

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

**Deres referanse:** 26/159**Vår referanse:** 2026/32**Dato:** 23.04.2026**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2026-021

## HØRINGSUTTALELSE

## Forslag om integreringsstønad for nyankomne flyktninger

### 1. Innledning

Det vises til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 23. januar 2026 med forslag til en egen stønad, integreringsstønaden, for nyankomne flyktninger og deres familie.

Departementet foreslår at bosatte innvandrere mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9 (i hovedsak flyktninger og deres familier) skal ha rett til en ny form for stønad, kalt integreringsstønad. I perioden de har rett til integreringsstønad skal de ikke ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøtteloven.

Formålet med integreringsstønaden er å sikre midler til livsopphold for de som ikke klarer det på egen hånd, samtidig som den skal stimulere til selvforsørgelse gjennom arbeid.

NIM behandler i det videre forslaget sett opp mot flyktningkonvensjonen samt forslagets menneskerettslige sider.<sup>1</sup>

### 2. Myndighetenes rettslige forpliktelser

#### 2.1 Flyktningkonvensjonen artikkel 23

Flyktningkonvensjonen artikkel 23 lyder:

---

<sup>1</sup> Høringsnotatet s. 18-21 og 59-64.

The Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the same treatment with respect to public relief and assistance as is accorded to their nationals.

Ordlyden «lawfully staying in their territory» innebærer at rettigheten er begrenset til personer med lovlig opphold i staten, men at det ikke stilles spesielle krav utover dette. Det at flyktnings opphold er lovlig er nødvendig og tilstrekkelig.

En slik tolkning er også i tråd med ett av flyktningkonvensjonens formål: å i størst mulig utstrekning sikre flyktninger utøvelsen av grunnleggende rettigheter og friheter.<sup>2</sup>

Konteksten kan imidlertid tilsa at det må stilles visse krav, utover et helt kortvarig lovlig opphold. I enkelte andre artikler i flyktningkonvensjonen er inngangskriteriet formulert annerledes. I artikkel 18 om «self employment» er rettighetshaverne «a refugee lawfully in their territory». En lignende formulering benyttes i artikkel 26 om «freedom of movement». Ordlyden «lawfully staying» tilsier at det skal noe mer etablering og varighet til enn «lawfully in».

Uavhengig av eksakt hvor terskelen etter artikkel 23 ligger, vil flyktninger som kvalifiserer til integreringsstønad etter departementets forslag oppfylle kravet «lawfully staying». Dette ser også departementet ut til å forutsette i høringsnotatet.<sup>3</sup>

Det flyktninger har rett til etter artikkel 23, er «public relief and assistance». Med «public relief and assistance» forstås offentlige støtteordninger til personer som av ulike grunner er i økonomisk nød. Ulike former for hjelp til livsopphold, herunder økonomisk hjelp, faller naturlig innunder begrepet «public relief».

Også kontekstuelle forhold taler for en slik tolkning. Artikkelen er plassert i kapittel IV om «welfare». Trygd ved sykdom, arbeidsledighet og alderdom reguleres i artikkel

---

<sup>2</sup> Fortalen andre og tredje avsnitt, som gjengis i Supreme Court of Canada sin avgjørelse i *Suresh v. Canada*, [2002] 1 SCR 3 (Can. SC, Jan. 11, 2002) avsnitt 72: Moreover, the Refugee Convention itself expresses a “profound concern for refugees” and its principal purpose is to “assure refugees the widest possible exercise of . . . fundamental rights and freedoms” (Preamble). This negates the suggestion that the provisions of the Refugee Convention should be used to deny rights that other legal instruments make universally available to everyone. I samme retning *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary* by Dr. Paul Weis s. 125 og Hathaway, James C, *The Rights of Refugees under International Law*, 2nd edn (Cambridge University Press 2021) s. 141. I Andreas Zimmermann, Terje Einarsen og Franziska M. Herrmann (red.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol*, Oxford University Press 2023 s. 1229 uttales følgende om formålet med artikkel 23: The purpose of Art. 23 of the 1951 Convention is to provide a broad-based mechanism for the provision of public relief and assistance to those refugees who may be regarded as lawfully staying in the territory of a contracting State.

<sup>3</sup> Høringsnotatet s. 62.

24. Under artikkel 24 nr. 1 bokstav b (ii) er det adgang til å fastsette «special arrangements» for ytelser som dekkes «wholly out of public funds».

