



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 90 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om midlertidige endringer
i lovverket som følge av ankomst av fordrevne
fra Ukraina (videreføring mv.)



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 90 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om midlertidige endringer
i lovverket som følge av ankomst av fordrevne
fra Ukraina (videreføring mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	4.6	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ...	27
2	Bakgrunn for lovforslagene	10	4.7	FNs barnekonvensjon	27
2.1	Innledning	10	4.8	Nærmere om diskrimineringsvernet	27
2.2	Midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina	10	5	Andre lands rett	30
2.3	Økonomiske tiltak for å ta imot og integrere fordrevne fra Ukraina	11	5.1	EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF)	30
2.4	Ankomster av fordrevne fra Ukraina	12	5.2	Danmark	31
2.5	Status i arbeidet med å bosette flyktninger	13	5.3	Sverige	31
2.6	Deltakelse i barnehage, grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning ...	14	5.4	Finland	32
2.7	Deltakelse i introduksjonsprogram, norskopplæring og arbeidsliv	15	5.5	Island	33
2.8	Helsetjenester	15	5.6	Belgia	34
2.9	Forskning om fordrevne fra Ukraina	16	5.7	Tyskland	34
2.10	Deltakelse i arbeid i andre OECD-land	16	6	Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven	36
2.11	Høring	16	6.1	Gjeldende rett	36
3	Ordningene i praksis – registrering, mottak, kartlegging og bosetting	21	6.2	Høringsinstansenes syn	37
3.1	Registrering	21	6.3	Departementets vurderinger	37
3.2	Mottak	21	7	Behovet for videreføring av midlertidige regler og ytterligere tilpasninger i regelverket	38
3.3	Kartlegging	22	8	Enkelte regler som berører flere sektorer	41
3.4	Bosetting	22	8.1	Krav om vandelskontroll og politiattest	41
3.4.1	Innledning	22	8.2	Tolk	41
3.4.2	Bosettingsordningen	22	8.2.1	Gjeldende rett	41
3.4.3	Midlertidige tilpasninger i bosettingsordningen grunnet høye ankomster	23	8.2.2	Forslaget i høringsnotatet	42
3.4.4	Tilskudd til kommuner ved bosetting	24	8.2.3	Høringsinstansenes syn	42
4	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	25	8.2.4	Departementets vurderinger	42
4.1	Innledning	25	8.3	Tiltak for å mobilisere pensjonert personell til å ivareta et ekstraordinært personellbehov som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina	43
4.2	Grunnloven	25	9	Integreringsloven	44
4.3	FNs flyktningkonvensjon	25	9.1	Innledning og bakgrunn	44
4.4	Den europeiske menneskerettskonvensjon	26	9.2	Gjeldende rett	44
4.5	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter	26	9.3	Forslaget i høringsnotatet	47
			9.4	Høringsinstansenes syn	48
			9.4.1	Generelle betraktninger	48
			9.4.2	Kompetansekartlegging	49
			9.4.3	Frist for oppstart av introduksjonsprogram og norskopplæring	49

9.4.4	Introduksjonsprogram	50	11.2.6	Krav som gjelder ansatte i skoler og barnehager	83
9.4.5	Opplæring i norsk og samfunns-kunnskap	51	11.3	Forslaget i høringsnotatet	85
9.4.6	Målgruppene for introduksjons-program og norskopplæring	54	11.3.1	Opplæringsloven	85
9.4.7	Vurdering av behov for justeringer i forskriftshjemmelen	54	11.3.2	Barnehageloven	85
9.5	Departementets vurderinger	55	11.3.3	Krav som gjelder ansatte i skoler og barnehager	85
9.5.1	Innledning	55	11.4	Høringsinstansenes syn	85
9.5.2	Kompetansekartlegging	56	11.4.1	Opplæringsloven	85
9.5.3	Frist for oppstart av introduksjons-program og norskopplæring	56	11.4.2	Barnehageloven	86
9.5.4	Introduksjonsprogram	57	11.4.3	Krav som gjelder ansatte i skoler og barnehager	86
9.5.5	Opplæring i norsk og samfunns-kunnskap	59	11.5	Departementets vurdering	86
9.5.6	Målgruppene for introduksjons-program og norskopplæring	60	11.5.1	Videreføring av midlertidige tilpasninger i opplæringsloven	86
9.5.7	Vurdering av behov for justeringer i forskriftshjemmelen	61	11.5.2	Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven	89
9.5.8	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	62	11.5.3	Videreføre midlertidige tilpasninger i barnehageloven	93
10	Barnevernsloven	63	11.5.4	Vurdering av behov for andre tilpasninger i barnehageloven	94
10.1	Innledning og bakgrunn	63	11.5.5	Vurdering av behov for midlertidige tilpasninger i reglene om ansatte i skoler og barnehager	95
10.2	Gjeldende rett	63	12	Helselovgivningen	99
10.2.1	Grunnloven og folkerettslige forpliktelser	63	12.1	Innledning og bakgrunn	99
10.2.2	Barnevernsloven kapittel 11 – omsorgssentre for mindreårige	64	12.1.1	Oppdrag til Helsedirektoratet	99
10.2.3	Barnevernstjenestens oppgaver ...	66	12.2	Gjeldende rett	101
10.2.4	Barnevernstiltak over landegrensler	67	12.2.1	Om rettigheter til helse- og omsorgstjenester for fordrevne fra Ukraina	101
10.3	Høringsforslaget	69	12.2.2	Midlertidige hjemler til å gjøre unntak fra rettigheter og plikter ..	102
10.4	Høringsinstansenes syn	69	12.3	Forslaget i høringsnotatet	103
10.5	Departementets vurderinger og forslag	70	12.4	Høringsinstansenes syn	104
10.5.1	Innledning	70	12.5	Departementets vurderinger og forslag	107
10.5.2	Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere	72	12.5.1	Videreføring av midlertidige endringer i helselovgivningen	107
10.5.3	Barnevernstjenestens oppgaver ...	74	12.5.2	Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger	108
10.5.4	Krav ved barnevern over landegrensene	75	13	Plan og bygningsloven	110
11	Opplæringsloven og barnehageloven	76	13.1	Innledning	110
11.1	Innledning og bakgrunn	76	13.2	Gjeldende rett	110
11.2	Gjeldende rett	77	13.2.1	Saksbehandling etter plan- og bygningsloven	110
11.2.1	Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser	77	13.2.2	Midlertidige endringer i plan- og bygningsloven	111
11.2.2	Opplæringsloven	77	13.3	Høringsforslaget	112
11.2.3	Midlertidige tilpasninger i opplæringsloven	81	13.4	Høringsinstansenes syn	112
11.2.4	Barnehageloven	81	13.5	Departementets vurdering	113
11.2.5	Midlertidige tilpasninger til barnehageloven	82			

13.5.1	Videreføring av de midlertidige reglene i plan- og bygningsloven ..	113	16	Økonomiske og administrative konsekvenser	122
13.5.2	Vurdering av behovet for endringer	113	16.1	Integreringsloven	122
14	Husleieloven	115	16.2	Barnevernsloven	122
14.1	Innledning og bakgrunn	115	16.3	Opplæringsloven og barnehageloven	122
14.2	Gjeldende rett	115	16.4	Helselovgivningen	123
14.3	Høringsforslaget	115	16.5	Plan- og bygningsloven	123
14.4	Høringsinstansenes syn	116	16.6	Husleieloven	123
14.5	Departementets vurdering	117	17	Merknader til de enkelte bestemmelsene	124
14.5.1	Innledning	117	17.1	Endringer i barnevernloven	124
14.5.2	Unntaket gjelder fritidsboliger	117	17.2	Endringen i folketrygdloven	124
14.5.3	Unntaket gjelder alle leietakere	117	17.3	Endringen i pasient- og brukerrettighetsloven	124
14.5.4	Minstetid på ett år	118	17.4	Endringene i integreringsloven ...	124
14.5.5	Godkjent som bolig etter plan- og bygningsloven	118	17.5	Endringen i husleieloven	125
14.5.6	Ikrafttreden og unntakets varighet	118	17.6	Ikrafttredelse, opphevelse og overgangsregler	125
14.5.7	Tilskudd til utleieboliger og bostøtte	118			
15	Deltakelse i arbeidslivet og økonomiske ytelser	119		Forslag til lov om endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)	127
15.1	Deltakelse i arbeidslivet	119			
15.2	Økonomiske ytelser til livsopphold	120			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 90 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 31. mars 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 10. juni 2022 nr. 35 om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. Det foreslås at de midlertidige endringene videreføres til 1. juli 2024.

