



Drammen kommune
Postboks 7500
3008 DRAMMEN

Saksbehandler, innvalgstelefon
Gøril Hjelseth, 69 24 71 39

Lovlighetskontroll - vedtak om bosetting av flyktninger i 2024

Vi viser til kommunens oversendelse datert 20. mars 2024 av krav om lovlighetskontroll. Kravet knytter seg til kommunestyrets vedtak av 13. februar 2024 i sak 7/24 «Bosetting av flyktninger i 2024».

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er:

Lovlighetskontrollen har avdekket feil ved punkt nr. 5 i kommunestyrets vedtak av 13. februar 2024 i sak 7/24 som gjør det ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Statsforvalteren opphever denne delen av vedtaket.

Sakens bakgrunn

I brev datert 14. februar 2024 varslet Statsforvalteren kommunen om at vi ville foreta en lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak av 13. februar 2024 i sak 7/24 om bosetting av flyktninger i 2024, jf. kommuneloven § 27-1 andre ledd. Vi ba samtidig om å få oversendt protokollen fra møtet, og en redegjørelse fra kommunedirektøren om vedtakets rettslige sider. Vi mottok protokollen og en redegjørelse fra kommunedirektøren den 27. februar 2024.

Protokollen fra møtet viser at kommunestyret fattet følgende vedtak den 13. februar, med 29 mot 28 stemmer:

1. Drammen kommune bosetter inntil 125 voksne flyktninger og barn i familier, herav inntil 6 enslige mindreårige flyktninger i alderen 15-18 år i 2024.
2. Kommunedirektøren gis fullmakt til å igangsette arbeidet med å planlegge bosetting for 2024.
3. Kommunestyret ber kommunedirektøren komme tilbake til 1. tertialrapport 2024 med en vurdering av behov for investeringsmidler til kjøp av kommunale utleieboliger.



4. Kommunestyret presiserer at det er svært viktig at integreringslovens § 6 følges nøye opp og ber kommunedirektøren om at det redegjøres for hvordan dette følges opp, samt ber kommunedirektøren rapportere i forbindelse med 1. tertialrapport 2024 om antall flyktninger som er bosatt, opprinnelsesland, hvordan utfordringene med bosettingen er løst og om situasjonen i barnehage, skole, helse og fritids- og kulturtilbudene er tilfredsstillende.
5. 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.
6. Drammen kommune ber om å bosette minimum 5 personer/familier med spesielle behov, herunder multifunksjonshemninger og krigsskadde.

I kommunedirektørens redegjørelse av 27. februar 2024 er det lagt ved to notater fra kommuneadvokaten datert 9. og 22. februar 2024. Kommunedirektøren viser til notatet datert 22. februar 2024, hvor kommuneadvokaten konkluderer slik:

- Vedtaket innebærer en forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringslovens § 6, jf. § 7.
- Det er ikke underbygget at forskjellsbehandlingen har et saklig formål etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9 bokstav a.
- Det er ikke underbygget at forskjellsbehandlingen er nødvendig og forholdsmessig for å oppnå formålet etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9 bokstav b og c.
- Vedtaket innebærer derfor etter vårt syn ulovlig forskjellsbehandling.

Kommunedirektøren opplyste videre at et mindretall i kommunestyret, bestående av 28 representanter, hadde fremmet et krav om lovlighetskontroll av vedtaket etter kommuneloven § 27-1 første ledd og at kravet om lovlighetskontroll var satt opp til behandling i kommunestyret den 19. mars 2024.

Statsforvalteren fant det derfor mest hensiktsmessig å avvente kommunestyrets behandling av kravet om lovlighetskontroll fra mindretallet.

Kravet om lovlighetskontroll fra de 28 kommunestyremedlemmene er begrunnet slik:

I saken «Bosetting av flyktninger i 2024» vedtok posisjonsflertallet med H, FrP, Pensjonistpartiet og KrF å legge inn et punkt 5 som setter et kriterium om nasjonalitet for mottak av flyktninger. Punktet sier at det er ukrainere som skal bosettes innenfor det antall flyktninger som posisjonsflertallet vedtok. Dette mener vi er lovstridig (diskriminerende) og saksbehandlingsfeil sett opp mot saksgrunnlaget hvor IMDis brev av 10.11.2023, side 2 punkt 3 under «Svar på oppmodinga», lyder som følger: «Vedtaket kan ikke inkludere familiegjenforeninga eller andre reservasjonar» (vår utheving).

Vi ber om en rask avgjørelse da saken haster med tanke på flyktnings situasjonen. Videre ber vi om at vedtakets punkt 5 fra kommunestyret ikke iverksettes før lovlighetskontroll er gjennomført.

Kommunestyret tok stilling til kravet om lovlighetskontroll i møte den 19. mars 2024 (sak 34/24). Et forslag om omgjøring av vedtaket fra Emilie Ovnerud (V), fremsatt på vegne av V, MDG, SV og Rødt,



fikk 10 stemmer og falt. Et annet forslag om omgjøring fra Lina Strandbråten (AP), fremmet på vegne av AP og SP, fikk 28 stemmer mot 29 stemmer og falt. Kommunedirektørens forslag til vedtak ble vedtatt med 40 stemmer mot 17 stemmer:

Vedtak i Kommunestyret

1. Kommunestyret opprettholder vedtaket av 13.02.2024 i sak 0007/24 – «Bosetting av flyktninger i 2024». Saken oversendes til Statsforvalteren i Oslo og Viken for videre behandling.
2. Vedtakets punkt 5 iverksettes ikke før lovlighetskontroll er gjennomført.

