

Navs plikt til å vurdere vilkåret om «lovlig opphold» ved søknad om økonomisk stønad

16.11.2021 (2021/281)

Saken gjelder søknad om økonomisk stønad for en person som ikke er norsk statsborger. Hun har hatt opphold i Norge etter EØS-regelverket i utlendingsloven. For å ha fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven er det blant annet et vilkår at man har lovlig opphold i Norge. Både Nav og Statsforvalteren mente at søkeren ikke hadde dokumentert slikt lovlig opphold – verken av midlertidig eller varig karakter. Når det gjaldt spørsmålet om søkeren hadde såkalt varig opphold, viste Nav til at hun hadde en søknad om varig oppholdskort til behandling hos utlendingsmyndighetene. Utover dette ble det ikke gjort noen nærmere vurdering av om søkeren hadde oppnådd varig oppholdsrett, til tross for at en slik varig oppholdsrett kan inntre automatisk. Da søknaden om oppholdskort ikke var avgjort, mente Nav-kontoret at søkeren ikke hadde dokumentert lovlig opphold i Norge, og avslo søknaden om økonomisk stønad.

Sivilombudet er kommet til at Nav skulle ha vurdert om søkeren hadde lovlig opphold, også når utlendingsmyndighetene ikke har tatt stilling til dette. Det gjelder både opphold av midlertidig og varig karakter. Ombudet har bedt Statsforvalteren om å sørge for at Nav gjør en ny vurdering av søknaden om økonomisk stønad. Videre har ombudet bedt Arbeids- og

velferdsdirektoratet om å oppdatere veilederen til Nav-kontorene for søknader som omfatter utenlandske søkere med opphold etter EØS-regelverket i samsvar med ombudets syn, samt å vurdere om det er grunn til også å oppdatere Navs rundskriv til sosialtjenesteloven med tilhørende forskrift.

Sakens bakgrunn

Klageren er marokkansk statsborger, og har bodd i Norge siden 2015. Oppholdsgrunnlaget hennes i Norge har bygd på utlendingsloven § 114, som gir oppholdsrett utover tre måneder for familiemedlemmer til en EØS-borger med oppholdsrett i Norge. Sommeren 2020 ble klageren separert fra ektemannen, som var EØS-borger. I oktober 2020 søkte hun om økonomisk stønad til mat, husleie, strøm og klær. Hun hadde et oppholdskort som utløp to måneder før hun fremsatte søknaden om økonomisk stønad, men hun hadde søkt om varig oppholdskort. Denne søknaden var ikke avgjort av utlendingsmyndighetene da Nav behandlet søknaden om økonomisk stønad.

Klageren fikk avslag på søknaden sin av Nav, og hun brakte saken inn for klageinstansen, Statsforvalteren i Oslo og Viken. Begrunnelsen for avslaget var at hun ikke hadde dokumentert at hun hadde lovlig opphold i Norge på søknadstidspunktet – verken rett til opphold utover tre måneder eller såkalt varig oppholdsrett. Nav la derfor til grunn at hun ikke hadde fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven, jf. § 2 og forskrift 16. desember 2011 nr. 1251 om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge. Hun hadde altså ikke rett til økonomisk stønad, men Nav innvilget henne redusert stønad til livsopphold for en periode. Statsforvalteren opprettholdt vedtaket, med den endring at Nav-kontoret måtte vurdere hvorvidt hun på søknadstidspunktet hadde rett til nødhjelp.

I klagen til Sivilombudet anførte klagerens advokat at Nav og Statsforvalteren ikke kunne avslå søknaden om økonomisk stønad uten å foreta en vurdering av om hun på søknadstidspunktet hadde fått varig oppholdsrett etter utlendingsloven § 116. Oppholdsrett i Norge var avgjørende for om hun hadde fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven. Denne feilen innebar et brudd både på norsk lov og EØS-retten som Norge er forpliktet av.