Russlands angrepskrig mot Ukraina har ført til en flyktningstrøm til Europa. Norge mottok over 35 000 asylsøkere fra Ukraina i 2022, og over 33 000 personer fikk innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse. Regjeringen legger til grunn at de fleste som fikk midlertidig kollektiv beskyttelse i 2022, blir værende i Norge også i 2023. Regjeringen planlegger for at mange flykter til Norge i 2023. Det siste anslaget er at det kan komme 40 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i løpet av året. Det er stor usikkerhet rundt tallene og vi må være forberedt på at det kan komme flere eller færre enn dette. Utlendingsdirektoratets siste rapport skisserer tre scenarier der det høyeste anslaget er at det kan komme 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2023.

Kommunene har gjennom 2022 gjort en stor jobb med å ta imot fordrevne fra Ukraina og flyktinger fra andre land. I løpet av 2022 er det bosatt like mange som de siste fem årene til sammen, over 31 000 fordrevne fra Ukraina og flyktinger fra andre land. I desember 2022 ble kommunene anmodet om å bosette ytterligere 35 000 flyktinger i 2023.

Fordrevne fra Ukraina har i all hovedsak fått kollektiv beskyttelse og er i Norge midlertidig. Det skal tilrettelegges for at de kan returnere til Ukraina. Regjeringen har videreført ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, og personer som allerede har tillatelse etter ordningen får denne automatisk forlenget i ett år. Regjeringens grunnleggende målsetning er at fordrevne fra Ukraina skal ha et trygt og godt opphold i Norge. Barn skal få gå på skole eller i barnehage og voksne skal så raskt som mulig komme i arbeid eller annen aktivitet.

Høye ankomsttall fører til utfordringer i alle ledd. I den første fasen var presset størst på arbeid-

det med registrering av søknader, innkvartering i mottak og kartlegging av flyktninger i påvente av bosetting. Nå er presset størst i arbeidet med bosetting i kommunene og grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole og helsetjenester i både vertskommuner for mottak og bosettingskommuner. Gruppen av personer som er fordrevet fra Ukraina, har en annen sammensetning enn asylsøkere som har ankommet de siste årene, ved at hoveddelen er kvinner, barn og eldre.

Stortinget vedtok 7. juni 2022 lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. Loven innebærer endringer i ti lover. Det er iverksatt tilpasninger i integreringsloven for personer som får midlertidige kollektiv beskyttelse, og de midlertidige reglene i plan og bygningsloven er tatt i bruk. Det samme gjelder enkelte av de midlertidige reglene i opplæringsloven. Øvrige regelverksendringer og forskriftshjemler er foreløpig ikke tatt i bruk. Mange kommuner opplever nå økende utfordringer med kapasiteten. For å kunne håndtere og planlegge for en situasjon med fortsatt høye ankomster, er det nødvendig å vurdere videreføring og tilpasning av de midlertidige lovendringene og om det er behov for ytterligere forenklinger i regelverket for å håndtere ankomster på høyt nivå, der anslaget er at det kan ankomme mellom 80 000 og 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2023.

Regjeringen vil i lys av utviklingen fremover vurdere om det er behov for å foreslå andre endringer og tiltak enn de som fremgår av proposisjonen her for å kunne håndtere ekstraordinære ankomster.

De midlertidige endringene foreslås videreført til 1. juli 2024. Dersom det på dette tidspunktet er behov for å videreføre enkelte regler, vil dette høres og forslag til endringer vil bli fremmet for Stortinget.

De midlertidige reglene som foreslås knytter seg til ulike departementers ansvarsområder, men presenteres samlet for å gi et helhetlig bilde av behovet for videreføring av de midlertidige reglene som følge av de høye ankomsttallene.

I punkt 2 beskrives situasjonen som danner bakgrunnen for forslagene i proposisjonen, og i punkt 3 gis en overordnet beskrivelse av ordningen med registrering, mottak, kartlegging og bosetting. I punkt 4 gis en generell omtale av konstitusjonelle og folkerettslige rammer for forslagene. Dette tilsvarer punkt 3 i Prop. 107 L (2021–2022). Andre lands rett omtales i punkt 5. I punkt 6 beskrives ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven. På nåværende tids-

punkt foreslås det ikke endringer i innretningen på ordningen.

I punkt 7 omtales kort behovet for videreføring av midlertidig lovendringer og ytterligere tilpasninger i regelverket. I punkt 8 redegjøres det for regler om vandelskontroll og politiattest, regler om tolk og tiltak for å mobilisere pensjonister for å ivareta et ekstraordinært personellbehov som følge av det høye antallet av fordrevne.

Det foreslås i punkt 9 å videreføre midlertidige regler i integreringsloven for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Det foreslås enkelte endringer og presiseringer. Det foreslås i § 37 b andre ledd andre punktum å innføre rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging for personer som deltar i introduksjonsprogram etter § 37 c. Øvrige personer i målgruppen skal fortsatt ha rett, men ikke plikt til kompetansekartlegging. Presiseringene medfører ikke realitetsendringer. I § 37 c femte ledd om retten til å delta i introduksjonsprogrammet for personer som tidligere har avist eller avbrutt deltakelse i program, foreslås det noen mindre presiseringer for å tydeliggjøre at bestemmelsen kun gjelder personer som har gått ut i arbeid i Norge.

I punkt 10 foreslås det å videreføre midlertidige endringer i barnevernsloven. Dette omfatter midlertidige endringer i barnevernslovens kapittel 11 om omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere. I tillegg til en presisering av at Bufetats plikt til å tilby plass i omsorgssenter også gjelder enslige barn som har fått flyktningstatus eller som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, gis Bufetat anledning til å tilby barnet et privat botilbud i stedet for plass i omsorgssenter. Det familiebaserte botilbudet skal oppfylle samme krav som fosterhjem. For å sikre at barnevernet i en presset situasjon gis økt fleksibilitet til å prioritere sine ressurser til det beste for alle barn som har behov for tjenester fra barnevernet, foreslås det å forlenge den midlertidige hjemmelen for departementet til å fastsette midlertidig unntak fra bestemte tidsfrister i forskrift, jf. barnevernsloven § 2-7. Det foreslås også å videreføre de midlertidige endringene om barnevernsvedtak over landegrensene for å forenkle prosedyrene for samarbeid med ukrainske myndigheter, jf. barnevernsloven § 3-3.

I punkt 11 foreslår departementet å videreføre de midlertidige tilpasningene i opplæringsloven og i barnehageloven. Departementet foreslår å videreføre endringen av fristen for når retten til et fullverdig opplæringstilbud senest skal oppfylles, fra en til tre måneder, jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd andre punktum. Departementet fore-

slår også å videreføre hjemmelen for departementet til å gi forskrift om forlengelse av tremånedersfristen dersom det er nødvendig i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina, jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd, tredje punktum. I tillegg foreslår departementet å videreføre unntak fra kravet til elevens eller foresattes samtykke for at særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever gis i egne grupper, klasser eller skoler, jf. opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 femte ledd, sjette punktum. I barnehageloven foreslår departementet å videreføre at departementet kan gi forskrift om midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd 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, jf. barnehageloven §§ 14 fjerde ledd og 19 tredje ledd.

I punkt 12 om helselovgivningen foreslår departementet å videreføre de midlertidige bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetslo-

ven § 2-5d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b som gir Helse- og omsorgsdepartementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte rettigheter og plikter i helselovgivningen. Departementet foreslår ingen nye unntakshjemler.

Det foreslås i punkt 13 å videreføre midlertidige regler i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10. Det foreslås ingen materielle endringer i de midlertidige lovbestemmelsene.

I punkt 14 foreslås det en ny midlertidig endring i husleieloven om adgang til å inngå kortere leieavtaler for fritidsboliger som tas i bruk som bolig med hjemmel i de midlertidige reglene i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10. Det foreslås at det i disse tilfellene kan inngås tidsbestemt leieavtale med minstetid på ett år.

I punkt 15 redegjøres det kort for relevant regelverk som berører deltakelse i arbeidslivet og økonomiske ytelser.

