



Vågå kommune
Edvard Storms veg 2
2680 VÅGÅ

Saksbehandlar, innvalstelefon

Marianne Wiken, 62 55 10 74

Lovlegkontroll - Vågå kommune - vedtak om mottak av flyktningar

Statsforvaltaren i Innlandet viser til vedtak fatta i kommunestyret i Vågå den 29.11.2023 i sak PS 73/2023 «Oppmoding om busetting av flyktningar i 2024».

Den 12.04.2024 avgjorde Statsforvalteren at vi ville gjennomføra en lovlegkontroll på eige initiativ av vedtaket.

Statsforvaltarens vedtak

Lovlegkontrollen har avdekt feil ved Vågå kommunestyrets vedtak av 29.11.2023 i sak PS 73/2023, som gjer det ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Statsforvaltaren opphevar vedtaket.

Bakgrunn for saka

Vedtaket som lovlegkontrollerast

Vedtaket fatta i kommunestyret i Vågå den 29.11.2023 i sak PS 73/2023 «Oppmoding om busetting av flyktningar i 2024 lyder slik:

- «1. Kommunestyret vedtek å ta imot 50 flyktningar i 2024. Talet utgjer 40 flyktningar frå Ukraina og 10 flyktningar frå andre land.
2. Eventuelle familiegjenforeiningar kjem i tillegg til dette talet.»

Bakgrunn for lovlegkontrollen

Den 20.03.2024 fekk vi e-post frå Kommunal Rapport der dei spør om Statsforvaltaren i Innlandet på eige initiativ vil ta det nemnte vedtaket opp til lovlegkontroll. Dei viste til at Drammen kommune sitt vedtak om busetting av flyktningar av 13. 02.2024 i sak 7/24 skulle lovlegkontrollerast av Statsforvaltaren i Oslo og Viken.

På grunn av at vedtaket i Drammen kommune hadde liknande innhald som vedtaket i Vågå kommune, venta Statsforvaltaren i Innlandet på avgjerd frå Statsforvaltaren i Oslo og Viken før vi avgjorde om vedtaket skulle lovlegkontrollerast.



Statsforvaltaren i Oslo og Viken avdekte i lovlegkontrollen feil ved punkt nr. 5 i Drammen kommunestyre sitt vedtak som gjer det ugyldig, og oppheva denne delen av vedtaket.¹ Punktet som vart oppheva hadde følgjande ordlyd:

«Kommunestyret mener vi i dagens situasjon med krig i våre nærområder, er forpliktet til å prioritere flyktninger fra Ukraina. På denne bakgrunn ber kommunestyret om at Ukrainske flyktninger bosettes.»

Etter dette avgjorde Statsforvalteren i Innlandet den 12.04.2024 at vi ville gjennomføre lovlegkontroll av vedtaket fatta i kommunestyret i Vågå den 29.11.2023 om busetjing av flyktningar.

Kort om busetjing av flyktningar

Flyktningar som har fått opphald i Noreg, skal få tilbod om bustad i ein kommune. Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) har det statlege ansvaret for busetjing av flyktningar. Direktoratet ligg under Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). For åra 2022-2025 er det inngått ein samarbeidsavtale om mottak og busetjing av flyktningar mellom AID, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Kommunesektorens organisasjon (KS). Samarbeidsavtalen er forankra i konsultasjonsordninga mellom regjeringa og kommunesektoren.²

På bakgrunn av oppmoding frå IMDi, fattar kommunane politisk vedtak om kommunen vil busetje og om kor mange personar kommunen ynskjer å busetje. IMDi inngår avtale om busetjing av einskildpersonar med kommunane som har vedtatt å busetje flyktningar. Ved busetjing tilbyr kommunen som regel bustad, i tillegg til lovpålagte kommunale tenester etter sektorregelverket.

Oppmoding til kommunen frå IMDi om busetjing av flyktningar

Bakgrunn for vedtaket er eit brev frå IMDi om «Oppmoding om busetjing av flyktningar i 2024 – Vågå kommune» av 10.11.2023. I brevet viser IMDi mellom anna til at dei store inkomstane av flyktningar frå Ukraina som starta i mars 2022 har fortsett gjennom 2023. Som følge av dette bad IMDi i 2023 alle kommunar om å ta imot til saman 38 000 flyktningar, noko som er eit rekordhøgt tal. Vidare skriv IMDi at behovet for busetting av flyktningar aldri har vore større, og busettinga har samstundes vore rask. Det er uvisst kor lenge krigen i Ukraina vil vare og kor mange som vil kome til Noreg, men det er venta at inkomstane vil vere store også i tida framover. Noreg skal samstundes busette flyktningar frå andre konfliktområde i verda, og det samla behovet for busetting er difor venta å vere høgt også i 2024.