Saksprotokollen fra kommunestyremøtet den 19. mars 2024 inneholder en protokolltilførsel fra Jon Engen-Helgheim (FrP) hvor han i hovedsak viser til at kommunestyrets vedtak må forstås i lys av hvilke begrunnelser som har blitt fremsatt i den politiske debatten. Han viser til at prioritering av flyktninger fra Ukraina har flere legitime formål og at staten gjør den samme prioriteringen når det hentes ut kvoteflyktninger fra FN. Videre viser han til statistikk fra blant annet IMDi og SSB som dokumentasjon på opphoping av integreringsutfordringer i Drammen. Statsforvalteren viser til protokolltilførselen i sin helhet og gjengir ikke hele her.

Kristin Surlien (H) har også lagt til en protokolltilførsel på vegne av Høyre. Hun viser i hovedsak til at punkt 5 i vedtaket må forstås som en anmodning til IMDi, som står for fordelingen. En krig i våre nærområder er en saklig grunn til å prioritere, og dette innebærer dermed en saklig forskjellsbehandling som er lov. Denne saklige prioriteringen gjøres allerede i dag fra statlig hold. Statsforvalteren viser til protokolltilførselen som er inntatt i saksprotokollen og gjengir ikke hele her.

Kommuneadvokaten har i sin redegjørelse datert 22. februar 2024 også kommet med følgende bakgrunnsinformasjon om skriftlige spørsmål og svar i Stortinget som er knyttet til problemstillinger som saken i Drammen har reist:

Storingsrepresentant Erlend Wiborg (FrP) har formulert spørsmål til arbeids- og inkluderingsdepartementet relatert til denne saken. I dokument nr. 15:996 (2023-2024) ble følgende spørsmål stilt:

«Er det slik at en kommune ikke kan sette vilkår om at den for eksempel kun skal bosette ukrainske flyktninger, og hvilken lov eller forskrift regulerer eventuelt dette?»

Arbeids- og inkluderingsminister Tonje Brenna svarte at det ikke er adgang for kommuner å sette vilkår, da dette vil stride mot prinsippet om likebehandling av flyktningene som skal bosettes, jf. GrL. § 98 og likestillings- og diskrimineringsloven (heretter «ldl.») § 6.

Representant Wiborg stilte deretter oppfølgingsspørsmål, jf. Dokument nr. 15:1073 (2023-2024). Spørsmålet lyder:

«Erlend Wiborg (FrP): Anser statsråden det som et ulovlig vedtak om en kommune svarer på IMDI sin oppfordring om bosetting av flyktninger at de kun tar imot visse grupper av integreringshensyn?»



Brenna har i sitt svar 12. februar gjentatt sine tidligere konklusjoner og fremhevet at et vedtak som innebærer ulovlig forskjellsbehandling kan bli kjent ugyldig. Om den konkrete vurdering av forskjellsbehandling, svarer statsråd Brenna blant annet:

«Som forskjellsbehandling regnes handlinger som har som formål eller effekt at en person eller gruppe mennesker kommer i en dårligere stilling eller behandles dårligere enn andre i en sammenlignbar situasjon.

I noen situasjoner kan imidlertid forskjellsbehandling likevel anses å være saklig, nødvendig og forholdsmessig, og dermed lovlig. Vilkåret om saklig formål betyr at kun legitime formål kan utgjøre lovlig forskjellsbehandling. Begrunnelsen for forskjellsbehandlingen må bygge på beskyttelsesverdige interesser og på korrekte fakta. For eksempel vil forskjellsbehandling basert på stereotypiske oppfatninger eller fordommer om enkelte grupper ikke være saklig.»

Vi ser ikke grunn til å referere ytterligere fra sakens bakgrunn og viser til kommunens redegjørelse for denne i oversendelsen hit den 20. mars 2024.

Statsforvalterens vurdering

1. Generelt om lovlighetskontroll

Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Kravet må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet, jf. § 27-1. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren.¹ Ordningen med lovlighetskontroll er begrunnet i hensynet til økt rettsikkerhet, fremme tillit til forvaltningen samt å sikre faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser.²

Ved en lovlighetskontroll skal Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket

- a) har et lovlig innhold
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
- c) har blitt til på lovlig måte.

Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførselene som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd.

Statsforvalteren kan ikke kontrollere kommunens frie skjønnsutøvelse, med mindre det foreligger myndighetsmisbruk.³

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak hvis det er ugyldig, jf. § 27-3 tredje ledd.

¹ Jf. forskrift om delegering av myndighet etter kommuneloven, inndelingslova og forvaltningsloven, [FOR-2019-08-30-1096](#), IX.

² Se Prop. 46 L (2017-2018) punkt 27.1.4.

³ Jf. punkt 6.2 i veilederen «[Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59](#)», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2013 (H-2299). Veilederen er skrevet til kommuneloven av 1992 men er fortsatt relevant ettersom reglene om lovlighetskontroll i stor grad er videreført i loven av 2018



2. Generelt om de rettslige rammene for bosetting av flyktninger

FNs flyktningkonvensjon av 1951 er en folkerettslig avtale som ble ratifisert av Norge i 1952. Den definerer hvem som kan regnes som flyktninger, og hvilke rettigheter flyktninger har. Det følger forutsetningsvis av konvensjonen at alle har rett til å søke beskyttelse i et annet land, og konvensjonen slår fast at prinsippet om at flyktninger ikke kan returneres til et land der de risikerer forfølgelse, jf. konvensjonens artikkel 33. Konvensjonens artikkel 21 om boliger lyder slik:

Når det gjelder boligspørsmålet, skal de kontraherende stater, for så vidt det er ordnet ved lover og bestemmelser eller er undergitt kontroll av offentlige myndigheter, innrømme flyktninger som lovlig bor innenfor deres territorium, gunstigst mulig behandling og i ethvert tilfelle ikke ugunstigere behandling enn den som under samme forhold innrømmes utlendinger i sin alminnelighet.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har det statlige ansvaret for bosetting av flyktninger⁴ i Norge. Direktoratet ligger under Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). For årene 2022-2025 er det inngått en samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger mellom AID, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Kommunesektorens organisasjon (KS). Samarbeidsavtalen er forankret i konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren.⁵