I punkt 16 omtales økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

2 Bakgrunn for lovforslagene

2.1 Innledning

Den pågående krigen startet med at Russland invaderte Ukraina 24. februar 2022. De første fordrevne fra Ukraina kom til Norge i løpet av februar. 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. I tillegg til ukrainske statsborgere bosatt i Ukraina før 24. februar 2022 omfatter ordningen tredjelandsborgere og statsløse som har fått asyl i Ukraina før 24. februar samme år, samt nære familiemedlemmer til disse gruppene. Ordningen ble utvidet 29. april 2022 til også å gjelde for 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. 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.

Høye ankomsttall fører til utfordringer i alle ledd og mange kommuner opplever nå økende utfordringer med kapasiteten. For å kunne håndtere og planlegge for en situasjon med fortsatt ekstraordinære og mulig svært høye ankomster, er det nødvendig å vurdere videreføring av de midlertidige reglene i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina og om det er behov for ytterligere forenklinger i regelverket for å håndtere ankomster på høyt nivå. Det er samtidig nødvendig å vurdere behovet for eventuelle justeringer i de midlertidige reglene bl.a. på bakgrunn erfaringer i de ulike sektorene og foreløpig kunnskap om fordrevne fra Ukraina.

2.2 Midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina

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 og oppheves 1. juli 2023, med unntak av loven del XI om ikrafttredelse, opphevelse og overgangsregler. Dersom det på dette tidspunktet er behov for å videreføre enkelte eller flere av lovendringene, eller foreta justeringer, må det skje ved nytt lovvedtak.

Blant endringene er et kapittel i integreringsloven om midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. De midlertidige endringene forenkler kvalifiseringsordningene for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og lemper på lovpålagte plikter for kommunene, både for å bidra til raskere bosetting og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet. Det er innført en hjemmel 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. § 37 e. Hjemmelen åpner for å innskrenke rettigheter for personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse. Den åpner også for endringer for andre enn deltakere i ordningene. Terskelen for slike endringer skal være høy. Hjemmelen skal kun benyttes hvis kapasiteten i kommunen og fylkeskommunen er så presset at det er nødvendig at unntak fra lovpålagte oppgaver også berører andre deltakere i ordningene. Hjemmelen har hittil ikke vært benyttet til å innskrenke rettigheter, verken for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse eller andre.

For å ta imot et økt antall enslige mindreårige asylsøkere er det gjort midlertidige endringer i reglene i barnevernlovens kapittel 11 om

omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. De midlertidige reglene er ikke benyttet av Bufetat. Helsetilsynet har opplyst at statsforvalterne ikke har benyttet den forskriftsfestede adgangen til å redusere antall årlige stedlige tilsyn med omsorgssentrene. For å sikre at barnevernet i en presset situasjon gis økt fleksibilitet til å prioritere sine ressurser til det beste for alle barn som har behov for tjenester fra barnevernet, er det vedtatt en hjemmel for departementet til å fastsette midlertidig unntak fra bestemte tidsfrister i forskrift. Forskriftshjemmelen er ikke tatt i bruk. Ifølge opplysninger fra Helsetilsynet er det heller ingen kommuner som har benyttet adgangen til unntak fra forskriftsfestede krav til antall tilsynsbesøk og oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Bufdir opplyser at ingen kommuner har benyttet unntaket fra enkelte midlertidige krav ved frivillig plassering over landegrensene, jf. barnevernsloven § 3-3.

Det er gitt hjemmel for at det i forskrift kan gjøres helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Adgangen til å gjøre slike 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 helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides. Hjemmelen er ikke tatt i bruk.

Det er gjort en midlertidig utvidelse av den absolutte fristen i opplæringsloven for når retten til fullverdig opplæring skal oppfylles, fra én til tre måneder. Enkelte kommuner rapporterer at de bruker mellom 4 og 12 uker på å gi et opplæringstilbud, slik at den nye fristen er tatt i bruk i praksis. Det er også innført en forskriftshjemmel for å gi mulighet til ytterligere utvidelse av fristen. Denne forskriftshjemmelen er ennå ikke tatt i bruk. Kravet om at retten skal oppfylles så raskt som mulig, er ikke endret. Det er også innført et midlertidig unntak fra kravet til elevens eller foresattes samtykke for at særskilt opplæringsstilbud for nyankomne elever gis i egne grupper, klasser eller skoler.

Det er innført to midlertidige forskriftshjemler i barnehageloven for å legge til rette for midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd ved etablering av barnehager og barnehageplasser, slik at kommunen kan sette vilkår om godkjenningens varighet og nedskalere barnehagetilbudet når barnetallet går ned igjen etter at barna som har kommet fra Ukraina, enten har reist tilbake eller har begynt på skolen. Enkelte kommuner har gitt

uttrykk for at det er behov for å ta i bruk forskriftshjemlene for å avhjelpe et mulig høyt press på barnehageplasser.

Det ble gjort en midlertidig endring i folketrygdloven som gir sykepengere rett til de som mottar ugradert avtalefestet pensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning, og som utfører arbeid der avlønningen skjer etter særskilt sats for pensjonistavlønning for tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med ankomst av personer som er fordrevet fra Ukraina. Unntaket gjaldt ut 2022.

Det er innført en hjemmel i plan- og bygningsloven for å gi kommunene myndighet til å gi unntak fra arealplan og krav om søknad om tillatelse for oppføring, tidsbestemt bruksendring av eksisterende bygninger og plassering eller oppføring av midlertidige bygninger. Bestemmelsen er i første rekke rettet mot tiltak med varighet i inntil to år. For å sikre at kommunene har tilstrekkelig handlingsrom og fleksibilitet til å skaffe nok boliger ved svært høye ankomster, åpner hjemmelen for at kommunene også kan gi unntak for oppføring av nye, permanente boliger. Det er vedtatt enkelte unntak fra krav i lov og forskrift, deriblant krav til nabovarsel, midlertidig brukstillatelse, ferdigattest og tekniske krav. De midlertidige reglene er i første rekke tatt i bruk av kommunen for å sikre tilstrekkelig mottakskapasitet, barnehager og skoler. På grunn av økende utfordringer med å sikre tilstrekkelig boligkapasitet, har flere kommuner allerede uttrykt at det er behov for å forlenge de midlertidige endringene slik at fritidsboliger kan tas i bruk som boliger, og muligheten til rask oppføring av standardiserte typehus eventuelt plassering av prefabrikkerte modulbygg og mikrohush.

2.3 Økonomiske tiltak for å ta imot og integrere fordrevne fra Ukraina

Situasjonen i Ukraina og nærområdene er uforutsigbar, og det er svært stor usikkerhet knyttet til ankomstene i 2023. For at Utlendingsdirektoratet (UDI) skal ha tilstrekkelig kapasitet til å håndtere ankomstene og beredskap for høyere ankomsttall, er det behov for å videreføre økt administrativ kapasitet i virksomheten. Bevilgningen til UDI er økt med 79,6 mill. kroner. UDI er gitt en overskridelsesfullmakt på 3 mrd. kroner dersom behovet for innkvartering av asylsøkere og flyktninger blir større enn forutsatt i statsbudsjettet for 2023, eller det oppstår behov for å gjennomføre tiltak for forsvarlig innkvartering utover det som er lagt til

grunn i statsbudsjettet. Bevilgningen til politiet er økt med 225 mill. kroner for å håndtere økte ankomster i 2023.

For at IMDi skal ha beredskap for å håndtere ekstraordinært store ankomster i 2023, er det behov for å videreføre økt saksbehandlingskapasitet til arbeid med bosetting og kartlegging av flyktninger fra Ukraina, samt veiledning og oppfølging av kommuner og andre aktører. Bevilgningen til IMDi er for 2023 økt med 54,9 mill. kroner.

2.4 Ankomster av fordrevne fra Ukraina

Den pågående krigen startet med at Russland invaderte Ukraina 24. februar 2022. De første fordrevne fra Ukraina kom til Norge i løpet av februar. 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. I tillegg til ukrainske statsborgere bosatt i Ukraina før 24. februar 2022 omfatter ordningen tredjelandsborgere og statsløse som har fått asyl i Ukraina før 24. februar samme år, samt nære familiemedlemmer til disse gruppene. Ordningen ble utvidet 29. april 2022 til også å gjelde for ukrainske statsborgere med lovlig opp-

hold 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. 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.