IMDi oppmodar Vågå kommune om å busette til saman 35 flyktningar i 2024. Kommunen må i tillegg rekne med å få fordelt einslege mindreårige med følgjeperson, då desse inngår i ordinær kvote og ikkje inngår i oppmodingstalet for einslege mindreårige. IMDi ber om at svaret på oppmodinga tek omsyn til følgjande:

- «1. Det må kome tydeleg fram av vedtaket kor mange flyktningar kommunen vedtek å busette i 2024.
2. Vi oppfordrar om å fatte vedtak i tråd med talet det er oppmoda om.
3. Vedtaket kan ikkje inkludere familiegjenforeina eller innehalde andre reservasjonar.
4. Vi ber om ei vurdering av kor mange fleire flyktningar, av desse einslege mindreårige, kommunen potensielt kan busette i 2024 om behovet aukar.
5. Vi ber om ei vurdering om kva som skal til for å oppretthalde høg kapasitet for busetting i

¹ Vedtak fra Statsforvaltaren i Oslo og Viken «Lovlighetskontroll - vedtak om busetting av flyktninger i 2024» av 09.04.2024, se [lovlighetskontroll--vedtak-om-bosetting-av-flyktninger-i-2024.pdf \(statsforvalteren.no\)](https://statsforvalteren.no/lovlighetskontroll--vedtak-om-bosetting-av-flyktninger-i-2024.pdf)

² [Busetjing av flyktningar - regjeringen.no](https://statsforvalteren.no/busetjing-av-flyktningar-regjeringen.no)



kommunen.»

Frå saksframlegget til kommunestyret

I saksframlegget til kommunestyret blir det mellom anna sagt at:

- «Kommunedirektøren vurderer det slik at kommunen har kapasitet til å ta imot 50 nye flyktningar, men det er nokre punkt ein må ta med i vurderinga når talet på flyktningar vil auke betydeleg i året som kjem:
- Med fleire busette flyktningar blir det meir utfordrande å finne språkpraksisplass til alle.
 - Det er krav om at alle dei vaksne vi busett skal raskt ut i arbeid. Dette kan bli krevjande å realisere, og krev at både private og kommunale aktørar kan og vil tilby arbeid. Men samtidig er vi i ein region av landet med betydeleg utfordringar når det gjeld rekruttering til ledige stillingar
 - Vi er ein region med store utfordringar i forhold til nedgang i folketalet. Vi er avhengige av å lykkast med å få flyktningar til å bli i kommunen vår om vi skal klare å halde folketalet oppe.
 - Med nye busettingar vil kapasiteten på vaksenopplæringa bli utfordra. Sjølv om ukrainske flyktningar skal gjennom eit såkalla hurtigløp, erfarer vi at fleirtalet av elevane treng om lag 1 år før dei har tilstrekkeleg med norskkunnskapar til at dei kan gå ut i jobb.
 - Det er, og kjem til å bli, eit større press på m.a. flyktingtenesta, barnehage, skule, NAV, teknisk, legekontor og helsevesen, og tenestene må difor dimensjonast opp når talet på flyktningar aukar.
 - Det må engasjerast morsmållærar for å ivareta retten til morsmålundervisning når vi no har ei større gruppe av elevar i skulen.»

Det går også fram at Vågå kommune vart oppmoda til å busetja 50 flyktningar i 2023. Kommunen har per 22.11.2023 busett 48 personar. Av desse er 47 frå Ukraina og 1 frå Syria. I tillegg har kommunen motteke 5 personar frå Sudan på familiegjenforeining.

Kommentarar frå kommunen

Vågå kommune fekk anledning til å komma med kommentarar til lovlegkontrollen. Kommunen skriv i svaret sitt den 22.04.2024 at:

«Vågå kommune har gjennom mange år busett inntil 10 kvoteflyktningar pr år. I tillegg til den årlege kvoten på 10, kjem familiegjenforeiningar.

Vurderingsgrunnlaget for talet på busettingar er basert på kommunens kapasitet innan flyktingtenesta, vaksenopplæringa, skular, barnehage, helsetenester mm i tillegg til bustads- og jobbmarknaden for å få ei vellykka integrering.

Da alle kommunane i Noreg fekk ein anmoding om å bli med på ein nasjonal dugnad for å få busett dei mange ukrainske flyktingane som var på flukt som følgje av den russiske invasjonen, vedtok Vågå kommunestyre å ta imot 40 ukrainske flyktningar i 2023. Dette kom i tillegg til dei 10 allereie vedtekne kvoteflyktingbusettingane. I løpet av 2023 har Vågå kommune busett 50 flyktningar.

Det er og svært vesentleg at denne gruppa har eit raskare integreringsløp med intensivt integreringsprogram som sjølv sagt er relevant for kommunens kapasitet til å ta imot og sørge for nødvendige tenester til dei nye innbyggjarane.

