



Universitetet
i Stavanger

Kjelle vold, A. (2008) Sosiale menneskerettigheter - av betydning for norsk helse- og sosialrett? Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter, 24(4), pp. 301-317

Lenke til publisert versjon: http://www.idunn.no/ts/ntmr/2006/04/sosiale_menneskerettigheter_av_betydning_for_norsk_helse-_og_sosialrett?highlight=#highlight (Det kan være restriksjoner på tilgang)



UiS Brage
<http://brage.bibsys.no/uis/>

Denne artikkelen er gjort tilgjengelig i henhold til utgivers retningslinjer. Det er forfatterens siste upubliserte versjon av artikkelen etter fagfellevurdering, såkalt postprint. Dersom du skal sitere artikkelen anbefales det å bruke den publiserte versjonen



SOSIALE MENNESKERETTIGHETER

– AV BETYDNING FOR NORSK HELSE- OG SOSIALRETT?

Av ALICE KJELLEVOld

Abstract: *Have Social Human Rights any implications for regulation of health and social issues in Norway?*

The starting point of this article is the right to an adequate standard of living, as the core of the Social Human Rights, with support from the right to physical and mental health and the right to social security. The main point in the article is the right to adequate housing and the right to a justifiable economic standard of living. Official reports and statistics indicate seriously shortage of adequate housing and economic support for vulnerable and marginalized groups. The article discuss whether the Norwegian government has taken steps, with a view to achieving progressively the full realization of the rights in these areas, particularly the adoption of legislative measures.

Keywords: *Social human rights, Social security, Adequate standard of living, Adequate housing, State obligations.*

A. INNLEDNING

Sosiale rettigheter inngår som en del av de internasjonale menneskerettighetene. I FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966 (ØSK), som er den mest omfattende når det gjelder menneskerettslig regulering av sosiale rettigheter, er det gitt egne bestemmelser hvor konvensjonsstatene anerkjenner retten for enhver til sosial trygghet, til en tilfredsstillende levestandard og til den høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk.¹ Disse rettighetene er et uttrykk for at det ikke bare er individenes behov for beskyttelse mot inngrep fra staten og behovet for å kunne delta aktivt i det politiske liv som anerkjennes (sivile og politiske rettigheter), men også behovet for å få dekket basale behov knyttet til levestandard, sosial trygghet og helse (sosiale rettigheter).

Ved inkorporeringen av sentrale menneskerettighetskonvensjoner i norsk rett, herunder ØSK, er de aktuelle bestemmelsene i ØSK nå en del av norsk lovgivning og skal ved motstrid

¹ Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, vedtatt ved FNs generalforsamlings resolusjon 2200 A (XXI) 16. desember 1966. I kraft 3. januar 1976, artiklene 9, 11 og 12.

gå foran bestemmelser i annen nasjonal lovgivning.² Dette forplikter staten så vel nasjonalt som internasjonalt.

Hensikten med denne artikkelen er å argumentere for at en best mulig realisering av de sosiale menneskerettighetene vil kunne innebære at staten må videreutvikle og konkretisere rettighetene ved nasjonal lovgivning.

Jeg tar utgangspunkt i retten til en tilfredsstillende levestandard, som gjerne kalles kjernen i de sosiale menneskerettighetene og som har stor betydning også for retten til helse. Retten til en tilfredsstillende levestandard støttes opp av to andre sentrale sosiale menneskerettigheter: retten til sosial trygghet og retten til helse. Jeg behandler særlig to viktige elementer i retten til en tilfredsstillende levestandard, retten til adekvat bolig og retten til et forsvarlig økonomisk livsopphold. Mitt første spørsmål er om den norske stat fullt ut har tatt de nødvendige skritt for å realisere disse sosiale rettighetene. Mitt andre spørsmål er hvilke lovgivningstiltak staten bør iverksette dersom det kan hevdes at staten ikke har søkt å gjennomføre disse rettighetene fullt ut med egnede midler.

I min diskusjon er det statens forpliktelser etter menneskerettighetsreguleringen som står i fokus. Et annet sentralt spørsmål er imidlertid om ØSK som en del av norsk rett og med forrang i tilfelle motstrid med annen lovgivning, medfører individuelle rettigheter som kan påberopes overfor forvaltningen eller domstolene. Dette er et vanskelig spørsmål hvor det ikke kan gis et klart svar. Prinsipielt er det ingen grunn til å hevde at de sosiale rettighetene etter FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ikke er gyldige rettigheter i motsetning til de sivile og politiske rettighetene.³ Spørsmålet er heller hvor sterke disse rettighetene er, og i hvilken grad de medfører tilleggsforpliktelser ut over det som allerede gjelder. Det må bero på en tolkning av den enkelte bestemmelse. At konvensjonen generelt sett inneholder mange vage og formålpregede bestemmelser er i seg selv ikke et argument mot rettighetskarakter. Det forhold at gjennomføringen av rettighetene krever ressurser kan heller ikke være avgjørende. Problemstillingen er snarere hvor langt domstolene er villige til å gå i overprøving på et område som krever en bredt anlagt vurdering.⁴ Dette er foreløpig et åpent spørsmål som jeg ikke vil gå dypere inn i her.⁵

Jeg skal først i avsnitt B redegjøre for hvordan vi kan forstå "tilfredsstillende levestandard", "helse" og "sosial trygghet" som menneskerettighetsgoder. Videre tar jeg utgangspunkt i to elementer som inngår i menneskerettighetsgodet tilfredsstillende levestandard og

² Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

³ Asbjørn Eide: "Retten til helse som menneskerettigheter" i dette nummer av *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*. Håkan Gustafsson: "Taking Social Rights Seriously" (2005) 4–5 *Tidsskrift for rettsvitenskap* 488.

⁴ Se også Arnfinn Bårdsen: "Gjennomføring av økonomiske, sosiale og kulturelle konvensjonsbaserte menneskerettigheter i nasjonal rett sammenlignet med gjennomføring av sivile og politiske" (2000) 2 *Jussens Venner* 70.

⁵ Se NOU 1993: 18 *Lovgivning om menneskerettigheter* 107–112 og 125–126. Ot.prp. nr. 3 1998–99 *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)* 32–37.

som er viktige underliggende forutsetninger for menneskerettighetene helse og trygghet: adekvat bolig og et forsvarlig økonomisk livsopphold. Under henvisning til annen forskning, offentlige rapporter og statistikker søker jeg å gi et innblikk i situasjonen i Norge på disse to områdene (avsnitt C).

Deretter redegjør jeg for hvordan vi skal forstå statens forpliktelser etter menneskerettighetsreguleringen og diskuterer om det er grunnlag for å hevde at staten ikke fullt ut oppfyller sine forpliktelser, konkretisert til retten til bolig og retten til et forsvarlig økonomisk livsopphold (avsnitt D).

Avslutningsvis i avsnitt E vil jeg peke på momenter som tilsier at implementeringen av de sosiale menneskerettighetene kan kreve en ytterligere utvikling av rettighetsperspektivet i nasjonal helse- og sosiallovgivning.