Norge har per 31. desember 2022 registrert 35 924 søknader om beskyttelse fra fordrevne fra Ukraina. 35 561 er ukrainske statsborgere, mens 363 personer har annet statsborgerskap. Av de fordrevne ukrainske statsborgerne som har søkt om beskyttelse i Norge i 2022, er om lag en av tre barn. Nesten halvparten er kvinner. Personer over 59 år utgjør om lag 11 prosent.

Det er utarbeidet ulike scenarioer for totalt antall fordrevne fra Ukraina som kan komme til Norge i 2023. Det vurderes at Norge i et lavt scenario kan komme til å motta 10 000 til 20 000, i et mellomscenario 30 000 til 50 000 og i et høyt scenario 80 000 til 120 000.

Det er stor usikkerhet om hvilket scenario som er mest sannsynlig. Det planlegges foreløpig for at det kan komme 40 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i 2023.

Tabell 2.1 Søknader om beskyttelse fra ukrainske statsborgere per 31.12.2022

Aldersfordeling		
Alder	Antall	Andel
0-5 år	3 150	9 %
6-15	6 852	19 %
16-19	2 127	6 %
20-59	19 565	55 %
60 år og eldre	3 867	11 %
<i>Totalt</i>	<i>35 561</i>	<i>100 %</i>
Kjønn og aldersfordeling		
Gruppe	Antall	Andel
Menn over 18 år	7 599	21 %
Kvinner over 18 år	16 725	47 %
Barn i familie	10 702	30 %
Enslige mindreårige	535	2 %
<i>Totalt</i>	<i>35 561</i>	<i>100 %</i>

Kilde: Utlendingsdirektoratet

2.5 Status i arbeidet med å bosette flyktninger

I november 2021 ble kommunene anmodet om å bosette 5 500 flyktninger i 2022. På bakgrunn av krigen i Ukraina og nye prognoser for bosettingsbehov, ble anmodningen økt til 35 000 i mars 2022. Antall kommuner som ble bedt om å bosette økte fra 212 til 356. Kommunene vedtok samlet å bosette nær 36 000 personer. Tallet omfatter fordrevne fra Ukraina, øvrige flyktninger og overføringsflyktninger.

Kommunene har bosatt rekordmange flyktninger på rekordkort tid, jf. figur 2.1. Foreløpige tall viser at det ved utgangen av desember 2022 var bosatt over 31 250 flyktninger, inkludert nær 27 000 fordrevne fra Ukraina. Det ble bosatt i overkant av 500 enslige mindreårige i 2022, to tredjedeler av disse var fra Ukraina. Ved årsskiftet var rundt 4 350 personer på vei til å bli bosatt, hvorav over halvparten med inngått avtale med en kommune. Blant de bosatte var rundt 60 prosent bosatt fra mottak, mens andre hadde bodd privat før bosetting, inkludert rundt 20 prosent i alternativ mottaksplassering (AMOT). Blant dem som hadde fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse og bodde privat, var det ved årsskiftet i underkant av 1 250 personer som ennå ikke hadde søkt om bosetting med offentlig bistand.

For fordrevne fra Ukraina og øvrige flyktninger som ble bosatt i 2022, var samlet gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om opphold til boset-

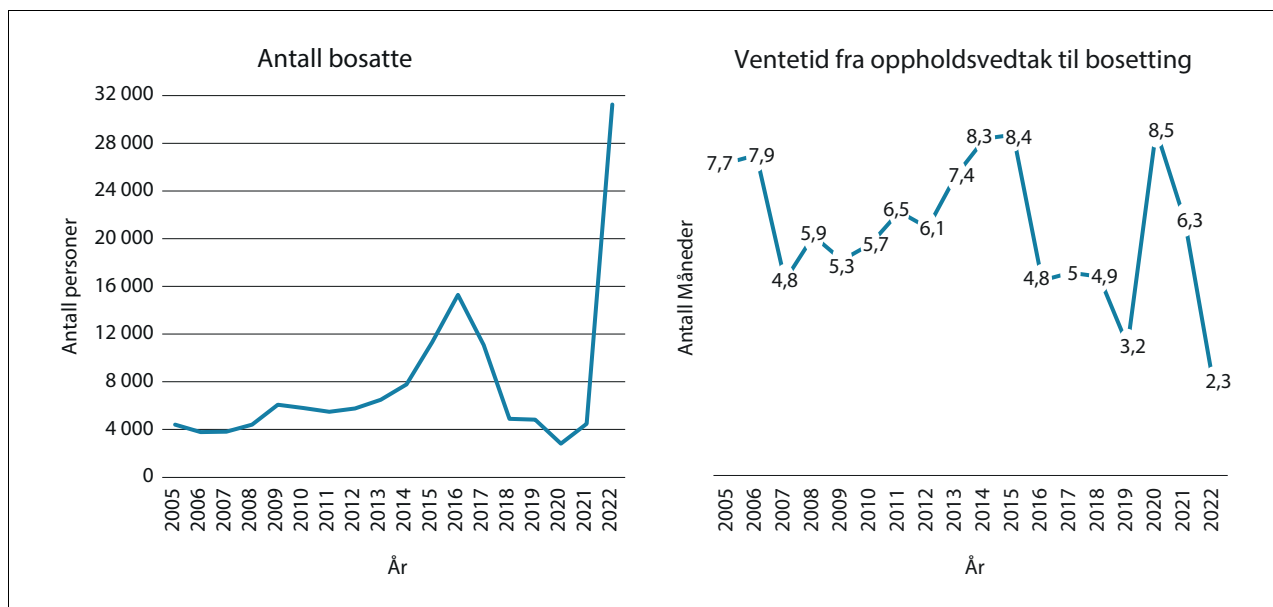
ting 2,3 måneder. Fordrevne fra Ukraina hadde i gjennomsnitt en ventetid på 1,8 måneder. Til sammenlikning var ventetiden på 8,4 måneder i 2015 og 3,3 måneder i 2019, jf. figur 2.1.

Selv i år hvor de fleste blir bosatt raskt, er det noen som venter lenge på bosetting etter vedtak om opphold. Over tid har det vært utfordrende å bosette enkelte personer som har omfattende pleie- og omsorgsbehov som i hovedsak varer livet ut.

Kommunenes bosettingsvilje og -evne er avgjørende for rask bosetting. Rask bosetting er viktig både for den enkelte flyktningen og for kapasiteten i mottakssystemet og i vertskommuner for mottak.

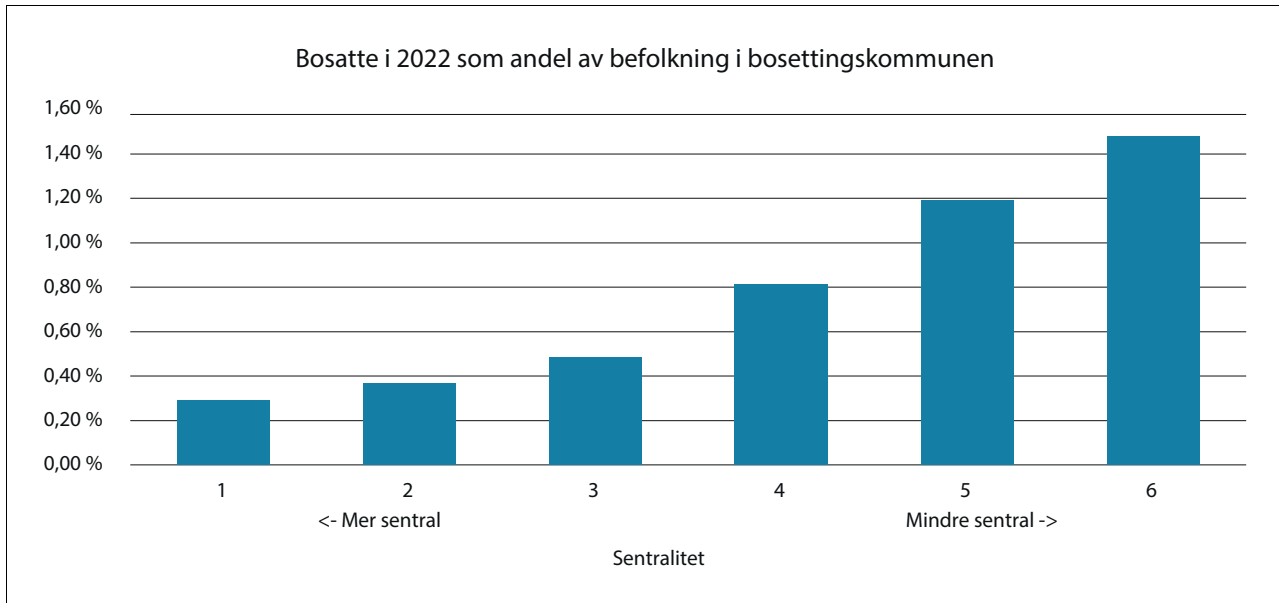
I 2022 ble alle landets 356 kommuner bedt om å bidra i bosettingen. Dette er i tråd med målet om spredt og styrt bosetting, og regjeringens mål om å ta hele landet i bruk. Mindre kommuner og distriktskommuner bosatte klart flest relativt til befolkningsstørrelse, jf. figur 2.2. 30 distriktskommuner har bosatt tilsvarende mer enn to prosent av befolkningen. De mest sentrale kommunene har bosatt om lag 0,3 til 0,4 prosent. Fordelingen mellom fylkene viser at det er bosatt flest i Viken og Vestland, mens det er bosatt flest relativt til befolkningen i Nordland, Troms og Finnmark og Møre og Romsdal. Oslo ligger lavest, både samlet og som andel av befolkningen.

