

KIRKENS
BYMISJON



I count

Bostedsløse EU-migranter i Norge

I count

Bostedsløse EU-migranter i Norge

I count. Bostedsløse EU-migranter i Norge

Rapport utgitt av Kirkens Bymisjon, mai 2023

kirkensbymisjon.no

Forfatter:

Mari Seilskjær. Kapittel 3 om kartleggingen er skrevet sammen med Laila Jensen.

Kartleggingen av bostedsløse EU-migranter i Oslo er et samarbeidsprosjekt mellom avdeling fattige tilreisende ved Bymisjonscenteret, og seksjon fag- og tiltaksutvikling ved Kirkens Bymisjons hovedkontor.

Prosjektgruppe for kartleggingen:

Laila Jensen og Noor Jdid fra seksjon fag- og tiltaksutvikling,
og Bianca Cristea, Mari Seilskjær og Marit Nybø fra avdeling fattige tilreisende.
Marit Nybø har ledet prosjektgruppa og koordinert arbeidet med rapporten.

Intervjukorps:

Bianca Cristea, Bogdan Alexandru Buligescu, Daniel Tesfa Salole, Jessica Gallardo Sanchez,
Joanna Leks, Konstantinos Stefanopoulos og Raluca Ioana Motei fra avdeling fattige tilreisende.
Daniela Alejandra Bravo og Oana Seghediu fra Møtestedet.
Julia Wojciak Pleayn fra Røde Kors akuttovernatting.
Laura Dahl fra Bymisjonscenteret.

Takk for samarbeid om kartleggingen:

=Oslo, Blå Kors gatenært, Caritas Ressursenter, Frelsesarmeens Migrasjonscenter,
Møtestedet, Grønland kirke / Fattighuset, Helsesenteret for papirløse migranter, Nadheim,
Pro Sentret, Røde Kors akuttovernatting og Uteseksjonen i Oslo kommune.

Takk for faglige innspill og nyttige diskusjoner i prosessen:

Vilde Jalleni Tennfjord og Thomas Malmer Berge ved Norges institusjon for menneskerettigheter.
Turid Misje ved VID vitenskapelige høyskole.
Evelyn Dyb som tidligere har ledet den nasjonale kartleggingen av bostedsløse i Norge.

Kirkens Bymisjon © 2023

Opplag: 300 stk

Grafisk utforming: Elisabeth Rodrigues

Trykkeri: RK Grafisk AS

Forord

Hvor kan jeg sove i natt? Spørsmålet preger mange menneskers dagligliv og stilles med alvor hver dag på kafeer og tiltak der EU-migranter kommer.

Bostedsløshet er en av de mest ekstreme formene for sosial eksklusjon. Å mangle et trygt sted å bo er en enorm kilde til stress, frykt og psykisk og fysisk uhelse. I et kaldt land som Norge kan det å sove ute også utgjøre en direkte trussel mot liv og helse. Mennesker uten et fast sted å bo må bruke mye krefter på å håndtere uvisshet og dekke prekære behov, på bekostning av å kunne skape stabilitet i tilværelsen, og for eksempel skaffe fast inntekt. Bostedsløshet forsterker fattigdom og marginalisering, og øker risikoen for utnyttning. Uten en bolig hvor en kan hvile, lage mat, dusje og vaske klær, er sosial og økonomisk inkludering vanskelig.

For å synliggjøre behovene som finnes og styrke kunnskapen om hvem de bostedsløse EU-migranter er, har vi gjennomført en kartlegging av bostedsløse EU-migranter i Oslo. Vi har sammenstilt relevant regelverk, politikk og praksis, og vi foreslår endringer som er nødvendige for å dekke EU-migranternes helt grunnleggende behov.

«I count» kan bety at jeg blir telt og inkludert i totalen, men også at jeg har betydning. Denne rapporten handler om begge deler: At vi som samfunn ikke har oversikt over hvor mange EU-migranter som er bostedsløse, at de ikke telles, at de faller gjennom sikkerhetsnettet og ikke blir inkludert og hørt.

Bostedsløse EU-migranter er en marginalisert gruppe som i liten grad har fremmet sine interesser i offentligheten, og det er få aktører som taler deres sak. Med unntak av opphetede debatter om tiggeforbud, har fattige EU-migranter blitt nokså usynliggjort. Feltet er preget av mangel på kunnskap, uklar regulering og fravær av politikk.

Vi mener norske myndigheter må ta en langt mer aktiv rolle i å forebygge og bekjempe bostedsløshet blant EU-migranter. Det er uholdbart at vi fraskriver oss ansvar for mennesker som har kommet hit til landet på bakgrunn av europeiske samarbeid Norge er en del av.

Våre overordnede krav til norske myndigheter:

- Det trengs en klarere regulering av EU-migranternes sosiale rettigheter i Norge.
- Alle må få tilgang til akuttovernatting.
- Arbeidsinnvandrere må inkluderes i velferdssystemet og boligsosiale tiltak for denne gruppa må styrkes.



Adelheid Firing Hvambdal
Generalsekretær, Kirkens Bymisjon

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	6
1. INNLEDNING	9
1.1 Den skjulte bostedsløsheten	9
1.2 Kirkens Bymisjons posisjon	9
1.3 Rapportens struktur	10
2. BAKGRUNN	11
2.1 Nye former for mobilitet i Europa	11
2.2 To kategorier av fattige EU-migranter	12
2.3 Norsk boligpolitikk og EU-migranternes bosituasjon	12
3. KARTLEGGING AV BOSTEDSLØSE EU-MIGRANTER I OSLO	15
3.1 Bakgrunn for kartleggingen	15
3.2 Begrepsbruk og avgrensninger	16
3.2.1 EU-migranter	16
3.2.2 Hvem er bostedsløs?	16
3.3 Framgangsmåte	17
3.3.1 Spørreskjema	17
3.3.2 Datainnsamling	17
3.3.3 Koronapandemien	18
3.4 Resultater fra kartleggingen	19
3.4.1 Utvalget	19
3.4.2 Bolengdeprofiler	19
3.5 Oppsummering av og refleksjoner etter kartleggingen	20
4. INTERNASJONALT RAMMEVERK	23
4.1 Hovedtrekk om Norges menneskerettslige forpliktelser om retten til bolig og husly	23
4.1.1 Grunnloven § 92 og kommunenes menneskerettslige ansvar	24
4.1.2 Om forpliktelser, anbefalinger og betydningen av menneskerettighetskomiteers uttalelser	24
4.1.3 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	25
4.1.4 Den reviderte europeiske sosialpakt	27
4.2 FNs bærekraftsmål	31
4.3 EUs strategi mot bostedsløshet	32
4.3.1 Den europeiske plattformen for å bekjempe bostedsløshet	32
4.3.2 Norges rolle i det europeiske velferdspolitiske samarbeidet	33

5. NASJONALT RAMMEVERK, RETTIGHETER OG PRAKSIS	34
5.1 Boligsosialt arbeid og innsats mot bostedsløshet	34
5.1.1 Hva er boligsosialt arbeid?	34
5.1.2 Ny boligsosial lov i 2023	35
5.1.3 Vanskeligstilte på boligmarkedet	36
5.1.4 Boligsosialt arbeid og EU-migranter	36
5.2 Rett til midlertidig botilbud	36
5.2.1 Sosialtjenestelovens regler og hvem loven gjelder for	36
5.2.2 Hvem anses å ha «lovlig opphold» i Norge?	37
5.2.3 Hvem anses å ha «bopel» i Norge?	38
5.2.4 Begrensede rettigheter for personer uten lovlig opphold og/eller bopel	38
5.3 Akuttovernatting og andre humanitære tilbud for fattige EU-migranter	40
5.3.1 Akuttovernattingstilbud i Oslo og enkelte andre norske byer	40
5.3.2 Finansiering av tiltak for fattige EU-migranter	41
5.4 Nærmere om Oslo kommunes tilbud og praksis overfor fattige EU-migranter	42
5.4.1 «Soveforbudet»: Lokalt forbud mot å overnatte utendørs	42
5.4.2 Vinternatt: Overnattingstilbud for alle på de kaldeste nettene	42
5.4.3 Motstand mot å gi overnattingstilbud til alle som trenger det	43
5.4.4 Byrådets tiltakspakke for å håndtere tilreisende bostedsløse fra 2017	44
5.4.5 Oslo kommunes praktisering av retten til overnattingstilbud	44
5.5 Arbeidsinnvandreres reelle tilgang til velferdssystemet	46
5.5.1 Arbeidsrelaterte og bostedsbaserte velferdsordninger	47
5.5.2 Folkeregisterlovens krav om å være «bosatt» i Norge	47
5.5.3 Sosialtjenestelovens krav om «bopel» i Norge	50
5.5.4 Ny boligsosial lov for personer med «tilknytning» til Norge	51
5.5.5 Store grupper arbeidsinnvandrere faller utenfor bostedsbaserte velferdsordninger	51
5.5.6 Lite kunnskap om ikke-bosatte arbeidsinnvandrere med lang botid	52
5.5.7 Praktiske og strukturelle barrierer og underforbruk av velferdsytelser	52
6. HVILKE ENDRINGER TRENGS?	55
6.1 Nye realiteter krever nye svar	55
6.2 Vi trenger et mer differensiert velferdstilbud og nye tiltak mot bostedsløshet	56
6.3 Norge må oppfylle eksisterende internasjonale forpliktelser og målsettinger	57
6.4 Arbeidsinnvandreres bosituasjon må forbedres	58
7. ANBEFALINGER	61
Kilder	65

Sammendrag

Etter EUs østutvidelser har flere fattige EU-migranter kommet til Norge for å skaffe inntekt. Flere lever i stor fattigdom, og noen mangler et fast sted å bo.

Bostedsløse EU-migranter er blant de mest marginaliserte menneskene i det norske samfunnet. En del opplever stor sosial nød og har prekære behov som ikke blir dekket. Fattige EU-migranter omfatter både personer på kortvarige opphold uten regulært arbeid og arbeidsinnvandrere med en usikker tilknytning til arbeidslivet.

EU-migranter er i dag ikke del av statistikken over bostedsløse i Norge, og kunnskapen om dem er svært begrenset. I denne rapporten har vi sett nærmere på hvem de bostedsløse EU-migrantene er og undersøkt hvilket regelverk og hvilken praksis som gjelder for denne gruppa.

I november 2021 gjennomførte vi en telling av bostedsløse EU-migranter i Oslo. Nesten halvparten av de 203 personene vi møtte var akutt bostedsløse. 32 % oppga å bo hos andre, og 1 % oppga at de sov på arbeidsplassen. De siste 22 % oppga «annet» som bosted, og de fleste av dem opplyste at de leide. Det er snakk om fattige personer, og vi legger til grunn at mange av dem mangler stabil og forsvarlig bolig, og vi har derfor inkludert denne gruppa i kartleggingen. Tellingene ble gjennomført under pandemien, da det var færre fattige EU-migranter enn vanlig i Norge. Vi anslår at det i en normal situasjon vil være om lag 250–300 akutt bostedsløse EU-migranter i Oslo.

I dag er det stor avstand mellom internasjonale normer for å motvirke bostedsløshet blant migranter og gjeldende politikk, regelverk og praksis i Norge. På internasjonalt nivå finnes både rettslige forpliktelser og politiske målsettinger og strategier. Både FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og Den reviderte europeiske sosialpakten inneholder forpliktelser til å sikre de aller mest grunnleggende rettighetene for alle som oppholder seg i Norge, og retten til akuttovernatting er en slik minimumsrettighet. Europarådet har flere ganger uttalt at Norge har en menneskerettslig forpliktelse til å tilby akuttovernatting til alle som oppholder seg i landet. Gjennom Lisboa-erklæringen har alle EU-land vedtatt som felles målsetting at ingen skal måtte sove ute. Et av FNs bærekraftsmål er å sikre tilgang til bolig for alle.

Bostedsløshet blant migranter har nær sammenheng med deres tilgang til velferdssystemet. I dag er EU-migranter uten fast opphold definert ut av den norske velferdspolitikken. Det boligsosiale arbeidet og innsatsen mot bostedsløshet omfatter ikke dem. De har svært begrenset eller ingen rett til midlertidig botilbud. Norsk regelverk og praksis sikrer i dag ikke minimumsrettigheter, som retten til husly, for alle. Det er ikke utviklet noe sikkerhetsnett for fattige EU-migranter, som i de fleste tilfeller oppholder seg lovlig i Norge.

Dagens akuttovernattingstilbud drives av ideelle organisasjoner og er delvis finansiert gjennom offentlige tilskuddsordninger. Det er snakk om få tiltak med begrenset kapasitet. Tilbudet er ikke lovregulert.

Oslo kommune har et høyere antall fattige EU-migranter enn andre norske kommuner og har i større grad forholdt seg til bostedsløshet i denne gruppa. Heller ikke på lokalt nivå finnes noen klar strategi eller uttalte ambisjoner for det offentliges ansvar. Tiltakene i Oslo har i stor grad handlet om kontroll og sanksjon, men også om å dekke de mest akutte humanitære behovene. Tilnærmingen har vært praktisk orientert og EU-migranternes rettigheter har fått lite oppmerksomhet. Oslo kommune praktiserer regelverket om midlertidig botilbud svært strengt. De mener at deres forpliktelse til å tilby overnatting kun gjelder for særlig sårbare personer og i ekstraordinære tilfeller, som ved streng kulde. Oslo kommune har vedtatt et «soveforbud» som innebærer totalforbud mot og straff for å overnatte utendørs i tettbygd strøk.

Arbeidsinnvandrere skal i utgangspunktet ha samme sosiale rettigheter som norske statsborgere. Mange arbeidsinnvandrere står imidlertid utenfor sentrale deler av velferdssystemet. Flere viktige velferdsordninger er knyttet til bosted, og slik reglene praktiseres i dag, er det mange som reelt sett bor i Norge som ikke anses å ha bosted her. Personer uten langvarige arbeidskontrakter og/eller en stabil bosituasjon vil ofte ikke oppfylle kravene som stilles. Mange arbeidsinnvandrere, også personer som har bodd og jobbet her i flere år, har i dag svært begrensede sosiale rettigheter i Norge. De har for eksempel ikke rett til fastlege, sosialhjelp, midlertidig botilbud eller ulike boligsosiale tilbud. De får heller ikke bankID, noe som medfører store praktiske problemer og kan være et hinder for å få tilgang til viktige rettigheter.

Dagens uklare regulering og strenge forvaltningspraksis bidrar til å forsterke risikoen for bostedsløshet og uforvarselige boforhold for store grupper arbeidsinnvandrere. Å være sosialt utsatt er i dag et argument mot å få sosial beskyttelse, og en ustabil bosituasjon gjør det vanskeligere å få offentlig bistand. Dagens praktisering av regelverket innebærer at en del av dem som har størst behov for velferdstjenester, ikke anses å ha rett på dem.

I tillegg til at mange arbeidsinnvandrere har begrensede rettigheter, er det mange som opplever praktiske barrierer og strever med å få tilgang til rettighetene de faktisk har. Mange mangler kunnskap om sine rettigheter, snakker lite norsk og engelsk, har begrenset digital tilgang, og kan oppleve store vanskeligheter i møte med et byråkratisk og digitalisert system. De har ikke krav på rettshjelp og får lite informasjon og veiledning fra det offentlige. Mange lider betydelig rettstap.

Ordliste

Bopel – fast tilholdssted, bosted. Å ha bopel i Norge er et vilkår for å ha fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven.

Bosatt – folkeregistrert i Norge.

Bostedsløs – en person uten tilgang på leid eller eid bolig og som enten
1) mangler et sted å sove,
2) bare har et midlertidig botilbud,
3) oppholder seg hos andre eller
4) er på institusjon og skal utskrives/løslates innen to måneder uten å ha egen bolig.

EU-/EØS-borger – statsborger av et land i EU-/EØS-samarbeidet.

EU-migrant – EU-/EØS-borger som oppholder seg i et annet land i samarbeidet.

Oppholdsrett – rett til å oppholde seg lovlig i Norge. EØS-borgere trenger ikke oppholdstillatelse før innreise til Norge, slik tredjelandsborgere i utgangspunktet må ha.

Tredjelandsborger – statsborger av et land utenfor EU/EØS.

Vanskeligstilt på boligmarkedet – person som bor i uegnet bolig eller som står i fare for å miste boligen.

Situasjonen for bostedsløse EU-migranter i Norge er preget av mangelfullt regelverk, restriktiv praksis og lite utviklet politikk. Norske myndigheter har gjort lite for å tilpasse det norske velferdssystemet til en ny situasjon med nye migrasjonsmønstre, og å sikre EU-migranternes grunnleggende rettigheter. Internasjonale normer for å bekjempe og forebygge bostedsløshet, inkludert menneskerettslige forpliktelser, blir ikke fulgt opp for denne gruppa. Nullvisjonen om bostedsløshet synes ikke å omfatte dem.

Det er stort behov for å utvikle politikk og rammeverk som er tilpasset den reelle bostedsløsheten i Norge, med egne tiltak rettet mot EU-migranter. Regelverket må oppdateres og det må utvikles et mer differensiert tilbud for EU-migranter med ulik grad av tilknytning til Norge. Norske myndigheter må ta stilling til og regulere hvilke minimumsrettigheter som gjelder for alle, og vedta klarere regler for når arbeidsinnvandrere skal innlemmes i ordinære velferdsordninger. Norges internasjonale forpliktelser overfor fattige EU-migranter må utredes grundig.

Vi anbefaler følgende tiltak:

- Norske myndigheter må framskaffe statistikk og kunnskap om bostedsløshet og boforhold blant EU-migranter.
- Norske myndigheter må vedta og gjennomføre en strategi mot bostedsløshet blant EU-migranter.
- Norske myndigheter må vedta klarere regulering av sosiale rettigheter for EØS-borgere i Norge.
- Alle som trenger det, må få tilbud om akuttovernatting.
- Norske myndigheter må sikre at arbeidsinnvandrere som bor og jobber i Norge inkluderes i velferdssystemet.
- Boligsosialt arbeid rettet mot arbeidsinnvandrere må styrkes.
- Lovgivning som kriminaliserer bostedsløshet må fjernes.
- Norge må delta aktivt i det internasjonale arbeidet for å bekjempe bostedsløshet blant migranter.

1. Innledning

1.1 DEN SKJULTE BOSTEDSLØSHETEN

De siste 10–15 årene har bostedsløsheten i Norge endret seg markant. Som følge av EUs utvidelser i 2004 og 2007 har flere europeere kommet til Norge for å søke inntekt, og en del av dem står på utsiden eller i randsonen av det regulære arbeidslivet. I denne gruppa er det mange som lever i stor fattigdom, og en del mangler et fast sted å bo. Kirkens Bymisjon merker denne endringen godt i vårt arbeid. Vi møter mange fattige EU-migranter i våre lavterskeltilbud, ikke minst på akuttovernattingene.

Denne «nye» bostedsløsheten har andre årsaker og kjennetegn enn den tradisjonelle «norske». Den er i langt mindre grad koblet til rusavhengighet og alvorlige psykiske lidelser, men henger nært sammen med europeisk mobilitet og fattigdom. Den er utslag av et åpent europeisk arbeidsmarked og retten til fri bevegelighet i Europa, hvor også flere fattige mennesker forflytter seg.

Økt mobilitet i Europa har forandret sammensetningen av bostedsløse både i Norge og andre europeiske land. Bostedsløshet blant migranter har økt, og mobile EU-borgere er ofte overrepresentert. En undersøkelse fra Barcelona fra 2018 viste for eksempel at 45 % av de bostedsløse var personer fra andre EU-land.¹

Bostedsløse EU-migranter er blant de mest utsatte og marginaliserte menneskene i det norske samfunnet, og mange av dem har svært begrenset tilgang til velferdssystemet. I enkelte byer driver Kirkens Bymisjon og andre ideelle organisasjoner tilbud for målgruppa, men de er få og har begrenset kapasitet. Arbeidet handler i hovedsak om å dekke de mest akutte humanitære behovene, som mat og enkel overnatting. I de fleste norske kommuner finnes ingen egne tilbud for fattige EU-migranter.

Norge har lenge jobbet aktivt for å bekjempe og forebygge bostedsløshet gjennom en offensiv boligsosial politikk, og arbeidet har gitt resultater. Innsatsen er imidlertid avgrenset til dem som bor fast i Norge, og en stor gruppe EU-migranter faller i dag utenfor. De aller fleste av dem oppholder seg lovlig i Norge, og mange er arbeidsinnvandrere som bidrar til norsk verdiskaping. Selv om det sannsynligvis er i denne gruppa bostedsløsheten har økt mest de siste årene, finnes det ingen strategi for å bekjempe bostedsløshet blant EU-migranter. Migranter telles ikke ordentlig i forbindelse med offisielle kartlegginger av bostedsløse i Norge, og kunnskapen om denne gruppa er derfor svært begrenset. På tross av at fattige EU-migranter har vært en synlig del av samfunnet i mer enn et tiår, mangler det en klar regulering av denne gruppas sosiale rettigheter i Norge.

I dag er ansvaret for bostedsløse EU-migranter overlatt til kommuner og ideelle aktører. Fenomenet er imidlertid et nasjonalt problem som krever at også nasjonale myndigheter kommer på banen. Det er stort behov for å utvikle rammeverk og løsninger tilpasset den reelle bostedsløsheten i Norge, med egne tiltak rettet mot EU-migranter.

1.2 KIRKENS BYMISJONS POSISJON

Kirkens Bymisjon har siden 2013 drevet ulike tilbud for fattige EU-migranter i Oslo, og i 2018 ble de samlet i avdeling fattige tilreisende ved Bymisjonscenteret. Tilbudene omfatter blant annet akuttovernatting, matserving, vaskeri, oppbevaringsbokser og

1. SÍndica de greuges (2020).

informasjons- og rådgivningsarbeid. I tillegg driver organisasjonen lignende tilbud i enkelte andre norske byer.

Kirkens Bymisjon driver en av de to helårsdrevne akuttovernattingene for EU-migranter i Oslo (nærmere omtalt i kapittel 5.3). Det eksisterende tilbudet dekker ikke behovet, og store deler av året må personer avvises i døra. Spesielt i vinterhalvåret er kapasiteten for lav, og det er organisasjonenes ansatte som da må avise folk og sende dem ut i kulden.

Mange fattige EU-migranter står utenfor det norske velferdssystemet. En del opplever stor sosial nød i Norge, og har prekære humanitære behov som ikke blir dekket. Avstanden til det offentlige hjelpeapparatet er ofte stor. Kirkens Bymisjon og enkelte andre ideelle organisasjoner opererer i dag i disse hullene i velferdssystemet og prøver å dekke de mest akutte behovene. I forskningslitteraturen har frivillige organisasjoner blitt omtalt som «parallele sosialtjenester» for denne målgruppa.²

En fare ved å drive sosiale tilbud for fattige EU-migranter er at organisasjonene kan ende opp med å overta en del av ansvaret det offentlige burde ta. Å dempe symptomer og dekke over behovene som finnes kan minske presset på myndighetene for å sikre denne gruppas grunnleggende rettigheter. På den måten kan ideelle organisasjoner bidra til å vedlikeholde nøden og bremse nødvendige systemendringer, og risikerer dermed å være med på å opprettholde en uholdbar situasjon.

Med denne rapporten ønsker Kirkens Bymisjon å bidra til nødvendige strukturelle endringer for å forbedre fattige EU-migranternes situasjon. Vi vil vise fram noen av utfordringene denne gruppa står overfor og sette søkelys på hvilke regler og praksiser som må endres for at denne befolkningsgruppa skal bli ivaretatt. Vi inviterer med dette norske myndigheter til å komme på banen med ny regulering og aktiv innsats for å motvirke bostedsløshet blant EU-migranter.

1.3 RAPPORTENS STRUKTUR

- Rapporten er inndelt i sju kapitler. Etter innledningen gir vi kortfattet bakgrunnsinformasjon om nye former for mobilitet i Europa i kapittel 2. Her beskriver vi også kort to ulike kategorier av fattige EU-migranter i tillegg til norsk boligpolitikk og EU-migranternes bosituasjon i Norge.
- I kapittel 3 presenterer vi vår kartlegging av bostedsløse EU-migranter i Oslo og funnene derfra.
- I kapittel 4 går vi gjennom relevant internasjonalt rammeverk i form av menneskerettslige forpliktelser og internasjonale organers politiske målsettinger og prosesser knyttet til bostedsløshet.
- I kapittel 5 går vi gjennom rammeverk, rettigheter og praksis på nasjonalt nivå. Vi ser på ulike sosialrettslige regelsett og hvordan de slår ut i praksis for fattige EU-migranter, samt frivillige organisasjoners humanitære tilbud rettet mot denne målgruppa. Kapitlet inneholder også en nærmere beskrivelse av Oslo kommunes tilbud og praksis overfor fattige EU-migranter.
- I kapittel 6 skriver vi om behovet for en forsterket politikk og bedre regulering av fattige EU-migranternes sosiale rettigheter i Norge og hvilke endringer vi mener trengs.
- I kapittel 7 står våre anbefalte tiltak.

2. Misje (2021).

2. Bakgrunn

2.1 NYE FORMER FOR MOBILITET I EUROPA

Norge er tilsluttet det felleseuropeiske arbeidsmarkedet gjennom EØS-avtalen. Samarbeidet ble utvidet i 2004, da Polen, Litauen, Latvia, Estland, Tsjekkia, Ungarn, Slovenia og Slovakia ble EU-medlemmer, og i 2007, da Romania og Bulgaria ble innlemmet i unionen. Utvidelsen østover førte til at land med store forskjeller i lønns- og kostnadsnivå ble del av et felles åpent marked. En av konsekvensene var at land som Norge, med høyt lønnsnivå, opplevde voldsom vekst i innvandring.

EØS-borgere har rett til fri mobilitet i medlemslandene.³ Hovedregelen i utlendingsretten om at personer som ikke er norske statsborgere må ha arbeids- og oppholdstillatelse før de reiser inn i Norge, gjelder ikke for denne gruppa. EØS-borgere kan reise fritt på kontinentet og kan oppholde seg i Norge i inntil tre måneder, eller seks måneder hvis de er arbeidssøkere. Personer som jobber eller studerer i Norge, og deres familiemedlemmer, har rett til å oppholde seg her i lengre perioder. Også personer som har mistet jobben eller blitt uføre, kan ha oppholdsrett. EØS-borgere som blir i landet i mer enn tre måneder, må registrere seg og få registreringsbevis. EØS-borgere som har hatt sammenhengende lovlig opphold i Norge i fem år, får varig oppholdsrett.⁴

Om lag 200.000 arbeidsinnvandrere har kommet til Norge fra Øst- og Sentral-Europa etter 2004. Den klart største gruppa kommer fra Polen, med Litauen og Romania som nummer to og tre.⁵ Til sammenlikning har det i samme periode kommet om lag 50.000 arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU. Utenlandske arbeidstakere tilfører det norske samfunnet viktig kompetanse og bidrar til å dekke mangel på arbeidskraft i flere sektorer. Et flertall av arbeidsinnvandrerne fra de nyeste EU-landene blir værende i Norge, og i mange tilfeller flytter familiemedlemmer etter.⁶

EU-migrantenes tilknytning til Norge varierer fra dem som er godt etablert med fast jobb, familie og bolig og som snakker norsk, til jobbsøkere eller personer på korttidsopphold. EU-migranter på kortvarige opphold på under tre måneder blir ikke registrert i Norge, og synes derfor heller ikke i statistikken over arbeidsinnvandrere. De reelle tallene over EU-migranter i Norge er altså høyere enn statistikken som er referert over.

Fri bevegelse innad i EØS-området blir gjerne omtalt som *mobilitet* snarere enn *migrasjon*, fordi forflytningen anses som mindre varig enn tradisjonell migrasjon. Denne forståelsen har blitt problematisert og nyansert i Arbeidsintegreringsutvalgets utredning fra 2022, hvor de oppsummerte kunnskapen om arbeidsinnvandrere i Norge og foreslo en ny integreringspolitikk for denne gruppa. Utvalget mener at moderne arbeidsinnvandring fra EU best kan karakteriseres som noe *mellom* mobilitet og migrasjon. Selv om mange arbeidsinnvandrere opprinnelig planlegger å returnere til hjemlandet, ender en stor andel med å bli boende og bli en permanent del av den norske befolkningen. Utvalget mener at arbeidsinnvandring bør forstås som et differensiert fenomen, med ulike forutsetninger for og grader av integrering for ulike kategorier av arbeidsinnvandrere.⁷

-
3. De juridiske rammene for fri bevegelse er de samme i EØS som i EU. I denne rapporten bruker vi primært begrepet EU-migranter når vi omtaler gruppa som er i Norge, og EØS-borgere når det er snakk om regler som gjelder for alle som er statsborgere i land i EØS-samarbeidet.
 4. Reglene om EØS-borgeres oppholdsrett står i kapittel 13 i utlendingsloven.
 5. SSB (2022b).
 6. SSB (2022a).
 7. NOU 2022: 18.

2.2 TO KATEGORIER AV FATTIGE EU-MIGRANTER

Kirkens Bymisjon møter en del av EU-migrantene som befinner seg nederst i arbeidsmarkeds-hierarkiet. Det er høye barrierer inn i både det norske arbeidslivet og boligmarkedet, og en del migranter strever med å få fullt innpass. Mange har reist fra fattigdom, har lite utdanning, begrensede språkkunnskaper og mangler et sosialt sikkerhetsnett. En del forsørger familiemedlemmer i hjemlandet og har et akutt behov for inntekt. Dette setter dem i en utsatt sosial posisjon og gjør dem sårbare for utnytting.

Kirkens Bymisjon har erfart at det finnes to hovedgrupper fattige EU-migranter i Norge. Den ene gruppa er dem som står utenfor det ordinære arbeidslivet, og som får inntekt fra uformelt arbeid som tiggings, magasinsalg og flaskepaning. De er her på kortvarige opphold på inntil tre måneder, og mange av dem kommer tilbake flere ganger i året gjennom flere år. Kunnskapen om denne gruppa er begrenset, blant annet fordi EU-migranter på kortvarige opphold i Norge ikke registreres. Fra arbeidet vårt vet vi at mange lever i stor fattigdom med manglende sikkerhet for helt grunnleggende behov som mat, husly og helsehjelp. En stor andel er romer og utsettes for omfattende rasisme, diskriminering og trakassering, både i hjemlandet og i Norge. Mange snakker lite norsk og engelsk, og en del er også analfabeter.