B. TILFREDSSTILLENDEN LEVESTANDARD, HELSE OG SOSIAL TRYGGHET SOM MENNESKERETTIGHETSGODER

Med basis i FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter⁶ og etableringen av Verdens helseorganisasjon (WHO),⁷ har tilfredsstillende levestandard, helse og sosial trygghet utviklet seg til anerkjente menneskerettighetsgoder som i dag er inntatt i en rekke menneskerettighetsinstrumenter.

I Verdenserklæringen artikkel 25 heter det: ”Enhver har rett til en levestandard som er tilstrekkelig for hans og hans families helse og velvære, og som omfatter mat, klær, bolig og helseomsorg og nødvendige sosiale ytelser, og en rett til trygghet i tilfelle av arbeidsløshet, sykdom, arbeidsuførhet, enkestand, alderdom eller annen mangel på eksistensmuligheter som skyldes forhold han ikke er herre over ...”⁸ Her tas det utgangspunkt i en rett for enhver til en tilstrekkelig levestandard, og det settes fokus på sammenhengen mellom levestandard, helse og trygghet. Artikkel 25 om rett til en tilstrekkelig levestandard kan ses på som en overbygning for mer spesifikke rettigheter knyttet til mat, klær, bolig, helseomsorg og sosiale ytelser, samt trygghet ved tap av forsørgelsesmuligheter eller tilsvarende.

Verdenserklæringen artikkel 25 må ses i sammenheng med Verdenserklæringen artikkel 22 som uttrykker samfunnsmedlemmets rett til sosial trygghet, og krav på at de økonomiske, sosiale og kulturelle goder som er uunnværlige for hans verdighet og den frie utviklingen av hans personlighet blir skaffet til veie gjennom nasjonale tiltak og internasjonalt samarbeid i samsvar med hver enkelt stats organisasjon og ressurser.⁹

⁶ Universal Declaration of Human Rights, adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948.

⁷ Constitution of the World Health Organization 1946.

⁸ Uoffisiell norsk oversettelse utarbeidet av Utenriksdepartementet for FNs høykommissær for menneskerettigheter.

⁹ Nærmere om verdenserklæringen se Gudmundur Alfredsson og Asbjørn Eide (red.): *The Universal Declaration of Human Rights* (Haag: Nijhoff 1999).

Disse politiske målsettingene om sosial og helsemessig trygghet har fått sitt juridiske uttrykk i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).¹⁰ Her anerkjennes retten for enhver til sosial trygghet (artikkel 9), til en tilfredsstillende levestandard for seg og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig (artikkel 11) og retten for enhver til den høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk (artikkel 12).¹¹

Retten til sosial trygghet er regulert i ØSK artikkel 9 hvor det heter at konvensjonsstatene anerkjenner retten for enhver til sosial trygghet innbefattet sosialtrygd. Bestemmelsen anses som sentral for at den enkelte skal føle trygghet i forhold til å kunne leve et liv i verdighet uten redsel for å miste inntekt eller støtte som er nødvendig for å opprettholde en adekvat levestandard, tilgang til helsehjelp og mulighet for å ta vare på barn og andre som er avhengig av ens støtte.¹² Retten til sosial trygghet innbefatter et trygde- eller forsikringsystem, enten som inntektsbaserte eller behovsbaserte ytelser eller som en kombinasjon av disse, for å sikre en adekvat inntekt i alderdom eller ved uførhet og lignende. Retten kan også innbefatte et system som sikrer tilgang til sosial assistanse.

Av ØSK artikkel 11 følger det at konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig. FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (heretter ØSK-komiteen) har ikke gitt noen generelle kommentarer til forståelsen av begrepet "adequate standard of living", men har gitt spesifikke kommentarer til forståelsen av retten til tilfredsstillende bolig og tilfredsstillende mat.¹³ Disse uttalelsene gir momenter til forståelsen av tilfredsstillende levestandard.

ØSK-komiteen framholder at retten til bolig ikke bør tolkes innskrenkende og restriktivt som bare en rett til tak over hodet, men må heller ses som en rett "to live somewhere in security, peace and dignity".¹⁴ Det er et krav om "adequate housing", og dette må etter ØSK-komiteens mening blant annet inkludere juridisk beskyttet råderett, tilgang til nødvendig service knyttet til boligen, boutgifter som står i rimelig forhold til inntektsnivået og tilgjengelighet for dem som har spesielle behov, samtidig som kravet til adekvans åpner for stor variasjon avhengig av gjeldende samfunnsforhold.¹⁵

Også når det gjelder retten til mat framholder ØSK-komiteen at denne retten ikke skal forstås innskrenkende og restriktivt, men at retten til mat er realisert når hver og en har fysisk og økonomisk tilgang til tilstrekkelig med mat eller mulighet for å skaffe dette til veie.

¹⁰ Se også andre konvensjoner som FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (Barnekonvensjonen).

¹¹ FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er den mest omfattende på dette området.

¹² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20 (Draft), E/C.12/GC/20/CRP.1 2006, tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/discussion.htm> (lest 06.09.06).

¹³ General Comment 4, 7 og 12.

¹⁴ General Comment 4, para. 7.

¹⁵ General Comment 4, para. 8. Njål Høstmælingen: *Internasjonale menneskerettigheter* (Oslo: Universitetsforlaget 2003) 298.

Tilstrekkelighet må etter ØSK-komiteens mening forstås ut fra gjeldende samfunnsforhold.¹⁶ Kjerneforpliktelsen i retten til mat impliserer tilgjengelighet til tilstrekkelig kvalitetsmessig og kvantitetsmessig mat som tilfredsstillende et nødvendig kosthold for den enkelte, fritt for ugunstige substanser og kulturelt akseptabelt. Og videre: et krav om økonomisk og fysisk tilgang til mat på en akseptabel måte og på en måte som ikke griper inn i andre grunnleggende rettigheter.¹⁷

Mat, klær og bolig, og også helsehjelp og omsorg,¹⁸ må ses på som nødvendige basisgoder og komponenter i begrepet tilfredsstillende levestandard. Men tilfredsstillende levestandard som menneskerettighetskode inneholder også noe mer. Eide framhever:

The essential point is that everyone shall be able, without shame and without unreasonable obstacles, to be a full participant in ordinary, everyday interaction with other people. This means, *inter alia*, that they shall be able to enjoy their basic needs under conditions of dignity. No one shall have to live under conditions whereby the only way to satisfy their needs is by degrading or depriving themselves of their basic freedoms, such as through begging, prostitution or bonded labour.¹⁹

Han uttaler videre at en tilfredsstillende levestandard impliserer å kunne leve over landets fattigdomsgrense som med henvisning til Verdensbanken inneholder to elementer:

The expenditure necessary to buy a minimum standard of nutrition and other basic necessities and further amount that varies from country to country, reflecting cost of participating in the everyday life of society.²⁰

Retten for enhver til den høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk, jf. ØSK artikkel 12 nr. 1, forstås ikke slik at staten skal garantere god helse, men at staten legger til rette for at den individuelle helse beskyttes og eventuelt bedres.²¹ Som en side av dette forstås retten til den høyest oppnåelige helsestandard som tilgang til et system som gir mulighet for befolkningen til å nyte den høyest oppnåelige helsestandard,²² nærmere formulert som ”a right to enjoyment of variety of facilities, goods, services and conditions necessary for realization of highest attainable standard of health”.²³ I dette ligger ett element som gjelder tilgang på helsetjenester (”timely and appropriate health care”) og ett element som gjelder tilgang på

¹⁶ General Comment 12, para. 6. Asbjørn Eide: “The right to an adequate standard of living including the right to food”, i Asbjørn Eide, Catarina Krause og Alan Rosas (red.), *Economic, Social and Cultural Rights. Textbook* (2nd rev. ed., Dordrecht: Nijhoff 2001) 134.