Vågå kommunestyre gjorde tilsvarande vedtak for 2024 der mottak av 10 kvoteflyktningar står fast og med eit tilleggsmottak på 40 ukrainske flyktningar som kommunens bidrag i det krevjande mottaksarbeidet grunna den pågåande krigen i Ukraina. Vågå kommune har ikkje



motvilje til å ta i mot flyktningar frå andre stader i verda, men byggjer vedtaket på dei behova som er signalisert frå regjeringa, og dei kapasitetane vi har tilgjengeleg. Sett i ljøs av vedtaket i Drammen kommune, kan vi sjå at dette kan tolkast diskriminerande, men det er viktig å understreke at dette ikkje er intensjonen frå Vågå kommune. Kommunen vil ta imot dei flyktningane vi får anmoding om å busette, så sant vi har bustader tilgjengeleg og kapasitet innan dei kommunale tenestene.»

Vi viser elles til dokumenta i saka.

Generelt om lovlegkontroll

Det følgjer av kommuneloven § 27-1 første ledd at tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget saman kan krevja at departementet kontrollerer om eit vedtak er lovleg. Kravet må fremjast innan tre veker frå vedtaket vart treft, jf. § 27-1. Vidare følgjer det av § 27 annet ledd at dersom særlege grunnar tilseier det, kan departementet på eige initiativ kontrollera om eit vedtak er lovleg. Myndigheita til å foreta lovlegkontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvaltaren.

Ved ein lovlegkontroll etter § 27-1 skal Statsforvaltaren ta stilling til om vedtaket:

- a) har eit lovleg innhald (materiell kompetanse)
- b) er treft av nokon som har myndigheit til å gjera eit slikt vedtak (personell kompetanse)
- c) har vorte til på lovleg måte (prosessuell kompetanse)

Lovlegkontroll inneber ikkje myndigheit til å treffe nytt vedtak i saka, men berre til å oppheve kommunens vedtak dersom det er ugyldig, jf. § 27-3 fjerde ledd.

Statsforvaltarens vurdering

1, Er dei formelle vilkåra for å gjennomføra lovlegkontroll oppfylt?

1.1 Er vedtaket eit «endeleg» vedtak?

Kommunelova § 27-2 listar opp kva typar vedtak som kan kontrollerast. Etter det første leddet til føresegna bokstav a kan «endelege vedtak som er treft av eit folkevalt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen» blir kontrollert. Spørsmålet er dermed om kommunestyrevedtaket av 29.11.2023 i sak PS 73/2023 er å rekna som eit endeleg vedtak.

Kriteriet «endelege vedtak» inneber at det må dreia seg om ei avgjerd som avgjer realiteten i ei sak, dvs. den endelege avgjerda i saka. Kravet om endelegheit går berre på at dette er den endelege avgjerda til kommunen – at saka er ferdigbehandla der – og ikkje på om vedtaket kan overprøvast eller må godkjennast av, eller berre er ei innstilling til eit statleg organ.

Vi viser til rettleiaren til departementet om lovlegkontroll³ punkt 6.1.3, som seier at:

«Der den endelige avgjørelsen som bestemmer sakens realitet tas utenfor den kommunale organisasjonen, for eksempel av et statlig organ, kan situasjonen mht. kommunale råd, innstillinger og uttalelser tenkes å være annerledes. På dette punktet legger departementet en noe annen forståelse til grunn enn tidligere. Vi viser til at forarbeidene ikke avskjærer at denne typen beslutninger omfattes av lovlighetskontrollen. Videre er det gode grunner for at

³ Rettleiar H-2299 fra Kommunal- og distriktsdepartementet, «Lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59» Reglane om lovlegkontroll i kommuneloven av 1992 § 59 er vidareførte i kommuneloven av 2018 kap. 27. Rettleiaren er derfor framleis gjeldande.



beslutninger og/eller utsagn som utgjør kommunens siste formelle befattning med saken før realiteten avgjøres, bør kunne lovlighetskontrolleres».

Vedtaket er et svar fra kommunestyret til IMDi, som går på at Vågå kommune kan busetja 50 flyktningar i 2024. Vidare blir det presisert at kommunen kan ta imot 40 ukrainske flyktningar, og 10 frå andre nasjonar. Vi forstår vedtaket slik at dette er det endelege standpunktet til kommunestyret i saka, både når det gjeld kor mange flyktningar kommunen totalt kan busetja i 2024, og korleis dei skal vera fordelte etter nasjonalitet.