Som en følge av krigen i Ukraina, ble det ved kongelig resolusjon 11. mars 2022 innført en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for en nærmere angitt krets av personer fordrevet fra Ukraina, jf. utlendingsforskriften § 7-5 a. Ordningen innebærer at de som omfattes får oppholdstillatelse i ett år etter en forenklet prosedyre og uten en individuell vurdering av beskyttelsesbehovet. Regjeringen har senere forlenget perioden til tre år.⁶

Personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse omfattes av tilbudet om å bli bosatt i en kommune med offentlig hjelp. Bosetting med offentlig hjelp gjelder også for personer som har fått innvilget oppholdstillatelse av Utlendingsdirektoratet (UDI) på bakgrunn av søknad om asyl, og for kvoteflyktninger. En kvoteflyktning – eller en overføringsflyktning – er en person på flukt som overføres til et nytt land etter avtale med FNs Høykommissær for flyktninger (UNCHR), fordi de ikke kan få hjelp og beskyttelse der de er. UNHCR har inngått avtaler med noen land, blant annet Norge, og FN-organisasjonen søker på vegne av disse menneskene på flukt, slik at de kan overføres til disse landene som kvoteflyktninger. Det er Stortinget som bestemmer hvor mange overføringsflyktninger/kvoteflyktninger Norge skal ta imot, for perioder på tre år av gangen. UNHCR fremmer søknadene for overføringsflyktningene, og UDI bestemmer hvem av disse som får komme til Norge.⁷

Bosetting med offentlig hjelp for flyktninger er ikke en lovregulert rettighet eller plikt. Bosettingen skjer etter avtale mellom IMDi og en kommune. Personer står fritt til å bosette seg på eget initiativ, uten avtale mellom IMDi og kommunen, men mister da retten til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad.⁸

⁴ Begrepet flyktninger brukes i denne sammenhengen om en videre krets av personer enn de som har «flyktningstatus» etter flyktningkonvensjonen.

⁵ [Busetjing av flyktningar - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

⁶ [Fordrevne fra Ukraina får forlenget oppholdstillatelsen i Norge med ytterligere ett år - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

⁷ [Hva menes med «kvoteflyktninger», og hvorfor er det så viktig nå? \(fn.no\)](https://www.fn.no)

⁸ Prop. 107 L (2021-2022), punkt 2.3.3.1



På bakgrunn av anmodning fra IMDi, fatter kommunene politiske vedtak om de vil bosette flyktninger, og i så fall hvor mange personer kommunen ønsker å bosette. IMDi skriver blant annet dette på sine nettsider, når det gjelder hva kommunen skal fatte vedtak om:

Kommunen vedtar hvor mange flyktninger 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.⁹

IMDi inngår deretter avtaler om bosetting av enkeltpersoner som har fått lovlig opphold med de kommunene som har vedtatt å bosette flyktninger. Ved bosetting tilbyr kommunen som regel bolig, i tillegg til lovpålagte kommunale tjenester etter sektorregelverket. Kommunene mottar tilskudd fra staten ved bosetting av flyktninger.¹⁰

Kommuner som har vedtatt å bosette flyktninger, får forespørsel fra IMDi om å ta imot konkrete personer flere ganger gjennom året.¹¹ Hvis kommunen har mulighet til å bosette den enkelte flyktning, fatter IMDi vedtak om bosetting som sendes både til flyktningen og til kommunen.¹² IMDi skriver blant annet dette på sine nettsider, når det gjelder tildeling av bosettingskommune:

Personer IMDi ber den enkelte kommune å bosette, skal i størst mulig grad gjenspeile alle de som venter på å bli bosatt. Det vil si at kommunen ikke kan forvente å bosette kun barnefamilier hvis flertallet av flyktninger er enslige voksne.

Hvis kommunen ikke har anledning til å ta imot en eller flere flyktninger IMDi har bedt om i en fordelingsliste, må kommunen begrunne dette. Uten begrunnelsen får kommunen heller ikke takket ja til andre flyktninger på listen.

IMDi gir flyktningen kun ett tilbud om bosettingskommune. Flyktningen kan ikke klage på dette, men står fritt til å avslå tilbudet og bosette seg andre steder på egen hånd. I så fall mister vedkommende rett til introduksjonsprogram og introduksjonsstønning, og må da klare seg på egenhånd uten økonomisk støtte fra det offentlige.¹³

Kommunalt selvstyre er et sentralt prinsipp i norsk rett. Prinsippet er nedfelt i Grunnloven § 49 andre ledd som sier at «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer.» Videre følger det av kommuneloven § 2-1 tredje ledd at kommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer, og at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

Statsforvalteren kan ikke se at det foreligger noen hjemmel i lov som gir staten rett til å *pålegge* kommuner å bosette eller å ta mot flyktninger. Vi forstår det slik at staten heller ikke i kraft av samarbeidsavtalen kan pålegge enkeltkommuner å ta imot flyktninger. Etter dagens regelverk kan derfor den enkelte kommune velge å si nei til å ta imot flyktninger. Dersom kommunen likevel velger å ta imot et visst antall flyktninger, forstår vi det slik at IMDi ikke kan pålegge kommunen å ta imot *flere* enn det antallet kommunen har fastsatt, men at det inngås avtaler mellom IMDi og den enkelte kommune om bosetting av personer innenfor det antallet kommunen har fastsatt.

⁹ [Kommunens vedtak og planlegging | IMDi](#)

¹⁰ [Busetting av flyktninger - regjeringen.no](#)

¹¹ [Tildeling av bosettingskommune | IMDi](#)

¹² [Familier og enslige voksne på mottak | IMDi](#)

¹³ [Tildeling av bosettingskommune | IMDi](#)



3. Er de formelle vilkårene for å gjennomføre en lovlighetskontroll oppfylt?

Kravet om lovlighetskontroll er fremmet innen fristen på tre uker og det er fremmet av et tilstrekkelig antall kommunestyremedlemmer, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd.