Kommunene er bedt om å bosette ytterligere 35 000 flyktninger i 2023. I grove trekk er fordelingen blant kommunene videreført i anmodningen



Figur 2.1 Antall bosatte og gjennomsnittlig ventetid i måneder fra vedtak om opphold til bosetting, 2005–2022.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet



Figur 2.2 Bosatte som andel av befolkning i kommuner med ulike sentralitet per 31. desember 2022.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

for 2023. Anmodningen gjelder for alle flyktninger, og ikke kun for fordrevne fra Ukraina. Fylkeskommunene og KS har vært tett involvert i anmodningsarbeidet for 2023. Anmodningen ble sendt ut 25. november 2022 og er tilgjengelig på IMDIs hjemmeside. I anmodningsbrevet er kommunene også bedt om å gi tilbakemelding på om de har ekstra kapasitet utover anmodningen. Dette gir kommuner som ønsker å bosette flere flyktninger, mulighet til å synliggjøre dette.

2.6 Deltakelse i barnehage, grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning

Spørreundersøkelse til norske kommuner i regi av Statsforvalterens Fellestjenester i uke 45 2022 indikerer at 74 prosent av fordrevne fra Ukraina i barnehagealder har fått et barnehagetilbud og at 59 prosent benytter seg av tilbudet. Gitt rammene i barnehagesektoren som betingelsene for rett til plass og praksis for søknadsfrister bør dette leses som gode tall. Samtidig har mange kommuner bekymringer rundt fremtidig kapasitet i form av plasser, nok personale og relevant kompetanse.

Spørreundersøkelsen indikerer videre at 95 prosent i grunnskolealder er i et opplæringstilbud, at 85 prosent har et opplæringstilbud på plass i løpet av de første fire ukene og 9 prosent innen

12 uker. 75 prosent vurderer sitt eget tilbud som tilfredsstillende og 24 prosent til en viss grad tilfredsstillende. Mangel på personale og personale med relevant kompetanse, er de viktigste utfordringene. Det er svakheter ved datakvaliteten og svarprosent fra denne spørreundersøkelsen om tilbudet i barnehage og skole, men tallene gir likevel en indikasjon på nåværende status.

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring. Udir har gjennomført en spørring til alle fylker som viser at litt under 50 prosent av ungdommene i alderen 16-19 år får et tilbud i regi av fylkeskommunen per primo november. Noen har opprettet egne tilbud, andre gir tilbud i eksisterende innføringsklasser og noen har tatt elevene inn i ordinær opplæring. I underkant av halvparten av fylkeskommunene har fortløpende inntak.

For å gi flyktningene muligheter for gode tilbud i høyere utdanning tildelte regjeringen midler til økt kapasitet ved universiteter og høyskolene tilsvarende 1 000 nye plasser fra høsten 2022, og det ble gjort midlertidige tilpasninger i regelverket for opptak. Midlene til ekstra kapasitet ved universiteter og høyskoler ble fordelt til 22 ulike institusjoner, og totalt 540 studenter deltar på ulike tilbud. Det er stort spenn i tilbudene. Størstedelen deltar på kurs/program i språk (norsk og engelsk) og samfunnsliv.

2.7 Deltakelse i introduksjonsprogram, norskopplæring og arbeidsliv

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som er mellom 18 og 55 år har rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c. Foreløpige tall per 1. mars 2023 indikerte at om lag 68 prosent av fordrevne i målgruppen for introduksjonsprogram hadde startet i program på dette tidspunktet. Personer med kollektiv beskyttelse som er mellom 18 og 67 år har, uavhengig av deltakelse i introduksjonsprogram, rett til norskopplæring i ett år fra oppstartstidspunktet. Foreløpige tall per 1. mars 2023 indikerte at 71 prosent hadde startet i norskopplæring. Kommunene har adgang til å etterregistrere oppstart i program og norskopplæring i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) i inntil to måneder. Tallene for deltakelse vil trolig øke når kommunene er à jour med registreringen.

Tilbakemeldinger fra kommuner IMDi har vært i kontakt med, kan indikere at det tar noe lengre tid før personer med kollektiv beskyttelse starter i program og norskopplæring enn hva som har vært tilfelle i en situasjon med lavere ankomster. Dette kan ha sammenheng med kapasitet og behovet for etablering av tilbud i kommunene. Blant annet viser Statsforvalteren i Oslo og Viken til tilfeller der foreldrene må bli hjemme med sine barn, fordi kommuner ikke har ledige barnehageplasser.

IMDi forvaltet 50 mill. kroner til gratis norskopplæring for fordrevne fra Ukraina til private og kommunale tilbydere av norskopplæring i 2022. Formålet med tilskuddet var å gi et tilbud om tidlig norskopplæring til fordrevne fra Ukraina, som enten bor i mottak eller andre steder, og et lett skalerbart tilbud til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som etter bosetting går rett ut i arbeid i stedet for å delta i introduksjonsprogram. Midlene anslås å ha nådd nær 10 000 deltakere i 2022, de fleste gjennom nettbasert undervisning. Endelige tall vil foreligge i løpet av første kvartal 2023.

NAV anslår at i underkant av 2 000 ukrainske statsborgere innvandret etter 2021 hadde et arbeidsforhold i Norge ved utgangen av februar 2023. Det er klart høyere enn for andre flyktninggrupper, særlig når det tas høyde for at ukrainerne i hovedsak er kvinner. Andelen sysselsatte flyktninger med botid under ett år gir en indikasjon på dette. Andelen har her ligget mellom 2 til 6 prosent de siste ti årene, og om man ser kun på kvinner mellom 1 til 4 prosent.

Det er generelt stor etterspørsel etter arbeidskraft. Men selv om ukrainere synes å ha et relativt høyt kompetansenivå, vil de kunne møte utfordringer med å komme i jobb. Svake norskferdigheter er en av dem, og svært få snakker engelsk. Mange har derfor behov for introduksjonsprogram og språkopplæring for å komme i jobb. For en del fordrevne kan det være nødvendig å få godkjent høyere utdanningen for å utøve yrket sitt, og det vil kunne ta noe tid.

De som er mellom 18 og 55 år har rett til å få kompetansen sin kartlagt etter bosetting. Per 28. februar 2023 var om lag 43 prosent av personene mellom 18 og 55 år med midlertidig kollektiv beskyttelse i målgruppen for kompetansekartlegging, 7 240 personer, registrert som kartlagte i IMDis fagsystem for kompetansekartlegging (Kompass). Av dem som er kartlagt i Kompass har et solid flertall utdanning på universitets- og høyskolenivå, 80 prosent av kvinnene og 71 prosent av mennene. Bare om lag fem prosent har ungdomsskole eller lavere som høyeste registrerte utdanningsnivå. En del kommuner foretar kartleggingen ved bruk av kommunale fagsystemer, noe som ikke kommer med i statistikken.

Gjennom Statsforvalternes Fellestjenesters spørreundersøkelse (STAF-rapportering), som statlige virksomheter benytter til å undersøke kapasiteten i tjenestetilbudet i norske kommuner, blir det stilt spørsmål knyttet til kompetansekartlegging. Her oppgir en del kommuner at de benytter kommunale fagsystemer til kartlegging av kompetanse, eller at de har en intensjon om å kartlegge i IMDinett Kompass, men at de enda ikke har rukket å gjøre dette med alle i målgruppen. Dette kan gi en indikasjon på hvorfor bare 43 prosent av de fordrevne med rett til kartlegging har fått kartlagt sin kompetanse i IMDinett Kompass.