Som nemnd ovanfor, er det IMDi som varetek arbeidet med busetjing av flyktningar i Noreg. IMDi skriv mellom anna dette på nettsidene sine, når det gjeld kva kommunen skal gjera vedtak om: «Kommunen vedtar hvor mange flyktningar de kan ta imot, ikke hvem. Kommunene kan med andre ord ikke stille krav til flyktningenes nasjonalitet eller familiesituasjon. Det eneste kommunen vedtar spesifikt er hvorvidt de vil ta imot enslige mindreårige eller ikke.»⁴

Slik som også Statsforvaltaren i Oslo og Viken har gjort i lovlegkontrollen av Drammen kommune sitt vedtak om busetjing av flyktningar, forstår vi regelverket på den måten at IMDi ikkje er bunde av ulike vilkår eller ønske om nasjonalitet, alder, familiesituasjon, osv. som kommunane eventuelt vedtek som svar på oppmodinga frå direktoratet om å ta imot flyktningar det aktuelle året. Dette kan tala for at punkt nr. 1 i kommunestyrevedtaket ikkje kan seiast å ha nokon realitet eller rettslege verknader, og at det dermed ikkje er å rekna som eit endeleg vedtak som kan lovlegkontrollerast etter reglane i kommunelova. På den andre sida vil eit slikt vilkår eller ønske kunne vera førande for kommuneadministrasjonen når den i neste omgang skal inngå avtalar med IMDi om busetjing av enkeltpersonar som har fått lovleg opphald i landet. Vi tolkar vedtaket slik at når kommuneadministrasjonen skal inngå avtalar med IMDi om busetjing av kvar enkelt flyktning, vil kommunen kunna visa til punkt nr. 1 i kommunestyrevedtaket og seia nei til busetjing av flyktningar som ikkje er frå Ukraina, dersom kommunen allereie har busett 10 frå andre nasjonar. På den måten vil kommunestyrevedtaket kunna få noko å seia for saksbehandlinga til kommunen, og dermed få rettsverknader for enkeltpersonar som skal busetjast.

Statsforvaltaren legg etter dette til grunn at Vågå kommunestyrevedtaket av 29.11.2023 i sak PS 73/2023 er eit endeleg vedtak som kan lovlegkontrollerast.

1.2 Er det «særlege grunner» for lovlegkontroll av eige initiativ?

I dette tilfellet er det ikkje sett fram krav om lovlegkontroll frå nokon kommunestyremedlemmar. Det er difor kommunelova § 27-1 andre ledd som er aktuell her. Spørsmålet er da om «særlege grunner» tilseier at Statsforvaltaren av eige initiativ skal kontrollere om eit vedtaket er lovleg.

terskelen for å ta opp et vedtak til lovlegkontroll av eige tiltak er forholdsvis høg. I rettleiaren til departementet om lovlegkontroll punkt 6.3.3, går det blant anna fram at:

«Det klare utgangspunktet er at det skal hefte usikkerhet ved avgjørelsens lovlighet før lovlighetskontroll foretas. Fylkesmannen vil normalt måtte foreta nærmere undersøkelser for å få brakt dette på det rene. I de tilfellene avgjørelsen åpenbart lider av en alvorlig feil, bør saken tas opp til faktisk lovlighetskontroll. Det kan også være grunn til å kontrollere avgjørelser der det ikke er åpenbare indikasjoner på ugyldighet, men som umiddelbart synes betenkelige.»

⁴ [Kommunens vedtak og planlegging | IMDi](#)



Statsforvaltaren i Oslo og Viken oppheva Drammen kommune sitt vedtak fordi det er i strid med Grunnloven § 98 og likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. §§ 7 og 9. Slik Statsforvaltaren i Innlandet oppfatar det, har punkt nr. 1 i vedtaket til Vågå kommune eit liknande innhald som punkt nr. 5 i vedtaket til Drammen kommune. Dette er ein indikasjon på at vedtaket som Vågå kommunestyre har fatta kan ha alvorlege feil. På denne bakgrunnen konkluderte vi med at det er «særlege grunner» til å gjennomføra lovlegkontroll på eige initiativ.

Statsforvaltaren reknar dei formelle vilkåra for å gjennomføra lovlegkontroll som oppfylt.

2. Er vedtaket er fatta av nokon som har myndigheit?

Tema for kontroll her er om avgjerdsorganet hadde myndigheit til å treffa avgjerda.

I kommunelova § 5-3 andre ledd står det at kommunestyret gjer vedtak på vegne av kommunen viss ikkje noko anna følgjer av lov. Det er ikkje tvilsamt at kommunestyret hadde myndigheit til å gjera vedtaket i dette tilfellet. Vi viser til kommunelova § 5-3 som slår fast at kommunestyret er det øvste organet i kommunen og at det gjer vedtak på vegne av kommunen viss ikkje noko anna følgjer av lov.

3. Er vedtaket vorte til på lovleg måte?

Temaet for kontroll her er om saksbehandlingsreglane har vorte følgt. Dette gjeld alle reglar for saksbehandling som kjem fram av kommunelova og forvaltningslova, men også eventuelle saksbehandlingsreglar i særlovgiving. Vi oppfatar at reglane i kommunelova og forvaltningslova er fulgte, og at det ikkje er spesielle reglar i særlovgiving som er aktuelle her.