Professor Marius Emberland har i en utredning til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 8. april 2026 fremholdt at «Artikkel 23 og artikkel 24 nr. 1 bokstav b (ii) lest i sammenheng innebærer at særordninger er tillatt, men neppe i en form som reelt sett avskjærer fullt ut flyktingens tilgang til det offentliges minste velferdsgrunnlag».<sup>4</sup> Artikkel 23 og 24 har ulike virkeområder. Artikkel 23 utgjør en siste sosial sikkerhetsventil, mens artikkel 24 kan knyttes til arbeid og ytelser. At den regulerer minstestandarden gjør det lite nærliggende at det skal kunne skilles mellom flyktninger og andre slik som etter artikkel 24. Det er lagt til grunn i litteraturen, som bl.a. viser til konvensjonsforhandlingene, at «public relief and assistance» skal tolkes vidt.<sup>5</sup>

Retten til «public relief and assistance» i flyktningkonvensjonen artikkel 23 omfatter på denne bakgrunn ulike offentlige støtteordninger til personer i økonomisk nød, herunder økonomisk hjelp til livsopphold. Det flyktningkonvensjonen artikkel 23 forplikter statene til, er å gi flyktninger «the same treatment (...) as is accorded to their nationals» når det gjelder «public relief and assistance».

Ordlyden «the same treatment» tilsier at artikkelen ikke oppstiller noe krav om at staten har ordninger for «public relief and assistance». Dersom staten først har etablert en slik ordning, kan imidlertid ikke flyktninger unntas, tilbys dårligere hjelp, eller hjelp på strengere vilkår enn den som tilbys resten av befolkningen – de har krav på «the same treatment».

At flyktninger har krav på «the same treatment», må for det første innebære at hjelpen som tilbys ikke kan være på et lavere nivå enn den som tilbys resten av befolkningen i tilsvarende økonomisk situasjon. For det andre innebærer ordlyden at staten heller ikke har adgang til å operere med egne, strengere vilkår for at flyktninger skal motta den samme hjelpen. Både vilkår og omfanget av ytelsene må altså være de samme.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Utredning fra professor Marius Emberland til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om statens juridiske handlingsrom for å regulere flyktingers mulighet til å flytte mellom kommuner i større grad enn i dag, 8. april 2026 s. 16:  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/808d2535d47e418ca594d950e1a98845/utredning\\_sekundarflytting\\_aid-8-april-2026\\_inngitt.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/808d2535d47e418ca594d950e1a98845/utredning_sekundarflytting_aid-8-april-2026_inngitt.pdf)

<sup>5</sup> The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis s. 125 og Hathaway, James C, The Rights of Refugees under International Law, 2nd edn (Cambridge University Press 2021) s. 1019.

<sup>6</sup> I samme retning Hathaway, James C, The Rights of Refugees under International Law, 2nd edn (Cambridge University Press 2021) s. 1023; Andreas Zimmermann, Terje Einarsen og Franziska M. Herrmann (red.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol, Oxford University Press 2023 s. 1236.

NIM forstår EU-domstolens avgjørelse i saken Ahmad Shah Ayubi mot Bezirkshauptmannschaft Linz-Land i den retningen. Spørsmålet i saken var om et EU-direktiv er til hinder for nasjonal lovgivning som innebærer lavere ytelser til flyktninger med midlertidig oppholdstillatelse enn til statsborgere og flyktninger med permanent oppholdstillatelse. EU-domstolen kom til at det aktuelle direktivet var til hinder for slik nasjonal lovgivning og hentet støtte blant annet i flyktningkonvensjonen:

Second, conferring such an option on the Member States with regard to the benefits granted to refugees would be incompatible with the principle that persons entitled to subsidiary protection should be accorded the same treatment with respect to public relief and assistance as provided to nationals of that Member State laid down in Article 23 of the Geneva Convention, in the light of which Article 29 of Directive 2011/95 must be interpreted (see, to that effect, judgment of 1 March 2016, Alo and Osso, C-443/14 and C-444/14, EU:C:2016:127, paragraph 51).

It follows that the level of social security benefits paid to refugees by the Member State which granted that status, whether temporary or permanent, must be the same as that offered to nationals of that Member State (see, to that effect, judgment of 1 March 2016, Alo and Osso, C-443/14 and C-444/14, EU:C:2016:127, paragraphs 48 and 50).

(...)

It follows from the foregoing that refugees who have a residence permit limited to three years must be entitled to the same level of social assistance as that provided to nationals of the Member State which granted them refugee status.<sup>7</sup>

Det synes lite tvilsomt at begrepet «public relief and assistance» i artikkel 23, etter EU-domstolens syn, er synonymt med «social security benefits», som igjen må sidestilles med sosialhjelp til livsopphold.