2.8 Helsetjenester

Per november 2022 var nesten 80 prosent av de fordrevne fra Ukraina som befant seg i Norge, kvinner (47 prosent) eller barn (32 prosent). Andelen menn var lav (ca. 21 prosent). Det foreligger begrenset med informasjon om helse, helsetjenestebehov og helsetjenestebruk i denne populasjonen. Tall fra helsetjenesten ved Nasjonalt ankomstsenter på Råde, der anslagsvis en tredel av flyktningene passerer, viser at svært mange har behov for en eller annen form for kontakt med helsetjenesten ved ankomst. Antall sykepleierkon-

takter var per november 2022 omtrent like høyt som antall ankomster. Mange (ca. 10 prosent) hadde behov for kontakt med lege og en del (1 til 2 prosent) hadde behov for spesialisthelsetjenester. Det foreligger til nå ikke tall på helsetjenestebruk etter bosetting, men enkelte kvalitative indikasjoner på at særlig fastlege-, helsestasjons- og skolehelsetjenestene er overbelastet i mange kommuner.

2.9 Forskning om fordrevne fra Ukraina

En rapport fra NIBR, «Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway», har innhentet ukrainske flyktnings egne perspektiver og opplevelser av integreringsprosessen i den første fasen etter ankomst til Norge våren 2022. Formålet med studien var å innhente ukrainske flyktnings egne perspektiver og opplevelser av integreringsprosessen i den første fasen etter ankomst til Norge våren 2022, herunder registrering, opphold på mottak og bosetting. Datainnsamlingen skjedde ved hjelp av fokusgruppeintervjuer, individuelle intervjuer og en spørreundersøkelse med rett i underkant av 700 respondenter.

Rapporten er et viktig første kunnskapsgrunnlag om erfaringene i den tidlige mottaks- og bosettingsfasen. NIBRs forskningsprosjekt viser at et stort flertall fordrevne ukrainere i Norge snakker både ukrainsk og russisk flytende, har høyere utdanning og hadde arbeid i Ukraina før invasjonen startet, men svært få snakker engelsk flytende. I underkant av 80 prosent av respondenterne håper å bli sysselsatt eller selvstendig næringsdrivende dersom oppholdet i Norge blir langvarig. Nesten alle oppgir at de ønsker å delta i introduksjonsprogrammet og lære norsk. Flertallet foretrekker å lære både norsk og engelsk, og 20 prosent ønsker å delta i programmet på deltid.

Av respondentene på spørreundersøkelsen, var omtrent 50 prosent fra områder som var/hadde vært under okkupasjon eller angrep per juni 2022. 25 prosent hadde fortsatt sin partner i Ukraina, og nesten alle hadde andre nære familie-medlemmer igjen i Ukraina. Respondentene som var fra områder under russisk okkupasjon, ønsket ikke å vende tilbake til Ukraina i nærmeste fremtid. Dersom kun enkelte områder i Ukraina ble trygge, svarte 76 prosent at de ikke ville flytte til en annen del av Ukraina enn hjembyen. To tredjedeler av respondentene svarte at de ønsket å bo i Norge fremfor å starte på nytt et annet sted i Ukraina enn der de er fra.

2.10 Deltakelse i arbeid i andre OECD-land

I OECDs notat *What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine* av 6. januar 2023, vises det til at arbeidsmarkedsintegreringen av fordrevne fra Ukraina har vært raskere enn for andre flyktninggrupper. I noen få europeiske OECD-land er andelen fordrevne i arbeidsfør alder som er i arbeid allerede over 40 prosent (inkludert Nederland, Litauen, Estland og Storbritannia). I andre land er andelen lavere, men økende. Sysselsettingen så langt reflekterer til en viss grad tilgjengelig nettverk mer enn kompetanseprofilen til den enkelte. Mye av sysselsettingen har vært i lavkompetanseyrker, og gap mellom kompetanse og jobb er utbredt. Deltidsarbeid er også mer sannsynlig for ukrainske flyktninger på grunn av omsorg for barn. Utdanningsnivået er generelt høyt blant fordrevne fra Ukraina, og flere land har styrket godkjenningssystemene sine, blant annet ved å gi bedre informasjon. Land har også lettet tilgangen til regulerte yrker ved å strømlinjeforme godkjenningsprosedyrer eller fjerne spesifikke yrkeskrav, særlig i helsesektoren.

2.11 Høring

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 17. januar 2023 på høring forslag om videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m. I høringsnotatet ble det foreslått å videreføre midlertidige regler i plan- og bygningsloven, integreringsloven, barnevernsloven, opplæringslova, pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Høringsfristen ble satt til 21. februar 2023.

I lys av situasjonen og at det i alle hovedsak foreslås å videreføre midlertidige regler som tidligere har vært på høring, ble det satt en forkortet høringsfrist for å sikre at en lovproposisjon raskt kunne fremmes for Stortinget våren 2023 og at behovet for forskriftsendringer i medhold av eksisterende hjemler kan ivaretas.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

Arbeidstilsynet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Barneombudet	Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Barnesakkyndig kommisjon	Statens sivilrettsforvaltning
Bioteknologirådet	Statens vegvesen
Datatilsynet	Statistisk sentralbyrå
Digitaliseringsdirektoratet	Statlige høyskoler (inkl. vitenskapelige høyskoler)
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	Tingrettene
Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad	Tolletaten
Diskrimineringsnemnda	Universitetene
Domstoladministrasjonen	Utdanningsdirektoratet
Finanstilsynet	Utlendingsdirektoratet
Folkehelseinstituttet (FHI)	Utlendingsnemnda
Foreldreutvalget for barnehager	Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Foreldreutvalget for grunnopplæringen	Norges institusjon for menneskerettigheter
Forsvarsbygg	Riksrevisjonen
Helsedirektoratet	Sametinget
Husbanken	Sivilombudet
Høyesterett	Fylkeskommunene
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	Kommunene
Jernbanedirektoratet	Longyearbyen lokalstyre
Kriminalomsorgsdirektoratet	
Krisesentersekretariatet	
Kystdirektoratet	Oslo krisesenter
Lagmannsrettene	Bane NOR SF
Likestillings- og diskrimineringsombudet	De regionale helseforetakene
Miljødirektoratet	Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
Nasjonalt ID-senter	Nye Veier AS
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring	Oslo universitetssykehus HF
Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge	Statskog SF
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	
Norsk senter for barneforskning	
Personvernkommisjonen	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	Byggenæringens Landsforening
Statens kartverk	Byggmesterforbundet
	Caritas
	Childwatch International

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

Organisasjonen mot offentlig diskriminering	Språkrådet
Parat	Statens helsetilsyn
Pensjonistpartiet	Utlendingsdirektoratet
Politiets Fellesforbund	UiT – Norges arktiske universitet
Politijuristene	
Press – Redd Barna Ungdom	Norges institusjon for menneskerettigheter
Private Barnehagers Landsforbund	
Private høyskoler	Agder fylkeskommune
Redd Barna	Møre og Romsdal fylkeskommune
REFORM Ressurssenter for menn	Nordland fylkeskommune
Ressursgruppen Juss og Helse	Vestland fylkeskommune
Retttferdighet i asylpolitikken	Vestfold og Telemark fylkeskommune
Rettspolitisk forening	Viken fylkeskommune
Rødt	
Rådet for psykisk helse	Asker kommune
Rådgivende Ingeniørers Forening	Bergen kommune
Samarbeidsrådet for tros- og livssynsamfunn	Breidablik læringssenter, Haugesund kommune
Samarbeidsrådet for yrkesopplæring	Bærum kommune
Samfunnsbedriftene	Drammen kommune
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger	Grong kommune
Senior Norge	Horten kommunale voksenopplæringscenter
Senterpartiet	Iveland kommune
SINTEF	Klubben ved Rana voksenopplæring
SINTEF Byggforsk	Kvalifiseringstjenesten, Grimstad voksenopplæring
Skolelederforbundet	Larvik kommune
Skolenes Landsforbund	Leiarnettverket for Vaksenopplæringane i Sogn og Fjordane
SMB Norge	Levanger kommune
Sosialistisk Venstreparti	Lier kommune
Steinerskoleforbundet	Lier voksenopplæringscenter
Stiftelsen barnas rettigheter	Lillehammer kommune
Stiftelsen Kirkes familievern	Lillesand voksenopplæring
Stiftelsen Retttferd	Lillestrøm kommune
Stine Sofies Stiftelse	Lindesnes læringscenter
Uføres Landsorganisasjon	Møllegata Voksenopplæring, Verdal Kommune
Unge funksjonshemmede	Nav Lister
UNHCR Stockholm	Oslo kommune
UNICEF Norge	Sandnes kommune
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede	Senter for læring og integrering, Senja kommune
Utdanningsforbundet	Skien kommune
Velferdsalliansen	Stange kommune
Venstre	Stavanger kommune
Vergeforeningen Følgesvennen	Steigen kommune
Voksne for Barn	Sør-Varanger kommune
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	Time kommune
	Tromsø kommune
Følgende høringsinstanser avga realitetsuttalelse:	Vennesla Kommune
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Vestby kommune
Barneombudet	Volda kommune
Diskrimineringsnemnda	Ålesund voksenopplæring
Helsedirektoratet	
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse	Advokatforeningen
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Borg Bispedømmeråd
NLA Høgskolen	Den norske legeforening
Politidirektoratet	