Kommuneloven § 27-2 lister opp hvilke typer vedtak som kan kontrolleres. Etter bestemmelsens første ledd bokstav a kan «endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen» kontrolleres. Spørsmålet er dermed om kommunestyrets vedtak av 13. februar 2024 i sak 7/24 er å regne som et endelig vedtak.

I kommuneloven av 1992 var ordningen med lovlighetskontroll knyttet til begrepet «avgjørelser». Reglene om lovlighetskontroll er i stor grad videreført i loven av 2018. Vi siterer fra forarbeidene:

Utgangspunktet er at bare endelige avgjørelser kan være gjenstand for lovlighetskontroll, og dette mener utvalget bør videreføres. Etter utvalgets oppfatning bør likevel noen typer kommunale innstillinger, råd og uttalelser anses som vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Dette er særlig der slike vedtak treffes i saker hvor det endelige vedtaket om sakens realitet treffes utenfor kommunen og kommunen spesielt er bedt om å uttale seg konkret om en sak. Generelle høringsuttalelser vil på den andre siden ikke kunne lovlighetskontrolleres.»

Kriteriet «endelige vedtak» innebærer at det må dreie seg om en beslutning som avgjør realiteten i en sak, dvs. den endelige avgjørelsen i saken. Kravet om endelighet går bare på at dette er kommunens endelige avgjørelse – at saken er ferdigbehandlet der – og ikke på om vedtaket kan overprøves eller må godkjennes av, eller bare er en innstilling til et statlig organ. Vi siterer fra punkt 6.1.3 i departementets veileder om lovlighetskontroll:

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

Som nevnt ovenfor er det IMDi som ivaretar arbeidet med bosetting av flyktninger i Norge. På bakgrunn av de høye ankomstene av flyktninger fra Ukraina, ba IMDi i 2023 alle kommuner om å ta imot til sammen 38 000 flyktninger, noe som var et rekordhøyt tall. Prognosene for 2024 viser at behovet for bosetting i 2024 er beregnet til ca. 37 000, og i brev datert 10. november 2023 oppfordret IMDi Drammen kommune om å ta imot til sammen 340 flyktninger i 2024.

Anmodningen fra IMDi ble først behandlet i Hovedutvalg for arbeid, aktivitet og inkludering den 31. januar 2024 som sak 2/24. Hovedutvalget innstilte på å bosette inntil 125 flyktninger hvor punkt 5 i innstillingen lød slik:

Kommunestyret mener vi i dagens situasjon med krig i våre nærområder, er forpliktet til å prioritere flyktninger fra Ukraina fremfor andre nasjonaliteter. Kommunestyret mener integreringslovens intensjon er at bosetting skal skje der det er størst mulighet for å bli integrert. Med den høye andelen ikke-vestlige innvandrere som Drammen allerede har, vil det være integreringshemmende å bosette enda flere med ikke-vestlig bakgrunn. Dette fordi ressursene må benyttes til å løse de integreringsutfordringene vi allerede har med denne



gruppen, før det tilføres flere. På denne bakgrunn ber kommunestyret om at Ukrainske flyktninger bosettes.

Formannskapet behandlet saken i møte den 6. februar 2024 som sak 10/24 og opprettholdt innstillingen fra hovedutvalget når det gjaldt antall flyktninger og punkt nr. 5. Som gjengitt ovenfor under sakens bakgrunn, behandlet kommunestyret saken den 13. februar 2024 som sak 7/24. Kommunestyret fattet vedtak om bosetting av inntil 125 flyktninger, men punkt 5 i vedtaket fikk en noe endret 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.

Statsforvalteren forstår kommunestyrets vedtak av 13. februar 2024 slik at dette er kommunens endelige svar til IMDi når det gjelder hvor mange flyktninger kommunen mener den kan bosette i 2024, og at dette totalantallet fremgår av punkt nr. 1 i vedtaket («inntil 125 voksne flyktninger og barn i familier, herav inntil 6 enslige mindreårige flyktninger i alderen 15-18 år»). Vi forstår derfor dette som et «endelig vedtak» i kommunelovens forstand, selv om det faktiske antallet flyktninger som vil bli bosatt i kommunen i 2024 ikke nødvendigvis blir nøyaktig dette antallet.

Videre forstår vi punkt nr. 5 i vedtaket slik at kommunestyret her presiserer hvilken nasjonalitet den ønsker/ber om at disse 125 flyktningene har. Vi forstår vedtaket slik at dette er kommunestyrets endelige standpunkt i saken, både når det gjelder hvor mange personer kommunen totalt kan bosette i 2024, og hvilken nasjonalitet kommunestyret ønsker å bosette.

Som redegjort for ovenfor, forstår vi regelverket slik at IMDi ikke er bundet av ulike vilkår, betingelser eller ønsker om nasjonalitet, alder, familiesituasjon, osv. som kommunene eventuelt vedtar som svar på oppfordringen fra direktoratet om å ta imot flyktninger det aktuelle året. Dette kan tale for at punkt nr. 5 i kommunestyrets vedtak ikke kan sies å ha noen realitet eller rettslige virkninger, og at det dermed ikke er å regne som et endelig vedtak som kan lovlighetskontrolleres etter reglene i kommuneloven.

På den annen side vil et slikt vilkår/betingelse/ønske kunne være førende for kommunens administrasjon når den i neste omgang skal inngå avtaler med IMDi om bosetting av enkeltpersoner som har fått lovlig opphold i landet.