Det som imidlertid ikke kan utledes av artikkel 23 om «same treatment», er hvilken del av det offentlige som er ansvarlig for at hjelpen ytes. Staten står følgelig fritt til å etablere egne ordninger for sosial minimumshjelp til flyktninger, både kommunale og statlige, så lenge omfanget og vilkårene er de samme som for resten av befolkningen. Det er altså ikke noe i veien for at ansvaret for å yte «public relief and assistance» til flyktninger legges til et annet forvaltningsnivå.

---

<sup>7</sup> Ahmad Shah Ayubi v. Austria, Dec. No. C-713/17 (CJEU, Nov. 21, 2018) avsnitt 24, 25 og 29: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0713>

## 2.2 Grunnloven § 104

Etter Grunnloven § 104 tredje ledd siste setning skal statens myndigheter legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder *sikre* at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

Ordlyden «skal statens myndigheter (...) sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet», tilsier at staten pålegges en plikt til å sikre at barnet får nødvendig økonomisk, sosial og helsemessig trygghet.<sup>8</sup>

Barn settes i en særstilling, og staten pålegges et økt ansvar for de ytre rammene for barns velferd. Tilsvarende økonomiske og sosiale rettigheter er ikke grunnlovsfestet for voksne.<sup>9</sup> NIM vurderer på denne bakgrunn at lovendringer som utfordrer barns rett til økonomisk trygghet kan komme i konflikt med Grunnloven § 104 tredje ledd siste setning.

## 2.3 FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon artikkel 3 fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som angår barn. Barnekomiteen har tolket bestemmelsen slik at når beslutninger påvirker barn, må beslutningsprosessen inneholde en vurdering av mulige konsekvenser – positive og negative – for barnet eller barna det gjelder. Myndighetene må i henhold til komiteen forklare hva som har vært ansett å være barnets beste, hvilke kriterier dette er basert på, og hvordan barnets interesser har blitt veid opp mot andre hensyn.<sup>10</sup>

En vurdering av barnets beste bør også redegjøre for hvordan dette hensynet vektet i den konkrete saken. Artikkel 3 nr. 1 sier at barnets beste skal være en «primary consideration». Denne ordlyden tilsier at barnets beste ikke kan vurderes på samme nivå som alle andre hensyn. Likevel erkjenner barnekomiteen at barnets beste kan komme i konflikt med andre hensyn, og at myndigheter og beslutningstakere da må «analysere og veie rettighetene til alle de berørte, med tanke på at barnets rett til å få sitt beste vurdert som et grunnleggende hensyn innebærer at barnets interesser skal ha høy prioritet, og ikke bare være ett av flere hensyn».<sup>11</sup>

Høyesterett har i en sak om prøving av et vedtak om utvisning uttalt at «barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen».<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Se Haugli, Trude: «§ 104», i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020, Universitetsforlaget, 2021, s. 1175.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger (2. utgave) punkt 7.3.2.

<sup>11</sup> Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger (2. utgave) punkt 7.3.3.

<sup>12</sup> Rt-2015-93 avsn. 65.

Dersom andre hensyn tillegges større vekt enn barnets beste, skal dette begrunnes.<sup>13</sup>

Det at hensynet til barnets beste også tjener som et tolkningsprinsipp, innebærer at barnets beste-vurderingen må være kunnskapsbasert.<sup>14</sup> Det følger implisitt av ordlyden, tolket i lys av kontekst og barnekonvensjonens formål, fordi det er vanskelig å vite hva som er barnets beste uten tilgjengelig kunnskap.<sup>15</sup> Hvis vurderingen av barnets beste bygger på uriktige eller ufullstendige opplysninger, foreligger det en risiko for at resultatet i realiteten ikke ivaretar barnets interesser. Formålet med bestemmelsen – å fremme barns interesser – lar seg da vanskelig realisere.

Barnekonvensjonen artikkel 27 nr. 1 gir barn rett til “a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development”.

Ansvar for oppfyllelsen av pliktene overfor barnet er etter nr. 2 og 3 i artikkelen delt mellom foreldrene og staten. Foreldrene har «the primary responsibility» – innenfor sine evner og økonomiske muligheter – for å sikre en tilfredsstillende levestandard for sine barn, mens staten – i samsvar med nasjonale forhold og innenfor rammen av sine midler – har et subsidiært ansvar for virkeliggjøringen av en slik levestandard.

Statens subsidiære ansvar består i å ta «appropriate measures» for å hjelpe foreldre og andre som har ansvaret for barnet til å virkeliggjøre barnets rett etter nr. 1, samt å ved behov «provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.»

