighetsvernet etter Den reviderte europeiske sosialpakt*

Den reviderte europeiske sosialpakts territorielle anvendelse er regulert i del VI artikkel L. Artikkel L nr. 1 første punktum lyder: «[t]his Charter shall apply to the metropolitan territory of each Party». Dette er oversatt på følgende måte i den norske oversettelsen: «[d]enne pakt skal få anvendelse på partenes moderland».

Sosialpakten gir i artikkel 13 en rett til sosial og medisinsk hjelp og i artikkel 31 en rett til bolig. Før innholdet i disse bestemmelsene behandles nærmere i neste punkt, redegjør vi her for hvilken personkrets de ulike rettighetene etter Den reviderte europeiske sosialpakt omfatter.

Vi viser til gjennomgangen ovenfor om prinsippene for traktatolkning i punkt 4.1.

I Den reviderte europeiske sosialpakt artikkel 13 nr. 1–3 omtales plikten til å sikre enhver («any person»/«everyone») bistand på nærmere vilkår ved behov. Tilsvarende angivelse følger ikke av ordlyden i artikkel 31 om rett til «housing», men det står i formålsbestemmelsen om bolig i paktens del I.

Det står imidlertid følgende i vedlegget til Den reviderte europeiske sosialpakt⁹⁵ under overskriften «Scope of the revised European Social Charter in terms of persons protected», punkt 1:

«Without prejudice to Article 12, paragraph 4, and Article 13, paragraph 4, the persons covered by Articles 1 to 17 and 20 to 31 include foreigners only in so far as they are nationals of other Parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Party concerned, subject to the understanding that these articles are to be interpreted in the light of the provisions of Articles 18 and 19.» (Vår kursivering)

Teksten i vedlegget fastsetter altså hvilke utlendinger som har rettigheter etter Den reviderte europeiske sosialpakt. Vedlegget til Den reviderte europeiske sosialpakt skal etter del VI artikkel N være en integrert del av pakten. Dette vedlegget er vedtatt på samme tidspunkt som Den reviderte europeiske sosialpakt, og trådte i kraft for Norge 01.07.01.

Vedlegget fastslår at pakten bare omfatter utlendinger i den utstrekning de er statsborgere i andre konvensjonsstater som enten er «lawfully resident» eller «working regularly» på territoriet til den berørte part. Det legges til grunn at avgrensningen «lawfully» omfatter både «resident» og «working». Det presiseres i vedlegget at de nevnte artiklene skal tolkes i lys av artikkel 18, som gjelder «The right

⁹⁵ Appendix, European Social Charter (Revised), Strasbourg, 3.V.1996. Tilgjengelig [her](#).

to engage in a gainful occupation in the territory of other Contracting Parties», og artikkel 19, som gjelder «The right of migrant workers and their families to protection and assistance».

Vilkåret om at man må være statsborger i andre konvensjonsstater, kan få betydning for EØS-migranter. Noen av disse vil ha lovlig opphold etter EØS-regelverket, men ikke være statsborgere i andre konvensjonsstater («borgere av andre parter») fordi noen EU-land ikke er part til Den reviderte europeiske sosialpakt. Disse statene er imidlertid part til den (opprinnelige) europeiske sosialpakt.⁹⁶

Den språklige forståelsen av vedlegget tilsier at pakten ikke gir rettigheter til andre kategorier utlendinger enn de som oppfyller vilkårene i vedlegget. Denne språklige forståelsen er klar.