¹⁷ General Comment 12, para. 8.

¹⁸ Eide, Krause og Rosas (note 16) 135–137.

¹⁹ Eide, Krause og Rosas (note 16) 133.

²⁰ Eide, Krause og Rosas (note 16) 133–134, med henvisning til *World Development Report* 1990.

²¹ General Comment 14 para. 9. Se nærmere Eide (note 3).

²² General Comment 14 para. 8.

²³ General Comment 14 para. 9.

underliggende forutsetninger for helse ("underlying determinants of health") som rent vann og sanitære forhold, adekvat forsyning av trygg mat og næringstilførsel, samt tilgang til bolig og helsemessige arbeids- og miljømessige forhold.²⁴ Et ytterligere element er tilgang til helserelatert informasjon og opplæring, og deltakelse for befolkningen i helserelaterte avgjørelser.²⁵

Tilgang forstås av ØSK-komiteen på flere nivåer: Både helsetjenester og underliggende forutsetninger for helse må være tilgjengelige i tilstrekkelig mengde (availability). Det må være tilgang (accessibility) til tjenester og forutsetninger uten diskriminering, det må være fysisk tilgang og tilgang til en overkommelig pris. Tjenester og forutsetninger må være tilpasset særtrekk i samfunnet (acceptability) og må ha et tilstrekkelig høyt nivå (quality).²⁶ Den nærmere presiseringen vil være avhengig av den enkelte stats utviklingsnivå.

Retten til den høyest oppnåelige helsestandard favner altså både tilgang på helsetjenester og tilgang på sentrale underliggende forutsetninger for helse som mat, vann, ly, bolig og sanitære forhold. Denne siden av helse som menneskerettighetsgode må da ses i sammenheng med menneskerettighetsgodene sosial trygghet og tilfredsstillende levestandard.²⁷

Ser vi artikkel 9, 11 og 12 i sammenheng og med bakgrunn i Verdenserklæringen artikkel 22 og 25, framstår menneskerettighetsgodene tilfredsstillende levestandard, helse og sosial trygghet som innbyrdes forbundet og avhengige av hverandre. Det handler om individets tilgang på basisnødvendigheter for å kunne leve et verdig liv og delta i samfunnet, vurdert i forhold til tilgjengelighet, ikke-diskriminering, særtrekk i samfunnet og kvalitet.

Menneskerettighetene anses som universelle, men som jeg skal komme tilbake til nedenfor vil likevel kravene i forhold til den enkelte stat være relative i den forstand at nivå, omfang og kvalitet må vurderes i forhold til statens utviklingsnivå. Samtidig er det ifølge ØSK-komiteen og juridisk teori lagt til grunn at tilgangen som et minimumsnivå, uavhengig av det enkelte lands ressurser, skal bygge på noen viktige prinsipper for fordeling som ikke skal kunne fravikes: Det må være sikret rettfærdig distribusjon, og tilgangen må være på et ikke-diskriminerende grunnlag, særlig for sårbare og marginaliserte grupper.²⁸

På den andre side er det en forutsetning at den enkelte gjør sitt for å sikre seg tilfredsstillende levekår. Statens forpliktelser er ment å supplere borgerens anstrengelser når det er nødvendig.²⁹

C. DAGENS NORGE – TO SENTRALE OMRÅDER AV BETYDNING FOR TILFREDSSTILLENDEN LEVESTANDARD, HELSE OG SOSIAL TRYGGHET

Boligforhold og økonomiske levekår er sentrale komponenter i individets levestandard og

²⁴ General Comment 14 para. 4.

²⁵ General Comment 14 para. 11.

²⁶ General Comment 14 para. 12. Eide (note 3).

²⁷ Eide (note 3).

²⁸ General Comment 14 para. 43. Eide (note 3).

²⁹ Eide, Krause og Rosas (note 16) 139–140.

viktige underliggende forutsetninger for helse og sosial trygghet. Jeg skal nedenfor, under henvisning til annen forskning, offentlig tilgjengelige rapporter og statistikker, søke å gi et innblikk i den vanskelige situasjonen mange personer lever under i dagens Norge når det gjelder tilgang på adekvat bolig og tilfredsstillende økonomiske levekår.

1. BOLIGFORHOLD FOR VANSKELIGSTILTE

”Denne gruppen er ingen pressgruppe og er dermed ikke prioritert. Ønske om at gruppen skal få en verdig behandling, at de blir lyttet mer til for å finne gode løsninger på deres situasjon.”³⁰ Sitatet er hentet fra rapporten *På randen av å bo*, formulert av et lavterskeltilbud i Oslo gjeldende for bostedsløse med problemer i forhold til rus og psykiske lidelser og rettet mot politikere og myndigheter. Utsagnet gir uttrykk for at bostedsløshet oppleves som et problem og en uverdigg situasjon i dagens Norge.

Ifølge rapporten er det mange personer under behandling på institusjoner for rusproblemer og/eller psykiske lidelser som er bostedsløse eller står i fare for å bli bostedsløse.³¹ Den viser også at arbeid med boligsituasjonen ikke står høyt på dagsordenen verken i behandlingsapparatet eller i sosialtjenesten. Det konkluderes blant annet med at det er behov for en mer offensiv boligpolitikk for å hindre utstøting fra boligmarkedet og et større og mer variert landskap av botilbud med ulike grader av bistand og oppfølging. Det framholdes at et sted å bo er avgjørende for livskvaliteten og bør derfor være et helt selvstendig mål for bistand. Og det presiseres videre at fokus bør flyttes fra krav til boligsøkeren til heller å se på hvilke behov for bolig den enkelte har: ”I stedet for å sette opp hvilke kriterier en person må innfri for å gjøre seg kvalifisert til et bestemt boligtilbud, må tiltaksapparatet klargjøre hva slags boligsituasjon som kan være egnet for den enkelte ut fra hans eller hennes problemer og ressurser.”³²

Kartlegging gjort av Norges byggforskningsinstitutt viser at vi i 2005 hadde 5500 bostedsløse.³³ Dette er en økning på ca 300 personer fra 2003. Kartleggingen viser en sammenheng mellom helse og bostedsløshet. Rundt 60 prosent oppgis å være avhengige av rusmidler, 38 prosent vurderes å ha en psykisk sykdom og 15 prosent oppgis å ha en fysisk sykdom eller funksjonshemming. Det vises videre til at personer med dobbeltdiagnoser knyttet til rus/psykiatri utgjør en fjerdedel av alle, og at bare 11 prosent verken har psykisk sykdom eller er rusavhengige.

I en rapport utarbeidet av Statens Helsetilsyn framgår det at 43 prosent av pasienter som er innlagt under tvungen psykisk helsevern ikke har egen bolig. Behandlerne som inngikk i undersøkelsen mente også at en stor del av pasienter under psykisk helsevern både med og uten døgnopphold ikke har egnet bosituasjon.³⁴ Det antydes at bruk av tvungen opphold på institusjon i psykisk helsevern er nært knyttet til bostedsløshet (og fattigdom).³⁵

³⁰ Arnhild Taksdal m.fl.: *På randen av å bo*, Rapport nr. 1 (Bergen: Rökkansenteret 2006) 133.

³¹ Taksdal (note 30) 134.

³² Taksdal (note 30) 148.

³³ Thorbjørn Hansen, Evelyn Dyb og Steinar Østerby: *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*, prosjektrapport 403 (Oslo: Byggforsk 2006).

³⁴ *Bruk av tvang i psykisk helsevern*, Rapport 4 (Oslo: Statens Helsetilsyn 2006) 35 og 68.

³⁵ Pressemelding fra Statens Helsetilsyn 25. februar 2006.

Vi har videre en situasjon der det ennå bor unge personer på sykehjem; i 2005 bodde det 190 personer under 50 år på sykehjem.³⁶ Når det gjelder personer med psykisk utviklingshemming, har vi uttalelser som indikerer at enkelte opplever å bli tvangsflyttet eller fritas retten til selv å velge hvor de vil bo og med hvem.³⁷ Selve boligtilbudene for en majoritet av personer med psykisk utviklingshemming synes å kunne karakteriseres som ”nokså kompakte og institusjonsliknende omsorgsregimer”.³⁸ For personer med fysiske funksjonsnedsettelse er det fremdeles bare en mindre del av boligmassen som kan karakteriseres som tilgjengelig (7 % fullt tilgjengelig og 11 % tilgjengelig for besøk).³⁹

I en undersøkelse fra Fafo om bo- og tjenestetilbudet for bostedsløse er hovedfunnene at alle kommuner i varierende grad har behov for midlertidige botilbud for sine innbyggere. Særlig i små og mellomstore kommuner brukes campinghytter, lokale pensjonater og moteller som midlertidig bolig. Det er et hovedfunn i denne undersøkelsen at kommunene i liten grad stiller kvalitetskrav til slike botilbud. Det er videre et hovedfunn at mange kommuner lar midlertidige tilbud bli langvarige (ut over tre måneder).⁴⁰

Boforhold er en viktig komponent ved vurderingen av personers totale levestandard, med stor betydning for den enkeltes helse, verdighet og mulighet for deltakelse i det sosiale liv. Slik boforholdene eller mangel på bolig beskrives i overnevnte statistikker og rapporter, er det all grunn til bekymring. Det synes å være en alvorlig svikt i dagens Norge når det gjelder å tilrettelegge for tilgang på adekvat bolig/adekvate boligforhold for enkeltpersoner som i liten grad kan forventes selv å kunne ivareta sine interesser på boligmarkedet.

2. ØKONOMISKE LEVEKÅR FOR VANSKELIGSTILTE

”Julefeiringen starter med tomme skap og 25 kr dagen.” Dette var oppropet fra Forumet Fattignorge i desember 2005 som ble sendt til politikere og media.⁴¹

I dagens Norge mottar ca. 130 000 personer økonomisk sosialhjelp. Sosialhjelpsmottakerne utgjør tre prosent av befolkningen og åtte prosent av befolkningens unge voksne.⁴² Over halvparten av disse er såkalte langtidsmottakere (52 % i 2004). Langtidsmottakere defineres

³⁶ Statistisk sentralbyrå (SSB).

³⁷ Petter Kramsås: ”Tvangsflytting?”. Innlegg 17.01.05, tilgjengelig på http://www.nfunorge.no/view.cgi?&link_id (lest 25.08.06).

³⁸ Ivar Brevik: ”Utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon”. *Separat analyse av utviklingshemmede i Helsetilsynets undersøkelse i 2003 Om Pleie- og omsorgstjenestene i kommunene*. Notat 116 (Oslo: NIBR 2006) 8.

³⁹ Lars Gulbrandsen, ”Full deltakelse for alle? Delprosjekt bolig”, i *Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006*. (Oslo: Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne 2006) 60 flg.

⁴⁰ Jon Anders Drøpping: ”Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse. Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv”. Notat 19 (Oslo: Fafo 2005) 49.

⁴¹ Forumet Fattignorge ved Georg Rønning, Vigdis von Ely og Tore Lende: ”Jul i Fattignorge”. Tilgjengelig på <http://www.fattignorge.no/content/view/131/110/> (lest 29.08.06).

⁴² Tallene her er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

her som personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp i en sammenhengende periode på minst seks måneder.⁴³ Langtidsmottakere hadde i perioden 1998–2004 i gjennomsnitt vært sosialhjelpsmottakere i 35 måneder.

For mange av langtidsmottakerne (46 prosent i 2004) er den økonomiske sosialhjelpen viktigste inntektskilde, mens en del mottar økonomisk sosialhjelp som et supplement til lav arbeidsinntekt eller trygdeytelser. Ved vedvarende mottak av økonomisk sosialhjelp utgjør denne en stadig større andel av den samlede inntekten. For de som mottar økonomisk sosialhjelp over fem år eller mer er innslaget av andre inntekter enn økonomisk sosialhjelp svært lavt.⁴⁴

Den gjennomsnittlige utbetalingen av økonomisk sosialhjelp er ifølge data fra SSB oppgitt til kr 7000 per måned. Dette er et totalbeløp som ikke bare skal gå til livsopphold, men også til dekning av andre utgifter, herunder husleie.

Staten har gitt veiledende satser for den økonomiske sosialhjelpen presisert til stønad til livsopphold. De veiledende satsene er per 2006 på kr 4270 for enslige og kr 7100 for par. Det gis tillegg i forhold til antall barn.⁴⁵ I tillegg kan det søkes om dekning av boutgifter og andre særlige utgifter.⁴⁶ Disse satsene ligger godt under beregnede utgifter til et rimelig forbruksnivå gjort av Statens institutt for forbruksforskning (SIFO). Det rimelige nivået defineres som et forbruksnivå som er nødvendig for å opprettholde den fysiske og psykiske helse og som gir mulighet til å fungere på en sosialt akseptabel måte. Her beregnes eksempelvis utgifter til livsopphold for enslige til kr 6650 for kvinne, kr 6810 for mann og kr 11 360 for par (alder 20–50).⁴⁷ En minstestandard for forbruksutgifter anbefales av SIFO å ta utgangspunkt i standardbudsjettet med noen få justeringer.⁴⁸ I rapporten *Knapphetens økonomi* er konklusjonen, basert på empiriske undersøkelser i form av intervjuer av 15 langtidsmottakere av sosialhjelp i fire regioner i Norge, at en slik minstestandard definerer et nivå som gir et vesentlig bedre velferdsnivå enn dagens sosialhjelpsnivå.⁴⁹

Folketrygdens minstepensjon kan ses på som det eneste autoritative uttrykket for et minstenivå for hvilke inntekter den enkelte må ha for å kunne opprettholde et forsvarlig livsopphold.⁵⁰ Fra 2006 er minstepensjonen kr 9399 for enslig pensjonist og kr 17 226 for et

⁴³ Grete Dahl, Anette Walstad Enes, Tor Jørgensen og Cassie Trewin i Rapport nr. 13 (Oslo: Statistisk sentralbyrå 2006).

⁴⁴Se Dahl m.fl. (note 43).

⁴⁵ Rundskriv A-1/05, Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 5-1 tredje ledd, Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2005.

⁴⁶ Rundskriv I-34/2001, Sosialtjenesteloven kapittel 5, Sosialdepartementet 2001.

⁴⁷Statens institutt for forbruksforskning. Tilgjengelig på <http://script.sifo.no/cgi-bin/standard/standard.cgi> (lest 28.08.06).

⁴⁸ Elling Borgeraas og Anne Marie Øybo: *Minstestandard for forbruksutgifter* (Oslo: Statens institutt for forbruksforskning 2003). Tilgjengelig på <http://www.sifo.no/page/Publikasjoner/10081/53820.html> (lest 29.08.06).

⁴⁹ Elling Borgeraas: *Knapphetens økonomi*. Oppdragsrapport nr. 1 (Oslo: Statens institutt for forbruksforskning 2006).

⁵⁰ Kristian Andenæs (red.): *Sosialrett* (6. utgave Oslo: Universitetsforlaget 2003) 224. Jan Fridtjof Bernt: "Rett til stønad til livsopphold", i Kjønsstad m.fl.: *Sosial trygghet og rettsikkerhet* (Bergen: Fagbokforlaget 2000) 54.

pensjonistektepar.⁵¹ Inntekten er skattepliktig, jf lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt §§ 5-1 og 5-42.

I praksis har hver kommune vedtatt sine egne satser for økonomisk sosialhjelp til livsopphold (bougifter og særlige utgifter blir dekket ut over dette) som varierer noe: For eksempel opererte en kommune i 2005 med en såkalt korttidsytelse (opp til tre måneder) på kr 2414 og en langtidsytelse på kr 4140. En annen kommune oppgav i 2005 en korttidsytelse på kr 3102 og en langtidsytelse på kr 4186, mens en tredje kommune hadde fastsatt den kommunale satsen til kr 4970, uavhengig av lengde på ytelsen. Alle satsene var beregnet i forhold til en enslig person.⁵²

I boken *Fattigdommens psykologi*,⁵³ hvor temaet er enkeltmenneskets opplevelse av fattigdom og hvor søkelyset er rettet mot norsk fattigdom og basert på intervjustudie av lang-tidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, er et resultat i studien at fattigdom skaper ”eit sub-jektivt ubehag i form av ei generell og uønskt utryggleiksoppleveling (idealrolledeprivasjon), fryktrelaterte helseproblemer og engstelege kjensler”.⁵⁴ Studien viser videre at respondentene hadde så små økonomiske ressurser at ”dei vert utelukka fra levestandard, skikkar og aktivitetar som vert sett på som normale, ønskelege og attråverdige i det samfunnet dei lever i”.⁵⁵ Studien viser også at respondentene kjente seg negativt behandlet og vurdert av omgivelsene og at fattigdommen førte til at de vurderte seg selv mer negativt.⁵⁶

I en undersøkelse av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, gjennomført av Høgskolen i Oslo på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet, vises et bilde av omfattende og til dels alvorlige helseproblemer hos en stor andel av de kartlagte personene.⁵⁷ Svært mange har psykiske plager, og ca. halvparten av de personene som inngikk i undersøkelsen rapporterte at de hadde så dårlig helse at det gikk ut over evnen til å fungere i dagliglivet. Rapporten viser videre at respondentene i utvalget har svært lav tillit til andre og deltar lite i det sosiale liv (”deltar lite i brobyggende aktiviteter sammenlignet med folk flest”).⁵⁸

Økonomiske levekår er en sentral komponent i en levestandardvurdering og klart av betydning for personers helse, deres verdighet og mulighet for deltakelse i det sosiale liv. Overnevnte statistikker og rapporter viser at det i dagens Norge er en del personer som har en ekstremt vanskelig økonomi og lever med omfattende helseproblemer, utrygghet og manglende mulighet til sosial deltakelse. Det synes å være en alvorlig svikt når disse ikke har tilgang på økonomiske levekår på et forsvarlig minstenivå.

⁵¹ RTV, Rundskriv til folketrygdloven, vedlegg 8 til kapittel 3 – Folketrygdens minstepensjoner, endret 18.06.06.

⁵² Georg Rønning, Forumet Fattignorge. Åpent brev omkring praktisering av sosialtjenesteloven og forsvarligheten i livsoppholdssatser, tilgjengelig på <http://fattignorge.no> (lest 28.08.06).

⁵³ Kjell Underlid: *Fattigdommens psykologi* (Oslo: Det Norske Samlaget 2005).

⁵⁴ Underlid (note 53) 81.

⁵⁵ Underlid (note 53) 103.

⁵⁶ Underlid (note 53) 140.

⁵⁷ van der Wel m.fl.: *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*, rapport (Oslo: Høgskolen i Oslo 2006).

⁵⁸ van der Wel (note 57) 63.

D. SVIKTER DEN NORSKE STAT I SIN IMPLEMENTERING AV SOSIALE MENNESKERETTIGHETER?

Dette innblikket i dagens Norge viser store problemer for enkeltpersoner når det gjelder boligforhold og økonomiske levekår, problemer som det er grunn til å anta har en negativ innflytelse på den enkeltes helsestandard fysisk og/eller psykisk, for verdighet, trygghet og mulighet for deltakelse i det sosiale liv. Det er etter min mening grunn til å stille spørsmålet om staten fullt ut har tatt de nødvendige skritt mot realisering av retten til en tilfredsstillende levestandard.

1. STATENS FORPLIKTELSER⁵⁹

Som konvensjonspart har Norge forpliktet seg til å sette alt inn på at de rettigheter som er anerkjent ved FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) gradvis blir gjennomført fullt ut med alle egnede midler, og særlig ved lovgivningstiltak, jf. ØSK artikkel 2 nr. 1. Lovgivning anses som absolutt nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å følge opp forpliktelsene.⁶⁰ Konvensjonen legger opp til en fleksibel og vid tilnæringsmåte som kan tilpasses den enkelte stat, men framholder samtidig det enkelte lands forpliktelser til å bruke alle tilgjengelige midler for å gi rettighetene i konvensjonen effekt.⁶¹ Gjennomføringen av forpliktelsene er knyttet opp mot ressurser med et hovedkrav om en progressiv realisering.⁶² Den progressive realiseringen skal innebære at statene har en spesifikk og kontinuerlig forpliktelse til å arbeide så raskt og effektivt som mulig mot full realisering av rettighetene.⁶³ Herunder antas også at en tilbakegang i realisering av rettighetene kan innebære en krenkelse av konvensjonen.⁶⁴

I artikkel 2 nr. 2 heter det at statene er forpliktet til å garantere at rettighetene i konvensjonen blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag. Oppramsingen av rase, hudfarge, kjønn, språk etc. er ikke uttømmende,⁶⁵ og således omfattes for eksempel diskriminering av personer med funksjonsnedsettelse.

Statens menneskerettslige forpliktelser omfatter en plikt til å respektere, beskytte og oppfylle menneskerettighetene.⁶⁶

Plikten til å respektere menneskerettighetene forstås slik at staten selv ikke skal ta del i menneskerettskrenkelser. Det er en negativ forpliktelse hvor staten må avstå fra inngrep eller

⁵⁹ Se også Eide (note 3).

⁶⁰ *Economic, Social and Cultural Rights Handbook for National Human Rights Institutions*. Professional Training Series No. 12 (New York/Genève: United Nations 2005) 9.

⁶¹ General Comment 9. *Handbook for National Human Rights Institutions* (note 60) 10.

⁶² General Comment 3.

⁶³ General Comment 14 para. 31. Limburg Principles.

⁶⁴ *Handbook for National Human Rights Institutions* (note 60) 12.

⁶⁵ *Handbook for National Human Rights Institutions* (note 60) 13.

⁶⁶ Eide (note 3). *Handbook for National Human Rights Institutions* (note 60) 15. Maastricht Guidelines II. General Comment 12 para. 33

visse typer handlinger. For eksempel må ikke staten begrense enkelte personers eller gruppers tilgang til helsetjenester eller underliggende forutsetninger for helse sammenlignet med andre grupper, men respektere prinsippet om lik fordeling.⁶⁷ Staten må heller ikke ved forbud eller lignende hindre individer eller institusjoner i å fremme sosial trygghet for svake grupper.

Plikten til å beskytte menneskerettighetene forstås slik at staten skal beskytte individene mot inngrep i rettighetene. Et eksempel kan være å sørge for regulering av rentenivået slik at vanskeligstilte har mulighet for å skaffe seg eller beholde en bolig eller sørge for regulering i forhold til tilgjengelighet til bolig for svakerstilte som trenger spesiell tilpasning.⁶⁸ Videre må staten avholde seg fra å utøve eller tolerere diskriminering i forhold til for eksempel tilgang på boliger, eller tolerere tilbakegang når det gjelder marginaliserte gruppers tilgang på bolig.⁶⁹

Plikten til å oppfylle menneskerettighetene forstås slik at staten selv skal bidra aktivt til at rettighetene oppfylles (positiv forpliktelse) ved for eksempel lovgivning, allokering av ressurser, opplæring, utdanning og utforming av indikatorer for en akseptabel levestandard. Plikten til å oppfylle forstås som en plikt til å tilrettelegge, yte og forsyne.⁷⁰ Dette innebærer positive tiltak som staten må forventes å sette inn når andre tiltak ikke har vært tilstrekkelige for den fulle realisering av konvensjonens rettigheter.⁷¹ Det involverer statlige tiltak og tjenester – direkte eller indirekte – når individer eller grupper ikke er i stand til, av grunner som er utenfor deres kontroll, å realisere sine rettigheter ved de midler de har til disposisjon. Det kan være en plikt til å garantere for tilskudd til bolig for den som ikke er i stand til å finansiere egen bolig. Og det kan være en plikt til å sørge for at bostedsløse får et sted å bo.⁷²

Forpliktelsene forstås som relative i den forstand at implementeringen må bero på den enkelte stats utviklingsnivå samtidig som det er en kjerne av forpliktelser som ikke kan tilsi-desettes uansett utviklingsnivå. Ut over denne kjernen er forutsetningen at det enkelte land er forpliktet til å følge opp konvensjonens rettigheter på det nivået som staten bør ligge på i forhold til sitt eget utviklingsnivå.⁷³ Det betyr at det kreves mer av rike land enn av fattige. Det er

⁶⁷ General Comments 14 para. 34.

⁶⁸ *Handbook for National Human Rights Institutions* (note 60) 21, som viser til UN-Habitat som blant annet har følgende eksempler: “Regulation of rent levels and activities in private housing sector”/“Accessibility of housing for disadvantaged groups requiring special measures” HS/C17/INF.6, table 2.

⁶⁹ Som eksempel se også UN-Habitats formuleringer: “Ensuring equality rights for all groups / Accessibility of housing for disadvantaged groups requiring special measures” HS/C17/INF.6, table 2. *Handbook for national Human Rights Institutions* (note 60) 21.

⁷⁰ Eide (note 3). General Comment 12. General Comment 13.

⁷¹ *Handbook for National Human Rights Institutions* (note 60) 18.

⁷² *Handbook for National Human Rights Institutions* (note 60) 21. “Combating, preventing and ending homelessness”/“Adequate and habitable housing for all”/“Social housing construction” HS/C/17INF.6, table 2.

⁷³ Eide, Krause og Rosas (note 16) 145–146. General Comment 3. *Handbook for National Human Rights Institutions* (note 60) 22–23. Ida Elisabeth Koch og Hatla Thelle (red.): *Sociale rettigheter* (København: Akademisk Forlag 2004) 27.

også en forutsetning at staten ikke går tilbake i sitt implementeringsnivå.⁷⁴ I den grad det lokale eller regionale forvaltningsnivået har et ansvar, må staten ta nødvendige skritt for å harmonisere sin politikk i samsvar med de krav konvensjonen stiller.⁷⁵

2. NÆRMERE OM STATENS OPPFYLLELSE AV SINE FORPLIKTELSER ETTER KONVENSJONEN NÅR DET GJELDER RETTEN TIL BOLIG

I Norge er det et politisk mål at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Det skal tilrettelegges for et velfungerende boligmarked, det skal skaffes boliger til vanskeligstilte, og det skal søkes å øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder.⁷⁶ Denne målsettingen tilfredsstiller utvilsomt de krav til bolig som følger av ØSK.

For å nå målsettingene har staten tatt i bruk rettslige virkemidler (eksempelvis plan- og bygningslov og husleielov), økonomiske virkemidler (eksempelvis Husbankens lån- og tilskuddsordninger) og informasjon, kunnskap og kompetanseheving.

Likevel viser de refererte undersøkelsene at denne politikken ikke har nådd ut til de personer som er mest vanskeligstilte. Det er et gap mellom politiske målsettinger og situasjonen for mange enkeltpersoner som av ulike grunner ikke klarer å sørge for egen bolig. Det kan synes som om virkemidlene ikke er tilstrekkelige eller virksomme nok.

Dette har også FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter merket seg og uttrykt sin bekymring i forhold til.⁷⁷ I sine "Concluding Observations", skrevet på bakgrunn av Norges fjerde periodiske rapport angående implementering av ØSK, uttaler den blant annet bekymring over manglende sikring av bolig til vanskeligstilte. Den framholder som et problem det økende antall personer som blir kastet ut fra sine boliger, blant annet på grunn av manglende betaling. Den ser at svakerestilte personer og marginaliserte grupper i samfunnet er særskilt utsatte på grunn av økende huspriser og privatisering av kommunale sosialboliger, og den er bekymret for at antallet sosiale boliger for vanskeligstilte ikke er tilstrekkelig. Den er videre også bekymret over det estimerte antallet husløse og diskriminering av innvandrere når det gjelder bolig.⁷⁸

Det er således grunn til å stille spørsmål ved statens vilje til å respektere, beskytte og oppfylle retten til bolig. Det kan stilles spørsmål ved statens respekt for retten til bolig når vi har en situasjon hvor antall bostedsløse stiger. Det kan videre være grunn til å stille spørsmål ved statens beskyttelse av retten til bolig når vi har en meget lav andel tilgjengelige boliger for

⁷⁴ Koch og Thelle (note 73) 28.

⁷⁵ *Handbook for Human Rights Institutions* (note 60) 20. Human Rights Committee, General Comment 31 para. 4.

⁷⁶ St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*. Innst. S. nr. 229 (2003–2004) *Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken*. Se også Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Statsbudsjettet 2007 Handlingsplan mot fattigdom*.

⁷⁷ Nærmere om rapporteringssystemet i Eide (note 3).

⁷⁸ *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Norway* 23/06/2005. E/C.12/1/Add. 109 25 April-13 May 2005, tilgjengelig på [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/5df1b35c4fa44d8dc12570050047cc7c? \(lest 30.08.06\)](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/5df1b35c4fa44d8dc12570050047cc7c? (lest 30.08.06)).

personer med funksjonsnedsettelse og en situasjon hvor det kan synes som om personer med psykisk utviklingshemming må akseptere boligtilbud som kommunale myndigheter bestemmer.

Men vi kan i særlig grad stille spørsmål ved statens oppfyllelse av retten til bolig i forhold til dem som ikke selv er i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet. ØSK forutsetter som vist ovenfor at staten skal bidra aktivt med direkte eller indirekte tiltak når andre tiltak ikke er tilstrekkelige, herunder ved lovgivning.

Staten har lagt ansvaret for å sørge for boliger til de som ikke klarer det selv til kommunene. Dette ansvaret følger av sosialtjenesteloven § 3-4 og er et ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker. Ansvaret er begrenset til et med-virkningsansvar og gir ikke en entydig plikt. Det betyr i praksis at kommunene kan nedprioritere dette arbeidet.⁷⁹

Det er her grunn til å understreke at staten ikke kan frita seg fra sine forpliktelser etter konvensjonen ved å legge ansvaret til kommunene. Det betyr at i den grad det er politisk flertall for at kommunene fortsatt skal ha ansvar for boliger til vanskeligstilte, må staten avklare kommunenes ansvar og gjøre dem i stand til å prioritere og oppfylle dette ansvaret. Det krever blant annet tydeligere lovgivning på området.

Medvirkningsansvaret korresponderer ikke med en rett for den enkelte til en tilpasset bolig. Det den enkelte etter nasjonal lovgivning er gitt et rettskrav på, er midlertidig husvære, jf. sosialtjenesteloven § 4-5 hvor det heter: "Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv." Dette forstås som en plikt til å skaffe tak over hodet og er gjerne tilbud om hospitsopphold. Det er et tilbud som ligger langt under det vi vil forstå som adekvat bolig etter ØSK, særlig relatert til et land som Norge. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor vi ikke har en lovgivning som gir den som ikke selv er i stand til å sørge for bolig, et rettskrav på tilgang til adekvat bolig.

Det kan ut fra dette hevdes at staten ikke har tatt i bruk tilstrekkelige virkemidler for å sikre vanskeligstilte retten til et adekvat boligtilbud. Ikke minst er det grunn til å peke på statens unnlattelse av gjennom lovgivning å tydeliggjøre ansvaret for å skaffe adekvate boliger, og unnlattelse av gjennom lovgivning å gi den enkelte et rettskrav på adekvat bolig. Det kan derved hevdes at Norge ikke fullt ut oppfylder sine forpliktelser til å sørge for tilfredsstillende levestandard for svake grupper i samfunnet, noe som også medfører manglende vern for helse og sosial trygghet for disse gruppene.

3. NÆRMERE OM RETTEN TIL ET FORSVARLIG LIVSOPPHOLD

Det er et mål at det norske samfunnet skal gi trygghet for alle og en rettferdig fordeling av inntekter og levekår, samt at ingen skal leve i fattigdom.⁸⁰ Det er formulert og lagt opp til et tyde-

⁷⁹ Stavanger Aftenblad 3. juli 2006, hvor Sandnes kommune uttaler at kommunen trenger 65 tilpassete boliger, men har råd til to til tre.

⁸⁰ St.meld. nr. 50 (1998–99) *Utjamningmeldinga*, St.meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007) Statsbudsjettet 2007 *Handlingsplan mot fattigdom*.

lig fokus på arbeid og inkluderende arbeidsliv samt utviklet et system av trygdeytelser og stønader. I forhold til de mest vanskeligstilte som ikke kan forsørge seg selv ved arbeid eller ved å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter, kommer sosialtjenesteloven til anvendelse. Loven garanterer for et økonomisk sikkerhetsnett for den som ikke kan forsørge seg selv på annen måte, med en målsetting om hjelp på et nivå som sikrer tilfredsstillende levestandard, trygghet og sosial deltakelse. Så langt oppfylles med god margin staten sine forpliktelser etter konvensjonen når det gjelder retten til tilfredsstillende levekår og sosial trygghet.

Likevel synes implementeringen å svikte når det gjelder de mest vanskeligstilte. En side av dette synes å være svikt når det gjelder håndhevelsen av sosialtjenesteloven slik at mange ikke sikres forsvarlig levestandard med de konsekvenser dette kan ha for helse og sosial deltakelse, trygghet og verdighet. Denne svikten når det gjelder håndhevelsen kan relateres til den forholdsvis upresise lovgivningen på dette området.

For det første har staten lagt ansvaret for den enkeltes økonomiske trygghet til kommunene og begrenset seg til å gi veiledende satser for stønad til livsopphold, jf. sosialtjenesteloven §§ 2-1 og 5-1. Når satsene kun er veiledende, betyr det at kommunene kan legge seg på et annet og også lavere nivå for den økonomiske sosialhjelpen, selv om det nok i en klagesituasjon vil kreve en særskilt begrunnelse å yte en stønad som er vesentlig under de veiledende satsene.

For det andre er de veiledende satsene satt til et lavt nivå både sett i forhold til gjeldende minstepensjon og i forhold til anerkjent beregning av nivå for utgifter til livsopphold (ved SIFO, se ovenfor under avsnitt C).⁸¹

For det tredje var den økonomiske sosialhjelpen ment å være en kortvarig og midlertidig ytelse for den som ikke kunne forsørge seg selv ved arbeid eller på annen måte, og skulle gi grunnlag for en hjelp til selvhjelp slik at den enkelte igjen skulle bli i stand til å sørge for sitt livsopphold. I dagens Norge er den økonomiske sosialhjelpen for en del personer den dominerende inntektskilde over flere år.

Undersøkelsene som er referert viser et fattigdomsproblem i Norge med konsekvenser for helse og trygghet, verdighet og sosial deltakelse. Det er lovgivningsmessig mulig å sette inn tiltak, og det kan i et land som Norge ikke hevdes at vi ikke har tilstrekkelige ressurser til å sikre de mest vanskeligstilte.

Et slikt lovgivningsmessig tiltak vil være å sikre den enkelte en stønad på et fast og klart høyere nivå ved å normere den økonomiske stønaden. Om den økonomiske sosialhjelpen fortsatt skal være et kommunalt ansvar eller om ansvaret skal være statlig, er et annet spørsmål. Staten kan imidlertid ikke fri seg fra ansvaret ved å legge dette til kommunene, men må i tilfelle fortsatt kommunalt ansvar sikre at kommunene er i økonomisk stand til å garantere et forsvarlig livsopphold for sine innbyggere. Et annet alternativ er en statlig grunnlønn, borgerlønn, garantiordning eller lignende.

Når slike lovgivningstiltak ikke iverksettes, kan det hevdes at staten ikke har tatt de nødvendige skritt mot realiseringen av forsvarlige økonomiske levekår for de mest vanskeligstilte, og at staten derved krenker retten til tilfredsstillende levestandard som igjen medfører manglende vern for de berørte personers helse og trygghet.

⁸¹ I *Handlingsplan mot fattigdom* (note 80) varsler regjeringen økte veiledende satser.

D. AVSLUTNING

Menneskeverdet eller menneskets iboende verdighet er den grunnleggende verdien bak menneskerettighetsreguleringen og begrunner alle menneskers likeverd og alle menneskers grunnleggende rettigheter. Menneskeverdet ses på, innenfor klassisk humanisme, som det verdietiske grunnlaget for de mest grunnleggende menneskerettighetene som er retten til fri-het, retten til trygghet og retten til liv. Slike fundamentale rettigheter er igjen grunnlag for rettigheter som retten til tilfredsstillende levestandard, sosial trygghet og helse.⁸²

Menneskerettighetene, som den norske stat er forpliktet i forhold til, setter krav til lovgivningen og har betydning for lovtolkningen. Men menneskerettighetene har også betydning i forhold til en vurdering av praksis. Således er menneskerettighetene en referanseramme og en målestokk både i forhold til politikk, lovgivning og praksis og en beskyttelse av mindretallet mot offentlig makt og mot flertallsbeslutninger som går på tvers av disse rettighetene.

En menneskerettslig tilnærming i helse- og sosialretten markerer at rettsstillingen til vanskeligstilte ikke er et spørsmål om veldedighets- og omsorgstenkning, men nettopp et spørsmål om menneskerettigheter. Det impliserer å hegne om ivaretagelse av enkeltmenneskets iboende verdighet som i alle fall innbefatter likeverd, integritet og autonomi, ikke-diskriminering og deltakelse. Det innebærer en anerkjennelse av individene som rettssubjekter med rett til helse, sosial trygghet og forsvarlige levekår uavhengig av statsborgerskap eller lovlig opphold. Og det innebærer et ansvar for staten som pliktsubjekt i forhold til å respektere, beskytte og oppfylle disse menneskerettighetene, også i de tilfeller lokalt eller regionalt forvaltningsnivå har fått tildelt myndighet.

Dette er på ingen måte noe nytt i norsk helse- og sosialrett, som allerede ved lov om sosial omsorg i 1964 mente å ta et endelig farvel med sosialhjelp som almisse og som bygger på sentrale verdier som trygghet og rettssikkerhet. Rettighetstenkningen har vært i stadig utvikling, og vi har et godt utbygd lovverk for sosiale rettigheter.

Likevel er det grunn til å stille spørsmålet om staten har vist tilstrekkelig vilje til å sette alt inn på at de rettighetene som anerkjennes blir implementert fullt ut med alle egnede midler, herunder særlig ved lovgivningstiltak, jf. ØSK artikkel 2.

De nevnte statistikker og rapporter i avsnitt C i denne artikkelen viser grunn til bekymring. Også ØSK-komiteen som har som sitt mandat å overvåke implementeringen, har uttrykt bekymring. I tillegg til bekymring i forhold til bolig for vanskeligstilte, uttrykte ØSK-komiteen i sine oppsummerende konklusjoner etter Norges siste periodiske rapport bekymring for manglende helsehjelp til asylsøkerbarn som lider av traume og sykdom, det høye antallet personer med spiseforstyrrelser og det høye antallet selvmord spesielt blant gutter i alderen 15–19 år.⁸³

⁸² Se nærmere om klassisk humanistisk menneskesyn og ikke-klassisk humanistisk menneskesyn i António Barbose da Silva (red.): *Etikk og menneskesyn i helsetjenesten og sosialt arbeid* (Oslo: Gyldendal 2006) 62 flg.

⁸³ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Norway 23/06/2005. E/C.12/1/Add.109.

Komiteen for barns rettigheter har etter siste periodiske rapportering uttrykt sin bekymring blant annet i forhold til funksjonshemmede barns begrensede muligheter for deltakelse, ventetiden for tilgang til helsehjelp og assistanse, manglende psykolog- og psykiatritilbud, manglende helsehjelp for barn på asylmottak og fattigdom særlig blant innvandrerbarn og -familier.

Staten har et ansvar nasjonalt og internasjonalt for å implementere menneskerettighetene i Norge. Menneskerettsloven er et positivt skritt. Men staten har et ansvar for å gi konvensjonene effekt. Da er det ikke tilstrekkelig å konstatere at formuleringen i konvensjonen ikke gir den enkelte en rett til hjelp i medhold av konvensjonen og at det ikke ligger noen forpliktelser til rettighetsfesting, slik det gjøres i odelstingsproposisjonen om pasientrettigheter.⁸⁴ Departementets defensive holding til oppfyllelse av retten til bolig er også påfallende. Det heter i stortingsmeldingen om boligpolitikken: ”Konvensjonen anerkjenner at alle har en rett til en tilfredsstillende bolig, men den pålegger ingen offentlige eller private instanser plikt til å fremskaffe bolig. Ettersom konvensjonen ikke pålegger noen instans en slik plikt, kan heller ingen få prøvd sin rett for domstolene. I praksis må derfor den enkelte selv skaffe seg og sin familie tilfredsstillende bolig.”⁸⁵ Det forhold at staten som konvensjonspart har anerkjent retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard og har påtatt seg forpliktelser for å realisere denne retten, synes her å komme helt i bakgrunnen (jf. ØSK artikkel 2 nr. 1).

Statens ansvar er en progressiv oppfyllelse av rettighetene som innebærer en spesifikk og kontinuerlig forpliktelse til å arbeide så raskt som mulig mot full realisering. Konvensjonen legger opp til et fleksibelt system og en vid tilnæringsmåte når det gjelder bruk av virkemidler for å implementere rettighetene. Men i en vurdering av om rettighetene krenkes, er det ikke tilstrekkelig å vise til politiske målsettinger og lovgivning. Det er først og fremst et spørsmål om analyse av praksis. Og i den grad det konstateres et gap mellom politiske målsettinger på den ene siden og praksis på den andre, krever dette en videre analyse av hvilke virkemidler som er nødvendige for å oppfylle forpliktelsene. I den sammenheng er det sentralt å vurdere ytterligere utvikling av nasjonal rettighetslovgivning, herunder rettsmidler for overprøving.⁸⁶

En best mulig realisering av de sosiale menneskerettighetene vil etter min oppfatning innebære at staten må videreutvikle og konkretisere sosiale rettigheter ved nasjonal lovgivning. For et land som Norge bør ikke mangel på ressurser kunne være et argument i seg selv for ikke å videreutvikle sosiale rettigheter av særlig betydning for vanskeligstilte og marginaliserte grupper.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 12 (1998–99) *Lov om pasientrettigheter* 25.

⁸⁵ St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken* 55.

⁸⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1998/24, Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1998.