Vi siterer fra punkt 6.1.3.2 i departementets veileder om lovlighetskontroll:

Det kan reises spørsmål om vedtak om kommunale retningslinjer kan være gjenstand for lovlighetskontroll etter § 59. Fastsettelse av retningslinjer har isolert ikke selvstendige rettsvirkninger og er heller ingen realitetsavgjørelse i en sak. Retningslinjene er imidlertid autoritative utsagn som skal legges føringer for kommunens saksbehandling. Det er naturlig at den kommunale administrasjonen anser seg forpliktet til å følge retningslinjene i behandlingen av sakene og bruker dem som en del av normgrunnlaget for sine vedtak. Autoritative utsagn som er ment å få betydning for andres saksbehandling, kan anses å falle inn under avgjørelsesbegrepet i fvl. § 6. Disse forholdene taler etter departementets vurdering samlet for at vedtak om kommunale retningslinjer også kan anses som en «avgjørelse» og være gjenstand for lovlighetskontroll.



Når kommunens administrasjon skal inngå avtaler med IMDi om bosetting av den enkelte flyktning, vil kommunen kunne vise til punkt nr. 5 i kommunestyrets vedtak og si nei til bosetting av flyktninger som ikke er fra Ukraina. På den måten vil punkt nr. 5 i kommunestyrets vedtak kunne få betydning for kommunens saksbehandling og dermed få rettsvirkninger for enkeltpersoner som skal bosettes.

Statsforvalteren legger etter dette til grunn at kommunestyrets vedtak av 13. februar 2024 i sak 7/24 er et endelig vedtak som kan lovlighetskontrolleres og at de formelle vilkårene for å gjennomføre en lovlighetskontroll dermed er oppfylt.

Kravet om lovlighetskontroll knytter seg først og fremst til punkt nr. 5 i vedtaket. Vi begrenser derfor lovlighetskontrollen til å vurdere om punkt nr. 5 i vedtaket er gyldig.

Det er ikke tvilsomt at kommunestyret hadde myndighet til å treffe vedtaket i saken om bosetting av flyktninger i 2024. Vi viser til kommuneloven § 5-3 som slår fast at kommunestyret er det øverste organet i kommunen og at det treffer vedtak på vegne av kommunen hvis ikke noe annet følger av lov. Videre har ikke kommunestyrerepresentantene anført at saksbehandlingsreglene ikke er fulgt ved behandlingen av saken. Vi begrenser derfor lovlighetskontrollen til å vurdere om punkt nr. 5 i vedtaket har et lovlig innhold.

4. Har vedtakets punkt nr. 5 et lovlig innhold?

En kontroll av vedtakets innhold innebærer å vurdere om vedtaket er i tråd med gjeldende rett på området. I veilederen om lovlighetskontroll forklarer departementet at kontrollen består i «en undersøkelse av om avgjørelsens innhold er i samsvar med gjeldende lovfestede og ulovfestede rettsregler, dvs. om avgjørelsen er materielt riktig». For å ta stilling til dette, må vi først tolke hvordan vedtaket skal forstås.

Punkt nr. 5 i kommunestyrets vedtak lyder slik:

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.

Både ved lovtolkning og tolking av vedtak er det naturlig å ta utgangspunkt i hvordan teksten er å forstå rent språklig. En naturlig språklig forståelse av ordlyden i vedtaket tilsier etter vår oppfatning at kommunestyret ønsker at IMDi skal velge ut ukrainske flyktninger for bosetting i Drammen og at kommunens administrasjon skal prioritere ukrainske flyktninger når det skal inngås avtaler med IMDi om bosetting av den enkelte flyktning.

Vedtaket kan også forstås slik at kommunestyret har ment å sette et konkret *vilkår* overfor IMDi, som skal være bindende når direktoratet skal velge ut hvilke flyktninger som kan bosettes i Drammen. Ordlyden kan også forstås som et *vilkår* overfor kommunens administrasjon i den videre saksbehandlingen, når administrasjonen skal inngå avtaler med IMDi om bosetting av enkeltpersoner.

Den ulovfestede vilkårlæren i forvaltningsretten er forklart slik i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, i punkt 34.2.1:

I mange tilfeller gir lovgivningen adgang til å knytte vilkår til tillatelser og andre avgjørelser som er til gunst for parten, se f.eks. forurensningsloven 13. mars 1981 nr. 6 § 16 og



sosialtjenesteloven 18. desember 2009 nr. 131 § 20. Det beror da på først og fremst en tolking av hjemmelsgrunnlaget hvor langt adgangen til å stille vilkår rekker.

Ofte er loven taus om spørsmålet. I slike tilfeller vil forvaltningens adgang til å sette vilkår bero på om avgjørelse er lovbundet eller ikke. Der parten har et lovbestemt og ubetinget krav på en tillatelse eller et annet gode, vil det være i strid med loven å knytte vilkår til avgjørelsen. Der avgjørelsen i stedet hører under forvaltningens skjønn, kan forvaltningen etter sikker ulovfestet rett stille vilkår som har saklig sammenheng med avgjørelsen, og som ikke er uforholdsmessig tyngende.

I kravet til saklig sammenheng ligger grovt sett at vilkåret må ha en klar forbindelse til den avgjørelsen som vilkåret knytter seg til. Vilkåret kan f.eks. ta sikte på å bidra til å fremme det underliggende formålet med tildelingen, eller å redusere skadevirkningene av den. At vilkåret ikke må være uforholdsmessig tyngende, innebærer at det må foretas en avveining mellom de fordeler som oppnås ved å sette vilkåret på den ene side, og de ulemper det påfører parten på den annen.

Hvis vi anvender vilkårs læren analogisk på dette tilfellet, kan det argumenteres med at kommunen har anledning til å stille visse vilkår knyttet til bosettingen av flyktninger, når den også har anledning til å si nei til å ta imot flykninger.