Våre undersøkelser

Saken er behandlet av setteombudet. Grunnen til dette er at saken omfatter Oslo kommune v/Nav som innklaget underordnet organ. Stortinget har bestemt at sivilombud Hanne Harlem frem til 31. desember 2021 er inhabil til å behandle alle slike saker. For denne perioden har Stortinget valgt undertegnede som fast setteombud.

Vi besluttet å undersøke saken med Statsforvalteren i Oslo og Viken hva gjaldt spørsmålet om vurderingen av om klageren hadde lovlig opphold i Norge på søknadstidspunktet. Blant annet stilte vi Statsforvalteren spørsmål om hvorfor de i vedtaket tilsynelatende hadde vurdert vilkårene i utlendingsloven § 114 om oppholdsrett i mer enn tre måneder for familiemedlemmer til EØS-borgere, men ikke hvorvidt klageren hadde oppnådd rett til varig opphold etter utlendingsloven § 116. Vi ba også om Statsforvalterens syn på om vedtaket var i tråd med Norges EØS-rettslige forpliktelser.

Statsforvalteren svarte at de ikke har myndighet til å vurdere bestemmelsene i utlendingsloven – det er opp til utlendingsmyndighetene – og understreket derfor at de i vedtaket ikke hadde vurdert klagerens oppholdsrett etter utlendingsloven, verken etter

§ 114 eller § 116. Nav og Statsforvalteren har kun myndighet til å vurdere om hun hadde dokumentert at hun hadde lovlig opphold på søknadstidspunktet. På spørsmålet om Norges EØS-rettslige forpliktelser, svarte Statsforvalteren at de forholdt seg til gjeldende regler i sosialtjenesteloven, tilhørende forskrifter og rundskriv, samt den skriftlige veilederen utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet for Nav-kontorene ved vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere.

På bakgrunn av svaret fra Statsforvalteren fant ombudet også grunn til å ta opp saken med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi ba blant annet om direktoratets syn på hvorvidt Nav må gjøre en foreløpig vurdering av om en søker har lovlig opphold når han eller hun søker om økonomisk stønad, der utlendingsmyndighetene ikke har vurdert dette. Dagens praksis så ut til å innebære at søknader om økonomisk stønad faller forskjellig ut, avhengig av om utenlandske søkere har fått utstedt (varig) oppholdskort fra utlendingsmyndighetene. På den måten kan utlendingsmyndighetenes saksbehandlingstid få avgjørende betydning for søkerens rett til økonomisk stønad. På denne bakgrunn ba vi om direktoratets syn på om ulikhetene er forenlig med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Svaret fra direktoratet fremgår av redegjørelsen nedenfor.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt

Sosialtjenesteloven gjelder for alle som oppholder seg i riket, jf. sosialtjenesteloven § 2. Bestemmelsen gir likevel adgang til i forskrift å begrense anvendelsen av loven for personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel her.

Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i riket er en slik begrensning. Forskriften § 4 første ledd bestemmer at personer som ikke har lovlig opphold i riket kun har rett til opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven. Det kan likevel ytes blant annet økonomisk stønad dersom vedkommende er i en nødssituasjon, jf. annet ledd. Etter forskriften § 5 kan Nav kreve at søkeren dokumenterer at han eller hun har lovlig opphold her.

Søknader om økonomisk stønad avgjøres av Nav i første instans. Statsforvalteren er klageinstans.

Utlendingsloven har særlige regler om innreise til Norge og opphold her for personer som er borgere av et EØS-land og for deres familiemedlemmer, jf. kapittel 13 i loven. Reglene er ment å gjennomføre Norges forpliktelser etter Unionsborgerdirektivet (2004/38/EF). EØS-borgere har rett til å oppholde seg i Norge inntil tre måneder, jf. § 111. Dersom man kan dokumentere ett av oppholdsgrunnlagene som er listet opp i § 112, har man rett til opphold også utover tre måneder. Det er da et krav om at personen må registrere seg, og det utstedes et registreringsbevis av utlendingsmyndighetene, jf. § 117. Borgere av EØS-land som har hatt sammenhengende lovlig opphold i riket i fem år, får varig oppholdsrett, jf. § 115.