En annen gruppe fattige EU-migranter er arbeidsinnvandrere som oppholder seg i Norge i lengre perioder, og som har en løs eller ustabil tilknytning til arbeidslivet. De tilhører lavlønnssegmentet i norsk arbeidsliv, med mer ustabilitet og dårligere arbeidsforhold. De jobber for eksempel for bemanningsbyråer og leies ut på oppdrag, har ulike kortvarige arbeidsforhold med midlertidige eller tilkallingsbaserte kontrakter, eller de må ta oppdrag som selvstendig næringsdrivende. Noen jobber svart eller veksler mellom hvitt og svart arbeid. Denne gruppa arbeidsinnvandrere er særlig utsatt for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Mange vet lite om sine rettigheter som arbeidstakere i Norge, og avstanden til myndighetsorganer og hjelpeapparat er ofte stor. Mange jobber i konjunkturutsatte bransjer på usikre vilkår, og arbeidsledigheten i denne gruppa er høy. De opplever også den største risikoen for arbeidsulykker og yrkesskader. Mange utfører tungt fysisk arbeid, og i en del tilfeller farlige oppgaver, uten ordentlig sikring. Gruppa omfatter både arbeidsinnvandrere som har vært kort tid i Norge og er i en etableringsfase, pendlere, personer som arbeider i Norge i perioder og arbeidsinnvandrere med mer varig opphold.⁸ Tidshorisonten for oppholdet i Norge er ofte usikker og kan endre seg underveis.⁹ En del har også falt ut av arbeidslivet etter å ha blitt syke eller uføre, eller på grunn av rusproblemer.

2.3 NORSK BOLIGPOLITIKK OG EU-MIGRANTERS BOSITUASJON

Den norske boligpolitikken har i stor grad handlet om å legge til rette for at folk flest skal kunne eie egen bolig og omfatter i første rekke rente- og skattepolitikk. I tillegg drives en boligsosial politikk, en form for restpolitikk for å fange opp vanskeligstilte i boligmarkedet. Det boligsosiale arbeidet omfatter innsats mot bostedsløshet (nærmere beskrevet i kapittel 5.1).

Boligens betydning i velferdspolitikken har blitt mer eksplisitt de siste tiårene, og å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet har blitt et hovedmål. Samtidig har den boligsosiale politikken tatt mer form av «særtiltak» med behovsprøvd og individuelt tilpasset bistand, mens boligens rolle i den brede velferdspolitikken, som universelt velferdsgode for hele befolkningen, har blitt nedtonet.¹⁰

Det private boligmarkedet er dominerende i Norge, også blant dem som leier. Totalt bor bare rundt 5 % av befolkningen i kommunale boliger.¹¹ Både kommunale boliger og boligsosialt arbeid er avgrenset til den bofaste befolkningen, og det finnes ikke botilbud eller boligsosiale tiltak som er innrettet for EU-migranter som ikke er etablert i Norge.

I de større byene finnes få rimelige og forsvarlige botilbud. Arbeidsinnvandrere og andre

EU-migranter må i dag leie privat, om de ikke får bolig gjennom arbeidsgiver. Mange EU-migranter mangler fast jobb og er i en usikker økonomisk situasjon. De havner dermed i en utsatt posisjon i et presset og lite regulert bolig- og leiemarked, ikke minst i Oslo. Også der det finnes boliger tilgjengelig, kan det være vanskelig å få tilgang, fordi boligformidling ofte skjer i uformelle nettverk.

Som et svar på dette har det oppstått et eget leiemarked rettet mot fattige arbeidsinnvandrere, som omfatter utleie av lokaler av dårlig standard eller som ikke er regulert til bolig.¹² Det er vanlig at arbeidsinnvandrere bor hos kjente, leier sammen med andre eller får bolig i tilknytning til arbeidsforholdet den første tida i Norge. Ofte bor mange sammen på lite plass. Mange arbeidsinnvandrere får etter hvert bolig med bedre standard, men en del fortsetter å ha en ustabil eller uforvarlig bosituasjon også etter lang tid i landet.¹³ Vi har inntrykk av at mange arbeidsinnvandrere innkvarteres gjennom arbeidsgiver, og at det særlig gjelder personer i en etableringsfase og ansatte i bemanningsbyråer.

Arbeidsmiljøloven slår fast at innkvartering som arbeidsgiver stiller til rådighet for arbeidstaker skal være forsvarlig utført, innredet og vedlikeholdt.¹⁴ Arbeidstilsynet har utviklet en praksis, samt en veileder, som konkretiserer vurderingen av om boligen er forsvarlig. Hovedregelen er at det stilles krav om enkeltrom med vindu som kan åpnes for alle arbeidstakere, tilgang på toalett og dusj i umiddelbar nærhet og tilgang til vaskerom. Hvis soverommene er små, kreves også oppholdsrom med stoler, sofa og TV.¹⁵ Arbeidstilsynet har foreslått å forskriftsfeste tydeligere krav til innkvarteringen.¹⁶ En slik tydeliggjøring er også tatt inn som et eget punkt i regjeringens handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.¹⁷

Arbeidstilsynets tilsynspraksis og a-krimsentrenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet har avdekket mange tilfeller av alvorlige mangler og dårlige boforhold blant dem som innkvarteres gjennom arbeidsgiver. Arbeidstilsynet har uttalt at dette ofte gjelder utsatte arbeidstakergrupper, og at det gjennomgående er snakk utenlandske arbeidstakere med svake språkkunnskaper og dårlig kjennskap til sine rettigheter. Tilsynet påpeker at arbeidstakerne kan stå i et sterkt avhengighetsforhold til arbeidsgiver og kan dermed ha begrensede muligheter til å endre situasjonen.¹⁸ Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) har påpekt at det ofte bor mange flere arbeidstakere sammen enn det boligen er tilrettelagt for, og at det er eksempler på at arbeidere innkvarteres i bolig med dårlig elektrisk anlegg og uten tilstrekkelig brannvarsling og brannslukningsutstyr.¹⁹

-
8. Denne gruppa arbeidsinnvandrere er grundigere omtalt i Brunovskis og Ødegård (2022).
 9. NOU 2022: 18, kapittel 1.5.2.
 10. NOU 2011: 15.
 11. Lynnebakke et al. (2012), s. 101.
 12. Ibid, s. 54.
 13. Ibid, s. 84 ff.
 14. Arbeidsmiljøloven, § 4-4 fjerde ledd.
 15. Arbeidstilsynet (u.å.).
 16. Arbeidstilsynet (2021).
 17. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2021), tiltak nr. 9.
 18. Arbeidstilsynet (2021), s. 5.
 19. NTAES (2020), s. 9.

Mellom 2015 og 2020 utførte Arbeidstilsynet om lag 1500 kontroller av arbeidsgivers innkvartering av egne arbeidstakere, og i 22 % av tilfellene ble det konstatert brudd på reglene. Bygg- og anlegg og overnattings- og serveringsvirksomhet er blant bransjene der det var flest brudd på kravet til forsvarlig innkvartering.²⁰ En annen utbredt form for arbeidslivskriminalitet knyttet til bolig er at arbeidstakere trekkes store summer i lønn for et uforsvarlig botilbud, for eksempel en sengeplass i en overfylt leilighet.²¹

Utover kravene som stilles til innkvartering gjennom arbeidsgiver, finnes det lite politikk og få ordninger for å sikre tilgang til bolig og forsvarlige boforhold for EU-migranter. I en utredning av velferdsordninger for arbeidsinnvandrere fra 2003, la regjeringen til grunn at «en EØS-borger med arbeidstillatelse som hovedregel ikke får hjelp til å skaffe seg bolig, men må klare dette på det ordinære boligmarkedet».²² Tjue år senere gjelder det samme. Bosituasjonen for EU-migranter i Norge har ikke vært gjenstand for politisk diskusjon eller tilpasset regulering, og det finnes ikke boligsosiale tiltak rettet mot denne gruppa.

I dag bor en stor gruppe EU-migranter i Norge under forhold vi vet svært lite om. Som vi viser i senere kapitler, er mange EU-migranter ikke inkludert i oversikter over boforhold og statistikk over bostedsløse i Norge. Kunnskapen som finnes, gjelder i første rekke dem som innkvarteres gjennom arbeidsgiver, hvor vi vet at mange bor uforsvarlig. Vi vet at bokvaliteten for marginaliserte grupper i leiemarkedet ofte er dårlig, og det er grunn til å tro at det også gjelder for fattige EU-migranter i Norge. Det er mangel på billige utleieboliger, og kontroll og tilsyn av boliger er begrenset. Vi antar at mørketallene for EU-migranter i Norge som er bostedsløse eller bor uforsvarlig er store.

20. Arbeidstilsynet (2021), s. 4 ff.

21. Økokrim (2020), s. 20.

22. Kommunal- og regionaldepartementet (2003), s. 23.

3. Kartlegging av bostedsløse EU-migranter i Oslo

Høsten 2021 gjennomførte vi en kartlegging av bostedsløse EU-migranter i Oslo, for å styrke kunnskapen om denne gruppa. I dette kapitlet presenterer vi bakgrunnen for kartleggingen, hvordan vi gjennomførte den og hvilke resultater den ga oss.

3.1 BAKGRUNN FOR KARTLEGGINGEN

Hvert fjerde år gjennomfører Husbanken en nasjonal kartlegging av bostedsløse i Norge. Kartleggingene er det mest sentrale verktøyet for å samle kunnskap om bostedsløshet i Norge og et viktig grunnlag for å utvikle politikk, virkemidler og tiltak på feltet. Kartleggingene har vært innrettet for å måle resultatene av den norske boligsosiale politikken og har hatt stor betydning for kommunenes arbeid mot bostedsløshet (se kapittel 5.1). Kartleggingen brukes blant annet til å identifisere grupper med særskilte behov.

Fram til 2016 var ikke personer uten fast opphold i Norge inkludert i Husbankens tall over bostedsløse, men fra 2020 ble de inkludert under kategorien «personer med midlertidig opphold». Kategorien omfatter ulike grupper utlendinger, og de største gruppene oppgis å være EØS-borgere og papirløse tredjelandsborgere, det vil si personer fra land utenfor EU uten lovlig opphold i Norge. Kartleggingsmetoden evner imidlertid ikke å fange opp disse gruppene bostedsløse. Personene som kartlegges av Husbanken må ha en form for kontakt med eller være kjent av hjelpeapparatet. Mange personer uten fast opphold i Norge har svært begrensede sosiale rettigheter her og har lite kontakt med myndighetsorganer og annet hjelpeapparat, og de fanges derfor ikke opp. Dessuten var det få EU-migranter uten fast opphold i Norge da tellingen ble gjennomført i november 2020, på grunn av pandemi og streng innreisekontroll. Tallene for personer med midlertidig opphold var derfor svært lave, og gruppa utgjorde bare 1,8 % av de bostedsløse (59 personer).²³ Selv om EU-migranter ble inkludert i tallmaterialet i 2020, gir altså ikke tellingen et dekkende bilde av bostedsløsheten i denne gruppa. Også by- og regionforskningsinstituttet NIBR, som står bak rapporten fra kartleggingen, legger til grunn at underrapporteringen er omfattende, og at det registrerte antallet er for lavt.²⁴

Kirkens Bymisjon har deltatt i referansegruppa for Husbankens nasjonale kartlegging av bostedsløse siden oppstarten i 1996. Vi har erfart sterk motstand mot å oppdatere modellen for de nasjonale kartleggingene for å utvide den til å omfatte en ordentlig telling av personer uten fast opphold i Norge. Det har blitt ansett som en fordel at kategoriene som ligger til grunn for innsamling av data beholdes så likt som mulig fra den ene kartleggingen til den andre.²⁵

Mangelen på kunnskap om bostedsløse EU-migranter er bakgrunnen for at Kirkens Bymisjon har kartlagt denne gruppa.. En slik kartlegging er nødvendig for å synliggjøre noen av behovene som finnes blant bostedsløse EU-migranter, og for å skape et mer virkelighetsnært bilde av hvem denne gruppa faktisk er.

23. Totalt antall bostedsløse i 2020 var 3325 personer. I 2016 var antallet med midlertidig opphold 169 (4,1 %). De ble ikke inkludert i totalen på 3909.

24. Dyb og Zeiner (2021), s. 119.

25. Ibid, s. 124.

3.2 BEGREPSBRUK OG AVGRENSNINGER

3.2.1 EU-migranter

Målgruppa for kartleggingen var EØS-borgere som oppholder seg i Norge, og vi valgte å bruke betegnelsen «EU-migranter» for å beskrive dem. EU-migranter er statsborgere i EU-/EØS-land som har rett til å bevege seg og ta arbeid eller studere i andre land i samarbeidet. Mange EU-migranter er arbeidsinnvandrere, men betegnelsen inkluderer også andre, som personer som står utenfor arbeidslivet eller familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere. Betegnelsen omfatter både personer som er i landet på kortvarige opphold og personer som bor her over en lengre periode. EU-migranter kan altså ha ulik grad av tilknytning til Norge.

Personer som oppga at de ikke var statsborgere i et EU-/EØS-land, var ikke en del av utvalget for denne kartleggingen.

3.2.2 Hvem er bostedsløs?

Da vi planla kartleggingen, hadde vi som mål å lage en skyggekartlegging til Husbankens rapport om omfanget av bostedsløshet ved å undersøke bostedsløshet i en gruppe som i liten grad er inkludert i deres telling. I Husbankens kartlegging regnes en person som bostedsløs dersom vedkommende står uten egen leid eller eid bolig, noe vi også hadde som utgangspunkt for hvem som skulle inkluderes og ikke i denne tellingen. Den klare avgrensingen ble imidlertid utfordret i møte med en heterogen gruppe.

En del av dem vi møtte krysset av for svarkategorien «annet» når de oppga hvor de skulle sove neste natt. Det store flertallet av dem skriver i det åpne svarfeltet at de leier bolig. Noen sier at de leier med kontrakt, andre ikke. Hva en eventuell kontrakt inneholder, har vi ikke informasjon om. Hvorvidt det er snakk om stabile leieforhold og forsvarlig standard, er derfor vanskelig å vite. Å leie et sted å bo omfatter alt fra regulert utleie av en godkjent bolig til ulovlige leieforhold der mange personer er stuet sammen i kummerlige leiligheter eller brakker.

Personer som leier regnes ikke som bostedsløse etter den offisielle norske definisjonen.²⁶ Personer som bor i uegnet bolig, eller som står i fare for å miste boligen, anses imidlertid som vanskeligstilte på boligmarkedet. Mye av den boligsosiale innsatsen og arbeidet for å forebygge bostedsløshet retter seg mot den gruppa.

Selv om personer som leier ikke anses som bostedsløse etter den norske definisjonen, har vi valgt å inkludere leietakerne vi møtte i denne kartleggingen. Det er ikke skarpe skiller mellom dem som leier og dem som oppgir å bo hos kjente eller ha en soveplass hos andre. Vi kom i kontakt med de fleste av respondentene gjennom ulike lavterskeltilbud som skal dekke basisbehov som mat, husly og sanitær, og/eller tilbyr informasjon, råd og veiledning. Mange av EU-migrantene som oppsøker slike tilbud, lever i stor fattigdom, og vi vet at mange har en usikker bosituasjon eller dårlige boforhold i form av trangbodddhet eller uforsvarlig standard. Det er grunn til å tro at en del av de aktuelle leieforholdene ikke tilfredsstillende de strenge kravene som stilles til husleieobjekter og leiekontrakter i det norske regelverket, og at mange av EU-migrantene må regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi vet også at noen betaler for en leiekontrakt for å kunne legge fram for norske myndigheter når de krever dokumentasjon på bolig, men uten at de får tilgang til leiligheten. Vi har derfor valgt å inkludere leietakerne vi møtte i denne kartleggingen, selv om noen av disse kan ha tilfredsstillende boforhold.

26. Ibid, s. 18–19. Se også definisjonen på Husbankens nettsider: <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/bostedslos>

3.3 FRAMGANGSMÅTE

3.3.1 Spørreskjema

Vi gjennomførte en kvantitativ undersøkelse der vi utviklet et spørreskjema som besto av 15 spørsmål som dekket områder som sivilstatus, statsborgerskap, utdanning, boforhold, inntekt, nettverk og mobilitet. Spørreskjemaet ble pilotert på ti personer i målgruppa i mai 2021, og deretter ytterligere tilpasset. Skjemaet ble oversatt til ni andre språk i tillegg til norsk. Disse var engelsk, fransk, spansk, arabisk, italiensk, polsk, rumensk, litauisk og russisk. De fleste oversettelsene ble gjort av Kirkens Bymisjons egne ansatte.

Spørreskjemaet var anonymisert. For å forhindre dobbeltregistreringer valgte vi å registrere indirekte personidentifiserende opplysninger (initialer og fødselsår). Dersom både initialer og fødselsår var sammenfallende for to eller flere registreringer, undersøkte vi andre kjennetegn for å verifisere, eventuelt avkrefte, om det var samme person som har svart på skjemaet.

I tillegg gjorde vi oss og prosjektet gjenkjennbart for målgruppa ved å bruke navnet «I count», og vi utviklet en tydelig logo og hadde ulike effekter med både navn og logo.

Vi har behandlet det innsamlede datamaterialet i henhold til Kirkens Bymisjons interne retningslinjer for behandling av personopplysninger, som sikrer samsvar med gjeldende lovverk på feltet.

3.3.2 Datainnsamling

Kartleggingen ble gjennomført på to måter:

- (1) Gjennom ambulerende intervjukorps av ansatte i Kirkens Bymisjon og andre organisasjoner som oppsøkte ulike lavterskeltilbud og drev oppsøkende arbeid ute i byen, og
- (2) gjennom at ansatte på noen virksomheter/tiltak talte «hos seg selv».

Tellingen foregikk i løpet av en periode på to uker i november 2021 (uke 45 og 46).

For å kunne gjennomføre en slik kartlegging er det helt avgjørende å ha tillit hos gruppa vi ønsket å nå. Det var derfor en fordel at personene som introduserte målgruppa for prosjektet, var mennesker de allerede kjente og hadde et tillitsforhold til. Det var vesentlig for oss at de som bisto oss i kartleggingen hadde nødvendige språkferdigheter og god kjennskap til målgruppa og utfordringene de møter.

Vi innhentet muntlig samtykke gjennom at deltakerne selv leste eller muntlig fikk beskrevet innholdet i et samtykkeskjema. Dette samtykkeskjemaet ble oversatt til flere språk. Vi valgte å kun innhente muntlig samtykke for å senke terskelen for deltagelse i kartleggingen.

I samtykkeskjemaet ble deltakerne informert om at det er frivillig å delta i kartleggingen, at de når som helst kunne trekke seg fra undersøkelsen, at de kunne unnlate å svare på enkeltspørsmål og at det ikke ville få noen negative konsekvenser for dem dersom de ikke ønsket å delta.

Våre interne intervjukorps bestod av to-tre ansatte med ulik språkkompetanse som fylte ut spørreskjemaet sammen med respondentene. De virksomhetene og tiltakene som telte hos seg selv, fikk tilsendt skjemaer i forkant og fylte dem ut når de kom i kontakt med noen i målgruppa. Skjemaene ble fylt ut i papirformat og senere registrert i det nettbaserte spørre- og rapporteringsverktøyet Questback.

Vi kontaktet ulike lavterskeltilbud for å få praktisk hjelp til gjennomføringen av kartleggingen. Lavterskeltilbud for denne målgruppa er i all hovedsak drevet av ideelle/frivillige organisasjoner. De ulike typene lavterskeltilbud kan grovt grupperes som matutdeling/servering, informasjon og veiledning, akuttovernattinger og andre. I tillegg jobbet vi oppsøkende for å nå fram til EU-migranter som ikke benytter seg av eksisterende lavterskeltilbud.

Mange av dem som fylte ut spørreskjemaet fikk bistand fra ansatte i organisasjoner som tilbyr ulike tjenester rettet mot målgruppa for kartleggingen. Vi har vært svært bevisste på at enkelte kan ha følt seg forpliktet til å svare på spørsmålene våre, og har kommunisert tydelig overfor dem vi møtte at det var frivillig å delta. Brukerne av tilbudene står i et avhengighetsforhold til de ansatte, og det er vanskelig å si hvorvidt noen svarte på spørsmålene selv om de egentlig ikke ønsket det. Vårt inntrykk var at de aller fleste var svært positive til deltakelse og til prosjektet i sin helhet.

3.3.3 Koronapandemien

Spørreskjemaene ble samlet inn i Oslo i november 2021 mens Oslo var preget av koronapandemien. Det var vesentlig færre i målgruppa i perioden kartleggingen foregikk sammenliknet med et «normalår», iallfall blant de akutt bostedsløse.

Som regel er pågangen på akuttovernattingstilbudene størst i november, desember, februar og mars, og mange av dem som bruker tilbudene reiser hjem ved juletider og til påske. Om sommeren er det flere som velger å sove utendørs, i biler eller lignende. Både årstidsvariasjoner og antallet som oppsøker tilbudene har vært nokså stabilt siden akuttovernattingstilbudene ble opprettet i 2013. Unntakene fra dette er den første vinteren, hvor pågangen var større enn den senere har vært, og årene under pandemien, hvor færre enn vanlig brukte akuttovernattingene. I november 2021, fire måneder før den endelige gjenåpningen av samfunnet, var belegget på akuttovernattingene til Kirkens Bymisjon og Røde Kors om lag halvparten av det som er vanlig.

Tabellen viser belegget på akuttovernattingene til Kirkens Bymisjon og Røde Kors i november måned for årene 2017–2021. Avviste i parentes.

Periode	Kirkens Bymisjon	Røde Kors	Total
November 2017	2330 (312)	1618 (182)	3948
November 2018	2333 (131)	1583 (40)	3916
November 2019	2361 (113)	1538 (22)	3899
November 2020	1005 (0)	829 (12*)	1834
November 2021	959 (0)	1018 (20*)	1977

*) Avvisninger pga. rus, ikke pga. mangel på plass.

Flertallet av dem som bruker akuttovernattingstilbudene, er personer på korttidsopphold på under tre måneder. Under pandemien var det færre av dem i landet enn vanlig, noe som blant annet hadde sammenheng med reiserestriksjoner. Vi observerte at det kunne ta tid fra restriksjoner ble opphevet og fram til antallet fattige EU-migranter på kortvarige opphold var tilbake på normalt nivå.

Vi vet mindre om hvordan antallet bostedsløse arbeidsinnvandrere og personer på lengre opphold var påvirket av pandemien på tidspunktet for tellingen. For arbeidsinnvandrere som manglet arbeidskontrakt og ordnede boforhold var det i perioder vanskeligere å reise inn i landet, og det var restriksjoner knyttet til blant annet vaksiner. Vi er i kontakt med en del fra denne gruppa gjennom tilbudene våre, men vi har verken samme oversikt eller tallgrunnlag for dem vi møter. Vi har derfor svakere grunnlag for å vurdere i hvilken grad situasjonen i november 2021 avvok fra en normalsituasjon.

3.4 RESULTATER FRA KARTLEGGINGEN

3.4.1 Utvalget

I alt svarte 209 personer på spørreskjemaet, og gjennomsnittsalderen på dem som svarte var på 45 år. 77 % traff vi på de ulike lavterskeltilbudene, 6 % oppsøkte vi «på gata» og 4 % traff vi gjennom samarbeidet med Uteseksjonen. 13 % av dem som svarte har vi ingen informasjon om hvor vi møtte.

Kjønnsbalansen i det totale utvalget var relativt jevn, 62 % var menn og 38 % kvinner. 59 % av dem vi møtte oppga at de hadde en partner, og av disse hadde litt over halvparten med seg partneren sin til Norge. 43 % oppga at de har barn under 18 år. Halvparten av dem vi møtte (44 %) svarte enten at de aldri har aldri gått på skole eller at de kun har gått noen få år på skole.

Ikke uventet utgjorde rumenske statsborgere den største gruppa (51 %). Deretter fulgte polske (20 %), spanske (11 %) og italienske (4 %) statsborgere. Blant de rumenske statsborgerne oppga 69 % at de tilhørte en etnisk minoritet i hjemlandet, og vi antar at det i all hovedsak er snakk om romer.

En betydelig andel av personene i kartleggingen kan anses som «akutt bostedsløse», det vil si at de bor ute, på akuttovernatting eller i en bil, garasje, skur eller lignende. På spørsmålet om hvor personen skal sove neste natt, oppgir 37 % at de skal sove på en «akuttovernatting der deler av dagen tilbringes ute». 6 % skal sove «utendørs/i telt» og 2 % skal sove i en «bil, campingvogn, hytte, skur etc.». De akutt bostedsløse utgjør tilnærmet halvparten av dem som deltok.

21 % svarer de skal sove hos en «venn, bekjent, slektning», 10 % oppgir at de har en «soveplass i en leilighet som tilhører andre» og 1 % oppgir at de skal sove på «arbeidssted». 23 % har krysset av for svaralternativet «annet», og de fleste av disse har skrevet at de leier i det åpne svarfeltet.

Vi stilte spørsmålet «Hvor mange ganger/perioder har du vært i Norge»? Av de 209 svarer 16 % at de er her for første gang, og 23 % oppgir at de bor fast i Norge. 2 % oppgir at de ikke ønsker ikke å svare hvor mange ganger/perioder de er i Norge eller svarer «vet ikke».

De resterende 59 % har oppholdt seg i Norge i perioder som varierer fra «to» til «flere enn ti ganger». Vi har fulgt disse opp med spørsmål om hvor lenge av gangen de vanligvis oppholder seg i Norge. 61 % svarer at de oppholder seg i Norge «mindre enn en måned» eller «1–3 måneder» av gangen. 22 % oppgir å oppholde seg i Norge i enten «4–6 måneder», «7–12 måneder» eller i «mer enn 1 år». 16 % svarer at bolengden «varierer mye fra gang til gang», og 1 % svarer «vet ikke».

3.4.2 Bolengdeprofiler

EU-migranter på kortvarige opphold på under tre måneder og dem som har oppholdsgrunnlag utover tre måneder, er to ulike kategorier EU-migranter med ulik profil og ulik rettslig status i Norge. Vi ønsket å sammenlikne de to gruppene, og se hvordan de skilte seg fra hverandre med tanke på bakgrunn og hvordan de lever i Norge.

Til analysene lagde vi derfor to ulike profiler, som vi kalte personer på «kortvarige opphold» og «langvarig opphold». Førstnevnte er dem som oppgir at de er i Norge i «under 1 måned» eller «1–3 måneder». Personer på «langvarig opphold» er dem som oppgir å være i Norge i «4–6 måneder», «7 måneder–1 år», «mer enn 1 år» eller som oppgir å bo fast i Norge. Vi inkluderte ikke personer som har svart at de er i Norge for første gang, som svarer at oppholdstid varierer mye fra gang til gang eller som svarer at de

ikke vet eller ikke ønsker å svare på spørsmålene om oppholdstid. 148 av de 209 personene som svarte på skjemaene ble inkludert i de to profilene.

Kjønnsfordelingen er litt ulik i de to profilene. Av dem på kortvarige opphold er ca. halvparten kvinner og halvparten menn, mens blant dem på langvarig opphold er 75 % menn og 25 % kvinner.

Gjennomsnittsalderen er noe lavere for dem som er her på kortvarige opphold, henholdsvis 42 år for dem på kortvarige opphold og 48 år for dem på langvarig opphold.

Når det gjelder familiesituasjonen ser vi også noen forskjeller. Av dem på kortvarige opphold oppgir 15 % å være enslige, mens 85 % har en partner. Blant dem på langvarig opphold derimot, er 61 % enslige og 38 % har en partner (1 % ønsker ikke å svare). 55 % av dem på kortvarige opphold har barn under 18 år, mens tilsvarende tall for dem på langvarig opphold er 31 %.

Et stort flertall av dem som er i Norge på kortvarige opphold er rumenske statsborgere (91 %). Polske statsborgere utgjør 4 % av dem på kortvarige opphold. Blant dem på langvarig opphold er landbakgrunn langt mer variert. Her oppgir 40 % at de er polske statsborgere, 22 % er rumenske statsborgere og resten er fordelt på flere ulike europeiske land.

Forskjellene er også store når det gjelder utdanningsnivå for de to gruppene. Flertallet av EU-migrantene på kortvarige opphold har lite eller ingen skolegang. 26 % av dem på kortere opphold har aldri gått på skole, mens tilsvarende tall for dem på langvarig opphold er 1 %. Av dem som er her på kortvarige opphold har 3 % høyere utdanning fra høyskole/ universitet, mens blant dem på lengre opphold har 25 % høyere utdanning.

Blant personene på **kortvarige opphold er 69 % akutt bostedsløse**. 53 % oppgir at de skal sove på en akuttovernatting, 4 % skal sove i en bil, campingvogn, hytte eller skur og 12 % skal sove utendørs eller i telt. Blant dem på **langvarig opphold er 30 % akutt bostedsløse**. 24 % oppgir at de skal sove på en akuttovernatting, 3 % skal sove i en bil, campingvogn, hytte eller skur og 3 % skal sove utendørs eller i telt. 34 % av dem bor hos andre. 36 % oppgir «annet», og de aller fleste av dem opplyser at de leier.

De fleste på kortvarige opphold står utenfor det regulære arbeidslivet. Vi stilte spørsmålet «Hvordan tjener du penger i Norge»? Her var det mulige å krysse av for flere svaralternativer. Blant dem på kortvarige opphold oppgir ingen at de har fast jobb, 7 % har midlertidig/kortvarig arbeid og 12 % krysset av for «småjobber for private personer». 55 % krysset av for «tigging», 26 % «selge blader», 47 % «pante flasker» og 3 % «gatemusikant». Ingen oppgir at de mottar sosiale ytelser fra Norge. 1 % ønsker ikke å svare og 11 % krysset av for «annet».