I tillegg må ulovfesta prinsipp for god forvaltningsskikk vera følgd. Alle avgjerder skal byggja på eit korrekt og fullstendig faktum, og det skal ikkje vera teke utanforliggjande omsyn. Det kan kanskje stillast tvil til om det er teke utanforliggjande omsyn i saken, men vi meiner at det ikkje er nødvendig å gå nærare inn i dette punktet, då lovlegkontrollen er avgjord på grunnlag av innhaldet i vedtaket.

4. Har vedtaket et lovleg innhald?

Denne delen av kontrollen rettar seg mot det materielle innhaldet i vedtaket. Vedtaket må ikkje vera i strid med gjeldande rett.

4.1 Regelverk om likskap og forbod mot diskriminering

Grunnloven § 98 slår fast at «Alle er like for loven» og at «Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.» Førsegna vart teken inn i Grunnloven i samband med grunnlovsjubileet og revideringa av lova i 2014 og omhandlar likskapsprinsippet og ikkje-diskrimineringsprinsippet.

Menneskerettsutvalet⁵ la til grunn at likskapsprinsippet ikkje ville endra rettstilstanden, men synleggjera og framheva at det norske rettssystemet er bygd på prinsippet om at alle er like for lova. Likskapsprinsippet er vidare enn diskrimineringsvernet fordi det gjeld for alle relasjonar og ikkje berre for utsette grupper i samfunnet. Men fordi det er krevjande å operasjonalisera prinsippet i konkrete tilfelle, er det ifølgje utvalet primært ikkje-diskrimineringsprinsippet som skal kunna nyttast for domstolane. Likskapsprinsippet er prinsipielt sett ein skranke for alle statsmaktene, men utvalet gjekk ut frå at den reelle betydninga først og fremst ville vera som tolkingsprinsipp for domstolane og forvaltninga, og ikkje som ein sjølvstendig skranke for Stortingets lovgivingsmyndigheit.

⁵ Dokument 16 (1011-2012) kap. 26.



Ein grunnlovfesting av eit diskrimineringsforbod vart anbefalt av Diskrimineringslovutvalet.⁶ Grunnloven § 98 knyter ikkje vurderinga til ulike diskrimineringsgrunnlag, men til spørsmålet om det ligg føre forskjellsbehandling, og om denne er usakleg eller uforholdsmessig. Lovgivar ønskte at dei nærare grensene for kva som er tillate skulle bestemmast i ordinær lovgiving. I praksis er det derfor diskrimineringsgrunnlaga i likestillings- og diskrimineringsloven som avgjer kvar grensene går.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 2 første ledd slår fast at lova gjeld «alle samfunnsområder», dvs. også eit kommunestyrevedtak om busetjing av flyktningar.

Lovens § 6 første ledd lyder slik:

«Diskriminering på grunn av [...] etnisitet [...] er forbudt». Med etnisitet siktar ein mellom anna til nasjonalt opphav, avstamming, hudfarge og språk.

Bestemmelsens fjerde ledd definerer «diskriminering» slik:

«Med diskriminering menes direkte eller indirekte forskjellsbehandling etter §§ 7 og 8, som ikke er lovlig etter §§ 9, 10 eller 11.»

Direkte forskjellsbehandling er definert i § 7:

«Med direkte forskjellsbehandling menes at en person behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon, på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd.»

Føresegna krev ikkje at behandlinga har eit diskriminerande formål. Det avgjerande er at verknaden er diskriminerande, jf. ordlyden «behandles dårligere». Eit vedtak som har til formål å stilla nokon dårlegare på grunn av eit lovbeskytta diskrimineringsgrunnlag er omfatta av diskrimineringsreglane, sjølv om det ikkje enno har hatt nokon konkret effekt, jf. Ballangrud og Søbstad, Likestillings- og diskrimineringsloven, kommentar til § 7.

Når det gjeld uttrykket «forskjellsbehandling»⁷ har Høgsterett uttalt at:

«For at det overhodet skal være meningsfylt å snakke om forskjellsbehandling, må det være sammenlignbare tilfeller som behandles ulikt. Det må være en slik grad av sammenlignbarhet mellom de tilfeller som sammenlignes at ulikhetene ikke kan forklare den ulike behandling».

Kva som blir rekna som forskjellsbehandling er vidare forklart slik i Prop. 107 L, s. 24:

«Som forskjellsbehandling regnes handlinger som har som formål eller effekt at en person eller en gruppe mennesker kommer i en dårligere stilling eller behandles dårligere enn andre i sammenlignbar situasjon. Dette inkluderer både direkte diskriminering, hvor personer eksplisitt forskjellsbehandles, og indirekte diskriminering, hvor reguleringen er nøytralt formulert, men har en virkning som innebærer reell forskjellsbehandling.»