Etter vår oppfatning har det ikke avgjørende betydning for vurderingen av vedtakets gyldighet om punkt nr. 5 skal forstås som et vilkår eller mer som et ønske om prioritering av flyktninger fra Ukraina. Som nevnt ovenfor vil ikke IMDi være bundet av hverken et vilkår eller et ønske om å bosette flyktninger med en bestemt nasjonalitet. Det avgjørende er etter vårt syn at vedtaket vil kunne være retningsgivende for kommunens videre saksbehandling når den skal inngå avtaler med IMDi om bosetting av enkeltpersoner. Vedtaket må forstås slik at det gir føringer for kommunens videre behandling når det gjelder bosetting av flyktninger, og at det dermed innebærer utøvelse av offentlig myndighet, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Denne myndighetsutøvelsen må være innenfor nasjonale regler og Norges internasjonale forpliktelser.

4.1 Nasjonalt og internasjonalt regelverk om likhet og forbud mot diskriminering

Grunnloven § 98 slår fast at «Alle er like for loven» og at «Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.» Bestemmelsen ble tatt inn i Grunnloven i forbindelse med Grunnlovsjubileet og revideringen av loven i 2014 og omhandler likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet.

Menneskerettighetsutvalget¹⁴ la til grunn at likhetsprinsippet ikke ville endre rettstilstanden, men synliggjøre og fremheve at det norske rettssystemet er bygget på prinsippet om at alle er like for loven. Likhetsprinsippet er videre enn diskrimineringsvernet fordi det gjelder for alle relasjoner og ikke bare for utsatte grupper i samfunnet. Men fordi det er krevende å operasjonalisere prinsippet i konkrete tilfeller, er det ifølge utvalget primært ikke-diskrimineringsprinsippet som skal kunne benyttes for domstolene. Likhetsprinsippet er prinsipielt sett en skranke for alle statsmaktene, men utvalget antok at dets reelle betydning først og fremst ville være som tolkningsprinsipp for domstolene og forvaltningen, og ikke som en selvstendig skranke for Stortingets lovgivningsmyndighet.¹⁵

¹⁴ Dokument 16 (1011-2012) kap. 26.

¹⁵ Se note 222A1 i Rettsdata ved Anine Kierulf



En Grunnlovfesting av et diskrimineringsforbud ble anbefalt av Diskrimineringslovutvalget.¹⁶ Grunnloven § 98 knytter ikke vurderingen til ulike diskrimineringsgrunnlag, men til spørsmålet om det foreligger forskjellsbehandling, og om denne er usaklig eller uforholdsmessig.¹⁷ Lovgiver ønsket at de nærmere grensene for hva som er tillatt skulle bestemmes i ordinær lovgivning. I praksis er det derfor diskrimineringsgrunnlagene i likestillings- og diskrimineringsloven som avgjør hvor grensene går.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 2 slår fast at loven gjelder «alle samfunnsområder», dvs. også et kommunestyrevedtak om bosetting av flyktninger. Lovens § 6 første ledd lyder slik:

Diskriminering på grunn av [...] etnisitet [...] er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, 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.

Bestemmelsen krever ikke at behandlingen har et diskriminerende formål. Det avgjørende er at virkningen er diskriminerende, jf. ordlyden «behandles dårligere». Et vedtak som har til formål å stille noen dårligere på grunn av et lovbeskyttet diskrimineringsgrunnlag er omfattet av diskrimineringsreglene, selv om det ikke ennå har hatt noen konkret effekt, jf. Ballangrud og Søbstad, Likestillings- og diskrimineringsloven, kommentar til § 7.

Når det gjelder uttrykket «forskjellsbehandling»¹⁸ har Høyesterett 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».

Begrepet forskjellsbehandling er videre forklart slik i Prop. 107 L, s. 24:

Som forskjellsbehandling regnes handlinger som har som formål eller effekt at en person eller 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 kan likevel forskjellsbehandling være lovlig. Bestemmelsen første ledd lyder slik:

¹⁶ NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern, kapittel 25

¹⁷ Se note 222A3 i Rettsdata ved Anine Kierulf

¹⁸ Om det tilsvarende uttrykket i artikkel 26 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter



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

Alle de tre vilkårene må være oppfylt for å kunne konstatere lovlig forskjellsbehandling.

Vi siterer fra 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 foreligge et saklig formål innebærer at loven åpner for forskjellsbehandling for å ivareta beskyttelsesverdige interesser. Hvorvidt formålet er saklig, skal underlegges en konkret og skjønnsmessig vurdering, og grunnforutsetningen er at formålet er av en art som tilsier at hensynet til likebehandling må vike. Videre må den legitime begrunnelsen være reell – den må bygge på et 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 direkte av likestillings- og diskrimineringsloven § 5 at FNs rasediskrimineringskonvensjon gjelder som norsk lov. Artikkel 1 nr. 1 definerer hva som menes med rasediskriminering:

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.

Prinsipper om likhet og ikke-diskriminering går også igjen i de sentrale menneskerettskonvensjonene som Norge har ratifisert, blant annet 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 konvensjonene gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2. Ved eventuell motstrid går disse konvensjonene foran bestemmelser i norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3.

Retten til en tilfredsstillende bolig følger 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.

Videre 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.

Videre lyder EMK artikkel 14 om forbud 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.

Kommuneadvokaten i Drammen har i sin redegjørelse lagt til grunn at vernet etter likestillings- og diskrimineringsloven er i tråd med EMK og de øvrige nevnte konvensjonene. Statsforvalteren legger også det samme til grunn og knytter derfor vurderingene nedenfor hovedsakelig opp mot Grunnloven § 98 og likestillingslovens bestemmelser. Det første spørsmålet er dermed om vedtaket



innebærer en forskjellsbehandling. Dersom det foreligger en forskjellsbehandling, blir det neste spørsmålet om forskjellsbehandlingen følger et saklig/legitimt formål, og om forskjellsbehandlingen er nødvendig og forholdsmessig. Dette er oppsummert 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 forskjellsbehandlingen følger et legitimt formål, er nødvendig og forholdsmessig.

I proposisjonen sier Arbeids- og inkluderingsdepartementet også noe om hva som *ikke* er saklige 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 stereotypier 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 Innebærer vedtakets punkt nr. 5 en forskjellsbehandling?