Som for flere andre traktatforpliktelser, er det utarbeidet en forklarende rapport til Den reviderte europeiske sosialpakt. Rapporten ble godkjent for publisering av Ministerkomiteen da den vedtok Den reviderte europeiske sosialpakt.⁹⁷ Som det fremgår av den forklarende rapporten, har den «no binding value» overfor partene.⁹⁸ I den forklarende rapporten er avgrensningene av personkretsen i bestemmelsen i vedlegget angitt uten utdypning.⁹⁹ Med henblikk på ikke-diskrimineringsbestemmelsen i paktens del V artikkel E, viser rapporten likevel til at den bestemmelsen ikke er ment å tolkes slik at pakten omfatter de personer som det avgrenses mot i vedlegget.¹⁰⁰

Vi viser til gjennomgangen i punkt 3 om reguleringen av oppholdsretten til EØS-migranter. Spørsmålet i det følgende er når EØS-migranter med lovlig opphold i Norge skal anses som «lawfully resident or working regularly» og dermed dekkes av personkretsen som har rettigheter etter Den reviderte europeiske sosialpakt.

Uttrykket «resident» tar språklig sikte på at en person bor et bestemt sted. Det er vagt med hensyn til hvor permanent oppholdet må være. Opphold som har et formål om å være kortvarig, faller antagelig utenfor «resident». Det støttes til en viss grad av at i vedlegget nr. 2 og 3, som gjelder henholdsvis flyktninger og statsløse, brukes uttrykket «lawfully staying». Det synes å ta sikte på noe mindre permanent opphold enn «resident». I en rekke steder i pakten, deriblant artikkel 19 brukes formulering «lawfully within their territories».¹⁰¹

Uten nærmere holdepunkt i ordlyden og konteksten for hvordan begrepet «resident» skal forstås, må det søkes veiledning i Den reviderte europeiske sosialpakts formål.

I fortalen heter det blant annet om paktens formål:

⁹⁶ Se Country profiles (coe.int) sml. Full list (coe.int). Dette gjelder Danmark, Luxemburg, Kroatia og Polen.

⁹⁷ Europarådet, *Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)*, s. 13, Strasbourg, 03.05.96. Se s. 1 avsn. 6.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)*, avsn. 147.

¹⁰⁰ *Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)*, avsn. 137.

¹⁰¹ Formuleringen brukes i art. 13 nr. 4 om The right to social and medical assistance og art. 19 nr. 4, 5 og 7 om The right of migrant workers and their families to protection and assistance.

«[...]greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage and of facilitating their economic and social progress, in particular by the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms. [...]»

Sosialrettskomiteen har gjennom langvarig praksis utpenslet formålet med pakten slik:

«[...]as a living instrument dedicated to the values of dignity, equality and solidarity, is to give life and meaning in Europe to the fundamental social rights of all human beings».¹⁰²

Samtidig kan pakten neppe anses å ha bare ett formål, men bygger heller på en avveining av ulike formål, som kan stå i en spenning og til og med i en viss konflikt med hverandre. Et formål er, som det fremgår ovenfor, å sikre grunnleggende sosial trygghet. Et annet formål i denne sammenheng er å unngå at statenes økonomiske og sosiale forpliktelser blir for vidtrekkende. Disse ulike formålene kommer til uttrykk gjennom blant annet flere bestemmelser i pakten og gjennom ordlyden i vedlegget om avgrensningen av personkretsen som har rettigheter.

Vi vil anta at EØS-migranter i Norge, som er her på kortvarig opphold (inntil 3 måneder), etter forholdene vil kunne anses som «lawfully resident or working regularly». Det vil bero på en konkret vurdering. Såfremt EØS-migranter i Norge, som er her på kortvarig opphold (inntil 3 måneder) med grunnlag i utlendingsloven § 111, etter forholdene vil kunne anses som «lawfully resident or working regularly», vil det innebære at Den reviderte europeiske sosialpakt vil supplere de sosiale rettighetene som disse personene har etter EØS-avtalen. Fordi de folkerettslige avtalene har noe ulikt formål¹⁰³ og funksjon, gir det etter NIMs syn god mening at de kan supplere hverandre.

NIM vil videre anta at EØS-borgere har rett på opphold utover 3 måneder etter utlendingsloven § 112, også vil anses som «lawfully resident or working regularly». Disse personene vil i så fall også ha rettigheter etter Den reviderte europeiske sosialpakt.

Såfremt vår tolkning legges til grunn, innebærer dette at det er mange EØS-migranter som vil omfattes av paktens anvendelsesområde. De vil også lett kunne få endret statusen på oppholdet fra ulovlig til lovlig.

4.5.3. Innholdet i rettighetene etter Den reviderte europeiske sosialpakt artikkel 13 og 31

Spørsmålet i dette punktet er hvilken rett til husly Den reviderte europeiske sosialpakt gir. Vi viser til vår redegjørelse i forrige punkt vedrørende EØS-migranter i Norge.

¹⁰² European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) mot Frankrike, (114/2015) avsn. 53 med henvisning til *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mot Frankrike* (14/2003) avsn. 27 og 29.

¹⁰³ Se nærmere om formålet med EØS-regelverket og Den reviderte europeiske sosialpakt ovenfor.

Artikkel 13 nr. 1 og 3 om sosial og medisinsk hjelp lyder slik:

«The right to social and medical assistance

With a view to ensuring the effective exercise of the right to social and medical assistance, the Parties undertake:

1 to ensure that any person who is *without adequate resources* and who is unable to secure such resources either by his own efforts or from other sources, in particular by benefits under a social security scheme, *be granted adequate assistance*, and, in case of sickness, the care necessitated by his condition;

(...)

3 to provide that everyone may receive by appropriate public or private services such advice and personal help as may be required to prevent, to remove, or to alleviate personal or family want

(...).¹⁰⁴ (våre uthevinger)

Etter ordlyden «any person who is without adequate resources and who is unable to secure such resources either by his own efforts or from other sources» utløser det individuelle behovet retten til sosial assistanse.¹⁰⁵ Det er ikke oppstilt et vilkår knyttet til lengden på utlendingers opphold, eller gjensidighet mellom medlemsstatene knyttet til sosiale ytelser i artikkel 13. Samtidig minnes det om at det er et inngangsvilkår for å omfattes av rettighetene i artikkel 13 at personen må være «lawfully resident or working» for å være omfattet av pakten, jf. vedlegget.

Sosialrettskomiteen har bygget på at vilkåret om «adequate resources» innebærer ressurser som er «sufficient to meet basic needs in an adequate manner».¹⁰⁶ Sosialrettskomiteen har i sin praksis henvist til fattigdomsgrensen for vurderingen av hva som kan anses som tilstrekkelige ressurser.¹⁰⁷ Det kan settes vilkår for å få sosialhjelp at personen søker arbeid eller gjennomfører arbeidstrening.¹⁰⁸ Som nevnt i punkt 3 kan EØS-migranter som utgjør en urimelig byrde miste sin rett til opphold og bortvises.

¹⁰⁴ Artikkel 13 nr.4 lyder som følger «to apply the provisions referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of this article on an equal footing with their nationals to nationals of other Parties lawfully within their territories, in accordance with their obligations under the European Convention on Social and Medical Assistance, signed at Paris on 11 December 1953.» Artikkel 13 nr. 4 henviser til European Convention on Social and Medical Assistance, en konvensjon som Norge har sluttet seg til. Vi vil anta at henvisning til konvensjonen er tatt med av pedagogiske hensyn, da også denne konvensjonen regulerer retten til medisinsk assistanse. Vi går ikke nærmere inn på denne, da den i begrenset grad antas å gi noe mer med tanke på retten til husly.

¹⁰⁵ Se også Lukas, Karin, The revised european social charter, s. 186 kap. 13.01.

¹⁰⁶ Conclusions 2006 - Portugal - Article 13-1 2006/def/PRT/13/1/EN

¹⁰⁷ Se Lukas, Karin, The revised european social charter, pkt. 13.24 med videre henvisninger.

¹⁰⁸ Conclusions 2009 - Estonia - Article 13-1. 2009/def/EST/13/1/EN.

Såfremt det ikke foreligger et bortvisningsvedtak, vil vi anta at personer som oppholder seg her vil kunne ha et minimum av rettigheter.

Bestemmelsen omtaler ikke direkte en rett til husly. Samtidig antar vi at retten til husly ofte vil kunne ha en sammenheng med sosiale rettigheter og andre grunnleggende rettigheter som retten til liv og helse. Vi viser i denne sammenheng til at Sosialrettskomiteen i saker om irregulære migranter har lagt til grunn at Den reviderte europeiske sosialpakt gir rett til husly der manglende husly går på bekostning av menneskelig verdighet. Komiteens tolkning av pakten på dette punktet er omstridt.¹⁰⁹

En annen ting er at for å ivareta formålet med pakten, som både er å ivareta grunnleggende sosiale rettigheter, uten at statenes økonomiske og sosiale forpliktelser rekker for vidt, er det antagelig adgang til å differensiere mellom hvilke forpliktelser statene har til å sikre enhver økonomiske rettigheter, som retten til husly. En slik forståelse bygger Sosialrettskomiteen i praksis på knyttet til både artikkel 13 og artikkel 14, der statene har adgang til å stille vilkår om oppholdstid (omtalt om «residence» eller «presence in the territory»)¹¹⁰. At en person har minimumsrettigheter etter artikkel 13 nr. 1, innebærer ikke sosiale rettigheter på linje med personer i staten som har fast opphold. Samtidig går det grenser for hvilke vilkår om permanent opphold og oppholdstid statene kan stille for personen kan ha sosiale rettigheter på linje med andre.

Innholdet i vilkårene i artikkel 13 er utdypet i Sosialrettskomiteens praksis. Bestemmelsen pålegger statene å sørge for at personer uten tilstrekkelige ressurser som ikke kan sikre seg det får tilstrekkelig hjelp («be granted adequate assistance»). Spørsmålet blir hva som ligger i dette med henblikk på tilbud om husly for EØS-borgere med ulik tilknytning til Norge.

Den reviderte europeiske sosialpakt artikkel 31 om rett til bolig («housing»). Artikkelen lyder i sin helhet:

«The right to housing

With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed:

- 1 to promote access to housing of an adequate standard;
- 2 to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination;
- 3 to make the price of housing accessible to those without adequate resources».

¹⁰⁹ Se nærmere om denne praksisen nedenfor i pkt. 4.5.4.

¹¹⁰ Conclusions XVIII-1 - Czech Republic - Article 13-1. Se nærmere i Lukas, Karin, The revised european social charter, pkt. 13.12. henvisninger. Se også Conclusions 2009 - Estonia - Article 13-1. 2009/def/EST/13/1/EN.

Artikkel 31 gir et generelt rammeverk for statenes politikk på boligfeltet. Den oppstiller en positiv forpliktelse for staten til å ha en inkluderende boligpolitikk, til å etterstrebe et tilgjengelig boligmarked, samt å redusere hjemløshet med sikte på gradvis eliminering. Utover at partene må «take measures», gis det ingen nærmere føringer for hvordan målene som oppstilles i artikkel 31 skal nås. Artikkelen må i utgangspunktet forstås slik at den bare oppstiller innsatsforpliktelser for statene, ikke en resultatforpliktelse.¹¹¹ I den forklarende rapporten heter det at artikkel 31 krever at statene treffer tiltak som så langt det er mulig («in so far as possible») for å oppnå de angitte målene.¹¹²

Sosialrettskomiteen har uttalt seg om rekkevidden av forpliktelsen etter artikkel 31 i sin praksis. Som nevnt i punkt 4.5.1., har komiteen blant annet lagt til grunn at artikkel 31 nr. 2 innebærer en plikt til å skaffe husly til bostedsløse. Saken *International Movement ATD Fourth World mot Frankrike*,¹¹³ gjaldt blant annet spørsmål om brudd på paktens artikkel 31 som følge av Frankrikes prosedyrer for utkastelse fra bolig. Franske myndigheter hadde anført at artikkel 31 bare påla staten en innsatsforpliktelse, og at forpliktelsen var overholdt så lenge passende tiltak var iverksatt med sikte på å sikre en rett til husly.¹¹⁴ Komiteen uttalte følgende:

«The Committee agrees that the actual wording of Article 31 of the Charter cannot be interpreted as imposing on states an obligation of “results”. However, it notes that the rights recognised in the Social Charter must take a *practical and effective*, rather than purely theoretical, form (International Commission of Jurists v. Portugal, Complaint No. 1/1998, decision on the merits of 9 September 1999, §32).»(våre uthevinger).

Komiteen fremholder videre en rekke konkrete tiltak den mener staten skal gjøre.¹¹⁵ Uten at vi har vurdert spørsmålet inngående, synes komiteens uttalelser om de mer konkrete tiltakene staten må («must») treffe å bære preg av å være en anbefaling om praksis. Dette begrunnes særlig i at tiltakene som oppstilles ikke forankres nærmere i konvensjonsteksten.

Komiteen presiserte også, med henvisning til tidligere praksis, at det stilles krav om at tiltakene iverksettes innen rimelig tid og med tilgjengelige ressurser slik at det er tilstrekkelig fremgang i arbeidet med å nå paktens målsetninger:

«When one of the rights in question is exceptionally complex and particularly expensive to implement, states party must take steps to achieve the objectives of the Charter within a reasonable time, with measurable progress and making maximum use of available resources [...]».¹¹⁶

¹¹¹ Lukas, K. «Article 31. The right to housing», *The Revised European Social Charter: An Article by Article Commentary*, 28.07.21, s. 330 med videre henvisninger til Sosialrettskomiteens praksis.

¹¹² Europarådet, *Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)*, s. 13 avsn. 118, Strasbourg, 03.05.96, Hentet 21.12.22

¹¹³ Saksnr. (33/2006).

¹¹⁴ *International Movement ATD Fourth World mot Frankrike*, (33/2006), avsn. 58.

¹¹⁵ *Ibid.* avsn. 59–60.

¹¹⁶ *Ibid.* avsn. 62.

Angående kvaliteten på korttidsbostedet mener komiteen at det må forutsettes å tilfredsstille visse minimumsstandarder:

«138. According to Article 31§2 of the Charter, shelters are required to meet health, safety and hygiene standards and, in particular, be equipped with basic amenities such as access to water and heating and sufficient lighting in order to ensure that the dignity of the persons sheltered is respected. Another basic requirement is the security of the immediate surroundings (...).

139. Support should moreover be routinely offered to help the persons within the shelter facilities so that they may attain the greatest possible degree of independence (...).¹¹⁷

Ifølge komiteen skal altså behovet for trygghet, helse og hygiene ivaretas gjennom grunnleggende fasiliteter som rent vann, tilstrekkelig belysning og oppvarming. Konvensjonsteksten omtaler retten til «housing of an adequate standard». Samtidig synes enkelte av komiteens uttalelser å gi uttrykk for en resultatsforpliktelse, heller enn en ren innsatsforpliktelse, om å treffe tiltak for å legge forholdene til retten til husly av en standard som er tilstrekkelig for å ivareta menneskelig verdighet

Komiteen uttaler videre:

«140: With regard to persons accommodated in emergency shelters, who are regularly resident or regularly working within the territory of the State Party concerned, the Committee recalls that the provision of shelter, however adequate, cannot be considered a lasting solution. They thus must be offered either long-term accommodation suited to their circumstances or housing of an adequate standard as provided by Article 31§1 within a reasonable time».

Forpliktelsen til å tilrettelegge for akuttovernatting må altså ifølge komiteen, på sikt suppleres av tiltak for å ivareta mer permanent «accommodation», innen rimelig tid.

Komiteen henviser ikke direkte til personkretsen som faller utenfor vedlegget, men henvisningen til «regularly resident or regularly working» kan muligens tilsa at det er denne personkretsen som er ment. Likevel synes uttalelsen å gå noe lenger enn det konvensjonsteksten og vedlegget gir anvisning på.

Til nå har vi omtalt rettighetene til personer som er omfattet av Den europeiske sosialpakts bestemmelser utfra paktens og vedleggets ordlyd, jf. «lawfully resident». I det videre vil vi vise til praksis fra komiteen som knytter seg til utlendinger paktens avgrensning mot etter ordlyden i vedlegget.

¹¹⁷ Conference of European Churches (CEC) *mot Nederland*, (90/2013) avsn. 138-139.

4.5.3. Sosialrettskomiteens tolkning av rettighetene til utlendinger som etter vedlegget ikke har rettigheter etter pakten

Som nevnt i punkt 4.5.2. inneholder vedlegget i Den reviderte europeiske sosialpakt en begrensning med tanke på hvilke utlendinger som har rettigheter etter paktens alminnelige bestemmelser. Vi viser også til gjennomgangen av paktens formål etter fortalen og Sosialrettskomiteens uttalelser i samme punkt.

Sosialrettskomiteen har behandlet spørsmålet om Den reviderte sosialpakt artikkel 13 bare gjelder for personer som har lovlig opphold, eller om de også omfatter personer uten lovlig opphold (som etter vedlegget ikke har rettigheter etter pakten). Dette kom blant annet opp i klagesaken *Conference of European Churches (CEC) mot Nederland*. Saken gjaldt en klage fra organisasjonen CEC, med påstand om at den nederlandske lovgivningen og praksisen rundt irregulære migranter var i strid med paktens artikkel 13 nr. 4 og 31 nr. 2. Saken gjaldt papirløse migranter og asylsøkere med endelig avslag og uten mulighet til opphold i landet.¹¹⁸

Staten hadde innvendt at voksne innvandrere i en irregulær situasjon ikke var omfattet av artikkel 13.¹¹⁹ Til støtte for dette, var det blant annet vist til ordlyden i vedlegget som er sitert over i punkt 4.5.2, som uttrykkelig avgrenser mot utlendinger som ikke er «lawfully resident» eller «working regular».¹²⁰ Komiteen la også dette til grunn som et utgangspunkt. Likevel fant komiteen at bestemmelsen i vedlegget ikke var avgjørende for vurderingen av hvilke personer som var rettighetssubjekter etter artikkel 13, og uttalte at:

«When human dignity is at stake, the restriction of the personal scope should not be read in such a way as to deprive migrants in an irregular situation of the protection of their most basic rights enshrined in the Charter, nor to impair their fundamental rights, such as the right to life or to physical integrity or human dignity [...]»¹²¹

Komiteen mente altså at når menneskelig verdighet står på spill, kan ikke de begrensninger i paktens rekkevidde som følger av ordlyden i vedlegget legges til grunn hvis det innebærer at irregulære migranter i en prekær situasjon fratras vernet om sine mest grunnleggende rettigheter etter pakten, eller sine grunnleggende rettigheter til liv, fysisk integritet og menneskelig verdighet.¹²² Som begrunnelse viste komiteen til at pakten måtte forstås i lys av sitt formål for å være effektiv.¹²³ Komiteen fremholdt at dens konklusjon bygget på at begrensningen i vedlegget gjaldt en rekke sosiale rettigheter og påvirket disse forskjellig, på den måten at ikke alle rettighetene etter pakten ville være anvendelig for personer med en irregulær oppholdsstatus. Disse situasjonene måtte vurderes konkret.¹²⁴

¹¹⁸ CEC mot Nederland, (90/2013), avsn. 62.

¹¹⁹ *Ibid.* avsn. 63.

¹²⁰ *Ibid.* avsn. 64.

¹²¹ *Ibid.* avsn. 66.

¹²² *Conference of European Churches (CEC) mot Nederland* (90/2013), avsn. 66.

¹²³ *Ibid.* avsn. 67

¹²⁴ *Ibid.* avsn. 70.

Komiteen understreket videre at det allerede eksisterte praksis for at paktens bestemmelser måtte gis anvendelse for innvandrere i irregulære situasjoner under visse omstendigheter.¹²⁵

Komiteen skrev også at den minnet om at ut fra diskrimineringsvernet etter artikkel 13 nr. 4 hadde alle utlendinger på statens territorium krav på «emergency social assistance» og det gjaldt ingen unntak fra det.¹²⁶ Komiteen sa i samme sak uttalte at spørsmål om rettighetene til irregulære migranter i fremtiden vil bli vurdert etter artikkel 13 nr. 1.¹²⁷

Komiteen viste til det tungtveiende behovet for et minimum av sosial assistanse, og fremholdt at:

«[...]the persons concerned by the current complaint undeniably find themselves at risk of serious irreparable harm to their life and human dignity when being excluded from access to shelter, food and clothing. (...) and holds that access to food, water, as well as to such basic amenities as a safe place to sleep and clothes fulfilling the minimum requirements for survival in the prevailing weather conditions are necessary for the basic subsistence of any human being».¹²⁸

Komiteen konkluderte med at å frata irregulære migranter grunnleggende nødhjelp som husly i en prekær situasjon var uforholdsmessig.¹²⁹

Komiteen har imidlertid lagt til grunn at retten til vern mot fattigdom og sosial utestengning etter artikkel 30 ikke kom til anvendelse på irregulære migranter.¹³⁰ Selv om komiteen anerkjente at å leve i fattigdom og å lide fra sosial eksklusjon åpenbart undergraver menneskelig verdighet,¹³¹ anså den det slik at tiltak som å avhjelpe dette etter artikkel 30 ikke kunne gjelde for utlendinger omfattet av vedlegget.¹³² Begrunnelsen var at artikkel 30 ikke var en bestemmelse hvis grunnleggende formål var nært knyttet til kravet om sikre de mest grunnleggende menneskerettighetene.¹³³

Sammenfatningsvis mener komiteen, basert på en bortfortolkning av begrensningen i vedlegget med utgangspunkt i paktens formål om å sikre alle sosiale rettigheter, at retten til husly der personen ikke har ressurser, gjelder uavhengig av oppholdsstatus, og dermed også omfatter irregulære migranter. I saken konkluderte komiteen med at nødvendig mat, husly og klær til voksne til migranter i en irregulær situasjon var «closely linked» (nært knyttet) til realiseringen av personenes mest fundamentale rettigheter og deres menneskelige verdighet.¹³⁴ Følgelig gjaldt ifølge komiteen vernet om retten til grunnleggende helsehjelp etter artikkel 13 nr. 4 for denne gruppen.¹³⁵ Med henblikk på

¹²⁵ *Ibid.* avsn. 71.

¹²⁶ *Ibid.* avsn. 73.

¹²⁷ *Ibid.* avsn. 76.

¹²⁸ *Conference of European Churches (CEC) mot Nederland*, (90/2013), avsn. 122.

¹²⁹ *(CEC) mot Nederland*, avsn. 124.

¹³⁰ *Defence for Children International (DCI) mot Belgia* (69/2011) avsn. 144.

¹³¹ *Ibid.* avsn. 145.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *CEC mot Nederland*. avsn. 74.

¹³⁵ *Ibid.* avsn. 75.

hvilken personkrets som falt inn under retten til bolig etter artikkel 31 nr. 2, viste komiteen til begrunnelsen i drøftelsen av artikkel 13, og slo fast at artikkel 31 nr. 2 gjaldt migranter i en irregulær situasjon.¹³⁶ Når det gjaldt artikkel 30 har komiteen derimot funnet at det gjaldt grenser for hvor langt de positive forpliktelsene av økonomisk, sosial og kulturell karakter kan tolkes for personer hvis rettigheter begrenses i vedlegget.

Rekkevidden av reglene om hvem som omfattes av rettighetene i Den reviderte europeiske sosialpakt er et tvistepunkt mellom Sosialrettskomiteen og statspartene, og det heter om dette i kommentutgaven (skrevet av nåværende president for Sosialrettskomiteen, Karin Lukas):

«The personal scope which excludes various categories of persons from the protection of the RESC has been a point of contestation between the Committee and some state parties where decisions on collective complaints were criticised as overstepping the Committee's mandate. [...] It remains to be seen whether states parties will be willing to extend the personal scope fully to all persons in need of the rights enshired in the RESC and thus remedy the current protection gap in the Charter.»¹³⁷

Komiteens tolkning av konvensjonens formål og rettighetsbestemmelsene i pakten sett opp mot vedleggets begrensning av rettighetssubjekter, følger neppe prinsipper for traktattolkning fullt ut. Den fremstår mer som en tilrådning om optimal praksis, heller enn en tolkningsuttalelse basert på traktatens tekst. Imidlertid er det forståelig at komiteen legger stor vekt på paktens formål med sikte på å gi rettigheter til de aller mest sårbare og marginaliserte i samfunnet. NIM antar at komiteens standpunkt i fravær av avklaring i domstolene uansett vil være tvilsomt, og drøfter det ikke nærmere her.

5. Oppsummering og anbefalinger om videre oppfølging

Som det fremgår av dette notatets kapittel 2, finnes enkelte tilbud i Oslo som kan benyttes av bostedsløse EØS-migranter. Organisasjonene som driver disse tilbudene, har gitt en beskrivelse av disse tilbudenes begrensede kapasiteter, både når det gjelder plasser og finansiering. Videre er tilbudet ikke egnet for særlig sårbare personer som har rus- og/ eller helseutfordringer.

Som nevnt i punkt 4.2. kan EMK og ØSK etter omstendighetene gi en rett til husly i særlige tilfeller. Den reviderte europeiske sosialpakten oppstiller også noen minimumskrav om rett til husly for personer som omfattes av pakten. Slik NIM ser det, vil den i praksis gjelde for ganske mange EØS-migranter. NIM vil gjerne vite om myndighetene vurderer det slik at EØS-migranter på kortvarig opphold (tre måneder) anses som «lawfully resident or working regularly». Vi reiser blant annet spørsmål om det i NAV sine retningslinjer bør omtales særskilt hvilken rett bostedsløse EØS-migranter som omfattes av

¹³⁶ CEC mot Nederland avsn. 130.

¹³⁷ Karin LUKAS – "The Revised European Social Charter" (Edward Elgar publishing) (2021) på s. 365.

Den reviderte europeiske sosialpakt har til husly, der de ikke anses som å ha «bopel» i riket etter forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge.

Det er nødvendig å få avklart hvorvidt akuttovernattingstilbudene som finnes ivaretar den enkeltes grunnleggende rettigheter. Det reiser flere spørsmål. For det første om dagens praksis for avvisning kan medføre at personer som har en rett til husly, ikke får det. For det andre om terskelen Oslo kommune har praktisert ved åpning av overnattingstilbud til alle ved 10 føyte minusgraden er for høy. For det tredje om tilbudet er godt nok egnet til å ivareta særlig sårbare personer. For det fjerde om reguleringen i lov, forskrift og retningslinjer på en tilstrekkelig presis måte ivaretar den enkeltes forutberegnelighet og rettsikkerhet, og de nødvendige menneskerettslige vurderingskriterier. Vi ber om å få en tilbakemelding på myndighetenes vurdering av disse spørsmålene.