Blant dem med lang botid oppgir 25 % at de har fast arbeid, 33 % oppgir at de har midlertidig/kortvarig arbeid og 7 % har småjobber for private personer. 8 % krysset av for «tigging», 5 % «selge blader», 7 % «pante flasker», mens ingen oppgir «gatemusikant» som en inntektsmåte. Blant dem på langvarig opphold mottar 20 % sosiale ytelser fra Norge. 5 % ønsker ikke å svare og 13 % svarer «annet».

3.5 OPPSUMMERING AV OG REFLEKSJONER ETTER KARTLEGGINGEN

En kartlegging av bostedsløse EU-migranter i Norge har ikke tidligere blitt gjort. Mange i denne gruppa har lite kontakt med myndighetsorganer og hjelpeapparat, og kunnskapen om dem er i dag svært begrenset. For å nå ut til og få tillit fra målgruppa, var det etter vårt syn avgjørende at tellekorpset besto av personer som kjenner denne gruppa godt og har relevant språk- og kulturkunnskap. Vi erfarte at modellen for tellingen var godt egnet til å nå de aller mest utsatte EU-migrantene.

Kartleggingen viser at bostedsløse EU-migranter består av to forskjellige grupper med

ulik profil. Den første gruppa er EU-migranter som er i Norge på kortvarige opphold på under tre måneder. Et stort flertall av dem (91 %) er rumenere, og mange tilhører en etnisk minoritet (romer). Omtrent like mange er menn og kvinner. Et flertall av personene i denne i denne kategorien har lite eller ingen utdanning. De fleste står utenfor det ordinære arbeidslivet og de fleste skaffer inntekt fra å tigge, selge blader eller pante flasker. Noen har midlertidig arbeid eller utfører småjobber for private. 69 % av personene på kortvarige opphold er akutt bostedsløse.

Den andre kategorien er personer med lengre botid i Norge (over tre måneder). I denne gruppa er både landbakgrunn, oppholdstid i Norge og profil for øvrig mer variert. 40 % er fra Polen, og 23 % fra Romania. 64 % av dem oppgir å bo fast i Norge, og 75 % er menn. Et klart flertall har gjennomført videregående skole eller har høyere utdanning. Et flertall har jobb i Norge, og 20 % mottar sosiale ytelser. 30 % av dem med langvarig opphold er akutt bostedsløse.

I arbeidet vårt møter vi begge disse gruppene EU-migranter. Personer på kortvarige opphold utgjør flertallet av dem som bruker akuttovernattingen, mens en overvekt av dem som får råd, veiledning og juridisk bistand er arbeidssøkere og personer som jobber eller har jobbet i Norge og som er her over lengre tidsrom.

EU-migranter som er på kortvarige opphold i Norge og som er akutt bostedsløse er ei gruppe vi har jobbet tett med over mange år og kjenner godt. Vi har mye kunnskap om hvor denne gruppa oppholder seg og hvordan de tilbringer dagene. Kartleggingen var godt egnet til å treffe disse EU-migrantene, og vi anser at vi dekket denne gruppa godt.

Et av funnene som overrasket oss, var at hver fjerde person i kartleggingen oppgir å bo fast i Norge, og at en del av dem er akutt bostedsløse. Kartleggingen gjorde det tydeligere for oss at en del EU-migranter blir værende i akuttssystemet i svært lang tid, og at det er vanskelig å finne veier ut. Denne oppdagelsen var bakgrunnen for at vi bestemte oss for å utrede nærmere hvordan og hvorfor mange arbeidsinnvandrere og andre lenggeværende EU-migranter i dag faller på utsiden av viktige velferdsordninger.

Vi har ikke samme grad av oversikt over fattige arbeidsinnvandrere og andre EU-migranter med lengre botid som vi har over EU-migranter på kortvarige opphold. Det er et stort antall fattige arbeidsinnvandrere i Norge, og vi er bare i kontakt med en liten andel av denne gruppa. Kontakten handler primært om andre ting enn bolig, og vi vet derfor mindre om bosituasjonen for arbeidsinnvandrerne vi møter. Flere av EU-migrantene i denne kategorien bor midlertidig hos andre eller leier. Stedene vi oppsøkte ble ikke valgt ut med tanke på å nå denne gruppa, og kartleggingen var i mindre grad egnet til å dekke de delene av målgruppa som ikke er akutt bostedsløse. Den sier heller ikke noe om boforholdene for dem som leier. Kartleggingen gir derfor ikke et dekkende bilde av bostedsløshet og dårlige boforhold i denne gruppa, selv om den bekrefter at en del arbeidsinnvandrere er bostedsløse. Vi har bare skrapet i overflaten av problemet og fått bekreftet at dette er viktige problemstillinger det er nødvendig å undersøke nærmere. Vi mener det er stort behov for å følge opp kartleggingen vår med en undersøkelse som primært retter seg mot fattige arbeidsinnvandrere, hvor en oppsøker steder denne gruppa bor, og hvor det også gjøres kvalitative undersøkelser av boforhold.

Resultatene fra kartleggingen samsvarer i hovedsak med inntrykket vi hadde på forhånd og erfaringer fra arbeidet vårt med fattige EU-migranter. Tidligere har vi primært forholdt oss til den akutte bostedsløsheten, fordi det er den vi ser på nært hold på akuttovernattingen, og det er den som rammer enkeltmennesker aller hardest. I løpet av prosessen har vi imidlertid blitt mer oppmerksomme på at bostedsløshet blant EU-migranter er et videre tema som også omfatter andre former for bostedsløshet og andre grupper enn dem som bruker dagens akuttovernattingstilbud. Arbeidsinnvandreres tilgang til forsvarlig bolig har en sentral plass i dette bildet. En del av dem har vært her lenge, kan ha hatt lange arbeidsforhold og opplever selv at de bor fast i Norge, mens norske myndigheter ikke legger til grunn at de er del av den bofaste befolkningen og derfor gir dem begrensede rettigheter i Norge.

Gjennom arbeidet med kartleggingen og rapporten har vi blitt mer bevisst de ulike kategoriene fattige EU-migranter og deres ulike behov. Denne kunnskapen og bevisstgjøringen er nyttig i arbeidet med å utvikle nye tilbud og å videreutvikle allerede eksisterende tilbud. Vi ser også tydeligere at det er behov for velferdsordninger som i større grad speiler variasjonen i EU-migranternes bakgrunn, livssituasjon og tilknytning til Norge, og at det må utvikles et mer differensiert offentlig tilbud til denne målgruppa.

Resultatene fra kartleggingen er preget av at den ble gjennomført under pandemien. Selv om funnene ikke er generaliserbare, gir de oss nyttig informasjon om EU-migranter som bruker lavterskeltilbud og om enkelte andre som vi møtte gjennom oppsøkende arbeid. Kartleggingen har også gitt oss bedre grunnlag for å anslå hvor mange EU-migranter i Oslo som har et akutt behov for overnattingstilbud.

I kartleggingen møtte vi om lag hundre akutt bostedsløse mennesker, det vil si personer som mangler et sted å sove neste natt. På dette tidspunktet var det omtrent 50 % belegg på akuttovernattingene. Basert på erfaringer og tall fra årene før og etter pandemi, legger vi til grunn at antallet akutt bostedsløse EU-migranter i Oslo et vanlig år ville vært minst det dobbelte.

Akuttovernattingstilbudene til Røde Kors og Kirkens Bymisjon har til sammen 135 plasser. På de kaldeste nettene åpner i tillegg overnattingstilbudet Vinternatt, som har en kapasitet på 100 personer (overnattingstilbudene er nærmere omtalt i kapittel 5.3 og 5.4.2). Enkelte netter kan det være 200–250 EU-migranter som bruker disse tilbudene. Pågangen er størst i november, desember, februar og mars og øker når temperaturen synker. I perioder hvor Vinternatt har åpent over lengre tid, pleier pågangen å bli større utover i perioden.

Vinteren 2020 var det i tillegg et overnattingstilbud i Paulus kirke som var åpent for alle. Antallet overnattende her stabiliserte seg på rundt 100 personer per natt, og det inkluderte både EU-migranter og andre. Tilbudet var åpent i om lag en måned, i en periode da Vinternatt ikke holdt åpent. Flertallet av dem som brukte tilbudet, var fattige EU-migranter.

Det finnes også EU-migranter som av ulike grunner ikke bruker overnattingstilbudene. Noen er ikke kjent med tilbudene som finnes, noen blir avvist fra akuttovernattingene på grunn av rus, alvorlig sykdom eller trusler, og noen oppsøker ikke tilbudene, for eksempel fordi de ikke vil risikere å bli avvist eller fordi de ønsker å bo sammen på måter det ikke er mulighet for på akuttovernattingene. I kartleggingen møtte vi 18 personer som sov utendørs eller i bil, skur eller lignende (19 % av de akutt bostedsløse), til tross for at det var ledige plasser på akuttovernattingene på dette tidspunktet.

På bakgrunn av denne kunnskapen vil vi anslå at det i en normal situasjon er om lag 250–300 EU-migranter i Oslo som kan betegnes som akutt bostedsløse. Tallet vil variere etter sesong, og kan i perioder også være høyere. Den akutte bostedsløsheten rammer enkeltmennesker hardt, og tallene viser at dette er en problemstilling som må tas på alvor. Samtidig viser disse tallene at det er snakk om håndterlige volumer. Det er grunn til å tro at akutt bostedsløshet blant EU-migranter i Oslo kan avhjelpes med å doble kapasiteten for akuttovernattingstilbud i byen.

4. Internasjonalt rammeverk

En rekke ulike kilder er relevante for å forstå hvilke regler som gjelder og hvilken praksis som føres overfor bostedsløse EU-migranter i Norge. I dette kapitlet går vi gjennom det viktigste rettslige og politiske rammeverket på internasjonalt nivå. Hoveddelen av kapitlet handler om Norges menneskerettslige forpliktelser knyttet til retten til bolig. I tillegg omtaler vi de relevante delene av FNs bærekraftsmål og EUs strategi mot bostedsløshet, som er viktige internasjonale politiske dokumenter og prosesser knyttet til å bekjempe bostedsløshet og bedre tilgangen til bolig for alle.

4.1 HOVEDTREKK OM NORGES MENNESKERETTSLIGE FORPLIKTELSER OM RETTEN TIL BOLIG OG HUSLY

Flere menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av omhandler retten til bolig. De mest sentrale er FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og Den reviderte europeiske sosialpakten (Sosialpakten). Konvensjonene har litt forskjellig innhold og omfatter i utgangspunktet litt ulike grupper. Sosialpakten inneholder i første rekke forpliktelser overfor personer som er bosatt eller jobber i Norge. ØSK inneholder forpliktelser for stater til å iverksette tiltak for gradvis å gjennomføre rettighetene i konvensjonen, men det kan være vanskeligere å utlede konkrete rettigheter for personer etter de ulike bestemmelsene.

Felles for begge traktatene er at de inneholder en plikt til å sikre minimumsrettigheter, det vil si rettigheter som anses som så grunnleggende at de gjelder for alle. Myndighetene er altså forpliktet etter både ØSK og Sosialpakten til å sikre de aller mest grunnleggende rettighetene for alle som oppholder seg på norsk territorium. Rett til husly/akuttovernatting synes å være en slik minimumsrettighet i kjernen av retten til bolig som staten har plikt til å sikre for alle.

Norges forpliktelser knyttet til rett til bolig etter Sosialpakten artikkel 31 har en sentral plass i dette kapitlet. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIMs) utredning «Bostedsløse EØS-migranter rett til husly» fra desember 2022 er et viktig grunnlag for denne delen.²⁷ NIMs utredning undersøker særlig Norges menneskerettslige forpliktelser overfor personer som har fulle rettigheter etter konvensjonen, det vil si personer som er bosatt eller jobber i Norge, mens vår framstilling i større grad gjelder minimumsrettigheter etter konvensjonen for alle som befinner seg på territoriet.

Sosialpakten er en lite brukt menneskerettighetskonvensjon i norsk sammenheng. Vi skriver derfor mer utfyllende om Sosialpakten og systemet rundt den enn vi gjør om ØSK, som er en velkjent menneskerettighetstraktat. Innledningsvis skriver vi litt overordnet om hvordan menneskerettighetene innebærer forpliktelser for ulike myndighetsorganer, og om hvordan ulike typer uttalelser fra menneskerettighetskomiteer har både rettslig og politisk betydning for Norge.

27. NIM (2022).

4.1.1 Grunnloven § 92 og kommunenes menneskerettslige ansvar

Grunnloven § 92 fastslår at myndighetene skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i traktater Norge er bundet av. Grunnloven er såkalt *lex superior*, som vil si at bestemmelser der har forrang foran alminnelig lovgivning. Grunnloven § 92 innebærer at norske myndigheter har en plikt til å etterleve de forpliktelsene vi har tatt på oss gjennom menneskerettighetstraktater, og holde seg innenfor de menneskerettslige rammene når tilgang til bolig og andre menneskerettslige temaer reguleres.

Høyesterett har uttalt at «Grunnlovsbestemmelsen retter seg mot statens myndigheter i videste forstand. Både Stortinget, regjeringen, kommunale og fylkeskommunale myndigheter, andre forvaltningsorganer og domstolene omfattes».²⁸ Dette betyr at kommunene er bundet av de samme menneskerettighetsforpliktelsene som staten, og må rette seg etter disse bestemmelsene på samme måte som de må rette seg etter annen norsk lovgivning. Kommunene har en plikt til å håndheve menneskerettighetene i sin utøving av offentlig myndighet. Kommunale vedtak om hvorvidt en person skal få tilgang til akuttovernatting/husly må altså være i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser.

4.1.2 Om forpliktelser, anbefalinger og betydningen av menneskerettighetskomiteers uttalelser

Menneskerettighetskomiteer er organer knyttet til en menneskerettighetstraktat, og kalles gjerne traktatorganer. De har som oppgave å fremme og overvåke statenes etterlevelse og gjennomføring av rettighetene i traktaten. Komiteene gir generelle tolkingsuttalelser om hvordan rettighetene i konvensjonen skal forstås (*general comments*). Stater må med jevne mellomrom rapportere til komiteene, som deretter gir dem anbefalinger om hvilke tiltak de bør iverksette for å ivareta menneskerettighetene bedre (*concluding observations / anbefalinger til enkeltstater*). Komiteene kan også behandle klagesaker om brudd på rettigheter etter konvensjonen dersom staten har akseptert en slik klageordning. Ingen av disse uttalelsene er rettslig bindende for stater.

Selv om uttalelser fra menneskerettighetskomiteer ikke er rettslig bindende for konvensjonsstatene, kan de likevel ha rettslig betydning ved at de sier noe om hvilke menneskerettslige forpliktelser Norge har. I forarbeidene til menneskerettighetsloven er det uttalt at det overordnede målet med å gjøre menneskerettighetskonvensjonene til norsk rett, er at «norsk rettspraksis i størst mogleg grad samsvarer med den til ei kvar tid gjeldande internasjonale tolkingspraksis».²⁹

Hvilken nærmere vekt uttalelsene skal tillegges, er et vanskelig spørsmål hvor en rekke faktorer spiller inn. Det har blant annet betydning hvilken komité uttalelsen kommer fra og sammensetningen av medlemmene der, hvilken type uttalelse det er snakk om og om det er en tolkingsuttalelse eller en anbefaling om optimal praksis. Det har også betydning om uttalelsen er forankret i konvensjonen, om den er klar, om den passer på det aktuelle faktum og rettsområdet, hvor grundig komiteen har begrunnet sitt standpunkt og om det er en fast praksis eller en enkeltuttalelse.³⁰ Høyesterett har sagt at uttalelser som framstår som «en klar konvensjonstolkning» fra organet som er satt til å overvåke en menneskerettighetstraktat, må tillegges «betydelig vekt».³¹ Konkluderende merknader til enkeltstaters rapporter er statsspesifikke og har derfor lavere vekt som tolkningsfaktor.

Uttalelser fra menneskerettighetskomiteene har imidlertid også betydning ut over det rent rettslige. Selv om norske myndigheter ikke er rettslig forpliktet av avgjørelser og uttalelser fra FN-komiteene, har uttalelsene stor politisk betydning, og myndighetene vil som regel rette seg etter dem. For de fleste land er det viktig å ikke bli ansett som en stat som bryter menneskerettighetene. Etterlevelse av komiteenes anbefalinger er en sentral måte å slutte

opp om menneskerettighetssystemet på. I et system som mangler kompetanse til å avsi juridisk bindende dommer, har en slik moralsk og politisk oppslutning, og signaleffekten ved å følge anbefalinger, stor betydning.

I tillegg er uttalelser fra komiteene viktige verktøy for å sikre god overholdelse av menneskerettighetene. Menneskerettighetskomiteene skal fremme statenes innsats for å gjennomføre menneskerettighetene. Å vurdere rapportering fra stater er først og fremst knyttet til komiteenes pådriverrolle, og ikke en dømmende rolle. Merknader til stater gir ofte uttrykk for ønskelig utforming av praksis, uten at komiteene tar stilling til om det foreligger brudd på menneskerettslige forpliktelser. Anbefalingene gir veiledning for hvordan overvåkningsorganene mener statene best kan oppfylle sine menneskerettslige forpliktelser etter de ulike menneskerettighetskonvensjonene. Tolkingsuttalelsene vil ofte gi bedre grunnlag for å forstå det nærmere innholdet i og formålet med de ulike menneskerettighetskonvensjonene Norge har sluttet seg til. Norge vil i de aller fleste tilfeller mene at vi er best tjent med å følge menneskerettighetskomiteenes uttalelser og anbefalinger.

4.1.3 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

ØSK artikkel 11, nr. 1 slår fast at alle har rett til en «tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie», herunder «bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold». Gjennom menneskerettighetsloven er ØSK gjort til norsk lov, og ved eventuell motstrid skal konvensjonen gå foran bestemmelser i nasjonal lovgivning.³²

Retten til bolig etter artikkel 11 gjelder for enhver («everyone»), og den inneholder ingen begrensninger med hensyn til oppholdsstatus på territoriet. Bestemmelsen oppstiller en forpliktelse for staten til å gjennomføre passende tiltak for å sikre realiseringen av retten til en tilstrekkelig levestandard, inkludert retten til bolig.

ØSK artikkel 2 fastslår at staten forplikter seg til å sette inn alle tilgjengelige ressurser for gradvis å oppnå full gjennomføring av rettighetene i konvensjonen, og å garantere at rettighetene blir utøvet uten diskriminering av noe slag. Konvensjonen anerkjenner at ressursmangel setter grenser for full realisering av rettighetene. Like fullt fastsetter den en plikt til å treffe tiltak for å nå målsettingene i konvensjonen, både i form av lovgivning og andre tiltak. ØSK etablerer altså forpliktelser for staten, men akkurat hvor langt forpliktelsene rekker, er ikke alltid klart.

Gjennomføringen av ØSK blir overvåket av FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komiteen). ØSK-komiteens praksis indikerer at retten til bolig etter artikkel 11 er en sentral rettighet, og at personer som trenger bistand fra det offentlige for å klare å skaffe og beholde bolig, også må vernes i betydelig grad i perioder hvor den offentlige økonomiske situasjonen ellers kunne tilsi nedskjæringer.³³

ØSK-komiteen har sett retten til husly i nær sammenheng med andre menneskerettigheter, og med menneskelig verdighet.³⁴ Komiteen har lagt til grunn at staten har en minimumsforpliktelse til å sikre kjernen av rettighetene i konvensjonen («minimum essential levels of each of the rights»), og viser blant annet til grunnleggende helsehjelp og husly/akuttovernatting («basic shelter and housing») som grunnleggende forpliktelser («minimum core obligations») som skal ivaretas for alle. Samtidig sier de at den aktuelle statens ressursituasjon må tas i betraktning.³⁵ Komiteen legger altså til grunn at retten til husly

28. Jf. HR-2022-401, avsnitt 46 (Tolga-saken).

29. Stortingets justiskomité (1999), s. 6.

30. For en grundig behandling av temaet, se Hellerslia (2018). Temaet er også omtalt i NIM (2020), s. 104 ff. og NIM (2021), kapittel 5.

31. Se for eksempel HR-2018-2096-A, avsnitt 14–16 med videre henvisninger.

32. Menneskerettsloven, §§ 2 og 3.

33. Kommunal- og distriktsdepartementet (2022), kapittel 4.2.1.

34. CESC (1991), nr. 7.

35. CESC (1990), nr. 10.

tilhører kjernen av retten til en tilfredsstillende levestandard, og derfor er en minstestandard som statlige myndigheter er forpliktet til å oppfylle for alle på territoriet, og iallfall hvis det finnes aktuelle ressurser.

Menneskerettighetslovutvalget uttalte følgende om ØSK-rettigheter som avhenger av ressurser for å bli gjennomført:

«Følgende hovedpunkter synes å kunne fastslås:

Konvensjonen anerkjenner at ressursmangel setter grenser for full realisering av rettigheter. Derimot fastsetter den en plikt til å treffe tiltak for å nå dette mål. Slike tiltak kan være lovgivning, men også andre tiltak er viktige. Særlig viktig er å sikre rettighetene uten diskriminering. [...]

Disse punkter gir en viss veiledning, men sier lite om hvilket materielt nivå konvensjonen krever i forhold til rettigheter som i det vesentlige er avhengig av ressurser for å bli gjennomført. De generelle kommentarer inneholder visse holdepunkter:

*«10. [...] the Committee is of the view that **a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State Party.** Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of **basic shelter and housing**, or of the most basic forms of education is, prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant. If the Covenant were to be read in such a way as not to establish such a minimum core obligation, it would be largely deprived of its raison d'être. By the same token, it must be noted that any assessment as to whether a State has discharged its minimum core obligation, must also take account of resource constraints applying within the country concerned.»*

Etter dette må man kunne legge til grunn at **bestemmelsene i alle fall krever et minimumsnivå. Oppfyller ikke en stat dette krav, begås et folkerettsbrudd (regelbrudd)**, med mindre den kan påvise at alle tilgjengelige ressurser er satt inn for som en prioritert oppgave å avhjelpe mangelen.» (våre uth.)³⁶

Regjeringen har gjengitt disse uttalelsene både i sine forarbeider til menneskerettighetsloven og i sitt rundskriv til loven fra det som da het Justis- og politidepartementet.³⁷ Norske myndigheter synes å ha akseptert at konvensjonen innebærer en forpliktelse til å sikre en minstestandard for alle, og at tak over hodet er et slikt minimumskrav. Sektormyndighetene på feltet har imidlertid ikke gjort en nærmere vurdering av spørsmålet.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 11, nr. 1:

Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til å ha en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til fortløpende å få sin levemåte forbedret. Konvensjonspartene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre virkeliggjørelsen av denne rett, og erkjenner i den anledning den vesentlige betydning av internasjonalt samarbeid grunnet på frivillighet.

36. NOU 1993: 18, s. 124–125.

37. Justis- og politidepartementet (1998), s. 63. ff; Justis- og politidepartementet (1999).

4.1.4 Den reviderte europeiske sosialpakt

Den reviderte europeiske sosialpakt (Sosialpakten) er en menneskerettighetstraktat som er relativt lite kjent og lite brukt i norsk sammenheng. Pakten ble opprettet av Europarådet i 1961 og revidert i 1996, og utfyller Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Sosialpakten inneholder rettigheter knyttet til blant annet arbeidsliv, bolig, helse og sosiale spørsmål.

Sosialpakten artikkel 31 slår fast at alle har rett til bolig, og at staten har plikt til (1) å fremme adgang til bolig med en tilstrekkelig standard, (2) å hindre og redusere hjemløshet med sikte på å fjerne den gradvis og (3) å gjøre prisen på bolig tilgjengelig for dem som mangler tilstrekkelige ressurser. Framstillingen her handler primært om hjemløshet og akutt-overnatting. Også andre deler av artikkel 31, samt andre deler av Sosialpakten, kan ha betydning for bostedsløse EU-migranter i Norge, men en grundig framstilling av alle relevante deler av konvensjonen faller utenfor rammene for denne rapporten. For en mer detaljert framstilling av norske myndigheters forpliktelser til å gi et overnattingstilbud til bostedsløse EØS-borgere, med flere kildehenvisninger, viser vi til NIMs utredning «Bostedsløse EØS-migranternes rett til husly».³⁸

Sosialpakten bygger på et såkalt ratifikasjonssystem, noe som betyr at stater kan velge hvilke deler av konvensjonen de forplikter seg til.³⁹ Retten til bolig er en av bestemmelsene som færrest land har ratifisert. Norge er ett av elleve land som har akseptert alle deler av artikkel 31 om retten til bolig som en rettslig forpliktelse.⁴⁰

Sosialpakten er ratifisert av Norge, men ikke inkorporert i norsk rett. Det betyr at reglene ikke er gjort til norsk lov, men at Norge likevel er forpliktet etter konvensjonen. Det såkalte presumsjonsprinsippet innebærer at norsk rett så langt det er mulig skal tolkes i overensstemmelse med Sosialpakten.⁴¹

Den europeiske sosialrettskomiteen består av 15 uavhengige eksperter som velges for perioder på seks år. Komiteen gir generelle uttalelser som utdyper og presiserer hvordan konvensjonen skal forstås. De gjennomgår og vurderer rapportering fra stater om hvordan de overholder sine forpliktelser etter Sosialpakten og vedtar konklusjoner om hvorvidt statenes regelverk og praksis er i tråd med konvensjonens krav. Sosialrettskomiteen fungerer også som klagemekanisme som vurderer kollektive klager mot stater.⁴²

4.1.4.1 Artikkel 31 om rett til bolig

Artikkel 31 gir et generelt rammeverk for statenes politikk på boligfeltet. Den slår fast at partene skal «treffe tiltak» for å redusere hjemløshet med sikte på gradvis eliminering, samt ha en inkluderende boligpolitikk og etterstrebe et tilgjengelig boligmarked. Den gir ikke nærmere føringer for hvordan disse målene skal nås.

Den reviderte europeiske sosialpakten artikkel 31:

Rett til bolig

For å sikre en effektiv gjennomføring av retten til bolig forplikter partene seg til å treffe tiltak utformet for:

- å fremme adgang til bolig med en tilstrekkelig standard,
- å hindre og redusere hjemløshet med sikte på å fjerne den gradvis,
- å gjøre prisen på bolig tilgjengelig for dem som mangler tilstrekkelige ressurser.

38. NIM (2022).

39. Europarådet (2023).

40. 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. <https://rm.coe.int/country-by-country-table-of-accepted-provisions/1680630742>

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

42. <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/european-committee-of-social-rights>

Innholdet i artikkel 31 er utdypet i Sosialrettskomiteens praksis. De har uttalt at ordlyden i bestemmelsen ikke inneholder forpliktelser om et bestemt resultat, men at rettigheter i Sosialpakten likevel «must take a practical and effective, rather than purely theoretical, form». Det betyr, ifølge komiteen, at for at situasjonen skal være i overensstemmelse med konvensjonen, må stater:

- a) *«adopt the necessary legal, financial and operational means of ensuring steady progress towards achieving the goals laid down by the Charter;*
- b) *maintain meaningful statistics on needs, resources and results;*
- c) *undertake regular reviews of the impact of the strategies adopted;*
- d) *establish a timetable and not defer indefinitely the deadline for achieving the objectives of each stage;*
- e) *pay close attention to the impact of the policies adopted on each of the categories of persons concerned, particularly the most vulnerable».*⁴³

Komiteen har videre presisert at det stilles krav om at tiltakene iverksettes innen rimelig tid og med tilgjengelige ressurser, slik at det er tilstrekkelig framgang i arbeidet med å nå Sosialpaktens målsettinger.⁴⁴

Sosialpakten angir ikke *hvilke* tiltak staten er forpliktet til å treffe med sikte på å redusere og eliminere hjemløshet. I tillegg til de mer overordnede uttalelsene om statens forpliktelser knyttet til retten til bolig, som er gjengitt over, har komiteen fastslått at visse minstekrav som kan utledes av bestemmelsen. Komiteen har slått fast at staten må jobbe aktivt for å forebygge at sårbare grupper blir hjemløse og ha prosedyrer som reduserer faren for tvungne utkastelser fra bolig. Komiteen har også framholdt at krisetiltak som akuttovernatting er nødvendig for å redusere hjemløshet.⁴⁵ Komiteen har i flere avgjørelser og uttalelser framholdt at hjemløse personer må tilbys akuttovernatting som tilfredsstillende krav til helse, sikkerhet og hygiene.⁴⁶ Stater har en plikt etter artikkel 31 nummer 2 til å sørge for tilstrekkelig antall akuttovernattingsplasser.⁴⁷ Utkastelser fra akuttovernattinger uten tilbud om alternativ innkvartering er forbudt.⁴⁸

En annen bestemmelse i Sosialpakten som er relevant for bostedsløse EU-migranter, er artikkel 13 om retten til sosial og medisinsk hjelp. Den omtaler ikke bolig eller husly direkte, men tilgang til bolig er i praksis nært knyttet til grunnleggende sosiale rettigheter, som rett til sosialhjelp og helsehjelp. Sosialpakten artikkel 13 slår fast at personer som mangler tilstrekkelige ressurser har rett til sosialhjelp. For en nærmere gjennomgang av innholdet i Sosialpakten artikkel 13 og hvilke minimumsrettigheter den gir, viser vi til NIMs framstilling.⁴⁹

4.1.4.2 Hvem har rett til bolig etter Sosialpakten?

Ordlyden i artikkel 31 sier lite om hvem som har rettigheter etter bestemmelsen. I Sosialpaktens del I, som inneholder en oppsummering av rettighetene i del II, står det i punkt 31 at «*Alle har rett til bolig*» (vår uth.). Denne delen av Sosialpakten har rettslig betydning fordi den gir uttrykk for traktatens målsettinger og formål.