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Frelsesarmeen
ICDP Norge
Interesseorganisasjonen for kommunal
voksenopplæring
KS – Kommunesektorens organisasjon
Leieboerforeningen
Mira-senteret
Næringslivets Hovedorganisasjon
Norsk organisasjon for asylsøkere
Norsk Eiendom
Norsk folkehjelp
OBOS
Redd barna
Røde kors
Tolkelena
Utdanningsforbundet

I tillegg mottok departementet ett hørings svar fra en person som ikke oppga navn. Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke hadde merknader:

Forsvarsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet

Borgarting lagmannsrett
Domstolsadministrasjonen
Høyesterett
Riksadvokaten
Trøndelag fylkeskommune

Noregs vassdrags- og energidirektorat
Fagforbundet
Pilar – Kompetansetjenesten for psykisk helse og barnevern
Statistisk sentralbyrå
UNHCR – Representation for the Nordic and Baltic Countries

Bygghåndverk Norge
Nye veier

3 Ordningene i praksis – registrering, mottak, kartlegging og bosetting

3.1 Registrering

En søknad om beskyttelse skal fremsettes for politiet «uten ugrunnet opphold», jf. utlendingsloven § 93 første ledd. Søknad om beskyttelse registreres av politiet på fastsatt skjema, jf. utlendingsforskriften § 17-21. Dette er viktig for å få behandlet søknaden om beskyttelse og for å få tildelt D-nummer, som er avgjørende for å få en rekke nødvendige tjenester i Norge. Registrering skjer primært ved Nasjonalt ankomstsenter i Råde, men for personer som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse, er det våren 2022 åpnet et midlertidig registreringscenter på Gardermoen og det ble gitt mulighet for registrering hos politiet i hele landet utenom Oslo og Øst politidistrikter. Politiet planlegger å videreføre registreringscenteret på Gardermoen og desentralisert registrering i minimum fem av politidistriktene i 2023. Som ledd i registreringen foretar politiet en ID-kontroll, jf. utlendingsloven § 93 tredje ledd, jf. § 100 første ledd bokstav b. Registrering skal i en normalsituasjon skje raskt, men i perioder med høye ankomster, har det tatt lenger tid enn ønskelig å få registrert personene, og det har oppstått registreringskøer. Personer som venter på å få sin søknad registrert, innkvarteres midlertidig av politiet eller Utlendingsdirektoratet. Politiet har forenklet registreringsprosessen vesentlig som følge av de høye ankomsttallene. For å øke registreringskapasiteten ytterligere i 2022 ble bevilgningene til politiet økt med 500 millioner kroner til stillinger, utstyr og leie av lokaler mv., jf. Prop. 78 S (2021–2022). I tillegg ble det bevilget 88 millioner kroner til variable utgifter knyttet til registrering av nyankomne. I Prop. 1 S (2022–2023), jf. Innst. 6 S (2022–2023), økes politiets bevilgning med 225 mill. kroner for å håndtere økte ankomster i 2023.

3.2 Mottak

Etter utlendingsloven § 95 har asylsøkere krav på tilbud om innkvartering (mottaksplass), men kan

også velge å bo i privat regi. Som følge av de økte ankomstene av fordrevne fra Ukraina oppskalerte UDI mottakskapasiteten kraftig våren 2022. Grunnet god kapasitet i mottak over tid har UDI nedskalert antall akuttinnkvarteringer, og inngått avtaler om ordinære mottak for å sikre innkvarteringsbehovet på lengre sikt. Dersom behovet for innkvartering blir større enn forutsatt i statsbudsjettet for 2023 eller det oppstår behov for å gjennomføre tiltak for forsvarlig innkvartering utover det som ligger til grunn i statsbudsjettet, er UDI gitt en overskridelsesfullmakt på 3 mrd. kroner.

Kommunal- og distriktsdepartementet vedtok 7. mars 2022 en midlertidig forskrift om enkelte unntak fra plan- og bygningsloven slik at akuttinnkvarteringsplasser kan etableres raskere. I perioder med svært høye ankomsttall har det likevel vist seg utfordrende å skaffe til veie et tilstrekkelig antall mottaksplasser raskt nok, og som del av den totale ankomstberedskapen benyttes blant annet hotell til akuttinnkvartering. Justis- og beredskapsdepartementet instruerte 16. mars 2022 UDI om å etablere en ordning med midlertidig alternativ mottaksplass (MAMOT), der personer i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse kan bo i privat regi frem til bosetting, se GI-04/ 2022. Ordningen innebærer at kommuner hvor personer bor i privat regi, kan få tilskudd fra UDI frem til bosetting. Tilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til kommunale tjenester og ytelser til livsopphold for denne gruppen. Ordningen er frivillig for kommunene og omfatter ikke enslige, mindreårige asylsøkere.

Søknader om beskyttelse behandles av UDI. Søknader fra personer som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse, behandles raskt. UDI har automatisert vedtaksfettingen som fører til at det kan behandles et stort antall søknader på kort tid, og dette bidrar til raskere bosetting. Per 12. januar 2023 har UDI innvilget 34 266 søknader om midlertidig kollektiv beskyttelse. Selv om søknadsbehandling og kartlegging skjer raskere enn normalt, vil likevel mange bo en periode i asylmottak. Dette vil kunne gi et press på lovpålagte tjenester i vertskommunene for asylmottakene. Alle

kommuner som har et asylmottak, får vertskommunetilskudd som skal dekke de gjennomsnittlige merkostnadene som følger av å ha et asylmottak i kommunen.

3.3 Kartlegging

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, kjæledyr og annen informasjon som er nødvendig for IMDi og kommunen å kjenne til. Informasjonsinnhenting ble 25. mai 2022 utvidet til å omfatte kompetanseopplysninger om utdanning og yrke. Kartleggingen ble i mars 2023 utvidet til også å omfatte opplysninger om språkferdigheter og førerkort.

Mottakene kartlegger enslige mindreårige i mottak og Barne- og ungdoms- og familieetaten (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. Personer som bor privat eller har avtale om AMOT (alternativ mottaksplassering) eller midlertidig alternativ mottaksplass (MAMOT), kartlegges ikke av mottakene eller IMDi. IMDi har en elektronisk løsning der personen selv kan registrere enkle opplysninger om seg selv.

3.4 Bosetting

3.4.1 Innledning

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. Heretter omtales for enkelhets skyld alle som flyktninger.

Bosetting med offentlig hjelp for nyankomne flyktninger er ikke en lovregulert rettighet eller plikt. Bosettingen skjer etter avtale mellom staten

ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (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, jf. punkt 3.1. 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 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 § 2.

3.4.2 Bosettingsordningen

Det er Stortinget som gjennom statsbudsjettet fastsetter overordnede rammer for ordningen, herunder nasjonale mål, tilskudd til kommuner ved bosetting og antall overføringsflyktninger Norge kan ta imot. Hovedlinjene i bosettingspolitikken er at den skal være styrt og spredt, rask og treffsikker. Dette ligger fast, også i en tid der svært mange flyktninger skal bosettes, jf. Prop. 1 S (2022–2023).