Ordlyden «particularly with regard to» indikerer at statens plikt til å sørge for materiell hjelp og støttetiltak ikke er begrenset til mat, klær og bolig. Dekning av slike grunnleggende behov knyttet til livsoppholdet er ikke tilstrekkelig til å sikre barn “a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development”. For at dette skal oppnås, må barn også blant annet sikres mulighet til å kunne delta på vanlige fritidsaktiviteter og religionsutøvelse.

I barnekonvensjonen artikkel 4 fastslås det at partene “shall undertake all appropriate legislative, administrative, and other measures for the implementation of the rights recognized in the present Convention”. Når det gjelder økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, skal partene “undertake such measures to the

---

<sup>13</sup> Barnekomiteens generelle kommentar nr. 14 (29. mai 2013) CRC/C/GC/14, avsn .6c.

<sup>14</sup> Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger (2. utgave) punkt 7.3.1.

<sup>15</sup> Njål Høstmælingen (red.), Kirsten Sandberg (red.) og Elin Saga Kjørholt (red.), Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge, Universitetsforlaget, 2024 s. 64 og 80, Juridika. Se også Barnekomiteens generelle kommentar nr. 14 (29. mai 2013) CRC/C/GC/14, avsnitt 92.

maximum extent of their available resources and, where needed, within the framework of international co-operation.”

I et land som Norge kan ikke differensieringen av statenes forpliktelser i andre setning forsvare manglende oppfyllelse av minstekravene som følger av artikkel 27.

### **3. NIMs vurdering**

#### **3.1 Flyktningkonvensjonen artikkel 23**

Departementet foreslår at bosatte innvandrere mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9 (i hovedsak flyktninger og deres familier) skal ha rett til en ny stønad kalt «integreringsstønad».

Departementet foreslår videre at målgruppen ikke skal ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøtteloven i perioden loven gir rett til integreringsstønad.

Retten til økonomisk sosialhjelp er hjemlet i sosialtjenesteloven § 18, hvor det står at de som ikke kan «sørge for sitt livsopphold» gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på «økonomisk stønad».

Stønaden kan gis som bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester, jf. sosialtjenesteloven § 21.

Sosialtjenestelovens hovedmål er å være samfunnets siste sikkerhetsnett for dem som trenger det. Alle som oppholder seg lovlig i Norge skal sikres et forsvarlig livsopphold.<sup>16</sup>

NIM vurderer at økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven faller innunder retten til «public relief and assistance» i flyktningkonvensjonen artikkel 23.<sup>17</sup>

Flyktningkonvensjonen artikkel 23 åpner som nevnt ikke for forskjellsbehandling av noe slag når det gjelder «public relief and assistance».<sup>18</sup> All forskjellsbehandling er konvensjonsstridig, uavhengig av om den har et saklig formål og er forholdsmessig.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Se sosialtjenesteloven § 1 og rundskriv til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (R35-00) punkt 1.1.2 og 4.18.1.

<sup>17</sup> Se gjennomgangen under punkt 2.1 ovenfor. Dette ble også forutsatt av departementet i Prop 85 L (2016-2017) punkt 9.2.3., og legges til grunn i utredning fra professor Marius Emberland til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om statens juridiske handlingsrom for å regulere flyktningers mulighet til å flytte mellom kommuner i større grad enn i dag, 8. april 2026, på s. 16.

<sup>18</sup> Se punkt 2.1 ovenfor.

<sup>19</sup> Dette skiller flyktningkonvensjonen artikkel 23 fra Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 9 sammenholdt med artikkel 2, og FNs barnekonvensjon artikkel 27 sammenholdt

NIM legger til grunn at den nye stønadsordningen i flere tilfeller vil kunne føre til lavere utbetalinger enn det som er tilfelle i dag. Dette fordi målgruppen unntas fra retten til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven og bostøtte etter bostøtteloven, samtidig som integreringsstønadene ikke kompenserer fullt ut for dette.<sup>20</sup>

Slik vi forstår forslaget vil dette gjelde selv om departementet legger opp til at ekstraordinære utgifter skal kunne dekkes i de tilfellene der den faste stønaden med tillegg ikke er tilstrekkelig, som en erstatning for det sikkerhetsnettets sosialhjelpen utgjør etter dagens system.