Et vedlegg om Sosialpaktens virkeområde regulerer nærmere hvilke utlendinger som har rettigheter etter traktaten. Vedlegget sier at artikkel 31 bare omfatter utlendinger som er «lovlig bosatt eller arbeider regelmessig» i det aktuelle landet.⁵⁰ Det sier også at bare utlendinger som er statsborgere i et annet konvensjonsland, er omfattet av traktaten. Vedlegget er vedtatt på samme tidspunkt som Sosialpakten og skal ifølge del VI artikkel N være en integrert del av konvensjonen. Sosialpaktens regler om retten til bolig gjelder altså i utgangspunktet bare for utlendinger som er bosatt eller jobber i Norge.

Språklig sett viser uttrykket «bosatt» («resident») til opphold av en viss varighet, men det er uklart hvor langvarig opphold som kreves. Hvorvidt personen er registrert som bosatt (folkeregistrert) i Norge, er ikke avgjørende for om personen skal anses som bosatt i konvensjonens forstand.

NIM mener at EØS-borgere som er borgere av en annen statspart til Sosialpakten og som har oppholdsgrunnlag over tre måneder er «lovlig bosatt eller arbeider regelmessig», og at de derfor er omfattet av konvensjonen. Det samme vil etter forholdene kunne gjelde for EØS-borgere på kortvarige opphold på inntil tre måneder. Det vil ifølge NIM bero på en konkret vurdering. De har ikke sagt noe nærmere om hvor og hvordan de mener grensen skal trekkes. NIM legger til grunn at mange EØS-migranter i Norge er omfattet av Sosialpakten og dermed har fulle rettigheter etter artikkel 31.⁵¹ NIMs utredning handler primært om retten til akuttovernatting for personer som klart er omfattet av konvensjonen, altså EØS-borgere som er bosatt eller jobber regelmessig i Norge. NIM stiller spørsmål ved om disse rettighetene overholdes i dagens regelverk og praksis.⁵²

4.1.4.3 Artikkel 31 nummer 2: Minimumsrettigheter for alle som befinner seg på norsk territorium

Sosialrettskomiteen har i omfattende praksis lagt til grunn at artikkel 31 nummer 2 også gir visse minimumsrettigheter for alle som befinner seg på territoriet. Komiteens tolkning innebærer en viss utvidelse av hvem som har rettigheter etter Sosialpakten sammenlignet med ordlyden i vedlegget, som begrenser personkretsen til dem som er lovlig bosatt eller arbeider regelmessig i det aktuelle landet.

Sosialrettskomiteen har gjentatte ganger slått fast at retten til husly der personen ikke har ressurser, gjelder uavhengig av oppholdsstatus, og dermed også omfatter irregulære migranter. De viser til at retten til husly er nært knyttet til retten til liv og avgjørende for respekt for en persons menneskelige verdighet («human dignity»)⁵³

Et sentralt formål med Sosialpakten er å sikre grunnleggende sosial trygghet for alle og beskytte fundamentale rettigheter knyttet til personers fysiske og psykiske integritet. Det kommer blant annet til uttrykk i fortalen til traktaten, og i del I punkt 31 som slår fast at alle har rett til bolig. Et annet sentralt hensyn er behovet for å unngå at statenes økonomiske og sosiale forpliktelser rekker for vidt. Det kommer indirekte og samtidig tydelig til uttrykk gjennom blant annet vedleggets ordlyd, som avgrenser personkretsen som har rettigheter. Disse ulike hensynene står i et spenningsforhold til hverandre. Sosialrettskomiteens tolkning er forsøksvis en avstemming av Sosialpaktens ulike formål, hvor de legger avgjørende vekt på å sikre fundamentale rettigheter og å beskytte enhver persons verdighet.

Komiteen legger også vekt på at en slik tolkning også ivaretar behovet for å gi andre rettighetsbestemmelser i pakten virkning, og sikrer sammenheng i regelverket. Retten til husly henger nært sammen med ivaretagelse av grunnleggende behov og rettigheter, slik som artikkel 13 om retten til sosial og medisinsk hjelp som sier at «enhver» som er uten tilstrekkelige midler, skal få tilstrekkelig hjelp og nødvendig behandling.

I sin praksis har Sosialrettskomiteen lagt til grunn at artikkel 31 gir visse rettigheter til alle personer som befinner seg på

43. International Movement ATD Fourth World mot Frankrike (33/2006), avsnitt 58–60.
44. Ibid, avsnitt 61.
45. Conference of European Churches (CEC) mot Nederland (90/2013), avsnitt 138; Defence for Children International (DCI) mot Nederland (47/2008), avsnitt 62.
46. Ibid.
47. European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) mot Frankrike (39/2006), avsnitt 107.
48. Conclusions 2015, Statement of Interpretation on Article 31§ 2, avsnitt 20.
49. NIM (2022), s. 22 ff.
50. Vedlegg: «Den reviderte europeiske sosialpakts virkeområde med hensyn til vernede personer», artikkel 1.
51. NIM (2022), s. 21.
52. NIM er i dialog med Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Oslo kommune om hvordan norske myndigheters menneskerettslige forpliktelser knyttet til rett til bolig og akuttovernatting blir ivarettatt. <https://www.nhri.no/2023/bostedslose-eos-migrantere-rett-til-husly>
53. Conference of European Churches (CEC) mot Nederland (90/2013), avsnitt 128–129; European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mot Nederland (86/2012), avsnitt 61.

territoriet, men at det går grenser for hvor langt statenes positive forpliktelser rekker for personer som ifølge vedlegget ikke omfattes av konvensjonen. Komiteen legger altså ikke til grunn at alle som befinner seg på territoriet har *fulle* rettigheter etter artikkel 31. Forpliktelsene overfor alle som befinner seg på territoriet er avgrenset til de aller *mest grunnleggende* rettighetene.

Komiteen har også uttalt at artikkel 30, om rett til vern mot fattigdom og sosial utestenging, ikke gir rettigheter for personer det er avgrenset mot i vedlegget til traktaten, altså personer som ikke er lovlig bosatt eller arbeider regelmessig i landet. Begrunnelsen er at denne bestemmelsens grunnleggende formål ikke er knyttet til kravet om å sikre de mest basale menneskerettighetene. Komiteen legger altså til grunn at det går en grense for hvor langt Sosialpaktens anvendelse skal tolkes i lys av formålet, noe som også er uttrykk for alminnelige prinsipper om traktattolking.

4.1.4.4 Uttalelser og anbefalinger til Norge

Sosialrettskomiteen har tre ganger vurdert Norges oppfyllelse av forpliktelsen til å hindre og redusere hjemløshet, på bakgrunn av rapportering fra norske myndigheter. To ganger har rett til husly («shelter») vært et tema. I 2011 ba komiteen om avklaring på om norske myndigheter ga tilbud om husly/akuttovernatting uavhengig av personens rettslige status. I 2015 uttalte komiteen følgende:

«The Committee recalls that since the right to shelter is closely connected to the right to life and is crucial for the respect of every person's human dignity, under Article 31 § 2 of the Charter, States Parties are required to provide adequate shelter to adults and children unlawfully present in their territory for as long as they are in their jurisdiction.»⁵⁴

Sosialrettskomiteen mener altså at norske myndigheter er forpliktet til å tilby akuttovernatting til voksne og barn med ulovlig opphold så lenge de oppholder seg på norsk territorium.

I tillegg har Europarådets menneskerettighetskommissær gitt uttalelser med lignende innhold. Kommissæren jobber for å fremme menneskerettighetene i Europarådets 46 medlemsland gjennom rapporter, dialog og anbefalinger til stater. I rapporten etter sitt besøk til Norge i 2015 viste kommissæren til at Sosialrettskomiteen har vektlagt at minimumsrettigheter etter Sosialpakten 31 i form av akuttovernatting også gjelder for korttidsmigranter, inkludert irregulære migranter. Akuttovernatting må tilbys også når immigranter har blitt pålagt å forlate landet og selv om de ikke har krav på mer langvarig innkvartering. Kommissæren viste til uttalelser fra Sosialrettskomiteen om at retten til husly er nært forbundet med enhver persons menneskelige verdighet, uavhengig av deres oppholdsstatus. I sine anbefalinger til norske myndigheter skriver menneskerettighetskommissæren:

«[The commissioner] calls on the Norwegian authorities, including the municipal authorities in Oslo, to ensure the sufficient availability of emergency accommodation to persons – including immigrants – in need, in accordance with Norway's obligations under the revised European Social Charter.»⁵⁵

Både Sosialrettskomiteen og Europarådets menneskerettighetskommissær har altså uttalt at Norge har en menneskerettslig forpliktelse til å tilby akuttovernatting til alle som befinner seg på territoriet.

Norges siste rapportering til Europarådet om implementeringen av Sosialpakten artikkel 31 er fra desember 2022.⁵⁶ Komiteens anbefalinger til Norge er ventet i januar 2024.

4.2 FNs BÆREKRAFTSMÅL

FNs bærekraftsmål omtales som verdens handlingsplan for bærekraftig utvikling. De overordnede målsettingene er å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene. Bærekraftsmålene ble vedtatt på FNs generalforsamling i 2015, med tilslutning fra alle de 193 medlemslandene. Norge var pådriver for å få målene vedtatt, og er forpliktet til å jobbe for at verden når målene innen 2030.⁵⁷

Bærekraftsmål 1 og 11 har størst relevans i denne sammenhengen. Bærekraftsmål 1 er å utrydde all fattigdom, og et av delmålene er å sikre at alle menn og kvinner, særlig fattige og sårbare, har lik rett til økonomiske ressurser og tilgang til grunnleggende tjenester innen 2030. Bærekraftsmål 11 er å gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige. Første delmål er å sikre at alle innen 2030 har tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger og grunnleggende tjenester til en overkommelig pris.

Våren 2021 la den norske regjeringen fram stortingsmeldingen «Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030», som ble vedtatt i Stortinget våren 2022.⁵⁸ Denne handlingsplanen setter de globale bærekraftsmålene inn i en norsk kontekst og angir mulige nasjonale målepunkter (indikatorer) for å nå målene.

Bostedsløshet blir kort omtalt i handlingsplanen. Under delmål 1.1, om å utrydde ekstrem fattigdom, blir antall bostedsløse nevnt som et mulig norsk målepunkt. Et av handlingspunktene er at regjeringen skal følge opp nasjonal strategi for sosial boligpolitikk 2021–2024 med mål om at ingen skal være bostedsløse.

Også under delmål 11.1, om å sikre tilgang til bolig for alle, nevnes antall bostedsløse som et mulig norsk målepunkt. Regjeringen vil stimulere til et større mangfold av botilbud til bostedsløse og nevner tiltak som lån og tilskudd fra Husbanken, tilgjengelige boliger for personer som skrives ut fra institusjon og nye digitale systemer for kommunale boliger. Regjeringen varsler også at de vil følge utviklingen av bostedsløshet tettere i årene som kommer gjennom en årlig kommunal og nasjonal oversikt som vil gi bedre grunnlag for å se resultater av innsatsen i kommunene, fange opp endringer, og bidra til å øke bevisstheten rundt bostedsløshet.⁵⁹

Omtalen av bostedsløshet er kortfattet og overordnet, og teksten og tiltakene viser til den nåværende boligsosiale innsatsen mot bostedsløshet. Den er begrenset til å gjelde personer som bor fast i Norge (nærmere omtalt i kapittel 5.1). Handlingsplanen nevner ikke bostedsløshet blant migranter og personer uten fast opphold i landet.

FNs bærekraftsmål 11.1

Innen 2030 sikre at alle har tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger og grunnleggende tjenester til en overkommelig pris, og bedre forholdene i slumområder.

-
- 54. ECSR (2015).
 - 55. CommHR (2015), avsnitt 80.
 - 56. Regjeringen (2022).
 - 57. Kommunal- og distriktsdepartementet (2021).
 - 58. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=85400&fbclid=IwAR0Hoc8T0WzTf5ECuCFZ1iKKLybiC91y6OOyFny3h0igB3Z3awh350Eb6Q>
 - 59. Kommunal- og distriktsdepartementet (2021b), kapittel 4.11, boks 4.29.

4.3 EUs STRATEGI MOT BOSTEDSLØSHET

EU har ikke generell myndighet til å gi regler på det sosial- og velferdspolitiske feltet og har derfor forsøkt å styrke det frivillige mellomstatlige samarbeidet på området. De siste tiårene har EUs medlemstater i økende grad vedtatt felles mål for utviklingen av nasjonal politikk. Samarbeid knyttet til blant annet velferdsordninger, fattigdom og sosial eksklusjon har vokst, og det finnes omfattende finansieringsordninger for å gjennomføre de sosial- og velferdspolitiske målsettingene.⁶⁰

4.3.1 Den europeiske plattformen for å bekjempe bostedsløshet

I juni 2021 ble Den europeiske plattformen for å bekjempe bostedsløshet lansert.⁶¹ Både EUs medlemsland, EUs institusjoner og europeiske sivilsamfunnsorganisasjoner er partnere i plattformen, og har forpliktet seg til å arbeide sammen for å bekjempe bostedsløshet i EU.

Plattformen er en oppfølging av EUs sosiale søyle fra 2017, som inneholder 20 prinsipper for å styrke sosiale rettigheter i EU.⁶² Prinsipp nummer 19 omhandler bostedsløshet.

Lisboa-erklæringen fra juni 2021, hvor plattformen ble lansert, slår fast fem konkrete mål:

- Ingen skal måtte sove ute fordi de mangler tilgjengelig, trygg og egnet akuttovernatting.
- Ingen skal måtte bo i akuttovernatting eller midlertidig bolig lenger enn det som er nødvendig for en vellykket overgang til en permanent bolig.
- Ingen skal skrives ut fra en institusjon (for eksempel fengsel, sykehus, pleieinstitusjon) uten å ha et tilbud om velegnet bolig.
- Utkastelse bør unngås så langt som mulig, og ingen skal kastes ut uten å få hjelp til å finne en egnet boløsning, der det er et behov for det.
- Ingen skal diskrimineres på bakgrunn av bostedsløshet.

Erklæringen slår fast at bostedsløshet er en av de mest ekstreme formene for sosial eksklusjon. Den framhever at forståelse for hvordan ulike grupper i samfunnet rammes, er sentralt i arbeidet mot bostedsløshet. Migranter og etniske minoriteter er blant de sårbare gruppene som nevnes spesielt.

Erklæringen inneholder lister for hva de ulike aktørene som har signert erklæringen forplikter seg til å gjennomføre. Nasjonale, regionale og lokale myndigheter skal blant annet jobbe for å forebygge

EUs sosiale søyle Prinsipp nummer 19 Boliger og støtte til hjemløse

- Der skal være adgang til sosialt boligbyggeri eller boligstøtte af høj kvalitet for dem, der har behov for det.
- Udsatte personer har ret til passende støtte og beskyttelse mod tvangsudsættelse.
- Hjemløse skal have adgang til passende husly og tjenesteydelser for at fremme deres sociale inklusion.

hjemløshet og gi nødvendige bevilgninger for å kunne gjennomføre de politiske tiltakene.

Som oppfølging av erklæringen er det blant annet bestemt å styrke datainnsamlingen om bostedsløse for å fremme erfaringsbasert politikk og initiativer. EU-kommisjonen skal gjennomføre en pilot for en koordinert telling av bostedsløse i Europa.⁶³

4.3.2 Norges rolle i det europeiske velferdspolitiske samarbeidet

EØS-avtalen omfatter ikke EUs velferdspolitiske samarbeid. Norge er derfor ikke automatisk med i dette arbeidet, men har likevel ønsket å delta på flere områder. Norske aktører deltar i en rekke sosial- og helsepolitiske program, men hovedregelen er at Norge ikke deltar i arbeidet på politisk nivå. Norske aktører har som regel observatørstatus og er representert ved personer fra departementene eller fagetater som er til stede på møter konferanser, seminarer og lignende.

Norge deltar i EUs program for sysselsetting og sosial innovasjon (Employment and Social Innovation – EaSI), det vil si de delene av Det europeiske sosialfondet som handler om sysselsetting og sosial innovasjon, med bostedsløshet som et undertema. Gjennom EaSI deltar Norge blant annet i informasjonsdeling og utvikling av kunnskap.⁶⁴ Det er Arbeids- og inkluderingsdepartementet som har ansvaret for programmet. Kommunal- og distriktsdepartementet har deltatt i enkelte læringsseminarer om bostedsløshet i liknende programmer tidligere.

Norske myndigheter har ikke vært direkte involvert i arbeidet med Den europeiske plattformen for å bekjempe bostedsløshet eller Lisboa-erklæringen.⁶⁵

-
60. Norges samarbeid med EU på velferdsområdet er nærmere beskrevet i NOU 2012: 2, kapittel 17.
 61. Lisboa-erklæringen (2021).
 62. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1606&langId=en>
 63. EU-kommisjonen (2022).
 64. Prop. 177 S (2020–2021). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-177-s-20202021/id2844839>
 65. E-post fra kommunal- og distriktsdepartementet 24.1.22.

5. Nasjonalt rammeverk, rettigheter og praksis

I dette kapitlet går vi gjennom norsk regelverk, forvaltningspraksis og politikk knyttet til bostedsløshet. Vi omtaler det norske boligsosiale arbeidet og innsatsen mot bostedsløshet, de sosialrettslige reglene om retten til midlertidig botilbud, og akuttovernattingstilbud og andre tiltak som er særlig innrettet for fattige EU-migranter. En stor andel av de bostedsløse EU-migrantene oppholder seg i Oslo, og det finnes en del særegne ordninger og regler som gjelder lokalt. Vi ser derfor nærmere på Oslo kommunes ordninger og praksis i en egen del.

Bostedsløshet blant migranter henger nært sammen med den reelle tilgangen til velferdssystemet. En sentral del av framstillingen handler derfor om avgrensingen av velferdssystemet og hvordan regelverket slår ut i praksis for EU-migranter utenfor eller i periferien av det regulære arbeidslivet. Den siste delen av kapitlet handler om arbeidsinnvandreres tilgang til velferdssystemet, og viser hvordan store grupper arbeidsinnvandrere i dag både har begrensede rettigheter og vanskelig tilgang til rettighetene de faktisk har.

Overlappende problemstillinger, «hull» i politikk og regulering samt begrenset kunnskap om målgruppas situasjon, gjør det juridiske og politiske landskapet på dette feltet uoversiktlig. Målet med kapitlet er ikke å gi en uttømmende framstilling, men en oversikt over det mest relevante rammeverket og praksisen overfor den gruppa som rapporten omhandler, nemlig bostedsløse EU-migranter i Norge.

5.1 BOLIGSOSIALT ARBEID OG INNSATS MOT BOSTEDSLØSHET

Å bekjempe bostedsløshet er et høyt prioritert mål i Norge, og innsatsen på feltet de siste tiårene har hatt stor effekt. Arbeidet er imidlertid avgrenset til og innrettet for den bofaste befolkningen, og EU-migranter som ikke er fast etablert i Norge, faller i dag utenfor.

5.1.1 Hva er boligsosialt arbeid?

Boligsosialt arbeid handler om å framskaffe egnede boliger til vanskeligstilte, det vil si personer og familier som ikke klarer å skaffe eller beholde egnet bolig på egen hånd. Et overordnet mål for det norske boligsosiale arbeidet er at ingen skal være bostedsløse. Regjeringens strategi for den boligsosiale politikken sier at i årene 2021–2024 skal det rettes en særskilt innsats mot dem som er eller står i fare for å bli bostedsløse.⁶⁶ Allerede i forordet er det uttalt at «Regjeringens mål er at alle skal bo trygt og godt. Ingen skal være bostedsløse.» Det boligsosiale arbeidet omfatter også en rekke ulike tiltak for å bistå personer som bor i uegnet bolig eller bomiljø.

Ansvar og oppgaver i det boligsosiale arbeidet er fordelt på flere sektorer og forvaltningsnivåer. Hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet ligger hos kommunen, mens staten skal sikre gode rammebetingelser.⁶⁷ Husbanken er statens sentrale organ for gjennomføring av den sosiale boligpolitikken og forvalter ulike økonomiske ordninger, blant annet tilskudd for utleieboliger til vanskeligstilte. Husbanken er også pådriver for nye digitale løsninger, og er en faglig støttespiller for kommunene.⁶⁸

Innsatsen mot bostedsløshet har vært høyt prioritert de siste tiårene, og arbeidet har

gitt resultater. Flere har fått tilgang til bolig, og antallet bostedsløse har gått kraftig ned. Mellom 2012 og 2020 ble antallet bostedsløse i Norge nesten halvert, fra 6259 til 3325 personer.⁶⁹ Den norske boligsosiale satsingen har i stor grad handlet om å styrke kommunenes innsats og å kunne tilby større bredde av virkemidler og tiltak for å bekjempe og forebygge bostedsløshet.

Selv om bolig anses som et sentralt velferdsgode, har både lovforankring og det offentlige tilbudet på dette feltet vært langt svakere enn på andre viktige velferdsområder, som helse, arbeid og utdanning. Sosialtjenesteloven slår fast at kommunen, ved NAV, «skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet».⁷⁰ Bestemmelsen gir ikke personer rett til bolig, men innebærer forpliktelser for NAV, blant annet til å bistå personer med å finne bolig, og til å gjøre andre kommunale organer kjent med behov for boliger.⁷¹ Forpliktelsen til å bistå med å finne bolig gjelder bare overfor personer med bopel og lovlig opphold i Norge.⁷²

5.1.2 Ny boligsosial lov i 2023

I desember 2022 ble det vedtatt en ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale området. Regjeringen mener at eksisterende regelverk ikke er egnet til å realisere det nasjonale målet om at alle skal bo trygt og godt, og at en ny lov vil bidra til et nødvendig løft på feltet. Loven trer i kraft 1. juli 2023.

Loven viderefører i hovedsak forpliktelser kommuner allerede har i dag, men presiserer og til dels skjerper ansvaret. Den slår fast at kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, og at kommunen selv vurderer hvilken bistand som skal gis. Loven skjerper kommunens plikt til boligsosial planlegging. Det lovfestes at kommunen skal ha en oversikt over behovet for boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, som skal inngå som grunnlag for arbeidet med en planstrategi.

Kommunal- og distriktsdepartementet foreslo i utgangspunktet at loven ikke skal gjelde for utenlandske statsborgere som ikke har «bopel» i Norge. Flere høringsinstanser pekte på at begrepet er uklart, og formuleringen ble endret til at loven ikke gjelder for «personer som ikke er norske statsborgere og som ikke har tilknytning til riket, med mindre annet følger av en folkerettslig avtale».⁷³ I forarbeidene har departementet uttalt at en helhetsvurdering av personens tilknytning til Norge skal være avgjørende for om loven skal gjelde. Momentene som er omtalt i rundskrivet til sosialtjenesteloven om hvem som anses å ha «bopel» i Norge (nærmere omtalt i kapittel 5.2.3), er relevante også for vurderingen her.⁷⁴ Forskriften som regulerer helse- og omsorgstjenester til den samme målgruppa, bruker betegnelsen «personer uten fast opphold i riket».⁷⁵ Ordbruken for å betegne målgruppa i det norske regelverket er altså lite konsistent.

-
- 66. Kommunal- og distriktsdepartementet (2020a).
 - 67. <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/boligmarkedet/boligsosialt-arbeid/ansvar-og-oppgaver-i-det-boligsosiale-ar/id749704>
 - 68. <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid>
 - 69. <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/bostedslos>
 - 70. Sosialtjenesteloven, § 15. Helsetjenesteloven, § 3-7 om boliger til vanskeligstilte inneholder den samme formuleringen.
 - 71. RS35-00, pkt. 3.15.2.
 - 72. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2011). Nærmere omtalt i kapittel 5.2.
 - 73. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, § 2 første ledd bokstav c.
 - 74. Kommunal- og distriktsdepartementet (2022).
 - 75. Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket.

5.1.3 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Personer uten egen bolig, som står i fare for å miste boligen eller som bor i uegnet bolig eller bomiljø, regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet. SSB har utviklet et boforholdsregister og en egen målemetode for å tallfeste vanskeligstilte på boligmarkedet. Den tar utgangspunkt i husholdninger med lavinntekt, og som har høy gjeldsbelastning og/eller er trangbodde. Boforholdsregisteret omfatter personer som er bosatt i Norge. EU-migranter som ikke er folkeregistrert her, faller utenfor.

I 2019 var det 179.000 vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge. Om lag 20.000 av dem var EØS-borgere, noe som utgjør 5,5 % av bosatte EØS-borgere i Norge.⁷⁶ Det er grunn til å tro at mange ikke-bosatte EU-migranter også er vanskeligstilte, men det finnes i dag ingen oversikt over boforhold for denne gruppa eller hvor mange av dem som står i fare for å miste boligen.

5.1.4 Boligsosialt arbeid og EU-migranter

Som vist i kapittel 3.1 blir EU-migranter ikke telt ordentlig i de regelmessige kartleggingene av bostedsløse. Det er også svært begrenset kunnskap om denne gruppas boforhold. EU-migranter er fortsatt lite synlige både i den offisielle statistikken over bostedsløshet i Norge og tallene for vanskeligstilte på boligmarkedet. Som følge av den begrensede kunnskapen er det lite politisk oppmerksomhet om å forebygge og motvirke bostedsløshet og dårlige boforhold blant migranter, og den boligsosiale politikken er i liten grad innrettet for denne gruppa.

Den norske innsatsen mot bostedsløshet har så langt ikke omfattet mobile EU-borgere eller ikke-bosatte arbeidsinnvandrere. EU-migranter er ikke omtalt i nasjonale boligsosiale strategier, og aktørene som har ansvar for å gjennomføre den boligsosiale politikken forholder seg i liten grad til denne gruppa. De er heller ikke omfattet av den nye boligsosiale loven. Arbeidet for å bekjempe bostedsløshet i Norge er i dag rettet mot den bofaste befolkningen. Nullvisjonen for bostedsløshet synes ikke å omfatte EU-migranter og andre som ikke bor fast i Norge.

5.2 RETT TIL MIDLERTIDIG BOTILBUD

Tilgang til bolig er et grunnleggende velferdsgode. Retten til et midlertidig botilbud er regulert i sosialtjenesteloven og tilhørende forskrifter. Personer som ikke har bopel i Norge, har i dag begrensede rettigheter etter dette regelverket. Reglene er uklare og praktiseres svært restriktivt. I dag er det mange EU-migranter som bor fast i Norge som ikke anses å ha bopel her, og som dermed ikke har fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven, og som har svært begrenset eller ingen tilgang til overnattingstilbud.

5.2.1 Sosialtjenestelovens regler og hvem loven gjelder for

Sosialtjenesteloven slår fast at kommunen har plikt til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.⁷⁷ Hovedregelen er at personer som ikke har et sted å sove og oppholde seg det neste døgnet, har rett til et botilbud, uavhengig av årsaken til hjelpebehovet. Personer som trenger et midlertidig botilbud kan få opphold på et pensjonat, hospits eller et annet husvære som egner seg.⁷⁸ Overnattingssteder der beboerne er utestengt store deler av døgnet, fyller ikke kravene til midlertidig botilbud etter sosialtjenesteloven.⁷⁹

Sosialtjenesteloven gjelder i utgangspunktet alle som oppholder seg i Norge, men retten kan begrenses gjennom forskrift. I dag er det forskriftsfestet at bare personer med lovlig opphold og bopel i Norge har fulle rettigheter etter loven. Personer uten bopel og/eller lovlig opphold har i utgangspunktet bare krav på opplysning, råd og veiledning, og deres rett til midlertidig botilbud er svært begrenset.⁸⁰

For personer som har søkt asyl gjelder egne regler. Både asylsøkere og papirløse som tidligere har søkt asyl, får tilbud om å bo i asylmottak.⁸¹ Nordiske borgere kan fritt oppholde seg og ta arbeid i Norge, og har rett på tjenester etter sosialtjenesteloven på lik linje med norske statsborgere.⁸² Det er ikke gitt egne regler om hvilke rettigheter øvrige EØS-borgere uten bopel og/eller lovlig opphold i Norge har etter sosialtjenesteloven. I dag gjelder samme regler for dem som for tredjelandsborgere, det vil si personer fra land utenfor EU/EØS.

5.2.2 Hvem anses å ha «lovlig opphold» i Norge?

EØS-borgere som oppholder seg under tre måneder i Norge eller som jobber her, vil i de aller fleste tilfeller oppfylle kravet om lovlig opphold.

EØS-borgere har oppholdsrett inntil tre måneder. Det kreves at personen har gyldige id-dokumenter og ikke blir «en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger»,⁸³ for eksempel ved at økonomisk sosialhjelp benyttes i uvanlig stor utstrekning.⁸⁴ Det er norske utlendingsmyndigheter, og ikke NAV, som skal vurdere om EØS-borgere eventuelt skal miste oppholdsretten og bortvises på dette grunnlaget. Utlendingsdirektoratet (UDI) har uttalt at begrepet «urimelig byrde» ikke omfatter en vanlig bruk av de offentlige velferdsordningene, men «en systematisk og hyppig bruk av ordninger etter sosialtjenesteloven», og at det vurderes konkret i hvert tilfelle.⁸⁵ UDI har i dag ikke statistikk over hvor mange EØS-borgere som utvises eller bortvises på dette grunnlaget.⁸⁶ De aller fleste EØS-borgere som er her på kortvarige opphold, oppfyller vilkårene for oppholdsrett, og har lovlig opphold i Norge.

EØS-borgere som jobber i Norge, har oppholdsgrunnlag ut over tre måneder.⁸⁷ EØS-borgere kan også ha andre oppholdsgrunnlag, for eksempel som studenter eller familiemedlemmer til en arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandrere som mister jobben i Norge og som blir værende i landet, kan etter hvert miste oppholdsretten og dermed ikke oppfylle vilkåret om lovlig opphold.

EØS-borgere får ikke oppholdstillatelse av en bestemt varighet i Norge. Ofte finnes det ikke oppdaterte vurderinger fra utlendingsmyndighetene om en persons rett til å oppholde seg i Norge, og NAV gjør derfor foreløpige vurderinger av om en person har lovlig opphold. NAV har laget en egen veileder for vurderingen av om EØS-borgere anses å ha lovlig opphold.⁸⁸ NAVs vurdering handler bare om hvem som har rett til sosiale tjenester, og har ingen betydning for personens faktiske rett til å være i Norge.