Etter likestillings- og diskrimineringslovens § 9 første ledd kan likevel forskjellsbehandling vera lovleg. Bestemmelsen første ledd lyder slik:

«Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet i § 6 når den
a) har et saklig formål
b) er nødvendig for å oppnå formålet og
c) ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles»

⁶ NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern, kapittel 25

⁷ Om det tilsvarende uttrykket i artikkel 26 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter



Alle dei tre vilkåra må vera oppfylte for å kunna konstatera lovleg forskjellsbehandling. Vi viser til Prop. 107 L s. 24 og 25:

«Forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet eller et annet diskrimineringsgrunnlag vil være lovlig etter Grunnloven og de aktuelle konvensjonene dersom forskjellsbehandlingen følger et legitimt formål, er nødvendig og forholdsmessig. Med legitimt formål menes det at forskjellsbehandlingen må være saklig og rimelig begrunnet. Når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse, vil det innebære et krav om legitime målsettinger, som ivaretagelse av offentlig helse, ivaretagelse av landets økonomiske velferd, beskyttelse av andres rettigheter og friheter, bekjempelse av kriminalitet, mv., se NOU 2009: 14 punkt 3.2.2. Handlinger basert på subjektive oppfatninger, følelser, vilkårlig maktbruk, fordommer og stereotyper er typiske eksempler på usaklige formål. I praksis fra EMD vedrørende diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 er det lagt til grunn at lovlig forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet, som utgangspunkt krever «very weighty reasons», jf. for eksempel British Gurkha Welfare Society mfl. v. Storbritannia (2016) avsnitt 81.

I vurderingen av om forskjellsbehandlingen er forholdsmessig og nødvendig for å oppnå formålet, skal det foretas en totalvurdering av motstridende interesser, hensyn og behov, hvor særlig behovene for menneskerettslig beskyttelse for enkeltindividet blir vurdert opp mot flertallets, samfunnets og myndighetenes behov for å forskjellsbehandle.»

Vilkåret om at det må liggja føre eit sakleg formål inneber at lova opnar for forskjellsbehandling for å vareta verneverdige interesser. Om formålet er sakleg, skal underleggjast ein konkret og skjønnsmessig vurdering, og grunnføresetnaden er at formålet er av ein art som tilseier at omsynet til likebehandling må vika.

Vidare må den legitime grunngevinga vera reell – ho må byggja på eit korrekt faktum, jf. Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering, punkt 14.2.1 på side 118:

«Et vurderingstema i saklighetsvurderingen vil være om formålet er av en slik art at prinsippet om ikke-diskriminering bør vike, jf. Ot.prp. nr. 79 (2004–2005) kapittel 10.4.8.1 side 101. Det innebærer at forskjellsbehandlingen etter en objektiv vurdering må bygge på reelle behov og en konkret vurdering av eventuelle ulemper, kostnader mv. som likebehandling vil medføre, jf. Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) kapittel 16 side 112. Hva som er et saklig formål kan derfor ikke fastlegges generelt, men vil avhenge av de konkrete forholdene i hver enkelt sak. Egne eller andres fordommer er ikke en saklig grunn. For eksempel har EU-domstolen i Feryn C-54/07 slått fast at en nektelse av å ansette arbeidssøkere med en bestemt etnisk opprinnelse ikke kan forsvares med begrunnelsen at virksomheten vil miste kunder.»

Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 5 at FNs rasediskrimineringskonvensjon gjeld som norsk lov. Artikkel 1 nr. 1 definerer rasediskriminering slik:

«I denne konvensjon menes med uttrykket «rasediskriminering», enhver forskjellsbehandling, utestengning, begrensning eller begunstigelse på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse som har som formål eller virkning å oppheve eller svekke anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, på like vilkår, innenfor det politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle området, eller innenfor andre områder av det offentlige liv.»

Prinsipp om likskap og ikkje-diskriminering går også igjen i dei sentrale menneskerettskonvensjonane som Noreg har ratifisert, mellom anna i artikkel 2 andre ledd i FNs



konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), artikkel 2 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og i artikkel 14 i den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Disse konvensjonane gjeld som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2. Ved eventuell motstrid går desse konvensjonane framfor føresegner i norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3.

Retten til ein tilfredsstillande bustad følgjer av ØSK artikkel 11 nr. 1, første setning:

«Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig.»

Vidare lyder ØSK artikkel 2 slik:

«Konvensjonspartene forplikter seg til å garantere at de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen, blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.»

SP artikkel 26 lyder slik:

«Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling for øvrig.»

EMK artikkel 2 nr. 2 lyder slik:

«Konvensjonspartene forplikter seg til å garantere at de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen, blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.»