For personer som ikke selv er fra et EØS-land, men som er familiemedlemmer til EØS-borgere, er oppholdsretten avledet av EØS-borgerens (referansepersonens) oppholdsrett i Norge. Det vil si at deres rett til opphold avhenger av at også referansepersonen har oppholdsrett her. Familiemedlemmer til EØS-borgere har rett til opphold utover tre måneder etter § 114, og må da skaffe seg et oppholdskort, jf. § 118.

Varig oppholdsrett reguleres av § 116. På samme måte som for EØS-borgere, får man varig oppholdsrett etter fem år når vilkårene er oppfylt. Det er ikke nødvendig å søke om varig oppholdsrett. Derimot gis det etter søknad til utlendingsmyndighetene varig oppholdsbevis for EØS-borgere, og varig oppholdskort for familiemedlemmer som ikke selv er EØS-borgere, jf. utlendingsloven § 119, gitt at vilkårene for varig opphold er oppfylt.

I tillegg til rundskriv R35-00 til sosialtjenesteloven, som også gjelder forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge, har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet en veileder for Nav-kontorene ved vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere. Vi vil gå nærmere inn på dette under punkt 2 nedenfor.

2. Spørsmålet om Nav må gjøre en foreløpig vurdering av om en utenlandsk søker har lovlig opphold i Norge

2.1 Lovgivningen

Arbeids- og velferdsdirektoratet har presisert at sosiale tjenester er et kommunalt ansvar. Direktoratet har ikke en direkte styringslinje overfor Nav-kontorene og Statsforvalteren, og derfor verken kompetanse eller myndighet til å overprøve vedtak i enkeltsaker om økonomisk stønad. Ombudet fant det likevel nødvendig å undersøke saken med direktoratet i tillegg til Statsforvalteren, tatt i betraktning direktoratets ansvar som fagdirektorat. Som nevnt ovenfor er både rundskrivet til den aktuelle forskriften og veilederen til Nav-kontorene, utarbeidet av direktoratet.

Slik Arbeids- og velferdsdirektoratet også legger til grunn, er det utlendingslovens regler for når en utenlandsk statsborger har lovlig opphold i Norge, som er avgjørende etter sosialtjenesteloven og tilhørende forskrift. Vurderingen som Nav og Statsforvalteren gjør av lovlig opphold-begrepet får

likevel ikke betydning utover rettighetene som følger av sosialtjenesteloven og forskriftene. Navs vurdering er altså ikke på noen måte bindende for utlendingsmyndighetene.

Direktoratet skriver at det er nødvendig at Nav krever fremlagt dokumentasjon på lovlig opphold når en utenlandsk statsborger søker om ytelser eller tjenester etter sosialtjenesteloven, ettersom dette er et vilkår for å få fulle rettigheter etter loven. Hjemmelen for å kreve slik dokumentasjon følger av forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge § 5.

Etter direktoratets oppfatning skal ikke Nav gjøre en foreløpig vurdering av om en søker har lovlig opphold eller varig oppholdsrett etter utlendingsloven, men Nav skal vurdere om personen kan *dokumentere* slikt lovlig opphold – enten det er tale om lovlig opphold utover tre måneder – eller varig opphold.

Når det gjelder oppholdsrett utover tre måneder (ikke varig) for EØS-borgere og deres familiemedlemmer, forstår vi svaret fra direktoratet slik at det ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelig at søkeren legger frem et registreringsbevis/oppholdskort som viser at personen har oppholdsrett etter utlendingsloven § 112. Det skyldes at et slikt bevis bare er et øyeblikksbilde av personens oppholdsrett. Oppholdsgrunnlaget kan ha endret seg etter utstedelsen av et slikt bevis, og annen dokumentasjon på søkerens oppholdsgrunnlag bør derfor fremlegges i tillegg. Vi legger til grunn at dette også gjelder for familiemedlemmene til EØS-borgere, jf. § 114. Direktoratet viser til at dette er med på å sikre rettighetene til EØS-borgere i Norge, da de i mindre grad er avhengig av oppdatert dokumentasjon fra utlendingsmyndighetene for at de skal få oppfylt sine rettigheter.