-
76. Kommunal- og distriktsdepartementet (2020b).
 77. Sosialtjenesteloven, § 27.
 78. <https://www.nav.no/no/person/flere-tema/sosiale-tjenester/bolig/midlertidig-botilbud>
 79. RS35-00, punkt 4.27.2.2. Krav til det midlertidige botilbudet.
 80. Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge, § 1 første ledd.
 81. Ibid. § 2; instruks GI-10/2014. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/GI-102014-Instruks-om-id2076210/?q=GI-10/2014>
 82. Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge, § 1 tredje ledd og RS35-00 punkt 1.2.2.3.
 83. Utlendingsloven, § 111 første ledd.
 84. Utlendingsforskriften, § 19-10.
 85. UDI retningslinjer UDI 2011-035 Rutiner for EØS-regelverket, punkt 3.3. https://www.udiregelverk.no/retningslinjer/udi-retningslinjer/udi-2011-035/#3.3.3.3.Urimelig_byrde
 86. Epost fra UDI datert 9.3.23.
 87. Utlendingsloven, § 112.
 88. Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018).

5.2.3 Hvem anses å ha «bopel» i Norge?

Hva som anses som bopel, er ikke regulert i lov eller forskrift. NAVs rundskriv til loven sier følgende:

«For at en person skal anses å ha fast bopel i Norge, er det en forutsetning at oppholdet er lovlig og ment å være av en viss varighet. Hvis det er tvil om en person er å anse å ha fast bopel, må NAV-kontoret foreta en konkret individuell vurdering. I denne helhetsvurderingen kan det blant annet legges vekt på om personen er folkeregistrert i Norge, har ektefelle og eventuelt barn bosatt i Norge, er medlem i folketrygden, har skattemessige forpliktelser i Norge, og personens bosituasjon. Det kan videre tas hensyn til oppholdets varighet og formål, og oppholdstid før søknad om sosiale tjenester fremmes, fremtidsplaner og formålet slik det fremkommer av oppholdsgrunnlaget vil være relevant.»

Det er tilknytningen til Norge som er avgjørende for om en person anses å ha fast bopel. I avsnittet over er det nevnt ulike momenter som har betydning for utfallet i den enkelte sak. Fast bopel betyr ikke det samme som bolig, men bolig er ett av momentene i vurderingen. Jo lenger en person har oppholdt seg i Norge, jo større er sannsynligheten for at tilknytningen er tilstrekkelig, og at vedkommende har fast bopel.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet har uttalt at en EØS-borger som har oppholdt seg lovlig i Norge over en viss tid, for eksempel i ett år, mest sannsynlig vil oppfylle kravet til fast bopel.⁸⁹ De presiserer at det ikke er en ettårsgrense for fast bopel, men at dette er ment som en pekepinn, og at det alltid må gjøres en individuell vurdering.⁹⁰

EU-migranter på kortvarig opphold på under tre måneder anses ikke å ha bopel i Norge. Regelverket skiller ikke mellom fattige EU-migranter som er i Norge på kortere opphold for å skaffe inntekt fra uformelt arbeid, og som i mange tilfeller har vært her store deler av året over mange år, og europeiske turister på besøk i Norge.

En del av de mest utsatte arbeidsinnvandrere anses heller ikke å ha bopel i Norge og får dermed ikke fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven, selv om de kan ha bodd og jobbet i Norge i flere år. Kirkens Bymisjons erfaring er at arbeidsmigranter uten langvarig arbeidskontrakt, som mangler et fast sted å bo og som ikke snakker norsk eller har familie i Norge, i mange tilfeller ikke anses å ha tilstrekkelig tilknytning. Dagens forvaltningspraksis innebærer at mange arbeidsinnvandrere ikke anses å ha bopel i Norge, og derfor ikke har fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven (praksisen er nærmere omtalt i kapittel 5.5.3).

5.2.4 Begrensede rettigheter for personer uten lovlig opphold og/eller bopel

Personer med lovlig opphold, men uten bopel i Norge har rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud i henhold til loven, hvis vedkommende ikke kan sørge for sitt livsopphold. Personen kan få slik hjelp «inntil vedkommende kan forventes å få bistand fra kilder i hjemlandet».⁹¹ Det dreier seg i hovedsak om bistand fra familie og venner for å kunne fortsette det lovlige oppholdet i Norge eller dra fra landet.⁹² Det store flertallet av bostedsløse EU-migranter i Norge tilhører denne kategorien. De er her på korttidsopphold eller har oppholdsgrunnlag som arbeidsinnvandrere.

For personer som ikke har lovlig opphold i Norge, er vilkårene strengere. De kan «i en nødssituasjon» få hjelp til å finne midlertidig botilbud i henhold til loven «i en kort periode», «inntil vedkommende i praksis kunne forlatt landet. Det kan stilles krav om at vedkommende aktivt bidrar til egen utreise, blant annet kan det stilles krav om å skaffe nødvendige reisedokumenter.» Ifølge rundskrivet vil det i de fleste tilfeller dreie seg om noen dager.⁹³

Forskriftsbestemmelsen er utformet med tanke på tredjelandsborgere som er her ulovlig og som har en plikt til å forlate landet, og passer dårlig for EØS-borgere.⁹⁴ En EØS-borger vil ikke ha noen plikt til å forlate landet som følge av NAV-kontorets vurdering av lovlig opphold, og NAVs vurdering får bare betydning for klagerens rettigheter etter sosialtjenesteloven. Forskriften gir EØS-borgere uten lovlig opphold rett til midlertidig botilbud i en kort periode, men NAV-kontoret kan ikke henstille EØS-borgeren til å forlate landet, slik bestemmelsen legger opp til for tredjelandsborgere.

Begrensningene i hvilke rettigheter en person uten lovlig opphold og/eller bopel har, gjelder ikke dersom annet følger av multilaterale konvensjoner.⁹⁵ NAV presiserer i sitt rundskriv til loven at Norges forpliktelser etter internasjonale konvensjoner gjelder for alle som oppholder seg i landet, og at «[k]ommunen har en hjelpeplikt overfor personer i en nødssituasjon, også utover den lov- og forskriftsregulerte plikten til å yte hjelp.»⁹⁶

Forskriften gir på bestemte vilkår rett til hjelp til å finne midlertidig botilbud «i henhold til loven». De vanlige kvalitetskravene for midlertidig botilbud må derfor gjelde også her. Rundskrivet til sosialtjenesteloven slår fast at det midlertidige botilbudet må ha en forsvarlig standard. Det skal normalt være god tilgang til bad og toalett, mulighet for matlaging og vask av tøy. Personen skal ha rett til privatliv og kunne motta besøk. Et tilbud hvor personen er utestengt fra å benytte egen enhet eller eget rom store deler av døgnet, fyller ikke kravene som stilles til midlertidig botilbud.⁹⁷

Regelverket om retten til midlertidig botilbud for personer uten bopel i Norge er uklart på flere punkter. For det første er det ikke klart når det inntreer en forpliktelse for staten og en rettighet for personen for henholdsvis personer med og uten lovlig opphold.

Personer uten lovlig opphold har rett til midlertidig botilbud i en «nødssituasjon». Hva som ligger i det begrepet, er ikke nærmere regulert. Det er uklart om det er tilstrekkelig at personen mangler et sted å sove det neste døgnet, eller om det kreves ekstraordinære omstendigheter.

Forskriften sier at de som har lovlig opphold, men ikke bopel i Norge har rett til midlertidig botilbud «hvis vedkommende ikke kan sørge for sitt livsopphold». For personer som har både lovlig opphold og bopel sier loven at kommunen har plikt til å skaffe midlertidig botilbud til «dem som ikke klarer det selv». De to formuleringene er ulike, men begge synes å ta sikte på situasjoner hvor personer mangler overnattingstilbud. Det er uklart om det er forskjell på når statens forpliktelse inntreer i de to tilfellene, og det finnes få kilder som gir veiledning.

For personer med lovlig opphold, men uten bopel, inneholder ikke forskriften krav om at det må være en nødssituasjon. I NAVs rundskriv til loven står det imidlertid at retten til midlertidig botilbud gjelder i en «nødssituasjon» også for EØS-borgere med lovlig opphold i Norge.

Det er også uklart hvor lenge kommunen har plikt til å tilby midlertidig botilbud. For personer med lovlig opphold, men uten bopel i Norge sier forskriften at retten til botilbud gjelder «inntil vedkommende kan forventes å få bistand fra kilder i hjemlandet». I høringsnotatet til forskriften skrev departementet at dette gjelder «i en nødssituasjon mens vedkommende ordner andre løsninger», og at det «bør kunne skje i løpet av noen få arbeidsdager».⁹⁸ For personer uten lovlig opphold inneholder forskriften strengere krav, og her er det presisert i rundskrivet at det i de fleste tilfelle vil dreie seg om noen dager. Til tross for at forskriftsbestemmelsene for de to gruppene er ulikt formulert og vilkårene er strengere for dem uten lovlig opphold, er det uklart om det er forskjell på hvor langvarig bistand personer med og uten lovlig opphold har krav på.

-
89. Informasjonsmail fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, nr. 18/2013. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/fm-hordaland/dokument-fmho/helse-og-omsorg/brev-fra-andre/e-post-fra-arbeids-og-velferdsdirektoratet.pdf>
 90. Informasjonsmail fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, nr. 10/2014. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/fm-hordaland/dokument-fmho/helse-og-omsorg/tilsynsrapportar/arbeids-og-velferdsdirektoratets-avklaring-4-april-2014.pdf>
 91. Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge, § 1 annet ledd.
 92. R35-00, pkt. 1.2.2.1.
 93. R35-00, pkt. 1.2.2.7.
 94. Arbeidsdepartementet (2013).
 95. Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge, § 1 tredje ledd.
 96. R35-00, pkt. 1.2.1.1.
 97. R35-00, pkt. 4.27.2.2.
 98. Arbeidsdepartementet (2011).

Regelen om midlertidig botilbud for personer uten lovlig opphold og/eller fast bopel praktiseres strengt.⁹⁹ I Oslo tolkes reglene slik at kommunen bare har et ansvar for å tilby overnatting i de tilfellene det innebærer fare for liv og helse å sove utendørs. Kommunen mener at det inntreer slik helsefare for alle når temperaturen synker til følte ti minusgrader, og oppretter da et eget vinterovernattingstilbud. Personer som er særlig sårbare kan få overnattingstilbud også i andre tilfeller. Kommunen anser ikke at de har en forpliktelse til å tilby midlertidig overnattingstilbud til EU-migranter uten fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven i andre tilfeller. De mener at deres forpliktelser bare gjelder i de tilfellene det foreligger spesielle helsegrunner eller særlige forhold, eller når det er særskilt kaldt å sove ute. Praksis i Oslo synes ikke å skille mellom personer med og uten lovlig opphold. Oslo kommunes praksis for overnattingstilbud er nærmere beskrevet i kapittel 5.4.5.

Vi vet lite om hvordan regelverket praktiseres andre steder i landet. Mangelfulle og uklare retningslinjer gir grunn til å tro at reglene tolkes og praktiseres ulikt. Vi vil anta at en del kommuner tilbyr midlertidig overnatting til EU-migranter uten bopel som mangler et sted å bo, ikke minst i de kommunene der det er få personer i denne kategorien.

5.3 AKUTTOVERNATNING OG ANDRE HUMANITÆRE TILBUD FOR FATTIGE EU-MIGRANTER

Norge har i dag ingen overordnet strategi eller offisiell politikk overfor fattige EU-migranter. I enkelte byer finnes egne humanitære tilbud for denne målgruppa, som i all hovedsak er drevet av ideelle organisasjoner. De er få og har begrenset kapasitet. Tilbudene omfatter akuttovernattning, matservering, sanitærtilbud, informasjon og råd og veiledning. De har oppstått som svar på akutte humanitære behov blant migranter som ikke får innpass i det offentlige systemet. Det finnes ingen regulering av akuttovernattning eller andre tilbud særlig innrettet mot fattige EU-migranter, verken i form av rettighetsfesting eller krav til hvordan slike tilbud skal se ut.

5.3.1 Akuttovernattningstilbud i Oslo og enkelte andre norske byer

I Oslo driver Kirkens Bymisjon en akuttovernattning med 80 plasser for kvinner og par, og Oslo Røde Kors driver en akuttovernattning for menn med 55 plasser. De er åpne hver dag hele året, kveld og natt. Begge tilbudene har stengt på dagtid.

Åpningstid for Kirkens Bymisjons tilbud er kl. 18.00–07.30. I dagens lokale deler fire personer rom og sover i køyesenger. Personer kan få plass på akuttovernattningen for fem netter om gangen. De som har en slik «reservasjon» kan komme inn mellom kl. 18.00 og 21.00. Hvis det blir fullt, er det loddrekning kl. 21.00 om de resterende plassene. Åpningstid hos Røde Kors er kl. 21.00–07.30. Her ligger folk på feltsenger. Også her kan en person reservere plass fem netter i strekk. Begge steder koster overnatting 15 kroner per natt.

Akuttovernattningene dekker ikke det faktiske behovet, og store deler av året må personer avvises i døra. I november, som er en av månedene med størst pågang, blir i gjennomsnitt 30 personer avvist daglig bare ved Kirkens Bymisjons akuttovernattning. I tillegg vet vi at noen ikke oppsøker tilbudene fordi det er kjent at det ikke er tilstrekkelig antall plasser.¹⁰⁰

Det finnes lite ressurser tilgjengelig for å drive akuttovernattning, og det er ønske om å ha mange overnattingsplasser. Overnattingstilbudene er derfor enkle i sin innretning, med minimumsbemanning og rom som deles av flere. Tilbudet passer for personer som er nokså selvhjulpne og ikke trenger for mye bistand eller hjelp, og som heller ikke forstyrrer andre. Disse rammene innebærer at akuttovernattningene ikke er et tilbud som er egnet for alle.

Personer som er ruspåvirket har ikke tilgang til akuttovernattningene. Tilbudet er heller

ikke egnet for personer som har medisinske behov som krever stabilitet og ro og/eller tettere oppfølging. Det kan være snakk om personer med hjerteproblemer, infeksjoner, benbrudd eller diabetes, eller nyopererte som trenger rehabilitering. Andre har psykiske lidelser som innebærer at det er vanskelig å leve tett på mange andre. En hverdag som akutt bostedsløs er en påkjenning for både somatisk og psykisk helse, og vi erfarer at en del EU-migranter står i fare for å få sin helse alvorlig forverret. I dag finnes ikke noe egnet tilbud tilgjengelig for disse personene. Kirkens Bymisjon avdeling fattige tilreisende har de siste årene drevet et eget tilbud for personer med begrensede sosiale rettigheter i Norge i særlig prekære situasjoner. Her tilbyr vi overnatting i kortere perioder (opptil noen uker) og tettere oppfølging. Prosjektet V4 er treårig og finansiert med midler fra tv-aksjonen i 2018, og er bare sikret drift ut 2023. Det er svært sjelden at personer nektes tilgang til akuttovernattingstilbudene på grunn av helseutfordringer. Problemet er primært at denne gruppa har behov som i dag ikke dekkes, og særlig ikke når/hvis V4 avsluttes.

Det finnes heller ikke noe sted å henvise EU-migranter som blir utestengt fra akuttovernattingene på grunn av trusler eller vold. Uteseksjonen i Oslo kommune bekrefter at det er vanskelig å finne individuelle løsninger for overnatting for bostedsløse EØS-borgere som har spesielle behov.¹⁰¹

På særlig kalde netter, ved følte minus ti grader, åpner akuttovernattingstilbudet «Vinternatt». Tilbudet drives av Frelsesarmeen og er fullfinansiert av Oslo kommune (se nærmere beskrivelse i kapittel 5.4.2).

Også i enkelte andre byer finnes mindre overnattingstilbud for fattige EU-migranter. Kirkens Bymisjon driver overnattingstilbud i Haugesund og Drammen, og har inntil nylig gjort det samme i Bergen. I dag er det Bergen kommune som driver et midlertidig akuttovernattingstilbud.¹⁰² Kristiansand kommune driver også et overnattingstilbud i samarbeid med ulike organisasjoner. I noen av de største norske byene finnes i tillegg sosiale og humanitære tilbud for målgruppa, som matservering, sanitært tilbud eller rådgivnings- og informasjonstiltak, som drives av organisasjoner som Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Caritas. I de fleste norske kommuner finnes ingen egne tilbud for fattige EU-migranter.

Høsten 2022 uttalte daværende byråd Katrine Nødtvedt at «ingen skal måtte sove ute i Bergen».¹⁰³ Uttalelsen kom i forbindelse med at Kirkens Bymisjons akuttovernattingstilbud i byen ble stengt og at kommunen så etter andre løsninger. Vi er ikke kjent med at kommunale myndigheter andre steder har uttalt en slik ambisjon og tatt ansvar for at alle skal få sove inne.

5.3.2 Finansiering av tiltak for fattige EU-migranter

Organisasjonenes tilbud til EU-migranter er delvis finansiert av det offentlige. I 2013 ble det etablert en nasjonal tilskuddsordning for humanitære tiltak til fattige EU-migranter. Målgruppa 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». Potten har vært på 20 millioner siden ordningen ble opprettet, og fordeles mellom frivillige organisasjoner og kommuner som tilbyr overnatting, sanitære tiltak og matutdeling.¹⁰⁴ I tillegg til den nasjonale ordningen, finnes lokale tilskuddsordninger i enkelte kommuner (se omtale av Oslo kommunes tilskuddsordning i kapittel 5.4.4).

De offentlige tilskuddene er av begrenset størrelse, og de ideelle

-
99. NAVs restriktive praksis i disse sakene er også omtalt i Synnes (2021) og Misje (2022).
 100. Fenomenet er også omtalt i Misje (2021). Se anslag over akutt bostedsløse EU-migranter i Oslo i kapittel 3.5.
 101. Uteseksjonen i Oslo kommune (2018), s. 9.
 102. Intensjonen var at en organisasjon skulle overta driften, men kommunen har så langt ikke lyktes med å lage avtale med en organisasjon.
 103. NRK 1.11.22. <https://www.nrk.no/vestland/bergen-utan-overnattingstilbud-for-fattige-tilreisende-heimlause-valeriu-ma-sove-pa-gata-i-natt-1.16159537>
 104. Ordningen ble evaluert i 2018, jf. Engebrigtsen og Haug (2018). Ordningen lå tidligere under politiavdelingen (!) i Justis- og beredskapsdepartementet, men administreres i dag av NAV. <https://www.nav.no/no/NAV-og-samfunn/samarbeid/tilskudd-gjennom-NAV/tilskudd-til-humanitaere-tiltak-i-2020>

organisasjonene har siden oppstarten finansiert en stor del av tilbudene til fattige EU-migranter med egne midler. I både den nasjonale og kommunale tilskuddsordningen er egenfinansiering fra organisasjonene og frivillig innsats faktorer som vektlegges i vurderingen av hvem som skal få tilskudd. I Oslo dekker Kirkens Bymisjon omtrent 40 % av utgiftene selv, og over en tiårsperiode har vi brukt over 35 millioner kroner på å drive akuttovernattingen for kvinner og par.

5.4 NÆRMERE OM OSLO KOMMUNES TILBUD OG PRAKSIS OVERFOR FATTIGE EU-MIGRANTER

Antallet fattige EU-migranter er langt høyere i Oslo enn i andre norske byer. Det bor mange fattige arbeidsinnvandrere i byen, blant annet flere som jobber i bygg- og anleggsbransjen, og en del EU-migranter som er i Norge på kortvarige opphold og får inntekt fra uformelt arbeid. Oslo har derfor forholdt seg til bostedsløshet blant fattige EU-migranter i større grad enn de fleste andre norske kommuner. Heller ikke på lokalt nivå finnes noen overordnet strategi eller uttalte ambisjoner for det offentliges ansvar overfor denne gruppa. De lokale tiltakene i Oslo har både handlet om å dekke de mest akutte humanitære behovene, og om kontroll og sanksjon. Tilnærmingen har vært praktisk orientert, og EU-migranternes rettigheter har fått lite oppmerksomhet. Oslo kommune praktiserer regelverket om midlertidig botilbud svært strengt, ikke minst overfor EU-migranter som har lovlig opphold, men ikke bopel i Norge.

5.4.1 «Soveforbudet»: Lokalt forbud mot å overnatte utendørs

I 2013 vedtok Oslo bystyre en endring av kommunens politivedtekter og innførte et totalforbud mot å overnatte utendørs i tettbygd strøk.¹⁰⁵ Endringen ble gjort etter forslag fra politiet og var begrunnet i en økning av «tilreisende, bostedsløse utenlandske statsborgere».¹⁰⁶ Forbudet omtales ofte som «soveforbudet» og ble innført etter omfattende debatt om hvordan det offentlige skulle forholde seg til tilreisende romer fra Romania som kommer for å tigge. Soveforbudet innebærer at personer som overnatter eller camper på veier, plasser eller i parkerte biler på offentlig sted kan vekkes, jages bort og straffes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder. Forbudet trådte i kraft i juli 2013 og regelen gjelder fortsatt.

Soveforbudet har blitt kraftig kritisert. Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) ved Universitetet i Oslo har påpekt at kriminalisering av handlinger som er nødvendige for å overleve og som er tett forbundet med menneskers verdighet, slik som å sove, er svært problematisk i et menneskerettslig perspektiv.¹⁰⁷ Etter å ha undersøkt politiets praktisering av soveforbudet, fastslo SMR i 2015 at forbudet virker diskriminerende, og at tilreisende romer er særlig utsatt. SMR uttalte at bortvisning fra et overnattingssted etter alt å dømme vil være et menneskeskerettighetsbrudd hvis personen ikke har noen alternativ innkvarteringsmulighet.¹⁰⁸

Politiet fører ikke statistikk over straff på grunn av utendørs overnatting, og vi vet lite om hvordan soveforbudet praktiseres i dag.

5.4.2 Vinternatt: Overnattingstilbud for alle på de kaldeste nettene

I et drøyt tiår har Oslo kommune i samarbeid med Frelsesarmeen drevet overnattingstilbudet «Vinternatt». Tilbudet er for personer uten fast bopel i Norge og er åpent på de kaldeste nettene når kommunen mener det medfører «helsefare» / «fare for liv og helse» å oppholde seg ute over tid. Det er en helsefaglig vurdering når det innebærer helsefare å sove utendørs,

og det er Helseetaten som avgjør når tilbudet åpner. Helseetaten foretar skjønnsmessige vurderinger basert på varslet temperatur, vind og nedbør. Tilbudet innebærer overnatting på feltsenger og tilgang til toalett. Inntil 100 personer kan overnatte per natt.¹⁰⁹

I en orientering til bystyret skrev byrådet i Oslo følgende i 2014:

«Bakgrunnen for å etablere tilbudet var at Oslo kommune en kald vinter oppdaget utenlandske borgere som sov utendørs. Som første kommune i Norge valgte Oslo kommune derfor å etablere et tilbud ved streng kulde for å ivareta liv og helse for personer som i utgangspunktet ikke har rettigheter etter lov om sosiale tjenester i NAV.

Av erfaring vet man at mange vil henvende seg i perioder med streng kulde, og alle som henvender seg i slike perioder vil bli vurdert til å ha behov for å oppholde seg innendørs nattetid. Vinternatt-tilbudet er en praktisk måte for kommunen å ivareta de som har behov når det er kaldt, fordi det ellers vil være utfordrende å fremskaffe et tilbud til alle på så kort tid.»¹¹⁰

Det er uklart om kommunen anser Vinternatt som midlertidig botilbud i sosialtjenestelovens forstand, og om tilbudet er åpent i de tilfellene der de mener at de har en forpliktelse etter sosialtjenesteloven og tilhørende forskrifter til å sørge for et overnattingstilbud for alle (kommunens praksis er nærmere beskrevet i kapittel 5.4.5).

De siste årene har kommunen latt være å åpne Vinternatt en del netter hvor Helseetaten mener det foreligger helsefare å sove ute, fordi organisasjonenes helårsdrevne akuttovernattingstilbud har hatt mer ledig kapasitet under og etter koronapandemien.

5.4.3 Motstand mot å gi overnattingstilbud til alle som trenger det

Røde Kors og Kirkens Bymisjon åpnet et akuttovernattingstilbud i 2013 på grunn av et økende antall akutt bostedsløse EU-migranter i Oslo. På dette tidspunktet hadde ikke kommunen noen tiltak for målgruppa. I starten støttet de heller ikke organisasjonenes arbeid og mente et slikt overnattingstilbud ikke var riktig tilnærming overfor fattige EU-migranter.

I 2014 foreslo SV i bystyret at Oslo kommune skulle sikre at de «til enhver tid har tilstrekkelig med midlertidige overnattingsplasser, slik at ingen bostedsløse må henvises til å sove ute». Bare Rødt og MDG støttet forslaget.¹¹¹ Byrådet uttalte samme år:

«Byrådet ønsker ikke å legge til rette for at utenlandske statsborgere som er uten egne midler, uten arbeid eller uten utsikter til arbeid gis mulighet til å ta opphold i kommunen på ubestemt tid. For denne gruppa har Oslo kommune valgt å åpne vinternatt-tilbudet ved streng kulde, slik at de som henvender seg skal kunne få mulighet til å oppholde seg innendørs. Denne praksisen ønsker byrådet å videreføre.

Byrådet er opptatt av at kommunen oppfyller sine forpliktelser knyttet til lowerket. Det forventes imidlertid at de som mottar akutt hjelp etter forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge også oppfyller sine forpliktelser, og raskt returnerer til sitt hjemland dersom de ikke er i stand til å livnære seg ved hjelp av egne midler i Norge.»¹¹²

105. Forskrift om politivedtekt, Oslo kommune.

106. Brev fra Oslo politidistrikt av 29. oktober 2011, referert i SMR (2014).

107. SMR (2014), s. 42–43.

108. NI (2015).

109. Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester i Oslo kommune (2023); SAA (u.å.).

110. Byråds sak 221/14. Orientering om retningslinjer for Oslo kommunes overnattingstilbud.

111. Uteseksjonen i Oslo kommune (2014), s. 16.

112. Uteseksjonen i Oslo kommune (2014), s. 8.

Uteseksjonen, som er del av Velferdsetaten i Oslo kommune og driver oppsøkende sosialt og helsefaglig arbeid overfor utsatte mennesker og miljøer i Oslo sentrum, anslo at det var om lag 400–500 uteboende bostedsløse utlendinger med begrensede sosiale rettigheter i Oslo vinteren 2014. De foreslo at kommunen skulle inngå et mer aktivt samarbeid med organisasjonene som drev akuttovernattingstilbud for å utvide kapasiteten, og at vinterovernattingstilbudet skulle utvides og gjøres mer forutsigbart gjennom en datofestet åpningstid i vintersesongen. Uteseksjonen påpekte også at mange fattige EU-migranter hadde stort informasjonsbehov ved ankomst i Oslo, og foreslo å utrede muligheten for å gi en mer samordnet og kvalitetssikret informasjon gjennom etablering av informasjonscenter, samt å lansere et eget «Arbeiderhotell».¹¹³ Uteseksjonens forslag ble ikke fulgt opp.

5.4.4 Byrådets tiltakspakke for å håndtere tilreisende bostedsløse fra 2017

I den politiske plattformen for 2015–2019 sa det nye byrådet i Oslo at det ville «øke antall overnattingsplasser og sanitærmuligheter for mennesker som ikke har et sted å bo» og «at tiggere ikke skal forbys».¹¹⁴ I mai 2017 lanserte byrådet 11 punkter for å «håndtere tilreisende bostedsløse», som et flertall i bystyret stilte seg bak.¹¹⁵ De fleste tiltakene handlet om kontroll og renovasjon, som å sette av midler til renhold og opprydning av utendørs leire, flere vektore på kollektivtransport og utredning av meldeplikt for tiggere. Kommunen sa at de ville ta initiativ overfor nasjonale myndigheter om å se på muligheten for å innføre krav om registrert bosted for EU-migranter som ønsket å komme til Norge.

Tiltakene innebar også en styrking av humanitære tilbud for fattige EU-migranter. Et punkt handlet om å styrke akuttovernattings- og sanitært tilbudet gjennom å etablere en kommunal tilskuddsordning for ideelle organisasjoner som driver tilbud for målgruppa. Det ble også opprettet et samarbeidsforum for kommunale virksomheter, politiet og frivillige organisasjoner. Et av punktene på byrådets liste handlet om å ta initiativ overfor departementet om et forskningsprosjekt for å frambringe kunnskap om antall tilreisende i Norge og de store byene. Et slikt forskningsprosjekt har ikke blitt gjennomført.

Tilskuddsordningen som ble opprettet i 2017 gjelder «tiltak som tilbyr akuttovernatting og/eller sanitært tilbud for bostedsløse/tilreisende EØS-borgere i Oslo» i regi av frivillige og ideelle organisasjoner. Den kommunale tilskuddsordningen har et smalere formål enn den statlige. Det kan bare søkes støtte til akuttovernatting og sanitære tilbud som dusj, toalett eller vaskeri. Tilskuddsordningen omfatter ikke tilbud om råd og veiledning, mat eller andre velferdstilbud. Potten er i dag på nesten 7 millioner. Gjennom tilskuddsordningen finansierer kommunen om lag en fjerdedel av Kirkens Bymisjons akuttovernattingstilbud i Oslo. Oslo kommune har nylig foreslått å forskriftsfeste reglene om den kommunale tilskuddsordningen.

I byrådsplattformen for 2019–2023 er EØS-borgere nevnt under overskriften «Inkluderende helsehjelp», og byrådet skriver at de vil «gjøre akuttovernattingstilbudet i kuldeperioder mer forutsigbart».¹¹⁶ Høsten 2022 uttalte ordfører Marianne Borgen flere ganger offentlig at hun vil jobbe for at kommunen tar ansvar for at ingen må sove utendørs.¹¹⁷ Vi er ikke kjent med at det har skjedd endringer i regelverk, tilbud, finansiering eller praksis overfor målgruppa i denne perioden.