Vidare lyder EMK artikkel 14 om forbod mot diskriminering slik:

«Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.»

Slik som også Statsforvaltaren i Oslo og Viken har gjort i vedtaket sitt, legg vi til grunn at vernet etter likestillings- og diskrimineringslova er i tråd med EMK og dei andre nemnde konvensjonane. Statsforvaltaren i Innlandets vurdering er derfor hovudsakleg knytt til Grunnloven § 98 og likestillings- og diskrimineringslovens føresegner.

Det første spørsmålet er om vedtaket inneber ei forskjellsbehandling. Dersom det ligg føre ei forskjellsbehandling, blir det neste spørsmålet om forskjellsbehandlinga følgjer eit sakleg/legitimt formål, og om forskjellsbehandlinga er nødvendig og forholdsmessig.

Dette er samanfatta slik i Prop. 107 L (2021-2022) s. 24:

Forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet eller et annet diskrimineringsgrunnlag vil være lovlig etter Grunnloven og de aktuelle konvensjonene dersom forskjellsbehandlinga følger et legitimt formål, er nødvendig og forholdsmessig.»

I proposisjonen seier Arbeids- og inkluderingsdepartementet også noko om kva som ikkje er saklege formål, under punkt 3.8 på side 24:



«Når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse, vil det innebære et krav om legitime målsettinger, som ivaretagelse av offentlig helse, ivaretagelse av landets økonomiske velferd, beskyttelse av andres rettigheter og friheter, bekjempelse av kriminalitet, mv., se NOU 2009:14 punkt 3.2.2. Handlinger basert på subjektive oppfatninger, følelser, vilkårlig maktbruk, fordommer og stereotyper er typiske eksempler på usaklige formål. I praksis fra EMD vedrørende diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 er det lagt til grunn at lovlig forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet, som utgangspunkt krever «very weighty reasons», jf. for eksempel British Gurkha Welfare Society mfl. v. Storbritannia (2016) avsnitt 81.»

4.2 Statsforvaltarens vurdering av om vedtaket inneber forskjellsbehandling

Tilbudet om å bli busett i ein kommune med offentlig hjelp gjeld for personar som er innvilga mellombels kollektivt vern, kvoteflyktningar frå FN og andre som har fått innvilga opphaldsløyve i Noreg på bakgrunn av ein asylsøknad. Desse personane må etter vår oppfatning reknast som ei samanliknbar gruppe, dvs. uavhengig av kva nasjonalitet den enkelte flyktningen har, og uavhengig av grunnlaget for opphaldsløyvet (dvs. om ein har fått løyve som kvoteflyktning, på grunnlag av ei ordning med kollektivt vern, eller på grunnlag av ein asylsøknad).

Vågå har ikkje stengd for å busetja flyktningar frå andre nasjonar enn Ukraina. Men ved at talet er sette til 40 flyktningar frå Ukraina, og berre 10 personar frå andre land, oppfattar vi vedtaket likevel som ei prioritering av ukrainske flyktningar for busetjing framfor andre flyktningar. Prioriteringa av ukrainske flyktningar kan medføra at IMDi må finna andre kommunar i landet som er villige til å ta imot flyktningar som ikkje er ukrainske, dersom Vågå kommune allereie har busett 10 flyktningar frå andre land enn Ukraina i 2024. Dette kan igjen føra til at flyktningar som ikkje er ukrainske blir buande på asylmottak i ein lengre periode samanlikna med ukrainske flyktningar. Busetjing i ein kommune må reknast som eit gode for den enkelte samanlikna med opphald på eit asylmottak som er meint å vera mellombels.

Vågå kommune har kommentert at dei ikkje har meint å diskriminera ved å fatta dette vedtaket. Som nemnd ovanfor krev føresegna i diskriminerings- og likestillingsloven § 7 om direkte diskriminering ikkje at behandlinga har eit diskriminerande formål. Det avgjerande er at verknaden er diskriminerande, jf. ordlyden «blir behandla dårlegare».

Etter vårt syn inneber punkt nr. 1 i kommunestyrevedtaket ei direkte forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringslova § 7.

4.3 Har forskjellsbehandlinga eit sakleg eller legitimt formål?

Utgangspunktet er som nemnt at diskriminering på grunn av nasjonalitet er forboden, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Spørsmålet er om forskjellsbehandlinga likevel er lovleg, jf. § 9 i lova. Vi må då først sjå på kva som er formålet med vedtaket, og deretter om dette formålet er sakleg eller legitimt.