Når det gjelder varig oppholdsrett, er det enighet om at dette er en rett som inntreffer automatisk, gitt at vilkårene er oppfylt – man behøver ikke å søke om en slik varig oppholdsrett. Direktoratet er også enig i at utlendingsloven ikke oppstiller krav om at man må søke om varig oppholdskort eller varig oppholdsbevis. EØS-borgere og deres familiemedlemmer kan altså ha fått rett til varig opphold i Norge, selv om de ikke har et bevis for dette utstedt av utlendingsmyndighetene. Slik vi forstår utlendingslovens regler, kan det ikke utelukkes at lovlig opphold i form av varig oppholdsrett har inntrådt selv om vilkårene for oppholdsrett utover tre måneder ikke lenger er til stede, for eksempel på søknadstidspunktet for økonomisk stønad. En varig oppholdsrett kan nemlig ha inntrådt på et tidligere tidspunkt.

Som allerede nevnt, oppstiller § 5 i forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge et krav til at søkeren dokumenterer lovlig opphold her. Begrensningen i forskriften § 4 for individuelle rettigheter etter sosialtjenesteloven gjelder for personer som «ikke har» lovlig opphold i riket. I de tilfellene hvor søkeren ikke har et varig oppholdsbevis eller varig oppholdskort, er det ombudets syn at Nav-kontoret ikke kan utelukke at søkeren har varig opphold før det er gjort en foreløpig vurdering av dette.

Ombudet mener altså at Nav-kontoret ved en søknad om økonomisk stønad også må vurdere om søkeren har *varig oppholdsrett* (utlendingsloven § 115 og § 116), selv om det ikke er dokumentert at søkeren har rett til opphold utover tre måneder (§ 112 og § 114). Det er i den vurderingen ikke

rettslig holdbart utelukkende å se hen til om søkeren har et varig oppholdskort eller varig oppholdsbevis, siden dette ikke er et nødvendig vilkår for å ha varig oppholdsrett. Også annen dokumentasjon må kunne godtas.

Problemet med dokumentasjonskravet ved søknader om økonomisk stønad synes i størst grad å oppstå for familiemedlemmer til EØS-borgere, som altså har sin oppholdsrett avledet fra EØS-borgerens oppholdsrett. Særlig problematisk er det der hvor familiemedlemmet (søkeren) ikke har et varig oppholdskort som viser at utlendingsmyndighetene har vurdert at han eller hun har varig oppholdsrett. For å kunne dokumentere sitt eget oppholdsgrunnlag må søkeren da dokumentere overfor Nav-kontoret at også referansepersonen (EØS-borgeren) har hatt et oppholdsgrunnlag i Norge i de foregående fem årene.

På samme måte som det for søkeren av økonomisk stønad kan være vanskelig å dokumentere lovlig opphold når vedkommende ikke har et bevis fra utlendingsmyndighetene, kan det selvsagt også være vanskelig for Nav-kontoret å prøve om annen fremlagt dokumentasjon tilsier at vedkommende har lovlig opphold. Ombudet har forståelse for dette. Vi vil understreke – som direktoratet også viser til – at Navs vurdering av om søkeren av økonomisk stønad har dokumentert lovlig opphold i Norge, ikke vil ha betydning for utlendingsmyndighetenes vurdering av personens rett til opphold etter utlendingsloven.

Ombudet har merket seg direktoratets forklaring om at selv om EØS-borgeren – eller familiemedlemmet til denne – ikke fremlegger tilstrekkelig dokumentasjon, innebærer ikke det at alle søknader om økonomisk stønad som ikke er tilstrekkelig dokumentert, skal avslås. Nav-kontoret må ifølge direktoratet gjøre en konkret og individuell vurdering i hver enkelt sak. Utsagnet støtter ombudets syn om at Nav nettopp må gjøre en foreløpig vurdering av om søkeren kan sies å ha lovlig opphold ut fra annen dokumentasjon enn et varig oppholdskort eller varig oppholdsbevis. Direktoratet skriver også at det er nødvendig at Nav-kontoret tar et selvstendig ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst, og at oppholdsstatus er dokumentert.

I forlengelsen av dette mener ombudet at det å vurdere om vilkårene for lovlig opphold etter utlendingslovens bestemmelser er oppfylt og å vurdere om den dokumentasjonen som legges frem, innebærer at vilkårene må anses oppfylt, vil kunne være to sider av samme sak.

Ombudets syn er at Nav-kontoret må gjøre en vurdering av om søkeren har lovlig opphold for å kunne avgjøre om § 4 i forskriften om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge er oppfylt, og at dette innebærer at det må vurderes både om søkeren har dokumentert lovlig opphold utover tre måneder, og om nødvendig også dokumentert en varig oppholdsrett. Nav kan ikke avslå en søknad om økonomisk stønad ved å vise til at søkeren ikke har fremlagt et varig oppholdsbevis eller varig oppholdskort etter utlendingsloven § 119. Nav må i tilfelle selv vurdere søkerens situasjon opp mot vilkårene for varig oppholdsrett etter utlendingsloven § 116. Annen dokumentasjon som søkeren legger frem, vil være til hjelp i denne vurderingen, men også

opplysninger som ikke utgjør «formell dokumentasjon», kan ha betydning. Når en slik varig oppholdsrett ikke er vurdert av utlendingsmyndighetene, blir Navs vurdering foreløpig/prejudisiell.

Etter ombudets syn er det problematisk dersom Nav-kontorene henviser søkere til å søke om varig oppholdsbevis eller varig oppholdskort som et vilkår for å kunne få innvilget sin søknad om økonomisk stønad. Saksbehandlingstiden hos utlendingsmyndighetene for slike søknader er til tider svært lang, noe også den konkrete saken viser. Der var søknaden fortsatt ikke avgjort etter fem måneder. Direktoratet viser til at det er utlendingsmyndighetene som må svare for den lange saksbehandlingstiden der. Ombudet vil påpeke at saksbehandlingstiden for søknader om varig oppholdskort/-bevis ikke skal være avgjørende for om søkere av økonomisk stønad kan dokumentere lovlig opphold. Slik Navs praksis kommer til uttrykk i saken her, synes den å gjøre nettopp det.

Som nevnt innledningsvis, kunne det tenkes at klageren i dette tilfellet hadde lovlig opphold i Norge etter reglene i utlendingsloven kapittel 13 da hun søkte om økonomisk stønad. I så fall ville hun hatt krav på fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven. Utlendingsloven kapittel 13 er ment å gjennomføre Norges forpliktelser etter direktivet 2004/38 om unionsborgere og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium.

Etter ombudets syn er det ikke rettslig adgang til å behandle søkere av økonomisk stønad ulikt avhengig av om søkeren har et varig oppholdskort/-bevis eller ei. Varig oppholdsrett – med eller uten varig oppholdskort – er en rett som søkere av økonomisk stønad får i medhold av det nevnte EØS-direktivet, et direktiv Norge har forpliktet seg til gjennom EØS-avtalen og gjennomført i utlendingsloven. EØS-avtalen artikkel 4 forbyr forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. Den praksis som saken her illustrerer, vil kunne føre til en urettmessig forskjellsbehandling mellom dem som er omfattet av EØS-regelverket i utlendingsloven, og norske borgere – en praksis som for øvrig ikke synes å ha dekning i sosialtjenesteloven og forskrift til sosialtjenesteloven for personer uten fast bopel i Norge.

2.2 Rundskrivet R35-00 og direktoratets veileder til Nav-kontorene

Rundskrivet punkt 1.2.2.8 inneholder informasjon om forskriften § 5. Om «EØS-borgere omfattet av registreringsordningen» heter det at Nav-kontoret på selvstendig grunnlag må foreta en vurdering av om en søker har dokumentert lovlig opphold på søknadstidspunktet. Videre står det at Nav-kontoret i hver enkelt sak må etterspørre den dokumentasjon som er nødvendig for å vurdere om en EØS-borger fortsatt har oppholdsrett. De særlige utfordringene som knytter seg til familiemedlemmer til EØS-borgere og deres muligheter for dokumentasjon, ser ikke ut til å være kommentert i rundskrivet.