Et lavere stønadsnivå er ikke en tilfeldig konsekvens av den foreslåtte omleggingen – det er hensikten, basert på departementets formål om at det vil få flere i inntektsgivende arbeid.<sup>21</sup>

NIM vurderer at det er stor risiko for at integreringsstønadene vil føre til forskjellsbehandling av flykninger når det gjelder rett til «public relief and assistance», noe som ikke er tillatt etter flyktningkonvensjonen artikkel 23.<sup>22</sup> Ettersom det foreslåtte stønadsnivået er lavere enn dagens ordning - hvor flykninger også har rett til økonomisk sosialhjelp - innebærer forslaget at flykninger ikke får «the same treatment (...) as is accorded to their nationals», slik artikkel 23 krever.

Artikkel 23 krever ikke at hjelpen flykningen mottar kommer fra samme ordning som for resten av befolkningen, så lenge den er kvalitativt like god.<sup>23</sup> Som vist ovenfor det imidlertid ikke tilfelle for integreringsstønadene.

Departementets forslag innebærer, i tillegg til lavere stønadsnivå, strengere vilkår for å motta stønad enn det som gjelder i dag. De strengere vilkårene er forbeholdt mottakere av integreringsstønad og gjelder følgelig ikke for resten av befolkningen.

For det første foreslår departementet et strengere aktivitetskrav enn det som følger av sosialtjenesteloven og gjelder for resten av befolkningen. Departementet foreslår at det skal stilles vilkår om aktivitet for tildelingen av integreringsstønadene til

---

med artikkel 2, hvor det innfortolkes en adgang til å forskjellsbehandle dersom forskjellsbehandlingen har et saklig formål og er forholdsmessig.

<sup>20</sup> Høringsnotatet s. 36, 59, 62 og 180.

<sup>21</sup> Høringsnotatet s. 9-10, 26, 30 og 58.

<sup>22</sup> Hathaway, James C, *The Rights of Refugees under International Law*, 2nd edn (Cambridge University Press 2021) s. 1020 bruker blant annet Danmarks stønadsordning som eksempel på en stønadsordning i strid med flyktningkonvensjonen artikkel 23.

<sup>23</sup> Se punkt 2.1 ovenfor.

flyktninger mellom 18 og 60 år som har gjennomført integreringsprogrammet, men som ikke er i arbeid eller fulltidsutdanning.<sup>24</sup>

Til sammenligning følger det av sosialtjenesteloven at det «kan» settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver. En plikt til å stille vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad gjelder etter § 20a kun for personer under 30 år.

For det andre ber departementet høringsinstansene uttale seg om det bør innføres en plikt for flyktninger som mottar integreringsstønad til å sende barna sine i barnehagen. Konsekvensen av å ikke oppfylle denne plikten vil være i tråd med øvrige regler i høringsnotatet og prinsippet om at integreringsstønaden med tillegg avkortet med en firedel.<sup>25</sup>

Et slikt krav vil, på lik linje med utvidet aktivitetsplikt, utfordre flyktningkonvensjonen artikkel 23 fordi det ikke gjelder for resten av befolkningen. Andre menneskerettslige utfordringer med forslaget behandles nærmere under punkt 3.4 nedenfor.

### **3.2 Barnets beste-vurderingen**

Hensynet til barnets beste omtales flere steder i høringsnotatet, men grundigst under punkt 6.4.3.<sup>26</sup> Departementet redegjør her for et utvalg fordeler og ulemper ulike sider ved forslaget kan ha for barn. Hvorvidt hele eller de ulike sidene av forslaget vurderes å være til barnas beste, fremgår imidlertid ikke klart av høringsnotatet.

Når det ikke er tydelig hvilke løsninger departementet har vurdert at er til barns beste, er det vanskelig å kontrollere om hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn i den samlede vurderingen av forslagene.

NIM oppfordrer på denne bakgrunn departementet til å tydeliggjøre hvilke løsninger som er vurdert å være til barnas beste. Dersom hele eller deler av forslaget er vurdert å ikke være til barnets beste, men likevel foreslått, bør det fremgå tydelig hvilke hensyn som er tillagt avgjørende vekt og hvorfor. Det bør fremgå at hensynet til barnets beste har vært grunnleggende, selv om det ikke ble avgjørende i den samlede vurderingen.

Som vist under punkt 2.3 innebærer barnets beste som tolkningsprinsipp at det må stilles krav til faktagrunnlaget. Vurderingen av hvilken løsning som er til barnets

---

<sup>24</sup> Høringsnotatet s. 71. I forslag til ny § 25 i integreringsloven står det at «For innvandrere mellom 18 og 60 år som har avsluttet integreringsprogram, men som ikke er i arbeid eller utdanning på fulltid, skal det stilles vilkår om aktivitet for tildeling av integreringsstønaden.», se høringsnotatet s. 126.