Som nevnt gjelder tilbudet om å bli bosatt i en kommune med offentlig hjelp for personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, kvoteflyktninger fra FN og andre som har fått innvilget oppholdstillatelse i Norge på bakgrunn av en asylsøknad. Disse personene må etter vår oppfatning anses som en sammenlignbar gruppe, dvs. uavhengig av hvilken nasjonalitet den enkelte flyktningen har, og uavhengig av grunnlaget for oppholdstillatelsen (dvs. om en har fått tillatelse som kvoteflyktning, på grunnlag av en ordning med kollektiv beskyttelse, eller på grunnlag av en asylsøknad).

Slik vi ser det, vil en prioritering av ukrainske flyktninger fremfor flyktninger med en annen nasjonalitet for bosetting i Drammen, i praksis innebære at IMDi må finne andre kommuner i landet som er villige til å ta imot flyktninger som ikke er ukrainske. Dette kan igjen føre til at flyktninger som ikke er ukrainske blir boende på asylmottak i en lengre periode sammenlignet med ukrainske flyktninger. Bosetting i en bolig i en kommune må anses som et gode for den enkelte sammenlignet med opphold på et asylmottak som er ment å være midlertidig. Etter vårt syn innebærer derfor punkt nr. 5 i kommunestyrets vedtak en direkte forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven § 7.

4.3 Har forskjellsbehandlingen et saklig eller legitimt formål?

Utgangspunktet er som nevnt at diskriminering på grunn av nasjonalitet er forbudt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Spørsmålet er om forskjellsbehandlingen likevel er lovlig, jf. lovens § 9. Vi må da først se på hva som er vedtakets formål, og deretter om dette formålet er saklig/legitimt.

En objektiv språklig forståelse av ordlyden i punkt nr. 5 tilsier at bakgrunnen for, og formålet med forskjellsbehandlingen, er at kommunen anser seg forpliktet til å prioritere bosetting av flyktninger som er rammet av krig i Norges nærområder. Vedtaket må også i en viss grad forstås i lys av hvilke begrunnelser som har blitt fremsatt i den politiske debatten forut for vedtaket. Men det er her viktig å presisere at det er mange kommunestyrerepresentanter som har deltatt i debatten, og at de som står bak flertallet heller ikke nødvendigvis er enige om hvordan vedtaket skal forstås.



Protokolltilførselene fra Jon Engen-Helgheim i FrP og Kristin Surlien fra Høyre viser at det også blant flertallet er ulike oppfatninger knyttet til hvordan vedtaket skal forstås.

Begge partier fremhever at å prioritere hjelp i våre nærområder er et legitimt og saklig formål. Vi slutter oss til kommuneadvokatens vurdering om at ønsket om å prioritere flyktninger som er rammet av krig i «våre nærområder» isolert sett fremstår som er verdiprioritering. At Drammen kommune ønsker å stille opp i den dugnaden som gjøres for det ukrainske folk, er ikke isolert sett problematisk. Det er imidlertid uklart hva som er det reelle behovet for å forskjellsbehandle på dette grunnlaget, og det er ikke lagt frem dokumentasjon som underbygger dette behovet. Det er også vanskelig å se hvordan nærhet til krigen underbygger at én nasjonalitet har et større behov for bosetting i Drammen enn andre nasjonaliteter.

Representanten fra Høyre fremhever at ordlyden i vedtaket ble en annen i kommunestyret enn i den forutgående behandlingen i hovedutvalget og i formannskapet, og at dette er et selvstendig poeng. «Bakgrunnen for at vi i punkt 5 anmoder om at ukrainske flyktninger skal bosettes, er fordi det er krig i Ukraina. En krig i vårt nærområde mener vi er en saklig grunn til å prioritere. Dette gjøres allerede i dag fra statlig hold».

Representanten fra FrP fremhever blant annet at «Bosetting av flyktninger fra andre deler av verden har flere svært betenkelige sider, som for eksempel at dette bidrar til en politikk som gjør at svært mange legger ut på en livsfarlig reise for å komme til Europa og Norge, flere tusen dør i forsøket hvert år og mye tyder på at flertallet av de som reiser, ikke har behov for beskyttelse.» Han viser også til at Drammen kommune har mottatt svært mange flyktninger fra land i Midtøsten og Afrika, og at dette har ført til en opphopning av integreringsutfordringer i kommunen som blant annet vises i statistikk over lavinntektsgrupper, andel sysselsatte og utbetalinger av sosialhjelp. Formålet med vedtaket synes derfor også å være å hindre at personer uten beskyttelsesbehov reiser til Norge, og å begrense integreringsutfordringene i Drammen.

Som nevnt er det i praksis fra EMD knyttet til diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 lagt til grunn at lovlig forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet som utgangspunkt krever «very weighty reasons», jf. *British Gurkha Welfare Society mfl. v. Storbritannia* (2016) avsnitt 81.

Oversatt til norsk kreves det altså «svært tungtveiende grunner» for å kunne forskjellsbehandle på bakgrunn av nasjonalitet. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) kom i den nevnte saken til at det ikke forelå brudd på EMK artikkel 14 i en sak om pensjonsrettigheter til en gruppe Gurkhasoldater¹⁹ som hadde tjent den britiske hæren. Retten kom til at soldatene hadde blitt behandlet annerledes enn andre soldater i Storbritannia og at forskjellen i behandling kunne anses som mindre gunstig for dem. Retten kom imidlertid til at skjæringspunktet for opptjent pensjon ikke hadde vært vilkårlig da den representerte overføringen av Gurkhaene til hjemmebase i Storbritannia og derfor tidspunktet da Gurkhaene begynte å danne bånd med landet.

Etter vår oppfatning foreligger det ikke slike «svært tungtveiende grunner» til å forskjellsbehandle ukrainere i dette tilfellet ved at de skal komme «fremst i køen» når det gjelder bosetting i Drammen kommune. Begrunnelsene fra flertallet for å prioritere ukrainere synes å være knyttet til at denne nasjonale gruppen, på grunn av den pågående krigen, bør få oppholdstillatelse i Norge. Hvem som skal få oppholdstillatelse i Norge er ikke en kommunal oppgave å bestemme. Retten til opphold reguleres av FNs flyktningkonvensjon og utlendingsloven vedtatt av Stortinget. Dette regelverket håndheves av statlige utlendingsmyndigheter (Politiets utlendingsenhet, UDI og Utlendingsnemnda).

¹⁹ Navn på soldater som er blitt rekruttert fra Nepal for å tjenestegjøre i den britiske hæren, jf. [Gurkhaer – Wikipedia](#)



Vi har ovenfor kommet til at den gruppen med mennesker som har fått innvilget lovlig opphold og er klare for bosetting er en sammenlignbar gruppe. Det er da vanskelig å se at nasjonalitet er en saklig grunn for at denne gruppen skal behandles ulikt når det gjelder hvem som prioriteres for bosetting i Drammen kommune.

Etter vårt syn taler også reelle hensyn i retning av at en forskjellsbehandling av bosettingsklare flyktninger på bakgrunn av nasjonalitet ikke har et saklig eller legitimt formål. Dersom en prioritering på bakgrunn av nasjonalitet skulle vært ansett lovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9, ville dette åpne opp for at alle landets kommuner lager en form for prioriteringsliste over hvilke nasjonaliteter de ønsker å bosette. Dette vil igjen kunne føre til at enkelte nasjonaliteter ikke står på listene, og at kommuner dermed ikke vil ta imot flyktninger som ikke er prioritert. Dette vil kunne føre til at personer med lovlig opphold i landet blir værende på asylmottak fordi IMDi ikke kan pålegge kommunene å bosette flyktninger. En slik forståelse av regelverket ville gjøre bosettingsarbeidet svært vanskelig, og vi antar at en slik praktisering ville tvinge fram et regelverk basert på tvang fremfor frivillighet som i dag.

4.4 Er forskjellsbehandlingen nødvendig og forholdsmessig?

Ettersom vilkårene i likestillings- og diskrimineringsloven § 9 er kumulative, og vi ovenfor har kommet til at forskjellsbehandlingen ikke har et saklig eller legitimt formål, er det ikke nødvendig for oss å ta stilling til om forskjellsbehandlingen er nødvendig og forholdsmessig. Vi vil likevel bemerke at vi slutter oss til kommuneadvokatens subsidiære drøftelse i notatet datert 22. februar 2024 hvor det konkluderes med at forskjellsbehandlingen i punkt nr. 5 i vedtaket heller ikke er nødvendig eller forholdsmessig.

5. Avsluttende bemerkninger

Jon Engen-Helgheim fra FrP har i sin protokolltilførsel argumentert med at staten foretar en forskjellsbehandling av flyktninger gjennom ordningen med kvoteflyktninger fra FN. Statsforvalteren presiserer at vi kun har myndighet til å kontrollere lovligheten av kommunale vedtak – ikke statlige. Ettersom ordningen med lovlighetskontroll er begrenset til kommunale vedtak, ligger det også utenfor vårt mandat å ta stilling til om ordningen med kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjoner er i strid med nasjonalt og internasjonalt regelverk om likhet og forbud mot diskriminering.

Vi finner også grunn til å knytte noen kommentar til kommunedirektørens saksframlegg i forbindelse med kommunestyrets behandling av kravet om lovlighetskontroll. På bakgrunn av kommuneadvokatens redegjørelse og konklusjon i notatet datert 22. februar 2024, om at kommunestyrets vedtak av 13. februar 2024 var i strid med likestillings- og diskrimineringsloven, er det overraskende at kommunedirektøren i sitt saksframlegg foreslo at kommunestyret skulle opprettholde sitt vedtak ved behandlingen av sak 34/24 den 19. mars 2024. Vi viser til kommuneloven § 13-1 tredje ledd hvor det slås fast at «Kommunedirektøren skal påse at vedtak som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.» Vi siterer fra Jan Fridthjof Bernt sin kommentar til bestemmelsen i Rettsdata (note 854):

Ansvar for å påse at en sak er tilstrekkelig utredet omfatter også eventuelle rettslige tvilsspørsmål. Kommunedirektøren vil derfor ha plikt til å gi uttrykk for det hvis hen mener at det er rettslig relevante mangler ved et forslag til vedtak eller den saksforberedelsen som har gått forut for dette. Mener kommunedirektøren at et truffet vedtak er ulovlig, vil hen likeledes ha plikt til å gjøre vedkommende folkevalgte organ, og ev. kommunestyret eller fylkestinget, oppmerksom på dette.



Selv om notatet fra kommuneadvokaten er lagt ved som en del av saksdokumentene til kommunestyrets møte, savner vi en mer tydelig konklusjon fra kommunedirektøren når det gjelder hennes vurdering av vedtakets lovlighet.

6. Konklusjon

Statsforvalterens lovlighetskontroll har avdekket feil ved punkt nr. 5 i kommunestyrets vedtak av 13. februar 2024 i sak 7/24 som gjør det ugyldig. Denne delen av vedtaket er i strid med Grunnloven § 98 og likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. §§ 7 og 9. Statsforvalteren opphever punkt nr. 5 i vedtaket og sender saken tilbake til kommunen for eventuell ny behandling.

Statsforvalterens vedtak i saken er endelig og kan ikke påklages.²⁰

Vi ber kommunen orientere representantene som har fremmet kravet om lovlighetskontroll om dette vedtaket.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus
avdelingsdirektør
Juridisk avdeling

Anne Danielsen Haugland
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Ordfører Kjell Arne Hermansen
Kommunedirektør Trude Andresen

²⁰ Jf. veilederen «[Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59](#)», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2013 (H-2299), punkt 6.1 og 8.1.