5.4.5 Oslo kommunes praktisering av retten til overnattingstilbud

Oslo kommune legger til grunn at personer som ikke har bopel i Norge i utgangspunktet ikke har noen sosiale rettigheter. Hvis de befinner seg i en nødsituasjon og ikke kan sørge for sitt livsopphold, kan de likevel ha nødrett til midlertidig overnatting.¹¹⁸ Oslo kommunes praktisering av EU-migranternes rett til midlertidig botilbud og andre overnattingstilbud er

svært streng og synes i liten grad å være forankret i eksisterende regelverk.

Vurderingene av om en person har rett til overnattingstilbud gjøres av lokale NAV-kontor på dagtid. Kveld, helg og natt gjøres disse vurderingene av Sosial Ambulant Akuttjeneste (SAA), en døgnåpen sosialtjeneste knyttet til legevakten. EØS-borgere med lovlig opphold og bopel i Norge har fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven, og dermed rett til midlertidig botilbud hvis de ikke klarer å skaffe seg det selv. SAA legger til grunn en streng forståelse av lovens krav til «bopel». I et skriv om sine egne rutiner og praksis overfor personer som henvender seg om akutt hjelp skriver de at kravene er «at det er innbetalt skatt over lengre tid, trygderettigheter er utløst etter langvarig tilhørighet som arbeidstaker og har personen har/ hatt fast tilhørighet med bolig og alle nevnte komponenter over tid».¹¹⁹ Så vidt vi forstår gjør ikke SAA en ordentlig vurdering av hvorvidt en EØS-borger har bopel i Norge. Det er NAV-kontorene i bydelen som gjør en slik kartlegging og vurdering. SAA legger til grunn NAVs tidligere vurdering, og der det mangler, henvises personen til å gå til NAV neste dag.¹²⁰

Kommunen anser at retten til husly gjelder «særlig sårbare personer» og «i ekstraordinære situasjoner». Når det blir så kaldt at det medfører helsefare å sove ute, anser Oslo kommune at alle som ikke har mulighet til å sove innendørs er i en nødssituasjon. Dette er bakgrunnen for at det ovennevnte overnattingstilbudet Vinternatt åpner på særlig kalde netter, når temperaturen synker til følte minus ti grader.¹²¹

I tillegg kan bostedsløse EØS-migranter anses å være i en nødssituasjon på grunnlag av individuelle forhold, og dermed få overnattingstilbud fra kommunen, uavhengig av om vinterovernattings-tilbudet er åpent. Så vidt vi har forstått finnes det ikke nærmere retningslinjer for når en person anses å være i en nødssituasjon. Også her synes kommunen å legge til grunn at forpliktelsen inntreffer når det innebærer helsefare å sove utendørs. De har gitt som eksempel at personer med dårlig fysisk allmenntilstand vil kunne ha behov for å oppholde seg innendørs, selv om det ikke medfører helsefare for alle å sove ute.¹²² SAA opplyser at de samarbeider internt med både Allmennelegevakten og Psykiatrisk legevakt om disse vurderingene.¹²³ I disse situasjonene tilbyr kommunen i hovedsak privat døgnovernatting i form av pensjonat eller hotell for en kortere periode.¹²⁴

Vår erfaring er at terskelen for å få et overnattingstilbud på grunn av individuelle forhold er svært høy. Vi har sett mange eksempler på at personer med alvorlig fysisk og psykisk sykdom henvises fra SAA til vår akuttovernatting. I tillegg har vi flere ganger sett at personer vi mener er for syke til å få et forsvarlig tilbud på akuttovernattingen og som vi derfor henviser til NAV eller SAA, kommer tilbake til oss uten å ha fått hjelp.

Oslo kommune legger til grunn at de ikke har noen forpliktelser til å tilby overnatting til personer som ikke er i en særlig utsatt posisjon på grunn av individuelle forhold, med mindre det er så kaldt at det utgjør helsefare å sove ute. SAA skriver at der de «ikke finner grunnlag for nødrett gis personer informasjon om andre aktuelle tiltak som drives av frivillige aktører som Kirkens Bymisjon».¹²⁵

Oslos kommunes tilbud og praksis synes i liten grad å forholde seg

-
113. Uteseksjonen i Oslo kommune (2014).
 114. <https://www.oslo.kommune.no/politikk/byradet/byradsplattform/#gref>.
 115. Byrådets 11 tiltak for å håndtere tilreisende bostedsløse.pdf ([oslo.kommune.no](https://www.oslo.kommune.no)).
 116. <https://www.oslo.kommune.no/politikk/byradet/byradsplattform/#gref>.
 117. Blant annet i sin tale ved romsk kulturdag på Deichman Grünerløkka 5.11.2022.
 118. SAA (u.å.).
 119. SAA (u.å.).
 120. SAA (u.å.).
 121. Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester i Oslo kommune (2023); SAA (u.å.).
 122. Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester i Oslo kommune (2023).
 123. SAA (u.å.).
 124. Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester i Oslo kommune (2023).
 125. SAA (u.å.).

til reglene og vurderingstemaene i forskriften om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge (nærmere omtalt i kapittel 5.2.3 og 5.5.3), og det er uklart hvilke deler av overnattingstilbudet kommunen anser som hjemlet i dette regelverket. Forskriften sier at personer med lovlig opphold, men uten bopel i Norge har rett til midlertidig botilbud hvis de «ikke kan sørge for sitt livsopphold». Tilbudet er avgrenset i tid «inntil vedkommende kan forventes å få bistand fra kilder i hjemlandet».¹²⁶ Oslo kommune legger imidlertid til grunn at personer uten bopel i Norge i utgangspunktet ikke har krav på noe overnattingstilbud, med mindre de er særlig sårbare eller det er en ekstraordinær situasjon.

Oslo kommune synes ikke å skille mellom EØS-borgere med og uten lovlig opphold, selv om det gjelder ulike forskriftsbestemmelser med ulike vilkår for de to kategoriene. Kommunen mener at deres forpliktelser overfor begge disse gruppene er avgrenset til å tilby overnatting der det foreligger helsefare på grunn av temperatur eller særskilte individuelle forhold. I andre tilfeller henviser de EU-migranter til organisasjonenes akuttovernattingstilbud. Der kommunen tilbyr overnatting, forstår vi det som at det bare er snakk om noen helt få netter, både for personer med og uten lovlig opphold.

Forskriften slår fast en rett til hjelp til å finne midlertidig botilbud «i henhold til loven» for personer uten fast bopel i Norge. Kommunens vinterovernattingstilbud, som har feltsenger og bare er åpent nattetid, tilfredsstillende ikke kvalitetskravene for midlertidig botilbud etter sosialtjenesteloven. Det er svært uklart hvordan Oslo kommunes overnattingstilbud til denne gruppa forholder seg til sosialtjenestelovens regler for midlertidig botilbud.

Det er uklart om SAA fatter enkeltvedtak med skriftlig begrunnelse til EØS-borgere som oppsøker dem og ber om et overnattingstilbud, slik de er forpliktet til etter forvaltningsloven. Vi har ikke sett eksempler på at forvaltningen har vurdert menneskerettslige forpliktelser knyttet til botilbud og husly og gitt overnattingstilbud om på det grunnlaget.

Oslo kommunes praktisering av det sosialrettslige regelverket har tidligere blitt kritisert, også av kommunale organer. I 2014 uttalte Uteseksjonen at de hadde erfaring med at personer i en vanskelig livssituasjon som ville søke om nødhjelp, ble avvist hos sosialtjenesten, og påpekte at en slik praksis ikke er i tråd med sosialtjenesteloven og forvaltningsloven. De påpekte videre at en slik restriktiv og avvisende praksis i neste omgang fører til at bistandsaktører som jobber tett på denne gruppa og er i posisjon til å fange dem opp fra gata, blir tilbakeholdne med å gi råd om å henvende seg til sosialtjenesten.

Uteseksjonen viste til at det er kartlagt ulik lovforståelse og praksis med hensyn til hvilken adgang personer i denne gruppa skal ha til å søke nødhjelp i en vanskelig livssituasjon, og foreslo at kommunen inviterer til konferanse om temaet med aktuelle hjelpeaktører og tilsynsmyndigheter. De nevnte også bistand til klagebehandling og tilsyn fra Fylkesmannen som aktuelle virkemidler. Uteseksjonen foreslo videre å styrke medarbeideres kompetanse på regelverket og at kommunen ser nærmere på sin praksis med nødhjelp og vurderer tiltak for at praksis blir mer i samsvar med lovens intensjon. De foreslo og å styrke overnattingstilbudet, fortrinnsvis hele året, og iallfall et sesongbasert vinterovernattingstilbud, samt å opprette et «Arbeiderhotell» for arbeidssøkere.¹²⁷

5.5 ARBEIDSINNVANDRERES REELLE TILGANG TIL VELFERDSSYSTEMET

Bostedsløshet blant migranter har som nevnt nær sammenheng med deres tilgang til velferdssystemet. Her gjennomgås de viktigste sosialrettslige reglene for arbeidsinnvandrere og hvordan de slår ut i praksis for dem som mangler en stabil tilknytning til arbeidslivet.

I dag er det høye terskler for å inkluderes i flere viktige velferdsordninger som er knyttet til å ha bosted i Norge. I dette kapitlet går vi gjennom regelverk og praksis for å registreres som «bosatt» i Norge, sosialtjenesteloven og kravet om «bopel» i Norge, og boligsosiale ordninger for personer med «tilknytning» til Norge. Vi ser på hva som skal til for å omfattes

av de ulike ordningene, og hva det innebærer å falle utenfor. Vi viser også hvordan de gruppene som ikke anses å ha bosted i Norge så langt har blitt oversett og feilaktig framstilt i offisielle dokumenter om arbeidsinnvandreres situasjon.

I tillegg til at en del arbeidsinnvandrere har begrensede velferdsrettigheter, er det mange som har store vanskeligheter med å få tilgang til rettighetene de faktisk har. Til slutt i kapitlet omtaler vi en del slike barrierer for å få tilgang til rettigheter og hvordan det fører til rettighetstap og underforbruk av velferdsytelser i denne gruppa.

5.5.1 Arbeidsrelaterte og bostedsbaserte velferdsordninger

Likebehandlingsprinsippet er et grunnleggende EU-/EØS-rettslig prinsipp som innebærer at borgere av andre EØS-land skal likebehandles med norske borgere. Det rettslige utgangspunktet er altså at EØS-borgere som bor i Norge har rett til velferdsytelser på linje med norske borgere. Et viktig skille går likevel mellom arbeids- og bostedsbaserte velferdsytelser.

Folketrygdloven er det viktigste regelverket for arbeidsrelaterte ytelser. Alle som arbeider i Norge er pliktige medlemmer av folketrygden, og dermed del av de statlige arbeids- og velferdstjenestene. Folketrygden skal kompensere tap av inntekt i bestemte situasjoner, for eksempel ved sykdom, uførhet eller arbeidsløshet. For noen ytelser stilles det krav om inntektsgivende arbeid i en periode forut for inntektstapet, men det stilles ikke botids- eller tilknytningskrav utover det. For eksempel har EØS-borgere som har jobbet mer enn fire uker i Norge rett til sykepenger, og arbeidsinnvandrere som har hatt arbeidsinntekt på minst 1,5 G (167.216 kroner) de siste 12 månedene, kan få dagpenger. Ytelsene er basert på tidligere inntekt, og tildeles etter lovbestemte kriterier, uten individuell eller skjønnsmessig vurdering av søkerens personlige behov.

Andre velferdsrettigheter er avgrenset til personer som har bosted i Norge. Det gjelder kommunale ordninger etter sosialtjenesteloven, som rett til sosialhjelp og midlertidig botilbud, og ordninger som er knyttet til at du er registrert som bosatt i Norge og har norsk personnummer. Sistnevnte omfatter blant annet rett til fastlege og mulighet for å få bankID.

For de bostedsbaserte ordningene er det tidvis uklart hvem som omfattes. Mange arbeidsinnvandrere har uforutsigbare arbeidsforhold, og tidsperspektivet for oppholdet er uklart og kan forandre seg. En del arbeidsinnvandrere ser for seg å være i Norge en kortere periode, men ender med å bli boende her permanent. Arbeidsinnvandrere som faller ut av arbeidslivet, kan etter hvert miste oppholdsretten i Norge. EU-migranternes oppholdsstatus er mer flytende enn for en del andre migranter, og den kan endre seg over tid. Regelverket om bostedsbaserte ordninger er i liten grad tilpasset denne gruppa, og passer i en del tilfeller dårlig.

5.5.2 Folkeregisterlovens krav om å være «bosatt» i Norge

Å være bosatt i Norge er et vilkår for å bli folkeregistrert og få norsk personnummer. Å ha norsk personnummer gir tilgang til viktige rettigheter, og hvorvidt en arbeidsinnvandrer er formelt bosatt i Norge, har stor praktisk betydning.

Folkeregisterloven sier at «en person som oppholder seg lovlig i en norsk kommune i minst seks måneder, registreres som bosatt i Norge.»¹²⁸ Det finnes to alternativer for å anses som bosatt: Enten at du har til hensikt å bli her i minst seks måneder, eller at du faktisk har oppholdt deg i Norge i seks måneder. Loven sier at «[e]n person som

126. Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge, § 1.

127. Uteseksjonen i Oslo kommune (2014).

128. Folkeregisterloven, § 4-1.

flytter til en norsk kommune, registreres som bosatt når han eller hun har lovlig opphold i norsk kommune og har til hensikt å bli her i minst seks måneder. Opphold av minst seks måneders varighet regnes som bosetting, selv om oppholdet er midlertidig.»¹²⁹

I dag stiller Skatteetaten strenge krav til dokumentasjon for å registrere personer som bosatt i Norge.¹³⁰ Det skiller ikke klart mellom krav til personer som skal dokumentere at de har til hensikt å bosette seg i Norge, og personer som allerede har bodd og jobbet i Norge i minst seks måneder. Også sistnevnte gruppe blir bedt om å legge fram omfattende dokumentasjon på framtidig opphold.

Skatteetaten krever arbeidskontrakt eller oppdragsbekreftelse for minst seks måneder. I tillegg kreves dokumentasjon på at personen eier eller leier bolig. Leiekontrakt må være gyldig i minst seks måneder, og det er i utgangspunktet krav om at kontrakt er inngått direkte med den eller dem som står oppført som eiere i offentlige registre. En avtale om soveplass i en bolig som deles med flere andre, innkvartering gjennom arbeidsgiver eller via en mellommann, vil ofte ikke godtas. I en del tilfeller krever Skatteetaten også annen dokumentasjon, som bankutskrifter, lønsslipper eller dokumenter som viser at personen har flyttet ut fra hjemlandet. Mange arbeidsinnvandrere uten langvarig arbeidskontrakt og/eller et fast sted å bo strever i dag med å oppfylle kravene Skatteetaten stiller.

Det kreves sammenhengende opphold i seks måneder, med unntak for kortere avbrudd i forbindelse med ferie og helger. Reglene praktiseres strengt, og en del anses som pendlere, selv om de bor fast i Norge og bare har kortere opphold i hjemlandet. Vi har for eksempel sett et tilfelle hvor en person har jobbet i Norge i åtte år og ønsket å registrere seg som bosatt i Norge. Han har fast jobb i Norge, men har avtale med arbeidsgiver om tilrettelagt ferie for å reise hjem til familie i hjemlandet i 1–3 uker hver tredje måned. Han har flere ganger blitt nektet registrering som bosatt i Norge.

De som jobber i bemanningsbransjen, vil ofte ha problemer med å bli registrert som bosatt i Norge. I mange saker viser Skatteetaten til at personen jobber i en bransje hvor mange jobber i rotasjon/turnus, og krever ekstra dokumentasjon på at personen ikke er pendler. Det kan være en kalenderoversikt over opphold i Norge med tilhørende kvitteringer, kontoutskrifter mv.

Arbeidsinnvandrere som allerede har vært i Norge i en lengre periode, blir gjerne bedt om å vise dokumentasjon på at situasjonen deres har endret seg og at de har til hensikt å bosette seg her. De blir bedt om å levere en bekreftelse fra arbeidsgiver på at de ikke lengre skal arbeide i rotasjon og at arbeidsforholdet ikke er midlertidig. En del arbeidsgivere er useriøse aktører som ikke gir ut slik dokumentasjon. Dette rammer arbeidstakerne som ikke kan oppfylle Skatteetatens krav. Arbeidstakerne blir ofte også bedt om å levere dokumentasjon på at de har flyttet fra landet de bodde i før. Det er uklart hvilke dokumenter som trengs, og i mange tilfeller vil det også være vanskelig å skaffe dokumentasjon, spesielt om det er lenge siden personen flyttet fra hjemlandet. Paradoksalt nok kan det altså bli vanskeligere å bli registrert som bosatt i Norge etter lang tids opphold her.

Skatteetaten opplyser at de gjør en helhetsvurdering av dokumentasjonen de får forelagt, og at listen med dokumentasjonskrav ikke gjelder absolutt.¹³¹ Erfaringen vår, og andre organisasjoner som bistår utsatte arbeidsinnvandrere, er at Skatteetatens praksis for hvem som registreres som bosatt i Norge har blitt langt strengere i løpet av det siste tiåret. Praksis er heller ikke konsistent, og det er vanskelig å forutsi hvilken dokumentasjon som vurderes som tilstrekkelig. I flere tilfeller har Skatteetaten avslått å registrere personer som har arbeids- og leiekontrakt, fordi de ikke har lagt fram lønsslipper, mens det i andre og liknende tilfeller ikke stilles et slikt krav. Vi har også sett eksempler på at arbeidsinnvandrere med samme arbeidsgiver og samme bosted, og som leverer identisk dokumentasjon, blir vurdert ulikt.

I tillegg til at en del har problemer med å bli registrert som bosatt i Norge, er det mange arbeidsinnvandrere som aldri forsøker å registrere seg, til tross for at de kan ha bodd og jobbet i Norge i flere år. Mange mangler informasjon om hvorfor det er viktig

å være folkeregistrert i Norge. Ofte er det først når de får problemer, gjerne etter lang tids opphold, at de innser at de hadde vært bedre stilt om de var folkeregistrert i Norge. En del arbeidsinnvandrere kvier seg også for å oppsøke Skatteetaten fordi de ikke ønsker å ta fri fra jobb eller fordi de vet at det er vanskelig å bli registrert som bosatt. På grunn av Skatteetatens strenge praksis er også organisasjoner på feltet tilbakeholdne med å henvise arbeidsinnvandrere til å folkeregistrere seg i Norge hvis de mangler langvarig arbeids- og leiekontrakt, selv om de kan ha bodd her i langt mer enn seks måneder.

5.5.2.1 Hva innebærer det å ikke være registrert som bosatt i Norge?

Å ikke være registrert som bosatt i Norge, har store konsekvenser for den det gjelder. Personer uten norsk personnummer får ikke fastlege i Norge. De kan være her lovlig og jobbe, men om de blir syke, må de gå til legevakten. Der er det vanskelig å få en lengre sykemelding, og de kan for eksempel bli bedt om å komme tilbake hver tredje dag. Syke arbeidstakere uten personnummer og fastlege må altså bruke mye tid og krefter på å stå i kø hos legevakten i stedet for å hvile og restituere.

Uten fastlege er det også mye vanskeligere å dokumentere en yrkesskade. Mange arbeidsinnvandrere utfører farlig arbeid uten forsvarlig sikring, og utsettes for stor risiko for arbeidsulykker. Arbeidsskader forekommer omtrent fire ganger oftere blant utenlandske arbeidstakere enn blant norske.¹³² Uten personnummer og fastlege vil arbeidstakerne både ha problemer med å få sykemelding, ha vanskeligere for å få utløst sykepenger og større vanskeligheter med å få nødvendig behandling og rehabilitering etter skade. En del henvises til medisinsk behandling i hjemlandet, noe som forlenger saksbehandlingstiden hos NAV og vanskeliggjør samarbeid med arbeidsgiver og NAV om å avklare og dokumentere restarbeidsevne og eventuell tilrettelegging for videre arbeid i Norge. En del arbeidstakere får problemer med å få godkjent oppfølgingsplanen, og vil da kunne miste sykepenger. Vår erfaring er at en del av dem med utenlandsk sykemelding må vente lenge på svar og at mange får avslag på sykepenger. Det rammer ekstra hardt fordi det ofte er snakk om personer som ikke anses å ha bopel i Norge. Dermed har de heller ikke krav på sosialhjelp mens de venter på å få utbetalt sykepenger, eller hvis de får avslag på søknaden. Arbeidsinnvandrere uten personnummer som blir syke eller skadet kan dermed havne i en svært prekær situasjon.

Uten personnummer er det dessuten vanskelig å få BankID. Selv om det på papiret skal være nok med d-nummer, krever norske banker i dag personnummer. Uten bankID er kommunikasjon med det offentlige langt vanskeligere, og det er for eksempel ikke mulig å logge inn på Helsenorge og mye vanskeligere å søke om ytelser fra NAV og registrere nødvendig dokumentasjon i deres system. Det er store praktiske vanskeligheter forbundet med å søke om en ytelse som sykepenger på papir, og mange får søknaden avslått eller avvist på grunn av manglende dokumentasjon.

Å mangle bankID og digitale tilganger fører altså til betydelig rettstap. I et gjennomdigitalisert samfunn er dessuten mange hverdagslige gjøremål svært tungvinte uten bankID. Personer uten bankID vil for eksempel ikke ha tilgang til betalingsløsninger som Vipps, og vil ofte ha vanskeligheter med å bestille blant annet flybilletter over nett.

Arbeidsinnvandrere uten norsk personnummer får heller ikke bostøtte. De faller også utenfor det aller meste av kartlegginger og statistikk, og er i dag en nokså usynlig gruppe i det norske samfunnet (nærmere omtalt i kapittel 5.5.6).

129. Folkeregisterloven, § 4-2.

130. Se liste med krav til dokumentasjon på Skatteetatens nettsider: <https://www.skatteetaten.no/person/utenlandsk/flytte/til-norge/?277269=277303>.

131. Informasjon fra ulike møter med Skatteetaten.

132. Arbeidstilsynet (2022), figur 20.

5.5.3 Sosialtjenestelovens krav om «bopel» i Norge

Å ha «bopel» i Norge er et grunnvilkår for å få fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven. Regelverket gir ikke nærmere holdepunkter for tolkingen av hva som regnes som bopel.

Tidligere ble alle EØS-borgere med registreringsbevis ansett å ha bopel i Norge. Arbeidsdepartementet uttalte i 2011 at «EØS-borgere med slikt registreringsbevis vil etter departementets syn ha bopel i Norge, og dermed samme rettigheter og plikter etter loven som norske borgere.»¹³³ At en EØS-borger hadde oppholdsgrunnlag i Norge utover tre måneder, for eksempel på grunn av arbeid, var altså tilstrekkelig til å ha «bopel» i Norge.

I forbindelse med at det ble laget en forskrift om begrensede rettigheter for personer uten bopel og/eller lovlig opphold i Norge, uttalte departementet at de så behovet for retningslinjer for hvordan «bopel» skal forstås, og at de i første omgang måtte gis i rundskriv. Departementet skrev videre at de «også vil vurdere om det kan være hensiktsmessig å endre loven på dette punktet, og kommer ev tilbake til dette».¹³⁴ Tolv år senere har departementet ikke kommet tilbake med forslag til nærmere regulering av bopelskravet.

I juni 2012 utarbeidet Arbeids- og velferdsdirektoratet et rundskriv til sosialtjenesteloven med et punkt om hvordan bopelskravet skal forstås. Direktoratet la til grunn at det kreves opphold av en viss varighet, og at det er tilknytningen til Norge som er avgjørende for om en person anses å ha fast bopel. I vurderingen skal det blant annet legges på vekt på om personen er folkeregistrert i Norge, har ektefeller eller barn i Norge, er medlem i folketrygden, betaler skatt og hvordan personen bor. Med direktoratets nye forståelse ble altså tolkingen av «bopel» kraftig strammet inn. Vurderingen av en persons tilknytning er nærmere beskrevet i kapittel 5.2.3.

Terskelen for å anses å ha bopel i Norge er i dag høy. NAV har uttalt at en EØS-borger som har oppholdt seg lovlig i Norge i ett år, mest sannsynlig vil oppfylle kravet til fast bopel.¹³⁵ For mange arbeidsmigranter med en løs tilknytning til arbeidslivet kreves imidlertid lengre botid. Vår erfaring er at arbeidsinnvandrere uten fast arbeid, som mangler et fast sted å bo, ikke har familie i Norge og ikke snakker norsk, i mange tilfeller ikke anses å ha tilstrekkelig tilknytning, selv om de kan ha bodd og jobbet i Norge i lang tid. I en sak som gjaldt en slik person ble mer enn to års sammenhengende opphold ansett som «kort botid», og NAV mente at personen ikke hadde bopel i Norge. Familie i hjemlandet vektlegges i mange saker som et forhold som svekker tilknytningen til Norge. Vi har også sett eksempler på at det å være enslig, og verken ha nær familie i Norge eller et annet land, brukes som begrunnelse for at tilknytningen til Norge er svak. NAVs vurdering handler i en del tilfeller om hvorvidt det er rimelig at personen reiser tilbake til hjemlandet for å skaffe inntekt, som et alternativ til å få ytelser fra NAV, og ikke om personen faktisk har bopel i Norge. Et eksempel på et slik formulering i et NAV-vedtak er at «det vurderes at du ikke har en slik tilknytning til Norge at du ikke kan flytte tilbake til Polen og søke jobber der. [...] Det vurderes som lettere for deg å få jobb i Polen hvor du snakker språket.»¹³⁶

I sitt rundskriv skriver NAV at forskriftsbestemmelsen om begrensede rettigheter for personer med lovlig opphold, men uten bopel «i hovedsak [vil] gjelde turister og andre som oppholder seg kortvarig i Norge, og som forutsettes å kunne sørge for eget livsopphold». Slik bopelskravet i dag forstås og praktiseres, omfattes imidlertid en langt større gruppe. Også et stort antall arbeidsinnvandrere anses å ikke ha bopel i Norge, og har i praksis svært begrenset eller ingen rett til velferdsytelser og -tjenester etter sosialtjenesteloven, som sosialhjelp og midlertidig botilbud.

5.5.4 Ny boligsosial lov for personer med «tilknytning» til Norge

Den nye boligsosiale loven som trer i kraft i juni 2023, gjelder for personer med tilknytning til Norge (se kapittel 5.1.2). Kommunal- og distriktsdepartementet foreslo i utgangspunktet at loven ikke skal gjelde for utenlandske borgere som ikke har «bopel» i Norge. Flere høringsinstanser pekte på at begrepet er uklart, og formuleringen ble endret til at loven ikke gjelder for «personer som ikke er

norske statsborgere og som ikke har tilknytning til riket, med mindre annet følger av en folkerettslig avtale».¹³⁷

I forarbeidene har departementet uttalt at en helhetsvurdering av personens tilknytning til Norge skal være avgjørende for om loven skal gjelde. Departementet skriver at momentene som er omtalt i rundskrivnet til sosialtjenesteloven om hvem som anses å ha «bopel» i Norge (se kapittel 5.2.3), er relevante også for vurderingen av hvem som har tilknytning til Norge.¹³⁸ Departementet skriver flere ganger at det er utlendinger med «en sterk tilknytning til Norge» som omfattes, mens lovteksten bare sier «tilknytning til riket» (våre uth.)¹³⁹ Personer uten slik tilknytning til Norge omfattes ikke av boligsosiale tiltak etter den nye loven. Kommunenes ansvar, som er tydeliggjort og til dels skjerpet i den nye loven, gjelder ikke overfor EU-migranter som ikke er fast etablert i Norge. Også her stilles strenge krav til å dokumentere tilknytning i form av stabilt arbeid, fast bolig, familie mv. Mange arbeidsinnvandrere omfattes altså ikke av den norske boligsosiale politikken og tiltak for å forebygge og bekjempe bostedsløshet og dårlige boforhold.

5.5.5 Store grupper arbeidsinnvandrere faller utenfor bostedsbaserte velferdsordninger

Slik reglene for bostedsrelaterte ordninger praktiseres i dag, er det høye terskler for å få innpass, og mange av de mest utsatte arbeidsinnvandrere faller utenfor. Mange av dem har bodd og jobbet i Norge i flere år, men anses likevel ikke å ha bosted her. At store grupper arbeidsinnvandrere i dag står på utsiden av viktige velferdsordninger, synes å være lite kjent.

Over tid har forvaltningsorganenes praksis for hvem som anses å ha bosted i Norge blitt strammet inn. Regeltolking og dokumentasjonskrav har blitt strengere, uten at det er gjort endringer i lov eller forskrift. Innstrammingene rammer de mest utsatte arbeidsinnvandrere, som ikke har en stabil arbeidssituasjon, som mangler forsvarlig bolig eller har vanskeligheter med å skaffe den omfattende dokumentasjonen som kreves.

Til sammen er det et stort antall arbeidsinnvandrere som i dag ikke anses å ha bosted i Norge. Et klart flertall av arbeidsinnvandrere vi i Kirkens Bymisjon møter, er i denne kategorien. Også andre organisasjoner som bistår utsatte arbeidsinnvandrere, som Caritas og Frelsesarmeen, opplyser at ikke-bosatte arbeidsinnvandrere utgjør en betydelig andel av dem som bruker tilbudene deres. Det kan være snakk om personer med svært lang botid i Norge, i noen saker 10–15 år.

Å være sosialt utsatt gjør det vanskeligere å få sosial beskyttelse fra det offentlige. På flere områder vil det å mangle stabilt arbeid eller et fast sted å bo vektlegges negativt i vurderingen av om en person skal få tilgang til velferdssystemet. EU-migrantene med de dårligste arbeidsforholdene og den dårligste bosituasjonen har i dag de dårligste rettighetene. Dagens uklare regulering og strenge forvaltningspraksis bidrar til å forsterke risikoen for bostedsløshet og uforsvarlige boforhold for store grupper arbeidsinnvandrere og medfører at en allerede svært utsatt gruppe blir ytterligere marginalisert.

133. Arbeidsdepartementet (2011), s. 4–5. Den samme uttalelsen står også i NOU 2011: 7, kapittel 6.6.1.

134. Arbeidsdepartementet (2011), s. 4.

135. Se kapittel 5.2.3.

136. Praksisen er også beskrevet i Misje (2022) og Synnes (2021).

137. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, § 2 første ledd bokstav c.

138. Kommunal- og distriktsdepartementet (2021a).

139. Ibid.

5.5.6 Lite kunnskap om ikke-bosatte arbeidsinnvandrere med lang botid

Arbeidsinnvandrere som bor i Norge i lengre tid, men som ikke er formelt bosatt her, er en nokså usynliggjort gruppe. I offisielle framstillinger av ikke-bosatte arbeidsinnvandrere er denne gruppa ofte utelatt. I mange sammenhenger forutsettes det at ikke-bosatte EU-migranter i Norge er pendlere, sesongarbeidere og personer på kortvarig opphold i Norge.

SSB skiller for eksempel mellom to typer jobbinnvandrere: Bosatte innvandrere som har oppgitt «arbeid» som innvandringsgrunn, og utlendinger som jobber i Norge uten å være bosatt her. Den siste gruppa omtaler de som utenlandske pendlere, ikke-bosatte lønnstakere eller lønnstakere på korttidsopphold.¹⁴⁰ SSB legger altså til grunn at arbeidsinnvandrere som ikke er folkeregistrert her, er pendlere eller korttidsmigranter. Etter vårt syn passer beskrivelsen dårlig med de faktiske forholdene. SSB skriver at ikke-bosatte arbeidsinnvandrere omfatter lønnstakere med lengre arbeidsperioder i Norge med påfølgende lengre friperioder, personer som ikke bor i Norge, men pendler over grensa daglig eller ukentlig, personer som jobber på kontinentalsokkelen og noen sjøfolk, og asylsøkere med midlertidig arbeidstillatelse. Den store gruppen arbeidsinnvandrere som bor og jobber i Norge i lange perioder, men som ikke er folkeregistrert her, omtales ikke.

SSBs omtale av «pendlerne» passer godt med profilen på de arbeidsinnvandrerne vi møter som har bodd og jobbet i Norge over lengre tid, uten å være folkeregistrert her. SSB skriver at den største gruppa av utenlandske «pendlere», omtrent 60 %, er fra EU-land i Øst-Europa. Denne gruppa har økt mest de siste femten årene, fra 47.000 i 2017 til 112.000 i 2019 (og nedgang under pandemien, til 86.000 i 2021). Den største næringen for denne gruppa er formidling og utleie av arbeidskraft, som vil si at mange jobber i bemanningsbransjen. En del er også direkte ansatt i bygg og anlegg. Antallet utenlandske «pendlere» har økt mest i bygge- og anleggsvirksomhet, med drøyt 46 % fra 2008 til 2021. Videre skriver SSB at 2/3 av de ikke-bosatte arbeidsinnvandrerne fortsetter å være tilknyttet norsk arbeidsliv over flere år. Etter et år er 50–60 % av de ikke-bosatte fortsatt sysselsatt i Norge, og 12–15 % er blitt bosatt. Det er derfor rimelig å anta at en betydelig andel av dem SSB omtaler som «pendlere», er ikke-bosatte arbeidsinnvandrere med mer enn seks måneders botid.

Tall fra SSB er nesten utelukkende basert på bosatt populasjon, og ikke-bosatte inngår sjelden i statistikken. Arbeidsinnvandrere som ikke er formelt bosatt i Norge er ikke inkludert i SSBs boforholdsregister, og det meste av statistikken over arbeidsinnvandrere i Norge omfatter ikke dem. SSBs tall er viktig grunnlagsmateriale for utvikling av ny politikk og nye tiltak. En følge av at ikke-bosatte arbeidsinnvandrere med lang botid ikke er synlige i den offisielle statistikken, er at den politiske oppmerksomheten om denne gruppa er svært begrenset.

NOUen «Mellom migrasjon og mobilitet» fra 2022 omhandler situasjonen for arbeidsinnvandrere i Norge og foreslår en ny integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere.¹⁴¹ Utredningen bygger på SSBs tall og det samme feilaktige premisset om at ikke-bosatte arbeidsinnvandrere er personer på korttidsopphold eller pendlere. Selv en 250 sider lang utredning om arbeidsinnvandrere mangler altså omtale av arbeidsinnvandrerne som har bodd og jobbet lenge i Norge, uten å være folkeregistrert – selv om det er snakk om en stor gruppe arbeidsinnvandrere som burde være en særskilt viktig målgruppe for integreringstiltak. Som følge av manglende kunnskap og en lite dekkende framstilling av denne kategorien arbeidsinnvandrere, er de integreringspolitiske tiltakene utvalget foreslår dårlig tilpasset denne målgruppa.¹⁴²

5.5.7 Praktiske og strukturelle barrierer og underforbruk av velferdsytelser

I tillegg til at mange arbeidsinnvandrere har begrensede rettigheter, har mange også store vanskeligheter med å få realisert de rettighetene de faktisk har. Å ha rett til en offentlig ytelse gir ikke uten videre tilgang til denne ytelsen.

Det er særlig arbeidsinnvandrerne med en usikker tilknytning til arbeidslivet, og som i en del tilfeller mangler forsvarlig bolig, som opplever barrierer for å få tilgang til rettighetene sine. Mange av dem snakker lite norsk og engelsk, de har ofte lite kunnskap om systemet og om sine rettigheter, og de strever med å manøvrere på egen hånd i byråkratisk system. Mange har dessuten begrenset tilgang til digitale systemer, blant annet fordi de ikke får bankID (se kapittel 5.5.2.1), noe som gjør kommunikasjonen med forvaltningsorganer ytterligere vanskelig. Digitalt utenforskap og en prekær livssituasjon gjør at mange også strever med å skaffe nødvendig dokumentasjon.

Mange av de utsatte arbeidsinnvandrerne får i praksis ikke velferdsytelsene de har krav på. Å være sosialt utsatt blir ofte selvforsterkende: Hvis en først faller utenfor på ett område, vil det gjerne skape sosial nød også på andre felt. Som vist tidligere i kapitlet vil det å mangle stabilt arbeid og et fast sted å bo i flere sammenhenger vektlegges negativt i vurderingen av en persons rettigheter. Det er for eksempel vanskelig for EU-migranter uten en stabil jobb- og bosituasjon å få personnummer. Personer uten personnummer får ikke bankID og må søke om sykepenger på papir, og det å utarbeide en fullstendig søknad med all nødvendig dokumentasjon er mye vanskeligere uten digitale tilganger. Personer uten personnummer får heller ikke fastlege, og vil også av den grunn kunne ha vanskeligheter med å skaffe nødvendig medisinsk dokumentasjon. En del av de mest marginaliserte arbeidsinnvandrerne er ansatt av useriøse aktører som bestrider legitime sykemeldinger eller lar være å sende inn nødvendige bekreftelser. Dette kan stå i veien for at de ansatte får pengene de har krav på når de blir syke. Til sammen møter de mest sårbare arbeidsinnvandrerne betydelige hindre for å få tilgang til rettigheter og havner dermed i en ytterligere utsatt posisjon, med mer fattigdom og større risiko for bostedsløshet.

Mange arbeidsinnvandrere mister rettigheter fordi de mangler informasjon om reglene som gjelder eller hvordan de skal gå fram for å søke. Det er ikke uvanlig at de for eksempel har hatt rett til dagpenger, men ikke søker i tide og dermed går glipp av ytelsen, eller at de på et tidspunkt har oppfylt vilkårene for å bli folkeregistrert, men så har mistet jobben og oppholdsgrunnlaget og ikke lenger oppfyller kravene. Mange arbeidsinnvandrere havner dermed i en dårligere rettslig posisjon, med mer begrensede rettigheter enn de kunne hatt. Barrierer for å få tilgang til rettighetene kan i sin tur lede til formelt rettstap.¹⁴³

Helsetilsynet har påpekt at NAVs sosiale tjenester i dag er vanskelig tilgjengelig for mange. Tilsynet har dokumentert at digitaliseringen i NAV har bidratt til bedre tilgjengelighet for mange brukere, men at de digitale løsningene også utgjør en barriere for en del. Mange NAV-kontorer har kort åpningstid og er vanskelig tilgjengelig på telefon. Tilsynet påpeker at for at NAV skal fungere som et sosialt sikkerhetsnett, må disse barrierene bygges ned slik at alle kan få nødvendig hjelp til riktig tid.¹⁴⁴ Barrierene Helsetilsynet omtaler gjelder i stor grad for mange fattige EU-migranter, som ofte har begrenset digital tilgang og/eller språkproblemer. I tillegg har en del arbeidsinnvandrere hatt ydmykende opplevelser hos NAV tidligere og kvier seg for å oppsøke et NAV-kontor på nytt.¹⁴⁵ Alle disse barrierene bidrar til et underforbruk av velferdsytelser blant en del arbeidsinnvandrere.

140. SSB (2022c).

141. NOU 2022: 18.

142. Nærmere omtalt i vårt høringssvar til NOUen: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2022-18-mellom-mobilitet-og-migrasjon/id2959506/?uid=da5eb91f-2f8f-46c4-9f45-a8e24ee66823>

143. Også omtalt i Synnes (2022a).

144. <https://www.helsetilsynet.no/presse/nyhetsarkiv/2022/landsomfattende-undersokelse-av-tilgjengelighet-til-sosiale-tjenester-i-nav/>

I etterkant av rapporten vedtok Stortinget at regjeringen må sørge for at de svakeste brukerne er sikret et tilgjengelig og åpent NAV. De ba regjeringen legge fram forslag til retningslinjer, utvide åpningstider, opprette lokale vakttelefoner og sikre nødvendige ressurser til å gjennomføre endringer.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=90813>

145. Synnes (2022a).

Organisasjonene som tilbyr gratis rettshjelp og veiledning til arbeidsinnvandrere, mottar mange henvendelser, og dagens tilbud dekker ikke behovet. Både Frelsesarmeen, Caritas, Jussbuss og Kirkens Bymisjon har stor pågang og melder om et stort udekket rettshjelpsbehov blant fattige arbeidsinnvandrere. Mange av sakene organisasjonene mottar gjelder offentlige ytelser som dagpenger, sykepenger og sosialhjelp, og har svært stor velferdsmessig betydning for dem det gjelder.

I dag er informasjons- og bistandstiltak rettet mot utsatte arbeidsinnvandrere svært begrenset. Både regjeringens handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og NOUen om integrering av arbeidsinnvandrere foreslår å styrke informasjonsarbeidet overfor arbeidsinnvandrere, særlig i ankomstfasen.

Også rettshjelpstilbudet til utsatte arbeidsinnvandrere er i dag svært begrenset. De er i liten grad omfattet av den offentlige rettshjelpsordningen. Organisasjoner driver enkelte rettshjelpstiltak for målgruppa, men pågangen er stort og kapasiteten begrenset. Rettshjelpsutvalget, som utarbeidet forslag til ny rettshjelpslov, foreslo i 2020 å innføre lønnsinndrivelse som et prioritert område for rettshjelp.¹⁴⁶ Arbeidsintegreringsutvalget mener det er nødvendig å styrke bistanden og rettshjelpen til utsatte arbeidsinnvandrere og anbefaler blant annet å følge opp Rettshjelpsutvalgets forslag om å prioritere saker om lønnsinndrivelse.¹⁴⁷ Regjeringen har varslet at de vil legge fram forslag til ny rettshjelpslov våren 2023.¹⁴⁸

Mange arbeidsinnvandrere møter praktiske og strukturelle barrierer som hemmer tilgang til viktige velferdsgoder, og det mangler tiltak for å avhjelpe disse hindringene i form av lavterskeltiltak for informasjon, veiledning, oppfølging og rettshjelp. Konsekvensen er at mange arbeidsinnvandrere i dag lider betydelig rettstap.

146. NOU 2020: 5.

147. NOU 2022: 18, kapittel 18.

148. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/planlagte-saker-til-stortinget-varsesjonen-2023/id2960304>

6. Hvilke endringer trengs?

6.1 NYE REALITETER KREVER NYE SVAR

EUs østutvidelser har ført til økt mobilitet på kontinentet og rekordstor arbeidsinnvandring til Norge. Arbeidsinnvandringen har bidratt til å sikre norsk velferd gjennom økt sysselsetting og verdiskaping. Norske myndigheter har imidlertid gjort lite for å tilpasse det norske velferdssystemet til en ny situasjon med nye migrasjonsmønstre.

Med økt arbeidsinnvandring og mobilitet i Europa, har også fattige EU-borgere blitt en større gruppe migranter til Norge. De endrede realitetene speiles i liten grad i det norske rettslige og politiske rammeverket. Til tross for at fattige EU-migranter har vært synlig til stede i norske byer i over et tiår og er blant de aller mest utsatte og marginaliserte menneskene her i landet, finnes det svært få tiltak for å forbedre deres situasjon. Det finnes ikke norsk regelverk som sikrer de aller mest grunnleggende rettighetene for denne gruppa, som retten til å sove innendørs. Tersklene inn i mange velferdsordninger er høye, og også mange av dem som bor og jobber i Norge faller i dag utenfor.

Svaret på nye sosiale behov kan ikke være å avgrense eksisterende rammeverk og gjeldende politiske ambisjoner. Sosialpolitiske målsettinger om å avskaffe bostedsløshet og å dekke elementære sosiale behov for alle i samfunnet må også omfatte EU-migranter. De har rett til å oppholde seg i Norge og kan ikke defineres ut av den norske velferdsstaten.

Mange av de mest utsatte EU-migrantene er romer fra Romania. Romer er en grovt diskriminert og marginalisert minoritet i Europa, som opplever utstrakt trakassering og rasisme også i Norge. Mobile romers situasjon har så langt fått lite oppmerksomhet i norsk politikk og forvaltning. Det er stort behov for å forbedre denne gruppas levekår og forsterke innsatsen mot sosial ekskludering og diskriminering.

Allerede i 2014 uttalte Uteseksjonen i Oslo kommune følgende:

«Det er stor sannsynlighet for at Oslo i et langtidsperspektiv må innstille seg på at grupper med fattige turister og arbeidssøkende oppholder seg her. Denne utfordringen er politisk, den er humanitær og den er helse- og sosialfaglig. Og jussen oppleves som en uklar veiviser på feltet.»

Siden da har lite skjedd. I dag bærer ideelle organisasjoner en stor del av ansvaret både for å utvikle tilbud for fattige EU-migranter og for å sikre økonomien til de eksisterende tilbudene. Norske myndigheter må ha en mer aktiv tilnærming for å sikre denne gruppas grunnleggende rettigheter og få på plass adekvate tilbud. Stat og kommune må komme på banen med en konkretisering av hva slags politikk Norge skal møte fattige EU-migranter med, hvilke rettigheter EU-migranter har og hvilke virkemidler og tiltak som er egnet til å bekjempe bostedsløshet og uforsvarlige boforhold i denne gruppa.

Dagens utilstrekkelige rammeverk og restriktive praksis overfor bostedsløse EU-migranter får alvorlige konsekvenser for menneskene det gjelder. Ytelsene og bistanden til fattige EU-migranter er i dag minimal, og en del av de fattigste EU-migrantene i Norge har prekære sosiale behov som ikke blir dekket. Samtidig innebærer det at relativt enkle tiltak, som en utbygging av akuttovernattingstilbudet, vil utgjøre en betydelig forskjell for denne gruppas levekår. Antallet akutt bostedsløse EU-migranter er nokså begrenset, og det er fullt mulig å tilby akuttovernatting til alle som trenger det ved å skalere opp eksisterende tilbud.

Levekår og rettigheter for de mest utsatte EU-migrantene i Norge er viktige

samfunnsspørsmål som krever politiske svar. Norge må ta den nye europeiske mobiliteten på alvor og utvikle ordninger som speiler virkeligheten på bakken. Det er på høy tid at vi gir fattige EU-migranter politisk oppmerksomhet, sikrer deres grunnleggende rettigheter og styrker innsatsen for å bekjempe bostedsløshet i denne gruppa.

6.2 VI TRENGER ET MER DIFFERENSIERT VELFERDSTILBUD OG NYE TILTAK MOT BOSTEDSLØSHET

Å ha tak over hodet er et av de mest elementære behovene mennesker har, og norske myndigheters uttalte ambisjon er at ingen skal være bostedsløse. Som et resultat av målrettet innsats og en satsing på boligsosialt arbeid, har flere tusen nordmenn blitt løftet ut av bostedsløshet det siste tiåret.

Mange av de tradisjonelle virkemidlene for å bekjempe bostedsløshet eller bidra til sosial og økonomisk trygghet for innbyggere, passer dårlig for en del EU-migranter. Innsatsen er i dag rettet mot den bofaste befolkningen og tar ikke høyde for at det har utviklet seg mer differensierte former for medborgerskap.

I nordiske velferdsstater har sosiale rettigheter tradisjonelt vært knyttet til oppholdsrett. Utlendinger som får oppholdstillatelse, for eksempel som flyktninger eller på grunnlag av familieinnvandring, blir inkludert i velferdssystemet. Utlendinger uten oppholdsrett har tradisjonelt hatt begrenset adgang til landet og har heller ikke sosiale rettigheter her.

I dette systemet havner EU-migranter i en slags mellomposisjon. De har lovlig opphold og i en del tilfeller fast bosted i Norge, men er ikke nødvendigvis formelt bosatt her. Det er ofte snakk om personer med en løs eller usikker tilknytning til arbeidslivet som er i Norge i en ubestemt tidsperiode. Oppholdsstatusen er mer flytende, og den kan falle bort, for eksempel etter en lengre periode uten arbeid. Det eksisterende sosialrettslige regelverket er utviklet for andre grupper utlendinger, og passer dårlig for EU-migranter som ikke er fast etablert og formelt bosatt i Norge. Det er heller ikke utviklet nytt nasjonalt regelverk og ny politikk for denne gruppa, og Norge er ikke del av utviklingen av europeisk rammeverk og tiltak på feltet. Sosiale forhold for fattige EU-migranter er spørsmål som så langt har havnet i et politisk tomrom i Norge.

Det er altså en spenning mellom retten til mobilitet, som innebærer at flere fattige europeere kommer til landet, og de eksisterende norske velferdsordningene, som i stor grad forutsetter og er innrettet for bofasthet. Problemstillingene gjelder også store grupper arbeidsinnvandrere som bor og jobber i Norge, men som i dag ikke har tilgang til bostedsrelaterte velferdsordninger.

Det er på høy tid at det norske politiske og rettslige rammeverket oppdateres og tilpasses EU-migranter som har lovlig opphold og ofte sterk tilknytning til landet, men som ikke er fast etablert her. Målet er ikke nødvendigvis at alle skal inkluderes fullt ut i eksisterende velferdsordninger. Det er neppe hensiktsmessig å bruke de tradisjonelle verktøyene fra det boligsosiale arbeidet for å bekjempe bostedsløshet blant EU-migranter på kortvarige opphold. Ambisjonen om å avskaffe bostedsløshet må imidlertid gjelde alle, også EU-migranter uten fast bopel i Norge.

Hullene i dagens system må fylles ut med ny politikk og tilpassede rettigheter. Det trengs ny velferdspolitik, oppdatert regelverk og ordninger rettet mot migranter uten fast jobb og bolig. Det må utvikles et mer differensiert tilbud tilpasset ulike grupper EU-migranter med variasjon i profil, tilknytning og behov. Det må formuleres noen nasjonale standarder og utgangspunkt, samtidig som tilbudet må tilpasses forskjellige behov i ulike deler av landet.

Både velferdspolitiske og boligsosiale verktøy må tas i bruk i arbeidet mot bostedsløshet og dårlige boforhold blant EU-migranter. Arbeidet må omfatte både akutte og mer langsiktige tiltak, og forebygging og folkehelse bør stå sentralt. Å unngå at folk bor uforsvarlig eller havner på gata gjennom å tilby bistand så tidlig som mulig og på lavest mulig nivå, er gunstig både samfunnsmessig og for menneskene det gjelder. Alternativet til forebyggende arbeid er utstrakt bruk av akutttiltak, noe som både har store økonomiske, helsemessige og sosiale kostnader.

Politikken overfor fattige EU-migranter må være rettighetsbasert og bygge på de målsettingene og forpliktelsene som følger av internasjonale samarbeid Norge er del av. Den må også være basert på ambisjonene vi har satt for sosialpolitikken overfor andre grupper. Som et minimum må vi sørge for å oppfylle våre juridiske forpliktelser og politiske målsettinger om å dekke fattige EU-migranternes aller mest grunnleggende humanitære behov.

6.3 NORGE MÅ OPPFYLLE EKSISTERENDE INTERNASJONALE FORPLIKTELSER OG MÅLSETTINGER

Å bekjempe bostedsløshet gjennom å sikre akuttovernatting for alle og styrke arbeidsinnvandreres tilgang til bolig, er vedtatte målsettinger fra FN og EU. Norge har også menneskerettslige forpliktelser med samme innhold. Norge må sikre at disse internasjonale standardene blir gjennomført på nasjonalt nivå.

Norge har valgt å delta i et europeisk samarbeid med åpne grenser hvor også fattige europeere har rett til mobilitet. Diskusjonene om hvordan europeiske land svarer på grenseoverskridende bostedsløshet og utenforskap er høyst relevante også for oss, som et velstående land i et åpent europeisk arbeidsmarked med stor forflytning over landegrenser. Mennesker som har rett til å være i Norge, lever i dag under uakseptable forhold, og vi kan ikke fraskrive oss ansvar ved å peke på EU-organer eller hjemlandets myndigheter. Når vi høster store fordeler ved å hente arbeidskraft fra utlandet, må vi også ta vår del av ansvaret.

Regjeringen har gjentatte ganger uttalt at den vil føre en aktiv Europa-politikk og prioritere tett kontakt og samarbeid med kolleger i EU og europeiske institusjoner.¹⁴⁹ Denne målsettingen må også gjelde bekjempelse av bostedsløshet blant EU-migranter. Norge må delta i diskusjonene om felleseuropeiske svar på de sosiale problemene som følger av større mobilitet blant fattige europeere, og vi må bidra til å utvikle velferdspolitikken for de mest utsatte EU-migrantene. I likhet med alle EUs medlemsland, må Norge slå fast at ingen skal måtte sove ute av mangel på akuttovernattingstilbud og utarbeide strategier og tiltak på statlig og kommunalt nivå for å sikre at målsettingene nås. Regjeringen må bidra aktivt i det europeiske arbeidet for å bekjempe bostedsløshet og sikre grunnleggende rettigheter for alle.

Ikke minst må norske myndigheter sørge for at våre menneskerettslige forpliktelser overfor bostedsløse EU-migranter blir grundig utredet og ivaretatt. Både Europarådet og NIM legger til grunn at Norge har menneskerettslige forpliktelser om å tilby akuttovernatting til EU-migranter som i dag ikke overholdes. Både Sosialrettskomiteen og Europarådets menneskerettighetskommissær har uttalt at norske myndigheter er forpliktet til å tilby akuttovernatting til alle som oppholder seg her i landet, uavhengig av oppholdsstatus. ØSK-komiteen har uttalt at alle har krav på bo- og leveforhold som sikrer menneskelig verdighet, og at tak over hodet er en slik minstestandard som skal sikres for alle. Norske myndigheter synes å ha akseptert at det gjelder en slik forpliktelse.

For å sikre at bostedsløse EU-migranternes menneskerettigheter ikke krenkes, må Norge endre regelverk og praksis og få på plass et akuttovernattingstilbud med tilstrekkelig kapasitet over hele landet. Det er stort behov for regler som klargjør bostedsløse EU-migranternes rettigheter og kommunenes ansvar. Fram til det er på plass, må forvaltningens praktisering av sosialtjenesteloven og annet regelverk utøves i tråd med menneskerettighetene. Det innebærer å sikre at alle som har rettigheter etter Sosialpakten eller andre menneskerettighetstraktater, får overnattingstilbudet de har krav på.

149. Se blant annet Hurdalsplattformen: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252>

Menneskerettighetene sier ikke noe om hvordan et utvidet akuttovernattingstilbud skal reguleres og organiseres, og gjennomføringen av retten til husly kan gjøres på ulike måter. Det kan vedtas nye regler om akuttovernatting, eller eksisterende regelverk om midlertidig botilbud kan utvides til å omfatte flere. Myndighetene kan skalere opp kommunale overnattingstilbud, eller inngå avtaler med ideelle organisasjoner om å drifte akuttovernattinger. Sistnevnte løsning ble anbefalt i evalueringen av den statlige tilskuddsordningen for humanitære tilbud til tilreisende EØS-borgere. Begrunnelsen for dette var at organisasjoner kan drive billigere og har lang erfaring med å jobbe med målgruppa.¹⁵⁰ Det finnes altså ulike modeller for å styrke akuttovernattingstilbudet slik at det tilfredsstillende Norges menneskerettslige forpliktelser. Det sentrale er at myndighetene klargjør at alle som trenger det har rett til akuttovernatting og sikrer finansiering av tilbudene.

I tillegg til å styrke akuttovernattingstilbudet, er Norge folkerettslig forpliktet til å utarbeide troverdig statistikk over bostedsløshet. Norge må også utarbeide en plan for å bekjempe bostedsløshet, med praktiske og effektive tiltak som omfatter både regulering, finansiering og praktiske ordninger. For å ha troverdige tall og effektive tiltak, må den eksisterende norske boligsosiale strategien og kartleggingene av bostedsløshet i Norge enten oppdateres og utvides til også å omfatte EU-migranter, eller den må suppleres med egne tellinger og planer og tiltak for å bekjempe bostedsløshet i denne gruppa.

Norge har også en menneskerettslig forpliktelse til å jobbe for å gi alle som er bosatt i Norge tilgang til bolig av forsvarlig standard. Det innebærer at den boligsosiale innsatsen rettet mot arbeidsinnvandrere må forsterkes.

Å straffe personer for å sove ute er en kriminalisering av hjemløshet som er svært problematisk i et menneskerettslig perspektiv. Fattigdom kan ikke bekjempes med forbud og sanksjoner, men må møtes med sosiale og praktisk rettede tiltak. Forbud og straff vil i særlig grad mangle berettigelse når det ikke finnes alternativer til å overnatte utendørs. I tillegg får slike regler gjerne en diskriminerende virkning, hvor spesielt europeiske romer rammes hardt. Menneskerettighetene gir tungtveiende argumenter for å oppheve regelverk som forbyr og straffer utendørs overnatting.

6.4 ARBEIDSINNVANDRERES BOSITUASJON MÅ FORBEDRES

Kunnskapen om hvordan fattige arbeidsinnvandrere i Norge bor og hvor mange som er bostedsløse, er i dag svært begrenset. Mange har både en usikker arbeidssituasjon og begrensede sosiale rettigheter i Norge. Det er grunn til å tro at mange bor uforsvarlig eller usikkert, eller mangler et fast sted å bo. Et lite regulert leiemarked og et nedbygd offentlig boligtilbud rammer denne gruppa hardt, spesielt i de større byene, hvor utleiemarkedet er presset og prisnivået høyt. Europeiske arbeidsinnvandrere er forventet å klare seg på egen hånd i det norske systemet, og det er ikke utviklet egne regler eller tiltak for å forbedre denne gruppas boforhold og tilgang til bolig. Vi antar at ulovlige leieforhold og uakseptable boforhold er utbredt, og at mørketallene for bostedsløse arbeidsinnvandrere er store.

En del arbeidsinnvandrere får bolig gjennom arbeidsgiveren sin. Ifølge Arbeidstilsynet er boforholdene i mange tilfeller dårlige, særlig for utsatte utenlandske arbeidstakere som snakker lite norsk og engelsk og mangler informasjon om egne rettigheter.¹⁵¹ Når boligen er direkte knyttet til arbeidsforhold, innebærer det å miste jobben også risiko for å bli bostedsløs. Mange som får bolig gjennom arbeidsgiver jobber i konjunkturutsatte deler av arbeidslivet med stor ustabilitet og uforutsigbarhet, hvor det er mange kortvarige arbeidsforhold og hyppige oppsigelser. Faren for å bli bostedsløs er derfor helt reell for mange. Arbeidsinnvandrere som mister inntektsgrunnlag og bolig, og i tillegg har begrensede velferdsrettigheter i Norge, havner i en helt prekær situasjon.

Bostedsløshet blant migranter henger nært sammen med deres tilgang til velferdssystemet. I utgangspunktet skal europeiske arbeidsinnvandrere likebehandles med norske borgere i det norske velferdssystemet, men i praksis er det mange dette ikke gjelder for. Mange rettigheter

og ordninger er avgrenset til dem som bor her fast, og reglene for når en person anses å ha bosted i Norge er svært uklare og praktiseres strengt. Forvaltningens håndtering av disse sakene er preget av en forståelse av arbeidsinnvandrere som mobil og fleksibel arbeidskraft, noe som i stor grad påvirker hvilke rettigheter mange arbeidsinnvandrere med en løs tilknytning til arbeidslivet har.¹⁵² I dag står store grupper arbeidsinnvandrere utenfor viktige deler av velferdssystemet.

Dagens uklare regulering og strenge forvaltningspraksis bidrar til å forsterke risikoen for bostedsløshet og uforsvarlige boforhold for store grupper arbeidsinnvandrere. Å være sosialt utsatt er i dag et argument mot å få sosial beskyttelse, og en ustabil bosituasjon hever terskelen for å få offentlig bistand. Å mangle et fast sted å bo vektlegges negativt av NAV i vurderingen av om du har bopel i Norge, og dermed fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven. Skatteetaten krever som hovedregel dokumentasjon på at du eier eller leier bolig før du kan registreres som bosatt i Norge og får norsk personnummer og tilhørende rettigheter. Uten et fast sted å bo er det vanskeligere å få sosialhjelp, midlertidig botilbud, fastlege, bankID, bostøtte og andre boligsosiale tilbud. Dagens praktisering av regelverket innebærer altså at en del av dem som har størst behov for velferdstjenester, ikke anses å ha rett på dem. At mange arbeidsinnvandrere reelt er bosatt i Norge, men likevel ikke anses å ha bosted her, og konsekvensene det får, er problemstillinger som så langt har vært svært lite omtalt.

I tillegg til at en del arbeidsinnvandrere har begrensede rettigheter i Norge, er det mange som strever med å få tilgang til de rettighetene de faktisk har. Det kan skyldes mangel på kunnskap om egne rettigheter, vanskeligheter med å forfølge et krav eller med å manøvrere i et digitalisert og byråkratisk system. Problemene med et lite tilgjengelig NAV rammer denne gruppa ekstra hardt. I dag får arbeidsinnvandrere svært lite informasjon om sine rettigheter og plikter, lite veiledning og oppfølging i kontakt med myndighetsorganer, og de har svært begrensede rettigheter til rettshjelp. Konsekvensen er rettighetstap og et stort underforbruk av offentlige ytelser arbeidsinnvandrerne har krav på. De omfattende barrierene for å få tilgang til rettigheter forsterker denne gruppas marginaliserte posisjon.

Arbeidsinnvandreres velferds- og bosituasjon har nær sammenheng med risikoen for å utsettes for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Fattige arbeidsinnvandrere har allerede størst risiko for å utnyttes av kriminelle arbeidsgivere, og en vanskelig bosituasjon gjør dem ytterligere utsatt. Uten sikkerhet for grunnleggende behov er presset for å skaffe inntekt ekstra stort, og faren for utnyttning blir også større. Det skal også mer til for å bryte ut av et utnyttende arbeidsforhold hvis det medfører bostedsløshet, og det ikke finnes alternative botilbud tilgjengelig. Problemer knyttet til uforsvarlige boforhold for arbeidsinnvandrere er beskrevet i flere trusselvurderinger fra myndighetsorganer med ansvar for arbeidslivskriminalitet og annen økonomisk kriminalitet.¹⁵³

Å styrke arbeidsinnvandreres tilgang til forsvarlig bolig vil redusere risikoen for å bli utnyttet på arbeidsmarkedet. Til nå har innsatsen mot arbeidslivskriminalitet i hovedsak vært rettet mot arbeidsgiversiden og handlet om kontroll og sanksjon. Tiltak for å forbedre utsatte arbeidsinnvandreres bosituasjon og deres sosiale situasjon for øvrig, bør få en langt større plass i dette arbeidet. Bedre tilgang til velferdstjenester og styrket boligsosialt arbeid overfor fattige arbeidsinnvandrere må anses som viktige tiltak mot arbeidslivskriminalitet. I tillegg til å være viktige forebyggende tiltak, vil et styrket botilbud og sikkerhet for grunnleggende rettigheter gjøre ofre for arbeidslivskriminalitet mindre avhengige av den eller dem som utnytter dem, og dermed senke terskelen for å rapportere saker.

Et trygt sted å bo er dessuten en forutsetning for at arbeidsinnvandrere kan integreres i det norske samfunnet. En stabil bosituasjon og gode boforhold vil bidra til at flere arbeidsinnvandrere kan få en mer solid og permanent tilknytning til Norge og bli bedre integrert i arbeids-

150. Engebrigtsen og Haug (2018).

151. Arbeidstilsynet (2021).

152. Synnes (2021).

153. NTAES (2020). Økokrim (2020).

og samfunnsliv. Etter at arbeidsintegreringsutvalget la fram sine forslag til en ny integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere i desember 2022, er disse temaene høyt på den politiske agendaen. Det er viktig at politikken som nå utvikles på dette feltet omfatter tiltak for å forbedre fattige arbeidsinnvandreres boforhold og tilgang til bolig, og at målgruppa ikke avgrenses til dem som allerede er fast etablert i Norge.

Å sikre at arbeidsinnvandrere som reelt sett bor og jobber i Norge omfattes av bostedsbaserte velferdsordninger er et enkelt og målrettet tiltak for å forebygge bostedsløshet og dårlige boforhold blant europeiske arbeidsinnvandrere. Det trengs ny regulering med klarere vilkår for når arbeidsinnvandrere skal anses å ha bosted i Norge og inkluderes i ordinære velferdsordninger. Inntil det er på plass, må praktiseringen av gjeldende regelverk justeres. NAV og Skatteetatens innstramminger i forvaltningspraksis i form av strengere regeltolkning og dokumentasjonskrav for når en person anses å ha «bopel» eller være «bosatt» i Norge, må reverseres.

I tillegg trengs tiltak for å sikre at arbeidsinnvandrere faktisk får tilgang til ytelser og tjenester de har krav på. Praktiske og strukturelle barrierer må bygges ned, blant annet gjennom å styrke informasjonsarbeidet om arbeidstakeres rettigheter og plikter i Norge. Ikke minst trengs informasjonstiltak rettet mot de mest utsatte arbeidsinnvandrerne, og både innholdet som formidles og metodene for å nå ut til målgruppa må tilpasses dem som i dag er lengst unna hjelpeapparatet. Lavterskeltilbud for arbeidsinnvandrere må styrkes, og målgruppa må ha tilgang til tverrfaglig bistand og nødvendig oppfølging underveis i prosessen. Det trengs også et langt bedre rettshjelpstilbud. Utsatte arbeidsinnvandrere må få juridisk bistand og oppfølging, både overfor arbeidsgivere, i saker som gjelder lønnsstyveri og annen arbeidslivskriminalitet, og i kontakten med det offentlige hjelpeapparatet, som i dag ofte ikke ivaretar deres rettigheter og gir dem bistanden de har krav på. Både den offentlige rettshjelpsordningen og lavterskel rettshjelpstilbud for denne målgruppa må styrkes.

Nasjonal og kommunal boligpolitikk har så langt ikke tatt hensyn til at en stadig større gruppe arbeidsinnvandrere fra EU-land kan ha behov for andre boligløsninger enn en permanent og stabil befolkning. Det boligsosiale arbeidet overfor arbeidsinnvandrere må derfor styrkes. Det trengs tiltak for å sikre at det i praksis finnes nok boliger og innkvarteringsmuligheter, og at de er tilgjengelige for arbeidsinnvandrere. Boligene kan være nøkterne, men det er viktig at det finnes rimelige boalternativer med forsvarlig standard. I tillegg trengs tiltak for å forbedre arbeidsinnvandreres boforhold, for eksempel i form av styrket tilsyn og sanksjoner overfor den useriøse delen av utleiemarkedet.

Vi trenger mer kunnskap for å kunne gjennomføre treffsikre tiltak for å forbedre arbeidsinnvandreres bosituasjon. Omfanget av uakseptable boforhold bør kartlegges, og koblinger mellom bosituasjon og tilknytningsform til arbeidslivet bør undersøkes.

Det er også stort behov for en grundig gjennomgang av internasjonale forpliktelser knyttet til arbeidsinnvandreres sosiale rettigheter. Både menneskerettslige og EØS-rettslige krav til når arbeidsinnvandrere skal inkluderes i bostedsrelaterte velferdsordninger og hvilke forpliktelser Norge har til å sikre tilgang til bolig for denne gruppa, må undersøkes. Det er for eksempel verdt å utrede om Norges praksis med å nekte store grupper arbeidsinnvandrere å bli registrert som bosatt i Norge er i tråd med våre forpliktelser etter EUs unionsborgerdirektiv om rett til fri bevegelse og opphold. Det er også nødvendig å klarlegge Norges forpliktelser etter Sosialpakten artikkel 19 om migrantarbeidere, som blant annet sier at arbeidstakere med lovlig opphold ikke skal behandles mindre gunstig når det gjelder bolig. NIM har funnet at norske myndigheter har menneskerettslige forpliktelser som i dag ikke overholdes overfor arbeidsinnvandrere som bor og jobber her, men som ikke regnes å ha bosted her, og derfor har begrensede sosiale rettigheter.

7. Anbefalinger

1. Norske myndigheter må framskaffe statistikk og kunnskap om bostedsløshet og boforhold blant EU-migranter.

EU-migranter telles ikke ordentlig i forbindelse med de regelmessige kartleggingene av bostedsløse i Norge, og statistikken gir ikke et dekkende bilde av bostedsløshet i denne gruppa. SSBs boforholdsregister omfatter bare bosatte personer, og en stor gruppe EU-migranter er dermed ikke inkludert. For å kunne utvikle gode tiltak mot bostedsløshet og dårlige boforhold blant EU-migranter, trengs bedre kunnskap. Troverdige statistikk over bostedsløshet er også en menneskerettslig forpliktelse.

- EU-migranter må inkluderes i kartleggingene av bostedsløshet i Norge. Modellen for å kartlegge bostedsløse må oppdateres, og det må utarbeides tall for både bosatte og ikke-bosatte EU-migranter.
- Boforhold for utsatte arbeidsinnvandrere må kartlegges, og statistikken over EU-migranter som er vanskeligstilte på boligmarkedet må inkludere ikke-bosatte arbeidsinnvandrere.

2. Norske myndigheter må vedta og gjennomføre en strategi mot bostedsløshet blant EU-migranter.

Dagens boligsosiale strategi omfatter i liten grad EU-migranter. Det er stort behov for en overordnet plan for å forebygge og bekjempe bostedsløshet i denne gruppa.

Norge har en menneskerettslig forpliktelse til å gjennomføre nødvendige rettslige, økonomiske og praktiske tiltak for å bekjempe bostedsløshet, og rette særlig oppmerksomhet mot sårbare grupper. Strategien for å bekjempe bostedsløshet må ha forpliktende tidsfrister for å nå målsettingene og må gjennomgås jevnlig.

- Norske myndigheter må slå fast at nullvisjonen om bostedsløshet omfatter alle bostedsløse i Norge, inkludert EU-migranter.
- Den eksisterende boligsosiale strategien må enten oppdateres og utvides til å omfatte personer uten fast opphold, eller suppleres med egne tiltak og en egen plan for å bekjempe bostedsløshet i denne gruppa.

3. Norske myndigheter må vedta klarere regulering av sosiale rettigheter for EØS-borgere i Norge.

Til tross for at det har kommet et stort antall EØS-borgere til Norge de siste 10–15 årene, har ikke denne gruppas sosiale rettigheter i Norge vært et politisk tema. Relevante internasjonale forpliktelser er ikke ordentlig utredet, og politikere har ikke tatt stilling til hvilke regler som skal gjelde og hvordan regelverket skal oppdateres og tilpasses en ny situasjon med økt mobilitet og migrasjon i Europa.

Det eksisterende sosialrettslige regelverket passer dårlig og bærer preg av å være utformet for andre migrantgrupper med en annen rettslig status. Spørsmålet om hvordan sosialrettslige regler skal anvendes for EU-migranter, har i stor grad blitt overlatt til forvaltningsorganer. Etater som NAV og Skatteetaten har utviklet egen praksis overfor EU-migranter, med begrenset veiledning fra regelverket og med få formelle politiske føringer. I løpet av det siste tiåret har forvaltningspraksis blitt kraftig strammet inn på flere punkter. Resultatet av mangelfull regulering og restriktiv praksis er at mange EØS-borgere i Norge, inkludert personer som har bodd og jobbet i Norge i flere år, faller utenfor viktige velferdsordninger og står uten et sosialt sikkerhetsnett.

Det er stort behov for en grundig gjennomgang og klarere regulering av sosiale rettigheter for EØS-borgere i Norge. Et tydeligere regelverk vil styrke rettssikkerheten og sikre grunnleggende rettigheter for dem det gjelder, og dessuten være enklere å anvende for forvaltningsorganene.

- Norske myndigheter må aktivt ta stilling til og regulere hvilke sosiale rettigheter EØS-borgere i Norge skal ha. Reglene må både angi minimumsrettigheter som gjelder for alle og klarere regler for når EØS-borgere som bor i Norge skal inkluderes i ordinære ordninger.
- Nytt regelverk må bygge på grundige utredninger av Norges menneskerettslige forpliktelser og relevante EØS-rettslige forpliktelser.

4. Alle som trenger det, må få tilbud om akuttovernatting.

Norge har en menneskerettslig forpliktelse til å styrke dagens akuttovernattingstilbud. Europarådet har gjentatte ganger uttalt at norske myndigheter er forpliktet til å tilby akuttovernatting til alle som oppholder seg her i landet, uavhengig av oppholdsstatus. Gjennom FNs bærekraftsmål har vi forpliktet oss til å jobbe for at alle, særlig fattige og sårbare, har tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger innen 2030. EUs medlemsland har slått fast at ingen skal måtte sove ute på grunn av mangel på akuttovernattingstilbud.

Norge må styrke tilbudet til akutt bostedsløse i tråd med de internasjonale normene, og etablere akuttovernattingstilbud med tilstrekkelig kapasitet. Retten til å sove innendørs er en så grunnleggende rettighet at den må sikres for alle som oppholder seg i landet.

Akuttovernattingene må holde tilfredsstillende standard med tanke på helse, hygiene og sikkerhet. Personer med særlige behov for bistand eller skjerming på grunn av helse, rus eller annet må gis et tilpasset tilbud.

- Det må slås fast i lov eller forskrift at alle som trenger det har rett til akuttovernatting.
- Alle norske kommuner må etablere akuttovernattingstilbud med tilstrekkelig kapasitet, enten ved å etablere egne tilbud eller ved å inkludere flere i eksisterende overnattingstilbud.
- Myndighetene må sørge for nødvendig finansiering av akuttovernattingstilbudene.

5. Norske myndigheter må sikre at arbeidsinnvandrere som bor og jobber i Norge inkluderes i velferdssystemet.

I dag står mange arbeidsinnvandrere utenfor viktige velferdsordninger. De har begrensede sosiale rettigheter fordi de ikke anses å ha bosted i Norge, selv om de kan ha bodd og jobbet her i flere år. Det er altså en stor gruppe mennesker som betaler skatt og bidrar til den norske velferden, men som i dag nektes tilgang til helt sentrale velferdsytelser, som sosialhjelp, fastlege og midlertidig botilbud. Praksisen er urimelig, og har brutale konsekvenser for dem det gjelder.

Tersklene inn i velferdssystemet har blitt høyere, blant annet fordi forvaltningspraksis er strammet inn på flere punkter. Regeltolking og dokumentasjonskrav har blitt strengere, uten at lov og forskrift er endret. Det er særlig de mest utsatte arbeidsinnvandrerne, med en løs tilknytning til arbeidslivet, som rammes. Å mangle stabilt arbeid og ordnede boforhold gir i dag dårligere sosiale rettigheter. Å være sosialt utsatt gjør det altså vanskeligere å få sosial beskyttelse. Dagens praktisering av regelverket forsterker marginalisering av allerede utsatte grupper, øker risikoen for utnyttning, og er et betydelig hinder for integrering av arbeidsinnvandrere.

Mange utsatte arbeidsinnvandrere har dessuten store vanskeligheter med å få tilgang til de rettighetene de faktisk har. En del snakker lite norsk og engelsk, mangler kunnskap om systemet og sine rettigheter i Norge og strever med å manøvrere på egen hånd i et digitalisert og byråkratisk system. Mange arbeidsinnvandrere opplever et stort rettighetstap på grunn av slike barrierer.

Norge må ta et større ansvar og sikre at arbeidsinnvandrere som reelt sett er bofaste, får tilgang til bostedsrelaterte velferdsytelser. Både juridiske, strukturelle og praktiske hindre for å få tilgang til sosiale rettigheter må bygges ned.

- Arbeidsinnvandrere som har bodd og jobbet i Norge i seks måneder må få personnummer. Skatteetatens dokumentasjonskrav for hvem som anses bosatt må lempes, slik at de ikke står i veien for at arbeidsinnvandrere som reelt sett bor her, får tilgang til viktige rettigheter.
- Informasjonen til arbeidsinnvandrere om betydningen av å registreres som bosatt i Norge må styrkes.
- EØS-borgere med oppholdsgrunnlag ut over tre måneder må anses å ha bopel i Norge, og dermed få fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven. Innstrammingene i NAVs praksis på dette punktet må reverseres.
- Integreringstiltak for arbeidsinnvandrere må inkludere alle som reelt sett bor og jobber i Norge, ikke bare dem som er formelt bosatt.
- Informasjonsarbeid, lavterskel bistandstiltak og rettshjelp for utsatte arbeidsinnvandrere må styrkes, slik at de får tilgang til rettighetene de faktisk har.

6. Boligsosialt arbeid rettet mot arbeidsinnvandrere må styrkes.

Til forskjell fra flere andre utsatte grupper, omtales ikke EU-migranter og arbeidsinnvandrere i regjeringens strategi for den boligsosiale politikken, og tiltak på feltet er ikke innrettet for dem.

For å forebygge bostedsløshet, må arbeidet for å sikre tilgang til bolig og forbedre boforhold for arbeidsinnvandrere styrkes. Eksisterende virkemidler og tiltak må tilpasses og suppleres så det treffer bedre for denne målgruppa. Det er viktig at arbeidet omfatter arbeidsinnvandrere i en tidlig fase, og ikke bare dem som allerede er godt etablert og formelt bosatt i Norge.

- Fattige EU-migranter bør defineres som en prioritert målgruppe blant vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet og for bedre integrering av arbeidsinnvandrere må omfatte tiltak for å forbedre arbeidsinnvandreres posisjon og tilgang til bolig.
- Det bør utvikles et større mangfold av botilbud, med egne løsninger særlig tilpasset denne målgruppa, for eksempel piloter for nøkterne og rimelige botilbud tilpasset arbeidssøkere og arbeidstakere i en etableringsfase.
- Det må etableres flere egnede boliger for utsatte arbeidsinnvandrere, for eksempel gjennom å bruke tilskudd til utleieboliger til å utvikle egnede botilbud for målgruppa.
- Tiltak for å forbedre arbeidsinnvandreres boforhold må styrkes, for eksempel i form av mer tilsyn og sterkere sanksjoner overfor den useriøse delen av utleiemarkedet.

7. Lovgivning som kriminaliserer bostedsløshet må fjernes.

Senter for menneskerettigheter har slått fast at det vil utgjøre menneskerettighetsbrudd å bortvise personer som ikke har andre overnattingsalternativer. Bostedsløshet er et sosialt problem som ikke kan håndteres med kriminalpolitiske virkemidler. Å straffe personer for å mangle et sted å bo, er en dobbel fraskrivelse av ansvar.

- «Soveforbud» i lokale politivedtekter må fjernes.
- Stortinget bør vedta at kommuner ikke har anledning til å kriminalisere bostedsløshet.

8. Norge må delta aktivt i det internasjonale arbeidet for å bekjempe bostedsløshet blant migranter.

Bekjempelse av bostedsløshet og innsats for å styrke tilgang til bolig for fattige og sårbare grupper står høyt på agendaen i både FN og EU. Norge må slutte opp om de internasjonale standardene og målsettingene og utvikle strategier, rammeverk og tiltak for å gjennomføre dem nasjonalt.

- Norge må bidra til gjennomføringen av Den europeiske plattformen for å bekjempe bostedsløshet. Norske myndigheter må forplikte seg til de samme målsettingene, standardene og tiltakene som EUs medlemsland og delta i kunnskapsutveksling og samarbeid om temaet.
- Norge må sikre at gjennomføringen FNs bærekraftsmål om å gi alle tilgang til bolig også omfatter EU-migranter. Regjeringens handlingsplan for å gjennomføre bærekraftsmålene må suppleres med tiltak for å bekjempe bostedsløshet i denne gruppa.

Kilder

Amnesty International (2018). Sweden: A cold welcome: Human rights of Roma and other 'vulnerable EU citizens' at risk. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur42/9403/2018/en>

Arbeidsdepartementet (2011). Høringsnotat. Utkast til forskrift til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. https://www.regjeringen.no/contentassets/3f9076b2dcd348c49fa4342d22c7dfc1/chs_horingsnotat_pdfformat.pdf

Arbeidsdepartementet (2013). Høring av utkast til endring i forskrift om sosiale tjenester til personer uten fast bopel i Norge – kortvarig akutthjelp. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-utkast-til-endring-i-forskrift/id732872>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2021). Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/test/id2928944>

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018). Veileder for NAV-kontoret ved vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere (revidert 2022). <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/helse-omsorg-og-sosialtjenester/okonomisk-sosialhjelp/veileder-for-nav-kontoret-ved-vurdering-av-lovlig-opphold-for-eos-borgere-revidert-11.10.22.pdf>

Arbeidsmiljøloven (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (LOV-2005-06-17-62). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>

Arbeidstilsynet (2021). Høringsbrev 2021 – Forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene og forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser. <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/bf744a0894dd4a87b8ced9ce031f32e7/horingsbrev.pdf>

Arbeidstilsynet (2022). Ulykker i bygg og anlegg – rapport 2022. Samarbeid for sikkerhet i bygg og anlegg. <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/1715bdd4ec5943358b024e206969a5d4/kompass-rapport-01-2022-ulykker-bygg-og-anlegg>

Arbeidstilsynet (uten år). Innkvartering av arbeidstakere. Krav til innkvarteringen. <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/innkvartering-av-arbeidstakere/#Kravtilinnkvarteringen>

Brunovskis, Anette og Ødegård, Anne Mette (2022). Grov utnyttning av utenlandske arbeidstakere. Gråsonen mellom det regulære arbeidslivet og menneskehandel. Fafo. (Fafo-rapport 2022:14).

Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester i Oslo kommune (2023). Bostedsløse EØS-migranternes rett til husly. Brev fra byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester i Oslo kommune til Norges institusjon for menneskerettigheter datert 31.1.2023.

Commissioner for Human Rights, Council of Europe (CommHR) (2015), Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Norway from 19 to 23 January 2015. [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2015\)9](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2015)9)

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). (1990).
General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations.
<https://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). (1991). General Comment No.
4: The Right to Adequate Housing. <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>

Den reviderte europeiske sosialpakt (1996). Norsk (uoffisiell) oversettelse av traktaten:
Norwegian A6. rev. Charter.pdf. <https://rm.coe.int/168047e176>

Dyb, Evelyn og Zeiner, Hilde (2021). Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging.
By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Bostedslose%20i%20norge%202020.pdf>

Engebrigtsen, Ada og Haug, Are Vegard (2018). Evaluering av tilskuddsordningen
for humanitære tiltak til tilreisende EØS-borgere som tigger. NOVA Notat 2/18.
Oslo Metropolitan University – OsloMet: NOVA.
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5213>

EU-kommisjonen (2022). Governance, work programme and way forward for the European
Platform on Combatting Homelessness 2022–2024. <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/xc1fxetp/the-work-programme-timeline-for-the-platform.pdf>

Europarådet (2023). Accepted provisions of the European Social Charter.
<https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/provisions-of-the-charter>

European Committee of Social Rights (ECSR) (2018). Digest of the Case Law of the European
Committee of Social Rights. <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>

European Committee of Social Rights (ECSR) (2011). Conclusions 2011 –
Norway – Article 31-2. <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2011/def/NOR/31/2/EN>

European Committee of Social Rights (ECSR) (2015). Conclusions 2015 –
Norway – Article 31-2. <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2015/def/NOR/31/2/EN>

Folkeregisterloven (2016). Lov om folkeregistrering (LOV-2016-12-09-88).
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-12-09-88>

Forskrift om politivedtekt, Oslo (2007) (FOR-2007-06-06-577). Oslo kommune.
<https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2007-06-06-577>

Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket (2011).
(FOR-2011-12-16-1255) Helse- og omsorgsdepartementet.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1255>

Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge (2011).
(FOR-2011-12-16-1251) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1251>

Hellerslia, Thom Arne (2018). Uttalelser fra FN-komiteene – en strukturell analyse.
Jussens Venner, nr. 53 (2018), s. 71–111.

Justis- og politidepartementet (1998). Ot prp nr. 3 (1998–1999).

Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-3-1998-99/id159284>

Justis- og politidepartementet (1999). Rundskriv G-45/99. Menneskerettsloven –

lov 21. mai 1999, nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-4599/id108526>

Kommunal- og regionaldepartementet (2003). EU-utvidelsen, arbeidstakere og velferdsordninger. Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/eu-utvidelsen-arbeidstakere-og-velferdso/id105948>

Kommunal- og distriktsdepartementet (2020a). Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den boligsosiale politikken 2020–2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470>

Kommunal- og distriktsdepartementet (2020b). Vedlegg 1 til den boligsosiale strategien.

Vanskeligstilte på boligmarkedet – Antall og utvikling.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/vedlegg-1-vanskeligstilte-pa-boligmarkedet-antall-og-utvikling.pdf>

Kommunal- og distriktsdepartementet (2021a). Prop. 132 L (2021–2022).

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-132-l-20212022/id2919288>

Kommunal- og distriktsdepartementet (2021b). Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030, Meld. St. 40 (2020–2021).

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554>

Lisboa-erklæringen (2021). Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1550&langId=en>

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (2022). (LOV-2022-12-20-121).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-12-20-121>

Lynnebakke, Brit; Søholt, Susanne; Ødegård, Anne Mette; Eldring, Line (2012). Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked. Norsk institutt for by- og regionforskning (Samarbeidsrapport NIBR/FAFO 2012).

Menneskerettsloven (1999). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

LOV-1999-05-21-30. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>

Misje, Turid (2020). Social work and welfare bordering: The case of homeless EU migrants in Norway. *European Journal of Social Work* 23(3): 401–413.

Misje, Turid (2021). Queuing for food and playing lottery for beds: A parallel social service system and the lived experiences of humanitarian service provision to homeless EU migrants in Norway. *Nordic Social Work Research* 11(2), 103–116.

Misje, Turid (2022). The precarious inclusion of homeless EU migrants in Norwegian public social welfare: Moral bordering and social workers' dilemmas. *Critical Social Policy*, 42(3), 448–468.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) (2020). Menneskerettighetene i Norge 2019. NIMs årsmelding, dokument 6 (2019–2020).

<https://www.nhri.no/arsmelding/arsmelding2019>

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) (2021). Kommuner og menneskerettigheter. Rapport fra Norges institusjon for menneskerettigheter.

<https://www.nhri.no/rapport/kommuner>

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) (2022). Bostedsløse EØS-migranternes rett til husly. Utredning. Norges institusjon for menneskerettigheter.

<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/01/Bostedsløse-EOS-migranternes-rett-til-husly-utredning.pdf>

Norsk senter for menneskerettighet ved Universitetet i Oslo (SMR) (2014).

Årbok om menneskerettigheter i Norge 2013.

<https://www.jus.uio.no/smr/forskning/publikasjoner/arbok/docs/arbok-2013.pdf>

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo (NI) (2015). Temarapport. Kriminalisering av hjemløshet i Oslo: en undersøkelse.

https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2017/11/Temarapport_Kriminalisering-av-hjeml%C3%B8shet-i-Oslo.pdf

NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter. Justis- og politidepartementet.

NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496>

NOU 2011: 15 Rom for alle – En sosial boligpolitikk for framtiden. Kommunal- og

distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-15/id650426>

NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU. Utenriksdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/?ch=1>

NOU 2020: 5 Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven).

Justis- og beredskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-5/id2700210>

NOU 2022: 18 Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-18/id2950726>

NTAES (2020). Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020.

Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter.

<https://ntaes.no/reports/NTAES%20Rapport%20Situasjonsbeskrivelse%202020.pdf>

Regjeringen (2022). 20th National Report on the implementation of the European Social Charter. <https://rm.coe.int/rap-rcha-nor-20-2023/1680aa5262>

Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00). (2012).

<https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

Síndica de Greuges de Barcelona (2020). El sensellarisme a la ciutat de Barcelona.

https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2021/11/Resum-Sensellar_OK-1.pdf

Sosial- og ambulant akuttjeneste i Oslo kommune (SAA) (u.å.) Sosial ambulant akuttjeneste – rutiner og behandling av personer som henvender seg med søknad om akutt og midlertidig hjelp (ikke datert). Tilsendt fra byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester i Oslo kommune per e-post 12.10.2022.

Sosialtjenesteloven (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=sosialtjenesteloven>

Statistisk sentralbyrå (SSB) (2022a). Hvem er arbeidsinnvandrerne fra de nyeste EU-landene?

<https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/hvem-er-arbeidsinnvandrerne-fra-de-nyeste-eu-landene>

Statistisk sentralbyrå (SSB) (2022b). Tabell 1. Arbeidsinnvandring etter år, fra EU-11.

<https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/hvem-er-arbeidsinnvandrerne-fra-de-nyeste-eu-landene/tabell-1.arbeidsinnvandring-etter-ar-fra-eu-11>

Statistisk sentralbyrå (SSB) (2022c) Den grenseløse arbeidskraften. SSB analyse 2022/4.

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/den-grenselose-arbeidskraften>

Stortingets justiskomité (1999). Innstilling frå justiskomiteen om lov om styrking av menneskerettane si stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Innst. O. nr. 51 (1998–1999).

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/1998-1999/inno-199899-051/?lvt=0>

Synnes, Katrine Mayora (2021). Guarding the borders of the Norwegian welfare state.

How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants.

Nordic Social Work Research 11 (2). s 169–182.

Synnes, Katrine Mayora (2022a). Når terskelen til velferdsstaten blir for høy. Arbeidsledige

polske migranternes erfaringer. Tidsskrift for velferdsforskning 25 (2). s 1–13.

Synnes, Katrine Mayora (2022b). «Jeg har ingen grunner til å dra tilbake». Vurderinger av

retur fra ståstedet til polske migranter i prekære livssituasjoner i Norge. Norsk sosiologisk tidsskrift. 6 (6). s 1–16.

Uteseksjonen i Oslo kommune (2014). Bostedsløs. Midlertidig adresse: Oslo sentrum. Intern

rapport. <https://www.ivarjohansen.no/images/stories/pdf/rapportuteseksjonen01072014.pdf>

Uteseksjonen i Oslo kommune (2018). Oppsummeringsrapport: Felles feltarbeid med fokus på bostedsløse tilreisende EØS-borgere – Velferdsetaten/Uteseksjonen, Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen (oktober 2017–mars 2018).

Utlendingsforskriften (2009). Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (FOR-2009-10-15-1286). Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet.

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-10-15-1286>

Utlendingsloven (2008). Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (LOV-2008-05-15-35). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>

Økokrim (2020). Økokrims trusselvurdering 2020.

<https://www.okokrim.no/oekokrims-trusselvurdering-2020.6304950-549350.html>



Rom for alle

kirkensbymisjon.no