<sup>25</sup> Høringsnotatet s. 69.

<sup>26</sup> Høringsnotatet s. 63.

beste må være basert på tilgjengelig kunnskap, og kunnskapsgrunnlaget synliggjøres. Det bør komme tydelig frem hvorfor, eventuelt hvorfor ikke, en løsning anses å være til barnets beste, og bakgrunnen for dette. Myndighetene må forklare hvilke fakta og kriterier vurderingen er basert på.

NIM savner en grundigere redegjørelse for eventuelle negative konsekvenser nedjustering av stønadsnivået kan ha for barn i flyktningfamilier, i lys av bl.a. tilbakemeldinger til Norge fra FNs barnekomité og den europeiske sosialrettskomiteen knyttet til gjeldende stønadsnivå,<sup>27</sup> samt erfaringene fra Danmark.<sup>28</sup> Dette gjelder i særlig grad barnefamilier med mer enn tre barn gitt at nivået på integreringsstønad for enslige med flere barn er foreslått å ligge betydelig lavere enn nivået på sosialhjelp, og forslaget om et tak på tre barn for barnetillegget.<sup>29</sup>

Departementet legger til grunn at foreldres arbeidsdeltakelse generelt sett er positivt for barn, da det kan styrke økonomien i husholdningen, og at redusert stønadsnivå kan bidra til å oppnå dette.<sup>30</sup> Samtidig legger departementet til grunn at hovedgrunnen til lav sysselsetting for flyktninger den første perioden i Norge er liten kjennskap til det norske arbeidsmarkedet, begrenset med relevant utdanning og arbeidserfaring, og begrensede eller ingen norskferdigheter.<sup>31</sup>

Departementet viser også til studier fra Danmark som viser at redusert stønadsnivå ga en kortsiktig positiv effekt på sysselsettingen blant flyktninger, men også at redusert inntekt i husholdningene kan knyttes til sosiale problemer som svakere skoleprestasjoner og økt kriminalitet, både blant unge og voksne.<sup>32</sup>

Vurderingen av hvilken løsning som er til barnets beste må som nevnt være basert på tilgjengelig kunnskap. I lys av funnene nevnt ovenfor savnes en tydeliggjøring av hvilket kunnskapsgrunnlag departementet bygger antakelsen om at redusert stønad vil føre til økt arbeidsdeltakelse på. Dette er av vesentlig betydning for hvorvidt forslaget kan sies å være til barns beste.

---

<sup>27</sup> I avsnitt 31 i avsluttende merknader til Norges syvende periodiske rapport uttrykker barnekomiteen bekymring knyttet til den fortsatte økningen i inntektsulikheter og fattigdom, særlig for barn med migrasjonsbakgrunn. I den europeiske sosialrettskomiteens avsluttende merknader til Norge i 2021 vurderte komiteen at sosialhjelpsnivået var for lavt. Komiteen konkluderte på s. 25 med at "(...) the situation in Norway is not in conformity with Article 13§1 of the Charter on the ground that the level of social assistance is not adequate."

<sup>28</sup> Høringsnotatet s. 17.

<sup>29</sup> Høringsnotatet s. 34 og 36.

<sup>30</sup> Høringsnotatet s. 64.

<sup>31</sup> Høringsnotatet s. 12.

<sup>32</sup> Høringsnotatet s. 17.

Endelig bes departementet tydeliggjøre sin barnets beste-vurdering knyttet til regelen om stans eller reduksjon av integreringsstønad ved manglende deltagelse eller ugyldig fravær fra integreringsprogrammet eller aktivitetsplikten i ny § 21 a i integreringsloven.<sup>33</sup> Dette særlig i lys av at flyktninger etter forslaget mister retten til økonomisk sosialhjelp, og at nivået på stønaden foreslås nedjustert til minimum, noe som vil ramme barn av flyktninger hardt, uavhengig av foreldrenes grunner til å ikke delta.

### **3.3 Forholdet til barnekonvensjonen artikkel 27**

Det fremgår av høringsnotatet at den nye integreringsstønad vil være lavere enn sosialhjelpseksemplet for alle grupper unntatt par med ett barn. Videre fremgår det at nivået på integreringsstønaden for enslige med flere barn ligger betydelig lavere enn nivået på sosialhjelp.<sup>34</sup>

Både FNs barnekomité og den europeiske sosialrettskomiteen har forut for departementets forslag anbefalt Norge å heve stønadsnivået.

NIM vurderer at den foreslåtte integreringsstønad, selv med aktuelle tillegg og muligheten for å få dekket ekstraordinære utgifter, vil utfordre barns rett til «a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development» etter FNs barnekonvensjon artikkel 27.

### **3.4 Plikt for flyktninger som mottar integreringsstønad til å sende barna sine i barnehagen**

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på om det bør innføres en plikt for flyktninger som mottar integreringsstønad til å sende barna sine i barnehagen, samt hvordan plikten eventuelt bør avgrenses. Departementet skisserer som en mulig løsning at plikten skal gjelde fra tidspunktet barnet har rett til barnehageplass, og kommunen har gitt tilbud om plass.

Konsekvensen av å ikke oppfylle plikten vil etter departementets forslag være i tråd med øvrige regler i høringsnotatet og prinsippet om at integreringsstønad med tillegg avkortes med en firedel.<sup>35</sup> NIM vurderer at en plikt for flyktninger som mottar integreringsstønad til å sende barna sine i barnehagen, kan komme i konflikt med flere internasjonale forpliktelser.

---

<sup>33</sup> Høringsnotatet s. 84 og 124.

<sup>34</sup> Høringsnotatet s. 36.

<sup>35</sup> Høringsnotatet s. 69.

For det første vurderer NIM at flyktningkonvensjonen artikkel 23 er til hinder for at det stilles et slikt vilkår for at flyktninger skal motta «public relief and assistance». Vi viser til gjennomgangen under punkt 2.1 og 3.1 ovenfor.

For det andre kan en slik plikt utfordre retten til respekt for privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Foreldre har i utgangspunktet rett til å ta grunnleggende valg for sine barn, inkludert valg om omsorgsform, innenfor rammen av barnets beste. EMD har gjentatte ganger understreket at «the mutual enjoyment by parent and child of each other's company constitutes a fundamental element of family life» etter EMK artikkel 8.<sup>36</sup> Statlige tiltak som vesentlig påvirker hvordan omsorgen organiseres og hvordan hverdagen til barnet og familien innrettes, må derfor anses som inngrep i retten til familieliv. Spørsmålet er om slike inngrep er forholdsmessige.

Etter EMDs generelle metode skal konvensjonsrettigheter være praktiske og effektive, ikke teoretiske og illusoriske.<sup>37</sup> Ordninger som i realiteten fratru foreldre et fritt valg gjennom sterkt økonomisk press, kan dermed gjøre foreldrerollen illusorisk og utløser en streng forholdsmessighetsvurdering etter artikkel 8.

Flere forhold taler etter vår vurdering for at en særskilt plikt for flyktninger som foreslått vil være et uforholdsmessig inngrep i retten til familieliv.

Departementet viser i høringsnotatet til at barnehagedeltakelse er viktig for barn i lavinntektsfamilier generelt, og barn med innvandrerbakgrunn spesielt.

Departementet legger til grunn at det bidrar til bedre forutsetninger for senere utdanningsløp og arbeidslivsdeltakelse blant barna, reduserer økonomisk ulikhet og bidrar til tidlig integrering og språkopplæring.<sup>38</sup>

Etablering av plikt for flyktninger som mottar integreringsstønning til å sende barna sine i barnehagen kan stimulere til barnehagedeltakelse. Vi savner imidlertid en nærmere vurdering av om det finnes mindre inngripende virkemidler som kan være like tjenlige, slik som rettighets- og støttebaserte tiltak.

Barnehageutgifter vil utgjøre en betydelig del av flyktningfamilienes samlede utgifter. Samtidig vil reduksjon av allerede lav stønning ved pliktbrudd kunne ramme familieøkonomien og dermed også barna hardt. Integreringsstønningen er lagt på et minimumsnivå for livsopphold i utgangspunktet. Ytterligere reduksjon i familiens inntekt vil derfor kunne bli en stor belastning. Plikten forbeholdes en allerede sårbar gruppe. Foreldre uten flyktningbakgrunn kan velge hjemmeomsorg uten tilsvarende

---

<sup>36</sup> Se for eksempel Johansen mot Norge (17383/90) avsn. 52 og Kutzner mot Tyskland (46544/99) avsn. 58.

<sup>37</sup> Se for eksempel Airey mot Irland (6289/73) avsnitt 24.

<sup>38</sup> Høringsnotatet s. 63.

sanksjon. Flyktningforeldre får følgelig et særskilt inngrep familielivet som andre ikke får.

EMD har vært tydelig på at tiltak som særlig treffer sårbare grupper må begrunnes med svært tungtveiende grunner for ikke å være diskriminerende eller uforholdsmessige, og utløser en særlig streng prøving.<sup>39</sup>

Vi kan ikke se at departementet har tatt høyde for situasjoner hvor barnehagedeltagelse av ulike grunner ikke er til barnets beste, for eksempel grunnet barnets behov og/eller tilbudet i den konkrete barnehagen.

Samlet må et så sterkt økonomisk sanksjonsvirkemiddel overfor en allerede sårbar gruppe, hvor sanksjonen rammer familiens livsgrunnlag og dermed også barna, anses som en svært inngripende regulering av familielivet. Etter EMK art. 8 og Grunnloven § 102 krever dette en tungtveiende begrunnelse og klar dokumentasjon av at mildere virkemidler ikke vil være tilstrekkelige. Slik dokumentasjon er ikke framlagt her, og det er risiko for at tiltaket vil fremstå som uforholdsmessig.

Dersom det likevel skal innføres en sanksjonert plikt må staten sikre at foreldrene får forståelig og tilpasset informasjon om rettigheter, innholdet i barnehagetilbudet og konsekvenser. Barn som er store nok, må gis mulighet til å medvirke i tråd med sin alder og modenhet. Sanksjonene bør være trinnvise, proporsjonale og hovedsakelig veilednings- og dialogbaserte. Økonomisk avkortning bør være siste utvei, og aldri bringe familien under et eksistensminimum.

### **3.5 Departementets diskrimineringsvurdering**

Grunnloven § 98 andre ledd fastslår:

Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Høyesterett har uttalt at menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven «skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene», men tar et forbehold om at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene «ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene», nettopp fordi Grunnloven skal tolkes autonomt, i siste instans av Høyesterett.<sup>40</sup>

Departementet viser i høringsnotatet til at EMD har vært noe forsiktige i sin overprøving av forholdsmessighetsvurderingen i saker som gjelder sosiale forhold

---

<sup>39</sup> Se for eksempel Biao mot Danmark (38590/10) avsn. 93 og J.D. og A v. mot Storbritannia (32949/17 og 34614/17) avsn. 89.

<sup>40</sup> Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger (2. utgave) punkt 4.1.2.

og fordeling av økonomiske ressurser, og viser til Hode og Abdi mot Storbritannia avsnitt 52. Departementet legger til grunn at lovforslaget ikke befinner seg i kjernen av individets rettskrav overfor staten, slik som trygdeytelser eller pensjon, men er et område som i større grad preges av politiske prioriteringer. Departementet konkluderer på denne bakgrunn med at staten har en relativt vid skjønnsmargin i saker som gjelder sosiale ytelser, dersom formålet er legitimt.<sup>41</sup>

Etter NIMs vurdering er det nødvendig med noe nærmere vurderinger av diskrimineringsvernet.

Selv om staten normalt har en vid skjønnsmargin ved generelle økonomiske og sosiale tiltak, har EMD i flere avgjørelser fastslått at det kreves «very weighty reasons» for å akseptere forskjellsbehandling som utelukkende bygger på nasjonalitet.<sup>42</sup> EMD har også lagt til grunn at «other status» kan omfatte oppholdsstatus.<sup>43</sup>

Selv om forskjellsbehandlingen i dette tilfeller knytter seg til oppholdsgrunnlag og ikke nasjonalitet, vurderer NIM at det må kreves tungtveiende grunner for forskjellsbehandling på dette området. Forskjellsbehandlingen rammer flyktninger og deres barn, som må anses som en særlig utsatt gruppe, og gjelder ytelser som er ment å dekke grunnleggende behov for livsopphold.

Kunnskapsgrunnlaget for at integreringsstøtten vil redusere arbeidsledigheten blant flyktninger, er i begrenset grad omtalt i høringsnotatet. Det samme gjelder hvorvidt målet kan nås med mindre inngripende midler. I lys av at særlig enslige flyktninger med flere barn etter forslaget antas å få svært lav disponibel inntekt sammenlignet med sosialhjelpsmottakere, må terskelen etter vår vurdering være høy for at forskjellsbehandlingen kan anses forholdsmessig.

NIM stiller seg til rådighet for videre innspill og diskusjoner hvis det er ønskelig.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

---

<sup>41</sup> Høringsnotatet s. 20-21.

<sup>42</sup> Se for eksempel Gaygusuz mot Østerrike (17371/90) avsnitt 42 og Luczak mot Polen (77782/01) avsn. 48 og 52.

<sup>43</sup> Bah mot Storbritannia (56328/07) avsn. 46 og Hode og Abdi mot Storbritannia (22341/09) avsn. 46.

Kai Spurkland

Direktør

Kasper Grøtvedt Nilsen

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.