Direktoratet har videre utarbeidet en veileder for Nav-kontorene ved vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere. På samme måte som rundskrivet omtaler veilederen i liten grad oppholdsrett for

familiemedlemmer til en EØS-borger. Den inneholder ingen informasjon om hvordan personer med slik avledet oppholdsrett skal dokumentere oppholdsretten sin.

Om varig oppholdsrett for EØS-borgere står det blant annet at Nav-kontoret kan be EØS-borgeren som søker om sosialstønad, om å innhente en «oppdatert vurdering fra utlendingsmyndighetene gjennom en søknad om varig opphold. Dersom EØS-borgeren motsetter seg dette, må Nav-kontoret ta en konkret vurdering av årsaken til dette, og hvilke konsekvenser det vil få for vurderingen av lovlig opphold».

Vi har forståelse for at en slik oppdatert vurdering fra utlendingsmyndighetene vil gjøre det vesentlig lettere for Nav å vurdere om vilkåret om lovlig opphold er oppfylt ved en søknad om økonomisk stønad. I lys av synspunktene som fremgår ovenfor under 2.1, mener ombudet likevel at Nav ikke kan kreve at utlendingsmyndighetene har avgjort en søknad om varig oppholdskort/-bevis som betingelse for at vilkåret «lovlig opphold» i forskriften skal anses oppfylt. Grunnet saksbehandlingstiden hos utlendingsmyndighetene vil det i praksis også være svært vanskelig å få deres vurdering tidnok til at dette er praktisk mulig. Behovet for økonomisk stønad oppstår som regel akutt. Hvorvidt utlendingsmyndighetene i det hele tatt har anledning til, og forutsetninger for, å gi en vurdering av søkerens oppholdsstatus på annen måte enn gjennom å avgjøre en søknad om registreringsbevis eller varig oppholdskort/-bevis, er for oss uvisst.

Med bakgrunn i dette ber vi om at veilederen til Nav-kontorene oppdateres i tråd med ombudets synspunkter. Videre ber vi direktoratet vurdere om det er grunn til presisering i rundskrivet R35-00 om det som omhandler forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge.

3. Statsforvalterens vedtak

Statsforvalteren skriver i vedtaket at det må legges til grunn at klageren ikke hadde varig opphold på søknadstidspunktet, og viser til at hun hadde en søknad om varig oppholdsrett til behandling hos utlendingsmyndighetene. Som det fremgår av drøftelsen ovenfor, er det ombudets syn at det ikke er tilstrekkelig å vise til at klageren ikke har kunnet fremlegge et varig oppholdskort som begrunnelse for at hun ikke har dokumentert at hun har lovlig opphold på søknadstidspunktet.

Etter ombudets mening var saken derfor ikke tilstrekkelig opplyst da Nav og Statsforvalteren traff sine vedtak, jf. sivilombudsloven § 12.

Konklusjon

Sivilombudet mener at Nav ved søknader om økonomisk stønad fra utenlandske statsborgere må gjøre en foreløpig vurdering av om søkeren har lovlig opphold i Norge, også i de tilfeller der dette ikke er vurdert av utlendingsmyndighetene. Det må vurderes både om søkeren har opphold av midlertidig karakter og eventuelt varig opphold. Når det gjelder varig opphold, kan ikke Nav avslå

søknader om økonomisk stønad ved utelukkende å vise til at søkeren ikke har et varig oppholdskort/-bevis utstedt av utlendingsmyndighetene.

På denne bakgrunn mener ombudet at saken ikke var tilstrekkelig opplyst da Nav og Statsforvalteren traff sine vedtak i klagerens sak. Vi ber om at Statsforvalteren merker seg ombudets synspunkter i uttalelsen her, og sørger for at Nav vurderer klagerens søknad om økonomisk sosialhjelp på nytt.

Vi ber om at en kopi av det nye, endelige vedtaket i saken oversendes ombudet.

16.11.2021 (2021/281)