Vedtaket må sjåast i lys av brevet frå IMDi som vart oppfatta av kommunen som ein oppmoding om å bli med på ein nasjonal dugnad for å busetja dei mange ukrainske flyktningane som var på flukt som følgje av den russiske invasjonen. At Vågå kommune ønskjer å stilla opp i dugnaden som blir gjort for det ukrainske folket, er ikkje isolert sett problematisk. Kva som er det reelle behovet for forskjellsbehandling av flyktningar med ulik nasjonalitet er likevel uklart. Flyktningar frå andre land som har fått opphaldsløyve i Noreg, har like stort behov for å bli busett som ukrainske flyktningar. Vågå kommune viser til at talet på busettingar er basert på kapasiteten til kommunen innan flyktningtenesta, vaksenopplæringa, skular, barnehage, heilsetenestar mm., i tillegg til bustads- og



jobbmarknaden for å få ei vellykka integrering. Kommunen har lagt vekt på i vurderinga at ukrainske flyktningar har eit raskare integreringsløp med intensivt integreringsprogram, og at dette er relevant for kapasiteten kommunen har til å ta imot og sørgja for nødvendige tenester til dei nye innbyggjarane.

Som nemnt er det i praksis frå EMD knytt til diskrimineringsforbodet i EMK artikkel 14 lagt til grunn at lovleg forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet som i utgangspunktet krev «svært tungtvegande grunnar».

Statsforvaltaren kan ikkje sjå at det at kommunen legg til grunn at ukrainarar har eit raskare integreringsløp og dermed blir rekna av kommunen for å vera mindre ressurskrevjande, tilseier at det føreligg «svært tungtvegande grunnar». Etter vår oppfatning er det heller ikkje legitimt å forskjellsbehandla flyktningar etter nasjonalitet på dette grunnlaget.

Vi har ovanfor komme til at den gruppa med menneske som har fått innvilga lovleg opphald og er klare for busetjing er ei samanliknbar gruppe. Då er det vanskeleg å sjå at nasjonalitet er ein sakleg grunn for at denne gruppa skal behandlast ulikt når det gjeld kven som blir prioritert for busetjing i Vågå kommune. Etter vår oppfatning ligg det ikkje føre slike «svært tungtvegande grunnar» for å forskjellsbehandla flyktningar i dette tilfellet, ved at ukrainske flyktningar skal komma «fremst i køen» når det gjeld busetjing i Vågå kommune.

Statsforvalteren i Innlandet delar Statsforvaltaren i Oslo og Viken sitt syn på at også reelle omsyn i retning av at ei forskjellsbehandling av busetjingsklare flyktningar på bakgrunn av nasjonalitet ikkje har eit sakleg eller legitimt formål. Dersom ei prioritering på bakgrunn av nasjonalitet skulle vore rekna lovleg etter likestillings- og diskrimineringslova § 9, ville dette opna opp for at alle kommunane i landet lagar ei form for prioriteringsliste over kva nasjonalitetar dei ønskjer å busetja. Dette vil igjen kunna føra til at enkelte nasjonalitetar ikkje står på listene, og at kommunar dermed ikkje vil ta imot flyktningar som ikkje er prioriterte. Dette kan føra til at personar med lovleg opphald i landet blir verande på asylmottak fordi IMDi ikkje kan påleggja kommunane å busetja flyktningar. Ei slik forståing av regelverket ville gjera busetjingsarbeidet svært vanskeleg, og vi går ut frå at ei slik praktisering ville tvinga fram eit regelverk basert på tvang framfor frivilligheit som i dag.

Etter dette er Statsforvaltarens konklusjon at forskjelbehandlinga ikkje har eit sakleg eller legitimt formål, jf. likestillings- og diskrimineringslova 9. Det vil seia at forskjellsbehandlinga er i strid med forbodet i § 6, jf. § 7 mot å diskriminere.

4.4 Vilkåret om at forskjellsbehandlingen er nødvendig og forholdsmessig

Ettersom vilkårene i likestillings- og diskrimineringsloven § 9 er kumulative, og vi ovenfor har kommet til at forskjellsbehandlingen ikkje har et saklig eller legitimt formål, er det ikke nødvendig for oss å ta stilling til om forskjellsbehandlingen er nødvendig og forholdsmessig.

Statsforvaltarens konklusjon

Statsforvaltaren oppfattar at punkt 1 i vedtaket gjort av Vågå kommunestyre er i strid med Grunnloven § 98 og likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. §§ 7 og 9.

Punkt 2 i vedtaket har ikkje feil, men då punkt 2 har samanheng med punkt 1, har det ikkje noka sjølvstendig meining. Vedtaket vurderast derfor som ein heilskap. Feilen har klart virket bestemmande på vedtakets innhald.



Lovlegkontrollen har avdekt feil ved Vågå kommunestyrets vedtak av 29.11.2023 i sak PS 73/2023, som gjør det ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Statsforvaltaren må difor oppheva vedtaket.

Statsforvaltarens vedtak i saka er endeleg og kan ikkje klagast på.

Med helsing

Anne Kathrine Fossum (e.f.)
kommunal- og samordningsdirektør

Jo-Bjørner Haugen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent