



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 72 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnetrygdloven og midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring m.m.)



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 72 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnetrygdloven og midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	8.3	Økonomiske ytelser til livsopphold	32
2	Bakgrunn	9	9	Integreringsloven	33
2.1	Innledning	9	9.1	Innledning og bakgrunn	33
2.2	Følgeevaluering av de midlertidige endringene i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina	10	9.2	Gjeldende rett	33
			9.3	Forslaget i høringsnotatet	34
			9.4	Høringsinstansenes syn	35
			9.4.1	Generelle betraktninger	35
2.3	Høring	14	9.4.2	Avslutning av introduksjonsprogrammet hvis deltageren får jobb eller tilbud om jobb	35
2.3.1	Høring av forslag om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring m.m.)	14	9.4.3	Bestemmelser om introduksjonsstøtten	36
			9.4.4	Språktilbud i introduksjonsprogrammet	37
2.3.2	Høring av forslag til endringer i barnetrygdloven	18	9.4.5	Ny forskriftshjemmel om utvidet norskopplæring m.m.	37
			9.5	Departementets vurderinger	38
3	Registrering, mottak, kartlegging og bosetting	21	9.5.1	Videreføring av de midlertidige reglene i integreringsloven	38
			9.5.2	Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i integreringsloven	38
4	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	22	9.5.3	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	41
5	Andre lands rett	24	10	Barnevernsloven	42
5.1	EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF)	24	10.1	Innledning og bakgrunn	42
5.2	Danmark	24	10.2	Gjeldende rett	42
5.3	Sverige	25	10.3	Forslaget i høringsnotatet	44
5.4	Finland	25	10.4	Høringsinstansenes syn	45
			10.5	Departementets vurderinger	46
6	Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven	26	11	Barnetrygdloven	49
			11.1	Innledning og bakgrunn	49
7	Behovet for videreføring av midlertidige regler og ytterligere tilpasninger for at flere skal komme i arbeid	28	11.2	Gjeldende rett	49
			11.2.1	Barnetrygdloven	49
7.1	Behov for videreføring av midlertidige regler og varighet av reglene	28	11.2.2	Utlendingsloven	51
			11.2.3	Kontantstøtteleven	51
7.2	Ytterligere tilpasninger og tiltak for at flere skal komme i arbeid	29	11.2.4	Folketrygdloven	51
			11.2.5	Forskotteringsloven	52
			11.3	Nordisk rett	52
8	Gjennomgang av enkelte regler	32	11.3.1	Innledning	52
8.1	Regler som berører flere sektorer	32	11.3.2	Danmark	52
			11.3.3	Sverige	53
8.2	Regler som berører deltakelse i arbeidslivet	32	11.3.4	Finland	53
			11.3.5	Island	53
			11.4	Forslaget i høringsnotatet	53
			11.4.1	Ny hovedregel om etterbetaling	53
			11.4.2	Unntaksregel i særlige tilfeller	54

11.4.3	Presisering av når rett til barnetrygd oppstår ved flytting til Norge for personer som omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse	54	12.5.5	Vurdering av behov for ytterligere endringer i opplæringsloven og barnehageloven som kan bidra til at flere kommer i arbeid	69
11.4.4	Overgangsregler	55	13	Helselovgivningen	71
11.4.5	Vern mot diskriminering	56	13.1	Innledning og bakgrunn	71
11.5	Høringsinstansenes syn	56	13.2	Gjeldende rett	71
11.6	Departementets vurderinger	57	13.2.1	Om rettigheter til helse- og omsorgstjenester for fordrevne fra Ukraina	71
11.6.1	Samlet vurdering av forslagene	57	13.2.2	Midlertidige hjemler til å gjøre unntak fra rettigheter og plikter	71
11.6.2	Vurdering av hensynet til barnets beste	58	13.3	Forslaget i høringsnotatet	72
11.6.3	Ulike grupper som blir berørt av opphevelse av bestemmelsen om etterbetaling i barnetrygdloven	60	13.4	Høringsinstansenes syn	72
11.6.4	Ny hovedregel om etterbetaling	60	13.4.1	Om forlengelse av midlertidige hjemler	73
11.6.5	Unntaksregel i særlige tilfeller	61	13.4.2	Om midlertidig unntak fra retten til å stå på liste hos fastlege	73
11.6.6	Presisering av når rett til barnetrygd oppstår ved flytting til Norge for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse	61	13.4.3	Om midlertidig unntak fra retten til helt eller delvis vederlagsfrie tjenester fra den offentlige tannhelsetjenesten	74
11.6.7	Vern mot diskriminering	62	13.5	Departementets vurderinger	74
12	Opplæringsloven og barnehageloven	64	14	Plan- og bygningsloven	75
12.1	Innledning og bakgrunn	64	14.1	Innledning og bakgrunn	75
12.2	Gjeldende rett	64	14.2	Gjeldende rett	75
12.2.1	Grunnloven, opplæringsloven og barnehageloven	64	14.3	Forslaget i høringsnotatet	75
12.2.2	Midlertidige tilpasninger i opplæringsloven	64	14.4	Høringsinstansenes syn	75
12.2.3	Midlertidige tilpasninger i barnehageloven	65	14.5	Departementets vurderinger	76
12.3	Forslaget i høringsnotatet	65	14.5.1	Vurdering av behovet for endringer	76
12.3.1	Opplæringsloven	65	15	Husleieloven	78
12.3.2	Barnehageloven	65	15.1	Innledning og bakgrunn	78
12.4	Høringsinstansenes syn	65	15.2	Gjeldende rett	78
12.4.1	Opplæringsloven	65	15.3	Forslaget i høringsnotatet	78
12.4.2	Barnehageloven	66	15.4	Høringsinstansenes syn	78
12.5	Departementets vurderinger	66	15.5	Departementets vurderinger	79
12.5.1	Videreføring av midlertidige tilpasninger i opplæringsloven	66	16	Yrkestransportloven	80
12.5.2	Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven	67	16.1	Innledning og bakgrunn	80
12.5.3	Videreføring av midlertidige tilpasninger i barnehageloven	67	16.2	Gjeldende rett	80
12.5.4	Vurdering av behov for ytterligere midlertidige tilpasninger i barnehageloven	68	16.2.1	Yrkestransportloven	80
			16.2.2	Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/1280 av 18. juli 2022	81
			16.2.3	Politiregisterlovgivningen	81
			16.3	Forslaget i høringsnotatet	81
			16.4	Høringsinstansenes syn	83
			16.5	Departementets vurderinger	84



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 72 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnetrygdloven og midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring m.m.)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 5. april 2024,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger med dette fram forslag om å videreføre midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, med enkelte endringer, til 1. juli 2026. De midlertidige endringene ble vedtatt av Stortinget 7. juni 2022, jf. Prop. 107 L (2021–2022) og Innst. 352 L (2021–2022), og er videreført, med enkelte endringer, til 1. juli 2024, jf. Prop. 90 L (2022–2023) og Innst. 363 L (2022–2023). Forslagene i lovproposisjonen knytter seg til ulike departementers ansvarsområder, men presenteres samlet for å gi et helhetlig bilde av behovet for å videreføre de midlertidige endringene. Videre legger departementet fram forslag til endringer i lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven).

For å kunne håndtere og planlegge for en situasjon med fortsatt høye ankomster er det nødvendig å videreføre de midlertidige endringene i lovverket i en ytterligere periode, med enkelte endringer. Et viktig formål med de midlertidige

endringene er å støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid. Regjeringen har i vurderingen av videreføring av reglene særlig vurdert endringer som kan bidra til at flere kommer raskt i jobb. Regjeringen foreslår blant annet midlertidige endringer i yrkestransportloven som har som formål å bidra til at fordrevne fra Ukraina raskere kan ta arbeid som bussjåfører.

Regjeringen er også opptatt av at ankomstene til Norge må være bærekraftig over tid, og mer på nivå med de andre nordiske landene, for å unngå at det tas imot flere mennesker enn kommunene har kapasitet til å håndtere. Regjeringen har derfor igangsatt flere tiltak og har også nylig hatt på høring forslag til lovendringer som har som formål å få ankomstene nærmere nivåene i de andre nordiske landene. Regjeringen vil i lys av utviklingen fremover vurdere om det er behov for å foreslå flere endringer og tiltak for å kunne håndtere ekstraordinære ankomster i tiden fremover.

De midlertidige endringene foreslås videreført med enkelte tilpasninger i integreringsloven og barnehageloven. Det foreslås også et midlertidig unntak i yrkestransportloven fra botidskravet for kjøreseddel for fordrevne fra Ukraina som fremlegger politiattest fra hjemlandet. Forslaget innebærer at kjøresedler utstedt etter dette unntaket kun er gyldige for persontransport med buss. I tillegg foreslås det sikkerhetsmekanismer og særskilte hjemler i yrkestransportloven for politiets saksbehandling av søknader om kjøreseddel for fordrevne fra Ukraina.

Det foreslås at de midlertidige lovendringene oppheves 1. juli 2026. Dersom det blir behov for å

gjøre endringer i de midlertidige lovendringene eller videreføre enkelte bestemmelser etter 1. juli 2026, vil dette høres og forslag til lovendringer fremmes for Stortinget.

Det foreslås videre at dagens bestemmelse i barnetrygdloven om etterbetaling av barnetrygd i opptil tre år oppheves, og erstattes av en ny regel om etterbetaling i opptil tre måneder, og et unntak om etterbetaling i opptil tre år i enkelte tilfeller, etter mønster av folketrygdloven. Det foreslås også en ny bestemmelse som presiserer når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses som bosatt i Norge.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

Russland startet fullskala angrepskrig mot Ukraina den 24. februar 2022. Ved kongelig resolusjon 11. mars 2022 ble en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for en nærmere angitt krets av personer fordrevet fra Ukraina innført i Norge, jf. utlendingsforskriften § 7-5 a. Det er Kongen i statsråd som beslutter at det kan gis kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Ordningen gjelder inntil Kongen i statsråd beslutter at den ikke gjelder lenger.

Stortinget vedtok 7. juni 2022 midlertidige regelverksendringer innenfor flere sektorer, jf. Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*. Hensikten med endringene var å gjøre det enklere for kommuner å ta imot mange fordrevne fra Ukraina på kort tid. Lovendringene trådte i kraft 15. juni 2022 og er videreført, med enkelte endringer, til 1. juli 2024, jf. Prop. 90 L (2022–2023). Det er gjort midlertidige endringer i ni lover, se vedlegg 1 til slutt i proposisjonen.

Fordrevne fra Ukraina har i all hovedsak fått kollektiv beskyttelse og er i Norge midlertidig. Det skal tilrettelegges for at de kan vende tilbake til Ukraina. Regjeringens mål er at fordrevne fra Ukraina får et godt opphold mens de er i Norge, og raskt kommer i jobb og kan forsørge seg selv.

Siden februar 2022 har rundt 72 000 fordrevne fra Ukraina søkt beskyttelse i Norge (per 1. februar 2024). Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, nevnt innledningsvis, åpner for at beskyttelse kan gis på bakgrunn av en gruppevurdering. Da ordningen åpner for at man kan fravike utgangspunktet om individuell søknadsbehandling, er saksgangen vesentlig forenklet for fordrevne fra Ukraina. Derfor har fordrevne fra Ukraina fått sakene sine behandlet raskt. Vedtakene for denne gruppen fattes som utgangspunkt automatisk av en robot.

Det har vært en historisk vilje til å bosette flyktninger i kommuner over hele landet. I 2022 ble over 31 000 flyktninger bosatt, herunder 27 000 personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. I 2023 ble det bosatt over 33 000 flyktninger,

herunder 29 000 personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Bosettingen har gått mye raskere enn tidligere år.

Selv om bosettingen som helhet går raskt, er det likevel krevende for kommunene å bygge opp kapasitet, kompetanse og tjenester for å bosette flyktninger i den størrelsesordenen det er behov for. Mange kommuner opplever at det blir mer krevende å finne egnede boliger. I tillegg opplever flere et generelt press på det kommunale tjenestetilbudet, for eksempel i flyktningtjenesten og voksenopplæringen, barnehager og skoler og fastlege- og helsetjenester.

I 2024 er kommunene anmodet om å bosette ytterligere 37 000 flyktninger og fordrevne gjennom året. Samtidig er situasjonen i Ukraina uforutsigbar, og ankomsttallene for 2024 er usikre. UDIs scenariorapport fra mars 2024 skisserer tre scenarier, der det høyeste scenarioet anslår at det kan komme 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2024.

Fortsatt høye ankomster øker presset, både på kommuner som har asylmottak og bosettingskommuner. For å kunne håndtere og planlegge for en situasjon med fortsatt høye ankomster er det nødvendig å videreføre de midlertidige endringene i lovverket i en ytterligere periode. Regjeringen vurderer også andre midlertidige lovendringer for å håndtere ekstraordinære ankomster fremover enn de som fremgår av proposisjonen her, se punkt 7. Blant annet har Justis- og beredskapsdepartementet hatt på høring et forslag om en midlertidig beredskapshjemmel i utlendingsloven, som innebærer at statsforvalteren i en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av personer som søker beskyttelse kan pålegge kommuner å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere.

Norge har sammenlignet med våre nordiske naboland over tid mottatt en høy andel fordrevne fra Ukraina. Når så mange kommer til Norge i løpet av kort tid, setter dette kapasiteten i alle ledd under press. Regjeringen har derfor besluttet at det skal ses på tiltak som kan redusere ankomstene til Norge til nivåer mer på linje med våre naboland, herunder innstramminger i tjenester og ytelser, både i mottaksfasen og etter bosetting. På denne

bakgrunnen presenterte regjeringen 7. desember 2023 tiltak som blant annet har som formål å bidra til et mer bærekraftig nivå på ankomstene, inkludert endringer i ordningen med etterbetaling av barnetrygd, se punkt 11.

2.2 Følgeevaluering av de midlertidige endringene i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina

Departementet ga våren 2022 Proba Samfunnsanalyse og Advokatfirmaet Lund & Co DA i oppdrag å følgeevaluere de midlertidige endringene i lovverket, samlet og for hver sektor. Proba leverte en delrapport i november 2023, og den avsluttende rapporten ble levert våren 2024.

Den overordnede problemstillingen var hvorvidt den midlertidige reguleringen har gjort det lettere for kommunene å ta imot et stort antall fordrevne fra Ukraina på en god måte på kort tid. Proba og Lund & Co har også undersøkt hvorvidt det er behov for andre lovendringer for å realisere de overordnede målsetningene med den midlertidige reguleringen. I tillegg er det vurdert om effekten av de midlertidige bestemmelsene i integreringsloven tilsier at det bør gjøres endringer i det ordinære integreringsregelverket.

Evalueringen er basert på et bredt informasjonsgrunnlag. Blant annet gjennomførte Proba sommeren 2023 en spørreundersøkelse til kommunene, som var rettet til bosettingsansvarlige, ledere for integrering, skole, barnehage, helse- og sosialsektoren, plan- og byggesaksbehandling. Proba gjennomførte også intervjuer med statsfor-

valtere og fylkeskommuner høsten 2023 og med kommunene rundt årsskiftet 2023 til 2024.

Spørreundersøkelsen sommeren 2023 ble sendt til kommuner og bydeler. I praksis ble det sendt ut syv separate undersøkelser, én til de ansvarlige for bosetting og én til hvert av de relevante tjenesteområdene (integrering, barnehage, skole, barnevern, helsetjenesten samt plan og bygg).

Tabell 2.1 under viser antall kommuner som svarte per forvaltningsområde. Svarprosenten blant ledere/ansvarlige for bosetting og integrering av flyktninger var en god del høyere enn for de andre områdene. Svarprosenten for barnevern er usikker da en rekke barnevernstjenester er interkommunale. For barnehager er også bydelene i Oslo tatt med.

Proba har også gjennomført intervjuer med statsforvaltere, fylkeskommuner og kommuner. Spørreundersøkelsen og intervjuene viser at de viktigste barrierene for kommunenes bosettingskapasitet er mangel på boliger. Knapphet på kvalifisert arbeidskraft i tjenesteproduksjonen oppgis også å være en barriere i en del kommuner. Flest kommuner oppgir å ha kapasitetsproblemer i primærhelsetjenesten, men en del kommuner oppgir at også andre tjenesteområder kan få kapasitetsproblemer dersom ankomstene øker (se figur 2.1).

Et viktig formål med de midlertidige regelverksendringene er å øke bosettingskapasiteten i kommunene. I spørreundersøkelsen ba Proba respondentene å vurdere hvorvidt lovendringer som har gitt kommunene økt handlingsrom har redusert barrierer for bosetting. Svarene tyder på at de midlertidige endringene i integreringsloven

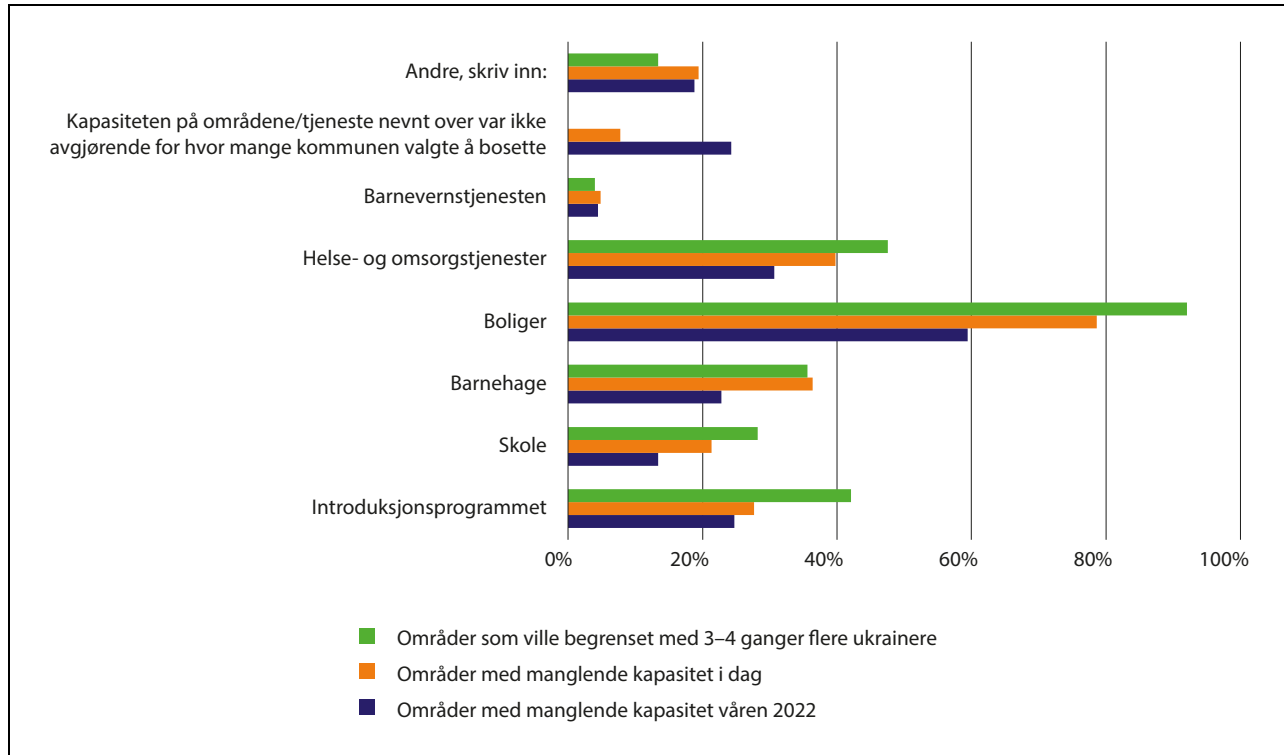
Tabell 2.1 Antall svar per forvaltningsområde/tjeneste

	Respondenter	Svarprosent ¹
Bosetting av flyktninger	228	64 %
Integrering av flyktninger (introduksjonsprogrammet)	217	61 %
Skole	122	34 %
Barnehage ²	167	45 %
Barnevern	123	35 %
Helsetjenester	113	32 %
Plan- og byggesak	100	28 %
Annet, spesifiser:	38	11 %

¹ Svarprosenten er beregnet ut fra 356 kommuner.

² For barnehage er også bydelene i Oslo tatt med.

Kilde: Proba



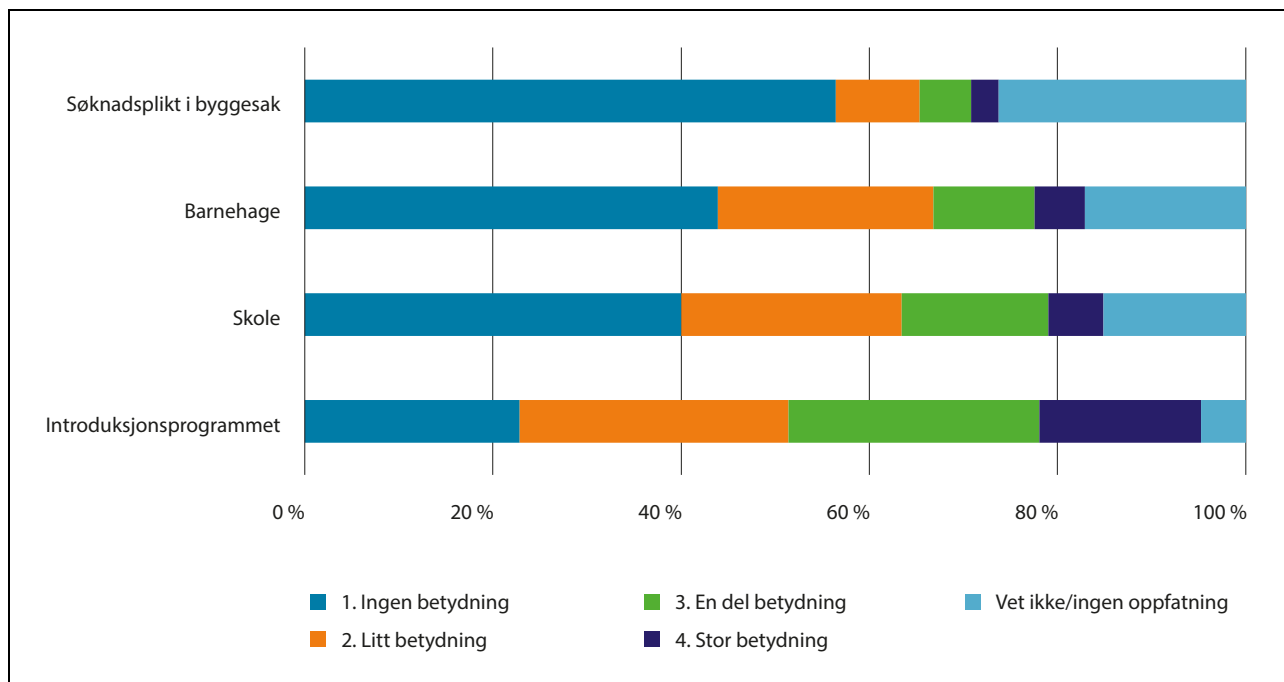
Figur 2.1 Hva begrenser kommunenes kapasitet til bosetting?

Note: N=202. Summeres ikke til 100 prosent da respondentene kunne krysse av for flere alternativer.

Kilde: Proba

har virkning for flest kommuner, mens de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven har virkning for relativt få (se figur 2.2).

Proba legger til grunn at de midlertidige lovendringene kan sies å være treffsikre hvis de bidra til å øke bosettingskapasiteten i minst én



Figur 2.2 Betydningen av lovendringene for å øke kommunenes kapasitet til bosetting

Kilde: Proba

kommune, uten å skape store ulemper. Proba legger videre til grunn at de midlertidige lovendringene kan sies å være hensiktsmessige hvis det er et rimelig forhold mellom måloppnåelsen og kostnadene ved å gjennomføre endringene og eventuelle ulemper for andre berørte. Proba viser til at de midlertidige reglene som er tatt i bruk ser ut til å bidra til å øke bosettingskapasiteten i noen kommuner. Det er, med unntak av de midlertidige reglene i integreringsloven, ikke identifisert nevneverdige ulemper med reglene. Kostnadene ved det midlertidige regelverket har, etter det Proba kan se, heller ikke vært høye. Det er også kommet relativt få forslag til alternative tiltak, og de som har kommet har i all hovedsak vært økonomiske tiltak som trolig vil gi høyere samfunnsøkonomiske kostnader enn hva som er tilfellet for lovendringene. Proba konkluderer på denne bakgrunnen at de midlertidige lovendringene må anses som treffsikre og hensiktsmessige.

Integreringsloven

Probas følgeevaluering indikerer at kapasitetsutfordringer i introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen ikke er til betydelig hinder for selve bosettingsprosessen. Kommunene har også klart å oppbemanne, for å håndtere økningen i antall deltakere. Noen av de små kommunene har også hatt midler til å kjøpe tjenester via nettordninger eller fysisk hos nabokommuner, for å gi deltakere tilbud de har krav på.

I spørreundersøkelsen ble de ansvarlige for introduksjonsprogrammet spurt om kapasiteten ville blitt en barriere hvis de i 2023 skulle bosette 3 til 4 ganger så mange som i 2022. Over 70 prosent svarte at kapasiteten helt klart eller trolig ville blitt en barriere i en slik situasjon. Tilgang på lokaler synes å kunne bli en utfordring flere steder, dersom ankomstene øker.

Proba påpeker at de de midlertidige reglene i integreringsloven skiller seg ut sammenlignet med øvrige midlertidige lovendringer. Formålet med reglene er ikke bare å øke kommunenes bosettingskapasitet, men å framskynde integreringen av fordrevne fra Ukraina. Alle endringene innebærer heller ikke lettelse i bosettingskommunenes plikt til å tilby og gjennomføre integreringstiltak.

Proba viser til at kommunenes synspunkter på de midlertidige endringene i integreringsloven både fremstår som nyanserte mellom de ulike bestemmelsene og sprikende. Proba mener uenigheten om endringenes hensiktsmessighet trolig skyldes forskjeller i verdisyn, situasjonsforståelse

og vurdering av virkningene av reglene. Probas hovedinntrykket er at kommunene ikke ønsker at de midlertidige regelverksendringene skal gjøres permanente, men Proba & Lund og Co finner ikke grunnlag for klare anbefalinger for de midlertidige endringene i integreringsloven. To endringer skiller seg likevel ut:

- Svært få velger et annet språktilbud enn norsk, og kommunene påføres kostnader dersom de må etablere et slikt tilbud. Proba ser ikke klare fordeler ved regelen, og mener den kan fjernes uten at dette medfører betydelige ulemper.
- Det er ikke krav om integreringskontrakt etter de midlertidige reglene, og de fleste respondentene oppfatter kontrakten som lite nyttig.

Mange av respondentene i kommunene mener at de midlertidige reglene i integreringsloven bygger på en «overdreven tro på hvor lett det er å integrere ukrainerne, at ukrainerne burde hatt plikt til å delta i integreringstiltak slik øvrige flyktninger har og at det er tale om en urimelig forskjellsbehandling». Proba mener begrunnelsen for å ha særlige regler for fordrevne, bortsett fra at de blir bosatt raskere enn flyktninger, er svekket. Proba begrunner dette med at kommunene mener at det ikke er vesentlige lettere å integrere fordrevne, samt at mange fordrevne opplyser at de ikke ønsker å vende tilbake til Ukraina, selv om krigen avsluttes. Proba mener det kan vurderes om fordrevne fra Ukraina bør omfattes av de fleste av de ordinære reglene i integreringsloven, bortsett fra endringer som bidrar til rask bosetting. Proba viser til at dette vil være en åpenbar forenkling for kommuner som bosetter både fordrevne og andre. Samtidig mener Proba at risikoen for sterk økning i ankomstene fra Ukraina, tilsier at det kan være hensiktsmessig å videreføre hjemler i integreringsloven for å redusere rettigheter og plikter ved høye ankomster.

Barnevernsloven

De midlertidige lovendringene i barnevernsloven er i liten grad tatt i bruk, og det er relativt få som oppfatter at kapasiteten i barnevernstjenestene vil kunne begrense bosettingen. Proba viser til at de midlertidige lovendringene først og fremst fremstår som beredskapshjemler for en situasjon der ankomstene av fordrevne fra Ukraina øker vesentlig, men at de fremstår som hensiktsmessige forutsatt at terskelen for å ta dem i bruk er høy. Enkelte av de midlertidige reglene i barnevernsloven likestiller enslige mindreårige personer i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse

med øvrige enslige mindreårige personer. Proba mener det bør vurderes å gjøre disse reglene permanente, slik at man slipper å vedta bestemmelsene på nytt, dersom en tilsvarende situasjon skulle oppstå i fremtiden.

Opplæringsloven

Probas inntrykk er at kapasiteten i skolesektoren fremdeles er relativt god og at de fleste kommunene klarer å etablere et fullverdig tilbud til ukrainske barn innenfor den ordinære fristen i opplæringsloven. I spørreundersøkelsen oppga et lite antall kommuner at utvidelsen av fristen har hatt betydning for deres bosettingskapasitet. Fordi muligheten til å utvide fristen er tatt i bruk i begrenset grad, har det ikke vært mulig for Proba å kartlegge vesentlige negative konsekvenser av bestemmelsen. Proba mener bestemmelsen så langt har fungert etter sin hensikt, selv om den ikke har vært et kraftfullt virkemiddel, og viser til at bestemmelsen kan ha vært viktig for enkelte kommuners evne til å bosette, samtidig som at den har en beredskapsfunksjon i en situasjon med høyere ankomster enn i dag.

De midlertidige bestemmelsene som lempet på kravet til samtykke for bruk av innføringstilbud i grunnskoleopplæring og videregående opplæring er tatt i bruk av om lag 25 prosent av kommunene som svarte på spørreundersøkelsen. Bestemmelsene har forenkling og forutsigbarhet for kommunene som mål. Proba legger til grunn at bestemmelsene har vært hensiktsmessig for å oppnå dette, uten å medføre vesentlige negative konsekvenser for de fordrevne.

Nær 70 prosent av de kommunale lederne for opplæringssektoren som besvarte spørreundersøkelsen mener grunnskolenes kapasitet vil kunne bli en barriere ved høye ankomster. I åpne svar i undersøkelsen peker flere på knapphet på kvalifisert personale som hovedproblemet, men enkelte så også behov for større lokaler og bruk av midlertidige løsninger for å dekke dette behovet. Unntakene i plan- og bygningsloven ble nevnt som en del av løsningen.

Proba mener informasjon fra intervjuene med fylkeskommunene tilsier at det er grunn til å vurdere om det er behov for egen regulering av opplæringstilbudet til gruppen mellom 16 og 18 år, eller om andre tiltak kan være aktuelle.

Barnehageloven

Forskriftshjemmelen i barnehageloven som åpner for midlertidig godkjenning og etablering av nye

barnehager og barnehageplasser og tilskudd til drift av disse, ble først tatt i bruk sommeren 2023. Erfaringene med de midlertidige reglene er derfor foreløpig relativt begrenset. Probas inntrykk er likevel at reglene legger til rette for å etablere flere barnehageplasser raskt ved behov, og at de slik fungerer etter sin hensikt.

I spørreundersøkelsen sommeren 2023 oppga i overkant av 35 prosent av kommunene at kapasiteten i barnehagene trolig vil bli en barriere i rundt to av tre kommuner dersom ankomstene skulle øke tre til fire ganger sammenlignet med i 2022. Mange nevner rekruttering av ansatte som den største utfordringen for barnehagene i deres kommune, men enkelte nevnte også knapphet på lokaler og mangel på boliger i nærheten av eksisterende barnehager. Proba viser til at dette utfordringer man ikke kan forvente at lovgivning i seg selv kan løse.

Helselovgivningen

De ansvarlige for bosetting peker på helse- og omsorgssektoren som den tjenestesektoren der kapasitet i størst grad kan begrense bosettingskapasiteten. Bare tilgang på boliger blir pekt ut som en viktigere barriere. Det er primært i primærhelsetjenesten flest kommuner oppgir kapasitetsproblemer. Det er i hovedsak mellomstore (ca. 5 000 innbyggere) til store (bykommuner med opptil 30 000 innbyggere) som opplever situasjonen som kritisk. I intervjuene med fylkeskommuner og statsforvaltere nevnes tilgang på fastleger som en stor utfordring. Flere fylkeskommuner nevner at kapasiteten i tannhelsetjenesten er presset, og det vises til at fordrevne fra Ukraina har stort behov for tannhelsetjenester.

Unntakshjemlene i helselovgivningen er ikke tatt i bruk. En del kommuner mener bruk av hjemlene vil kunne ha en viss virkning for kommunenes bosettingskapasitet ved høye ankomster, men at hovedproblemet er rekruttering av personale. I åpne spørsmål i spørreundersøkelsen kom det ingen forslag om andre tiltak i helse- og omsorgssektoren. Det kom imidlertid kommentarer om at helsehjelp uansett må gis, og at bruk av hjemlene vil bety lite. I intervjuene kom det forslag om å endre reglene som innebærer at flyktninger får forrang til fastlege framfor pasienter som skifter fastlege.

Probas vurdering er at de midlertidige reglene betyr lite eller ingenting for å lette belastningen på tjenestene eller for å øke kommunenes bosettingskapasitet. Proba konkluderer at de midlertidige

lovendringene i helselovgivningen derfor vanskelig kan karakteriseres som hensiktsmessige. Proba viser til at det på den andre siden er vanskelig å peke på effektive regulatoriske virkemidler, når hovedutfordringen er mangel på kvalifisert helsepersonell. Proba og Lund & Co mener likevel det kan være muligheter knyttet til reduksjon i kvalifikasjonskrav og fjerning av rett til fastlege.

Plan- og bygningsloven

Kommunene vurderer at mangel på egnede boliger er den viktigste barrieren for bosettingskapasiteten. Knapphet på lokaler er også et problem i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet og i grunnskolen og barnehager. Det er få kommuner som har mottatt søknader med hjemmel i det midlertidige regelverket i plan- og bygningsloven. Nesten alle disse søknadene, som gjelder ulike typer bygg, er innvilget.

I spørreundersøkelsen tilla ganske mange av kommunene de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven nokså stor betydning for kommunens bosettingskapasitet. I åpne svar mener enkelte det vil være mer effektivt å endre krav til innhold og prosess i ordinære søknadsprosesser, for eksempel fritak fra krav til nabovarsling, enn å tillate fritak. Det ble også nevnt at departementet bør vurdere å åpne for ombygging av eksisterende bygg som i dag er godkjent for overnatting, til varig bruk, og en god del etterlyser også bedre muligheter og løsninger for å benytte brakker/minihus eller modulbygg, som kan plasseres på hensiktsmessige områder. En betydelig andel av kommunene etterlyser flere og bedre økonomiske ordninger for å øke boligkapasiteten.

De midlertidige endringene i plan- og bygningsloven har i flertallet av kommunene ikke hatt noen virkning. Proba mener likevel endringene har virket positivt i enkelte kommuner, uten store ulemper, og konkluderer derfor at endringene må anses som hensiktsmessige. Proba mener de alternative tiltakene som nevnes, i hovedsak fremstår som mulige supplementer til de midlertidige lovendringene som er vedtatt.

Husleieloven

Et fåtall av de bosettingsansvarlige kommenterte det midlertidige unntaket i husleieloven i spørreundersøkelsen. Blant disse er det delte meninger om betydningen av unntaket for bosettingskapasiteten. De som er kritiske vektlegger manglende servicetilbud (butikker, skole, barnehage og fritidsaktiviteter) i nærheten av fritidsboligene og at

tilbudet av fritidsboliger som kan leies over lengre tid er svært begrenset.

De midlertidige endringene i husleieloven har likevel gitt økt bosettingskapasitet i enkelte kommuner, uten kjente ulemper. Proba konkluderer derfor med at reguleringen må anses å være hensiktsmessig. Andre tiltak som nevnes av respondentene i spørreundersøkelsen framstår som mulige supplementer. Proba mener eventuelle tiltak på transportområdet trolig kan forsterke effektene av endringene i husleieloven.

2.3 Høring

2.3.1 Høring av forslag om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring m.m.)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 19. desember 2023 på høring forslag om å videreføre midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m. I høringsnotatet ble det foreslått å videreføre de midlertidige bestemmelsene i integreringsloven, barnevernsloven, opplæringsloven, barnehage-loven, pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, plan- og bygningsloven og husleieloven, med enkelte endringer og forslag om midlertidige endringer i yrkestransportloven. Høringsfristen ble satt til 31. januar 2024.

Den forkortede høringsfristen ble satt for å sikre fremleggelse av lovproposisjonen for Stortinget våren 2024 og at behovet for forskriftsendringer i medhold av eksisterende hjemler kan ivaretas.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

Arbeidstilsynet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Barneombudet

Barnesakkyndig kommisjon

Bioteknologirådet

Datatilsynet

Digitaliseringsdirektoratet

Direktoratet for arbeidstilsynet	Statsbygg
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)	Statsforvalterne
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse	Sysselemesteren på Svalbard
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Tolletaten
Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad	Transportklagenemnda
Diskrimineringsnemnda	Universitetene
Domstoladministrasjonen	Utdanningsdirektoratet
Entur	Utlendingsdirektoratet
Finanstilsynet	Utlendingsnemnda
Folkehelseinstituttet (FHI)	Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Forbrukertilsynet	Norges institusjon for menneskerettigheter
Foreldreutvalget for barnehager	Riksrevisjonen
Foreldreutvalget for grunnopplæringen	Sametinget
Forsvarsbygg	Sivilombudet
Helsedirektoratet	
Husbanken	Fylkeskommunene
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	Kommunene
Jernbanedirektoratet	
Kriminalomsorgsdirektoratet	Bane NOR SF
Krisesentersekretariatet	De regionale helseforetakene
Kystdirektoratet	Longyearbyen lokalstyre
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
Miljødirektoratet	Nye Veier AS
Nasjonalt ID-senter	Oslo krisesenter
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring	Oslo universitetssykehus HF
Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge	Statskog SF
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	Vygruppen
Norsk senter for barneforskning	
Personvernkommissjonen	Abelia
Politidirektoratet	Akademikerne
Politiets sikkerhetstjeneste	Aleneforeldreforeningen
Regelrådet	Alternativ til Vold
Regionale kunnskapssentre for barn og unge	Amathea
Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging	Amnesty International Norge
Regionsentrene for barn og unges psykiske helse	Antirasistisk Senter
Regjeringsadvokaten	Arbeiderpartiet
Riksadvokaten	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Riksantikvaren	Arkitektbedriftene i Norge
Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Barn av rusmisbrukere
Skattedirektoratet	Barnevakten
Skatteetaten	Barns rett til besteforeldre
Språkrådet	Bergen Huseierforening
Statens barnehus	Bispedømmene
Statens forurensningstilsyn	Boligmentoren
Statens helsetilsyn	Boligprodusentenes Forening
Statens jernbanetilsyn	Boreal
Statens kartverk	Byggenæringens Landsforening
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede	Byggmesterforbundet
Statens sivilrettsforvaltning	Caritas
Statens vegvesen	Childwatch International
Statistisk sentralbyrå	Demokratene
Statlige høgskoler (inkl. vitenskapelige høgskoler)	Den Norske Advokatforening
	Den norske dommerforening

Den norske Helsingforskomité	Landsorganisasjonen for Romanifolket
Den norske jordmorforening	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Den norske kirke – Kirkerådet	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Den norske legeforening	Leieboerforeningen
Driftsoperatørforum	Leieboerforeningen i Norge
Elevorganisasjonen	Likestillingssenteret
Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg	Likestillingssenteret KUN
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)	LIM – likestilling, integrering, mangfold
Fellesforbundet	MannsForum
Fellesorganisasjonen	Mennesker i Limbo
Finans Norge	Mental Helse
Flyktningshjelpen	Miljøpartiet De grønne
Fokus på barnevernet	MiRA-Senteret
For Fangers Pårørende	Nasjonalforeningen for folkehelsen
Forandringsfabrikken	NHO transport
Forbrukerrådet	NITO
Foreningen 2 Foreldre	Nok. Norge
Forskningsstiftelsen FAFO	Nordlandsforskning
Forum for barnekonvensjonen	Norges Bondelag
Forum for menn og omsorg	Norges Bygg- og eiendomsforening
Frelsesarmeens barne- og familievern	Norges frivillighetssentraler
Fremskrittspartiet	Norges Huseierforbund
FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold	Norges Hytteforbund
Friskolenes Kontaktforum	Norges Kommunistiske Parti
Frivillighet Norge	Norges kvinne- og familieforbund
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Norges Politilederlag
Gatejuristen	Norges Røde Kors
Hovedorganisasjonen Virke	Norges Røde Kors ungdom
Human Rights Service	Norgesbooking
Huseierne	Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening v/Den norske legeforening
Høyre	Norsk Barnevernlederorganisasjon
Innvandrerne Landsorganisasjon	Norsk Barnevernssamband
Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)	Norsk Bonde- og småbrukarlag
Islamsk Råd Norge	Norsk brannvernforening
Juridisk rådgivning for kvinner	Norsk Eiendom
Juristforbundet	Norsk Folkehjelp
Jussbuss	Norsk Fosterhjemsforening
Jussformidlingen	Norsk Innvandrerrforum
Jusshjelpa i Nord-Norge	Norsk Kommunalteknisk forening
KA – Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter	Norsk Kvinnesaksforening
Kirkens Bymisjon	Norsk Lektorlag
Kollektivtrafikkforeningen	Norsk organisasjon for asylsøkere
Kompetanse Norge	Norsk Psykologforening
Kristelig Folkeparti	Norsk Sykepleierforbund
Kristent Interkulturelt Arbeid	Norsk Tjenestemannslag
Kristne Friskolers Forbund	Norske arkitekters landsforbund
KS – Kommunesektorens organisasjon	Norske Boligbyggelags Landsforbund
Kvinnefronten	Norske Kvinners Sanitetsforening
Kvinnegruppa Ottar	Norske Reindriftssamers Landsforbund
Kystpartiet	Norske Samers Riksforbund
Landsforeningen for barnevernsbarn	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Landsgruppen av helsesøstre	OBOS
	Organisasjonen for barnevernforeldre

Organisasjonen mot offentlig diskriminering	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Parat	Politidirektoratet
Pensjonistpartiet	Språkrådet
Politiets Fellesforbund	Statens vegvesen
Politijuristene	Statsforvalteren Innlandet
Press – Redd Barna Ungdom	Utlendingsdirektoratet
Private Barnehagers Landsforbund	
Private høyskoler	Akershus fylkeskommune
Redd Barna	Buskerud fylkeskommune
REFORM Ressurssenter for menn	Nordland fylkeskommune
Ressursgruppen Juss og Helse	Telemark fylkeskommune
Retttferdighet i asylpolitikken	Vestfold fylkeskommune
Rettspolitisk forening	
Rødt	Bergen kommune
Rådet for psykisk helse	Oslo kommune
Rådgivende Ingeniørers Forening	Oslo Voksenopplæring
Samarbeidsrådet for tros- og livssynsamfunn	Skien kommune
Samarbeidsrådet for yrkesopplæring	Ullensaker kommune
Samfunnsbedriftene	
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger	Advokatforeningen
Senior Norge	Caritas
Senterpartiet	Connect Bus AS
SINTEF	Den norske legeforening
SINTEF Byggforsk	Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)
Skolelederforbundet	Flerkulturelt råd
Skolenes Landsforbund	Flyktninghjelpen
SMB Norge	Hovedorganisasjonen KA
Sosialistisk Venstreparti	Kollektivtrafikkforeningen
Steinerskoleforbundet	Kommuneoverlegen i Hå kommune
Stiftelsen barnas rettigheter	KS – Kommunesektorens organisasjon
Stiftelsen Kirkes familievern	Landsgruppen av helsesykepleiere i Norsk sykepleierforbund
Stiftelsen Rettferd	NHO transport
Stine Sofies Stiftelse	NLA Høgskolen
Uføres Landsorganisasjon	Norsk forening for allmenntmedisin
Unge funksjonshemmede	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
UNHCR Stockholm	Redd barna
UNICEF Norge	Setesdal Bilruter
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede	Spekter
Utdanningsforbundet	Tide
Velferdsalliansen	UNIO – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Venstre	Utdanningsforbundet
Vergeforeningen Følgesvennen	Vy Buss AS
Voksne for Barn	
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	Fagforbundet uttalte at de overlater til LO å besvare høringen. I tillegg mottok departementet tre høringssvar fra privatpersoner. Følgende høringinstanser uttalte at de ikke hadde merknader:
Yrkestransportforbundet	
Følgende høringsinstanser avga realitetsuttalelse:	
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Forsvarsdepartementet
Barneombudet	Justis- og beredskapsdepartementet
Datatilsynet	Landbruks- og matdepartementet
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse	Samferdselsdepartementet
Helsedirektoratet	
Helsetilsynet	

BoligMentoren – Norges Huseierforbund
 Fagforbundet
 Hemsedal kommune
 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
 Norsk Eiendom
 OBOS BBL
 Pilar – Kompetansetjenesten for psykisk helse og barnevern
 Statens jernbanetilsyn
 Statistisk sentralbyrå
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser uttalte at de avsto fra å svare på høringen:

Borgarting lagmannsrett
 Diskrimineringsnemnda
 Domstoladministrasjonen
 Norges Høyesterett
 Riksadvokaten

2.3.2 Høring av forslag til endringer i barnetrygdloven

Barne- og familiedepartementet sendte 12. januar 2024 forslag til endringer i barnetrygdloven på offentlig høring. I høringsnotatet ble det foreslått at dagens bestemmelse i barnetrygdloven om etterbetaling av barnetrygd i opptil tre år oppheves, og erstattes av en ny regel om etterbetaling opptil tre måneder etter mønster av folketrygdloven. Det ble foreslått en unntaksregel om at barnetrygd kan etterbetales opptil tre år dersom vilkårene for det er oppfylt. Det ble videre foreslått en ny bestemmelse som presiserer når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses som bosatt i Norge. Det ble foreslått overgangsregler.

Det følger av Utredningsinstruksen punkt 3-3 Høring, at høringsfristen normalt skal være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Regjeringen har imidlertid lagt til grunn at forslag til endringer som legges fram i denne lovproposisjonen, skal gjennomføres våren 2024, og har derfor besluttet at fastsatte frister til blant annet offentlig høring kan forkortes. På denne bakgrunn ble høringsfristen satt til 6. februar 2024.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett
 Lagmannsrettene
 Tingrettene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Arbeidstilsynet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Barneombudet
 Barnesakkyndig kommisjon
 Bufetat region Midt-Norge
 Bufetat region Nord
 Bufetat region Sør
 Bufetat region Vest
 Bufetat region Øst
 Datatilsynet
 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Diskrimineringsnemnda
 Domstoladministrasjonen
 Finanstilsynet
 Folkehelseinstituttet (FHI)
 Forbrukerrådet
 Forbrukertilsynet
 Helsedirektoratet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Krisesentersekretariatet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
 Nasjonalt ID-senter
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
 Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge
 Norad
 Norges Teknisk-Naturvitenskaplige universitet (NTNU)
 Norsk senter for barneforskning
 Politidirektoratet
 Politiets Sikkerhetstjeneste
 Regelrådet
 Regionale kunnskapssentre for barn og unge
 Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, Midt
 Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, Nord
 Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, Sør
 Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, Vest
 Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, Øst
 Regionsentrene for barn og unges psykiske helse – Region Midt-Norge
 Regionsentrene for barn og unges psykiske helse – Region Nord
 Regionsentrene for barn og unges psykiske helse – Region Vest
 Regionsentrene for barn og unges psykiske helse – Region Øst og Sør

Regjeringsadvokaten	Amathea- Veiledningstjeneste for gravide
Riksadvokaten	Amnesty International Norge
Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Antirasistisk senter
Skattedirektoratet	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Språkrådet	Barnevakten
Statens helsetilsyn	Bispedømme Agder og Telemark
Statens sivilrettsforvaltning	Bispedømme Bjørgvin
Statistisk sentralbyrå	Bispedømme Borg
Statsforvalterne	Bispedømme Hamar
Sysselmasteren på Svalbard	Bispedømme Møre
Universitetet i Agder	Bispedømme Nidaros
Universitetet i Bergen	Bispedømme Nord-Hålogaland
Universitetet i Oslo	Bispedømme Oslo
Universitetet i Stavanger	Bispedømme Stavanger
Universitetet i Sørøst-Norge	Bispedømme Sør-Hålogaland
Universitetet i Tromsø	Bispedømme Tunsberg
Universitetet i Trondheim	Caritas
Universitet – Nord	Childwatch International
Universitet – Norges arktiske universitet	Den norske dommerforening
Universitet – Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	Den norske Jordmorforening
Universitet – Norges Teknisk-Naturvitenskapelige universitet	Den norske kirke – Kirkerådet
Universitet – OsloMet – storbyuniversitetet	Den norske legeforening
Utdanningsdirektoratet	Eleveorganisasjonen
Utlendingsdirektoratet	Fagforbundet
Utlendingsnemnda	Fellesforbundet
Velferdsforskningsinstituttet NOVA	Felleskap mot seksuelle overgrep
Norges Institusjon for menneskerettigheter (NIM)	Fellesorganisasjonen (FO)
Riksrevisjonen	Finans Norge
Sametinget	Flyktningshjelpen
Sivilombudet	Forandringsfabrikken
Fylkeskommunene	Foreningen 2 foreldre
Kommunene	Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold
Helse Midt-Norge	Forskningstiftelsen FAFO
Helse Nord	Forum for barnekonvensjonen
Helse Sør-Øst	Forum for menn og omsorg
Helse Vest	Frelsesarmeens barne- og familievern
Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid	Frivillighet Norge
KUN Senter for kunnskap og likestilling	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)	Gatejuristen – Kirkens Bymisjon
Oslo krisesenter	Gatejuristen i Bergen
Abelia	Gatejuristen i Kristiansand
Advokatforeningen	Gatejuristen i Stavanger
Akademikerne	Gatejuristen i Tromsø
Aleneforeldreforeningen	Gatejuristen i Trondheim
Alternativ til Vold	Helsingforskomiteen
	Hovedorganisasjonen Virke
	Human Rights Service
	Innvandrerne Landsorganisasjon
	Islamsk Råd Norge
	Juridisk Rådgivning for Kvinner
	Juristforbundet
	Jussbuss
	Jussformidlingen
	Jusshjelpa i Nord-Norge
	Kirkelig arbeidsgiver- og Interesseorganisasjon

Kirkens Bymisjon
 Kommunesektorens organisasjon (KS)
 Kristent Interkulturelt Arbeid
 Kvinnefronten
 Kvinnegruppa Ottar
 Landsforeningen for barnevernsbarn
 Landsgruppen av helsesøstere
 Landsorganisasjonen for Romanifolket
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
 organisasjoner
 Likestillingssenteret
 LIM – Likestilling, integrering, mangfold
 Mannsforum
 Mental Helse
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktning-
 kvinner
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 Norges Bonde- og småbrukarlag
 Norges Bondelag
 Norges frivillighetssentraler
 Norges kvinne- og familieforbund
 Norges Røde Kors
 Norges Røde kors ungdom
 Norlandforskning
 Norsk Barne- og ungdomspsykiatrisk forening
 Norsk Barnevernlederorganisasjon
 Norsk Barnevernsamband
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Fosterhjemforening
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk Kvinnesaksforening
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk Psykologforening
 Norsk Sykepleierforbund
 Norsk Tjenestemannslag
 Norske kvinner sanitetsforening
 Norske Reindriftssamers Landsforbund
 Norske Samers Riksforbund
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 Parat
 PRESS Redd Barna Ungdom
 Private barnehagers Landsforbund
 Redd Barna
 REFORM Ressurssenter for menn
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Rådet for psykisk helse
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 SINTEF
 Skolenes Landsforbund
 Stiftelsen barnas rettigheter

Stiftelsen Fellesskap mot seksuelle overgrep
 Stiftelsen Kirkes familievern
 Stiftelsen Rettferd for taperne
 Stine Sofies Stiftelse
 Unge funksjonshemmede
 UNICEF Norge
 Velferdsalliansen
 Vergeforeningen Følgesvennen
 VID vitenskapelige høyskole
 Voksne for barn
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser avga realitetsuttalelse:

Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)
 Barneombudet
 Fredrikstad kommune
 Jussformidlingen i Bergen
 Landsorganisasjonen (LO)
 Nesodden kommune
 Norges Institusjon for menneskerettigheter
 (NIM)
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Porsgrunn kommune
 Redd Barna
 Røde Kors
 Skattedirektoratet (SKD)
 UNICEF Norge
 Utlendingsdirektoratet (UDI)

Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke hadde merknader:

Forsvarsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Samferdselsdepartementet

Domstoladministrasjonen
 Helsetilsynet
 NAV Indre Salten
 Statistisk sentralbyrå (SSB)

Landsgruppen av helsesykepleiere i Norsk
 sykepleierforbund
 Stiftelsen Pilar – kompetansetjenesten for psykisk
 helse og barnevern

Følgende høringsinstanser uttalte at de avsto fra å svare på høringen:

Borgarting lagmannsrett
 Diskrimineringsnemnda
 Norges Høyesterett

3 Registrering, mottak, kartlegging og bosetting

Asylsøkere som kommer til Norge blir registrert av politiet og får søknaden sin behandlet av UDI. Alle utlendinger som søker om beskyttelse i Norge, har rett til innkvartering i asylmottak. Det blir gitt tilbud om plass i asylmottak eller omsorgssenter fram til bosetting. Mottakstilbudet er differensiert etter behovene til utlendingsforvaltningen og den enkelte beboer. Det finnes ulike typer asylmottak: Nasjonalt ankomstsenter, transittmottak, ordinære mottak, mottak for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år, omsorgssentre for enslige mindreårige under 15 år, integreringsmottak og mottak for beboere med særskilte behov. Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år får tilbud om plass på omsorgssenter for mindreårige under Barne-, ungdoms- og familieetatsens (Bufetat) ansvarsområde.

Flyktninger skal som hovedregel kartlegges før bosetting. Personer med opphold etter utlendingsloven § 34 er unntatt fra retten og plikten til kompetansekartlegging før bosetting. Unntaket er gjort for å legge til rette for at fordrevne fra Ukraina skal kunne bosettes så raskt som mulig, og for å ivareta hensynet til kapasiteten i vertskommunene. Kartlegging av annen bosettingsrelevant informasjon er også forenklet.

Mottakene innhenter bosettingsrelevant informasjon gjennom en forenklet bosettingssamtale. Kartleggingen omfatter tilknytning til en kommune, relasjoner i Norge, eventuelle behov for tilrettelegging og annen informasjon som er nødvendig for IMDi og kommunen å kjenne til. Informasjonsinnhentingene omfatter også opplysninger om utdanning, yrke, språkferdigheter og førerkort.

Mottakene kartlegger enslige mindreårige i asylmottak og Barne- og ungdoms- og familieeta-

ten (Bufetat) kartlegger enslige mindreårige i omsorgssentre. Det er frivillig for asylsøkere om de vil bo i asylmottak eller privat i påvente av behandling av asylsøknaden. IMDi har en elektronisk løsning der personer som bor privat eller som har alternativ mottaksplassering (AMOT), selv kan registrere enkle opplysninger om seg selv.

Personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, er omfattet av tilbudet om å bli bosatt med offentlig hjelp. Bosetting med offentlig hjelp gjelder for overføringsflyktninger og personer som er innvilget oppholdstillatelse på bakgrunn av søknad om beskyttelse.

Bosetting med offentlig hjelp for nyankomne flyktninger er ikke en lovregulert rettighet eller plikt. Bosettingen skjer etter avtale mellom staten ved IMDi og en kommune. Før flyktninger kan få tilbud om bosetting i en kommune, må de være registrert hos politiet, ha fått innvilget oppholdstillatelse fra UDI, og IMDi må ha mottatt bosettingsforberedende informasjon og kartlegging for dem som er omfattet av ordningen. Videre må kommunen ha akseptert og avtalt at kommunen kan bosette flyktningen/familien.

Flyktninger står fritt til å bosette seg på eget initiativ, uten at dette skjer etter avtale med staten. Hvorvidt en flyktning er bosatt etter avtale har imidlertid betydning for personens rettigheter til introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og for økonomisk sosialhjelp den første tiden i Norge, jf. integreringsloven og forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge.

For en nærmere omtale av bosettingsordningen vises det til Prop. 90 L (2022–2023).

4 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

Grunnloven og folkeretten utgjør rettslige skranke for å håndtere ankomsten av et høyt antall fordrevne fra Ukraina. Fem sentrale menneskerettskonvensjoner er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven fra 1999. Dette gjelder den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs barnekonvensjon (BK) og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon. Bestemmelser i disse konvensjonene vil ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Videre er flyktningkonvensjonen, som Norge er bundet av, sentral.

Grunnloven og konvensjonene er redegjort for i Prop. 107 L (2021–2022) punkt 3 og Prop. 90 L (2022–2023) punkt 4. Departementet viser til disse gjennomgangene. I det følgende vil departementet gå gjennom diskrimineringsvernet.

Grunnloven § 98 andre ledd slår fast at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Bestemmelsen gir et selvstendig og generelt diskrimineringsvern, og er ikke knyttet til bestemte diskrimineringsgrunnlag. Et generelt og selvstendig diskrimineringsvern følger også av SP artikkel 26. Diskrimineringsbestemmelsene i de øvrige konvensjonene er begrenset til å gjelde diskriminering innenfor konvensjonsrettighetenes anvendelsesområde.

Det vil variere hvilken konvensjon som er mest aktuell for de konkrete forslagene. Under alle konvensjonene vil det imidlertid være nødvendig å ta stilling til om det foreligger en forskjellsbehandling av likeartede tilfeller, og om forskjellsbehandlingen er knyttet til et diskrimineringsgrunnlag. For at en slik forskjellsbehandling skal være lovlig, må den forfølge et legitimt formål, og den må være nødvendig og forholdsmessig.

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.

Forslagene til lovendringer som drøftes i denne proposisjonen, knytter seg enten eksplisitt eller implisitt til særbehandling av personer som er fordrevet fra Ukraina. På denne bakgrunn vil det først og fremst være forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet som vil være det aktuelle diskrimineringsgrunnlaget. Likevel vil også andre diskrimineringsgrunnlag kunne være relevante, eksempelvis diskriminering på bakgrunn av oppholdsstatus. Status for opphold i et land er ikke uttrykkelig nevnt som et diskrimineringsgrunnlag i konvensjonene, men når det gjelder diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen artikkel 2, er det tidligere lagt til grunn at oppholdsstatus omfattes som diskriminering på bakgrunn av «annen stilling». Det vises til EMDs avgjørelser i *Bah mot Storbritannia* (2011) og *Hode og Abdi mot Storbritannia* (2012), begge avgjørelsens premiss 46, hvor det fremgår at oppholdsstatus kan omfattes av diskrimineringsgrunnlaget «other status» i EMK artikkel 14, et synspunkt som også er lagt til grunn i Lovavdelingens uttalelse 17. juli 2017 (JDLOV-2015-4608) avsnitt 3. Det samme må trolig også legges til grunn for de øvrige konvensjonene. Avhengig av rettighetene som berøres, vil slik forskjellsbehandling imidlertid i mange tilfeller være saklig begrunnet og dermed ikke i strid med forbudene mot diskriminering.

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 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.

I vurderingen av om forskjellsbehandlingen er forholdsmessig og nødvendig for å oppnå for-

målet, 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.

5 Andre lands rett

5.1 EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF)

EUs direktiv om midlertidig beskyttelse fra 2001 (2001/55/EF) regulerer minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfeller av masseflukt av fordrevne personer. Direktivet tilsvare langt på vei den norske ordningen med kollektiv beskyttelse, men er ikke juridisk bindende for Norge. I tillegg til midlertidig beskyttelse, regulerer direktivet også finansiell støtte og en mekanisme for omfordeling av personer som omfattes av ordningen i EU. Oppholdstillatelse gis for ett år med mulighet for forlengelse i inntil tre år på visse vilkår. Direktivet fastsetter også minimumsstandarder for informasjon og tilgang til arbeid, innkvartering eller bolig, sosialhjelp eller støtte til livsopphold, medisinsk hjelp, utdanning til mindreårige og mulighet til familiegjening i enkelte tilfeller. Videre inneholder direktivet bestemmelser om retten til å søke asyl og regler om eksklusjon.

Rådet vedtok formelt å aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse 4. mars 2022 (rådsbeslutning (EU) 2022/382), og det innebærer at en nærmere angitt personkrets har rett til midlertidig beskyttelse i deltakende EU-land (ikke Danmark). EU vedtok 19. oktober 2023 å forlenge direktivet om midlertidig beskyttelse til 4. mars 2025. Ordningen opphører når den maksimale varigheten er nådd (tre år), eller når som helst ved ny beslutning fra Rådet. For en nærmere omtale av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse vises det til Prop. 90 L (2022–2023).

5.2 Danmark

Danmark vedtok en egen lov om midlertidig oppholdstillatelse til personer som er fordrevet fra Ukraina 16. mars 2022 (ikrafttredelse 17. mars samme år).

Personer som søker om oppholdstillatelse etter loven om midlertidig oppholdstillatelse, har rett til

midlertidig innkvartering i et mottakssenter frem til oppholdstillatelse har blitt innvilget.

I Danmark bosettes fordrevne fra Ukraina direkte i en kommune etter oppholdstillatelse. De er i hovedsak gitt tilsvarende rettigheter som det flyktninger har i Danmark. Kommunene tilbyr et «*Selvforsørgelses- og hjemreiseprogram*» etter bosetting med danskopplæring og arbeidsrettede tilbud, herunder tilbud om arbeidspraksis og arbeid med lønnstilskudd. Hovedmålet er rask selvforsørgelse og arbeid innen ett år. Programmet tilpasses eventuell arbeidsdeltakelse. Fordrevne kan motta en selvforsørgelses- og returytelse hvis de ikke kan forsørge seg selv. Ytelsen er for de fleste mellom NOK 115 000 og 230 350, avhengig av om personen er forsørger eller ikke. Kommunen har plikt til å skaffe midlertidig bolig, men fordrevne har en egenandel for leie- og forbruksutgifter. Finner de fordrevne bolig på egen hånd, kan de ha krav på bostøtte. Programmet og ytelsen varer i inntil fem år. Den fordrevne overføres så til den ordinære arbeidsinnsatsen, og kan ev. motta sosiale ytelser.

Mottakerne vil ofte motta andre ytelser, inkludert støtte til bokostnader. Videre kan kommunene i noen tilfeller gi hjelp til individuelle utgifter, f.eks. medisiner, medisinsk behandling og tannbehandling. I tillegg kan kontantstøttemottakere motta barnetrygd (barnetrygd og barnetrygd for enslige forsørgere) på lik linje med andre. Full barnetrygd krever seks års botid i Danmark. For eksempel mottar nyankomne med ett års botid 1/6 av full sats.

Alle ukrainske barn i skolealder har full tilgang til det danske skolesystemet, på lik linje med barn av danske statsborgere. I den danske loven om midlertidig oppholdstillatelse til fordrevne fra Ukraina er det åpnet for at pass av barn i skolealder og undervisning av barn, unge og voksne, kan foregå på engelsk eller ukrainsk. Det er også regulert at fordrevne fra Ukraina har full tilgang til yrkesfaglig opplæring for voksne og unge personer.

5.3 Sverige

Sverige er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse, og direktivet er i hovedsak gjennomført i den svenske utlendingsloven kapittel 21.

I Sverige har fordrevne samme rettigheter som asylsøkere. De har rett til økonomisk bistand til mat, klær og personlige utgifter på inntil 71 SEK per dag (NOK 25 400 per år). Migrationsverket og kommunen skaffer bolig og dekker bokostnader for fordrevne uten inntekt eller med inntekt under «riksnormen för försörjningsstöd». Det gis i utgangspunktet ikke andre stønader eller ytelser utover dette. Fordrevne kan motta noen arbeidsrettede tjenester, men får ikke introduksjonsprogram eller opplæring i språk eller samfunnskunnskap. Svenske myndigheter har fra 1. juni 2023 gitt kommunene mulighet til å gi fordrevne språkopplæring. Personer med midlertidig beskyttelse må ha arbeidet i Sverige for å ha mulighet til å motta dagpenger.

Den svenske regjeringen har våren 2024 på høring et lovforslag som innebærer at fordrevne som har vært i Sverige i minst ett år, og som forventes å bli i Sverige en stund, kan bli registrert i det svenske folkeregisteret. Fordrevne kan da blant annet få introduksjonsstønad på 308 svenske kroner per dag, bank-ID og full tilgang til helse-tjenester. Lovforslaget skal etter planen legges frem for Riksdagen høsten 2024, med sikte på at endringen skal tre i kraft innen utløpet av året.

Etter plan- og bygglagen 13 a § kan regjeringen vedta midlertidige forskrifter med unntak fra bestemmelser i loven ved økt tilstrømning av asylsøkere. Hjemmelen ble innført i etterkant av flyktningkrisen i 2015, og ble utvidet i 2022 til også å omfatte tilstrømning av personer som omfattes av EUs direktiv 2001/55/EF om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfelle av massetilstrømning av fordrevne personer («massflyktsdirektivet»). Det er også vedtatt en forordning til loven (Forordninger brukes i Sverige som supplement til lov). Forordningen gjør unntak fra krav til byggetillatelse for å kunne ta i bruk bygning til mottak. Det gjøres også unntak fra blant annet krav til utforming og tekniske

egenskaper samt at tiltaket må være i tråd med plan.

5.4 Finland

Finland er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse.

I Finland har fordrevne fra Ukraina samme rettigheter som asylsøkere det første året, inkludert rett til å jobbe. Første året dekkes bokostnader inkludert mat i asylmottak, samt økonomisk bistand til klær, nødvendig helsehjelp, lokal transport og telefon på inntil NOK 47 800 per år. I mottak får fordrevne opplæring i samfunnskunnskap og språkkurs. Fordrevne kan motta arbeidsrettede tjenester. Etter ett år *kan* fordrevne søke om registrering og bosetting i en kommune. Ansvar for tjenester overføres da til kommunene som tilbyr utvidet tilgang til sosiale tjenester, slik som behovsprøvet sosialhjelp og bostøtte, som til befolkningen for øvrig. Fordrevne kan delta i introduksjonsprogram, men i motsetning til ordinære flyktninger har de ikke rett på introduksjonsstønad. I praksis er det derfor få som går på introduksjonsprogram og mange forblir i den statlige mottaksordningen.

Fra våren 2023 har personer med midlertidig beskyttelse rett til bostedskommune dersom de har bodd sammenhengende i Finland i minst ett år og deres oppholdstillatelse er forlenget. Når en person er tildelt bostedskommune, har kommunen, trivselsfylket og andre myndigheter en større rolle i å yte sine tjenester. For å sikre tjenester som fremmer integrering av personer med midlertidig beskyttelse, vedtok den finske Riksdagen i desember 2022 å gjøre endringer i to lover: Integreringsloven og loven om mottak. Etter regelendringene kan det foretas konkrete statlige overføringer til kommuner og velferdsområdene for organisering av tjenestene. Kostnadene vil bli refundert på samme grunnlag som for tjenestene som ytes til andre grupper, for eksempel personer med flyktningstatus. Regelendringene trådte i kraft 1. mars 2023.

6 Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven

Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven § 34 innebærer et unntak fra utgangspunktet om at en asylsøknad skal vurderes individuelt, da den åpner for å gi beskyttelse etter en gruppevurdering. Ordningen kan iverksettes av Kongen i statsråd dersom det foreligger en massefluktsituasjon. Ordningen er særlig relevant i tilfeller der behovet for beskyttelse er midlertidig, og det antas at utlendingene skal returnere til sitt opprinnelsesland når situasjonen tilsier det.

Som fastsatt i utlendingsforskriften § 7-5 a, jf. kgl.res. 11. mars 2022, gjelder ordningen for ukrainske statsborgere som var bosatt i Ukraina før 24. februar 2022. Videre omfattes tredjelandsborgere og statsløse som har hatt internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar samme år. Ordningen ble utvidet 29. april 2022 til også å gjelde ukrainske statsborgere med lovlig opphold i Norge før 24. februar 2022, eller som har reist til Norge senere på grunnlag av en gitt oppholdstillatelse, dersom det tidligere oppholdsgrunnlaget er bortfalt eller vil bortfalle ikke senere enn to måneder etter fremsettelse av søknad om beskyttelse. Til sist omfattes tredjelandsborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer til de nevnte gruppene. Det skal ikke gis kollektiv beskyttelse dersom det er indikasjoner på at søkeren er omfattet av utlendingsloven § 31 (utelukkelse fra rett til anerkjennelse som flyktning), eller at saken berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn som nevnt i utlendingsloven § 126.

Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er svært effektiviserende for utlendingsforvaltningens saksbehandling, ved at beskyttelse kan gis uten forutgående asylintervju og uten individuell vurdering av beskyttelsesbehovet. Terskelen for å gi midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 er lavere enn terskelen for individuell beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Videre avlaster ordningen asylmottakssystemet, ved at personer som får midlertidig kollektiv beskyttelse, raskt kan bosettes i en kommune.

For å kunne omfattes av en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse må utlendingen fremsette en søknad om beskyttelse. Det er politiet som registrerer søknaden, og som etter en vurdering av de registrerte opplysningene beslutter om søknaden skal vurderes etter den kollektive ordningen (gruppevurdering) i utlendingsloven § 34, eller individuelt etter lovens § 28. Søkeren selv kan ikke velge hvilket spor søknaden skal behandles i. Det fremgår av utlendingsloven § 34 tredje ledd at en søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 28 kan stilles i bero i inntil tre år fra det tidspunkt utlendingen første gang fikk tillatelse etter § 34.

Når adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse er bortfalt, eller det er gått tre år siden utlendingen første gang fikk tillatelse etter utlendingsloven § 34, skal utlendingen informeres om at søknaden etter utlendingsloven § 28 bare vil bli tatt til behandling dersom utlendingen innen en fastsatt frist uttrykkelig tilkjennegir et ønske om det.

Oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 gis for ett år og kan fornyes eller forlenges i inntil tre år fra det tidspunktet vedkommende første gang fikk oppholdstillatelse. Den midlertidige tillatelsen kan ikke fornyes dersom ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er opphevet, jf. utlendingsloven § 61 andre ledd. Den midlertidige tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse, men den gir rett til familieinnvandring og rett til å arbeide. Etter tre år med midlertidig kollektiv beskyttelse kan det gis en ny midlertidig tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter fem år med slik tillatelse (totalt åtte år etter at vedkommende første gang fikk oppholdstillatelse) skal det gis permanent oppholdstillatelse, så lenge vilkårene for å inneha tillatelsen fortsatt er til stede, og vilkårene for øvrig er oppfylt, jf. utlendingsloven § 62. Det er en forutsetning for rett til permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 andre ledd at adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse ikke er opphevet, jf. utlendingsforskriften § 11-1 første ledd.

Dersom en tillatelse som gir midlertidig kollektiv beskyttelse ikke lenger kan fornyes, og søkeren ikke har rett til flyktningsstatus etter en individuell vurdering etter utlendingsloven § 28, kan utlendingen ha rett til oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38. Tillatelse etter § 38 kan gis dersom utlendingen har en særlig tilknytning til Norge, eller det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at søkeren får bli værende i Norge.

Selve ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse kan bortfalle så snart situasjonen tilsier det, også før utløpet av de gitte tillatelsene. Det er Kongen i statsråd som beslutter når adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse skal bortfalle, jf. utlendingsloven § 34.

Justis- og beredskapsdepartementet vedtok 23. januar 2023 endringer i utlendingsforskriften § 7-5 a om midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina. Endringene innebærer at personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter bestemmelsen får rett til forlenget tillatelse i ett år fra utløpet av førstegangstillatelse. Retten til forlengelse følger direkte av utlendingsforskriften, og utlendingen trenger ikke fremsette særskilt søknad for å få tillatelsen forlenget. UDI trenger ikke fatte vedtak om forlengelse i den enkelte sak; tillatelsene forlenges automatisk (og på kollektivt grunnlag) når de utløper. Videre er det presisert at UDI kan nekte forlengelse dersom det er grunnlag for opphør av

flyktningsstatus eller tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 37 eller § 63, samt der vilkåret om oppholdstid etter utlendingsloven § 60 femte ledd ikke er oppfylt. Det er også presisert at retten til forlengelse ikke gjelder dersom vedkommende har oppholdstillatelse på annet grunnlag enn midlertidig kollektiv beskyttelse, eller dersom ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina avvikles før utløpet av tillatelsen.

Justis- og beredskapsdepartementet vedtok 16. februar 2024 endringer i utlendingsforskriften § 7-5 a. Endringene innebærer at personer som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse etter bestemmelsen i til sammen to år får rett til ytterligere forlengelse i et tredje år. Personer som ikke lenger omfattes av personkretsen for ordningen vil ikke ha rett til forlengelse. Dette gjelder blant annet ukrainere med flere statsborgerskap, når ett av statsborgerskapene er i et trygt land.

I mars 2025 vil det finnes personer i Norge som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i totalt tre år, dvs. utlendingslovens maksimum for hvor lenge en person kan inneha tillatelsen. Et forslag om å endre utlendingsloven § 34, slik at adgangen til å gi tillatelser om midlertidig kollektiv beskyttelse utvides fra dagens tre år til totalt fem år har vært på høring. En eventuell utvidelse av adgangen utelukker ikke at det kan komme på plass andre, mer permanente løsninger før det har gått fem år.

7 Behovet for videreføring av midlertidige regler og ytterligere tilpasninger for at flere skal komme i arbeid

7.1 Behov for videreføring av midlertidige regler og varighet av reglene

Per 1. februar 2024 har over 72 000 fordrevne fra Ukraina søkt om beskyttelse i Norge. Kommunene har de siste to årene bosatt 67 000 flyktninger, inkludert 58 000 fordrevne fra Ukraina. Høye ankomsttall stiller store krav til kapasiteten i alle ledd, fra registrering av søknader og innkvartering i asylmottak til bosetting i kommunene. De høye ankomsttallene har også ført til kapasitetsutfordringer i kommunene. Etter boligmangel er det i helsetjenesten flest kommuner oppgir utfordringer, særlig knyttet til fastlegeordning og psykososial oppfølging. Deretter følger tilbud om introduksjonsprogram, barnehage og skole, se punkt 4 om Probas funn i følgeevalueringen av de midlertidige endringene i lovverket. Utfordringene i kommunene gjelder ikke bare tilbudet som gis til fordrevne fra Ukraina, de påvirker også tjenestetilbudet til øvrige innbyggere. Kapasitetsutfordringene dreier seg i stor utstrekning om knapphet på kvalifisert personale.

Totalt 45 instanser avga realitetsmerknader i høringen. Flere av høringsinstansene avgrensner innspillene sine til å gjelde enkelte av forslagene. Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Integreerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Kommunesektorens organisasjon (KS), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Bergen kommune, Oslo kommune, Buskerud fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Spekter, Unio og Flyktinghjelpen uttaler på generelt grunnlag at de støtter eller i hovedsak støtter videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina til 1. juli 2025. Høringsinstansene viser blant annet til at et høyt antall flyktninger setter kommunene under et betydelig press, og at det er behov for midlertidige regler for å kunne håndtere situasjonen.

KS mener likevel at en betydelig økning av bosettingskapasiteten først og fremst forutsetter andre typer tiltak enn regelverksendringer, særlig knyttet til økonomiske rammebetingelser. KS

mener det høyeste scenarioet for ankomster i tillegg vil kreve en annen nasjonal tilnærming til mottak og bosetting av flyktninger, med andre kvalitetsstandarder og eventuelt også endringer i ansvarsforhold mellom forvaltningsnivåene ved at staten tar en større del av ansvaret. KS uttaler videre:

I en slik situasjon bør det samtidig vurderes hvilke kommunale oppgaver og tjenester overfor flyktningene som skal prioriteres høyest. Dersom det høyeste scenariet skulle slå til, mener KS at departementet som et første tiltak bør benytte handlingsrommet som ligger i forskriftshjemmelen § 37 e, til å utvide målgruppen for det midlertidige regelverket til å gjelde alle målgrupper i integreringsloven.

Enkelte høringsinstanser løfter også frem at man må legge til grunn at oppholdet til fordrevne fra Ukraina vil bli av mer langvarig karakter enn først antatt og stiller spørsmål ved om det fortsatt er hensiktsmessig med midlertidige endringer i lovverket som gjør at fordrevne fra Ukraina får en annen type behandling enn det som normalt ytes. Unio mener det er en risiko for at nasjonale myndigheters understrekning av det midlertidige i situasjonen åpner opp for unødvendige svekkelser av blant annet barn og unges rettigheter under dekke av at tiltakene ikke skal vare så lenge. Også andre høringsinstanser, blant andre Barneombudet, Helsetilsynet, Akershus fylkeskommune og Utdanningsforbundet uttaler at svekkelser av rettigheter ikke må videreføres lenger enn det som er nødvendig, eller har andre kommentarer knyttet til varsomhet.

Regjeringen vurderer at det fortsatt er behov for å innrette enkelte ordninger og tjenester annerledes enn i en normalsituasjon for å lykkes med både mottak og integrering av svært mange mennesker på én gang. Med utgangspunkt i UDIs scenariorapport fra mars 2024 vil Norge mest sannsynlig motta mellom 20 000 og 40 000 fordrevne fra Ukraina i 2024. I tillegg vil det komme asylsøkere og overføringsflyktninger fra andre

land. Utviklingen i ankomstsituasjonen framover er imidlertid svært usikker. UDIs høyeste scenario peker mot at det kan ankomme mellom 80 000 og 120 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i 2024. IMDi har anmodet landets kommuner om å bosette 37 000 flyktninger i løpet av 2024. Regjeringen legger til grunn at bosetting av et høyt antall flyktninger for tredje år på rad vil kreve mye av kommunene og fylkeskommunene.

Flere av de midlertidige reglene og forskriftshjemlene er ennå ikke tatt i bruk eller kun delvis tatt i bruk. Det gjelder blant annet den midlertidige forskriftshjemmelen i integreringsloven som åpner for å redusere tilbudet etter integreringsloven til et minimum, både for personer med kollektiv beskyttelse og andre, dersom det skulle bli behov for det. De midlertidige lovbestemmelsene i helselovgivningen er ennå ikke tatt i bruk, og de midlertidige forskriftsbestemmelsene etter barnevernsloven er i all hovedsak ikke tatt i bruk. Det er dermed rom for å iverksette flere tilpasninger i regelverket dersom det blir nødvendig.

Usikkerheten om ankomstnivået fremover er stor. På sikt kan det bli nødvendig med alternative innkvarteringsordninger. Justis- og beredskapsdepartementet har hatt på høring forslag om en midlertidig beredskapshjemmel i utlendingsloven, som innebærer at statsforvalteren i en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av personer som søker beskyttelse kan pålegge kommuner å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere. Regjeringen er også opptatt av at ankomstene til Norge må være bærekraftig over tid, og mer på nivå med de andre nordiske landene, for å unngå at det tas imot flere mennesker enn kommunene har kapasitet til å håndtere. Regjeringen har derfor igangsatt flere tiltak. Blant annet foreslår regjeringen i denne proposisjonen endringer i ordningen med etterbetaling av barnetrygd, se punkt 11. Regjeringen har også nylig hatt på høring forslag til andre lovendringer som har som formål å få ankomstene mer på nivå med de andre nordiske landene.

I mars 2025 vil det finnes personer i Norge som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i totalt tre år, dvs. utlendingslovens maksimum for hvor lenge en person kan inneha tillatelsen. Et forslag om å endre utlendingsloven § 34, slik at adgangen til å gi tillatelser om midlertidig kollektiv beskyttelse utvides fra dagens tre år til totalt fem år har vært på høring. En eventuell utvidelse av adgangen utelukker ikke at det kan komme på plass andre, mer permanente løsninger før det har gått fem år.

Regjeringen foreslo i høringen å videreføre de midlertidige endringene i lovverket til 1. juli 2025. Det er imidlertid usikkert hvordan situasjonen i Ukraina og ankomstene av fordrevne fra Ukraina vil utvikle seg i tiden fremover og om det vil være behov for å videreføre enkelte eller flere av de midlertidige lovendringene etter denne datoen. Hyppige endringer i regelverket skaper utfordringer for de som skal praktisere det. Lengre varighet av de midlertidige endringene kan gi større forutsigbarhet. På denne bakgrunnen foreslår regjeringen i denne proposisjonen at de midlertidige endringene i lovverket videreføres til 1. juli 2026. Regjeringen er enig med høringsinstansene som uttaler at svekkelser av rettigheter ikke må videreføres lenger enn det som er nødvendig. Regjeringen understreker at lengre varighet av de midlertidige lovendringene ikke er til hinder for at en eller flere av de midlertidige endringene oppheves tidligere, eller at det gjøres nødvendige endringer i regelverket. Regjeringen vil også vurdere behovet for eventuelle overgangsregler.

7.2 Ytterligere tilpasninger og tiltak for at flere skal komme i arbeid

Høringsinstansene ble bedt om å gi innspill til regelverksendringer som kan bidra til at flere kommer raskt i jobb. Det kom ikke inn konkrete forslag til regelverksendringer, men enkelte høringsinstanser har synspunkter på situasjonen.

KS støtter formålet om at fordrevne raskt skal komme inn i arbeidslivet, men bemerker at tiltak som skal bidra til økt sysselsetting i noen tilfeller kan gi økt belastning på de kommunale tjenestene. Dersom formålene om økt sysselsetting og kapasitet i tjenestene kommer i konflikt med hverandre, mener KS at hensynet til kapasiteten i tjenestene bør veie tyngst.

UNIO mener det mangler en målrettet, langsiktig satsning på hvordan fordrevne fra Ukraina kan bidra til å løse arbeidskraftsbehovet i sektorer hvor det er et skrikende behov for folk. UNIO viser til at det bare innen helse- og omsorgssektoren mangler 13 000 årsverk i dag, og at behovet vil øke framover. Unio mener fordrevne fra Ukraina kan bidra her, både gjennom korte arbeidsrettede tiltak og gjennom mer langsiktig utdanningsløp.

Vestfold fylkeskommune mener at samarbeid på tvers av sektorer, organisasjoner og frivillige organisasjoner, er vesentlig både for å kunne møte de utfordringene som oppstår ved vedvarende høye ankomsttall og for å ivareta rettighetene og

mulighetene til dem som skal ut i arbeidslivet og bli økonomisk selvstendige. Vestfold fylkeskommune trekker fram det lovpålagte ansvaret fylkeskommunen har for det regionale integreringsarbeidet. Vestfold fylkeskommune mener det er viktig at fylkeskommunen både er synlig og tydelig på regionens utfordringer og muligheter ovenfor nasjonale og regionale myndigheter, i tillegg til at fylkeskommunen oppleves som en relevant samarbeidspartner for alle samarbeidsaktører.

Akershus fylkeskommune mener samarbeidet mellom instansene som har ansvaret for å sikre helheten i integreringspolitikken ikke fungerer godt nok. For å løse disse utfordringene mener Akershus fylkeskommune det kan det være hensiktsmessig å styrke samarbeidet mellom de ulike aktørene, og at en grundig analyse av systemets svakheter og potensiale kan bidra til å utvikle mer effektive strategier for integrering og arbeidsinkludering.

Unio foreslår å etablere et tverrfaglig prosjekt mellom arbeids-, helse- og utdanningsmyndighetene hvor målet er å få flere tusen av de fordrevne fra Ukraina til å satse på et yrke innen helse- og omsorgssektoren. I arbeidslivet er det etablert en rekke bransjeprogrammer både innenfor arbeidslivskriminalitet og gjennom avtalen om et inkluderende arbeidsliv. Unio tror med fordel at en tilsvarende modell kunne vært utprøvd overfor fordrevne fra Ukraina, i bransjer og sektorer hvor det er stor mangel på arbeidskraft.

Regjeringen har som mål at fordrevne fra Ukraina kommer raskt i jobb og kan forsørge seg selv. Sammenlignet med de fleste andre flyktningegrupper i Norge har ukrainerne en høy andel sysselsatte med botid under et år. Tall fra SSB viser at 1 av 5 bosatte ukrainere mellom 20 og 66 år, som innvandret til Norge etter Russland invasjon av Ukraina, var i jobb i desember 2023. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) viser at nesten 2 av 3 har arbeidstid på minst 30 timer i uken, pr. 1. februar 2024. Tall fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) per 1. februar 2024 indikerer at om lag 86 prosent av fordrevne fra Ukraina som er i målgruppen for introduksjonsprogram (18–55 år) og har vært bosatt i mer enn tre måneder, deltar i programmet. At så mange har valgt å takke ja til introduksjonsprogram, har vært en viktig årsak til at det har tatt noe lenger tid for fordrevne fra Ukraina å bli sysselsatt i Norge sammenlignet med andre europeiske land.

I punkt 16 i denne proposisjonen foreslås det midlertidige endringer i yrkestransportloven som har som formål å bidra til at fordrevne fra Ukraina

raskere kan ta arbeid som bussjåfører. I februar 2024 trådte det i kraft nye midlertidige bestemmelser i integreringsforskriften som skal øke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet og bidra til at flere fordrevne fra Ukraina kommer raskt i arbeid. I punkt 9 foreslås det også enkelte endringer i de midlertidige reglene i integreringsloven som skal bidra til at flere fordrevne fra Ukraina kommer ut i arbeid.

For å få en overordnet analyse av arbeidet med å få ukrainske fordrevne sysselsatt, og for å få innspill og forslag til tiltak som ved behov kan bidra til å styrke arbeidet, satt regjeringen i mai 2023 ned en hurtigarbeidende arbeidsgruppe. Rapporten ble levert i august 2023. Den hurtigarbeidende gruppen fant flere barrierer for rask overgang til arbeidslivet, men konkluderte at det ikke er behov for vesentlige politikkendringer eller nye innsatser. I rapporten legger gruppen vekt på hvordan eksisterende tiltak, virkemidler og pågående prosesser kan justeres og suppleres. Storparten av anbefalingene til den hurtigarbeidende gruppen er enten fulgt opp eller under oppfølging.

En av anbefalingene som er fulgt opp er å etablere et nasjonalt tilbud om digital lærerstyrt norskopplæring. Tilbudet skal bedre tilgangen på fleksible tilbud for norskopplæring på kveldstid og helg, og legge til rette for at opplæringen kan kombineres med jobb. Tilbudet, som ble etablert våren 2024, vil også komme andre nyankomne innvandrere til gode. Videre har IMDi og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) i samarbeid med AVdir, utarbeidet en digital kompetansepakke som gir ledere i kommunen veiledning om hvordan norskopplæringstilbudene kan innrettes for at deltagerne skal få arbeidsrettet norskopplæring i kombinasjon med praksis og/eller arbeid. Kompetansepakken er publisert i Fagressurs for introduksjonsprogrammet på IMDis nettsider.

Direktoratene har også utviklet en digital kompetansepakke om korte arbeidsrettede introduksjonsprogram som er publisert i Fagressurs for introduksjonsprogrammet, og lansert en kampanje «Flyktning i arbeid» på IMDis nye nettsted for arbeidsgivere MIKA (mangfold – inkludering – kompetanse – arbeidsliv). Kampanjen viser frem potensialet i arbeidsstyrken blant flyktninger og veileder blant annet om hvor arbeidsgivere kan rekruttere flyktninger og hvordan de kan legge til rette for språkopplæring. Det gis også veiledning om hva ulike norsknivåer, for eksempel A2 skriftlig og B1 muntlig, betyr.

En stor andel av fordrevne fra Ukraina har høyere utdanning. Dersom de ønsker å jobbe i et

lovregulert yrke, må de søke om yrkesgodkjenning. Mange vil kunne starte med godkjenningsprosessen innenfor introduksjonsprogrammet. For en ytterligere målretting av informasjonen om de ulike godkjenningsordningene, har IMDi i samarbeid med HK-dir utformet informasjon direkte rettet mot fordrevne fra Ukraina, som deles på en digital kanal. I tillegg til tekst benytter benyttes ulike korte informasjonsskriv som er oversatt til ukrainsk, russisk og engelsk. Tekst og informasjonsskriv ble publisert på nettstedet «Ny i Norge» i juli 2023. I løpet av 2024 skal «Ny i Norge» videreutvikles og utvides med informasjon til alle nyankomne flyktninger og innvandrere i Norge. Informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning vil derfor på sikt også treffe flere målgrupper enn fordrevne fra Ukraina.

I statsbudsjettet for 2024 ble det bevilget 20 mill. kroner til å redusere gebyrkostnader og kostnader ved gjennomføring av tilleggskrav for utenlandsk helsepersonell som søker autorisasjon som helsepersonell. Dette vil også komme andre nyankomne innvandrere til gode. Det ble også bevilget midler til HK-dir for midlertidig å øke saksbehandlingskapasiteten for å håndtere den økte saksmengden og opparbeidede restansen på godkjenning av utenlandsk utdanning.

Nasjonal plan for mobilisering av ressurser

I en situasjon med høyt press på det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet er svært viktig å benytte potensialet som ligger i å dra nytte av verdifull kompetanse hos de nyankomne selv. IMDi fikk våren 2023 i oppdrag sammen med andre relevante direktorater og aktører, å utar-

beide en nasjonal plan for hvordan kommunene og fylkeskommunene best mulig kan mobilisere og ta i bruk ressursene hos personer med bakgrunn fra Ukraina i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon ved behov. Hensikten med den nasjonale planen er å bidra til at kommuner og fylkeskommuner blir bedre rustet til å møte de lokale behovene som enten er der allerede, eller de kan møte i tiden fremover, med en ytterligere tilstrømning og stort bosettingsvolum.

IMDi har i samarbeid med AVdir, HK-dir, Utdanningsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet iverksatt tiltak som sørger for at nyankomne med relevant kompetanse, får informasjon om at deres kompetanse kan være etterspurt og hva de selv bør gjøre for å tilgjengeliggjøre og tilpasse medbrakt kompetanse. Hensikten er primært å bidra til å dekke kommuner og fylkeskommuners kompetansebehov for assistenter og lærere i barnehage og skole, samt for assistenter i helsesektoren. Det er også utviklet korte yrkes- og bransjerettede opplæringsløp innenfor rammen av kort programtid i introduksjonsprogrammet, med mål om å jobbe som assistent i helse- og omsorgssektoren og i barnehage- og skolesektoren. Oppføringsløpene skal også kunne benyttes av andre målgrupper med tilsvarende behov, som ikke deltar i introduksjonsprogram. IMDi og NAV har formidlet informasjon om mulighetene for å ansette fordrevne fra Ukraina som assistenter i tjenestene i kommunene gjennom ulike kanaler, blant annet gjennom IMDis nye nettsted for arbeidsgivere MIKA. Informasjonen har gått ut til både fordrevne fra Ukraina og kommunen som arbeidsgiver.

8 Gjennomgang av enkelte regler

8.1 Regler som berører flere sektorer

I Prop. 90 L (2022–2023) punkt 8 og Prop. 107 L (2021–2022) punkt 6 gjennomgikk departementet regler som direkte eller indirekte berører flere sektorer og vurderte behov for endringer.

En rekke lover oppstiller krav om politiattest for personer som skal inneha stillinger eller andre funksjoner innenfor blant annet barnevern, skole, barnehage, tolketjenester og i helsesektoren. På områder hvor vandelskontroll basert på fremleggelse av politiattest ikke anses forsvarlig, kan det innføres botidskrav, jf. politiregisterloven § 36 andre ledd. Slikt krav kan være til hinder for at nyankomne innvandrere kan tilsettes eller engasjeres til ulike oppgaver. Departementet foreslo ingen endringer i saksbehandlingsregelverket for utstedelse av politiattester og vandelskontroll etter politiregisterloven i Prop. 90 L (2022–2023) og ser heller ikke behov for dette nå. Departementet viser imidlertid til punkt 16 under, hvor det foreslås å innføre midlertidig unntak fra kravet i yrkestransportloven om fire års botid i Norge før utstedelse av kjøreseddel for fordrevne fra Ukraina som fremlegger politiattest fra hjemlandet. Forslaget innebærer at kjøresedler utstedt basert på dette unntaket kun er gyldige for persontransport med buss. I tillegg foreslås det sikkerhetsmekanismer og særskilte hjemler i yrkestransportloven for politiets saksbehandling av søknader om kjøreseddel for fordrevne fra Ukraina.

Departementet opprettholdt i Prop. 90 L (2022–2023) vurderingen av at de eksisterende unntakshjemlene i tolkeloven vil være tilstrekkelige i en situasjon med høye ankomster og at det ikke er behov for midlertidige tilpasninger i tolkeloven, og ser ikke situasjonen annerledes nå.

I Prop. 90 L (2022–2023) ble det også gitt en orientering om ordningen partene i kommunal sektor innførte i april 2022 om en særskilt sats for pensjonistlønn for tjeneste som er nødvendig for å

ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med ankomst av personer fordrevet fra Ukraina. Pensjonistene har bidratt med nødvendig kompetanse og arbeidskraft til oppgavene som kommunene er satt til å utføre. Pensjonistlønnen avkorter ikke ordinær alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning, og departementet gjennomførte med virkning fra 1. april 2022 en forskriftsendring som også unntok pensjonistlønnen fra inntekt som avkorter offentlig avtalefestet pensjon (AFP). Ordningen med pensjonistlønn etter særskilt sats og unntaket fra avkorting av AFP gjaldt først ut året 2022, men er senere forlenget til og med 30. juni 2024.

8.2 Regler som berører deltakelse i arbeidslivet

I Prop. 90 L (2022–2023) punkt 15.1 vurderte departementet at det ikke er behov for å gjøre endringer i arbeidsmarkedsloven. Det ble vist til at Nav skal gi arbeidsrettet bistand til alle med lovlig opphold i Norge. Departementet mener fortsatt at det ikke er behov for å endre arbeidsmarkedsloven.

I Prop. 107 L (2021–2022) punkt 11.5.1 viste departementet til at det er viktig å sørge for at de fordrevne fra Ukraina ikke blir utnyttet av useriøse aktører, men at de får trygge vilkår og deltar i det seriøse arbeidslivet. Departementet foreslo derfor ikke endringer i arbeidsmiljøloven og ser ikke situasjonen annerledes nå.

8.3 Økonomiske ytelser til livsopphold

I Prop. 90 L (2022–2023) punkt 15.2 gjennomgås hvilke økonomiske ytelser til livsopphold fordrevne fra Ukraina kan ha rett til. Departementet viser til denne gjennomgangen.

9 Integreringsloven

9.1 Innledning og bakgrunn

Høye ankomster av fordrevne fra Ukraina fører til press på kommunens velferdstjenester og på tilbudet den enkelte har krav på etter integreringsloven. På denne bakgrunnen vedtok Stortinget 7. juni 2022 et midlertidig kapittel 6A i integreringsloven med regler for personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. De midlertidige reglene forenkler kvalifiseringsordningene og lempet på lovpålagte plikter for kommunene. Tilpasningene er gjort både for å bidra til raskere bosetting av flyktninger og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet. Videre har tilpasningene bakgrunn i at opphold etter utlendingsloven § 34 bygger på en tydeligere forventning om midlertidighet enn for øvrige personer i målgruppen for ordningene etter integreringsloven. Et annet viktig formål med de midlertidige endringene er å støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid eller utdanning.

Det er innført hjemmel i integreringsloven kapittel 6A for at departementet kan gi midlertidig forskrift når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, jf. integreringsloven § 37 e. Hjemmelen åpner for å innskrenke rettigheter for personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse. Den åpner også for endringer for andre enn deltagere som har midlertidig kollektiv beskyttelse, dersom kapasitetshensyn gjør det nødvendig. Det er også innført hjemmel for at departementet kan gi midlertidig forskrift om innhenting og utlevering av kompetanseopplysninger, uten hinder av taushetsplikt, fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets registre for å legge til rette for at personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse kan sysselsettes i det statlige, kommunale eller fylkeskommunale tjenestetilbudet, jf. integreringsloven § 37 f.

Departementet har tatt i bruk forskriftshjemmelen i integreringsloven § 37 e til flere presiseringer. Med unntak av endringene i integrerings-

forskriften § 3 om kravene til kurs i foreldreveiledning, ny § 43i som begrenser muligheten til å ta introduksjonsprogram på deltid, ny § 43j som åpner for at kommune kan avslå krav om deltagelse i introduksjonsprogram for personer som har jobb eller tilbud om jobb, har departementet foreløpig ikke foreslått å bruke hjemmelen til å innskrenke rettigheter. Forskriftshjemmelen i § 37 f om kompetanseopplysninger er foreløpig ikke tatt i bruk.

9.2 Gjeldende rett

Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) regulerer flere ordninger for nyankomne innvandrere, blant annet opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Lovens kapittel 6A trådte i kraft 15. juni 2022 og inneholder midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Det er også gitt midlertidige forskriftsendringer i integreringsforskriften, herunder kapittel 8A om midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

De øvrige reglene i integreringsloven og integreringsforskriften gjelder så lenge annet ikke følger av de midlertidige bestemmelsene. De midlertidige reglene oppheves 1. juli 2024.

Før bosetting er det gjort unntak fra plikten til å delta i opplæring i mottak og til å gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning for fordrevne fra Ukraina, jf. integreringsloven §§ 37 a og 37 b første ledd.

Etter bosetting har fordrevne fra Ukraina rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogram. De som deltar i introduksjonsprogram har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging, men kun rett til å gjennomføre karriereveiledning. Varigheten av programmet følger i utgangspunktet de ordinære reglene, men det følger av integreringsforskriften § 43a at personer med fullført videregående opplæring fra Ukraina anses for å ha utdanning på videregående nivå, selv om de

ikke oppfyller kravet om høyere utdanning i tillegg. Deltagere som har fullført videregående opplæring fra Ukraina, og som ikke har ett års høyere utdanning i tillegg, kan delta i introduksjonsprogram i inntil ett år, dersom de har slutt-mål om overgang til høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning, jf. integreringsforskriften § 43d. Dette er et unntak fra den ordinære varigheten som skal settes til inntil seks måneder, med mulighet for forlengelse i inntil seks måneder dersom deltageren fyller vilkårene for det.

Introduksjonsprogrammet for fordrevne fra Ukraina skal minst bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud, jf. integreringsloven § 37 c fjerde ledd. Etter integreringsforskriften § 43e kan høyere yrkesfaglig utdanning av ett års varighet eller mindre, forberedende kurs og språkkurs for å fylle kravet til generell studiekompetanse og kompletterende utdanning utgjøre hele eller deler av innholdet i programmet. Det følger av integreringsforskriften § 43f at språktilbudet kan være norskopplæring eller et annet norsk eller engelsk språktilbud. Deltagere som har eller får barn skal også ha foreldreveiledning i programmet. Fordrevne har ikke rett til kurs i livsmestring som del av programmet.

I motsetning til det ordinære programmet, kan programmet for fordrevne foregå på deltid dersom kommunen på grunn av kapasitetsutfordringer ikke kan tilby program på fulltid. Det skal da utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltagelse på fulltid.

Retten til å delta i introduksjonsprogram gjelder også personer som har gått ut i arbeid i Norge, og derfor har avvist eller avbrutt deltagelse i programmet.

Fordrevne fra Ukraina har også rett, men ikke plikt til opplæring i norsk, jf. integreringsloven § 37 d. Retten gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet og deltagerne bør oppnå et minimumsnivå i norsk. Etter integreringsforskriften § 43g kan kommunen og fylkeskommunen gi utvidet norskopplæring til deltagere som har behov for utvidet opplæring for å oppnå et minimumsnivå. Utvidet opplæring kan gis i inntil seks måneder til deltagere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, eller i seks måneder av gangen i inntil to år til deltagere som ikke har slik utdanning fra før. Deltagerne har ikke plikt til å avlegge prøver i norsk, jf. integreringsloven § 37 d andre ledd andre punktum. Fordrevne fra Ukraina har ikke rett til opplæring i samfunnskunnskap.

I integreringsloven § 37 e reguleres en forskriftshjemmel som gir departementet myndighet til å gi midlertidig forskrift når det er nødvendig

for å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Det er listet opp i bestemmelsen hvilke temaer det kan gis forskrift om og det fremgår at forskrifter kan fravike bestemmelsene som er nevnt. Dersom kapasitetshensyn i kommunen eller fylkeskommunen gjør det nødvendig, følger det av § 37 e andre ledd at en midlertidig forskrift også kan fravike lovens krav for andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

Integreringsloven § 37 f er også en forskriftshjemmel. Departementet kan gi midlertidig forskrift om innhenting og utlevering av kompetanseopplysninger, uten hinder av taushetsplikt, fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets registre for å legge til rette for at personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse kan sysselsettes i det statlige, kommunale eller fylkeskommunale tjenestetilbudet.

9.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre de midlertidige reglene i integreringsloven i kapittel 6 A for personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. De fleste av de midlertidige reglene ble foreslått videreført uten endringer. Departementet foreslo enkelte endringer i de midlertidige reglene, blant annet på bakgrunn av funn i Probas følgeevaluering, og ba høringsinstansene særlig vurdere hvordan endringsforslagene vil påvirke fordrevnes insentiver til å ta arbeid.

For å skape bedre sammenheng mellom regelverket og målsettingen om at fordrevne skal komme raskt ut i arbeid, foreslo departementet å presisere i integreringsloven § 37 c andre ledd at introduksjonsprogrammet avsluttes hvis deltageren får jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet heltid.

Av pedagogiske grunner foreslo departementet å tydeliggjøre i et nytt sjetted ledd i integreringsloven § 37 c at integreringsloven kapittel 5 om introduksjonsstønad også gjelder for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, med mindre annet følger av de midlertidige endringene i integreringsloven eller forskriften.

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om bestemmelsen i integreringsloven § 37 c fjerde ledd første punktum om at introduksjonsprogrammet skal inneholde et «språktilbud» bør endres til at introduksjonsprogrammet skal inneholde «opplæring i norsk».

Videre foreslo departementet å ta inn en eksplisitt forskriftshjemmel i § 37 d for at departementet kan gi forskrift om utvidet opplæring i norsk.

Departementet foreslo også noen mindre justeringer i den midlertidige forskriftshjemmelen i integreringsloven § 37 e. For det første foreslo departementet å ta inn henvisninger til §§ 9, 27 og 28 i første ledd bokstav a for å tydeliggjøre at forskrifter også kan gjelde oppholdstillatelsene som gir grunnlag for rettigheter og plikter etter integreringsloven. For det andre foreslo departementet å tydeliggjøre i første ledd bokstav d at det kan gis forskrift om sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet, sammen med en henvisning til integreringsloven § 13. Dette kan i dag leses ut av første ledd bokstav a og d om henholdsvis rettigheter og plikter til introduksjonsprogram og kravene til innhold i programmet, men kan fremgå tydeligere. For det tredje foreslo departementet å utvide forskriftshjemmelen i § 37 e, slik at det også kan gis forskrift om behandling av personopplysninger til andre formål enn de som er nevnt i § 41.

9.4 Høringsinstansenes syn

9.4.1 Generelle betraktninger

Totalt 26 høringsinstanser uttalte seg om forslagene i integreringsloven. *Integrering- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kommunesektorens organisasjon (KS)*, *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)*, *Bergen kommune*, *Statsforvalteren i Innlandet* og *Hovedorganisasjonen KA* uttaler at de støtter forslaget om å videreføre de midlertidige endringene i integreringsloven kapittel 6A. I tillegg uttaler *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*, *Buskerud fylkeskommune*, *Telemark fylkeskommune*, *Oslo kommune*, *Arbeidsgiverforeningen Spekter*, *Unio* og *Flyktninghjelpen* på generelt grunnlag at de støtter eller i hovedsak støtter en videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina.

IMDi erfarer at det er krevende for de som skal levere tjenester etter integreringsloven at det er flere parallelle regelverk, og at det vil ha en egenverdi at reglene ikke endres for ofte. Forslagene i høringen som har som formål å presisere gjeldende rett og gjøre regelverket mer pedagogisk tilgjengelig støttes av *IMDi*.

Flere av høringsinstansene uttaler seg om midlertidige endringene i integreringsforskriften om økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet som ble fastsatt 1. februar. *NHO* og *Akershus*

fylkeskommune mener endringene kan bidra til at flere kommer over i jobb. *NHO* mener kortere, arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet kan være med på å lempe på barrierer for arbeidsmarkedsintegrering. *Akershus fylkeskommune* mener skjerping av minstekravet til arbeidsrettede elementer er en viktig start, men at det også bør legges vekt på samarbeid og fleksibilitet i opplæringsløp og uttaler:

Dette kan inkludere kombinasjonen av norskopplæring med bransjespesifikk opplæring og økt bruk av fag- og yrkesopplæring i NAVs arbeidsmarkedstiltak. Samarbeidspartnere, som *Akershus fylkeskommune*, kan tilby kvalifiserende tiltak i samarbeid med kommuner, NAV og andre aktører, men regelverks-hindringer må adresseres for å muliggjøre fleksible opplæringsløp.

Akershus fylkeskommune mener flere av tiltakene for raskere overgang til arbeid vil kunne virke på kort sikt, men, med referanse til forskning på frafall i arbeidslivet, skyve problemene foran seg og svekke forutsetningene for integrering i det norske samfunnet.

Flere av høringsinstansene viser til at mål om norsk på nivå B1/ B2 i integreringsplanen som en standard og at arbeidsgivere setter språkkrav som er unødvendig høye for den jobben som skal utføres, er en barriere for rask overgang til arbeid. Blant annet uttaler *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)* at dette kan føre til at insentivet til å fortsette i norskopplæring kan bli større enn insentivet til å komme raskt i jobb. *Caritas* ber departementet se på muligheter for å redusere og differensiere språkkrav innenfor ulike sektorer som et tiltak, både for å få fordrevne fra Ukraina og andre flyktinger raskt i arbeid og for at samfunnet kan nyttiggjøre seg verdifull kompetanse.

Enkelte av høringsinstansene uttaler seg om variasjonene i tjenestetilbudet og forskjellsbehandlingen som følger av ulikt regelverk. Blant annet viser *Akershus fylkeskommune* til at tilbudene varierer mye mellom kommunene og mener fylkeskommunene bør få ansvar for koordinering av virkemidler for kvalifiserende løp i et samarbeid med NAV, kommuner og arbeidslivet.

9.4.2 Avslutning av introduksjonsprogrammet hvis deltageren får jobb eller tilbud om jobb

13 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om å presisere at introduksjonsprogrammet avsluttes

hvis deltageren får jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet heltid. Departementet ba høringsinstansene særlig vurdere hvordan forslaget vil kunne påvirke fordrevnes insentiver til å ta arbeid.

Bergen kommune, Skien kommune, Ullensaker kommune, KS, NHO, AVdir, IMDi og Caritas støtter forslaget. *Utlendingsdirektoratet (UDI)* uttaler at de ikke har innvendinger til forslaget. *Akershus fylkeskommune* støtter forslaget, så lenge prinsippet om varig tilknytning til arbeidslivet og forsvarlige arbeidsforhold er ivaretatt. *Vestfold fylkeskommune* er usikker på om forslaget er hensiktsmessig og uttaler at det kan være nødvendig med mer kvalifisering for de som ikke lykkes. *HK-dir* støtter ikke forslaget.

IMDi uttaler:

IMDi støtter at det presiseres at kommunen skal avslutte programmet hvis deltakeren får jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet heltid, dersom dette er deltakerens sluttmaal. *IMDi* vurderer at dette ikke vil påvirke fordrevnes insentiver til å ta arbeid dersom arbeid er sluttmalet. Dersom sluttmalet er arbeid skal alle tiltak i programmet bidra til å oppnå målet om arbeid, og dersom deltakeren får tilbud om arbeid vil målet være nådd i tråd med hensikten med programmet.

HK-dir, KS og Vestfold fylkeskommune mener den foreslåtte endringen kan medføre at enkelte fordrevne vil vegre seg for å ta jobb, dersom de risikerer å miste retten til introduksjonsprogram med videre språkopplæring og introduksjonsstønad. *KS* antar samtidig at bestemmelsen vil kunne medføre at flere skrives ut av introduksjonsprogrammet til fordel for arbeid, i tråd med intensjonen bak forslaget.

AVdir, Ullensaker kommune, Vestfold fylkeskommune, ffkf, Statsforvalteren i Innlandet og KS ber om at det konkretiseres hva som ligger i jobb på «tilnærmet heltid», blant annet for å sikre en så lik praksis som mulig på tvers av kommuner.

Bergen kommune, ffkf og KS ser behov for at kommunene får tilgang til opplysninger i AA-registret for å kontrollere om en deltager i introduksjonsprogrammet arbeider tilnærmet fulltid, gitt at kommunene som hovedregel ikke har tilgang til AA-registeret. *KS* oppfordrer departementet til å vurdere hvordan kommunene skal kunne få klarhet i om en deltager faktisk har jobb.

KS mener den foreslåtte regelen kan oppfattes å være i motstrid med § 37 c femte ledd, som fastslår at retten til å delta i programmet også gjelder for personer som har gått ut i arbeid i Norge, og

som derfor har avvist eller avbrutt deltakelse i programmet. *KS* stiller spørsmål om hvor lang tid det skal gå fra utskrivning til en person kan komme tilbake i programmet, og hvor hyppig dette kan skje. *AVdir* viser til at for en del deltagere kan jobb handle om kortere vikariater, og at det er viktig at disse personene fortsatt har mulighet til å gjeninntrre i introduksjonsprogrammet dersom arbeidsforholdet opphører. *AVdir* mener videre at det bør være rom for å gjøre skjønnsmessige vurderinger av om programmet skal avsluttes ut fra den enkeltes livssituasjon sett opp mot jobbtilbudet personen har fått.

Flere av høringsinstansene, blant andre *AVdir, Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune, Caritas, Flerkulturelt råd og Landsgruppen av helsesykepleiere i Norsk sykepleierforbund*, har uttalelser om betydningen av at norskopplæringen, og ev. videre kvalifisering, fortsetter når man går ut i jobb. *Akershus fylkeskommune* viser til at arbeidstakere som mangler nødvendige kompetanse for å konkurrere på arbeidsmarkedet kan slite med å sikre lengre og mer stabile jobber og bli avhengig av støtte fra NAV. *AVdir* viser til at tilbakemeldingen fra deres etat er at svake norskferdigheter er den største barrieren for overgang til arbeid og uttaler:

Det vil bli viktig at kommunen så langt det er mulig, tilrettelegger for å tilby fortsatt norskopplæring ved siden av arbeidsdeltakelse, slik at retten til fortsatt norskopplæring lar seg kombinere med arbeid.

Akershus fylkeskommune mener kombinasjon mellom arbeid og fortsatt utdanning, for eksempel på kveldstid eller digitale tilbud, kan utvikles og gjøres til ordinære tilbud i mye større grad og uttaler:

Det er gjengs aksept for i Norge at en utdanner seg parallelt med full jobb, eller begge deler. Den samme mulighet og forventning kan stilles til en flyktning.

Caritas og Landsgruppen av helsesykepleiere løfter frem betydningen av samarbeid med frivillige organisasjoner om slike tilbud.

9.4.3 Bestemmelser om introduksjonsstønaden

IMDi og HK-dir støtter at det presiseres at i integreringsloven § 37 c at kapittel 5 om introduk-

sjonsstønaden gjelder for deltagere med kollektiv beskyttelse, med mindre annet følger av de midlertidige endringene i integreringsloven eller forskriften. IMDi mener dette kan bidra til at det blir enklere for kommunene å håndtere regelverket for fravær og eventuelt trekk i stønaden, og at det også kan bidra til at kommunene gir god og forutsigbar veiledning til fordrevne.

9.4.4 Språktilbud i introduksjonsprogrammet

16 høringsinstanser hadde synspunkter på om introduksjonsprogrammet skal inneholde et «språktilbud», eller om dette bør endres til at introduksjonsprogrammet skal inneholde «opplæring i norsk».

AVdir, HK-dir, Akershus fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune, Bergen kommune, Oslo kommune, Skien kommune, Ullensaker kommune, Statsforvalteren Innlandet, Oslo voksenopplæring, KS, Språkrådet og ffkf mener introduksjonsprogrammet skal inneholde «opplæring i norsk». *UDI* uttaler at de ikke har innvendinger til en slik endring.

Høringsinstansene som mener introduksjonsprogrammet bør inneholde opplæring i norsk viser blant annet til at få kommuner har kapasitet til å tilby språkopplæring på et annet språk enn norsk, at ferdigheter i norsk er en viktig forutsetning for rask deltakelse i arbeidslivet og at norskferdigheter er viktig for god integrering både i arbeidslivet og på andre viktige arenaer i samfunnet. Flere viser også til at en endring ikke vil være til hinder for at kommuner som har kapasitet kan tilby opplæring i engelsk i tillegg til norsk.

Ullensaker kommune uttaler:

Norsk er arbeidsspråket på de aller fleste arbeidsplasser i Norge og det vil gis flere muligheter på arbeidsmarkedet dersom introduksjonsdeltakere lærer seg norsk. Det er også viktig å understreke at mange av de fordrevne fra Ukraina er foreldre som skal følge opp sine barn på skole og fritidsaktiviteter. De voksne skal også selv kunne delta i samfunnslivet ellers og her er norsk det viktigste språket for å kunne bli inkludert og integrert. Mange arbeidsgivere som tar imot introduksjonsdeltakere på praksis eller i deltidsarbeid, forventer et visst norsknivå og det vil være vanskelig å kunne finne en arbeidspraksis eller jobb for en deltaker dersom de ikke har tilegnet seg nok norsk til å kommunisere på et enkelt nivå for å kunne fungere i jobben.

KS og *IMDI* mener dagens «språktilbud» bør videreføres. *KS* mener et kortvarig introduksjonsprogram med vekt på rask overgang til arbeid, krever en sterkere prioritering fra myndighetenes side av hvilke tiltak som skal inngå som obligatoriske. *IMDi* mener endringen vil kunne begrense en deltagers muligheter for overgang til arbeid. *IMDi* viser til at regelverket i dag åpner for å kunne lære engelsk fremfor norsk, dersom det er behov for engelsk for å komme over i et konkret arbeid eller sektor. *KS* og *IMDi* er enige om at hensynet til fleksibilitet, og behovet for å unngå for mange regelverksendringer på kort tid, tilsier at den eksisterende bestemmelsen om et språktilbud videreføres i det midlertidige regelverket. *KS* ber samtidig departementet vurdere muligheten for å tydeliggjøre i lov eller forskrift at kommunene ikke har plikt til å legge til rette for flere ulike språktilbud parallelt.

Utdanningsforbundet viser til at kompetanse i norsk er viktig for å følge opp egne barn og i de fleste jobber i Norge. *Utdanningsforbundet* mener det likevel kan være grunner til å behandle fordrevne fra Ukraina individuelt med hensyn til dette og viser til at engelsk kan fungere godt som arbeidsspråk på noen arbeidsplasser i Norge.

Caritas har forståelse for at det kan være utfordrende for kommuner å gi språktilbud på andre språk enn norsk som en del av introduksjonsprogrammet. *Caritas* mener likevel formålet om at flest mulig kommer raskt i arbeid tilsier at det kan være aktuelt å tilby opplæring i engelsk som en del av introduksjonsprogrammet etter de midlertidige reglene. *Caritas* mener slik språkopplæring kan sikres gjennom tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner.

9.4.5 Ny forskriftshjemmel om utvidet norskopplæring m.m.

HK-dir, ffkf og *Språkrådet* uttaler seg om forslaget om å ta inn en eksplisitt forskriftshjemmel i § 37 d om at kommunen kan gi utvidet opplæring i norsk og støtter forslaget. *HK-dir* anbefaler samtidig departementet å vurdere nærmere om en utvidelse av norskopplæringen også kan reguleres direkte i lov. Selv om en lovendring isolert sett kan bidra til økte kostnader til opplæringen, vurderer *HK-dir* at en lovendring kan være samfunnsøkonomisk lønnsom ved at flere får tatt ut retten til mer norskopplæring og dermed kommer raskere i arbeid. *Ffkf* mener norsktilskuddet må økes for å dekke reelle utgifter til opplæringen.

HK-dir og *ffkf* støtter forslaget om å tydeliggjøre i § 37 e første ledd bokstav a at forskrifter

også kan gjelde oppholdstillatelsene som gir grunnlag for rettigheter og plikter etter integreringsloven. Ffkf bemerker samtidig at hyppige endringer i lovverk er utfordrende for kommuner som skal oppfylle lovens krav.

ffkf uttaler seg om forslaget om å tydeliggjøre i § 37 e første ledd bokstav a og d at det kan gis forskrift om sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet. Ffkf mener dette allerede er tydelig fastsatt i loven og støtter ikke forslaget.

Datatsynet og ffkf uttaler seg om forslaget om å utvide forskriftshjemmelen i § 37 e, slik at det også kan gis forskrift om behandling av personopplysninger til andre formål enn de som er nevnt i § 41. Ffkf støtter forslaget. Datatsynet har ikke innvendinger til forslaget, men påpeker samtidig at personopplysninger skal samles inn for spesifikke formål og at behandlingen skal begrenses til det som er nødvendig for formålet, jf. personvernforordningen art. 5 bokstav b og c. Dersom det er aktuelt å benytte forskriftshjemmelen, mener Datatsynet at det må fremgå klart hva som er formålet med behandlingen og hvilke personopplysninger som er nødvendige for dette formålet.

9.5 Departementets vurderinger

9.5.1 Videreføring av de midlertidige reglene i integreringsloven

Departementet foreslår å videreføre de midlertidige endringene i integreringsloven kapittel 6A. Endringene skal bidra til rask bosetting ved å lempe på de lovpålagte pliktene for kommuner og fylkeskommuner, og støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid.

Departementet vurderer som utgangspunkt at bestemmelsene i det midlertidige kapitlet i integreringsloven er tilstrekkelige for å ta høyde for ankomsttall opp mot 120 000 i 2024. Forskriftshjemmelen gir det nødvendige handlingsrommet for å tilpasse integreringstiltak dersom det blir nødvendig. Slike tilpasninger kan gjøres på kort varsel dersom situasjonen tilsier at det må gjøres endringer raskt. Probas følgeevaluering viser også at kommunene i liten grad opplever at kapasiteten i introduksjonsprogrammet er en barriere for bosetting. I overkant av 70 prosent av kommunene som besvarte spørreundersøkelsen tilbyr introduksjonsprogram på heltid til de fordrevne. Nesten halvparten av kommunene som deltok i Probas spørreundersøkelse mener at ytterligere reduksjon i kravene til programmet bare vil ha litt eller ingen betydning for kapasiteten til å bosette.

Dersom kommunene skulle bosette 3–4 ganger så mange, svarte over 70 prosent at kapasiteten i introduksjonsprogrammet helt klart eller trolig ville blitt en barriere.

Etter departementets vurdering bør det ikke gjøres større justeringer i reglene enn det som er nødvendig. Det har vært hyppige endringer i regelverket på integreringsfeltet de siste årene, og kommunene forholder seg til flere parallelle regelverk. Departementet er klar over at en slik regelverkssituasjon er krevende for kommunene å praktisere. IMDi og KS viser også til dette i sine høringsinnspill. Ytterligere lemping av kravene som stilles til kvalifiseringstilbudet vil også kunne gå utover målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid.

Departementet opprettholder likevel forslaget fra høringsnotatet om å gjøre noen endringer i de midlertidige reglene.

9.5.2 Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i integreringsloven

9.5.2.1 Avslag på tilbud om introduksjonsprogram og avslutning av introduksjonsprogram hvis deltageren får jobb eller tilbud om jobb

De midlertidige reglene i integreringsloven har blant annet som formål å legge til rette for at fordrevne fra Ukraina kommer raskt i arbeid. At programmet er en rett, men ikke en plikt, innebærer at fordrevne kan velge bort introduksjonsprogrammet i sin helhet og gå rett ut i arbeid. Øvrige målgrupper har plikt til å delta i program i minst tre måneder. Retten til å delta i et introduksjonsprogram gjelder også for personer som har gått ut i arbeid i Norge og derfor har avvist eller avbrutt deltakelse i programmet, jf. § 37 c femte ledd. Dette skal legge til rette for at fordrevne kan gå ut i arbeid uten at de dermed står uten tilbud om kvalifisering dersom arbeidsforholdet blir kortvarig.

Nye midlertidige bestemmelser i integreringsforskriften som skal bidra til at flere fordrevne fra Ukraina kommer raskt i arbeid, har vært i kraft siden 1. februar 2024. De nye bestemmelsene konkretiserer og skjerper minstekravet til arbeidsrettede elementer i programmet, skjerper kravene til forlengelse av programmet og går bort fra at deltageren selv kan velge deltidsprogram. Det er også åpnet for at kommunen kan avslå krav om program for personer som har jobb eller tilbud om jobb. Departementet foreslår at denne bestemmelsen skal fremgå av integreringsloven § 37 første ledd.

Departementet opprettholder forslaget om å presiseres i integreringsloven § 37 andre ledd at programmet avsluttes hvis deltageren får jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid. Departementet vurderer at endringen vil skape bedre sammenheng mellom regelverket og målsettingen om at fordrevne skal komme raskt ut i arbeid.

I all hovedsak støtter høringsinstansene som uttaler seg forslaget. Departementet understreker at det er en særlig forventning om at fordrevne fra Ukraina skal ut i jobb. Det kan innebære at fordrevne må akseptere en annen type jobb enn den som er målet på lengre sikt. Forslaget til bestemmelse om avslutning av introduksjonsprogrammet ved jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid åpner ikke for skjønsmessige vurderinger. Programmet skal avsluttes dersom personen går ut i jobb, eller er kommet så langt i en ansettelsesprosess at personen har tilbud om jobb.

Enkelte av høringsinstansene ber om at det presiseres hva som legges i jobb på «tilnærmet heltid/fulltid» for å sikre så lik praksis som mulig på tvers av kommunen. Departementet viser til at fulltid skal forstås på samme måte som «fulltid» i introduksjonsprogrammet, som er mellom 30 og 40 timer i uken. Denne presiseringen vil fremgå av IMDi fagressurs for introduksjonsprogrammet, som gir veiledning til kommunene om praktisering av regelverket.

Enkelte av høringsinstansene viser også til at kommunene har behov for tilgang til opplysninger i AA-registret for å kontrollere om en deltager i introduksjonsprogrammet arbeider tilnærmet fulltid. Departementet forutsetter at den enkelte deltager selv gir informasjon om eventuell arbeidsdeltakelse på tilnærmet fulltid. Det følger av integreringsloven § 25 tredje ledd at kommunen kan vedta at introduksjonsstønad skal betales tilbake, dersom personen forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller fortiet opplysninger.

KS stiller spørsmål om hvor lang tid det skal gå fra utskrivning til en person kan komme tilbake i programmet, og hvor hyppig dette kan skje. Departementet viser til at det ikke er gjort unntak fra kravet om at personen må ha bodd i kommunen mindre enn to år når vedtak om introduksjonsprogram treffes, jf. § 8 første ledd. Når en person gjeninntreier i introduksjonsprogrammet og det treffes et nytt vedtak om gjennomføring av resterende tid i programmet, må dette skje innen to år etter at personen ble bosatt.

Flere av høringsinstansene er opptatt av at kommunen tilrettelegger for å tilby fortsatt

norskopplæring, og ev. annen kvalifisering, som lar seg kombinere med arbeidsdeltakelse. Høringsinstansene viser blant annet til risikoen for at de som går ut i kortvarige arbeidsforhold ikke får tilstrekkelig kvalifisering og nødvendig kompetanse for å konkurrere på arbeidsmarkedet, og dermed bli avhengige av støtte fra NAV.

Norskferdigheter er viktig forutsetning for å delta i arbeidslivet. Mangel på fleksible norskopplæringstilbud i kommunene har gjort det vanskelig å fortsette med den norskopplæringen man har krav på etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet. Regjeringen har derfor sørget for etablering av et nasjonalt tilbud om digital lærerstyrt norskopplæring, som legger til rette for at norskopplæring kan kombineres med jobb. Tilbudet vil også komme andre innvandrere til gode.

9.5.2.2 Bestemmelser om introduksjonsstønden

Departementet opprettholder forslaget om å tydeliggjøre i integreringsloven § 37 c femte ledd at integreringsloven kapittel 5 om introduksjonsstønden gjelder, med mindre annet følger av de midlertidige endringene i integreringsloven eller forskriften. Formålet med presiseringen er å gjøre det enklere for kommunene å håndtere regelverket og gi veiledning til deltagere i introduksjonsprogrammet. IMDi og HK-dir støtter forslaget.

Departementet viser til at det noen steder har oppstått en oppfatning av at «rett, men ikke plikt» innebærer at den daglige deltagelsen i introduksjonsprogrammet er frivillig for personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse. Departementet understreker at de som benytter seg av retten til å delta i introduksjonsprogram, forplikter seg til å møte opp på de planlagte aktivitetene. Det er ikke gjort unntak fra bestemmelsene om trekk i introduksjonsstønad. Ved fravær som det ikke er gitt tilatelse til, skal kommunen trekke i introduksjonsstønden. Departementet legger til grunn at den foreslåtte presiseringen kan bidra til at det blir enklere for kommunene å håndtere regelverket og gi veiledning om regelverket til fordrevne.

9.5.2.3 Språktilbud i introduksjonsprogrammet

Ett av Probas funn er at de aller fleste som deltar i introduksjonsprogram også har norskopplæring som del av programmet. Departementet ba derfor om høringsinstansenes syn på om bestemmelsen om at introduksjonsprogrammet skal inneholde et «språktilbud» bør endres til at det skal inneholde «opplæring i norsk».

De fleste høringsinstansene som uttaler seg, støtter en slik endring. Disse høringsinstansene viser blant annet til at få kommuner har kapasitet til å tilby opplæring i et annet språk enn norsk, at ferdigheter i norsk er en viktig forutsetning for rask deltakelse i arbeidslivet og at norskerferdigheter er viktig for god integrering både i arbeidslivet og på andre viktige arenaer i samfunnet. Flere viser også til at en endring ikke vil være til hinder for at kommuner som har kapasitet kan tilby opplæring i engelsk i tillegg til norsk.

KS og IMDi og Utdanningsforbundet argumenterer for at dagens krav om et språktilbud i introduksjonsprogrammet bør videreføres. KS mener et kortvarig introduksjonsprogram med vekt på rask overgang til arbeid, krever en sterkere prioritering fra myndighetenes side av hvilke tiltak som skal inngå som obligatoriske. IMDi mener endringen vil kunne begrense enkelte deltagers muligheter for overgang til arbeid. KS og IMDi er enige om at hensynet til fleksibilitet og behovet for å unngå for mange regelverksendringer på kort tid, tilsier at den eksisterende bestemmelsen om et språktilbud videreføres i det midlertidige regelverket.

Departementet er enig med høringsinstansene som uttaler at norskerferdigheter er en viktig forutsetning for deltakelse i arbeidslivet og varig tilknytning til arbeidslivet. Etter en samlet vurdering foreslår departementet ikke å endre gjeldende regelverk på dette området. Departementet har i vurderingen lagt vekt på at det for enkelte deltagere kan være mer hensiktsmessig med opplæring i engelsk enn norsk for å komme ut i arbeid eller utdanning. Dette gjelder et begrenset antall personer, de aller fleste har norskopplæring som språktilbud. Tall fra IMDi indikerer at omlag 180 deltagere hadde engelsk som språktilbud i introduksjonsprogrammet i 2023.

Departementet understreker at det ikke er opp til den enkelte å velge om språktilbudet skal være engelsk. Retten til et engelsk språktilbud vil avhenge av den enkeltes sluttmaal for programmet. For eksempel kan overgang til arbeid i en bransje der arbeidsspråket er engelsk eller til studier på engelsk, tilsi et engelsk språktilbud. Ved uenighet mellom kommunen og deltageren om innholdet i integreringsplanen, er det kommunen som avgjør innholdet.

9.5.2.4 Ny forskriftshjemmel om utvidet norskopplæring m.m.

Kommuner som har kapasitet, kan gi opplæring i norsk utover ett år til deltagere som har behov for

mer norskopplæring for å nå et minimumsnivå i norsk. Formålet med utvidelsen er å legge til rette for at deltagerne får et godt nok norsknivå til å delta i arbeidslivet, eller fases inn i arbeidslivet ved å lære norsk og jobbe samtidig, eller gå over til videre utdanning. Kommunenes mulighet til å gi utvidet norskopplæring er regulert i integreringsforskriften med hjemmel i integreringsloven § 37 e.

Departementet opprettholder forslaget om å synliggjøre muligheten til å gi forskrift om utvidet norskopplæring i lov ved å ta inn en eksplisitt forskriftshjemmel i § 37 d. HK-dir, ffkf og Språkrådet, uttaler seg om forslaget og støtter det. HK-dir anbefaler samtidig departementet å vurdere nærmere om en utvidelse av norskopplæringen også kan reguleres direkte i lov. Ettersom utvidelse av norskopplæringen krever midler og må vurderes i statsbudsjettet hvert år, vurderer departementet at den ikke bør reguleres direkte i lov.

Departementet opprettholder også forslagene om mindre justeringer i den midlertidige forskriftshjemmelen i integreringsloven § 37 e. Få høringsinstanser hadde synspunkter på disse justeringene, og instansene som uttaler seg støtter i stor grad forslagene.

Departementet foreslår å ta inn henvisninger til §§ 9, 27 og 28 i første ledd bokstav a for å tydeliggjøre at forskrifter om målgruppene for og rettigheter og plikter til opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap også kan gjelde oppholdstillatelsene som gir grunnlag for rettigheter og plikter etter integreringsloven.

Departementet foreslår også å tydeliggjøre i første ledd bokstav d at det kan gis forskrift om sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet, sammen med en henvisning til integreringsloven § 13. At det kan gis forskrift om sluttmaal og varighet kan i dag leses ut av § 37 e første ledd bokstav a og d om henholdsvis rettigheter og plikter til introduksjonsprogram og kravene til innhold i programmet, men kan fremgå tydeligere.

Integreringsloven §§ 41 til 44 regulerer behandling av personopplysninger. Bestemmelsene inneholder egne forskriftshjemler, men det er ikke åpnet for å gi forskrift om behandling av personopplysninger til andre formål enn de som er nevnt i § 41. Handlingsrommet for å regulere behandling av ev. andre opplysninger som kan være nødvendige eller nyttige i situasjonen med høye ankomster, er dermed begrenset. Departementet foreslår derfor å utvide forskriftshjemmelen i § 37 e, slik at det også kan gis forskrift om behandling av personopplysninger til andre for-

mål enn de som er nevnt i § 41. Datatilsynet påpeker i høringen at det må fremgå klart hva som er formålet med behandlingen og hvilke personopplysninger som er nødvendige for dette formålet, dersom det er aktuelt å benytte forskriftshjemmelen. Dette følger av personopplysningsregelverket, og departementet vil ivareta dette dersom forskriftshjemmelen benyttes.

9.5.3 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

De midlertidige endringene i integreringsloven og integreringsforskriften innebærer at fordrevne fra Ukraina omfattes av andre og litt ulike regler enn øvrige personer i målgruppene for ordningene etter integreringsloven.

Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene ble vurdert i Prop. 107 L (2021–2022) punkt 7.5.7 og Prop. 90 L (2022–2023) punkt 9.5.8. I begge proposisjonene har departementet vurdert at forskjellsbehandlingen har et legitimt formål og er saklig begrunnet, og at den derfor ikke utgjør diskriminering i strid med forbudene i Grunnloven og konvensjonene Norge er bundet av.

Proba har spurt kommunene om de oppfatter en problematisk forskjellsbehandling mellom fordrevne fra Ukraina og andre flyktninger. Spørsmålet gjaldt ikke tilpasningene i integreringsloven konkret, men mer generelt. 67 prosent svarte at de oppfatter forskjellsbehandlingen som problematisk eller diskriminerende. Flere av kommunene viser til at det ikke er lovverket som er det største problemet, men at organisasjoner og andre private har særlige tilbud til ukrainere.

På noen punkter er tilbudet til fordrevne mindre omfattende enn for øvrige grupper. Dette gjelder for eksempel norskopplæringen, der fordrevne har rett til opplæring i ett år. Samtidig er det gjort endringer som bringer dette tilbudet nærmere det øvrige personer får. Kommuner som har kapasitet, kan utvide norskopplæringen slik at maksimal varighet tilsvarer de øvrige målgruppene. På andre punkter har fordrevne fra Ukraina noe mer fleksibilitet i ordningene enn øvrige grupper. De kan for eksempel komme tilbake til introduksjonsprogrammet hvis de avbryter på grunn av arbeid.

Fortsatt høye ankomster av fordrevne fra Ukraina utfordrer kapasiteten i kommunene. Departementet vurderer at det fortsatt er behov for å legge til rette for at kommunene kan ta imot mange på en så god måte som mulig. Samtidig er det gjort justeringer i regelverket som innebærer at tilbudet for mange nå ligger tettere opp til hva øvrige personer får. Tilpasningene ellers trekker i begge retninger. Fordrevne fra Ukraina har en noe større fleksibilitet i kvalifiseringstilbudet enn andre, samtidig som andre sikres et mer omfattende tilbud. Disse forskjellene er særlig begrunnet i midlertidigheten av den kollektive beskyttelsen. Fordrevne fra Ukraina har fortsatt ikke en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Departementet holder etter dette fast ved vurderingen fra de tidligere proposisjonene om at forskjellsbehandlingen har et legitimt formål og er saklig begrunnet, og at den derfor ikke utgjør diskriminering i strid med forbudene i Grunnloven og konvensjonene Norge er bundet av.

10 Barnevernsloven

10.1 Innledning og bakgrunn

Det er vedtatt midlertidige bestemmelser i barnevernslovgivningen for å kunne håndtere en situasjon der et høyt antall fordrevne fra Ukraina kommer til Norge for å søke beskyttelse. Bestemmelsene er vurdert som nødvendige for å gjøre barnevernet i stand til å utføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte i en ekstraordinær situasjon, og slik at samtlige barn med behov for hjelp kan få forsvarlige tiltak og tjenester.

De midlertidige bestemmelsene omfatter lov- og forskriftsbestemmelser knyttet til omsorgssentertilbudet, forenklete prosedyrer for å vedta at barn i Ukraina kan plasseres direkte i barnevernstiltak i Norge, samt hjemmel for departementet til å fastsette midlertidig forskrift med unntak fra fristkrav i barnevernsloven §§ 2-1 og 2-2. Det er også innført enkelte midlertidige unntak fra forskriftsfestede krav til antall tilsynsbesøk og oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Endringene gjelder frem til 1. juli 2024. Det vises til Prop. 90 L (2022–2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*.

Av hensyn til helheten i forslagene, redegjør departementet i det følgende både for forslag om å forlenge midlertidige lov- og forskriftsbestemmelser. Videreføring av midlertidige forskriftsbestemmelser må fastsettes av departementet.

10.2 Gjeldende rett

De midlertidige reglene i lov og forskrift

Omsorgssentertilbudet

Omsorgssentertilbudet er regulert i barnevernsloven kapittel 11. Etter § 11-1 skal enslige mindreårige under 15 år som har kommet til Norge og søker om beskyttelse etter utlendingsloven, og som ikke er i følge med foreldre eller andre med foreldreansvar, få tilbud fra barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) om opphold på et omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere. Det følger av en tolkningsuttalelse fra departementet

av 23. august 2021 at barnevernslovens kapittel om omsorgssentre, bør tolkes slik at det også omfatter enslige mindreårige «flyktninger». Enslige mindreårige som er fordrevet fra Ukraina og som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, er ikke å anse som personer som søker beskyttelse i utlendingslovens forstand så lenge de har opphold på dette grunnlaget. Fra 15. juni 2022 ble det innført et nytt midlertidig fjerde ledd i barnevernsloven § 11-1 som presiserer at Bufetats ansvar for å gi et tilbud til enslige mindreårige også gjelder for barn under 15 år som har flyktningstatus eller som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse. Bestemmelsen er videreført til 1. juli 2024.

Familiebasert botilbud som alternativ til omsorgssenter

Fra 15. juni 2022 ble det innført et nytt midlertidig femte og sjette ledd i barnevernsloven § 11-1 som åpner for at Bufetat kan velge å tilby barn et familiebasert botilbud som alternativ til plass i et omsorgssenter.

Den midlertidige bestemmelsen kan kun brukes når det som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina er nødvendig av kapasitetshensyn og for å ivareta det enkelte barnets behov. Det er bare barn som ellers ville fått tilbud om plass i et omsorgssenter som kan få tilbud om et familiebasert botilbud, og tilbudet gjelder kun for den tiden barnet ellers ville bodd i et omsorgssenter. Familiebaserte botilbud er særlig tiltenkt de helt yngste barna, og kan tilbys barn som kommer fra Ukraina og andre barn i omsorgssentre.

Bufetat har ansvaret for omsorgen for barn i familiebaserte botiltak, på samme måte som for barn i omsorgssenter, jf. barnevernsloven § 11-2. De som skal ivareta omsorgen for barnet i det familiebasert botilbud på vegne av Bufetat, må oppfylle de samme kravene som stilles til fosterforeldre etter barnevernsloven § 9-3 med forskrift. Blant annet må omsorgspersonene ha de nødvendige forutsetninger for å ivareta det enkelte barnets særlige behov. Bufetat har ikke plikt til å tilby et familiebasert botilbud og må derfor ikke

ha slike botilbud tilgjengelige. At Bufetat kan tilby familiebaserte botilbud som alternativ til plass i et omsorgssenter, vil imidlertid gi etaten større fleksibilitet til å videreutvikle botilbudet hvis det blir nødvendig av kapasitetshensyn for å ivareta det enkelte barns behov. Den midlertidige bestemmelsen er videreført til 1. juli 2024. Det samme gjelder de midlertidige bestemmelsene om politiattest for de som tar imot enslige mindreårige i et familiebasert botilbud, jf. barnevernsloven § 12-11 sjette ledd siste punktum, og § 17- 3 andre ledd andre punktum om statsforvalters tilsynsansvar med familiebaserte botilbud.

Unntak fra krav til utredning og oppfølging av barnet

Det følger av barnevernsloven § 11-3 at omsorgssenteret skal utrede barnets situasjon og behov og utarbeide et forslag til oppfølging av barnet mens det oppholder seg i senteret. Forslaget skal oversendes Bufetat senest tre uker etter at barnet har ankommet senteret. Senest seks uker etter at barnet er kommet til senteret, skal Bufetat treffe vedtak om hvordan barnet skal følges opp i senteret.

Fra 15. juni 2022 ble det inntatt et nytt midlertidig tredje ledd i barnevernsloven § 11-3 om at fristen for omsorgssenteret til å sende forslag til oppfølgingsvedtak kan utvides til fem uker og at fristen for Bufetat til å treffe vedtak kan utvides til ti uker. Bestemmelsen er videreført til 1. juli 2024. Fristen kan bare forlenges når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at Bufetat eller omsorgssenteret skal kunne gjennomføre og prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte.

Krav til kvalitet og godkjenning. Tilsyn.

Barnevernsloven § 10-16 åpner for at Bufetat i særlige tilfeller kan gi unntak fra kravet om at faglig personell som ansettes i barnevernsinstitusjoner og omsorgssenter minst skal ha relevant bachelorgrad. Bestemmelsen kan komme til anvendelse i en situasjon der det er behov for en svært rask, men antatt midlertidig, oppbygging av omsorgssentertilbudet, jf. Prop. 133 L (2020–2021) punkt 16.2.6.2. I forskrift 22. desember 2022 nr. 2474 om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner kan institusjoner og omsorgssentre etter § 3 gi midlertidig godkjenning i inntil seks måneder hvis særlige hensyn tilsier det. Etter forskriften § 15 kan departementet gi dispensasjon fra flere av forskriftens krav til kvalitet i ekstraordinære situasjoner, for eksempel ved en rask og bety-

delig økning i antall enslige mindreårige. Dispensasjon kan gis for en periode på inntil tolv måneder, og det kan søkes om dispensasjon på nytt. Adgangen til å gi dispensasjon er delegert til Bufdir.

Fra 1. juli 2022 ble det innført en midlertidig adgang i kvalitets- og godkjenningsforskriften § 3 fjerde ledd til å gi midlertidig godkjenning av omsorgssentre, for en periode på inntil tolv måneder. Det kan kun skje når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å ivareta ansvaret etter barnevernsloven § 11-1. Den midlertidige bestemmelsen er videreført til 1. juli 2024.

Statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, jf. § barnevernsloven 17-3 andre ledd. Nærmere regler om tilsynet følger av forskrift 16. desember 2022 nr. 2272 om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m. (tilsynsforskriften). I forskriften § 5 fjerde ledd er det tatt inn et midlertidig unntak fra kravet til minst to årlige stedlige tilsyn med omsorgssentre og familiebaserte botilbud. Bestemmelsen er videreført frem til 1. juli 2024. Unntaket kommer kun til anvendelse når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at statsforvalteren skal kunne prioritere sine tilsynsoppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. I slike tilfeller kan statsforvalteren uten hinder av minstekravene, vurdere hvor mange årlige stedlige tilsyn som skal føres ved besøk i det enkelte omsorgssenteret eller familiebaserte botilbudet. Det forutsettes minst ett stedlig tilsyn per år. Departementet har i brev 24. juni 2022 til Statens helsetilsyn understreket at det skal være stedlige tilsyn med nyetablerte omsorgssentre.

Barnevernstjenestens oppgaver

Departementet er gitt midlertidig hjemmel etter barnevernsloven § 2-7 til å fastsette forskrift om unntak fra fristen for å gjennomgå meldinger og gjennomføre undersøkelser, jf. barnevernsloven §§ 2-1 og 2-2. Adgangen til å gi forskrift gjelder bare når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina, er nødvendig for at barnevernstjenesten skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Unntakshjemmelen er videreført til 1. juli 2024.

Fra 20. juni 2022 ble det innført to midlertidige unntak i fosterhjemsforskriften som gir kommunene økt rom for å vurdere antall årlige oppfølgings- og tilsynsbesøk i det enkelte foster-

hjemmet. Unntaksbestemmelsene kan kun benyttes dersom dette er nødvendig for å prioritere oppgavene overfor barna på en formålstjenlig og forsvarlig måte som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina. I forskriften § 10 femte ledd åpnes det for at den enkelte barnevernstjeneste (i omsorgskommunen) skal kunne redusere antall årlige oppfølgingsbesøk i fosterhjemmet til minimum to ganger i året, selv om barnet har bodd i fosterhjemmet i mindre enn to år. Det er en forutsetning at barnevernstjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode. Det er også innført en midlertidig unntaksregel i fosterhjemsforskriften § 18 fjerde ledd som åpner for at den enkelte kommune (fosterhjems kommunen) kan redusere antall tilsynsbesøk til minimum to ganger i året selv om barnet har bodd i fosterhjemmet i mindre enn to år og barnet er under 15 år. Det er en forutsetning at fosterhjems kommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode og at barnevernstjenesten i omsorgskommunen samtykker. Videre må barn som er fylt 15 år samtykke. For begge unntaksbestemmelsene skal barnevernstjenesten (i omsorgskommunen) og fosterhjems kommunen orientere statsforvalteren når unntaksadgangen benyttes. Det er den enkelte kommune som må vurdere om unntaksadgangen kan komme til anvendelse ut fra forholdene i den enkelte kommune. Vurderingene skal begrunnes og dokumenteres. De midlertidige forskriftsendringene er videreført til 1. juli 2024.

Barnevernstiltak over landegrensene

Barnevernsloven § 3-3 regulerer vedtak om barnevernstiltak i andre land som er tilknyttet Haagkonvensjonen 1996. Det er strenge vilkår for at barn kan få vedtak om fosterhjems- eller institusjonsopphold i Norge på bakgrunn av utenlandsk vedtak. Slike vedtak kan kun skje som et frivillig tiltak, det stilles krav om samtykke fra foreldre og barn over 12 år, og barnet må ha tilknytning til Norge og oppholdstillatelse før barnet ankommer.

Fra 15. juni 2022 ble det innført et nytt midlertidig tredje ledd i barnevernsloven § 3-3 med forenklete prosedyrer for fosterhjems- eller institusjonsplassering i Norge når det som følge av krigen i Ukraina er nødvendig å evakuere barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter. Formålet er å legge til rette for at et større antall barn som er under offentlig omsorg i Ukraina eller som der står uten foreldre med foreldreansvar, kan plasseres direkte i fosterhjem eller institusjon i Norge.

Vilkårene for slike plasseringer fremgår av bokstav a til c. Barnevernstjenesten kan kun samtykke til barnevernstiltak i Norge etter anmodning fra ukrainske myndigheter når tiltaket er forsvarlig og til barnets beste, det er inngått en avtale med ukrainske myndigheter, og vilkårene etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 er oppfylt. Videre skal barnevernstjenesten sørge for at barnet registreres med søknad om beskyttelse eller søknad om opphold hos utlendingsmyndighetene. Barnevernstjenesten bør kontakte UDI for å få klarlagt hvorvidt barnet omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse eller kan få opphold på annet grunnlag.

En mer utfyllende beskrivelse av unntaksbestemmelsene fremgår av Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*, se også Prop. 90 L (2022–2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*.

10.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet vurderte om dagens midlertidige regler på barnevernsområdet bør videreføres helt eller delvis til 1. juli 2025. Departementet vurderte også om det var grunn til å foreslå endringer i de midlertidige reglene. Departementet henviste til at situasjonen knyttet til antall ankomster fortsatt er uforutsigbar, og foreslo at de midlertidige reglene ble forlenget til 1. juli 2025. Departementet viser også til at reglene hittil ikke har vært benyttet. Dette gjelder med unntak av at én kommune har redusert kravet til antall årlige oppfølgingsbesøk av barn i fosterhjem i ett tilfelle og antall tilsynsbesøk i ett tilfelle, jf. dagjeldende fosterhjemsforskrift §§ 7 og 9 (nå §§ 10 og 18). Departementet har fulgt opp overfor Helsetilsynet for å se til at regelverket forstås og benyttes etter intensjonen. Departementet foreslo å videreføre følgende regler uten endringer:

- Presisering i barnevernsloven § 11-1 fjerde ledd av at Bufetats ansvar for å tilby plass i omsorgssenter også gjelder enslige barn som har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.
- Bufetat kan tilby plass i private hjem (familiebasert botilbud) som alternativ til plass i et omsorgssenter, jf. barnevernsloven § 11-1 femte og sjette ledd. Unntaksadgangen kan bare benyttes når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer for-

- drevet fra Ukraina er nødvendig av kapasitets-hensyn og for å ivareta det enkelte barnets behov. Slike private hjem skal fylle de samme kravene som settes til fosterforeldre, herunder krav til politiattest, jf. barnevernsloven § 12-11 sjette ledd. Når barnet bor i et slikt botilbud, har Bufetat omsorgsansvaret for barnet og ansvaret for kartlegging. Bufetat har ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av hjemmet, og for oppfølgingen av barnet. Statsforvalterens tilsynsansvar gjelder hjemmene, jf. barnevernsloven § 17-3 andre ledd.
- Forlenget frist for omsorgssenteret fra tre til fem uker for til å sende forslag om oppfølgingsvedtak til Bufetat. Forlenget frist for Bufetat fra seks til ti uker til å fatte vedtak om oppfølging av enslige mindreårige mens de oppholder seg på omsorgssentre, jf. barnevernsloven § 11-3 tredje ledd. Unntaket kan bare benyttes dersom det er nødvendig for at Bufetat eller omsorgssenteret skal kunne gjennomføre og prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte.
 - Hjemmel i barnevernsloven § 2-7 til at departementet kan gi forskrift om unntak fra lovfestede frister for behandling av meldinger og undersøkelser. Slik forskrift kan bare gis når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at barnevernstjenesten skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte.
 - Forenklinger av lovfestede prosedyrer for bruk av barnevernstiltak over landegrensene, jf. barnevernsloven § 3-3 tredje ledd. Unntaket gjelder når det som følge av krigen i Ukraina er nødvendig å evakuere barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter.
 - Unntak i tilsynsforskriftens krav om minst to årlige tilsynsbesøk i omsorgssenter eller familiebasert botilbud, jf. § 5 fjerde ledd. Unntaket gjelder når dette er nødvendig for at statsforvalteren skal kunne prioritere sine ressurser på en formålstjenlig og forsvarlig måte, og innebærer at statsforvalteren kan vurdere hvor mange årlige stedlige tilsyn som skal føres. Det forutsettes at det er minst ett årlig tilsyn.
 - Utvidet unntak i kvalitets- og godkjenningsforskriften § 3 fjerde ledd til å vedta midlertidig godkjenning av et omsorgssenter i tolv måneder, og ikke seks måneder som ordinære regler åpner for. Slik midlertidig godkjenning kan gis når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å ivareta ansvaret for

omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere etter barnevernsloven § 11-1.

- Utvidet unntak i forskrift om fosterhjem til å redusere antallet årlige oppfølgingsbesøk fra fire til to og til å redusere antallet årlige tilsynsbesøk i fosterhjem fra fire til to, jf. § 10 femte ledd og 18 fjerde ledd. Unntaket gjelder når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at barnevernstjenesten skal kunne prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Det er en forutsetning at barnevernstjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode.

Departementet la til grunn at det ikke var behov for ytterligere tilpasninger i barnevernslovgivningen.

10.4 Høringsinstansenes syn

Totalt har 45 instanser gitt realitetsmerknad i høringen. Elleve instanser har på generelt grunnlag uttalt at de støtter eller i hovedsak støtter en videreføring av midlertidig regler i lovverket som følge av ankomster fra Ukraina. Det omfatter *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kommunesektorens organisasjon (KS)*, *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)*, *Bergen kommune*, *Oslo kommune*, *Buskerud fylkeskommune*, *Telemark fylkeskommune*, *Spekter*, *Unio* og *Flyktninghjelpen*, jf. punkt 7.1.

Kun syv høringsinstanser har uttalt seg særskilt om forslaget om å videreføre de midlertidige reglene på barnevernsområdet. Det omfatter *Bergen kommune*, *Skien kommune*, *Statsforvalter i Innlandet*, *Statens Helsetilsyn*, *KS*, *Barneombudet* og *Redd Barna*.

Statsforvalter i Innlandet, *Bergen kommune*, *Skien kommune* og *KS* støtter uttrykkelig forslaget om å videreføring samtlige midlertidige regler, uten endringer. *Statsforvalter i Innlandet* uttaler:

«I likhet med det som påpekes nasjonalt i høringsbrevet, har unntaksbestemmelsene heller ikke vært benyttet i Innlandet, verken av kommunene, Bufetat eller Statsforvalteren. Vi mener at selv om unntaksbestemmelsene ikke har vært i bruk kan det være behov for dem ved ekstraordinært høye ankomstscenarier.»

Helsetilsynet gir ikke tydelig uttrykk for om de er for eller imot forslaget om videreføring og viser til

at reglene er brukt så sjeldent at det er vanskelig å vurdere behovet for å videreføre reglene og at det kan stilles spørsmål om det er behov for dem:

«Helsetilsynet påpekte i sine tidligere hørings-svar at det kan være vanskelig å se konsekvensene av det midlertidige regelverket. Departementet har gjennomført en følgeevaluering av endringene. Helsetilsynet har i den forbindelse orientert om bruken av unntaksbestemmelsene på barnevernområdet, og en vurdering av behovet for forlengelse eller justering av unntakene. Helsetilsynet har opplyst at to av unntaksbestemmelsene er brukt én gang, og at vi dermed ikke har mulighet til å vurdere utslag av de midlertidige reglene. Helsetilsynet har også stilt spørsmål ved behov for en forlengelse av regler som knapt blir brukt.»

Helsetilsynet uttaler også generelt at de anerkjenner «behov for å sikre at velferdstjenestene ikke knekker ved en situasjon der kommunene muligens skal motta mange flykninger. Samtidig er det viktig at muligheten til å gjøre unntak ikke går på bekostning av forvarsvarlige tjenester og rettssikkerhet.» Videre viser Helsetilsynet til at det er viktig med kriterier for når unntaksbestemmelser på velferdsområdet kan settes i kraft og trekkes tilbake og de viser til at det er en risiko for at unntaksbestemmelser blir permanente.

Barneombudet viser til tidligere høringsinnspill angående de midlertidige reglene (av 12. april 2022 og 20. februar 2023) der de stiller seg kritiske til flere av inngrepene som blir gjort i barns rettigheter. Barneombudet fremhever viktigheten av at barns rettigheter ivaretas også i situasjoner der velferdssystemet er under press. Videre gjentar Barneombudet at det kan stilles spørsmål om de ubrukte hjemlene er nødvendige og at det er problematisk å anvende forskriftshjemler som åpner for vide inngrep i rettigheter. *Barneombudet* uttaler blant annet:

«Barneombudet mener fortsatt at selv om prognosene for ankomstene er usikre, er det grunn til å stille spørsmål ved om de midlertidige lovendringene som ikke er brukt er nødvendige.

Vi vil ytterligere gjenta at vi mener det er problematisk å gi forskriftshjemler som åpner for vide inngrep i barns rettigheter, basert på et mulig scenario. Det bør tilligge Stortinget å foreta en konkret vurdering av hvorvidt inngrep i barns rettigheter er nødvendige og for-

holdsmessige, og om den gjeldende situasjonen legitimerer slike inngrep.»

Redd Barna støtter videreføring av enkelte av de midlertidige bestemmelsene. Det gjelder presiseringen i barnevernsloven § 11-1 fjerde ledd som innebærer at Bufetat skal gi et tilbud om opphold i omsorgssenter til barn under 15 år som har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse og at barn kan få tilbud om plass i et familiebasert botilbud, som alternativ til plass i et omsorgssenter, jf. barnevernsloven § 11-1 femte og sjette ledd. *Redd Barna* mener disse forslagene også bør gjelde som permanente regler i barnevernsloven og at de også bør gjelde for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år.

10.5 Departementets vurderinger

Barnevernsloven skal bidra til å gi barn nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse og inneholder en rekke rettigheter og plikter som skal beskytte barnet. Ekstraordinært høye ankomster av fordrevne fra Ukraina kan samtidig gi kapasitetsutfordringer i barnevernet. Som det fremgår av gjeldende rett, er det derfor fastsatt enkelte midlertidige endringer i barnevernsloven med forskrifter som varer til 1. juli 2024. Formålet med de midlertidige bestemmelsene er å gi barnevernsmyndighetene noe økt fleksibilitet til å løse sine oppgaver på en hensiktsmessig og forsvarlig måte, slik at samtlige barn med behov for hjelp kan få forsvarlige tiltak og tjenester i en ekstraordinær situasjon. Reglene kan bare benyttes dersom det er nødvendig på grunn av et høyt antall ankomster fra Ukraina, normale regler skal benyttes så langt det er mulig.

De midlertidige reglene har ikke blitt benyttet, med unntak av at én kommune har redusert kravet til antall årlige oppfølgingsbesøk i ett tilfelle og antall tilsynsbesøk i ett tilfelle, jf. fosterhjemsforskriften §§ 10 og 18. Bufdir viser til at de ikke har hatt behov for å benytte de midlertidige reglene som gjelder for omsorgssentrene. I løpet av 2022 var det 15 enslige mindreårige fra Ukraina som tok imot tilbud om plass i et omsorgssenter. I 2023 var det tre barn, og ingen i løpet av januar og februar 2024. Bufdir vurderer at behovet for å videreføre de midlertidige reglene hovedsakelig vil avhenge av prognoser for antall ankomster fremover.

Kun syv høringsinstanser har uttalt seg særskilt om forslaget om å videreføre de midlertidige reglene på barnevernsområdet, jf. punkt 10.4. *Statsforvalter i Innlandet, Bergen kommune, Skien*

kommune og *KS* støtter uttrykkelig forslaget. *Statsforvalter i Innlandet* uttaler «at selv om unntaksbestemmelsene ikke har vært i bruk kan det være behov for dem ved ekstraordinært høye ankomstszenarioer». Departementet har forståelse for innspill fra *Helsetilsynet* og *Barneombudet* som viser til at de midlertidige reglene knapt er benyttet og som stiller spørsmål ved om reglene er nødvendige. *Barneombudet* viser også til sine tidligere høringsinnspill (av 12. april 2022 og 20. februar 2023) og er kritisk til å videreføre adgangen til å gjøre unntak fra rettigheter og plikter. Barneombudet gjentar også at de mener det er særlig problematisk å gi forskriftshjemler som åpner for vide inngrep i barns rettigheter basert på et mulig scenario. Departementet erkjenner at det å videreføre skjønsmessige unntakshjemler innebærer en viss risiko for at unntakshjemlene kan bli benyttet selv om situasjonen ikke tilsier at det er nødvendig. At reglene kun har blitt benyttet i to tilfeller, tilsier likevel etter departementets vurdering at reglene fungerer etter hensikten. Departementet har også fulgt opp overfor *Helsetilsynet* for å se til at regelverket forstås og benyttes etter intensjonen.

På grunn av den usikre situasjonen fremover, foreslår departementet å videreføre de midlertidige reglene. Det har ikke kommet nye høringsinnspill i denne høringsrunden som endrer departementets syn på behovet for de midlertidige reglene. Departementet henviser til at situasjonen knyttet til antall ankomster fortsatt er uforutsigbar. Siden krigen startet i februar 2022, har det kommet et høyt antall fordrevne fra Ukraina. Med utgangspunkt i UDIs scenariorapport fra mars 2024 vil Norge mest sannsynlig motta mellom 20 000 og 40 000 fordrevne fra Ukraina i 2024. I tillegg vil det komme asylsøkere og overføringsflyktninger fra andre land. Utviklingen i ankomstsituasjonen framover er imidlertid svært usikker. UDIs høyeste scenario peker mot at det kan ankomme mellom 80 000 og 120 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i 2024. Selv om de midlertidige reglene på barnevernsområdet nærmest ikke er brukt, er det fortsatt en risiko for at et stort antall flyktninger fra Ukraina kan medføre en ekstraordinær situasjon som kan utløse behov for de midlertidige reglene etter 1. juli 2024. Også Probas følgeevaluering viser at de midlertidige reglene fremstår som hensiktsmessige forutsatt at terskelen for å ta dem i bruk er høy. Departementet foreslår derfor at de midlertidige reglene på barnevernsområdet videreføres til 1. juli 2026, se også punkt 7.1.

De midlertidige bestemmelser omfatter lov- og forskriftsbestemmelser knyttet til omsorgs-

sentertilbudet, forenklete prosedyrer for at barn i Ukraina kan få vedtak om barnevernstiltak i Norge, samt hjemmel for departementet til å fastsette midlertidig forskrift med unntak fra fristkrav for melding og undersøkelser. Det er også innført enkelte midlertidige unntak fra forskriftsfestede krav til antall tilsynsbesøk og oppfølgingsbesøk i fosterhjem. For en nærmere omtale av de midlertidige reglene henvises det til gjeldende rett, samt Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina* og Prop. 90 L (2022–2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*. Departementet mener vurderingene som følger av proposisjonene fortsatt er dekkende. Departementet tar dermed også sikte på å videreføre de midlertidige forskriftsbestemmelsene.

Departementet understreker at kravet til at barnevernets saksbehandling, tjenester og tiltak skal være forsvarlig, ligger fast. Det samme gjør kravet til barnets beste i barnevernsloven § 1-3 og barnekonvensjonen artikkel 3. Det er strenge vilkår for at unntaksbestemmelsene kan benyttes. Bestemmelsene kommer kun til anvendelse dersom et høyt antall ankomster fra Ukraina gjør det nødvendig å prioritere oppgaver annerledes enn i en normalsituasjon. Normal aktivitet og kvalitet skal opprettholdes så langt det er mulig. Departementet vil samtidig påpeke at det ikke er et bestemt antall fordrevne som tilsier at kravet til nødvendighet er oppfylt slik at unntaksbestemmelsene kan benyttes. Om unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse må avgjøres konkret i den enkelte virksomhet eller kommune ut fra antall ankomster og tjenestens ressurser. Som sikring har statsforvalteren gjennomgående en råd- og veiledningsfunksjon og en tilsynsfunksjon, både overfor Bufetat og kommunene. Statsforvalteren skal underrettes dersom unntaksbestemmelsene benyttes. Det gir statsforvalteren et grunnlag for å vurdere om det er behov for å føre tilsyn. Dette er vurdert som et viktig kompensere tiltak ved at det åpnes for å fravike regelverket.

Enkelte av de midlertidige reglene bidrar også til å utfylle dagens regelverk og styrke rettssikkerheten for barn på flukt. Det omfatter presiseringen av at Bufetats ansvar for å tilby plass i omsorgssenter også gjelder for enslige mindreårige under 15 år som har flyktningstatus eller som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse og at Bufetat kan tilby et familiebasert botilbud (privat hjem) som alternativ til plass i et omsorgssenter, jf. barnevernsloven § 11-1. Det samme

gjelder de forenklete prosedyrene for at barnevernstjenesten kan samtykke i at barn under offentlig omsorg i Ukraina kan få barnevernstiltak i Norge, jf. barnevernsloven § 3-3.

Departementet fastholder at det ikke foreslås ytterligere tilpasninger i barnevernsregelverket.

Etter departementets oppfatning gir barnevernsloven med forskrifter ellers tilstrekkelig fleksibilitet til å håndtere et høyt antall ankomster fra Ukraina. De midlertidige reglene foreslås derfor videreført til 1. juli 2026, uten endringer.

11 Barnetrygdloven

11.1 Innledning og bakgrunn

Norge har over tid mottatt en høy andel fordrevne fra Ukraina. Regjeringen har derfor besluttet at det skal ses på tiltak som kan utjevne ankomsten til Norge til nivåer mer på linje med våre naboland, herunder innstramminger i tjenester og ytelser, både i mottaksfasen og etter bosetting. I vurderingene er det lagt særlig vekt på forventet effekt på ankomstene av fordrevne fra Ukraina. Det er samtidig forsøkt å unngå tiltak som får betydelige uheldige konsekvenser for barn og unges rettigheter og levekår, som svekker arbeidsdeltakelsen eller som i betydelig grad flytter utgifter fra én stønadsordning til en annen.

Barnetrygden er en viktig overføringsordning til barnefamiliene, og skal kompensere for noen av merutgiftene familier har til å forsørge barna. Det er et vilkår for rett til barnetrygd at barnet er bosatt i Norge. Et barn som kommer til Norge fra et land utenfor EU/EØS, vil som oftest være å regne som bosatt her hvis det sannsynliggjøres at oppholdet skal ha en varighet på mer enn 12 måneder. Gitt at bosattvilkåret er oppfylt, og barnet og den barnet bor fast hos har lovlig opphold i Norge, har praksis vært at barnet regnes som bosatt fra innreisedato. Etter søknad kan barnetrygd gis for opptil tre år før den kalendermåneden da kravet ble satt fram (etterbetaling) dersom vilkårene for stønad var oppfylt i denne perioden.

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, vil ikke ha rett til barnetrygd ved ankomst fordi oppholdstillatelsen er på akkurat 12 måneder. Dersom oppholdstillatelsen blir forlenget utover ett år, kan det i dag søkes om løpende barnetrygd og også etterbetaling tilbake i tid. I praksis vil det for fordrevne fra Ukraina være tale om etterbetaling i ett år.

Regjeringen legger til grunn at omfanget av ytelser, herunder familieytelser, kan påvirke valg av bostedsland. Etterbetaling etter dagens regler vil kunne utgjøre et større beløp, og kan av den grunn være med på å gi et signal om gode norske ordninger, noe som kan gjøre det attraktivt for fordrevne fra Ukraina å komme til Norge.

Som ett av flere tiltak som i sum kan bidra til å redusere ankomstene av fordrevne fra Ukraina til et bærekraftig nivå og mer på linje med våre naboland, foreslås det i denne lovproposisjonen at dagens regel om etterbetaling av barnetrygd i opptil tre år oppheves, og erstattes av en ny regel om etterbetaling i opptil tre måneder, og et unntak om etterbetaling i opptil tre år i enkelte tilfeller, etter mønster av folketrygdloven. Det foreslås også en ny bestemmelse som presiserer når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses som bosatt i Norge. I praksis betyr dette at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke lenger vil få etterbetalt barnetrygd for det første året de har bodd i Norge. Departementet foreslår at regelen får anvendelse for de som har fått sin første midlertidige oppholdstillatelse fra og med 7. desember 2023, dvs. fra samme dato som regjeringen gjorde det kjent at det blir iverksatt tiltak med formål å blant annet bidra til et mer bærekraftig nivå på ankomstene, inkludert endringer i ordningen om etterbetaling av barnetrygd.

Endringene i barnetrygdloven vil gjelde generelt. Det innebærer at også andre grupper som har rett til barnetrygd, men ikke har søkt, vil miste retten til etterbetaling i opptil tre år. Departementet foreslår å gjøre nødvendige tilpasninger og at det gis adgang til å gi overgangsregler. Det er et mål at endringene, så langt det er mulig, er målrettet og ikke får utilsiktede og uheldige konsekvenser.

11.2 Gjeldende rett

11.2.1 Barnetrygdloven

Barnetrygd reguleres av lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven). Formålet med ytelsen er å bidra til å dekke utgifter til forsørgelse av barn, jf. § 1 første ledd. Utvidet barnetrygd skal bidra til å dekke merutgifter en forelder har som enslig forsørger, jf. § 1 andre ledd.

Rett til barnetrygd har foreldre eller annen omsorgsperson som har barn under 18 år boende fast hos seg, dersom barnet er bosatt i riket etter

bestemmelsene i barnetrygdloven § 4, jf. barnetrygdloven § 2.

Barnetrygdloven § 4 første ledd angir i bokstav a-d alternative vilkår for når barnet regnes som bosatt i riket. Med riket menes Norge, unntatt Svalbard, Jan Mayen og norske biland. Bosattvurderingen er knyttet til om barnet og/eller omsorgspersonen på nærmere vilkår har oppholdt seg eller skal oppholde seg i Norge i mer enn 12 måneder. Det er et tosporet system der barnet enten kan avlede sin bosattstatus via morens bosattstatus, eller selv skal oppholde seg i Norge i mer enn 12 måneder. Retten til barnetrygd foreligger fra innflytting til Norge når det på dette tidspunkt er sannsynliggjort at oppholdet vil overstige 12 måneder, og det dreier seg om et lovlig opphold, jf. § 4 andre ledd. Personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, har ikke rett til barnetrygd ved ankomst til Norge, fordi oppholdstillatelsen er på akkurat 12 måneder, og altså ikke tilstrekkelig for å gi rett til barnetrygd.

Både ordinær og utvidet barnetrygd klassifiseres som familieytelser under trygdeforordningen (forordning 883/04), noe som blant annet kan medføre at vilkåret om at barnet må være bosatt i Norge for å få rett til barnetrygd anses oppfylt dersom barnet bor i en annen stat som anvender trygdeforordningen, se artiklene 7 og 67. Forutsetningen er at norsk rett skal anvendes, og at personkretsen er omfattet av trygdeforordningen.

Det er et vilkår for rett til barnetrygd at barnet og den barnet bor fast hos har lovlig opphold i Norge, jf. barnetrygdloven § 4 andre ledd. Hva som utgjør et lovlig opphold, er regulert i utlendingsloven. Kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, er omfattet.

Det er et skjerpet bosattkrav etter barnetrygdloven § 4 fjerde ledd. Barn som har søkt asyl i Norge anses tidligst som bosatt her fra og med den kalendermåneden det er truffet vedtak om å gi asyl eller oppholdstillatelse i Norge. En asylsøker regnes derfor først som bosatt i Norge med virkning fra den kalendermåneden vedtaket om oppholdstillatelse er fattet, selv om vedtaket har tilbakevirkende kraft. Retten til barnetrygd vil da først kunne inntre fra kalendermåneden etter at vedkommende regnes som bosatt i Norge, se barnetrygdloven § 11 første ledd. Asylsøkere vil altså etter dette kunne ha oppholdt seg i Norge i over 12 måneder, uten at de har rett til barnetrygd hvis det ikke er fattet vedtak om å gi asyl eller opphold på annet grunnlag.

Barnetrygdloven § 11 gir regler om stønadsperiode for barnetrygd. Første ledd angir virk-

ningstidspunktet for når stønaden kommer til utbetaling. Barnetrygd gis fra og med kalendermåneden etter at vilkårene for rett til barnetrygd er oppfylt og tidligst med virkning fra kalendermåneden etter at barnet er født.

Etter barnetrygdloven § 11 andre ledd første punktum kan barnetrygd etterbetales med virkning opptil tre år tilbake i tid år dersom vilkårene for rett til stønad var oppfylt i denne perioden. Grensen på tre år er absolutt. Krav på barnetrygd foreldes altså fortløpende, og krav som er eldre enn tre år anses foreldet. Utgangspunktet for beregningen av fristen er kalendermåneden kravet ble satt fram. Etterbetaling av barnetrygd forutsetter at barnetrygden ikke allerede er utbetalt for samme tidsrom til en annen berettiget stønadsmottaker.

Dagens regler om etterbetaling i barnetrygdloven er en videreføring av tidligere regler i barnetrygdloven av 1946, se Ot.prp. nr. 57 (2000–2001), og har vært uforandret siden loven ble vedtatt i 2002. I lovproposisjonen går det fram at de samme prinsipper og mål som ved utarbeidelsen av ny lov om folketrygd, se Ot.prp. nr. 29 (1995–96), ble lagt til grunn ved ny barnetrygdlov. Hovedmålsettingen var en enklere lov som er mest mulig forståelig for den enkelte og lettest mulig å praktisere for trygdeetaten.

Ved saksbehandlingen etter barnetrygdloven får forvaltningsloven anvendelse, likevel slik at enkelte av folketrygdlovens bestemmelser er gitt tilsvarende anvendelse så langt de passer, se barnetrygdloven § 16. Folketrygdlovens regler i § 22-13 og § 22-14 om etterbetaling og foreldelse er ikke omfattet av bestemmelser som skal gis tilsvarende anvendelse for barnetrygd.

Utgangspunktet ved vurderingen av om det foreligger rett til norsk barnetrygd, er at de nasjonale vilkårene i barnetrygdloven må være oppfylt. Dette utgangspunktet må imidlertid fravikes der det er nødvendig av hensyn til EØS-avtalens regler, trygdeforordningen og eventuelle andre trygdeavtaler.

Likebehandling av statsborgere fra alle EU/EØS-stater er grunnleggende i EU/EØS-retten. Verken trygdeforordningen eller annen EU/EØS-rett pålegger imidlertid statene å ha bestemte trygdeytelser, og det er i utgangspunktet også opp til statene å fastsette vilkår, størrelse på utbetaling og varighet, så langt fri bevegelighet på tvers av landegrensene i EØS-området ivaretas. Rettsstillingen til tredjelandsborgere uten familietilknytning til EØS-borgere faller utenfor EØS-avtalens rekkevidde.

11.2.2 Utlendingsloven

Det følger av lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 60 at førstegangs oppholdstillatelse i Norge gis som midlertidig oppholdstillatelse i inntil fem år av gangen. Med mindre annet er fastsatt i utlendingsloven eller utlendingsforskriften, skal tillatelse gis for minst ett år. Videre har en utlending etter søknad rett til fornyelse av en midlertidig oppholdstillatelse dersom grunnlaget for førstegangs tillatelse fortsatt er til stede, jf. utlendingsloven § 61. Dette gjelder likevel ikke dersom det framgår av utlendingsloven eller utlendingsforskriften at oppholdstillatelsen ikke kan fornyes eller det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i utlendingsloven. Fornytt tillatelse gis som midlertidig oppholdstillatelse og som regel for ett eller to år.

For personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse gjelder det egne regler for varighet og forlengelse av oppholdstillatelsen, jf. utlendingsloven § 34. Midlertidig kollektiv beskyttelse gis for ett år av gangen og kan fornyes eller forlenges inntil tre år fra det tidspunktet vedkommende første gang fikk oppholdstillatelse. Tillatelsen kan bare fornyes eller forlenges dersom vilkårene for dette er oppfylt, og ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke er opphevet, jf. utlendingsloven § 61 andre ledd. For personer fordrevet fra Ukraina som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse følger vilkårene for forlengelse av utlendingsforskriften § 7-5 a.

Etter gjeldende rett har personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke rett til barnetrygd ved ankomst. For rett til barnetrygd må barnet være ansett som bosatt i Norge i mer enn 12 måneder, jf. barnetrygdloven § 4 første ledd, se punkt 11.2.1. Etter gjeldende praksis gis fordrevne fra Ukraina rett til å søke om både løpende barnetrygd og også etterbetaling inntil tre år tilbake i tid dersom oppholdstillatelsen forlenges utover ett år. I praksis vil det for fordrevne fra Ukraina være aktuelt med etterbetaling i ett år.

11.2.3 Kontantstøtteleven

Det følger av lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteleven) § 8 andre ledd at kontantstøtte kan gis for opptil tre måneder før den måneden da søknad ble fram-

satt, dersom vilkårene for rett til støtte var oppfylt i denne perioden. Bakgrunnen for denne regelen framgår av Ot.prp. nr. 56 (1997–98) punkt. 4.3.

Krav på kontantstøtte foreldes fortløpende slik at etterbetaling som følge av sen kravsfremsettelse aldri kan foretas med virkning for lenger tid tilbake enn tre måneder. Bestemmelsen tilsvarende folketrygdloven § 22-13 tredje ledd, se Ot.prp. nr. 56 (1997–98) s. 10.

Ved saksbehandlingen etter kontantstøtteleven får forvaltningsloven anvendelse, likevel slik at enkelte av folketrygdlovens bestemmelser er gitt tilsvarende anvendelse så langt de passer, se kontantstøtteleven § 17. Folketrygdlovens regler i § 22-13 og § 22-14 om etterbetaling og foreldelse er ikke omfattet av bestemmelser som skal gis tilsvarende anvendelse for kontantstøtte.

11.2.4 Folketrygdloven

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 22-13 har alminnelige regler om frister for å framsette krav, virkningstidspunkt og etterbetaling. Etter folketrygdloven § 22-13 første ledd må det normalt settes fram et krav for at man skal ha rett til ytelse etter folketrygdloven. Kravtidspunktet har betydning for når ytelsen skal utbetales fra, men også for når kravet går tapt. Bestemmelsen må ses i sammenheng med folketrygdloven § 22-12. Det fins egne fristbestemmelser for krav om ytelse som utbetales som et engangsbeløp i folketrygdloven § 22-13 andre ledd.

Folketrygdloven § 22-13 tredje ledd stadfester en hovedregel om etterbetaling av løpende ytelse. Etterbetaling gis for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene var oppfylt i denne perioden. Av Arbeids- og velferdsetatens (NAV) rundskriv R22-0 framgår følgende:

[...] Bestemmelsen er i realiteten ikke en ren fristbestemmelse, men mer en bestemmelse om virkningstidspunkt. Den sier ikke at krav må framsettes innen en viss frist for at man skal få rett til en ytelse. Den sier derimot at en ytelse som gis pr. dag eller måned bare gis for opptil tre måneder før den måned da kravet ble satt fram. Man kan derfor framsette krav når som helst etter at vilkårene for ytelse er til stede, men kan altså etter hovedregelen ikke få ytelse lenger enn tre måneder tilbake selv om vilkårene har vært til stede vesentlig lenger. Det er viktig å påse at vilkårene for den aktuelle ytelsen har vært oppfylt i hele perioden det etterbetales for. [...]

Det er gitt enkelte særregler for barnepensjon, overgangsstonad og alderspensjon.

Det følger av folketrygdloven § 22-13 syvende ledd at stønadene kan gis for opptil tre år før kravet ble satt fram, dersom den som har rett til ytelsen, åpenbart ikke har vært i stand til å sette fram krav tidligere eller dersom trygdens organer har gitt misvisende opplysninger.

Det skal etter rettspraksis mye til for at et medlem åpenbart ikke har vært i stand til å sette fram krav. Det vil være en presumsjon for dette ved alvorlige sinnslidelser. Vilåret kan etter omstendighetene også være oppfylt i andre tilfeller. Det mest praktiske eksempel på andre alternativ i bestemmelsen er at vedkommende har eller har hatt alvorlig sykdom eller skade. På grunn av psykisk sykdom kan medlemmet mangle innsikt i egen tilstand. Det stilles et høyt beviskrav gjennom bruken av formuleringen «åpenbart» i lovteksten.

Misvisende opplysninger fra NAV kan også omfatte manglende opplysninger. Trygderetten har i flere kjennelser lagt til grunn at svikt i rutinen med å informere etterlatte om deres rettigheter når trygdekontoret var blitt kjent med et dødsfall, må anses som manglende opplysninger som sidestilles med «misvisende opplysninger».

Det er en absolutt betingelse for å benytte unntaksregelen at vilkårene for rett til ytelsen har vært oppfylt i hele etterbetalingsperioden.

Etter folketrygdloven § 22-17 b kan det ikke kreves erstatning etter alminnelige erstatningsrettslige regler for tidsrom som faller utenfor folketrygdloven § 22-13. Det er heller ikke anledning til å få ytterligere renter eller erstatning for rentetap i andre tilfeller eller i større utstrekning enn det som følger av folketrygdloven § 22-17.

Bestemmelsen er ikke ment som et generelt unntak fra erstatningsretten for NAVs virksomhet, men gjelder bare saker der det blir etterbetaling etter folketrygdloven § 22-13 eller § 22-14 fjerde ledd, se Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) punkt 5.

I tilfeller der den som har rett til en ytelse, helt eller delvis har fått avslått et krav om ytelsen på grunn av feil som NAV, Helsedirektoratet eller underliggende organer har gjort, skal ytelsen etter folketrygdloven § 22-14 fjerde ledd første punktum gis fra det tidspunktet den skulle ha vært gitt hvis kravet var blitt godtatt første gang det ble framsatt.

11.2.5 Forskoteringsloven

Lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott (forskoteringsloven) § 7 har bestemmelser om utbe-

taling og etterbetaling av bidragsforskott. Det følger av forskoteringsloven § 7 første ledd første punktum at bidragsforskott ytes fra og med den kalendermåned vilkårene for forskott er oppfylt. Det kan ikke ytes bidragsforskott for lengre tid tilbake enn tre måneder før den måneden kravet om forskott ble satt fram, se samme ledds andre punktum. Bestemmelsen må ses i sammenheng med lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barneloven) § 72 første ledd. Så fremt vilkårene for rett til bidragsforskott er oppfylt, gjøres ingen ytterligere vurderinger.

Etter forskoteringsloven § 7 andre ledd første punktum følger at dersom vilkårene for rett til bidragsforskott var oppfylt på et tidligere tidspunkt enn nevnt i første ledd andre punktum, kan det bestemmes at etterbetaling skal skje for opptil tre år dersom det er på det rene at vedkommende ikke har satt fram krav tidligere på grunn av uriktige eller misvisende opplysninger fra NAV. Bestemmelsen tilsvarende folketrygdloven § 22-13 syvende ledd. Bakgrunnen for bestemmelsen framgår av forarbeidene, Ot.prp. nr. 76 (1987–88), kapittel 9, side 11.

Etter forskoteringsloven § 7 andre ledd andre punktum følger at dersom et krav om bidragsforskott er avslått, og dette skyldes en feil som ikke kan tilskrives den som har satt fram kravet, kan etterbetaling skje for en lengre periode enn tre år.

11.3 Nordisk rett

11.3.1 Innledning

Alle de nordiske landene har ytelser som tilsvarende barnetrygd. Nedenfor følger en kortfattet oversikt over regelverket i de andre nordiske landene.

11.3.2 Danmark

I Danmark er det et krav om forutgående botid for rett til full barnetrygd på seks år. For å få full barnetrygd er det et vilkår at borgeren har bodd eller arbeidet i Danmark, Grønland eller Færøylene i seks år i løpet av de siste ti årene. Perioder fra et annet EØS-land likestilles med perioder i Danmark. Hvis borgeren har kortere botid eller arbeidsperioder, utbetales ytelsen forholdsmessig. Ytelsen utbetales med ulike satser, avhengig av barnets alder og deles mellom foreldrene.

Fordrevne fra Ukraina vil ikke kunne motta full barnetrygd fra Danmark før de har bodd eller arbeidet i Danmark i minimum seks år. De kan få en forholdsmessig andel av barnetrygden fra de

har hatt lovlig opphold i fem måneder og frem til de har opptjent full rett til ytelsen.

I Danmark kan barnetrygd etterbetales i inntil tre år.

11.3.3 Sverige

Foreldre som bor og har barn i Sverige mottar barnetrygd og studiebidrag (barnetrygd fra 16-18 år). Det er ikke nødvendig å søke om ytelsene i Sverige. Den utbetales automatisk og kommer en gang i måneden. Sverige har i tillegg et flerbarnstillegg for de som har to eller flere barn.

For personer med midlertidig opphold (som ukrainerne) forutsetter retten til ytelsene at mot-takeren har vært bosatt i Sverige i minst 12 måneder. Hvis de har kommet til Sverige med en annen oppholdstillatelse, kan de få stønaden utbetalt på et tidligere tidspunkt. Dette avhenger av typen oppholdstillatelse som er gitt. Det er nå mange fordrevne fra Ukraina som har rett til ytelsen i Sverige, fordi de har vært i landet i over ett år.

I Sverige utbetales barnetrygd fra det tidspunktet retten oppstår, uten søknad. Barnetrygden kan etterbetales i inntil to år.

11.3.4 Finland

Finland utbetaler barnetrygd for alle barn som er fast bosatt i Finland. Utbetalingen opphører når barnet er 17 år. Det er et vilkår for retten til barnetrygd at barnets forelder bor i Finland. Utbetalingen av barnetrygden opphører dersom barnet flytter til utlandet permanent sammen med sin verge. Barnetrygden er skattefri inntekt og avhenger av antallet barn i familien.

For personer med midlertidig opphold (som ukrainerne) forutsetter retten til ytelsene at mot-takeren har vært bosatt i Finland i minst 12 måneder. Hvis de har kommet til Finland med en annen oppholdstillatelse, kan de få stønaden utbetalt på et tidligere tidspunkt. Dette avhenger av typen oppholdstillatelse som er gitt. Det er nå mange fordrevne fra Ukraina som har rett til ytelsen i Finland, fordi de nå vært i landet i over ett år.

I Finland kan barnetrygd etterbetales i inntil seks måneder.

11.3.5 Island

Det er ikke noe fast beløp for barnetrygd per barn/per måned, og størrelsen på barnetrygden beregnes individuelt på bakgrunn av inntekten til barnets forsørgere (behovsprøvd). Ytelsen utbe-

tales etterskuddsvis og beregnes på bakgrunn av ligningen fra året før. Beløpet deles i to utbetalinger, den første 1. juni og den andre 1. oktober. Det er mulig å søke om forskudd som betales 1. februar og 1. mai. Det er ikke nødvendig å søke dersom foreldrene og barnet/barna bor hele året på Island. Full ytelse utbetales for barnets fødselsår, men ingen ytelse utbetales for det året et barn fyller 18 år.

Fordrevne fra Ukraina som har oppholdstillatelse på Island, har rett til barnetrygd fra det tidspunktet de er registrert bosatt på Island.

På Island kan barnetrygd etterbetales med inntil seks skatteårs tilbakevirkning. Det beregnes ikke barnetrygd for år det ikke søkes spesifikt om. Det må søkes årlig.

11.4 Forslaget i høringsnotatet

11.4.1 Ny hovedregel om etterbetaling

I høringsnotatet foreslo departementet å oppheve dagens generelle treårsregel om etterbetaling i barnetrygdloven § 11 andre ledd som et tiltak for å bidra til at ankomstene fra Ukraina skal komme mer på nivå med ankomstene til våre naboland. Det ble vist til at formålet med barnetrygden er å bidra til å dekke noen av de løpende utgiftene familiene har til å forsørge barna, mens etterbetaling av barnetrygd ikke i samme grad bidrar til det. På etterbetalingstidspunktet vil barnet også allerede være forsørget for perioden som er gått.

Departementet viste videre til at barnetrygden er den eneste kontantytelsen som utbetales fra folketrygden som kan etterbetales i opptil tre år uten at det stilles nærmere vilkår for en slik etterbetaling. Sett med dagens øyne, er det vanskelig å se gode grunner for å opprettholde en generell regel som er så vid som dagens regel. Departementet foreslo på denne bakgrunn å oppheve barnetrygdloven § 11 andre ledd om tre års etterbetaling.

I høringsnotatet viste departementet til at bortfall av bestemmelsen om etterbetaling av barnetrygd i sin helhet kan gi uheldige konsekvenser for personer i situasjoner der det kan være gode grunner til etterbetaling for en viss periode. Eksempelvis kan det i enkelte livssituasjoner som ved dødsfall og samlivsbrudd, være vanskelig å områ seg og søke i tide, noe det må tas hensyn til. På denne bakgrunn foreslo departementet at det fortsatt bør være en generell regel for alle om etterbetaling for en viss, men kortere, periode, for å dekke de ulike behov som gjør seg gjeldende. Departementets vurdering var at det i

normaltilfellene vil være tilstrekkelig med en tre måneders etterbetalingsregel, slik som i folketrygdloven § 22-13 tredje ledd.

Med dette som utgangspunkt viste departementet til at det viktig at like tilfeller behandles likt, på tvers av sammenlignbare regelsett. Nye regler om etterbetaling bør derfor i størst mulig grad være sammenlignbare med øvrige regler for etterbetaling i annet regelverk for kontantytelser, som folketrygdloven, kontantstøtteleven og forskotteringsloven. Det skaper mer ensartete regler, og gir forutsigbarhet for brukerne. Videre vil like regler gjøre det lettere administrativt håndterbart for NAV, og en vil unngå situasjoner der det vil være krevende for NAV å forklare hvorfor tilsynelatende like tilfeller behandles ulikt. Videre var det et hensyn at det bør tilstrebes at reglene fortsatt skal være enkle.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at det i barnetrygdloven § 11 andre ledd innføres en regel etter mønster av blant annet folketrygdloven § 22-13 tredje ledd, ved at det gis rett til barnetrygd for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene var oppfylt i denne perioden.

11.4.2 Unntaksregel i særlige tilfeller

I høringsnotatet uttalte departementet at det etter departementets syn er det viktig å ha regler som ivaretar den enkeltes rettsikkerhet i situasjoner der vedkommende selv ikke kan lastes for feilen, for eksempel der NAV har gitt misvisende opplysninger, eller vedkommende ikke er i stand til å ivareta sine interesser, for eksempel ved alvorlig sykdom eller skade.

En unntaksregel i barnetrygdloven etter mønster av folketrygdloven § 22-13 syvende ledd, vil i slike tilfeller være en sikkerhetsventil som ivaretar den stønadsberettigede. Departementet viste også til at kontantstøtteleven og forskotteringsloven langt på vei har sammenlignbare bestemmelser, og en tilsvarende bestemmelse i barnetrygdloven vil føre til mer ensartede regler.

På denne bakgrunn foreslo departementet at det innføres en unntaksregel i barnetrygdloven § 11 nytt tredje ledd etter mønster av folketrygdloven § 22-13 syvende ledd. Etter en slik bestemmelse vil barnetrygd kunne gis for et tidsrom på opptil tre år før søknadstidspunktet i tilfeller der den som har rett til ytelsen ikke tidligere har vært i stand til å sette fram krav, eller dersom det er på det rene at forsinkelsen med å sette fram krav skyldes misvisende opplysninger fra NAV.

11.4.3 Presisering av når rett til barnetrygd oppstår ved flytting til Norge for personer som omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse

I høringsnotatet redegjorde departementet for fra hvilket tidspunkt det foreligger rett til barnetrygd ved innflytting til Norge. Utgangspunktet etter barnetrygdloven § 4 første ledd er at det som hovedregel foreligger rett til barnetrygd fra innflytting til Norge, når det på dette tidspunktet er sannsynliggjort at oppholdet vil overstige 12 måneder. Personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse har ikke rett til barnetrygd ved ankomst, da oppholdstillatelse på grunnlag av midlertidig kollektiv beskyttelse gis for ett år, dvs. nøyaktig 12 måneder, jf. utlendingsloven § 34 andre ledd. Ettersom de fleste fordrevne fra Ukraina har fått oppholdstillatelse med hjemmel i denne bestemmelsen, vil de ikke ha rett til barnetrygd på dette grunnlaget. Etter gjeldende praksis gis de fordrevne fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse imidlertid rett til å søke om etterbetaling i opptil tre år tilbake i tid dersom oppholdstillatelsen forlenges utover ett år. I praksis vil det for fordrevne fra Ukraina være aktuelt med etterbetaling i ett år.

Etter barnetrygdloven § 4 fjerde ledd er det et skjerpet bosattkrav for asylsøkere, som innebærer at asylsøkere tidligst kan anses for bosatt i Norge fra og med måneden oppholdstillatelsen er gitt. Da barnetrygd etter barnetrygdloven § 11 første ledd først kan innvilges fra måneden etter at retten til barnetrygd inntreffer, kan barnetrygd til asylsøkere først innvilges med virkning fra måneden etter at oppholdstillatelsen på mer enn 12 måneder er innvilget. For de som får midlertidig kollektiv beskyttelse, innvilges oppholdstillatelsen likevel tett opp mot ankomsttidspunktet, men dette gir altså i seg selv ikke rett til barnetrygd fordi den første tillatelsen ikke gis for mer enn 12 måneder.

Med dette som utgangspunkt, viste departementet i høringsnotatet til at det er behov for å presisere når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses bosatt i riket etter barnetrygdloven § 4, som vil være utgangspunktet for retten til barnetrygd. Siden retten til midlertidig kollektiv beskyttelse i første omgang varer i 12 måneder, ble det foreslått å presisere i barnetrygdloven § 4 nytt femte ledd at det først er fra kalendermåneden den første midlertidige, ettårige oppholdstillatelsen utløper, at disse barna anses bosatt i Norge. Med en slik presisering blir situasjonen mer sammenlignbar med situasjonen

for andre som har søkt asyl i Norge. De vil som nevnt først ha rett til barnetrygd fra måneden etter at det er gitt en oppholdstillatelse på mer enn 12 måneder.

Forslaget til presisering klargjør at fordrevne fra Ukraina tidligst anses som bosatt i Norge fra tidspunktet for utløpet av den første, ettårige oppholdstillatelsen på grunnlag av midlertidig kollektive beskyttelse. Barnetrygd vil da kunne innvilges med virkning fra måneden etter at den første midlertidige kollektive beskyttelsen utløper, og oppholdet overstiger 12 måneder. Det betyr også at det klarlegges at vilkårene for rett til barnetrygd ikke har vært oppfylt fram til dette tidspunktet. Etterbetaling på opptil tre måneder etter forslaget til den nye etterbetalingsregelen, kan etter dette først gis ved forsinket kravfremsettelse i etterkant av at bosattkravet er oppfylt, forutsatt at vilkårene har vært oppfylt i perioden. Det vil altså ikke gis barnetrygd for perioden før måneden etter utløpet av den første ettårige oppholdstillatelsen.

11.4.4 Overgangsregler

I høringsnotatet foreslo departementet at den foreslåtte presiseringen av bosattkravet for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, gis virkning fra 7. desember 2023. Dette er samme dato som regjeringen gjorde det kjent at det blir iverksatt tiltak med formål å blant annet bidra til et mer bærekraftig nivå på ankomstene, inkludert endringer i ordningen om etterbetaling av barnetrygd. Det innebærer at endringene etter forslaget vil gis virkning tilbake i tid. I høringsnotatet ble det foreslått egnede overgangsregler for endringene i bosettingskravet, og også for endringene i etterbetalingsreglene. Med de foreslåtte overgangsregler, var departementets vurdering at forslagene til lovendringer ikke vil innebære noen form for grunnlovsstridig tilbakevirkning etter Grunnloven § 97, eller være et uforholdsmessig inngrep etter artikkel 1 i Protokoll 1 til den europeiske menneskerettskonvensjon – EMK P1-1.

I høringsnotatet ble virkningene av de foreslåtte reglene oppsummert slik:

Generelle virkninger

- De som har søkt om barnetrygd før endringslovens ikrafttredelse, vil behandles etter gjeldende etterbetalingsregler, forutsatt at de ved tidspunktet for ikrafttredelsen oppfylte vilkårene for barnetrygd.

- De som fyller alle vilkårene for rett til barnetrygd ved tidspunktet for ikrafttredelsen, men som av forskjellige grunner ikke har søkt om ytelsen før endringsloven er trådt i kraft, vil ha en overgangsperiode på tre måneder etter lovens ikrafttredelse for å søke om etterbetaling etter de gamle reglene. Dersom de søker etter denne overgangsperioden, vil de nye etterbetalingsreglene i § 11 komme til anvendelse.
- De som oppfyller vilkårene for barnetrygd først etter endringslovens ikrafttredelse, kan få etterbetalt barnetrygd etter de nye etterbetalingsreglene i § 11, det vil si i utgangspunktet for inntil tre måneder. For de som er på midlertidige oppholdstillatelser med en varighet av ett år eller mindre, videreføres dagens praksis med mulighet for etterbetaling også for tiden før man kommer i posisjon for å få utbetalt barnetrygd. Etterbetaling kan dermed omfatte en periode før forlenget oppholdstillatelse innvilges, men begrenset til inntil tre måneder før søknadstidspunktet. For personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse vil denne muligheten være avhengig av om de fikk sin første oppholdstillatelse før eller etter 7. desember 2023, se strekpunkt 2 og 3 like under.

Virkninger for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse

- De som har fått videreført oppholdstillatelse før lovens ikrafttredelse og som søker innen overgangsregelen på tre måneder, vil få rett etter de gamle etterbetalingsreglene, det vil si etterbetaling helt tilbake til ankomst (opptil tre år) etter någjeldende § 11 andre ledd.
- De som får innvilget sin første oppholdstillatelse før endringen i § 4 femte ledd gis virkning, det vil si 7. desember 2023, men som ikke har kommet i posisjon for å få utbetalt barnetrygd når loven trer i kraft, vil reguleres av de nye etterbetalingsreglene. Dette betyr at de vil ha rett til etterbetaling for inntil tre måneder før søknadstidspunktet. Siden endringen i § 4 ikke er trådt i kraft for denne gruppen, kan de påberope etterbetaling opptil tre måneder også innenfor de første 12 månedene de har oppholdt seg i Norge.
- De som får første tillatelse etter at endringen i § 4 femte ledd trer i kraft, det vil si 7. desember 2023, omfattes fullt ut av de nye reglene. De vil ha rett til barnetrygd fra kalendermåneden etter utløpet av sin første ettårige oppholds-

tillatelse, jf. ny § 4 femte ledd. Den gruppen har rett på etterbetaling etter de vanlige reglene i ny § 11, men ikke før retten til midlertidig kollektiv beskyttelse er forlenget, det vil si i praksis tolv måneder etter at den første midlertidige oppholdstillatelsen ble gitt.

11.4.5 Vern mot diskriminering

Det følger av Grunnloven § 98 andre ledd at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Bestemmelsen gir et selvstendig og generelt diskrimineringsvern, og er ikke knyttet til bestemte diskrimineringsgrunnlag. Et generelt og selvstendig diskrimineringsvern følger også av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26. Diskrimineringsbestemmelsene i de øvrige menneskerettighetskonvensjonene er begrenset til å gjelde diskriminering innenfor konvensjonsrettighetenes anvendelsesområde.

Departementet foretok i høringsnotatet en vurdering av om de foreslåtte endringene er nødvendige og forholdsmessige sett opp mot situasjonen og formålet, og de grunnleggende rettighetene som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Departementet viste til behovet for å presisere når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses bosatt i riket etter barnetrygdloven § 4 som er utgangspunktet for retten til barnetrygd. Situasjonen med den foreslåtte presiseringen blir mer sammenlignbar med situasjonen for andre som har søkt asyl i Norge, jf. barnetrygdloven § 4 fjerde ledd. Departementet vurderte at forskjellsbehandlingen har et legitimt formål, er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende, og at den derfor ikke vil utgjøre diskriminering i strid med forbudene i Grunnloven og konvensjonene omtalt ovenfor.

11.5 Høringsinstansenes syn

Totalt har 14 høringsinstanser avgitt realitetsuttalelse i høringen. Dette omfatter *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*, *Barneombudet*, *Fredrikstad kommune*, *Jussformidlingen i Bergen*, *Landsorganisasjonen (LO)*, *Nesodden kommune*, *Norges Institusjon for menneskerettigheter (NIM)*, *Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)*, *Porsgrunn kommune*, *Redd Barna*, *Røde Kors*, *Skattedirektoratet*, *UNICEF Norge* og *Utlendingsdirektoratet (UDI)*.

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter ikke lovforslaget. Dette gjelder *NOAS*,

UNICEF Norge, *Redd Barna*, *Røde Kors*, *Jussformidlingen Bergen*, *Nesodden kommune* og *Fredrikstad kommune*. Hovedbegrunnelsen er at forslagene kan føre til økt barnefattigdom hos en gruppe flyktninger som fra før av er i en særlig sårbar situasjon. Flere viser til at barnetrygden er med på å redusere barne- og familiefattigdom, at forslaget strider i mot regjeringens egne ambisjoner om å bekjempe barnefattigdom og også konklusjonene fra ekspertgruppen om barn i fattige familier. De fleste av disse instansene mener også at hensynet til barnet ikke er tilstrekkelig løftet fram og tatt hensyn til, og de etterlyser en grundigere vurdering av forslagenes konsekvenser for barna det gjelder, også opp mot folkerettslige forpliktelser.

NOAS uttaler:

[...] Barnetrygden er en ytelse som retter seg spesifikt mot barnefamilier, og forslaget vil innebære en økonomisk svekkelse for en gruppe hvor mange allerede er blant de svakest stilte i det norske samfunnet.

Jussformidlingen i Bergen har forståelse for at departementet anser lovendringen som et effektivt virkemiddel for å bidra til at ankomstene fra Ukraina kommer på nivå med ankomstene til våre naboland, men mener at:

[...] regelendringene vil ha stor negativ innvirkning på samtlige barnefamilier, som allerede er i en presset økonomisk situasjon. Hensynet til barnets beste bør ikke vike for hensynet til å dempe presset på mottakssystemet.

UNICEF Norge uttaler blant annet at de mener at lovforslaget innebærer en forsterket forskjellsbehandling fordi man ønsker å anse flyktninger som er bosatt under kollektiv midlertidig beskyttelse for «tidligst som bosatt i riket fra og med kalendermåneden etter utløpet av sin ettårige oppholdstillatelse». De mener innskrenkningen må vurderes tydelig i lys av diskrimineringsvernet, og at det må sørges for å ivareta rettighetene til alle barn i Norge i tråd med diskrimineringsvernet. *Redd Barna* etterlyser også en grundigere utredning av denne siden av lovendringen.

Nesodden kommune og *Fredrikstad kommune* er bekymret for at forslaget vil gi økt økonomisk belastning for kommunene, og hva forslaget vil bety for kommunenes vilje til å bosette flyktninger.

Barneombudet anerkjenner at myndighetene som følger av de høye ankomstene til Norge og

dermed økt press på velferdssystemet, må gjøre komplekse barnets beste-vurderinger, hvor ulike hensyn må veies opp mot hverandre. Barneombudet viser imidlertid til at barnets beste skal tillegges stor vekt ved avveiningen mot andre interesser, og mener blant annet at departementet i liten grad har identifisert hvilke konsekvenser lovforslaget vil ha for barn, herunder barns rett til sosial og økonomisk trygghet etter barnekonvensjonen artikkelene 26 og 27, og Grunnloven § 104 tredje ledd. Barneombudet mener videre at departementet særlig burde ha sett nærmere på levestandarden til ukrainske barn i Norge og hvilken betydning lovendringene vil ha for denne gruppen. NIM har i sin høringsuttalelse gitt innspill til enkelte av de menneskerettslige vurderingene og savner blant annet en mer inngående vurdering av barnekonvensjonens bestemmelser om barns rett til sosial og økonomisk trygghet.

Høringsinstansene som støtter forslaget, er *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*, *LO* og *Porsgrunn kommune*. LO viser til at det gjøres en stor innsats i mange norske kommuner, i mottakene og det samlede norske mottaksapparatet for å integrere flyktingene i kommunene, og at Norge generelt og relativt sett har gode velferdsordninger for flyktingene. LO uttaler videre at ankomsten av vesentlig flere fordrevne til Norge enn til de andre nordiske landene, kan ha noe med denne situasjonen å gjøre. LO forstår regjeringens bekymring for bærekraften i ordningene og mener at innstrammingen har en fornuftig begrunnelse.

LO uttaler:

Situasjonen vil da også bli mer sammenlignbar med situasjonen som for andre som har søkt asyl i Norge. Samtidig innebærer dette en harmonisering av etterbetalingsregler i andre ordninger, bla. etter folketrygdloven. LO støtter denne typen innstramminger som vi mener har en fornuftig begrunnelse.

Samtidig er det viktig at ikke enkeltgrupper blir urimelig behandlet ved en slik endring i loven. Overgangsreglene og tilpasninger som foreslås må forutsettes å kunne hindre en slik situasjon.

AVdir, som mener at forslaget vil innebære en forenkling, ser at endringen også vil kunne ha negative konsekvenser for barnefattigdom for visse grupper barn, men viser til at barnetrygden er et supplement til forsørgelse av barn og at lovendringen ikke vil endre den månedlige utbetalingen av ytelsen. *AVdir* peker også på at reduksjonen i

etterbetalingsperioden vil forenkle saksbehandlingen i NAV, og at det er hensiktsmessig å innføre like regler for asylsøkere.

Jussformidlingen Bergen og *AVdir* uttaler seg om den foreslåtte unntaksregelen som gir fortsatt rett til etterbetaling i opptil tre år der vedkommende selv ikke kan lastes for feilen, eller ikke er i stand til å ivareta sine interesser. Basert på egne erfaringer med klienter, mener *Jussformidlingen Bergen* at regelen i folketrygdloven innebærer en urimelig høy terskel for å få tilkjent etterbetaling, og at regelen derfor i de fleste tilfelle ikke oppfyller sin funksjon som sikkerhetsventil. *AVdir* er enige i at det er behov for en unntaksregel, og er positive til at denne utformes etter mønster av folketrygdloven § 22-13 syvende ledd. *AVdir* viser til at etaten har lang erfaring med bestemmelsen i folketrygdloven og at det er mye rettspraksis på området, noe som vil gi god veiledning for hvordan en tilsvarende bestemmelse i barnetrygdloven skal praktiseres.

AVdir, *NIM* og *Jussformidlingen Bergen* har uttalt seg noe mer konkret om forslaget til frist- og overgangsregler. *AVdir* ser at de foreslåtte overgangsreglene vil være vanskelig å forklare for brukerne, både i vedtakene og i informasjonen på nav.no. Dette vil kunne gi en økt andel klager. *NIM* understreker i sin høringsuttalelse at det er viktig at de nye fristreglene kommuniseres tydelig og forståelig til berørte grupper, slik at de får en reell mulighet til å søke innen fristen. Dette er viktig for å sikre at brukerne gis gode muligheter for i praksis å få oppfylt sine rettigheter etter ØSK, EMK P1-1 og Grunnloven § 97. *Jussformidlingen Bergen* mener hensynet til forutberegnelighet for den enkelte søker tilsier at endringen i barnetrygdloven bør gis virkning fra iverksettelsestidspunktet og ikke kunn-gjøringstidspunktet.

Skattedirektoratet uttaler seg om de administrative konsekvensene. For ordens skyld opplyser *Skattedirektoratet* om at Folkeregisteret ikke kan levere datagrunnlag for å vurdere faktum opp mot den foreslåtte § 4 femte ledd og legger derfor til grunn at endringene som skal gjøres i NAVs systemer gjøres basert på opplysninger innhentet fra UDI.

11.6 Departementets vurderinger

11.6.1 Samlet vurdering av forslagene

Departementet opprettholder forslagene i høringsnotatet, og foreslår en innstramming i reglene om etterbetaling av barnetrygd, kombi-

nert med et presisert og skjerpet bosettingskrav for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, selv om flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg, ikke støtter forslaget. Etter departementets vurdering vil endringene støtte opp under målsettingen om at lovforslaget sammen med en rekke andre tiltak, kan bidra til at ankomstene fra Ukraina kommer mer på nivå med ankomstene til våre naboland.

Etterbetaling av barnetrygd etter dagens regler vil kunne utgjøre et større engangsbeløp, og kan av den grunn være med på å gi et signal om gode norske ordninger, noe som kan gjøre det attraktivt for fordrevne fra Ukraina å komme til Norge. Etter departementets syn vil de foreslåtte innstrammingene, sammen med andre tiltak, kunne bidra til å redusere ankomstene av fordrevne fra Ukraina til et bærekraftig nivå og mer på linje med de andre nordiske landene, i tråd med målsettingen. Presset i kommunene er stort. Over tid vil det kunne bli krevende for kommunene å levere gode tjenester til innbyggerne, både for fordrevne fra Ukraina og alle andre, dersom det ikke iverksettes tiltak. Presset på kommunene og velferdstilbudet må begrenses til et bærekraftig nivå.

Dagens ordning om etterbetaling av barnetrygd innebærer en midlertidig høyere inntekt i det andre året for barnefamilier som får forlenget den midlertidige kollektive beskyttelsen i ytterligere ett år. Dette fordi det etter gjeldende praksis utløser rett til etterbetaling av barnetrygd for året som har gått når den ettårige oppholdstillatelsen forlenges. Den midlertidige høyere inntekten vil da følgelig bli redusert igjen det tredje året familien oppholder seg i Norge ved en ytterligere forlengelse. Det betyr at opphevelsen av bestemmelsen om etterbetaling i opptil tre år, vil kutte den midlertidig høyere inntekten det andre oppholdsåret for disse barnefamiliene. Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) oppgir at dette berører om lag 20 000 barn, hvorav om lag 12 000 er barn med foreldre fra Ukraina. I gjennomsnitt har personer og husholdninger med innvandrer- eller flyktningbakgrunn lavere inntekt og økt risiko for å havne under lavinntektsgrensen. Dette gjelder særlig personer og husholdninger med kort botid i Norge. I tillegg til at arbeidsmarkedsmulighetene kan være begrensede de første årene, er det samlede nivået på stønadene under lavinntektsgrensen.

Forslaget kan medføre at flere husholdninger og barn havner under lavinntektsgrensen, og dermed kan andelen husholdninger og barn i lavinntekt øke. SSB måler lavinntekt for barnefamilier

ved å beregne andel og antall barn som bor i husholdninger med 60 prosent av medianinntekten, fratrukket skatt. Det vises ellers til beskrivelse av dette i *En barndom for livet* – rapporten til ekspertgruppen om barn i fattige familier, levert i oktober 2023.

Det er samtidig en forventet effekt av tiltaket at ankomstene av fordrevne blir redusert. Om tiltaket medfører en reduksjon i ankomstene, vil tiltaket isolert sett kunne bidra til å redusere andel husholdninger og barn i lavinntekt i Norge, sammenlignet med utviklingen uten tiltaket. Tiltaket antas dermed å påvirke andel barn i lavinntekt i Norge i to ulike retninger: Den ene retningen trekker mot en reduksjon i andel barn i lavinntekt på grunn av at ankomstene antas å bli redusert. Den andre retningen trekker mot en økning i andel barn i lavinntekt på grunn av at inntekten for et utvalg av barnefamilier som bor i Norge i dag, vil bli redusert. Det er imidlertid usikkert hvilken av effektene som vil være størst.

Et annet formål med lovendringene, er å gjøre reglene om etterbetaling i barnetrygdloven mer sammenlignbare med tilsvarende regler i annet regelverk for kontantytelser. Videre vil endringene i bosettingsreglene i barnetrygdloven for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, gjøre at reglene blir mer sammenlignbare med situasjonen for andre asylsøkere. Endringene innebærer en innstramming i reglene om etterbetaling av barnetrygd for alle, men vil få særlig betydning for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, som ikke lenger vil få etterbetalt barnetrygd for det første året de har bodd i Norge.

11.6.2 Vurdering av hensynet til barnets beste

Flere av høringsinstansene har i høringen etterlyst en grundigere vurdering av forslagenes konsekvenser for barna det gjelder, også opp mot folkerettslige forpliktelser, herunder *Barneombudet*. Departementet vil innledningsvis framheve at situasjonen med ekstraordinært mange fordrevne fra Ukraina er en ny situasjon som setter både mottakssystem, bosetting og kapasitet i mange kommuner under press. Presset på kommunene er ikke et spørsmål avgrenset til finansiering, men knyttet til mangel på ressurser som kompetent arbeidskraft i tjenestene. Departementet mener at innstrammingene i etterbetalingsreglene, sammen med andre tiltak, vil kunne bidra til å redusere ankomstene av fordrevne fra Ukraina til et nivå som er mer bærekraftig og mer sammenlignbart med våre nordiske naboland.

Som flere høringsinstanser har påpekt, er det viktig å løfte fram at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som gjelder barn, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3. Statens plikter når det gjelder ivaretagelse av en viss levestandard for barn følger av barnekonvensjonen artikkelene 26 og 27, se også Grunnloven § 104 tredje ledd. FNs konvensjon om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), forplikter også medlemsstatene til å sikre innbyggerne rett til «sosial trygghet» og «tilfredsstillende levestandard», se artikkelene 9 og 11. Ved avveiningen mot andre interesser skal barnets beste ha stor vekt, se HR-2015-206-A avsnitt 6. At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, innebærer imidlertid ikke at det alltid vil være det avgjørende hensynet.

Forslagene i høringsnotatet innebærer at reglene om etterbetaling av barnetrygd i barnetrygdloven strammes inn for alle, og har i utgangspunktet negative økonomiske konsekvenser for alle barnefamilier.

Forslaget om innstramming i etterbetalingsreglene kombineres med et presisert og skjerpet bosettingskrav om når rett til barnetrygd oppstår ved flytting til Norge for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, i praksis nå fordrevne fra Ukraina. Denne gruppen berøres således særskilt. Forslagene til regelendringer vil gjøre at barnefamilier fra Ukraina ikke lenger vil motta etterbetaling av barnetrygd for det første året etter ankomst.

Lovforslaget påvirker således særlig ukrainske barnefamilier. Dette er den største gruppen som mottar etterbetaling i dag (berører ca. 12 000 barn), og lengden på etterbetalingsperioden er i praksis på ett år. Forslaget til innstramming vil kunne få negative økonomiske konsekvenser, også for barna i disse familiene. Som flere høringsinstanser påpeker, er disse barnefamiliene fra før overrepresenterte blant lavinntektsfamilier.

Selv om etterbetalingen av barnetrygd har økonomisk betydning for barnefamiliene som får den, skiller den seg fra løpende utbetaling av barnetrygd, som skal bidra til å dekke noen av de løpende utgiftene familiene har til å forsørge barna. På etterbetalingstidspunktet vil barnet allerede være forsørget for perioden som er gått. Videre har etterbetaling av barnetrygd betydning i en begrenset periode (en midlertidig høyere inntekt i det andre året) og gis i form av et engangsbeløp.

Asylsøkere og personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, herunder barnefamilier, ivaretas økonomisk i mottakssystemet gjennom

stønadsordninger. Utlendingsdirektoratet (UDI) utbetaler i dag et forskudd på stønad til beboere med barn på asylmottak tilsvarende barnetrygd, fram til NAV har ferdigbehandlet søknaden om barnetrygd. En innstramming i ordningen med etterbetaling vil i utgangspunktet ikke få konsekvenser for beboerne under oppholdet i asylmottak fordi basisstønadsbeløpet som utbetales uansett vil være høyere enn barnetrygden.

Fordrevne fra Ukraina mottar også ulike ytelser til livsopphold, som introduksjonsstønad og eventuell sosialhjelp til livsopphold, se Prop. 90 L (2022–2023) punkt 15.2, hvor det gis en gjennomgang av hvilke økonomiske ytelser til livsopphold fordrevne fra Ukraina kan ha rett til. De vil også motta løpende barnetrygd, så snart vilkårene for dette er oppfylt.

Samlet sett tilsier dette at barna som berøres særskilt, er ivaretatt gjennom andre ordninger, slik at deres levestandard skal være sikret på en forsvarlig måte fra myndighetenes side, uten dagens etterbetalingsregler.

Det er her, som ved andre tiltak som kan ha konsekvenser for barn, nødvendig å veie ulike hensyn opp mot hverandre. Barnets beste skal tillegges stor vekt ved vurderingen av konsekvenser ved lovforslag som påvirker dem. Innstramming av regelen om etterbetaling av barnetrygd vil særlig kunne påvirke økonomien til barnefamilier med midlertidig kollektiv beskyttelse negativt, og har slik sett betydning for barna i disse familiene. Samtidig har Norge mottatt en høy andel fordrevne fra Ukraina sammenlignet med våre naboland. Dette er en ny situasjon som setter både mottakssystemet, bosettingen og kapasiteten i mange kommuner under press. Presset er ikke et avgrenset spørsmål om finansiering, men er også knyttet til tilgang på ressurser og kapasitet i tjenestene. Sterke samfunnsmessige hensyn tilsier derfor at det gjennomføres tiltak som kan utjevne ankomsten til Norge til nivåer mer på linje med våre naboland. Etter departementets vurdering vil lovendringen, sammen med andre tiltak, være egnet til å dempe ankomstene av fordrevne fra Ukraina.

Hensynet til barn på gruppenivå, dvs. alle barn i Norge, trekker også i samme retning. Dersom tiltak slik det er foreslått ikke settes i verk, kan konsekvensene bli at mange barn i Norge får redusert sine rettigheter og velferdstilbud på grunn av press i kommunene. Over tid vil det kunne bli krevende for kommuner å levere gode tjenester til innbyggerne, både til fordrevne fra Ukraina og alle andre. Konsekvensen av dette kan bli betydelig, og presset på kommunen og

velferdstilbudet må derfor begrenses til et bærekraftig nivå.

Det tas sikte på å fastsette egnede overgangsregler som reduserer negative konsekvenser for familier som har rett til etterbetaling av barnetrygd.

Forslaget om å stramme inn muligheten til å etterbetale barnetrygd, herunder for personer med kollektiv beskyttelse, er etter departementets syn forenlig med Grunnloven § 104, barnekonvensjon og kravet om at barnets beste skal vektlegges som et grunnleggende hensyn.

Barnets rett til økonomisk trygghet mv. etter blant annet grunnloven § 104, barnekonvensjonen og ØSK anses å være ivaretatt. Reguleringen som foreslås ligger innenfor statens handlingsrom. De overordnede kravene til et forsvarlig velferdstilbud overholdes samlet sett.

11.6.3 Ulike grupper som blir berørt av opphevelse av bestemmelsen om etterbetaling i barnetrygdloven

Barnetrygd for barn som fødes i Norge utbetales som hovedregel automatisk i samsvar med bestemmelsen i barnetrygdloven § 14 første ledd. Det betyr at mor i de fleste tilfeller ikke trenger å sette fram krav om barnetrygd, men automatisk får tilsendt et vedtak fra NAV. Det må bare gis tilbakemelding hvis opplysningene i vedtaket er feilaktige. Det kan være tilfeller som av ulike årsaker ikke plukkes opp av den automatiske løsningen. Dette kan skyldes tekniske årsaker, manuelle feil eller feil i informasjonen fra folkeregisteret eller sykehusene. Barnetrygdloven § 11 forutsetter at det er satt fram et krav. Bestemmelsen benyttes følgelig ikke når NAV selv oppdager feil ved den automatiske tilståelsen av barnetrygd. Når slike tilfeller oppdages, vil NAV etter dagens praksis etterbetale barnetrygd fra måneden etter at barnet er født, uavhengig av når feilen oppdages.

For andre følger det av bestemmelsens andre ledd at det må søkes om barnetrygd når:

- Barnets mor ikke er registrert som bosatt i Norge etter folkeregisterloven.
- Barnet er eldre enn seks måneder når rett til barnetrygd inntreffer.
- Det foreligger rett til å motta utvidet barnetrygd etter barnetrygdloven § 9.
- Retten til barnetrygd skal vurderes etter EØS-avtalens regler eller regler i andre trygdeavtaler.

I tilfeller der det søkes om opphold på midlertidig grunnlag, herunder kollektiv beskyttelse, settes

det i praksis alltid fram søknad om barnetrygd. Det vil også være andre tilfeller der det er nødvendig å søke om barnetrygd, for eksempel der en annen person enn barnets mor overtar omsorgen for barnet og følgelig også retten til barnetrygd.

Dersom bestemmelsen om etterbetaling i barnetrygdloven § 11 andre ledd oppheves, vil retten til etterbetaling av barnetrygd i opptil tre år som utgangspunkt falle bort. En slik endring vil få betydning for personer som av ulike grunner ikke søker om barnetrygd og/eller utvidet barnetrygd så snart retten til ytelsen inntreffer.

Ved opphør av bestemmelsen, vil det i hovedsak være personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, som vil bli berørt. I tillegg vil også andre med midlertidig oppholdstillatelse bli berørt, for eksempel utenlandske arbeidstakere eller studenter.

Andre tilfeller som kan bli berørt, er noen typer EØS-saker. Med dagens regelverk er det for eksempel tilfeller hvor Norge utbetaler full barnetrygd for perioder tilbake i tid, selv om Norge er sekundærland. Dette gjøres fordi primærlandet etter sin lovgivning ikke har regler om etterbetaling og Norge da kompenserer mottakerne av barnetrygd for dette.

En tredje gruppe berørte, er forsørgere som i forbindelse med et samlivsbrudd, dødsfall eller foreldretvist ikke søker om barnetrygd med en gang. I slike livsendringssituasjoner kan det være at disse personene ikke får områdd seg i tide, at de ikke er kjent med at de må søke NAV om ytelsene, eller at de avventer søknad inntil en situasjon er avklart, for eksempel hvor barnet skal bo. AVdir opplyser at denne gruppen hovedsakelig omfatter foreldre som unnlater å søke i forbindelse med barns flytting mellom dem, og enslige forsørgere som søker etter at vilkårene for utvidet barnetrygd er oppfylt.

Endringsforslagene i denne proposisjonen er ikke ment å få betydning for rettstilstanden knyttet til uriktige avslag og rettsanvendelsesfeil. Etterbetalingsregelen i barnetrygdloven § 11 benyttes ikke i forbindelse med gjenopptakelse av vedtak grunnet feilpraktisering tilbake i tid. Det anses derfor ikke å være behov for noen unntaksbestemmelse om etterbetaling for disse tilfellene.

11.6.4 Ny hovedregel om etterbetaling

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å oppheve dagens regel i barnetrygdloven § 11 andre ledd om etterbetaling i opptil tre år. I stedet foreslås en ny hovedregel om etterbetaling etter mønster av blant annet folke-

trygdloven § 22-13 tredje ledd, ved at det gis rett til barnetrygd for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene var oppfylt i denne perioden. Det vises til lovforslaget barnetrygdloven § 11 andre ledd.

Formålet med innstramningen er både å bidra til å redusere ankomstene av fordrevne fra Ukraina til et bærekraftig nivå og mer på linje med de andre nordiske landene, men også å gjøre reglene om etterbetaling mer sammenlignbare med reglene i annet regelverk for kontantytelser. Etter departementets vurdering bør det fortsatt være en generell regel for alle om etterbetaling for en viss, men kortere, periode, for å dekke de ulike behov som gjør seg gjeldende, for eksempel slik at en får områdd seg etter samlivsbrudd eller dødsfall.

Etter departementets syn er det viktig at nye regler om etterbetaling i størst mulig grad er sammenlignbare med øvrige regler for etterbetaling i annet regelverk for kontantytelser, som folketrygdloven, kontantstøtteleven og forskotteringsloven, se punkt 11.6.1 og nedenfor under punkt 11.6.5. Det gir mer ensartete regler, og forutsigbarhet for brukerne. Videre vil like regler gjøre det lettere administrativt håndterbart for NAV, og en vil unngå situasjoner der det vil være krevende for NAV å forklare hvorfor tilsynelatende like tilfeller behandles ulikt. Det bør også tilstrebes at reglene fortsatt skal være enkle.

11.6.5 Unntaksregel i særlige tilfeller

Etter departementets vurdering er det viktig å ha regler som ivaretar den enkeltes rettsikkerhet i situasjoner der vedkommende selv ikke kan lastes for feilen, eller ikke er i stand til å ivareta sine interesser. Det har i høringsrunden ikke kommet høringsinnspill som endrer departementets syn. Departementet opprettholder derfor forslaget i høringsnotatet, og foreslår at det innføres en unntaksregel etter mønster av folketrygdloven § 22-13 syvende ledd. Det innebærer at barnetrygd vil kunne gis for et tidsrom på opptil tre år før søknadstidspunktet i tilfeller der den som har rett til ytelsen ikke tidligere har vært i stand til å sette fram krav, eller dersom det er på det rene at forsinkelsen med å sette fram krav skyldes misvisende opplysninger fra NAV. Det vises til lovforslaget barnetrygdloven § 11 nytt tredje ledd første punktum.

En unntaksregel i barnetrygdloven etter mønster av blant annet folketrygdloven § 22-13 syvende ledd, vil etter departementets syn være en sikkerhetsventil som ivaretar den stønads-

berettigede i særlige tilfeller. Det er etter departementets syn viktig å ha regler som ivaretar den enkeltes rettsikkerhet i situasjoner der vedkommende selv ikke kan lastes for feilen, for eksempel der NAV har gitt misvisende opplysninger, eller der vedkommende ikke er i stand til å ivareta sine interesser, for eksempel ved alvorlig sykdom eller skade. Kontantstøtteleven og forskotteringsloven har langt på vei sammenlignbare bestemmelser, og en tilsvarende bestemmelse i barnetrygdloven vil føre til mer ensartete regler. Bestemmelsen er ikke ment å innebære endringer i rettstilstanden knyttet til disse situasjonene.

11.6.6 Presisering av når rett til barnetrygd oppstår ved flytting til Norge for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at det i barnetrygdloven § 4 nytt femte ledd presiseres når rett til barnetrygd oppstår ved flytting til Norge for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 andre ledd. Forslaget støttes av *LO*, som mener situasjonen vil bli mer sammenlignbar med situasjonen for andre som har søkt asyl i Norge, og av *AVdir*, som mener det er hensiktsmessig å innføre like regler for asylsøkere. Det vises til lovforslaget barnetrygdloven § 4 nytt femte ledd.

Departementet opprettholder videre forslaget om at regelen får anvendelse for de som har fått sin første midlertidige oppholdstillatelse fra og med 7. desember 2023, dvs. fra samme dato som regjeringen gjorde det kjent at det blir iverksatt tiltak med formål å blant annet bidra til et mer bærekraftig nivå på ankomstene, inkludert endringer i ordningen om etterbetaling av barnetrygd. *Jussformidlingen Bergen* mener hensynet til forutberegnelighet for den enkelte søker tilsier at endringen bør gis virkning fra iverksettelsestidspunktet og ikke kunngjøringstidspunktet.

Formålet med den nye bestemmelsen er å klargjøre når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses bosatt i riket etter barnetrygdloven § 4, som er utgangspunktet for retten til barnetrygd. Etter gjeldende rett er det ingen egne bestemmelser for når rett til barnetrygd oppstår ved flytting til Norge for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 andre ledd. Etter gjeldende praksis gis imidlertid de fordrevne fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse rett til å søke om etterbetaling i opptil

tre år tilbake i tid dersom oppholdstillatelsen forlenges utover ett år.

Presiseringen klargjør at barn som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 andre ledd, anses bosatt i Norge først fra kalendermåned den første midlertidige, ettårige oppholdstillatelsen utløper. Situasjonen blir med det mer sammenlignbar med situasjonen for andre som har søkt asyl i Norge, se barnetrygdloven § 4 fjerde ledd, som vil ha rett til barnetrygd fra måneden etter at det er gitt en oppholdstillatelse på mer enn 12 måneder. Videre betyr det at det klarlegges at vilkårene for rett til barnetrygd ikke har vært oppfylt fram til dette tidspunktet. Etterbetaling på opptil tre måneder etter den nye etterbetalingsregelen, se punkt 11.6.4, kan etter dette først gis ved forsinket kravsfremsettelse i etterkant av at bosattkravet er oppfylt, forutsatt at vilkårene har vært oppfylt i perioden. Det gis altså ikke barnetrygd for perioden før måneden etter utløpet av den første ettårige oppholdstillatelsen.

Etter departementets vurdering er det viktig at endringen i bosettingskravet gis virkning allerede fra tidspunktet for offentliggjøringen av forslaget, dvs. 7. desember 2023, og viser til at ordningen som hittil har vært gjeldende, kan gi et økonomisk insentiv for å flytte til Norge. Et senere virkningstidspunkt for endringen i bosettingsregelen, vil kunne innebære en risiko for en økning i ankomsttall fram til ikrafttreddelsen, da flere vil kunne ønske å sikre seg barnetrygd etter den gamle regelen. Det vil ikke være i tråd med formålet om å redusere ankomstene av fordrevne fra Ukraina, jf. også ressurs hensyn og innvandringsregulerende hensyn.

Redd Barna ber i sin høringsuttalelse om at barn som har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse skal regnes som bosatt ved innvilgestidspunktet for oppholdstillatelsen, og at de skal ha rett til barnetrygd fra samme tidspunkt. Departementet viser til at det i denne proposisjonen ikke legges fram forslag til endringer i hovedregelen i barnetrygdloven § 4 første ledd om at rett til barnetrygd foreligger fra innflytting til Norge, når det på dette tidspunktet er sannsynlig at oppholdet vil overstige 12 måneder, dvs. et krav om lovlig opphold i mer enn 12 måneder. Dette vilkåret ligger følgelig fortsatt fast.

De foreslåtte lovendringene i bosettingskravet og også i etterbetalingsreglene har gjort det nødvendig å vurdere egnede overgangsregler. Med egnede overgangsregler vil forslagene til lovendringer etter departementets vurdering ikke innebære noen form for grunnlovsstridig tilbakevirkning etter Grunnloven § 97, eller være et ufor-

holdsmessig inngrep etter artikkel 1 i Protokoll 1 til den europeiske menneskerettskonvensjon – EMK P1-1 eller ØSK artikkel 9. Departementet opprettholder på denne bakgrunn forslaget i høringsnotatet om at det gis adgang til å gi nærmere overgangsregler. Det vises til lovvedtaket post XIII nr. 4.

Departementet viser ellers til at trygdeforordningen artikkel 4 inneholder et likebehandlingsprinsipp, som må hensyntas der det er aktuelt. Bestemmelsen lyder: «Med mindre det er fastsatt noe annet i denne forordning, skal personer som omfattes av denne forordning, ha samme rettigheter og plikter etter en medlemstats lovgivning som denne medlemstats borgere.» Vernet gjelder alle som omfattes av trygdeforordningens personkrets, se artikkel 2. Trygdeforordningen får blant annet anvendelse på statsborgere i en medlemsstat, på statsløse personer og flyktninger som er bosatt i en medlemsstat og som er eller har vært undergitt en eller flere medlemsstats lovgivning, og på deres familiemedlemmer og etterlatte. Innenfor Norden innebærer Nordisk konvensjon om trygd artikkel 3 og 4 at personkretsen utvides. Tilsvarende gjelder for Østerrike, Nederland og Luxembourg som følge av bilaterale avtaler.

11.6.7 Vern mot diskriminering

Grunnloven § 98 andre ledd slår fast at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Bestemmelsen gir et selvstendig og generelt diskrimineringsvern, og er ikke knyttet til bestemte diskrimineringsgrunnlag. Et generelt og selvstendig diskrimineringsvern følger også av SP artikkel 26. Det vises til gjennomgangen ovenfor under punkt 4. Diskrimineringsbestemmelsene i de øvrige konvensjonene er begrenset til å gjelde diskriminering innenfor konvensjonsrettighetenes anvendelsesområde. Under alle konvensjonene vil det imidlertid være nødvendig å ta stilling til om det foreligger en forskjellsbehandling av likeartede tilfeller, og om forskjellsbehandlingen er knyttet til et diskrimineringsgrunnlag. For at en slik forskjellsbehandling skal være lovlig, må den følge et legitimt formål, og den må være nødvendig og forholdsmessig. Det samme må legges til grunn for tolkningen av begrepet diskriminering i barnekonvensjonen, og forskjellsbehandling som har et saklig formål, som er egnet og nødvendig for å oppnå dette formålet, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor individet som blir forskjellsbehandlet, vil ikke utgjøre forskjellsbehandling. Etter *UNICEF Norges* mening inne-

bærer lovforslaget forskjellsbehandling fordi man ønsker å anse flyktninger som er bosatt under kollektiv midlertidig beskyttelse for «tidligst som bosatt i riket fra og med kalendermåneden etter utløpet av sin ettårige oppholdstillatelse».

Departementet viser til at forslaget til presisering av bosattkravet i barnetrygdloven § 4 nytt femte ledd knytter seg til barn som har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. utlendingsloven § 34 andre ledd, eller barn av personer som har fått slikt opphold, og vil implisitt innebære en særbehandling av personer som er fordrevet fra Ukraina. Siden forslaget gjelder personer som har et bestemt oppholdsgrunnlag, legger departementet til grunn at det aktuelle diskrimineringsgrunnlag vil være oppholdsstatus.

Som nevnt under punkt 11.6.6 er det etter departementets vurdering behov for å presisere når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses bosatt i riket etter barnetrygdloven § 4, som er utgangspunktet for retten til barnetrygd. Bosattvurderingen etter barnetrygdloven § 4 første ledd er knyttet til om barnet og/eller omsorgspersonen på nærmere vilkår har oppholdt seg eller skal oppholde seg i Norge i mer enn 12 måneder. Retten til barnetrygd foreligger fra innflytting til Norge når det på dette tidspunkt er sannsynliggjort at oppholdet vil overstige 12 måneder, og det dreier seg om et lovlig opphold, jf. barnetrygdloven § 4 andre ledd. Personer som

omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 andre ledd, har ikke rett til barnetrygd ved ankomst til Norge, fordi oppholdstillatelsen er på akkurat 12 måneder, og altså ikke tilstrekkelig for å gi rett til barnetrygd. Etter gjeldende praksis gis imidlertid de fordrevne fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse rett til å søke om etterbetaling i opptil tre år tilbake i tid dersom oppholdstillatelsen forlenges utover ett år.

Forslaget om å presisere når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses bosatt i riket, klargjør at rett til barnetrygd ikke foreligger før måneden etter utløpet av den første ettårige oppholdstillatelsen og innebærer en endring og innstramming av gjeldende praksis. Situasjonen blir med det mer sammenlignbar med situasjonen for andre som har søkt asyl i Norge, se barnetrygdloven § 4 fjerde ledd, som vil ha rett til barnetrygd fra måneden etter at det er gitt en oppholdstillatelse på mer enn 12 måneder. Videre betyr det at det klarlegges at vilkårene for rett til barnetrygd ikke har vært oppfylt fram til dette tidspunktet. Departementet vurderer på denne bakgrunn at særbehandlingen har et legitimt formål, er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende, og at den derfor ikke vil utgjøre diskriminering i strid med forbudene i Grunnloven og konvensjonene omtalt ovenfor.

12 Opplæringsloven og barnehageloven

12.1 Innledning og bakgrunn

Stortinget vedtok 7. juni 2022 å innføre tre midlertidige endringer i opplæringsloven og to midlertidige endringer i barnehageloven, jf. Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*. De midlertidige reglene i opplæringsloven og barnehageloven gjaldt opprinnelig til 1. juli 2023.

Stortinget vedtok 2. juni 2023 å forlenge de midlertidige endringene i opplæringsloven og barnehageloven til 1. juli 2024, jf. Prop. 90 L (2022–2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*, Innst. 363 L (2022–2023) og Lovvedtak 71 (2022–2023).

12.2 Gjeldende rett

12.2.1 Grunnloven, opplæringsloven og barnehageloven

Det følger av Grunnloven § 109 at barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Barns rett til utdanning følger også av folkerettslige forpliktelser, blant annet barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1.

Alle barn i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller seks år, og til de har fullført det tiende skoleåret, jf. opplæringsloven § 2-1. Retten til grunnskoleopplæring gjelder uavhengig av det enkelte barnets oppholdsstatus og bostedingsstatus. Det er kommunen som har ansvaret for å tilby grunnskoleopplæring til alle barn som oppholder seg i kommunen, også i mottak. Retten til grunnskoleopplæring skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen en måned (se nærmere om midlertidig frist på tre måneder i punkt 12.2.2). Retten til videregående opplæring for ungdom, ofte omtalt som ungdomsretten, er regulert i opplæringsloven § 3-1. I motsetning til grunnskoleopplæringen, har ungdom ingen plikt til å delta i eller gjennomføre videregående opplæring.

Barnehageloven § 16 gir barn rett til barnehageplass i den kommunen der det er bosatt.

Nyankomne barn har etter søknad rett til barnehageplass først når opphold er innvilget og familien er bosatt i en kommune.

Statsforvalteren fører tilsyn med at skoler og barnehager følger regelverket. Statsforvalteren kan påpeke pliktbrudd og gi veiledning.

Departementet viser til nærmere redegjørelse for det generelle regelverket i Grunnloven, opplæringsloven og barnehageloven som fremkommer av Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022–2023).

12.2.2 Midlertidige tilpasninger i opplæringsloven

Det er innført tre midlertidige endringer i opplæringsloven som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina.

Den absolutte fristen for når retten til fullverdig grunnskoleopplæring skal oppfylles, er utvidet fra én til tre måneder, jf. § 2-1 andre ledd andre punktum. Kravet om at retten skal oppfylles så raskt som mulig, er ikke endret.

Det er også innført en hjemmel for at departementet kan gi forskrift om forlengelse av tremånedersfristen dersom det er nødvendig i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina, jf. § 2-1 andre ledd tredje punktum. Denne forskriftshjemmelen er ennå ikke tatt i bruk.

I tillegg er det innført unntak fra kravet til elevens eller foresattes samtykke for at særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever gis i egne grupper, klasser eller skoler, jf. femte ledd sjette punktum i både §§ 2-8 og 3-12. Unntaket fra kravet til samtykke gjelder dersom opplæring gjennom særskilt organisert tilbud er nødvendig for å gi nyankomne elever et forsvarlig opplæringstilbud i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina.

Departementet viser til nærmere redegjørelse for de midlertidige tilpasningene i opplæringsloven, se Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022–2023).

12.2.3 Midlertidige tilpasninger i barnehageloven

Det er innført en midlertidig hjemmel i barnehageloven § 14 fjerde ledd som åpner for at departementet kan gi forskrift om midlertidig godkjenning ved etablering av barnehager og barnehageplasser for å dekke et midlertidig behov som følge av at det kommer svært mange fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina. Det er videre innført en midlertidig hjemmel i barnehageloven § 19 tredje ledd som åpner for at departementet kan gi forskrift om tilskudd til drift av midlertidige barnehager og barnehageplasser som er godkjent med hjemmel i § 14 fjerde ledd. Midlertidig forskrift om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig tilskudd for enklere bosetting av fordrevne fra Ukraina og flyktninger, trådte i kraft 1. august 2023.

Departementet viser til nærmere redegjørelse og begrunnelse for de midlertidige tilpasningene i barnehageloven i Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022–2023).

12.3 Forslaget i høringsnotatet

12.3.1 Opplæringsloven

Departementet foreslo å videreføre endringen av fristen for når retten til et fullverdig opplærings tilbud i grunnskolen senest skal oppfylles, fra en til tre måneder, jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd andre punktum.

Departementet foreslo å videreføre hjemmelen for å gi forskrift om ytterligere fristforlengelse, jf. § 2-1 andre ledd siste punktum.

Departementet foreslo å videreføre unntaket fra kravet til elevens eller foresattes samtykke for at særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever gis i egne grupper, klasser eller skoler, jf. femte ledd siste punktum i både §§ 2-8 og 3-12.

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det er krav i opplæringsloven som nå er særlig vanskelige å oppfylle, eller som er til hinder for kommunenes evne til å gi et fullverdig opplæringstilbud.

12.3.2 Barnehageloven

Departementet foreslo å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om midlertidig godkjenning av barnehager og barnehageplasser som opprettes for å dekke et midlertidig behov som følge av at det kommer svært mange fordrevne barn under

opplæringspliktig alder fra Ukraina, jf. barnehageloven § 14 fjerde ledd. Departementet foreslo også å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om midlertidig tilskudd til drift av slike barnehager og barnehageplasser, jf. barnehageloven § 19 tredje ledd.

Departementet foreslo en ny forskriftshjemmel i barnehageloven § 14 femte ledd om at departementet kan gi forskrift om midlertidig unntak fra reglene om selvstendig rettssubjekt i § 7 a første ledd for barnehager som er midlertidig godkjent etter § 14 fjerde ledd.

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det er behov for midlertidige tilpasninger i reglene om godkjenning av barnehager. Departementet ba også om høringsinstansenes syn på om det er øvrige krav i barnehageloven som nå er særlig vanskelige å oppfylle, eller som er til hinder for kommunenes evne til å gi et fullverdig barnehagetilbud.

12.4 Høringsinstansenes syn

12.4.1 Opplæringsloven

16 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å videreføre de midlertidige reglene i opplæringsloven. Forslaget støttes av de fleste høringsinstansene, blant dem *KS, Nordland fylkeskommune, Statsforvalteren i Innlandet og Unio*, samt flere fylkeskommuner og kommuner, blant andre Oslo og Bergen. *KS* viser blant annet til at både evalueringen fra Proba og *KS'* kontakt med sektoren taler for at reglene styrker muligheten for bosetting, og derfor bør videreføres.

Utdanningsforbundet, Redd Barna og Oslo voksenopplæring støtter ikke forslagene. De viser blant annet til at det er negativt dersom barn og unge går uten et opplæringstilbud over lengre tid. De mener dette særlig gjelder nyankomne mellom 16 og 18 år hvor det kan være ulike oppfatninger om det er fylkeskommunen eller kommunen som har ansvar for opplæringen. Utdanningsforbundet mener at det snart to år etter krigsutbruddet begynner å bli mer og mer problematisk å omtale de ulike unntakene fra og svekkelsene av opplæringsloven og barnehageloven, som midlertidige, og at langvarige unntak kan åpne for varige svekkelser av barn og unges rettigheter. Utdanningsforbundet ønsker en gjennomgang av de midlertidige endringene der det legges til grunn at situasjonen vil ha en mer langvarig karakter.

Ingen høringsinstanser har uttalt at de er kjent med at det er andre krav i opplæringsloven som

nå er vanskelig å oppfylle. *Landsgruppen av Helse- sykepleiere* uttaler at kommunen bør ha en form for tilsynsmyndighet med midlertidige barnehager eller skoletilbud, blant annet for å sikre at det er tilstrekkelig med personale og at deres kompetanse er god nok for å ivareta barn som har opplevd ekstra belastninger.

12.4.2 Barnehageloven

Det er elleve høringsinstanser som har uttalt seg om forslagene i barnehageloven. Forslaget om å videreføre de midlertidige forskriftshjemlene om midlertidig godkjenning av barnehager og midlertidig tilskudd, støttes av de fleste høringsinstansene som har uttalt seg om det. Blant disse er *Buskerud fylkeskommune*, *Bergen kommune*, *KS*, *Unio* og *Hovedorganisasjonen KA (Kirkens arbeidsgiverorganisasjon)*. *Redd Barna* støtter ikke forslaget, og mener bestemmelsen åpner opp for at nye barnehager ikke er forsvarlige, ikke har stort nok areal eller ikke har et godt nok pedagogisk tilbud med tilstrekkelig bemanning til å ivareta barna på en god måte, og at dette vil være i strid med barnets beste-prinsippet. *Utdanningsforbundet* har en generell uttalelse om at det er problematisk å omtale unntakene i opplæringsloven og barnehageloven som midlertidige to år etter krigsutbruddet, og at langvarige unntak kan åpne for varige svekkelser av barn og unges rettigheter. *Utdanningsforbundet* ønsker en gjennomgang av de midlertidige endringene der det legges til grunn at situasjonen vil ha en mer langvarig karakter.

Det er fem høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å innføre en ny midlertidig forskriftshjemmel i barnehageloven om at departementet kan gi forskrift om midlertidig unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt i § 7 a første ledd for barnehager som er midlertidig godkjent. Forslaget støttes av *Statsforvalteren i Innlandet*, *Skien kommune* og *Ullensaker kommune*. *Ullensaker kommune* viser til at forslaget vil kunne gi mer fleksibilitet for kommunene, og at det vil bli lettere for private aktører å bidra i etableringen av midlertidige barnehageplasser. *Utdanningsforbundet* ser at det kan være nødvendig i akutte situasjoner med unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt, men savner en diskusjon av hvor lang tid disse barnehagene skal få unntak fra kravet. *Hovedorganisasjonen KA* støtter forslaget, men viser til at barnehager eid av sokn i Den norske kirke uansett vil være unntatt kravet om selvstendig rettssubjekt med forslaget til endringer i barnehageloven som var på høring til 1. februar.

Det er to høringsinstanser som har uttalt seg om behovet for ytterligere endringer i regelverket. *Ullensaker kommune* mener det ikke er behov for midlertidige endringer i godkjenningsordningen for barnehager. Denne kommunen kan heller ikke se at det er andre krav i barnehageloven som er særlig vanskelig å oppfylle eller som er til hinder for et fullverdig barnehagetilbud. Det vises til at regelverket om pedagog- og bemanningsnormen åpner for dispensasjon i dag, og at det er spesielt viktig for barna fra Ukraina at det er tilstrekkelig og kompetent personale. *Statsforvalteren i Innlandet* uttaler at det i tilbakemeldingen fra kommunene i hovedsak er mangel på personell og lokaler som oppgis som de største utfordringene for kommunene. *Landsgruppen av Helse- sykepleiere* uttaler at kommunen bør ha en form for tilsynsmyndighet med midlertidige barnehager eller skoletilbud, blant annet for å sikre at det er tilstrekkelig med personale og at deres kompetanse er god nok for å ivareta barn som har opplevd ekstra belastninger.

12.5 Departementets vurderinger

12.5.1 Videreføring av midlertidige tilpasninger i opplæringsloven

Følgeevalueringen fra Proba viser at kommunene har hatt nytte av de midlertidige tilpasningene i opplæringsloven. I følgeevalueringen svarte 13 av de 104 kommunene som responderte at kommunen har benyttet utvidet frist til å etablere et undervisningstilbud. På spørsmål om hvilken betydning denne utvidelsen av fristen har hatt for kommunens kapasitet til å ta imot flyktninger, svarer syv kommuner at det har hatt en del betydning, mens fem kommuner svarer at det har hatt litt betydning.

Når det gjelder unntaket fra krav om samtykke der hvor kommunen organiserer særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, svarte en av fire at de hadde tatt i bruk unntaket, mens en av to ikke hadde det. En av fire svarte «vet ikke».

Utdanningsforbundet ønsker en gjennomgang av de midlertidige endringene der det legges til grunn at situasjonen vil ha en mer langvarig karakter. Departementet er enig i at situasjonen med høye ankomster av fordrevne fra Ukraina ikke er ny lenger, og det må forventes at kommunene er bedre forberedt på å ta imot nyankomne elever i tiden fremover enn i første fase. Samtidig tilsier antall ankomster av fordrevne fra Ukraina hittil og prognosene for 2024 at det er sannsynlig at det fort-

satt vil være et jevnt høyt antall ankomster av fordrevne i tiden fremover og at dette vil legge ytterligere press på kommunene og fylkeskommunene. Usikkerheten og presset på kommunene taler for å ha en viss fleksibilitet i regelverket. Departementet vil understreke at selv om fristen på tre måneder videreføres, er den klare hovedregelen fortsatt at opplæringen skal starte så raskt som mulig. Det foreslås ingen endringer i denne regelen. At opplæringen skal starte så raskt som mulig innebærer i praksis at kommunen må starte å gi opplæring selv om kommunen ikke umiddelbart kan tilby et fullverdig tilbud i tråd med alle bestemmelsene i opplæringsloven. De delene av opplæringen som kommunen har kapasitet til å tilby, skal iverksettes suksessivt. Reglene skal altså ikke forstås slik at kommunene har tre måneder på seg før de gir barna opplæring; kommunen er pliktig til å komme i gang med den opplæringen kommunen klarer, så raskt som mulig. Ettersom regelen fortsatt er at barna skal få opplæring så raskt som mulig, åpnes det ikke for at kommuner kan utsette å gi opplæring lenger enn nødvendig. Departementet har tillit til at kommunene som mottar fordrevne ukrainske barn, gjør sitt ytterste for å gi dem et godt opplæringstilbud raskt, og at de ikke vil bruke utvidelsen av den absolutte fristen til å utsette å gi barna opplæringen de har krav på. Departementet mener det er behov for å videreføre de midlertidige endringene i opplæringsloven. Departementet vil samtidig understreke at hvis situasjonen blir langvarig, vil departementet gjøre nye vurderinger av hvorvidt de midlertidige reglene bør videreføres.

Stortinget vedtok 5. juni 2023 ny opplæringslov (lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa). Den nye opplæringsloven med forskrifter skal etter planen tre i kraft fra 1. august 2024. Frem til ny lov trer i kraft gjelder dagens opplæringslov av 1998 med forskrifter. Reglene om rett til opplæring for nyankomne og om opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler er en videreføring av bestemmelser fra den någjeldende opplæringsloven. Departementet foreslår at de midlertidige tilpasningene i opplæringsloven videreføres også i den nye loven når denne trer i kraft.

12.5.2 Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven

Departementet har som utgangspunkt at de ordinære reglene bør gjelde så langt som mulig, også i ekstraordinære situasjoner. Regelverket for opplæring har noe fleksibilitet og muligheter for tilpasninger etter lokale forhold. I tillegg innebærer

de midlertidige tilpasningene som ble innført at regelverket, særlig for grunnskolen, er gjort ytterligere fleksibelt og åpent for tilpasninger som følge av utviklingen i Ukraina.

Utdanningsdirektoratet (Udir) har gjennomført kartlegginger av det tilbudet som gis til fordrevne ungdommer fra Ukraina i regi av fylkeskommunene. Kartleggingene viser at tilbud gis i alle fylker, det er variert og det er både tilbud iht. rettigheter i opplæringsloven og ulike typer innføringstilbud utenom opplæringsloven i påvente av plass i videregående. Udirs kartlegginger viser til at det er ulike oppfatninger om kommunen eller fylkeskommunen har ansvar for å gi norskopplæring til ungdommer i alderen 16 til 18 år. Begrunnelsen for dette er at disse tidligere hadde rett til opplæring etter introduksjonsloven, men de er ikke lenger omfattet av integreringsloven som trådte i kraft 1. januar 2021.

Departementet er ikke enig i at det er uklare ansvarsforhold for nyankomne mellom 16 og 18 år. Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring. Det stilles ikke krav om å være registrert bosatt i Folkeregisteret for rett til grunnskole og videregående opplæring før fylte 18 år. For de ungdommene som bor i mottak og har rett til videregående opplæring, vil det være den fylkeskommunen hvor mottaket ligger som har ansvaret for å oppfylle retten til opplæring.

Departementet har gjort to omfattende vurderinger av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven, jf. Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022–2023). Departementets vurdering er at det per i dag fortsatt ikke fremstår å være nødvendig med ytterligere endringer i regelverket. Departementet viser særlig til vurderingen av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven som fremkommer av Prop. 90 L (2022–2023), se punkt 12.5.2. Departementet vil fortløpende vurdere behovet for ytterligere tilpasninger i regelverket, og særlig opp mot en situasjon med ekstraordinært høye ankomsttall av fordrevne. Se nærmere om vurdering av behovet for ytterligere endringer i opplæringsloven som kan bidra til at flere kommer i arbeid i punkt 12.5.5.

12.5.3 Videreføring av midlertidige tilpasninger i barnehageloven

Departementet foreslår å videreføre de midlertidige forskriftshjemlene i barnehageloven §§ 14 fjerde ledd og 19 tredje ledd. Formålet med forskriftshjemlene er å legge til rette for tidsavgrensede godkjenninger av barnehager og barnehage-

plasser i en periode der det er behov for å raskt etablere midlertidige tilbud uten at kommunene er forpliktet til å utbetale tilskudd for plassene også når behovet opphører. Ny forskrift med hjemmel i de midlertidige bestemmelsene trådte i kraft 1. august 2023. I 2023 ble syv barnehager midlertidig godkjent etter forskriften.

Departementet mener det fortsatt bør åpnes for midlertidig godkjenning av ordinære barnehager, og viser i hovedsak til begrunnelsen for reglene som omtalt i Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022–2023). De fleste høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget om å videreføre reglene. Til Utdanningsforbundets høringsinnspill om at det åpnes for langvarige svekkelser av tilbudet, vil departementet vise til at antall ankomster av fordrevne fra Ukraina hittil i 2023 og prognosene for 2024 tilsier at det er sannsynlig at det fortsatt vil være et jevnt høyt antall ankomster av fordrevne i tiden fremover og at dette vil legge ytterligere press på kommunene om å tilby barnehageplasser. Av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen til Proba, har 30 prosent oppgitt at de opplever at kapasiteten i barnehagene i noen eller i stor grad har vært en barriere for økt bosetting. På spørsmål om dersom det i 2023 skulle bosettes tre til fire ganger flere flyktninger fra Ukraina i kommunene, sammenliknet med 2022, svarer nærmere 65 prosent at kapasiteten helt klart eller trolig ville vært en barriere for å ta imot fordrevne fra Ukraina i en slik situasjon. Departementet mener det derfor fortsatt er behov for å videreføre de midlertidige reglene.

Departementet vil for øvrig bemerke at de midlertidige forskriftshjemlene om tidsavgrenset godkjenning og tilskudd til barnehager, ikke åpner for unntak fra øvrige regler i barnehageloven. Hjemlene gir kun anledning til å godkjenne barnehager for en tidsavgrenset periode, med tilhørende tilskudd som tilsvarer lengden på godkjenningen. Dermed gjelder også de ordinære reglene for tilsyn med barnehager, for barnehager som er midlertidig godkjent.

12.5.4 Vurdering av behov for ytterligere midlertidige tilpasninger i barnehageloven

12.5.4.1 Forslag til midlertidig forskriftshjemmel om unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt for midlertidig godkjente barnehager

Departementet har vurdert om det er behov for ytterligere tilpasninger i barnehageloven. Det

fremgår av barnehageloven § 7 a første ledd at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Dette gjelder ikke for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern blant annet eier ordinære barnehager med til sammen færre enn 30 barn, jf. § 7 a tredje ledd bokstav a. I den midlertidige forskriften om midlertidig godkjenning av barnehager, er det åpnet for at kommunen etter søknad kan fatte vedtak om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig godkjenning av utvidelse av godkjente ordinære barnehager. Forskriften er hjemlet i de midlertidige reglene i barnehageloven §§ 14 fjerde ledd og 19 tredje ledd.

I forbindelse med høringen av forslag om videreføring av de midlertidige reglene i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, se Prop. 90 L (2022–2023), fikk departementet innspill om behov for midlertidig unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt for private barnehager. Departementet vurderer at det kan være hensiktsmessig å åpne for at det kan gis regler om midlertidig unntak fra dette kravet for barnehageeiere med normalt færre enn 30 barn i barnehagene, som har fått innvilget midlertidig utvidelse av godkjente barnehager og som øker antallet barnehageplasser utover 30 barn. Dette vil også kunne bidra til at flere barnehageeiere ønsker å søke om midlertidig utvidelse av barnehagen og dermed opprette flere barnehageplasser. Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget til ny forskriftshjemmel, men forslaget støttes av dem som har uttalt seg. Til Utdanningsforbundets høringsinnspill, vil departementet bemerke at eventuelle forskriftsregler om unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt ikke vil kunne åpne for unntak utover lengden på den midlertidige godkjenningen. Det er i dag forskriftsfestet i midlertidig forskrift 27. juni 2023 om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig tilskudd for enklere bosetting av fordrevne fra Ukraina og flyktninger § 1, at slik godkjenning ikke kan gis for lenger enn tre år.

Departementet foreslår etter dette en midlertidig forskriftshjemmel i barnehageloven § 14 femte ledd som innebærer at departementet kan gi forskrift om unntak fra reglene i barnehageloven § 7 a for ordinære barnehager som har fått midlertidig godkjenning etter forskrift med hjemmel i § 14 fjerde ledd.

12.5.4.2 Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i barnehageloven

Som omtalt i Prop. 90 L (2022–2023) har kommunene tidligere oppgitt utfordringer med å få tak

i nok personell og personell med rett kompetanse. I spørreundersøkelsen til Proba, har også flere kommuner kommentert at de midlertidige reglene fungerer godt, men at de ikke er tilstrekkelige. Enkelte kommenterer at det bør åpnes for unntak fra bemannings- og arealnormer. Departementet vil vise til at de ordinære reglene i barnehageloven med tilhørende forskrifter i utgangspunktet er relativt fleksible. For eksempel er dispensasjonsadgangen fra bemanningsnormen i barnehageloven § 26 vid nok til at det kan legges vekt på flyktnings situasjonen i vurderingen. Det samme gjelder dispensasjonsadgangen fra pedagognormen i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3. Departementet vurderer også at unntaksbestemmelsen i barnehageloven § 27 tredje ledd om unntak fra kravet til norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage gir nok handlingsrom til at barnehageeiere kan få tak i personale.

Departementet har vurdert om det kan være aktuelt å gjøre tilpasninger i reglene om godkjenning av barnehager etter barnehageloven § 14, jf. § 6. I tidligere svar på oppdrag 24. mars 2022 om utredning av behovet for tilpasninger i reglene for barnehage og opplæring for å avhjelpe konsekvensene av flyktnings situasjonen, har Utdanningsdirektoratet uttalt at det er viktig at godkjenningsordningen ligger fast, da den danner grunnlaget for og sikrer at barna får et forsvarlig tilbud i samsvar med loven. Departementet er i utgangspunktet enig i at godkjenningsordningen bør ligge fast og at endringer i denne kan få flere utilsiktede konsekvenser på lengre sikt. Som Utdanningsdirektoratet har vist til, kan blant annet endringer i arealnormen i etterkant av en godkjenning medføre at barna ikke blir sikret tilstrekkelig med areal som godkjenningen er ment å gi dem, kommunen kan få mindre mulighet til å sikre at barna får en barnehageplass i samsvar med barnehageloven gjennom godkjenningen, det kan bli vanskeligere å føre tilsyn med om barnehagene oppfyller kravene i barnehageloven og det kan gi mindre kontroll over tilskuddet til de private barnehagene. For å få kontroll over arealet i barnehagene kan det også medføre at kommunene alltid vil stille vilkår når de godkjenner barnehager. Departementet mener derfor i utgangspunktet at det ikke bør gjøres midlertidige unntak fra kravene til godkjenning av barnehager. Det er ingen høringsinstanser som har uttalt at det er behov for endringer i disse reglene. Departementet viser også til at arealnormen som er gitt i Rundskriv F-08-06, er veiledende og kan fravikes av kommunen etter en konkret vurdering.

Departementet vil for øvrig vise til omtalen av fleksibiliteten i det ordinære regelverket i Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022–2023).

Det har ikke kommet frem i høringen at det er et behov for ytterligere endringer i barnehageloven. Departementet vurderer at det per nå ikke er behov for ytterligere endringer i barnehageloven, utover forslaget som omtalt i punkt 12.5.4.1 over.

12.5.5 Vurdering av behov for ytterligere endringer i opplæringsloven og barnehageloven som kan bidra til at flere kommer i arbeid

Departementet har vurdert særskilt om det er mulig å gjøre ytterligere endringer i opplæringsloven og barnehageloven som kan bidra til at flere kommer i arbeid. Regelverket legger etter departementets vurdering til rette for at så mange som mulig, både ungdommer og voksne, skal fullføre grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen, og få kompetanse som arbeidslivet trenger. Departementet vil også vise til ny opplæringslov som er vedtatt i Stortinget, se Prop. 57 L (2022–2023), hvor det innføres en rekke utvidelser i rettighetene til videregående opplæring som skal bidra til at flere, både ungdommer og voksne, kan bestå videregående opplæring og få kompetanse som arbeidslivet trenger. Dette inkluderer blant annet rett til videregående opplæring frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, og styrking av retten til omvalg og påbygging til generell studiekompetanse. Det innføres også en rett til yrkesfaglig rekvalifisering, som innebærer en rett til fag- og yrkesopplæring for personer som har en studiekompetanse eller en yrkeskompetanse fra før. Dette vil gjøre det mulig for flere å fullføre en opplæring de har startet på, men av ulike årsaker avbrutt, eller ta et relevant fagbrev og få kompetanse som arbeidslivet trenger. Med ny lov vil voksne ha rett til realkompetansevurdering både på videregående og på nivået under, og dette vil sammen med innføring av modulisert opplæring i utvalgte lærefag legge til rette for at flere får tilgang på den opplæringen de trenger for å oppnå ønsket sluttkompetanse. Endringene vil samlet sett bidra til at den enkelte får muligheten til å ha en ny og oppdatert kompetanse, som kan tilfredsstille både samfunnets behov for arbeidskraft og den enkeltes ønsker for arbeidslivet. For øvrig vil de planlagte endringene i reglene om hvem som kan ansettes i lærerstilling, etter departementets vurdering ikke påvirke muligheten til å jobbe i utdanningssektoren med lærer-

utdanning fra Ukraina, ettersom godkjenningsordningen ved utdanning fra andre land, ikke er berørt av dette forslaget (se Prop. 62 L (2023–2024) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)* kap. 2.6.1.).

Retten til barnehageplass er viktig både av hensyn til barnet selv og av hensyn til foreldrenes deltakelse i arbeidslivet. For nyankomne barn inntrer retten til barnehageplass når barnet er bosatt i en kommune og etter søknad. De midlertidige reglene som er innført, se over i punkt 12.5.3, innebærer at kommunene kan legge til rette for flere barnehageplasser i en situasjon med økt press på barnehage tilbudet. Departementet mener dette vil bidra til at flere fordrevne fra Ukraina får mulighet til å delta i arbeidslivet.

Mange nyankomne voksne har kompetanse som kan være nyttig i barnehage, skole og skolefritidsordning (SFO). Departementet mener regelverket ikke er til hinder for at nyankomne voksne kan jobbe i sektoren. For å være lærer i skolen, eller pedagogisk leder eller styrer i barnehage, er det krav til kompetanse som er regulert i opplæringsloven og barnehageloven. Personer som ikke fyller kompetansekravene for tilsetting,

eller som ikke har fått godkjent sin utdanningsbakgrunn, kan tilsettes midlertidig som lærer i skolen. Barnehager har også adgang til å gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og kravet om norskferdigheter. I de fleste tilfeller, selv for de med godkjent lærerutdanning, vil det på kort sikt være mest aktuelt å tilsettes som assistent. Det er anledning til å tilsette som assistent i både barnehage og skole. For tilsetting i SFO er det ikke fastsatt verken kompetansekrav eller krav om godkjenning av utdanning.

Flere kompetansetiltak er under utvikling for å gi nyankomne bedre innsikt i og kunnskap om norsk barnehage og skole, med den hensikt å både gjøre de som gjennomfører mer attraktive for tilsetting og å sette dem bedre i stand til å fungere godt i norske barnehager og skoler. Det pågår også arbeid med å legge til rette for at relevant kompetanse blant nyankomne blir tilgjengelig og kjent for barnehager og skoler som har kompetansebehov. Samtidig tar departementet også initiativ til kompetansetiltak for å bygge relevant kompetanse ute i barnehagene og skolene.

Departementets vurdering er at det per i dag ikke fremstår nødvendig med ytterligere endringer i regelverket.

13 Helselovgivningen

13.1 Innledning og bakgrunn

For å kunne håndtere en situasjon der et høyt antall fordrevne fra Ukraina kommer til Norge for å søke beskyttelse, er det vedtatt midlertidige lovbestemmelser i helselovgivningen. Bestemmelsene gir departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i helselovgivningen, blant annet retten til vurdering av henvisninger til spesialisthelsetjenesten innen 10 virkedager, retten til fornyet vurdering og retten til individuell plan, kontaktlege og koordinator. Bestemmelsene oppheves 1. juli 2024.

13.2 Gjeldende rett

13.2.1 Om rettigheter til helse- og omsorgstjenester for fordrevne fra Ukraina

Fordrevne fra Ukraina som søker om beskyttelse i Norge, vil anses som asylsøkere fra søknaden er registrert og frem til de får vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse. Som asylsøkere blir de medlemmer i folketrygden med en begrenset trygdedekning inntil endelig vedtak er fattet, jf. forskrift om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer, gitt med hjemmel i folketrygdloven § 2-16. Den begrensede trygdedekningen (medlemskapet) gir blant annet rett til stønad ved helsetjenester etter bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 5. Dette innebærer at asylsøkere skal betale vanlig egenandel for helse- og omsorgstjenester, på linje med personer som er medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge.

Med medlemskap i folketrygden har asylsøkere «fulle rettigheter» til nødvendig helsehjelp fra kommunen og spesialisthelsetjenesten etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2, jf. § 2 bokstav b i forskrift 16. desember 2011 nr. 1255 om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket, gitt med hjemmel i pasient- og brukerrettighetsloven § 1-2.

Som asylsøkere med medlemskap i folketrygden skal utgifter til sykehusopphold dekkes

av folketrygden, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 5-3 andre ledd. Det betyr at de ikke skal betale for behandlingen selv, på linje med personer som er medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge.

Asylsøkere med medlemskap i folketrygden har rett til å stå på liste hos fastlege, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 c.

Asylsøkere i statlig mottak eller som har tilbud om opphold i statlig mottak, har ikke krav på omsorgstjenester etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd, med mindre de er bosatt i kommune i henhold til særlig avtale mellom utlendingsmyndighetene og den enkelte kommune, jf. § 6 i forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket.

Fordrevne fra Ukraina som har fått innvilget vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse med (minst) ett års varighet, regnes som medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge etter folketrygdloven § 2-1. De har samme rettigheter til å motta helse- og omsorgstjenester og stønad til dekning av utgiftene som andre personer som er medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge. De har også rett til å stå på liste hos fastlege.

13.2.2 Midlertidige hjemler til å gjøre unntak fra rettigheter og plikter

Midlertidige bestemmelser i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 b gir departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i helselovgivningen. Det kan gjøres unntak blant annet fra retten til å få vurdert en henvisning til spesialisthelsetjenesten innen 10 virkedager, retten til fornyet vurdering i spesialisthelsetjenesten, reglene om fastsettelse av frist for når nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten senest skal tilbys, retten til å få nødvendig helsehjelp uten opphold ved brudd på denne fristen og spesialisthelsetjenestens plikt til å kontakte Helfo ved fristbrudd. Videre kan det gjøres unntak fra reglene om rett til valg av

behandlingssted, individuell plan, kontaktlege, koordinator og barnekoordinator.

Bestemmelsene gir ikke adgang til å gjøre unntak fra plikt og rett til grunnleggende helse- og omsorgstjenester som øyeblikkelig hjelp og nødvendige helse- og omsorgstjenester. De gir heller ikke adgang til å gjøre unntak fra plikt til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Adgangen til å gjøre unntak er begrenset til situasjoner der det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at den kommunale helse- og omsorgstjenestens og spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides. I vurderingen av om antallet ankomster fra Ukraina er tilstrekkelig høyt til at det kan gjøres unntak, må det ses hen til det antall asylsøkere og flyktninger som ellers ankommer Norge. Det må dreie seg om ankomster av et slikt omfang at dette gjør det nødvendig med unntak fra rettighetsbestemmelser for å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides. Om antallet ankomster gjør det nødvendig med unntak, vil bero på en konkret vurdering av situasjonen.

Videre må det vurderes konkret hvilke av de opplistede rettighetsbestemmelser det skal gjøres unntak fra. Her må det legges vekt på hvilke pasient- og brukergrupper som særlig vil rammes dersom det fastsettes unntak, og hvor viktig den konkrete rettighetsbestemmelse er for å sikre nødvendige og forsvarlige tjenester.

Eventuelle unntak fra rettighetsbestemmelser skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå de formålene som unntakene begrunnes med. Ved vurderingen av om det skal gjøres unntak må det også vurderes om formålet kan oppnås ved iverksetting av andre mindre inngripende tiltak. Det er lagt til grunn at unntak gitt med hjemmel i disse bestemmelsene i utgangspunktet skal gjelde for befolkningen generelt, og ikke være begrenset til fordrevne fra Ukraina. Det må imidlertid vurderes om et unntak kan begrenses til enkelte pasient- eller brukergrupper som antas å ha mindre behov for den aktuelle rettigheten det unntas fra.

Behovet for unntak må vurderes fortløpende. Dersom det ikke lenger er behov for å gjøre unntak, må unntaket oppheves.

Hjemlene har ikke vært benyttet til nå. Bestemmelsene oppheves 1. juli 2024.

13.3 Forslaget i høringsnotatet

Helsedirektoratet fikk 22. september 2023 i oppdrag å vurdere om det er behov for å videreføre de midlertidige hjemlene til å gjøre helt eller delvis unntak fra rettigheter og plikter i helselovgivningen etter 1. juli 2024, og om det er behov for å innføre nye midlertidige hjemler. Direktoratet ble bedt om å hente inn nødvendig informasjon som grunnlag for sine vurderinger fra regionale helseforetak, statsforvaltere og kommuner.

I sitt svar på oppdraget 6. oktober 2023 anbefalte direktoratet å videreføre de midlertidige bestemmelsene. Direktoratet anbefalte ikke å gjøre ytterligere endringer i dagens bestemmelser.

På bakgrunn av direktoratets vurderinger foreslo Helse- og omsorgsdepartementet i høringsnotatet å videreføre de midlertidige bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 b til 1. juli 2025. Bestemmelsene gir departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte rettigheter og plikter i helselovgivningen.

Departementet foreslo ikke endringer utover en videreføring av bestemmelsene, men ba om høringsinstansenes syn på om kapasitetsutfordringene i helsesektoren vil bli mindre om det gjøres midlertidig unntak fra retten til å stå på liste hos fastlege, og/eller enkelte unntak fra retten til helt eller delvis vederlagsfrie tjenester fra den offentlige tannhelsetjenesten.

13.4 Høringsinstansenes syn

Det er 18 høringsinstanser som har gitt innspill på forlengelse av midlertidige hjemler i helselovgivningen. Blant annet *Helsedirektoratet*, *KS*, *Statsforvalteren i Innlandet* og *Bergen kommune* uttaler at de støtter departementets forslag. *Barneombudet* gjentar «tidligere standpunkt om at de ubrukte lovhjemlene gir grunn til å stille spørsmål ved om de er nødvendige».

Utover dette handler høringsinnspillene hovedsakelig om spørsmålet i høringsnotatet om kapasitetsutfordringene i helsesektoren vil bli mindre om det gjøres midlertidig unntak fra retten til å stå på liste hos fastlege, og/eller enkelte unntak fra retten til helt eller delvis vederlagsfrie tjenester fra den offentlige tannhelsetjenesten.

13.4.1 Om forlengelse av midlertidige hjemler

Flere høringsinstanser fremhever at en forlengelse av midlertidige hjemler ikke kan gå på bekostning av forsvarlige tjenester, nødvendig helsehjelp og den enkeltes rettssikkerhet. *Helse-tilsynet* skriver at det allerede er adgang for kommunene til å gjøre reduksjon i tjenester så lenge tjenestene ikke blir uforsvarlige. Helsetilsynet skriver videre:

Vi påpeker også at plikt til å yte forsvarlige tjenester ikke kan ses adskilt fra organisatoriske rammer. Noen av rettighetene som omfattes er viktige rettssikkerhetsgarantier og sentrale når det gjelder å sørge for at pasienter får forsvarlig behandling. Plikten til å yte forsvarlige tjenester kan ikke ses adskilt fra de prosessuelle og organisatoriske rammene som skal understøtte forsvarlighet i tjenestene. Vi advarer derfor fremdeles mot å forstå de nevnte bestemmelsene som kun prosessuelle og organisatoriske rettigheter. Fravikelse av sentrale pasient- og brukerrettigheter – også for en kort periode – medfører risiko for alvorlige og uønskede konsekvenser for pasienter.

Flere instanser påpeker at det ideelle er at regelverket er utformet på en slik måte at det tar høyde for ekstraordinære situasjoner, og at det da ikke vil være behov for midlertidige hjemler.

Legeforeningen skriver:

Legeforeningen vil igjen fremheve viktigheten av at vi har en lovgivning som står seg også i mer uventede situasjoner. Helsetjenesten, og regelverket som regulerer den, må ha kapasitet og rom for å kunne håndtere situasjoner utenom det normale. Utviklingen internasjonalt, der vi opplever mer urolige tider, tilsier at helseberedskapen bør styrkes heller enn at man lempet på de kravene man stiller til tjenestene.

13.4.2 Om midlertidig unntak fra retten til å stå på liste hos fastlege

Det er bred enighet blant høringsinstansene om at fastlegene allerede er presset på kapasitets- og rekrutteringsutfordringer. De fleste instansene påpeker at fordi kommunene fremdeles vil ha ansvaret for å gi sine innbyggere nødvendig helsehjelp, vil det å innføre unntak for fordrevne ukrainere fra å stå på fastlegeliste, bare medføre

en større belastning et annet sted i kommunehelsetjenesten. De fleste fremhever at etter spørnelsen etter legevaktjenester trolig vil øke.

Helsedirektoratet er blant de høringsinstansene som påpeker at kommunen uansett vil ha plikt til å sørge for nødvendig helsehjelp til deres innbyggere:

Å gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege for flyktninger fra Ukraina vil dermed ikke avlaste kommunene i deres sørgeforansvar, men flytte utfordringen fra fastlegeordningen over til de øvrige delene av kommunens helse- og omsorgstjeneste.

Legeforeningen skriver:

Legeforeningen har en økende bekymring for kapasiteten og situasjonen i både primær – og spesialisthelsetjenesten. Departementet synes fortsatt ikke å ta med i vurderingen at den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og særlig fastlegeordningen, allerede er under sterkt press. Kapasiteten i fastlegeordningen er fremdeles for lav, og vil ikke løses ved midlertidig unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege.

Landsgruppen av helsesykepleiere skriver:

De beskrevne helsebehovene vil ikke forsvinne selv om tilgangen til fastlege fjernes. I stedet må de dekkes av andre tjenester og ofte forskyves belastningen til akutt tjenester, som legevakt eller akuttmottak. Et alternativ kan være å tilby tilrettelagte kommunale helse-tjenester i perioden før fastlege tilbys, beskrevet som tverrfaglige flyktningehelseteam i nasjonal veileder (*Helsedirektoratet*, 2022). Flere kommuner har etablert slike tjenester, men bemanningen må økes hvis tilgang på fastlege forsvinner. Det er viktig at lege er del av et slikt tilbud for å sikre at det kan rekvireres eller henvises til utredning og behandling. Fordelen med slike team er at de innehar spesialkompetanse på migrasjonshelse. Ulempen med å ikke få tildelt fastlege er at man mister muligheten til langvarig oppfølging og økt risiko for manglende dokumentasjon og feilbehandling. Det er allerede lang ventetid på å få tildelt fastlege i mange kommuner, som hindrer tilgang til nødvendig helsehjelp. Vi tror kapasitetsmangel i helsesystemet må løses på andre måter enn å fjerne rettigheten til fastlege.

13.4.3 Om midlertidig unntak fra retten til helt eller delvis vederlagsfrie tjenester fra den offentlige tannhelsetjenesten

Det er særlig *Vestfold og Telemark fylkeskommuner* og *KS* som har gitt høringsinnspill til spørsmålet om kapasitetsutfordringene i helsesektoren vil bli mindre om det gjøres midlertidig unntak fra retten til helt eller delvis vederlagsfrie tjenester fra den offentlige tannhelsetjenesten. Fylkeskommunene bemerker mye av det samme og kan oppsummeres gjennom innspillet til *Vestfold fylkeskommune*:

De fleste pasienter fra Ukraina har et stort behov for tannhelsetjenester, og manglende behandling kan føre til store smerter. Den offentlige tannhelsetjenesten følger tannhelsetjenesteloven og gir et tannhelsetilbud til de fra Ukraina som inngår i de prioriterte grupper. Tannhelsetjenesten har presset kapasitet, og pasienter fra Ukraina krever mye ressurser. Komplekse og omfattende behandlinger bør vurderes i lys av alvorlighetsgrad, nytte og ressursbruk. Pasientene har ofte opplevd store traumer og har psykiske utfordringer som fører til tidkrevende behandling. I tillegg er det opprettet fem nye asylmottak i Vestfold fylke i 2023, slik at det nå er beboere i til sammen seks mottak som har rett på akuttbehandling. Dette medfører at det er behov for tolketjenester, men ofte også beroligende medisiner, eller i de mest alvorlige tilfellene behandling i narkose. Dette har betydelige konsekvenser for tidsbruk og kostnader da fylkeskommunen må kjøpe narkosetjenester av Sykehuset i Vestfold.

Telemark fylkeskommune skriver at samarbeid med private aktører er en viktig forutsetning for å avlaste offentlig tannhelsetjeneste, og for å unngå nedprioritering av andre pasientgrupper.

KS skriver at det ikke kommer klart nok frem i høringsnotatet hvilke konkrete grupper som skal omfattes av unntaket fra helt eller delvis vederlagsfrie tannhelsetjenester.

13.5 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om å videreføre de midlertidige bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 b. Departementet foreslår at de midlertidige bestemmelsene videreføres til 1. juli 2026, se punkt 7.1. Bestemmelsene gir

departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte rettigheter og plikter i helselovgivningen.

Det kom et høyt antall fordrevne fra Ukraina i 2022 og 2023 (ca. 72 000). Prognosene viser at vi må forvente fortsatt høye ankomsttall i 2024. UDIs scenariorapport fra mars 2024 løfter fram et scenario med ankomster mellom 20 000 og 40 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i 2024 som sannsynlig. Samtidig er situasjonen i Ukraina uforutsigbar, og ankomsttallene for 2024 er usikre. UDIs scenariorapport skisserer tre scenarioer, der det høyeste scenarioet tilsier at det kan komme 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2024.

Tall fra helsetjenesten ved Nasjonalt ankomstsenter på Råde viser at svært mange av de fordrevne fra Ukraina har behov for en eller annen form for kontakt med helsetjenesten ved ankomst til Norge. Det ser også ut til at behovet for helsetjenester er relativt høyt i denne populasjonen også etter bosetting. Dette gjør at belastningen på helsetjenesten allerede er stor i en del kommuner. Med fortsatt høye ankomsttall vil helsetjenesten bli satt under et økende press. Selv om det ikke har vært behov for å benytte de midlertidige lov hjemlene til nå, kan den samlede belastning på helsetjenesten bli for stor når tjenestene skal ivareta behovene til de som allerede er bosatt og i tillegg et fortsatt høyt antall nye ankomster.

Departementet opprettholder også forslaget om å ikke foreslå endringer utover en videreføring av dagens bestemmelser. Etter departementets vurdering er det ikke behov for ytterligere hjemler for å gjøre unntak fra rettigheter og plikter etter helselovgivningen. De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, mener det ikke vil løse kommunenes utfordringer å innføre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege. Siden kommunene fortsatt vil ha ansvar for å gi nødvendig helsehjelp, vil et slikt unntak kunne føre til større belastning et annet sted i den kommunale helsetjenesten.

Når det gjelder kapasiteten i den offentlige tannhelsetjenesten og spørsmålet om det er behov for å foreslå en midlertidig hjemmel til å gjøre unntak fra retten til hel eller delvis vederlagsfri tannhelsetjeneste fra den offentlige tannhelsetjenesten, viser departementet til forslaget som var på høring til 11. mars 2024 om å innføre et krav om fem års botid i Norge for rett til nødvendige tannhelsetjenester for personer mellom 19 og 24 år med midlertidig oppholdstillatelse i Norge. Departementet kan ikke se at det er behov for en lov hjemmel til å gjøre ytterligere unntak fra rettigheter på dette feltet.

14 Plan- og bygningsloven

14.1 Innledning og bakgrunn

Stortinget vedtok 7. juni 2022 å innføre midlertidige endringer i plan- og bygningsloven, jf. Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*. De midlertidige reglene gjaldt opprinnelig til 1. juli 2023.

Stortinget vedtok 2. juni 2023 å forlenge de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven til 1. juli 2024, jf. Prop. 90 L (2022–2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*, Innst. 363 L (2022–2023) og Lovvedtak 71 (2022–2023).

14.2 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven er sentral for å skaffe tilstrekkelig kapasitet til innkvartering, bolig, barnehage og skoler. Loven har ikke egne særregler som sikrer raskere prosesser ved kriser eller ekstraordinære situasjoner. Er det for eksempel behov for å ta i bruk en idrettshall til asylmottak, et kontorlokale til skole, en hytte til bolig eller tilsvarende, krever dette søknad om tillatelse og ofte også dispensasjon fra plan. Dette gjelder selv om den endrede bruken er ment å være kortvarig for å dekke et akutt behov.

Stortinget har vedtatt midlertidige regler i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10. Etter plan- og bygningsloven § 20-9 (beredskapsbestemmelsen) kan kommunene gjøre unntak fra krav om søknad om tillatelse for bygninger som skal brukes til innkvartering av asylsøkere og andre utlendinger som Utlendingsdirektoratet gir botilbud til, omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, barnehage, skole og boliger. Plan- og bygningsloven § 20-10 regulerer saksbehandling etter beredskapsbestemmelsen i § 20-9.

For nærmere omtale av gjeldende rett, herunder omtale av de midlertidige reglene, vises det til Prop. 107 L (2021–2022) punkt 12.5 og Prop. 90 L (2022–2023) punkt 13.5.

14.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre de midlertidige reglene i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10. Departementets vurdering er at de midlertidige bestemmelsene gir kommunene tilstrekkelig fleksibilitet, også ved høye ankomsttall. De midlertidige reglene ble derfor foreslått videreført uten endringer.

14.4 Høringsinstansenes syn

Det er syv høringsinstanser som har uttalt seg til forslaget. *Kommunene Bergen, Oslo og Skien, Akershus fylkeskommune, Utlendingsdirektoratet og KS* støtter forslaget om videreføring.

Oslo kommune mener det vil gi økt forutsigbarhet dersom de midlertidige bestemmelsene i plan- og bygningsloven kan gis en varighet på to år, i stedet for ett år. Videre mener kommunen det er behov for at bostøtteleven endres, slik at alle som bosettes i boliger etablert i tråd med midlertidige endringer i plan- og bygningsloven med forskrift kan motta statlig bostøtte.

Akershus fylkeskommune understreker betydningen av at boliger og anlegg for personer som søker beskyttelse er av tilfredsstillende kvalitet. Fylkeskommunen opplever i dag at kvalitet på boliger og boområder er under press. Boliger for personer som søker beskyttelse bør etter deres vurdering ikke ha dårligere forutsetninger enn andre boliger.

Advokatforeningen støtter i det vesentligste forslaget om å videreføre § 20-9. De foreslår at kravet til gjennomføringsplan i den midlertidige forskriften justeres noe, slik at det er mulig for å sende inn en gjennomføringsplan som viser ansvarsområdene og tiltaksklasse ved anmodningen, uten at ansvarshavende er fastsatt før eventuelt unntak etter § 20-9 er innvilget. Advokatforeningen foreslår videre at dersom kommuner innvilger unntak, må gjennomføringsplanen kompletteres med ansvarlige foretak før det gis igangsettings-tillatelse. Advokatforeningen foreslår videre at kravet i forskriften om bekreftelse fra relevant

offentlig myndighet på at unntaket er «nødvendig» presiseres, slik at det fremgår hva som skal være nødvendig. Advokatforeningen støtter forslaget om å videreføre § 20-10.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har hatt god erfaring med de bestemmelsene som har relevans for UDI. De har likevel erfart at enkelte kommuner avslår søknad etter plan- og bygningsloven § 20-9 på grunn av manglende kapasitet til å yte tjenester (helsetjenester m.m.). Dette kan potensielt føre til utfordringer for mottakskapasiteten, og UDI ber departementet vurdere om plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10 bør tydeliggjøres i forhold til hvilke kriterier som kan begrunne et avslag, eventuelt at § 20-9 justeres.

14.5 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre de midlertidige reglene i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10. Reglene gir kommunene økt handlingsrom til å gjøre helt eller delvis unntak fra plan- og bygningsloven. Departementet foreslår å videreføre de midlertidige reglene til 1. juli 2026.

Det er usikkert hvor lenge krigen i Ukraina vil vare. Det er dermed stor usikkerhet knyttet til utviklingen av ankomstsituasjonen fremover. Departementet vurderer derfor at det fortsatt er behov for å videreføre de midlertidige beredskapsbestemmelsene.

Departementet minner om at det ved svært høye ankomster, er anledning til å få bistand fra Rådet for bygg- og anleggsberedskap til å sette i stand boliger eller bygge nye. Rådet for bygg- og anleggsberedskap er rådgivende organ for Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) i spørsmål om bygg- og anleggsberedskap. Rådet inngår i NFDs beredskapsorganisasjon ved kriser, og består av faste medlemmer fra de landsdekkende firmaene innen bygg- og anleggsnæringene og fra bransjeorganisasjoner etter forslag fra firmaene og organisasjonene selv. Rask gjennomføring av et slikt arbeid forutsetter at den midlertidige beredskapshjelmelen i plan- og bygningsloven videreføres.

14.5.1 Vurdering av behovet for endringer

Departementet er enig med Akershus fylkeskommune i at boliger for personer som søker beskyttelse, skal oppfylle samme kvalitetskrav som andre boliger. Dersom de midlertidige reglene brukes til å gi unntak for varige boliger,

følger det også av regelverket at kravene i byggt teknisk forskrift gjelder fullt ut.

Departementet har så langt ikke mottatt henvendelser eller tilbakemeldinger om at kravene som stilles til boligkvalitet hindrer at bygg kan settes i stand og brukes til bosetting av flyktninger. Modulhus som plasseres midlertidig, kan leveres i tråd med kravene som byggt teknisk forskrift setter. Dersom det oppstår behov for å bygge nytt, har næringen selv opplyst at dette er enkle bygg som kan oppføres i tråd med byggt teknisk forskrift. Departementet mener derfor det ikke er behov for endringer på dette punkt.

Så langt det er mulig mener departementet at de ordinære prosessene i plan- og bygningsloven bør brukes. Det er opp til den enkelte kommune å ta stilling til om det er grunnlag for å gi unntak etter de midlertidige reglene. Eventuelle avslag skal være saklig begrunnet med bakgrunn i forhold som reguleres av plan- og bygningsloven. Departementet har tillit til at kommunen gjør gode og riktige vurderinger. Vi kan derfor ikke se at det er behov for å presisere plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10 med tanke på hvilke kriterier som kan begrunne et avslag, slik Utlendingsdirektoratet foreslår.

Departementet er enig med Oslo kommune om at noe lengre varighet av de midlertidige beredskapsreglene vil gi bedre forutsigbarhet, og foreslår at reglene gir varighet til 1. juli 2026.

Innspillet til kommunen om bostøtte, er et forhold som departementet følger opp i dialog med Husbanken.

Advokatforeningen har foreslått at det gjøres justeringer i kravet til gjennomføringsplan som skal sendes inn ved eventuelt unntak for å oppføre varige boliger. Departementet bemerker at kravet til gjennomføringsplan reguleres i den midlertidige forskriften til § 20-9. Selve forskriften har ikke vært omfattet av felleshøringen om videreføring av midlertidige lovendringer. Departementet tar med innspillet fra Advokatforeningen ved vurderingen av om det er behov for eventuelle justeringer av forskriften.

Advokatforeningen har videre anbefalt at krav om «nødvendig» i § 20-9 presiseres, slik at det fremgår hva som skal være nødvendig.

Departementet viser blant annet til Prop. 107 L (2021–2022) punkt 12.5 og Prop. 90 L (2022–2023) punkt 13.5, hvor dette er nærmere omtalt. Beredskapsbestemmelsen gir ikke private rettskrav på at kommunen skal gi unntak. Unntak for å kunne etablere mottak, omsorgssentre, barnehage og undervisning forutsetter anmodning fra offentlige myndigheter, enten kommunal, fylkeskommunal

eller statlig. For mottak kan det være Utlendingsdirektoratet. For barnehage eller undervisning så vil dette kunne være kommunen selv. Private tilbydere som skal avlaste eller supplere offentlige myndigheter, er etter bestemmelsen forpliktet til å legge fram enten en vurdering eller bekreftelse fra relevant offentlig myndighet om at det er nødvendig å få unntak fra plan- og bygningsloven, eksempelvis for å kunne sikre tilstrekkelig mottakskapasitet.

Etter departementets vurdering er det ikke behov for å endre eller utvide dagens midlertidige lovbestemmelser. De midlertidige bestemmel-

sene gir, slik departementet vurderer det, kommunene tilstrekkelig fleksibilitet, også ved høye ankomsttall. Vi opprettholder derfor forslaget om at bestemmelsene videreføres uten endringer.

Etter departementets vurdering reiser ikke de midlertidige reglene spørsmål etter Grunnloven, menneskerettsloven eller Norges folkerettslige forpliktelser. Rettssikkerheten til naboer, gjennboere og andre berørte er etter departementets oppfatning tilstrekkelig ivaretatt ved at forvaltningsloven gjelder, jf. også plan- og bygningsloven § 1-9.

15 Husleieloven

15.1 Innledning og bakgrunn

Det ordinære tilbudet av private og kommunale utleieboliger bør benyttes så langt det lar seg gjøre for å bosette flyktninger. I 2022 og 2023 ble mange flyktninger bosatt i private leieboliger. Kommunene er avhengige av det private leiemarkedet for å få bosatt flyktninger. Mobilisering av private utleiere er derfor fortsatt viktig for å fremskaffe flere boliger til flyktninger. Den midlertidige beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven § 20-9 åpner for at det kan gjennomføres midlertidige tiltak i strid med arealplaner, blant annet tidsbegrenset bruksendring av fritidsbolig til bolig. Dette bidrar til at fritidsboliger kan tas i bruk til å bosette flyktninger. Ifølge tall fra SSB finnes det nærmere 450 000 fritidsboliger i Norge. En del av disse har god kvalitet, og er plassert i nærheten av skoler, barnehager og andre tjenestetilbud.

For å fremskaffe flere utleieboliger vedtok Stortinget i mai 2023 forslag til en midlertidig bestemmelse i husleieloven § 9-3 a. Bestemmelsen gir unntak fra lovens krav om minstetid ved utleie av fritidsbolig som tas i bruk til bolig. I en spørreundersøkelse, som ble sendt til kommunene kort tid etter at bestemmelsen trådte i kraft, svarte 18 prosent (totalt 36 kommuner) at de har eller kommer til å leie inn fritidsboliger. 36 prosent svarte nei. 42 prosent svarte at det er usikkert/ikke besluttet om kommunen kommer til å leie inn fritidsbolig.

15.2 Gjeldende rett

Avtaler om leie av fritidsbygg til boligformål omfattes av husleieloven, jf. lovens § 1-1. Adgangen til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig er regulert i husleieloven § 9-3 første ledd. Hovedregelen er at det ikke er «adgang til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig for kortere tid enn tre år». Gjeldende rett er nærmere omtalt i Prop. 90 L (2022–2023) punkt 14.2.

Fra 2. juni 2023 ble det innført et midlertidig unntak i husleieloven § 9-3 a som gir mulighet til å inngå avtale om utleie av fritidsbolig som bolig med minstetid på ett år. Et vilkår for å benytte unntaket er at fritidsboligen er godkjent til bruk som bolig etter plan- og bygningslovgivningen. Det betyr at kommunen må ha gitt unntak fra krav om søknad for tidsbestemt bruksendring fra fritidsbolig til bolig etter beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10. At fritidsboligen må være godkjent etter den midlertidige hjemmelen i plan- og bygningsloven gir en ekstra sikkerhet for leietaker om at fritidsboligen har visse kvaliteter.

Unntaket i husleieloven gjelder alle leietakere, og er ikke begrenset til flyktninger. Videre gjelder unntaket kun ved utleie av fritidsbolig, og ikke vanlig leiebolig. Departementet gjør oppmerksom på at husleieloven i dag åpner for at minstetiden kan settes til ett år i tilfeller hvor utleier leier ut del av egen bolig (typisk sokkelleilighet) og utleieren bor i samme hus. Det samme gjelder der kommunene disponerer bolig som de leier ut til vanskeligstilte på boligmarkedet.

15.3 Forslaget i høringsnotatet

Det midlertidige unntaket i husleieloven oppheves 1. juli 2024. For å imøtekomme det ekstraordinære behovet for utleieboliger, og støtte kommunenes arbeid med å bosette flyktninger, foreslo departementet å videreføre den midlertidige bestemmelsen i husleieloven § 9-3 a til 1. juli 2025. Det ble ikke foreslått endringer i lovbestemmelsen.

15.4 Høringsinstansenes syn

Det er to høringsinstanser som har uttalt seg til forslaget. *Bergen kommune* og *Skien kommune* støtter forslaget.

15.5 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre den midlertidige bestemmelsen i husleieloven § 9-3 a som åpner for å inngå tidsbestemt leiekontrakt med minstetid på ett år ved utleie av fritidsbolig som tas i bruk til bolig. Den midlertidige bestemmelsen foreslås videreført til 1. juli 2026. Formålet med videreføringen er å fremskaffe nok utleieboliger ved boligmangel som følge av at det kommer mange fordrevne fra Ukraina.

Det er grunn til å tro at et høyt antall flyktinger vil bli bosatt også de neste årene. Så langt

har kommunene i stor grad benyttet det private og kommunale utleiemarkedet i bosettingen. Tilbakemeldinger tyder på at boligreserven i svært mange kommuner er nær uttømt. Det er i tillegg høyt press i leiemarkedet for tiden, slik at flere grupper enn flyktinger sliter med å finne bolig. En spørreundersøkelse, som ble sendt til kommunene kort tid etter at den midlertidige bestemmelsen trådte i kraft i juni 2023, tyder på at en rekke kommuner allerede har eller kommer til å leie inn fritidsboliger som følge av unntaket. Det midlertidige unntaket i husleieloven kan dermed bidra til å avhjelpe situasjonen i kommuner som har mange fritidsboliger av god kvalitet.

16 Yrkestransportloven

16.1 Innledning og bakgrunn

Organisasjonene og virksomhetene i person- og godstransportbransjen opplever mangel på yrkes-sjåfører. Blant de fordrevne fra Ukraina finnes personer med kompetanse og erfaring som yrkes-sjåfører.

Departementet foreslår at yrkestransportlovens krav om fire års botid i Norge for utlendinger som søker om kjøreseddel for persontransport mot vederlag ikke skal gjelde for fordrevne fra Ukraina, på nærmere bestemte vilkår.

Gjeldende krav om kjøreseddel skal blant annet sikre at sjåfører i løyvepliktig transport har slik vandel at de er skikket til å ha ansvar for passasjerer i løyvepliktig persontransport. Kravet om botid skal sikre at politiet har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om den som søker om kjøreseddel har slik vandel at vedkommende er skikket for yrket. Kravet forhindrer at fordrevne fra Ukraina kan jobbe som bussjåfører i Norge på kort sikt.

EØS-borgere som fremlegger politiattest fra hjemlandet, er unntatt kravet om botid. Departementet foreslår å gjøre tilsvarende unntak for fordrevne fra Ukraina, men med visse ytterligere sikkerhetsmekanismer i politiets saksbehandling.

I tillegg gjelder felleseuropeiske krav om anerkjent førerkort og yrkessjåførkompetanse (YSK) for den som vil ta jobb som bussjåfører i Norge. EU har innført rettslige tilpasningsmuligheter for de felleseuropeiske kravene om førerkort og YSK for å bidra til sysselsetting av ukrainske sjåfører i EU/EØS.

Norge har anerkjent ukrainske førerkort i alle klasser siden vinteren 2023, i tråd med tilpasningsmulighetene EU har innført. Med virkning fra 1. februar 2024 fastsatte Statens vegvesen egen forskrift om forenklinger i YSK-kravet for buss- og lastebilsjåfører fra Ukraina som kan vise til gjennomført YSK i hjemlandet.¹

Kravet om fire års botid for kjøreseddel er nasjonalt og forhindrer at EUs rettslige tilpasninger får praktisk virkning i Norge.

¹ Forskrift om midlertidige tiltak for yrkessjåførbevis utstedt av Ukraina

16.2 Gjeldende rett

16.2.1 Yrkestransportloven

Kapittel 7A i yrkestransportloven regulerer kjøreseddelordningen for persontransport. Samferdselsdepartementet er ansvarlig departement for loven. Politiet behandler søknader om og utsteder kjøresedler.

Det følger av yrkestransportloven § 37 a første ledd at fører av drosje, turvogn og rutevogn (buss) under persontransport mot vederlag må ha kjøreseddel i tillegg til førerkort. Kjøreseddel utstedes av politimesteren eller den han gir myndighet der søkeren bor, jf. yrkestransportloven § 37 a andre ledd

Den som skal få kjøreseddel må være fylt 20 år, ha slik vandel at politiet ikke finner vedkommende uskikket til å være sjåfør og oppfylle de samme kravene til helse som for førerkort klasse D og DE. Fører av drosje må i tillegg ha tilstrekkelig faglig kompetanse og ha hatt førerkort uavbrutt i minst 2 år, jf. yrkestransportloven § 37 c. Kravet om kjøreseddel skal hindre at personer som ikke er egnet til å jobbe som drosje- eller bussjåfører får adgang til yrkene. Sjåfører i persontransport skal blant annet være egnede til å håndtere ansvaret for barn, eldre, funksjonshemmede og andre sårbare grupper.

Kravet om vandel kontrolleres ved at politiet vurderer om vedkommende er «uskikka til å virke som førar». Politiet vurderer om vedkommende utgjør en sikkerhetsrisiko for passasjerer utfra registrerte opplysninger om vedkommende. Politiet baserer sin vurdering på opplysninger i norske politiregistre og andre opplysninger om vedkommende registrert i Norge.

Botidskravet skal sikre at politiet har tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en forsvarlig vandelskontroll av søkeren. Det fremgår av Prop. 15 L (2014–2015) Endringer i yrkestransportlova (krav om butid for utferding av kjøresetel mv) at formålet med botidskravet er å verne om passasjerenes sikkerhet.

At botidskravet ikke gjelder for EØS-borgere er en konsekvens av politiregisterloven § 36, som

likestiller norske politiattester med attester utstedt i EØS-stater, jf. nærmere om dette nedenfor. Bakgrunnen for unntaket er EØS-avtalens forbud mot restriksjoner på EØS-borgeres mobilitet innad i EØS.

Etter § 37 h kan Politidirektoratet i «særskilde høve» gjøre unntak fra bestemmelsene i yrkes-transportloven kap. 7A om kjøreseddel, inkludert kravet om botid. Slik bestemmelsen er utformet gir den ikke politiet hjemmel for å gjøre gruppeunntak. Dispensasjon fra botidskravet må være basert på en konkret vurdering av den enkelte søker. Kvalifikasjonsnormen «særskilde høve» tilsier at bestemmelsen er en snever unntaksregel.

Politidirektoratet avslår etter fast praksis klager over avslag på søknader om unntak fra botidskravet som er begrunnet med hensyn til arbeidsmarkedsintegrering for utlendinger. Politidirektoratet viser i slike tilfeller til lovens forarbeider, Prop. 15 L (2014–2015), jf. politiets håndhevingsinstruks i førerkortsaker mv. (RPOD-2022-13) punkt 3.10.3.3.

16.2.2 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/1280 av 18. juli 2022

EU har gjennom forordning 2022/1280 åpnet for å gjøre det enklere for fordrevne fra Ukraina å få anerkjent og verifisert ukrainske førerkort og yrkessjåførkompetanse («førerdokumentasjon») i EU/EØS-stater. Formålet med forordningen er å sikre at fordrevne fra Ukraina får muligheten til å få førerrett i de EØS-statene hvor de er midlertidig bosatt, samt ta arbeid som yrkessjåfører hvis de har slik kompetanse. For å oppnå dette har EU utviklet et felles EU-rammeverk for anerkjennelse av ukrainske førerkort og yrkessjåførbevis, hvor innehaveren har midlertidig beskyttelse i henhold til nasjonal rett. Forordningen har blant annet bakgrunn i at Ukraina har tilnærmet sitt nasjonale regelverk til yrkessjåførdirektivet (2003/59/EC) for sjåfører som utfører internasjonal transport. Ukraina har avtale med EU om krav til yrkessjåfører, som er ment å bidra til at ukrainske sjåfører har lignende formelle kompetansekrav som sjåfører i EU/EØS.

Tilpasningene er frivillige for medlemslandene å innføre. Forordningen (EU) 2022/1280 er imidlertid inntatt i EØS-avtalen. Norge innførte regler om anerkjennelse av ukrainske førerkort i alle klasser i førerkortforskriften i februar 2023. Forenklete krav til utdannings- og testprogram for yrkessjåførkompetanse for både gods- og persontransport er fastsatt av Statens vegvesen med virkning fra 1. februar 2024.

16.2.3 Politiregisterlovgivningen

Gjennomføringen av vandelskontroll er regulert i politiregisterloven § 36. Av bestemmelsens første ledd nr. 1 første punktum følger det at opplysninger fra vandelskontrollen kan gis som politiattest. Med politiattest menes attester utstedt i Norge, jf. politiregisterforskriften § 28-2 første ledd annet punktum.

I de tilfellene der det er oppstilt krav om botid, jf. § 36 annet ledd, følger det imidlertid av første ledd annet punktum at politiattester fra andre EØS-land likestilles med norske attester. Bakgrunnen for dette er Norges forpliktelse i henhold til EØS-avtalen om at EØS-borgere ikke skal diskrimineres og at man derfor må godta attester utstedt i deres hjemland, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) side 311. Politiaattester utstedt i tredjeland kan ikke legges til grunn i forbindelse med vandelsvurderinger. Begrunnelsen for dette er blant annet at det i praksis ofte ikke vil være mulig å gjennomføre tilfredsstillende vandelskontroll av utlendinger fra tredjeland (utenfor EØS-området).

Politiregisterforskriften § 28-4 inneholder nærmere regler om utstedelse av politiattest i de tilfellene der det er fastsatt krav om botid i henhold til politiregisterloven § 36 annet ledd, jf. også den tilsvarende bestemmelsen i yrkestransportloven § 37 c annet ledd.

16.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en midlertidig endring i yrkestransportloven som innebærer at fordrevne fra Ukraina på lik linje med EØS-borgere kan fremlegge politiattest utstedt i hjemlandet for derved å unngå botidskravet. Kjøreseddel tildelt etter denne bestemmelsen skal etter forslaget bare være gyldig for persontransport med motorvogn i kjøretøygruppe M3 (buss).

I tillegg foreslo departementet sikkerhetsmekanismer og særskilte hjemler for politiets saksbehandling av søknader om kjøreseddel for fordrevne fra Ukraina. Forslaget gir politiet midlertidig hjemmel for intervju med søkeren, avslagshjemmel for de tilfeller der politiet ikke finner grunn til å feste lit til den fremlagte dokumentasjonen, og fastsetter at politiets vedtak ikke kan påklages.

Departementet uttalte videre at eventuelle midlertidige lovendringer i yrkestransportloven i størst mulig grad bør ivareta det opprinnelige formålet botidskravet søker å ivareta, gitt forslagets midlertidige karakter.

Sjåfører i løyvepliktig persontransport har, i motsetning til sjåfører i godstransport, ansvar for passasjerer i drosjen eller bussen. Sjåførene, særlig av de mindre kjøretøyene, har ofte ansvar for særlig sårbare grupper, som barn og personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er tilfellet blant annet i forbindelse med skoleskyss og pasienttransport, som er lovpålagt, og tilrettelagt transport (TT-transport). Disse passasjerene har behov for særlig vern mot å bli kjørt av sjåfører som har slik vandel at de ikke er skikket for yrket. Sårbare passasjerer er ofte alene med sjåfører, og vil dermed være særlig utsatt for risiko for overgrep.

I denne sammenheng viste departementet i høringsnotatet til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som angår barn, jf. Grunnloven § 104. Sysselsetting av ukrainske bussjåfører bør ikke gå på bekostning av passasjerenes sikkerhet.

For å ivareta særlig sårbare grupper mente departementet det er hensiktsmessig å avgrense bestemmelsen slik at unntaket fra botidskravet ikke skal gjelde for transport med de minste kjøretøyene, som drosjer og minibusser, som ofte blir benyttet til skoleskyss og transport av personer med nedsatt funksjonsevne.

Departementene foreslo i høringsnotatet at kjøresedler utstedt med grunnlag i unntak fra botidskravet for fordrevne fra Ukraina kun skal være gyldige for persontransport med kjøretøy i kjøretøygruppe M3, det vil si busser med tillatt totalvekt over 5 tonn. Forslaget innebærer at fordrevne fra Ukraina som ønsker å kjøre drosje og mindre busser fremdeles må oppfylle vilkåret om fire års botid i Norge, selv om vedkommende fremlegger politiattest fra Ukraina.

Ettersom unntak fra botidskravet for fordrevne fra Ukraina er frivillig, i den forstand at unntaket ikke er nødvendig av hensyn til EØS-avtalen, har Norge mulighet til å etablere særskilte sikkerhetsmekanismer for politiets saksbehandling av politiattester fra Ukraina.

Siden politiet ikke har de samme mulighetene til å verifisere attester utstedt i Ukraina som attester utstedt i EØS-land, vurderte departementet det som hensiktsmessig å foreslå å etablere sikkerhetsmekanismer i politiets saksbehandlingsrutiner for behandling av ukrainske politiattester. Departementet foreslo å etablere midlertidig hjemmel for intervju med søkeren, avslagshjemmel for de tilfeller der politiet ikke finner grunn til å feste lit til den fremlagte dokumentasjonen, samt at vedtak om å avslå søknaden om kjøreseddel uten annen begrunnelse enn at dokumentasjonen ikke kan stoles på ikke kan

påklages ikke kan påklages. Forslaget innebærer til dels å fravike ordinære partsrettigheter for forvaltningsvedtak i forvaltningsloven, inkludert retten til begrunnelse og klagebehandling. Departementet mente at disse særreglene kunne forsvares i lys av hensynet til passasjersikkerheten og det faktum at politiet normalt ikke behandler politiattester fra tredjeland. Videre viste departementet til at unntakene fra forvaltningsloven er begrunnet i en midlertidig ordning som er etablert til gunst for den enkelte part.

Departementet mente forslaget til innsnevring av bestemmelsen til kun å gjelde for persontransport med kjøretøy i klasse M3 ville kunne ivareta noe av behovet for å beskytte sårbare grupper, inkludert barn. Departementet ba i høringsnotatet særskilt om høringsinstansenes innspill til ytterligere tiltak som kan redusere mulige negative konsekvenser for passasjersikkerheten, særlig for barn og unge.

Videre viste departementet til EUs tilpasninger i felleseuropeiske krav til ukrainske sjåfører. Departementet mente i høringsnotatet at Norge bør bidra til at tilpasningene får virkning også i Norge, såfremt tilpasningene er forholdsmessige og faglig forsvarlige.

Departementet vurderte det som hensiktsmessig at de midlertidige endringene i yrkestransportloven følger den generelle varigheten til lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.).

Alternative løsninger

Departementet vurderte i høringsnotatet muligheten til å benytte gjeldende dispensasjonshjemmel i yrkestransportloven § 37 h som alternativt tiltak for økt sysselsetting av ukrainske sjåfører i persontransportsektoren.

Departementet viste til at bestemmelsen ikke gir hjemmel for å fatte vedtak om gruppeunntak. I tillegg ville slike unntak bryte med Politidirektoratets gjeldende forvaltningspraksis. Forslag om midlertidige lovendringer ville etter departementets syn i større grad enn enkeltdispensasjoner kunne sikre likebehandling for kjøreseddelsøkerne og etablere gode sikkerhetsmekanismer for politiets saksbehandling.

På denne bakgrunnen vurderte departementet i høringsnotatet dispensasjonshjemmelen som et uhenktsmessig virkemiddel for å bidra til sysselsetting av fordrevne fra Ukraina i persontransportsektoren.

16.4 Høringsinstansenes syn

22 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til endringer i yrkestransportloven som gjelder botidskrav for fordrevne fra Ukraina. Av disse er 16 høringsinstanser hovedsakelig positive til forslaget. Gjennomgående viser høringsinstansene til tiltakets mulige positive virkninger for rekrutteringen til bussjåføryrket, bransjens behov for arbeidskraft og at arbeidsmarkedsinkludering er et hensiktsmessig integreringstiltak. De resterende 6 innspillene uttrykker støtte til formålet om å tilrettelegge for arbeidsmarkedsintegrering av fordrevne fra Ukraina, men har til dels omfattende kritiske innspill til deler av forslaget og begrunnelsen for det. Disse kommer fra *Politidirektoratet*, *Sør-Øst politidistrikt*, *Vest politidistrikt*, *Agder politidistrikt*, *Troms politidistrikt* og *Finnmark politidistrikt*. Politidirektoratet har sammenfattet og videreformidlet politidistriktenes innspill.

ConnectBus, *Tide*, *Kollektivtrafikkforeningen*, *NHO Transport* og *Setesdal Bilruter* er blant høringsinstansene som støtter å innføre et midlertidig unntak fra botidskravet for fordrevne fra Ukraina som kan vise til politiattest fra Ukraina. De understreker at arbeidsgiverne i bussbransjen gjør grundige vurderinger av hver enkelt sjåførs skikkethet i forbindelse med ansettelsesprosesser, intern grunnopplæring og øvrig oppfølging, uavhengig av sjåførens nasjonalitet. Departementet ba i høringsnotatet om innspill særlig til ytterligere tiltak som kan redusere mulige negative konsekvenser for passasjersikkerheten, særlig for barn og unge. *ConnectBus*, *Tide*, *Kollektivtrafikkforeningen*, og *Setesdal Bilruter* viser alle til at de i lys av ovennevnte ikke ser at departementets forslag utløser behov for særlige sikkerhetstiltak. *NHO Transport* mener det er vanskelig å se for seg hvilke tiltak som skulle være aktuelle og viser til bedriftenes egne kvalitetssikringsprosesser.

Politidirektoratet og politidistriktene fremholder overordnet at hensynet til å få fordrevne fra Ukraina raskt i arbeid ikke må gå på bekostning av passasjerens sikkerhet, særlig barn og andre sårbare grupper, eller politiets mulighet til å foreta en tilstrekkelig og forsvarlig vurdering av søkerensandel.

Politidirektoratet mener at *vurderingen av ukrainske politiattesters autentisitet* er beheftet med betydelig usikkerhet. Direktoratet påpeker at Ukraina har utfordringer med korrupsjon og at det er mulig å kjøpe seg offentlige ukrainske papirer på nett. Direktoratet viser til informasjon

fra Landinfo (Utlendingsmyndighetens fagenhet for landinformasjon) om at korrupsjon «har vært, og ser fremdeles ut til å være, utbredt innenfor påtalemyndigheten» i Ukraina. Å verifisere ukrainske politiattester krever særkompetanse og er arbeidskrevende. Politiet har systemer for å verifisere politiattester fra EØS-land, men ikke for attester fra tredjeland som Ukraina.

Politidirektoratet viser videre til begrunnelsen for gjeldende krav om botid og politiattest, slik den fremgår av forarbeidene for etableringen av dagens botidskrav i yrkestransportloven (Prop. 15 L (2014–2015)) punkt 3.5. Direktoratet viser til at Samferdselsdepartementet uttrykkelig forutsatte at det i forbindelse med kjøreseddelsøknader ikke skulle være adgang til å gjøre individuelle vurderinger av om politiattester fra tredjeland er troverdige sammenholdt med politiregisterlovgivningens regler. Politidirektoratet viser til Prop. 15 L (2014–2015) punkt 3.5.3.

Politidirektoratet mener forslaget om midlertidig unntak fra botidskravet for fordrevne fra Ukraina som fremlegger politiattest hjemmefra går på tvers av begrunnelsen for gjeldende botidskrav slik det er etablert i yrkestransportloven.

Utover disse innspillene, viser Politidirektoratet til en rekke innvendinger fremsatt av politidistriktene.

Flere av politidistriktene stiller spørsmål ved *kjøreseddelsens gyldighetstid* når tillatelsen er gitt basert på et midlertidig unntak og etterlyser nærmere spesifisering. *Sør-Øst politidistrikt* viser til at en kjøreseddel normalt gis for 10 år og at det ikke blir foretatt noen rutinemessig kontroll av vandelen etter at tillatelsen er gitt. Politidirektoratet mener kjøreseddel utstedt på grunnlag av midlertidig unntak fra botidskravet eventuelt kun bør være gyldig til 1. juli 2025, som tilsvarer den midlertidige lovens varighet.

Finnmark politidistrikt og *Troms politidistrikt* påpeker begge at forslagets *avgrensning mot drosje og mindre busser* ikke nødvendigvis er treffende for desentrale strøk. Også i buss kan passasjerer befinne seg alene med sjåføren. I tillegg vil bussturer kunne strekke seg lengre utenfor allfarvei enn en normal drosjetur.

Agder politidistrikt mener grensen mellom mindre busser og store busser bør presiseres slik at den lettere kan anvendes av politiet, blant annet med henvisning til førerkortklasser. Unntaket er i høringsnotatet avgrenset til kun å gjelde transport med motorvogn i kjøretøygruppe M3.

Politidirektoratet og flere av politidistriktene peker på forslagets side til *diskriminering* på bakgrunn av nasjonalitet. Politidirektoratet viser til

innspill fra Troms, Agder og Finnmark politidistrikt om at forslaget er utfordrende å forsvare i lys av forbudet mot usaklig forskjellsbehandling. Også flyktninger fra andre tredjeland i krise har til sammenligning saklig behov for effektiv arbeidsmarkedsintegrering i Norge. Instansene understreker for øvrig gjennomgående at de anerkjenner behovet for å tilrettelegge for arbeidsmarkedsintegrering av fordrevne fra Ukraina, isolert sett.

Integrering- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) og Flyktningshjelpen tar til orde for å gjøre unntaket fra botidskravet gjeldende for *flyktninger med andre nasjonaliteter*. IMDI mener departementet bør utrede muligheten for å gi et slikt unntak også til andre nyankomne innvandrere, uten at dette går på bekostning av sikkerheten.

Politidirektoratet viser til at de *økonomiske og administrative konsekvensene* vil kunne bli betydelige for politiet, i motsetning til hva departementet la til grunn i høringsbrevet. I tillegg til økt ressursbruk i forbindelse med gjennomføring av intervjuer, peker Politidirektoratet på opplæring, økt søknadsmengde, økt bruk av tolk og økt behandlingstid for hver enkelt søknad.

16.5 Departementets vurderinger

Departementet merker seg at de fleste av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget til endring i yrkestransportloven støtter forslaget om å gjøre midlertidig unntak fra botidskravet for fordrevne fra Ukraina som fremlegger politiattest hjemmefra. Departementet merker seg også at støtteerklæringene stort sett kommer fra bransjerepresentanter, interesseorganisasjoner for bussbransjen og offentlige myndigheter som har ansvar for kollektivtransport, med bakgrunn i at sjåførbehovet er betydelig. Politiet støtter isolert sett målet om å få fordrevne fra Ukraina raskt i arbeid. Imidlertid kommer Politidirektoratet og politidistriktene med omfattende og konkrete motforestillinger mot forslaget. Politiet har ansvaret for kjøreseddelforvaltningen og overordnet kriminalitetsforebygging.

Departementet viser til politiets anførsel om *verifisering av politiattester*. Departementet var ved utformingen av høringsnotatet klar over at verifisering av politiattester utstedt i Ukraina kan by på større utfordringer enn hva som gjelder for attester utstedt i EØS-land. Departementet viser til begrunnelsen for forslaget slik den fremgår av omtalen av forslaget i høringsnotatet i punkt 16.3. Etter departementets syn, kan hensynet til økt

sysselsetting av fordrevne fra Ukraina rettferdiggjøre noe økt ressursbruk til behandling av kjøreseddelsøknader i politiet.

Departementet viser videre til Agder politidistrikts innspill om *hvilke kjøretøy unntaket omfatter* og ønske om presisering. Departementet understreker at kjøresedler utstedt på grunnlag av unntaket her kun vil være gyldige for transport med motorvogn i kjøretøygruppe M3, jf. kjøretøyforskriften § 2-2 nr. 2 bokstav c. Det innebærer i praksis at fordrevne fra Ukraina som ønsker kjøreseddel og ikke oppfyller det ordinære botidskravet på fire år etter forholdene kan tillates å kjøre buss med tillatt totalvekt over 5000 kg. Kjøreseddelen vil ikke være gyldig for mindre kjøretøy. Krav om gyldig førerkort i den aktuelle klassen gjelder uten endringer. Departementet foreslår at politiet skal påføre denne gyldighetsbegrensningen på kjøreseddelen.

Departementet holder fast ved at avgrensningen til større busser kan ivareta noe av behovet for å beskytte sårbare grupper. Innspillene fra bussbransjen underbygger at ansatte i bussvirksomheter er gjenstand for kontroll og tilsyn fra arbeidsgiver i betydelig grad. Det er vanlig at drosjesjåfører selv er løyvehavere og dermed ikke er ansatt hos en arbeidsgiver. De er ikke alltid gjenstand tilsvarende kollegiale oppmerksomhet som bussjåfører. I den grad unntaket her innebærer økte økonomiske og administrative kostnader for politiet og forvaltningen for øvrig, vil avgrensningen mot kjøretøytype dessuten forhindre at politiet også må behandle søknader fra ukrainske drosjesjåførkandidater som ikke oppfyller det ordinære kravet om fire års botid.

Videre viser departementet til innspillene fra politiet om *kjøreseddelenes gyldighetstid* når kjøreseddelen er utstedt med grunnlag i unntaket her. Politiet påpeker at kjøresedler i utgangspunktet utstedes med 10 års varighet. Politidirektoratet foreslår at kjøresedlene kun skal være gyldige til 1. juli 2025. Departementet er enig i at kjøreseddelenes gyldighetstid bør presiseres i loven. Departementet mener imidlertid hensynet til den enkelte kjøreseddelinehaveren tilsier å tilkjenne lengre gyldighetstid enn til 1. juli 2025. Det vil være nyttig for kjøreseddelinehaveren å kunne innrette arbeidslivet sitt for lengre enn ett år. Det samme gjelder arbeidsgivere og virksomhetenes mulighet til å sikre et stabilt tilbud for publikum. Næringen kan ikke ta på forskudd hvilke eventuelle midlertidige regler som gjelder for fordrevne fra Ukraina de neste årene. Det vil videre være uheldig om fordrevne fra Ukraina måtte avstå fra å jobbe som bussjåfører fra 1. juli 2025 og

frem til hver og enkelt oppfylte botidskravet på fire år, dersom ikke hendelser i perioden tilsier at vedkommende er uskikket for yrket. Samtidig mener departementet at kjøreseddelnehavere som har fått kjøreseddel med grunnlag i unntaket her av hensyn til passasjersikkerheten må søke om kjøreseddel på ordinært grunnlag så snart vedkommende oppfyller botidskravet. Politiet vil da vurdere søkerens vandel på nytt basert på registrerte opplysninger fra søkerens botid i Norge. Reglene om tilbakekall av kjøreseddel gjelder uten endringer, jf. yrkestransportloven § 37 f.

Departementet viser til politiets innsigelser som gjelder *begrunnelsen for botidskravet og usaklig forskjellsbehandling*. Departementet var oppmerksomt på disse problemstillingene under utarbeidelsen av forslaget og viser til begrunnelsen for forslaget i høringsnotatet, jf. punkt 16.3.

Departementet ser at unntaket til dels kan gå på tvers av opprinnelige intensjoner bak yrkestransportlovens bestemmelser om vandel, bruk av politiattester fra tredjeland og botid. Departementet viser til høringsnotatets presentasjon av forslaget, der det fremgår at midlertidige lovendringer i yrkestransportloven etter departementets syn i størst mulig grad bør ivareta botidskravets opprinnelige formål, dvs. å verne om passasjersikkerheten.

Departementet viser til proposisjonens punkt 2.1 om den overordnede begrunnelsen for særregler for fordrevne fra Ukraina. Rundt 60 000 fordrevne fra Ukraina er bosatt i Norge. Antallet er uten sidestykke i nyere tid og krever tilpasninger av mottakslandene. Tilpasningene behøves gjennomgripende i alle samfunnssektorer, også i arbeidsintegreringssektoren. Sysselsetting er et sentralt virkemiddel i håndteringen av de ekstraordinære ankomstene av fordrevne som Norge opplever.

Videre har Ukraina omfattende samarbeid med EU/EØS og har tilnærmet seg EUs modeller for føreropplæring og yrkessjåførkompetanse.

Departementet viser videre til innspillene fra IMDI og Flyktningshjelpen om å gjøre *unntak fra botidskravet for alle flyktninger eller innvandrere fra tredjeland*. Departementet bemerker at en slik endring ligger utenfor det som omfattes av forslaget i høringsnotatet og er ikke utredet. Innspillet innebærer i praksis å oppheve botidskravet som sådan og er ikke knyttet til et midlertidig og ekstraordinært forhold. Forslaget her er fremsatt på bakgrunn av de ekstraordinære ankomstene av fordrevne fra Ukraina og er ikke

ment som en permanent endring i gjeldende rett. Departementet viser videre til at Stortinget har tatt stilling til den overordnede avveiningen mellom integreringshensyn og passasjersikkerhet ved behandlingen av Prop. 15 L (2014–2015).

Departementet viser til innspill fra høringsinstanser som representerer bussbransjen, ConnectBus, Tide, Kollektivtrafikkforeningen, NHO Transport og Setesdal Bilruter, om behov for *ytterligere sikkerhetstiltak* for å ivareta passasjersikkerheten og om risikoaspektet ved å inkludere fordrevne fra Ukraina i sjåførarbeidsmarkedet basert på ukrainske politiattester. Instansene formidler at de ikke ser at departementets forslag utløser behov for særlige sikkerhetstiltak. Departementet påpeker at personer som søker jobb som bussjåfør og kan vise til gyldig kjøreseddel har vært gjenstand for en skikkethetsvurdering hos politiet, basert blant annet på politiattester og opplysninger politiet er vant til å vurdere troverdigheten av. Politiet vil kunne stå overfor en større utfordring når de skal vurdere politiattester fra Ukraina. Samtidig legger departementet til grunn at busstransportvirksomhetene i likhet med departementet har grunnleggende interesse i å forhindre at passasjerer og medtrafikanter blir utsatt for uønskede hendelser. På denne bakgrunnen vurderer departementet de skisserte prosedyrene som betydningsfulle sikkerhetsmekanismer med hensyn til å beskytte passasjerer mot uegnede sjåførere.

Departementet fastholder at forslaget om å gjøre unntak fra botidskravet for kjøreseddel for fordrevne fra Ukraina – med de begrensningene det er lagt opp til – er forsvarlig med hensyn til passasjersikkerheten. Endringene er midlertidige og vil kunne bidra til økt sysselsetting av fordrevne fra Ukraina i persontransportbransjen. Både enkeltpersoner, persontransportsektoren og berørte lokalsamfunn vil kunne ha nytte av endringene. Usikkerheten som er knyttet til risikoen ved vandelskontroll basert på ukrainske politiattester, vil etter departementets syn til en viss grad kompenseres gjennom de særskilte prosedyrene og hjemlene som er foreslått for politiets saksbehandling.

Med henvisning til forslaget i høringsnotatet, fastholder departementet at Norge bør bidra til at EUs tilpasninger i felleseuropeiske krav til ukrainske sjåførere (krav til YSK) får praktisk virkning også i Norge, både for sjåførere i gods- og persontransport.

17 Økonomiske og administrative konsekvenser

17.1 Integreringsloven

Personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, og som blir bosatt, utløser integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk til kommunene, se nærmere omtale i Prop. 90 L (2022–2023).

Departementet la i høringsnotatet til grunn at forslagene til endring og justering i de midlertidige reglene i integreringsloven for personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, ikke gir behov for å gjøre justeringer i integreringstilskuddet eller tilskuddet til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse.

Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (ffkf) uttaler at norsktilskuddet og integreringstilskuddet ikke dekker reelle utgifter og at forslaget til lovendring vil medføre økte utgifter. Ffkf viser til at ved innføring av tidligere arbeidsrettede tiltak vil oppfølging og språkopplæring på arbeidsplassen være avgjørende for god kvalifisering og for at arbeidsgiver ikke skal trekke seg fra samarbeidet. Ffkf uttaler at behov for massiv rekruttering og opplæring av personell krever ressurser, og at mangel på øremerkede tilskudd til NAV fører til at kommunene må finansiere flere arbeidsrettede elementer.

Personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, og som blir bosatt, utløser integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap til kommunene. Tilskuddene skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig bosettings- og integreringsarbeid. Kommunene mottar samme sats per person, uavhengig av kostnader for den enkelte. Det innebærer at kommunene for enkelte personer vil ha høyere utgifter enn tilskuddssatsene og for andre lavere. Kommunene står fritt til å disponere de fleste tilskuddsmidlene innenfor rammen av gjeldende lovverk, og de beholder eventuelle overskudd av midlene.

Integreringstilskuddet utbetales over fem år og skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter i bosettingsåret og de fire neste årene. Tilskuddet går blant annet til kommunenes utgifter til introduksjonsprogram/

introduksjonsstønad, barne- og ungdomsvern-tjenester, arbeidspraksis, sosialhjelp, kommunale helsetjenester, barnehager og integreringstiltak i grunnskolen. Dersom de fordrevne fra Ukraina returnerer, faller integreringstilskuddet bort.

Tilskudd til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse, utbetales for ett år, ettersom retten til opplæring gjelder i ett år. Kommuner som har kapasitet, kan gi opplæring i norsk utover ett år til voksne med kollektiv beskyttelse som har behov for det. Kommunen vil motta tilskudd for utvidet opplæring, se nærmere omtale i Prop. 118 S (2022–2023).

Departementet opprettholder vurderingen av at forslagene til endringer og justeringer i de midlertidige reglene i integreringsloven ikke gir behov for å gjøre justeringer i integreringstilskuddet eller tilskuddet til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse. Departementet viser også til at regjeringen har sørget for etablering av et nasjonalt tilbud om digital lærerstyrt norskopplæring, som legger til rette for at norskopplæring kan kombineres med jobb.

17.2 Barnevernsloven

De midlertidige reglene gir større rom for å gjennomføre kostnadsdempende tiltak enn det som er mulig innenfor dagens regelverk. Kostnadene knyttet til omsorgssentrene vil følge av den konkrete innretningen på omsorgssentertilbudet, og denne følger ikke direkte av lovforslaget. Det er derfor ikke slik at et gitt bevilgningsbehov eller en konkret kostnadsreduksjon følger direkte av de midlertidige reglene.

Presiseringen av at Barne-, ungdoms- og familieetatens ansvar for å tilby plass i omsorgssenter også gjelder enslige barn med midlertidig kollektiv beskyttelse, innebærer ingen realitetsendring. Adgangen til å gi oppholdet i familiebasert botilbud som alternativ til en plass i et omsorgssenter, kan gi kostnadsbesparelser.

Den midlertidige bestemmelsen i barnevernsloven § 3-3 legger til rette for at Norge i ekstraordinære situasjoner kan ta imot, plassere og

ivareta et større antall barn som er under offentlig omsorg, eller står uten personer med foreldreansvar, i Ukraina. I en slik ekstraordinær situasjon vil det ikke være aktuelt å lage en avtale med den andre staten om å dekke utgifter til et omsorgs tiltak i Norge. Utgiftene kompenseres gjennom ordninger knyttet til flyktninger. Bestemmelsen er til nå ikke tatt i bruk.

17.3 Barnetrygdloven

17.3.1 Økonomiske konsekvenser

Barnetrygd utgjør fra 1. januar 2024 1 776 kroner per barn per måned for barn under seks år og 1 510 kroner per barn per måned for barn over seks år. Enslig mor eller far kan i tillegg få utvidet barnetrygd på 2 516 per måned for barn mellom 0 og 18 år.

Gjeldende bevilgning til barnetrygd på kap. 845, post 70 i 2024 er 25,7 mrd. kroner. Forslaget om å oppheve bestemmelsen om etterbetaling av barnetrygd etter barnetrygdloven § 11 andre ledd og innføre en bestemmelse slik at barnetrygd kan utbetales med tre måneders tilbakevirkning for alle, vil gi en innsparing i utgiftene til barnetrygd. Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) har ikke tall på hvor mange som vil bli påvirket av forslagene, men antar på usikkert grunnlag at endringen vil berøre om lag 20 000 barn per år.

Direktoratet antar at om lag 12 000 av disse barna har ukrainske foreldre med midlertidig kollektiv beskyttelse. I 2023 har det blitt etterbetalt 138 mill. kroner i barnetrygd til om lag 5 500 ukrainere. I januar-februar 2024 er det etterbetalt om lag 25 mill. kroner til om lag 900 ukrainere. Direktoratet anslår at forslaget ved innføring 1. mai 2024 vil redusere utbetalingene av barnetrygd til denne gruppen med om lag 155 mill. kroner i 2024 og 214 mill. kroner i 2025. I beregningene har direktoratet benyttet Utlendingsdirektoratets (UDI) mellomscenariet for hvor mange flyktninger som vil komme til Norge i 2023 og 2024 og antatt at disse ikke lenger vil motta etterbetaling for 12 måneder. Anslaget avhenger i stor grad av om de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina som får kollektiv beskyttelse fortsetter.

Direktoratet antar videre at om lag 8 000 vil gjelde andre etterbetalinger. Dette kan være EØS-saker hvor Norge utbetaler full barnetrygd for perioder tilbake i tid, selv om Norge er sekundærland. Dette kan også være forsørgere/enslige forsørgere som, av ulike grunner, ikke søker om barnetrygd og utvidet barnetrygd med en gang de

har rett til det. Direktoratet antar at halvparten av de 8000 får etterbetalt for en kortere periode enn tre måneder og derfor ikke får betydning for denne gruppen. Den andre halvparten antas det at i dag i gjennomsnitt mottar etterbetaling for 4,5 måneder og med forslaget derfor vil miste 1,5 måneder med etterbetaling. Med utgangspunkt i disse antakelsene anslår direktoratet at forslaget ved innføring 1. mai 2024 vil redusere utbetalingene av barnetrygd til disse gruppene med om lag 7 mill. kroner i 2024 og 11 mill. kroner i året fra 2025.

Direktoratet antar at det er svært få saker der aktuelle mottakere får etterbetalt inntil 3 år tilbake i tid på grunn av feil eller misvisende informasjon/veiledning fra NAV. Direktoratet antar derfor at dette er tilnærmet fraværende og ser bort fra dette i beregningene.

Samlet anslås det at forslagene ved innføring fra 1. mai 2024 vil gi en innsparing i utgiftene til barnetrygd på 162 mill. kroner i 2024 og 225 mill. kroner i 2025. Om forslaget trer i kraft senere vil innsparingen i 2024 bli lavere. Anslaget avhenger i stor grad av om de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina fortsetter. Innsparingene i 2026 og framover vil avhenge av antallet som får kollektiv beskyttelse.

Videre antar direktoratet at forslaget vil kunne føre til økte kostnader til økonomisk sosialhjelp, men i hvor stor grad er usikkert. Tall for 2022 viser at om lag 20 prosent av de fordrevne som kom i 2022 mottok sosialhjelp.

17.3.2 Administrative konsekvenser

AVdir vurderer at forslaget vil kreve at det gjøres endringer i NAVs systemer og at det vil føre til flere henvendelser til kontaktsenter og økt inngang av klager. Direktoratet anslår på usikkert grunnlag at dette samlet vil gi administrative merutgifter på om lag 2,5 mill. kroner. De administrative kostnadene er i hovedsak engangsutgifter i innføringsåret. En eventuell økning i klageinngangen kan strekke seg utover det første året, men antas ikke å bli varig.

Direktoratet opplyser videre at de er kjent med at folkeregisteret ikke leverer datagrunnlag i forbindelse med personers oppholdsstatus i Norge, slik Skattedirektoratet opplyser om i sin høringsuttalelse. I saksbehandlingen av saker hvor oppholdsstatus er relevant, benytter NAV opplysningene fra folkeregisteret i kombinasjon med opplysninger fra UDI og opplysninger innsendt av søker selv.

17.3.3 Andre konsekvenser

17.3.3.1 UDIs refusjonskrav

Asylsøkere, herunder barnefamilier, ivaretas økonomisk i mottakssystemet gjennom stønadsordningene regulert i forskrift 31. mai 2022 nr. 948 om stønad til beboere i asylmottak. Basisstønad skal dekke de mest nødvendige og grunnleggende utgiftene. Gjennomsnittlig basisstønad til barn utgjør 3 075 kroner i måneden.

UDI utbetaler i dag et forskudd på stønad til beboere med barn på asylmottak fram til NAV har ferdigbehandlet søknaden om barnetrygd etter barnetrygdloven, jf. forskriften § 9 første ledd bokstav c. Når beboeren mottar barnetrygd etter barnetrygdloven § 4, reduseres stønaden for barnet tilsvarende barnetrygdbeløpet, jf. forskriften § 4. Videre skal beboeren tilbakebetale det forskutterte beløpet tilsvarende barnetrygdbeløpet, jf. forskriften § 9 siste ledd siste punktum. I praksis løses dette ved at beboer legger ved en transporterklæring til søknad om barnetrygd. Når NAV innvilger barnetrygd, utbetales en eventuell etterbetaling til UDI. Hovedårsaken bak ordningen er at stønad fra UDI er subsidiær andre offentlige stønadsordninger.

Endringene i ordningen med etterbetaling vil derfor i utgangspunktet ikke ha betydning for beboerne i asylmottak. Etter endringene vil UDI fullt ut dekke dette beløpet som basisstønad, i stedet for at noe dekkes som barnetrygd og resten som basisstønad. Endringen av ordningen skal dermed ikke få noen konsekvenser for beboeren under oppholdet i asylmottak.

Endringen av ordningen med etterbetaling av barnetrygden vil i praksis ikke medføre noen økning i UDIs utgifter av betydning, og en endring av ordningen med etterbetaling av barnetrygden vil dekkes innenfor UDIs gjeldende rammer.

17.3.3.2 Personvern

Departementet kan ikke se at forslaget har personvernkonsekvenser

17.4 Opplæringsloven og barnehageloven

Fordrevne fra Ukraina som kommer til Norge, vil trenge et barnehage- og skoletilbud raskt. Eksisterende tilskuddsordninger mv. skal i utgangspunktet ivareta kommunesektorens kostnader ved mottak og bosetting av nyankomne personer

som er fordrevet fra Ukraina. Nivået på disse tilskuddene justeres med endringer i antall fordrevne som kommer. Ved en særlig stor tilstrømning kan det oppstå utfordringer knyttet til bemanning, lokaler, læremidler mv., som innebærer at rettighetene ikke kan oppfylles. Forslagene til tilpasninger i regelverket skal, sammen med andre tiltak som planlegges, bidra til at kommunene kan løse disse utfordringene. Tilpasningene som foreslås skal legges til rette for at det kan gjøres gode prioriteringer lokalt. De foreslåtte regelverksendringene i seg selv har ikke økonomiske konsekvenser

17.5 Helselovgivningen

Forslaget om å videreføre de midlertidige lovbestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser. Dersom det blir aktuelt å ta hjemlene i bruk, vil økonomiske og administrative konsekvenser av foreslåtte forskrifter måtte vurderes.

17.6 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er sentral for å skaffe tilstrekkelig kapasitet til innkvartering, bolig, barnehage og skoler. Lovendringene gir fleksibilitet og handlingsrom til å gjennomføre nødvendige tiltak raskere og rimeligere ved økte ankomster.

Departementet foreslår en ren videreføring av gjeldende, midlertidige regler. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av negativ betydning for det offentlige eller private.

17.7 Husleieloven

Å videreføre adgangen til å inngå leieavtale for en kortere periode enn tre år for fritidsboliger, kan bidra til at flere boliger blir tilgjengelige for utleie. Videreføringen av unntaksbestemmelsen vil få størst effekt i kommuner med mange fritidsboliger av god kvalitet i nærheten av kollektivtilbud og/eller tjenestetilbud som skole og barnehage mv. I kommuner hvor dette ikke er tilfellet, vil videreføringen ha svært begrenset eller ingen konsekvenser.

17.8 Yrkestransportloven

Unntak fra botidskravet for fordrevne fra Ukraina som fremlegger politiattest fra hjemlandet vil lede til at politiet mottar flere søknader om kjøreseddel. Høringsinnspillene fra Politidirektoratet og politidistriktene tilsier at søknadene fra fordrevne fra Ukraina vil være særlig tidkrevende å behandle. Spesielt er det forventet høy ressursbruk til vurdering av politiattester fra tredjeland.

I den grad endringen medfører økt arbeidsmengde for politiet må det påregnes at dette vil føre til lengre saksbehandlingstid for utstedelse av kjøresedler. Per januar 2024 er saksbehandlingstiden for søknader om kjøreseddel mellom 4–8 uker i politidistriktene.

Persontransportsektoren uttrykker regelmessig overfor Samferdselsdepartementet at saksbehandlingstiden for kjøresedler hos politiet er for lang. Bransjen mener lang saksbehandlingstid utgjør en risiko for at arbeidsgivere mister potensielle sjåfører til andre yrker. Selv om lovforslaget kun gjelder kjøreseddel for større kjøretøy, er det sannsynlig at saksbehandlingstiden for kjøresedler også for mindre kjøretøy (drosje) kan

øke. Samtlige høringsinstanser fra persontransportsektoren som har levert innspill har for øvrig ytret ønske om at saksbehandlingstiden for kjøreseddel i politiet reduseres.

Det er usikkert hvor mange fordrevne fra Ukraina som vil søke om kjøreseddel etter den midlertidige bestemmelsen, men det antas at antallet er relativt lavt. Departementet vurderer det likevel som sannsynlig at politiet vil påføres noe økte administrative og økonomiske kostnader.

Videre vil unntaket kunne få positive økonomiske konsekvenser for virksomheter i persontransportsektoren som trenger sjåfører. Dersom saksbehandlingstiden for behandling av kjøreseddel generelt går opp, vil dette kunne ha negative økonomiske konsekvenser for virksomheter som vil ansette sjåfører, inkludert drosjesjåfører.

Unntaket kan føre til at flere fordrevne fra Ukraina får jobb som bussjåfører. For disse enkeltpersonene vil unntaket kunne få positive privatøkonomiske konsekvenser.

Økt sysselsetting av fordrevne fra Ukraina vil kunne ha positive øvrige økonomiske ringvirkninger i samfunnet.

18 Merknader til bestemmelsene

18.1 Endringene i barnetrygdloven

Til § 4 nytt femte ledd

Nytt femte ledd fastsetter at barn som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 andre ledd (midlertidig kollektiv beskyttelse), anses bosatt i Norge først fra kalendermåneden den første midlertidige, ettårige oppholdstillatelsen utløper. Det klargjøres med dette at vilkårene for rett til barnetrygd ikke har vært oppfylt fram til dette tidspunktet. Sammenholdt med § 11 første ledd betyr dette at denne gruppen ikke har rett til barnetrygd for perioden før måneden etter utløpet av den første ettårige oppholdstillatelsen.

Formålet med den nye bestemmelsen er å klargjøre når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses bosatt i riket etter barnetrygdloven § 4, som er utgangspunktet for retten til barnetrygd. Barnetrygdloven § 4 første ledd angir i bokstav a-d alternative vilkår for når barnet regnes som bosatt i riket. Bosattvurderingen er knyttet til om barnet og/eller omsorgspersonen på nærmere vilkår har oppholdt seg eller skal oppholde seg i Norge i mer enn 12 måneder. Retten til barnetrygd foreligger fra innflytting til Norge når det på dette tidspunkt er sannsynliggjort at oppholdet vil overstige 12 måneder, og det dreier seg om et lovlig opphold, jf. barnetrygdloven § 4 andre ledd. Personer som omfattes av ordningen for midlertidig kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34, har ikke rett til barnetrygd ved ankomst til Norge, fordi oppholdstillatelsen er på akkurat 12 måneder, og altså ikke tilstrekkelig for å gi rett til barnetrygd.

Presiseringen klargjør at barnetrygd vil kunne innvilges med virkning fra måneden etter at den første midlertidige kollektive beskyttelsen utløper, og oppholdet overstiger 12 måneder, og innebærer en endring og innstramming av gjeldende praksis. Situasjonen blir med det mer sammenlignbar med situasjonen for andre som har søkt asyl i Norge, se barnetrygdloven § 4 fjerde ledd, som vil ha rett til barnetrygd fra måneden etter at det er gitt en oppholdstillatelse på mer enn 12 måneder. Videre betyr det at det klarlegges at

vilkårene for rett til barnetrygd ikke har vært oppfylt fram til dette tidspunktet. Det vises til de generelle merknadene i punkt 11.6.6.

Til § 11 andre ledd

Andre ledd første punktum fastsetter som ny hovedregel at barnetrygd kan etterbetales opptil tre måneder tilbake i tid dersom vilkårene for barnetrygd har vært oppfylt i denne perioden.

Bestemmelsen tar hensyn til at det er livs- endringssituasjoner hvor enkeltmennesket ikke alltid klarer å områ seg og søke i tide, for eksempel ved dødsfall, samlivsbrudd eller foreldretvist. En generell hovedregel for alle om etterbetaling for en kortere periode på tre måneder, vil i slike situasjoner dekke de ulike behov som gjør seg gjeldende.

Bestemmelsen er i samsvar med tilsvarende regler i sammenlignbart regelverk som blant annet folketrygdloven, og gir mer ensartede regler i regelverket på tvers av ytelser, samtidig som den er administrativt håndterbar. Det vises til de generelle merknadene i punkt 11.6.4.

Til § 11 nytt tredje ledd

Nytt tredje ledd innebærer et unntak fra andre ledd første punktum. Bestemmelsen fastsetter at barnetrygd kan etterbetales for opptil tre år før kravet ble satt fram i tilfeller der den som har rett til ytelsen åpenbart ikke har vært i stand til å sette fram krav tidligere, eller dersom det er på det rene at forsinkelsen med å sette fram krav skyldes misvisende opplysninger fra Arbeids- og velferds-etaten (NAV)

Bestemmelsen ivaretar den enkeltes rettssikkerhet i situasjoner der vedkommende selv ikke kan lastes for feilen, eller ikke er i stand til å ivareta sine interesser. Bestemmelsen er utformet etter mønster av den tilsvarende regelen i folketrygdloven § 22-13 syvende ledd, og vil være en sikkerhetsventil som ivaretar den stønadsberettigede i disse tilfellene. Kontantstøtteleven og forskotteringsloven har også sammenlignbare bestemmelser, og den nye bestemmelsen vil gi mer ensartede regler i regelverket. Bestemmel-

sen innebærer ingen endringer i rettstilstanden knyttet til de tilfellene den regulerer. Det vises til de generelle merknadene i punkt 11.6.5.

18.2 Endringene i husleieloven

Den midlertidige bestemmelsen i husleieloven § 9-3 a videreføres uten endringer. Det vises til merknader til bestemmelsen i punkt 17.5 i Prop. 90 L (2022–2023).

18.3 Endringene i gjeldende opplæringslov

De midlertidige bestemmelsene i opplæringsloven § 2-1 andre ledd andre og tredje punktum, § 2-8 femte ledd åttende punktum, § 3-12 femte ledd åttende punktum videreføres uten endringer. Det vises til merknader til bestemmelsene i punkt 14.3 i Prop. 107 L (2021–2022).

18.4 Endringene i spesialisthelsetjenesteloven

Den midlertidige bestemmelsen i spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 d videreføres uten endringer. Det vises til merknader til bestemmelsene i punkt 14.4 i Prop. 107 L (2021–2022).

18.5 Endringene i pasient- og brukerrettighetsloven

Den midlertidige bestemmelsen i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 d videreføres uten endringer. Det vises til merknader til bestemmelsene i punkt 14.5 i Prop. 107 L (2021–2022) og punkt 17.3 i Prop. 90 L (2022–2023).

18.6 Endringene i yrkestransportloven

Ny § 37 k *første ledd* slår fast at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse kan fremlegge politiattest fra sitt hjemland på lik linje med EØS-borgere, jf. lovens § 37 c annet ledd bokstav a, for derved å unngå kravet om botid på fire år i Norge.

Unntaket gjelder for personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse i medhold av utlendingsloven § 34. Personkretsen omfatter i hovedsak ukrainske statsborgere, men også andre som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge.

På nærmere bestemte vilkår kan også tredjelandsborgere med en viss tilknytning til Ukraina kunne få innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge.

Bestemmelsen medfører at politiet kan legge politiattest fra vedkommendes hjemland til grunn for skikkethetsvurderingen etter loven § 37 c første ledd, forutsatt at politiet fester lit til at attesten er autentisk, jf. annet ledd. Vilåret om at politiattesten klart skal fremstå autentisk innebærer at terskelen for avslag ved tvil om attestens autenticitet skal være lav.

Det følger videre av *andre ledd* at unntaket kun gjelder transport med motorvogn i kjøretøygruppe M3. Motorvogner i kjøretøygruppe M3 er biler (busser) for persontransport med over 8 sitteplasser i tillegg til førerstedet og med tillatt totalvekt over 5000 kg. For transport med mindre kjøretøy, som drosjer og mindre busser, gjelder fremdeles krav om fire års botid i Norge for utlendinger som ikke er EØS-borgere. Kjøresedler er normalt, etter lovens hovedregel, ikke avgrenset mot kjøretøytyper. For kontroll- og informasjonsformål skal politiet påføre kjøreseddelen hvilken kjøretøytype den gjelder for.

Bestemmelsens *tredje ledd* gjør unntak fra forvaltningslovens regler om klageadgang for parter og andre med rettslig klageinteresse. Bestemmelsen regulerer tilfellene der politiet av ulike grunner mener at attesten ikke kan godkjennes som dokumentasjon for søkerens vandel. I disse tilfellene kan politiet avslå søknaden om kjøreseddel uten at avslaget kan påklages. Politiet behandler normalt ikke politiattester fra Ukraina og vil kunne oppleve utfordringer med å verifisere dem. Av hensyn til passasjersikkerheten er politiet derfor gitt utvidet adgang til å avslå søknaden med grunnlag i forhold ved politiattesten. Avslag på grunnlag som ikke gjelder politiattestens autenticitet er underlagt forvaltningslovens regler som ellers.

Fjerde ledd åpner for at politiet kan kreve at søkeren møter til intervju for å bidra til å styrke politiets vurderingsgrunnlag med hensyn til om vilkårene for kjøreseddel i § 37 c er oppfylt. Muligheten til å kreve intervju av kandidaten vil blant annet kunne være aktuell dersom politiet er i tvil om betydningen av politiattestens innhold eller for å vurdere om søkeren kan anses som skikket til å være bussjåfør.

Femte ledd regulerer kjøreseddelsens gyldighetstid. Kjøresedler utstedes i utgangspunktet med gyldighetstid på 10 år. Kjøresedler utstedt med grunnlag i bestemmelsen her skal være gyldige frem til det tidspunktet søkeren vil oppfylle botidskravet på fire år. Kjøreseddelen vil da være

gyldig selv om den midlertidige bestemmelsen § 37 k ikke skulle gjelde lenger. Politiet skal påføre kjøreseddelen gyldighetstiden. Når innehaveren oppfyller kravet om fire års botid, må innehaveren søke om kjøreseddel på nytt på ordinære vilkår.

Departementet understreker at reglene for tilbakekall av kjøreseddel, jf. § 37 f, gjelder uendret. Departementet legger til grunn at politiet ikke kan tilbakekalle kjøreseddel alene på det grunnlaget at yrkestransportloven § 37 k utløper.

18.7 Endringene i barnehageloven

De midlertidige bestemmelsene i §§ 14 og 19 videreføres med en ny midlertidig endring i § 14, se merknad under. For øvrige bestemmelser vises det til merknader i punkt 14.6 i Prop. 107 L (2021–2022).

Til § 14 femte ledd

Nytt femte ledd åpner for at departementet kan gi forskrift om unntak fra kravene til selvstendig rettssubjekt for ordinære barnehager som har fått midlertidig godkjenning etter fjerde ledd. Forskriftshjemmelen skal legge til rette for at barnehageeiere med midlertidig godkjenning, fortsatt skal kunne være unntatt kravet til selvstendig rettssubjekt etter § 7 a tredje ledd bokstav a. Bestemmelsen skal legge til rette for at flere barnehager kan søke om midlertidig godkjenning av barnehageplasser som følge av at det kommer svært mange fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med forskriftshjemlene om midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd etter §§ 14 fjerde ledd og 19 tredje ledd.

18.8 Endringene i plan- og bygningsloven

De midlertidige bestemmelsene i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10 videreføres uten endringer. Det vises til merknadene i punkt 14.7 i Prop. 107 L (2022–2023).

18.9 Endringene i helse- og omsorgsloven

Den midlertidige bestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 b videreføres uten

endringer. Det vises til merknadene i punkt 14.8 i Prop. 107 L (2021–2022).

18.10 Endringene i integreringsloven

Kapittel 6A med midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 videreføres med enkelte endringer, se merknader under. For øvrige bestemmelser vises det til merknadene i punkt 14.9 i Prop. 107 L (2021–2022) og punkt 17.4 i Prop. 90 L (2022–2023).

Til § 37 c første ledd

Det legges til et nytt andre punktum om at kommunen kan avslå krav om deltagelse i introduksjonsprogram for personer som har jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid. Fulltid skal forstås på samme måte som «fulltid» i introduksjonsprogrammet, som er mellom 30 og 40 timer i uken. Dersom arbeidsforholdet opphører har personen fortsatt rett til å delta i introduksjonsprogram, jf. § 37 c femte ledd. § 8 første ledd siste punktum gjelder. Dette innebærer at personen må ha bodd i en kommune med en oppholdstillatelse i mindre enn to år for å ha rett til deltakelse i programmet.

Bestemmelsen flyttes til loven fra integreringsforskriften § 43j.

Til § 37 c andre ledd

Det legges til et nytt fjerde punktum om at introduksjonsprogrammet avsluttes hvis deltageren får jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid. Fulltid skal forstås på samme måte som «fulltid» i introduksjonsprogrammet, som er mellom 30 og 40 timer i uken. § 25 tredje ledd gjelder. Dette innebærer at kommunen kan vedta at introduksjonsstønad skal betales tilbake, dersom personen forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller fortiet opplysninger om jobb på tilnærmet fulltid. Dersom arbeidsforholdet opphører har personen rett til å gjeninntre og gjennomføre resterende tid i programmet, jf. § 37 c femte ledd. § 8 første ledd siste punktum gjelder. Dette innebærer at personen må ha bodd i en kommune med en oppholdstillatelse i mindre enn to år for ha rett til å gjeninntre i programmet.

Til § 37 c sjette ledd

Det legges til et nytt sjette ledd om at kapittel 5 om introduksjonsstønad gjelder ved introduk-

sjonsprogram etter andre eller tredje ledd. Endringen er en presisering som ikke innebærer realitetsendring. Tidligere sjette og syvende ledd, blir syvende og åttende ledd.

Til § 37 d andre ledd

Det legges til et nytt sjette punktum om at departementet kan gi forskrift om utvidet opplæring i norsk.

Til § 37 e første ledd

I *bokstav a* tas det inn henvisninger til §§ 9, 27 og 28. Endringen tydeliggjør at forskrifter om målgruppene for og rettigheter og plikter til opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap også kan gjelde oppholdstillatelsene som gir grunnlag for rettigheter og plikter etter integreringsloven.

I *bokstav d* tas det inn at det kan gis midlertidig forskrift om sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet, og også etter § 13.

Det legges til en ny *bokstav h* om at det kan gis midlertidig forskrift om behandling av personopplysninger etter §§ 41 til 44. Ved bruk av forskriftshjemmelen må det fremgå klart hva som er formålet med behandlingen.

18.11 Endringene i barnevernsloven

De midlertidige bestemmelsene i barnevernsloven § 2-7, § 3-3 tredje ledd, § 11-1 fjerde til sjette ledd, § 11-3 tredje ledd, § 12-11 sjette ledd fjerde punktum og § 17-3 andre ledd andre punktum videreføres uten endringer. Det vises til merknadene i punk 14.10 i Prop. 107 L (2021–2022).

18.12 Endringene i ny opplæringslov

Til § 2-1 andre ledd andre og nytt tredje punktum

I *andre punktum* utvides den absolutte fristen for å gi barn og unge et fullverdig opplæringstilbud i grunnskolen midlertidig fra en måned til tre måneder.

Opplæringen skal fortsatt starte så raskt som mulig. Det er ikke slik at kommunene har tre måneder på seg for å gi nyankomne barn opplæring; det er viktig å komme i gang med den opplæringen man kan, så raskt som mulig. Regelen innebærer likevel at kommuner som ikke klarer å gi et *fullverdig* tilbud til barna selv om det går opp til tre måneder, ikke bryter loven.

I perioden frem til et fullverdig tilbud er på plass, kan kommunen gi et tilbud som avviker fra tilbudet kommunen ellers er forpliktet til å gi etter opplæringsloven. Ettersom hovedregelen fortsatt er at barna skal få opplæring så raskt som mulig, åpnes det ikke for at kommuner kan utsette å gi opplæring lenger enn nødvendig. Jo lengre tid som går, jo større deler av opplæringen bør være på plass. Kommuner som klarer å gi et fullverdig tilbud til alle eller noen av barna etter én måned, skal fortsatt gi det.

Fristen *senest innen tre måneder* løper fra den dagen barnet kommer til landet, og starter ikke på nytt dersom barnet flytter mellom kommuner, for eksempel fra asylmottak, omsorgssenter eller annet midlertidig bosted, til den kommunen de blir bosatt i. En kommune kan altså ikke unnlate å gi opplæring fordi det er sannsynlig at et barn skal være i den aktuelle kommunen i mindre enn tre måneder.

Etter *tredje punktum* kan departementet gi midlertidig forskrift om forlengelse av tremånedersfristen dersom det er nødvendig fordi det kommer svært mange fordrevne barn fra Ukraina. Terskelen for bruk av forskriftshjemmelen skal være høy. Tremånedersfristen skal ta høyde for et høyt antall fordrevne, og det vil derfor bare være aktuelt å benytte forskriftshjemmelen i helt ekstraordinære situasjoner. Regelen om at opplæringen skal starte så raskt som mulig, vil fortsatt gjelde. Det betyr at kommunene må gi elevene et fullverdig opplæringstilbud så raskt som mulig, uavhengig av om den absolutte fristen forlenges ved forskrift.

Til § 3-7 første ledd nytt tredje punktum

Paragraf § 3-7 regulerer særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter i grunnskolen.

Etter *tredje punktum* gjelder ikke kravet til samtykke fra eleven eller foresatte for å gi opplæring i særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, som ellers følger av syvende punktum, dersom slik opplæring er nødvendig for å gi nyankomne elever et forsvarlig opplæringstilbud i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina. Kommunen kan med andre ord gjøre opplæring for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler obligatorisk, forutsatt at vilkårene for dette er oppfylt. Unntaket fra samtykkekravet er ikke begrenset til å gjelde elever fra Ukraina. Kommunen må begrunne at samtykkekravet ikke gjelder.

Vedtaket om opplæring i et slikt innføringstilbud kan bare gjøres dersom det anses å være det

beste for eleven. Kommunen må derfor vurdere dette før det treffes vedtak om at en elev skal få opplæringen sin i innføringstilbudet. Det er viktig at eleven/elevens foresatte får nødvendig informasjon og mulighet til å si sin mening, blant annet for at kommunen kan foreta en forsvarlig vurdering av elevens beste.

Vedtak om opplæring i særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler uten elevens eller foresattes samtykke kan påklages til statsforvalteren.

Til § 6-6 første ledd nytt tredje punktum

Paragraf § 6-6 regulerer særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter i videregående opplæring.

Etter *tredje punktum* gjelder ikke kravet til samtykke fra eleven eller foresatte for å gi opplæring i særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, som ellers følger av syvende punktum, dersom slik opplæring er nødvendig for å gi nyankomne elever et forsvarlig opplæringstilbud i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina. Fylkeskommunen kan med andre ord gjøre opplæring for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler obligatorisk, forutsatt at vilkårene for dette er oppfylt. Unntaket fra samtykkekravet er ikke begrenset til å gjelde elever fra Ukraina. Fylkeskommunen må begrunne at samtykkekravet ikke gjelder.

Vedtak om opplæring i et slikt innføringstilbud kan bare gjøres dersom det anses å være det beste for eleven. Fylkeskommunen må derfor vurdere dette før det treffes vedtak om at en elev skal få opplæringen sin i innføringstilbudet. Det er viktig at eleven/elevens foresatte får nødvendig

informasjon og mulighet til å si sin mening, blant annet for at fylkeskommunen kan foreta en forsvarlig vurdering av elevens beste.

Vedtak om opplæring i særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler uten elevens eller foresattes samtykke kan påklages til statsforvalteren.

18.13 Ikrafttredelse, opphevelse og overgangsregler

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

Kongen kan gi nærmere overgangsregler for de midlertidige lovendingene i del I til XI i forbindelse med ikrafttredelsen av loven og i forbindelse med at del I til XI opphører å gjelde. Kongen kan gi nærmere overgangsregler i forbindelse med ikrafttredelsen av endringene i barnetrygdloven.

Del II til XII i loven er tidsbegrenset og opphører å gjelde 1. juli 2026. Dersom det på dette tidspunktet er behov for å videreføre enkelte eller flere av lovendingene, må det skje ved nytt lovvedtak.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i barnetrygdloven og midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnetrygdloven og midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i barnetrygdloven og midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring m.m.)

I

I lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd gjøres følgende endringer:

§ 4 nytt femte ledd skal lyde:

Barn som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 annet ledd, eller barn av personer som har slik oppholdstillatelse, anses tidligst som bosatt i riket fra og med kalendermåneden den første ettårige oppholdstillatelsen utløper.

§ 11 andre ledd første punktum skal lyde:

Barnetrygd gis for opptil tre *måneder* før den kalendermåneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene for rett til stønad var oppfylt i denne perioden.

§ 11 nytt tredje ledd skal lyde:

Dersom vilkårene for rett til barnetrygd var oppfylt på et tidligere tidspunkt enn nevnt i andre ledd første punktum, kan barnetrygd gis for opptil tre år før kravet ble satt fram, når det er åpenbart at den som har rett til ytelsen, ikke har vært i stand til å sette fram krav tidligere. Det samme gjelder dersom vedkommende ikke har satt fram krav tidligere fordi Arbeids- og velferdsetaten har gitt misvisende opplysninger.

II

I lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler skal § 9-3 a lyde:

§ 9-3 a *Midlertidig unntak ved utleie av fritidsbolig som bolig*

For bygning hvor det er gitt unntak for tidsbestemt bruksendring fra fritidsbolig til bolig etter plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10, kan det inngås tidsbestemt leieavtale med minstetid på ned til ett år.

III

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 2-1 andre ledd skal lyde:

Retten til grunnskoleopplæring gjeld når det er sannsynleg at barnet skal vere i Noreg i meir enn tre månader. Retten skal oppfyllast så raskt som mogleg og seinast innan tre månader. Dersom det er nødvendig fordi det kjem svært mange fordrevne barn frå Ukraina, kan departementet gi forskrift om mellombels forlenging av tremånadersfristen. Plikta til grunnskoleopplæring byrjar når opphaldet har vart i tre månader. Plikta fell bort dersom eit opphald utanfor Noreg varer i meir enn tre månader. Departementet kan i særlege tilfelle frita elevar frå denne plikta.

§ 2-8 femte ledd åttende punktum skal lyde:

Kravet til samtykke gjeld likevel ikkje dersom opplæring gjennom eit særskilt organisert tilbod er nødvendig for å gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod i ein situasjon der det kjem svært mange fordrevne frå Ukraina.

§ 3-12 femte ledd åttende punktum skal lyde:

Kravet til samtykke gjeld likevel ikkje dersom opplæring gjennom eit særskilt organisert tilbod er nødvendig for å gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod i ein situasjon der det kjem svært mange fordrevne frå Ukraina.

IV

I lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. skal § 2-5 d lyde:

§ 2-5 d *Midlertidige unntak fra plikter*

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapa-

sitet ikke overskrides, kan departementet gi forskrift om helt eller delvis unntak fra følgende bestemmelser:

- a. § 2-5 om individuell plan
- b. § 2-5 a om koordinator
- c. § 2-5 c om kontaktlege.

V

I lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter skal § 2-5 d lyde:

§ 2-5 d *Midlertidige unntak fra rettigheter*

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides, kan departementet gi forskrift om helt eller delvis unntak fra følgende bestemmelser:

- a. § 2-1 b andre ledd andre punktum om fastsettelse av frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp
- b. § 2-1 b fjerde ledd om rett til nødvendig helsehjelp uten opphold ved brudd på frist fastsatt etter andre ledd andre punktum
- c. § 2-2 første ledd første punktum om informasjon om rett til nødvendig helsehjelp
- d. § 2-2 første ledd fjerde punktum om informasjon om tidspunkt for når utredning eller behandling skal settes i gang
- e. § 2-2 andre ledd om plikt til å kontakte HELFO
- f. § 2-3 om rett til fornyet vurdering
- g. § 2-4 om rett til valg av behandlingssted
- h. § 2-5 om rett til individuell plan
- i. § 2-5 a om rett til kontaktlege
- j. § 2-5 b om rett til koordinator
- k. § 2-5 c om rett til barnekoordinator.

VI

I lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy skal ny § 37 k lyde:

§ 37 k *Midlertidig unntak fra butidskrav for drivne fra Ukraina*

For personar med mellombels kollektivt vern etter utlendingsloven § 34 som legg frem politiattest som klart framstår autentisk frå heimstaten sin, gjeld ikkje kravet i § 37 c andre ledd om butid for utferding av kjøresetel.

Kjøresetel for personar med mellombels kollektivt vern som har budd mindre enn fire år i Noreg, gjeld berre persontransport med bil for persontransport med over 8 sitteplasser i tillegg til

førersetet og tillatt totalvekt over 5000 kg. Politiet skal påføre kjøresetelen merknad om kva for kjøretøy han gjeld for.

Part eller annan med rettslig klageinteresse kan ikkje klage på avslag som har grunnlag i forhold ved politiattestens autentsitet.

Politiet kan krevje at personar med mellombels kollektivt vern kjem til intervju for å vurdere om vilkåra etter § 37 c første ledd første punktum er oppfylte.

Kjøresetel utferda med grunnlag i dette unntaket gjeld til innehavaren har budd fire år i Noreg, med mindre anna er bestemt om føresetnader som gjeld alder i § 37 a tredje ledd. Politiet skal påføre kjøresetelen merknad om kva for periode han gjeld for.

VII

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager gjøres følgende endringer:

§ 14 fjerde og femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om midlertidig godkjenning ved etablering av barnehager og barnehageplasser som opprettes for å dekke et midlertidig behov som følge av at det kommer svært mange fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina.

Departementet kan gi forskrift om unntak fra kravene til organisering i § 7 a for ordinære barnehager som har fått midlertidig godkjenning etter forskrift med hjemmel i fjerde ledd i denne paragrafen.

§ 19 tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om midlertidig tilskudd til drift av barnehager og barnehageplasser som er godkjent med hjemmel i forskrift etter § 14 fjerde ledd.

VIII

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 20-9 skal lyde:

§ 20-9 *Midlertidige unntak fra loven*

Når det er nødvendig som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina, kan kommunen etter skriftlig anmodning fra en offentlig myndighet eller fra private tilbydere innen barnehage, skole eller bolig, gjøre unntak fra søknadsplikten. Plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd gjelder ikke. Unntak kan gjøres for oppføring av ny, varig bygning, tids-

bestemt bruksendring og plassering av midlertidige bygninger som skal brukes til

- a. innkvartering av asylsøkere og andre Utlendingsdirektoratet gir botilbud til
- b. omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år
- c. barnehage eller skole
- d. bolig.

Unntak etter første ledd kan ikke gjøres hvis det oppstår fare for liv og helse for brukerne, fare for skade på miljø eller kulturminner, tap av naturmangfold eller dyrket eller dyrkbar jord, eller gjennomføringen av en arealplan vanskeliggjøres. Bygninger som skal brukes til bolig kan bare oppføres til varig bruk når området er avsatt til bebyggelse og anlegg i en arealplan, og det ikke finnes andre alternativer som medfører mindre ulemper. Når behovet etter første ledd bortfaller, kan boligen brukes til annet varig boligformål.

Ved tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger skal det fremgå av vedtaket hvor lenge unntaket gjelder. Unntaket kan gjelde for inntil to år.

Departementet kan gi midlertidig forskrift om krav til innhold i og behandling av anmodninger om unntak, nabovarsling, tiltakshavers ansvar, tekniske krav til tiltaket, ansvar og ferdigstillelse.

§ 20-10 skal lyde:

§ 20-10 Saksbehandling etter § 20-9

Ved tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger, skal kommunen fatte vedtak innen syv virkedager. Gjelder tiltaket oppføring av bolig til varig bruk, er fristen 14 virkedager. Fristen løper fra den skriftlige anmodningen er mottatt og kan ikke forlenges. Fattes det ikke vedtak innen fristene, kan tiltaket likevel settes i gang på tiltakshavers egen risiko. Dersom det ut fra formålet med anmodningen om unntak er et sterkt behov for rask avgjørelse i saken, skal kommunen fatte vedtak så raskt som mulig etter at anmodningen er mottatt.

Ved oppføring av bolig til varig bruk som berører ansvarsområdet til statlige eller regionale myndigheter, skal anmodning om unntak forelegges disse. Fristen løper i den tiden saken er til uttalelse. Statlige og regionale myndigheter skal uttale seg eller fatte vedtak innen fem virkedager fra de mottar saken. Fristen kan ikke forlenges. Kommunen kan behandle og avgjøre saken etter loven her dersom fristen ikke overholdes.

Ved avslag på anmodning om unntak skal kommunen samtidig orientere om andre alternative eiendommer eller egnede bygninger som kan tas i bruk, som kommunen kjenner til.

Kommunens vedtak etter første ledd kan påklages av en part eller andre med rettslig klageinteresse i saken. Klagefristen er syv virkedager fra kommunen har fattet vedtak. En klagesak skal forberedes av kommunen og sendes klageinstansen innen syv virkedager etter at klagen er mottatt. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan klagen tas under behandling av klageinstansen. Klageinstansen skal avgjøre saken innen syv virkedager. Fristene kan ikke forlenges.

IX

I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. skal § 7-2 b lyde:

§ 7-2 b Midlertidige unntak fra plikter

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at den kommunale helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides, kan departementet gi forskrift om helt eller delvis unntak fra følgende bestemmelser:

- a. § 7-1 om individuell plan
- b. § 7-2 om koordinator
- c. § 7-2 a om barnekoordinator.

X

I lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid skal kapittel 6A lyde:

Kapittel 6A Midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34

§ 37 a Unntak fra plikt til å delta i opplæring i mottak

Asylsøkere som er i målgruppen for ordningen med kollektiv beskyttelse, har ikke plikt til å delta i opplæring i mottak etter § 5 i loven her.

§ 37 b Kompetansekartlegging og karriereveiledning

Retten og plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting etter § 6 i loven her gjelder ikke for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å gjennomføre kompetansekartlegging etter § 10 i loven her. Personer som deltar i introduksjonsprogram etter § 37 c, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartleggingen. Kartleggingen skal bidra til å avklare om vedkommende

er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen, og til at introduksjonsprogrammet etter § 37 c blir tilpasset den enkeltes behov.

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å gjennomføre karriereveiledning etter § 11 i loven her. § 11 fjerde ledd gjelder ikke.

§ 37 c *Introduksjonsprogram*

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å delta i et introduksjonsprogram etter kapittel 4 i loven her. For øvrig gjelder §§ 8 og 9 i loven her. *Kommunen kan avslå krav om deltagelse i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37c for personer som har jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid.*

Personer som nevnt i første ledd kan delta i programmet i inntil seks måneder dersom de har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Sluttmålet for programmet skal være overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning. Programmet kan forlenges med inntil seks måneder. § 13 første, femte og sjette ledd i loven her gjelder. *Programmet avsluttes hvis deltageren får jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid.*

Personer som nevnt i første ledd kan delta i et program etter § 13 tredje eller fjerde ledd i loven her dersom de ikke har utdanning på videregående nivå fra før. § 13 første, femte og sjette ledd gjelder.

Programmet etter andre eller tredje ledd skal minst bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. For deltagerer som har barn under 18 år, skal også kurs i foreldreveiledning inngå. Det samme gjelder for deltagerer som får barn i løpet av programmet. Kravene i § 14 første ledd bokstav a og b og andre ledd og kravet i § 14 fjerde ledd om at programmet skal være på fulltid, gjelder ikke. Dersom forhold på kommunens side medfører at programmet må være på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltagelse på fulltid.

Retten til å delta i et introduksjonsprogram etter andre eller tredje ledd gjelder også for personer som har gått ut i arbeid i Norge, og derfor tidligere har avvist eller avbrutt deltagelse i programmet. § 3 tredje ledd gjelder ikke.

Kapittel 5 om introduksjonsstønad gjelder ved introduksjonsprogram etter andre eller tredje ledd.

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram, utarbeide en integreringsplan. Planen skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging og en vurdering av

hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg. Planen skal minst inneholde deltagerens sluttmaal for programmet, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter. Kommunen avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte. §§ 15 og 16 gjelder ikke.

Departementet kan gi forskrift om hva som regnes som utdanning på videregående nivå etter paragrafen her.

§ 37 d *Opplæring i norsk*

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å delta i opplæring i norsk etter kapittel 6 i loven her. De har ikke rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap. For øvrig gjelder § 26.

Retten til opplæring i norsk gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet. For øvrig gjelder §§ 30 og 32 i loven her. Deltagere i opplæringen bør oppnå et minimumsnivå i norsk. Plikten til å avlegge prøver etter § 37 gjelder ikke. Kommunen skal likevel sørge for at deltagerne får mulighet til å avlegge gratis avsluttende prøve i norsk. *Departementet kan gi forskrift om utvidet opplæring i norsk.*

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak om opplæring i norsk, utarbeide en norskplan. Norskplanen skal inneholde deltagerens norskmål, omfanget av opplæringen og klagemuligheter. § 34 gjelder ikke.

§ 37 e *Forskriftshjemmel*

Når det er nødvendig for å tilpasse integrerings tiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, kan departementet gi midlertidig forskrift om

- målgruppene for og rettigheter og plikter til opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 5, 8, 9, 26, 27, 28, 37 c og 37 d
- retten til karriereveiledning etter §§ 11 og 37 b
- utsettelse av frister for oppstart av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 12, 30, 37 c og 37 d
- sluttmaal, varighet og kravene til innhold i introduksjonsprogrammet etter §§ 13, 14 og 37 c*
- retten til, beregningen av og reduksjon i introduksjonsstønaden etter kapittel 5 ved deltagelse i introduksjonsprogram etter § 37 c
- varigheten og omfanget av opplæring og kravene til opplæringen etter §§ 30 til 33 og 37 d
- prøver i norsk og samfunnskunnskap etter § 37.
- behandling av personopplysninger etter §§ 41 til 44.*

Forskrifter etter første punktum kan fravike bestemmelsene som nevnt i bokstav a til h.

Dersom kapasitetshensyn i kommunen eller fylkeskommunen gjør det nødvendig, kan en midlertidig forskrift etter første ledd også fravike kravene som følger av bestemmelsene som nevnt i første ledd bokstav a til h, for andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

§ 37 f *Behandling av kompetanseopplysninger*

Departementet kan gi midlertidig forskrift om innhenting og utlevering av kompetanseopplysninger, uten hinder av taushetsplikt, fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets registre for å legge til rette for at personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, kan sysselsettes i det statlige, kommunale eller fylkeskommunale tjenestetilbudet. Med kompetanseopplysninger menes opplysninger som er innhentet ved kompetansekartlegging eller karriereveiledning etter § 37 b, eller opplysninger om den enkeltes kompetanse som er innhentet før bosetting, inkludert personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9.

XI

I lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern gjøres følgende endringer:

§ 2-7 skal lyde:

§ 2-7 *Midlertidig adgang til unntak fra frister*

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at barnevernstjenesten skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, kan departementet gi midlertidig forskrift om unntak fra fristene i § 2-1 første ledd og § 2-2 annet ledd.

§ 3-3 tredje ledd skal lyde:

Når det som følge av krigen i Ukraina er nødvendig å evakuere barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter, kan barnevernstjenesten samtykke i plassering av barn i et fosterhjem eller en institusjon i Norge etter en anmodning fra ukrainske myndigheter, dersom

- a. plasseringen er forsvarlig og til barnets beste
- b. det er inngått en avtale med kompetente ukrainske myndigheter
- c. vilkår for plassering etter artikkel 33 i konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg,

anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn, er oppfylt.

Barnevernstjenesten skal sørge for at barnet registreres med søknad om beskyttelse eller søknad om opphold hos utlendingsmyndighetene. Dersom barnet har vanlig bosted i Norge når den ekstraordinære situasjonen opphører, skal barnevernstjenesten vurdere om vilkårene for å anmode om en overføring av jurisdiksjon til barnets tidligere bostedsstat er oppfylt.

§ 11-1 fjerde til sjette ledd skal lyde:

Bestemmelsen gjelder også barn under 15 år som har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig av kapasitetshensyn og for å ivareta det enkelte barnets behov, kan tilbudet etter første ledd også være opphold i et familiebasert botilbud. Slike botilbud skal fylle kravene som stilles til fosterforeldre etter § 9-3 med forskrift. Når barnet har opphold i et familiebasert botilbud, har Barne-, ungdoms- og familieetaten omsorgsansvaret for barnet og ansvaret for kartleggingen etter § 11-4. Botilbudet utøver omsorgsansvaret på vegne av Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av det familiebaserte botilbudet og for oppfølgingen av barnet. Ansvaret for oppfølging tilsvare oppfølgingsplikten etter § 9-6 med forskrift og plikten til å fatte oppfølgingsvedtak etter § 11-3. Barne-, ungdoms- og familieetaten er også ansvarlig for utgifter forbundet med det familiebaserte botilbudet.

§ 11-3 tredje ledd skal lyde:

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at Barne-, ungdoms- og familieetaten eller omsorgssenteret skal kunne gjennomføre og prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, kan fristene etter første ledd forlenges. Fristen for omsorgssenteret til å sende forslag til oppfølgingsvedtak kan utvides til fem uker etter barnets ankomst til senteret. Fristen for Barne-, ungdoms- og familieetaten til å treffe vedtak kan utvides til ti uker etter barnets ankomst til senteret. Barne-, ungdoms- og familieetaten skal orientere statsforvalteren dersom unntaksadgangen tas i bruk. Beslutningen skal begrunnes og dokumenteres.

§ 12-11 sjette ledd fjerde punktum skal lyde:
Plikten til å legge fram politiattest i samsvar med første punktum gjelder også den eller de som skal ta imot enslige mindreårige i et familiebasert botilbud som nevnt i § 11-1 femte ledd.

§ 17-3 andre ledd andre punktum skal lyde:
Tilsynsansvaret gjelder også familiebaserte botilbud etter § 11-1 femte ledd.

XII

I lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 2-1 andre ledd andre og nytt tredje punktum skal lyde:

Retten skal oppfyllest så raskt som mogleg og seinast innan *tre månader* etter at barnet er komme til Noreg. *Dersom det er nødvendig fordi det kjem svært mange fordrevne barn frå Ukraina, kan departementet gi forskrift om mellombels forlenging av tremånadersfristen.*

Nåværende tredje til fjerde punktum blir fjerde til femte punktum.

§ 3-7 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Kravet til samtykke gjeld likevel ikkje dersom opplæring gjennom eit særskilt organisert tilbod er nødvendig for å gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod i ein situasjon der det kjem svært mange fordrevne frå Ukraina.

§ 6-6 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Kravet til samtykke gjeld likevel ikkje dersom opplæring gjennom eit særskilt organisert tilbod er nødvendig for å gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod i ein situasjon der det kjem svært mange fordrevne frå Ukraina.

XIII

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til ulik tid.
2. Del II til XII i loven oppheves 1. juli 2026.
3. Kongen kan gi nærmere overgangsregler for ikrafttredelse og opphevelse av del II til XII i loven.
4. Kongen kan gi nærmere overgangsregler for endringene i barnetrygdloven.

Vedlegg 1**Oversikt over midlertidige regler og bruk av reglene**

LoV	Bestemmelse	Innhold	Tatt i bruk
AID	Integreringsloven § 37 a	Ikke plikt til å delta i opplæring i mottak	Ja
	Integreringsloven § 37 b	Ikke rett og plikt til kompetansekartlegging før bosetting. Rett, men ikke plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning etter bosetting. Deltakere i introduksjonsprogram har også plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging.	Ja
	Integreringsloven § 37 c	Rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogram. Programmet skal minst bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud, og ev. foreldreveiledning. Unntak fra de vanlige minstekravene og kravet om at programmet skal være på fulltid. Retten gjelder også personer som har gått ut i arbeid og derfor har avvist eller avbrutt deltakelse i programmet. Unntak fra flere av kravene til integreringsplan, og unntak fra integreringskontrakt.	Ja
	Integreringsloven § 37 d	Rett, men ikke plikt til å delta i opplæring i norsk. Ikke rett til opplæring i samfunnskunnskap. Retten gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet. Ikke plikt til å avlegge prøver.	Ja
	Integreringsloven § 37 e	Forskriftshjemmel – departementet kan gi midlertidig forskrift når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Det kan blant annet gis forskrift om rettighetene og pliktene til opplæring og introduksjonsprogram. Dersom kapasitetshensyn gjør det nødvendig, kan det også gis forskrift som fraviker krav for andre enn personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.	Ikke fullt ut
	Integreringsloven § 37 f	Forskriftshjemmel om behandling kompetanseopplysninger – departementet kan gi forskrift om innhenting og utlevering av kompetanseopplysninger for å legge til rette for at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse kan sysselsettes i det statlige, kommunale eller fylkeskommunale tjenestetilbudet.	Nei

	Lov	Bestemmelse	Innhold	Tatt i bruk
BFD	Barnevernsloven	§ 2-7	Hjemmel til å utarbeide forskrift om unntak fra frister for bekymringsmelding og undersøkelser	Nei
	Barnevernsloven	§ 3-3 (3)	Plassering i fosterhjem eller en institusjon i Norge etter anmodning fra ukrainske myndigheter	Nei
	Barnevernsloven	§ 11-1 (4)	Presisering av at barn med midlertidig kollektiv beskyttelse kan få tilbud om opphold på omsorgs-senter	Ja
	Barnevernsloven	§ 11-1 (5)-(6)	Familiebasert botilbud som alternativ til plass i et omsorgssenter.	Nei
	Barnevernsloven	§ 11-3 (3)	Utvidelse av frister for utredning og oppfølging	Nei
	Barnevernsloven	§ 12-11 (6)	Hjemmel til å kreve uttømmende og utvidet politiattest av personer som skal ta imot enslige mindreårige i private hjem	Nei
	Barnevernsloven	§ 17-3 (2)	Statsforstatsforvalterens tilsynsansvar for omsorgssentre gjelder også familiebaserte botilbud	Nei
KD	Opplæringsloven	§ 2-1 (2)	Utvidet frist fra en til tre måneder for rett til grunnskoleopplæring.	Ja
			Forskriftshjemmel for å utvide tremånders-fristen.	Nei
	Opplæringsloven	§ 2-8 (5)	Unntak fra krav til samtykke ved særskilt organisert tilbud om språkopplæring i hhv. grunnskolen og videregående opplæring når det er nødvendig for å gi forsvarlig tilbud	Ja
		§ 3-12 (5)		
	Barnehageloven	§ 14 (4)	Forskriftshjemmel – midlertidig godkjenning ved etablering av barnehager og barnehageplasser for å dekke et midlertidig behov.	Ja
		§ 14 (5)	Forskriftshjemmel – midlertidig unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt for barnehager godkjent etter § 14 (4).	Ny
		§ 19 (3)	Midlertidig tilskudd til drift.	Ja

	Lov	Bestemmelse	Innhold	Tatt i bruk
HOD	Pasient- og brukerrettighetsloven	§ 2-5 d	Hjemmel som åpner for å gi forskrifter om helt eller delvis unntak fra bestemmelsene om <ul style="list-style-type: none"> – fastsettelse av frist for nødvendig helsehjelp – rett til nødvendig helsehjelp uten opphold ved brudd på frist – informasjon om rett til nødvendig helsehjelp og om tidspunkt for når utredning eller behandling skal settes i gang – plikt til å kontakte HELFO – rett til fornyet vurdering, valg av behandlingssted, individuell plan, kontaktlege, koordinator og barnekoordinator. 	Nei
	Helse- og omsorgstjenesteloven	§ 7-2 b	Hjemmel som åpner for å gi forskrifter om helt eller delvis unntak fra bestemmelsene om individuell plan, koordinator og barnekoordinator.	Nei
	Spesialisthelse-tjenesteloven	§ 2-5 d	Hjemmel som åpner for å gi forskrifter om helt eller delvis unntak fra bestemmelsene om individuell plan, koordinator og kontaktlege.	Nei
KDD	Plan- og bygningsloven	§ 20-9	Kommunene kan gi midlertidig unntak fra krav om søknad og tillatelse for oppføring av bygning, tidsbestemt bruksendring av bygning og plassering av midlertidige bygninger (brakker, telt, skolepaviljong m.m.). Unntak kan bare gis for bygninger som skal brukes til bolig, barnehage, skole, innkvartering av asylsøkere og omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.	Ja
		§ 20-10	§ 20-10 regulerer saksbehandling etter beredskapsbestemmelsen.	
	Husleieloven	§ 9-3 a	Åpner for inngåelse av tidsbestemt leiekontrakt med minstetid på ett år ved utleie av fritidsbolig som bolig	Ja
SD	Yrkestransportloven	§ 37 k	Midlertidig unntak fra botidskravet ved utstedelse av kjøreseddel til bussjåfører med midlertidig kollektiv beskyttelse som fremlegger gyldig politiattest fra hjemlandet. Forslaget innebærer også særlige sikkerhetsmekanismer for politiets saksbehandling av ukrainske politiattester.	Ny

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 04/2024