Hovedprinsippene for ordningen er frivillighet for kommuner og flyktninger, samarbeid og forhandlinger mellom stat og kommunesektor, og statlige økonomiske insentiver gjennom særskilte tilskuddsordninger til bosettingskommuner. Samarbeidet mellom kommunene, fylkeskommunene og staten, er nedfelt i styringsdokumenter og en samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger mellom staten og kommunesektoren (2022–2025). Formålet med avtalen er at kommunene bosetter flyktninger så raskt som mulig og i samsvar med bosettingsbehovet. Flere av forpliktelsene i samarbeidsavtalen følges opp i Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger. Nasjonalt utvalg er bredt sammensatt av representanter fra stat og kommunesektor.

Bosetting med bistand fra staten skjer ved at IMDi anmoder kommunene om å bosette et gitt antall flyktninger og enslige mindreårige i løpet av et kalenderår. Anmodningene er basert på et måltall for nasjonalt bosettingsbehov som fastsettes av Nasjonalt utvalg på bakgrunn av prognoser utarbeidet av Beregningsutvalget for utlendingsforvaltningen (BGU). Det endelige behovet kan bli høyere eller lavere. Nasjonalt måltall fordeles så på fylkeskommuner og kommuner etter et sett med kriterier fastsatt av Arbeids- og inkluderings-

departementet. Anmodningskriteriene fastsettes årlig etter forslag fra Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting.

Som følge av ekstraordinært høye ankomster fra Ukraina, er anmodningskriteriene for 2022 og 2023 forenklet. Følgende kriterier er lagt til grunn for anmodningen i 2023:

- Bosetting av flyktninger skal være styrt og spredt.
- Bosetting av flyktninger skal være treffsikker. Det skal tas hensyn til tjenestetilbudet, særlig for barn og unge, og muligheter for arbeid og utdanning i regionen.
- Bosetting av flyktninger skal skje raskt. Det skal ses hen til om kommunenes kapasitet til rask bosetting og opp- og nedbygging av tjenester. Det skal ses hen til om kommunene bosetter flyktninger raskt etter at avtale om bosetting er inngått.
- Det skal legges størst vekt på kommunenes kapasitet og tjenestetilbudet i regionen.

Fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylke, jf. integreringsloven § 4 andre ledd. Anbefalingen skal ta utgangspunkt i anmodningstall fra Nasjonalt utvalg og være basert på nasjonale føringer, herunder anmodningskriterier fra departementet. Fylkeskommunen skal i sin anbefaling også legge vekt på regionale planer for kvalifisering av innvandrere, samt fylkeskommunens kjennskap til regionen og den enkelte kommune. IMDi beslutter endelig fordeling av måltall i samarbeid med KS og sender anmodningen til de enkelte kommunene.

Kommunene behandler anmodningen fra IMDi, som oftest i kommunestyret. Kommunene står fritt til å avslå eller å fatte vedtak om å bosette et høyere eller lavere antall enn IMDi har bedt om. Ved positivt vedtak i kommunestyret, angir kommunen hvor mange flyktninger den ønsker å bosette. Vedtaket er grunnlaget for at IMDi kan fordele enkeltflyktninger til kommunen. Bufetat fordeler enslige mindreårige som var under 15 år ved ankomst til Norge. Når kommunen har akseptert fordelingen, blir bosettingen avtalt mellom IMDi og kommunen.

I noen kommuner er det mulig med avtalt selvbosetting. Avtalt selvbosetting innebærer at flyktninger selv finner seg bolig i en kommune, og at kommunen godkjenner boligen og avtaler bosettingen med IMDi. Avtalt selvbosatte flyktninger har rettigheter og plikter på lik linje med andre bosatte flyktninger.

Kommuner som bosetter flyktninger, mottar særskilte tilskudd fra staten og skal sørge for bolig og lovpålagte kommunale tjenester. Kommunen bestemmer selv hvilke boliger og botilbud som kan brukes til å bosette flyktninger, innenfor rammene av plan- og bygningsloven, husleieloven, sosialtjenesteloven, barnevernsloven og helse- og omsorgsloven. Flyktninger flytter som hovedregel til kommunen når kommunen har skaffet et botilbud som er klart for innflytting. Flyktningen blir deretter registrert som bosatt. Straks flyktningen er bosatt, har vedkommende rettigheter og plikter som andre innbyggere i kommunen. Særskilt for flyktninger og familie-gjenforente til flyktninger over 18 år, er at de også har rettigheter og plikter etter integreringsloven.

Vedtaket om tilbud om bosettingskommune kan ikke påklages, jf. integreringsloven § 46 fjerde ledd. Flyktninger står fritt til å avslå tilbudet og bosette seg andre steder på egen hånd. I så fall mister vedkommende rett til å delta i introduksjonsprogram og introduksjonsstønad, og kan også miste annen støtte fra det offentlige. Vedkommende mister også rett til plass på asylmottak.

3.4.3 Midlertidige tilpasninger i bosettingsordningen grunnet høye ankomster

Store ankomster av personer som gis midlertidig kollektiv beskyttelse, krever raskere og enklere løsninger enn i en normalsituasjon. Departementets utgangspunkt er at det bør søkes løsninger innenfor gjeldende bosettingsordning. De midlertidige endringene i lovverket, jf. Prop. 107 L (2021–2022), har samlet bidratt til å gjøre det enklere for kommunene å bosette flere personer raskere. Forslaget om videreføring og justering av de midlertidige endringene i denne proposisjonen, kan bidra til at det blir enklere å bosette mange også fremover.

Det er iverksatt andre midlertidige tiltak og forenklinger i bosettingsarbeidet. Blant annet er kartleggingen av personer med midlertidig kollektiv beskyttelse før bosetting forenklet. Det er også lagt til rette for økt bruk av avtalt selvbosetting. Videre er anmodningskriteriene for 2023 forenklet, jf. omtale i punkt 3.2.2

IMDi har styrket arbeidet med informasjon til flyktninger og kommuner, og har bl.a. utarbeidet en brukerveiledning for hvordan kommunene skal melde inn kapasitet. Formålet er å øke forutsigbarheten både for kommunene og IMDi i bosettingsarbeidet.

Bevilgningen til IMDi ble våren 2022 økt for å øke kapasiteten i direktoratet. Det ble også innført en midlertidig kompensasjonsordning for kommunene, som skulle bidra til at det ble bygget kapasitet til å bosette mange flyktninger på kort tid i en situasjon med svært usikre prognoser.

3.4.4 Tilskudd til kommuner ved bosetting

Kommuner som bosetter flyktninger, mottar særskilte tilskudd. Integreringstilskudd, sammen med tilskudd til opplæring i norsk for voksne per-

soner med kollektiv beskyttelse, tilskudd ved bosetting av personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne og/eller adferdsvansker eller tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger, utgjør hovedfinansieringen for kommunenes bosettings- og integreringsarbeid. Tilskuddene skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter i bosettingsåret og de fire neste årene. Finansieringen gjennom disse tilskuddene kommer i tillegg til innbyggertilskuddet i inntektssystemet.

4 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

4.1 Innledning

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 kvinne-diskrimineringskonvensjon. Bestemmelser i disse konvensjonene vil ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Videre er flyktningkonvensjonen, som Norge er bundet av, sentral.

4.2 Grunnloven

Grunnlovens rettighetsvern ble utvidet i 2014 ved innføringen av et nytt kapittel E om menneskerettigheter. Grunnloven gir ingen regulering av asyl eller innvandring til riket, og gir heller ikke utlendinger krav på bestemte former for opphold i Norge. Forbudet mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i Grunnloven § 93 andre ledd innebærer imidlertid et absolutt forbud mot å returnere personer til et land der de står i en reell risiko for å bli utsatt for slik behandling. Bestemmelsen har sine internasjonale forbilder i EMK artikkel 2 og SP artikkel 7. Det vises til den nærmere beskrivelsen av prinsippet om «non-refoulement» i punkt 4.4 nedenfor.

En rekke av de øvrige bestemmelsene i Grunnloven kapittel E vil også representere skranke på utlendingsrettens område fordi rettighetene i utgangspunktet gjelder alle – også utlendinger – som oppholder seg i Norge. Dette vil i første rekke dreie seg om følgende bestemmelser: Legalitetsprinsippet (§ 113), diskrimineringsforbudet (§ 98), retten til en rettferdig rettergang (§ 95 første ledd), forbudet mot tilbakevirkende lover (§ 97), retten til privat- og familieliv (§ 102),

barns særskilte rettigheter (§ 104), bevegelsesfriheten (§ 106) og retten til utdanning (§ 109).

Rettighetsbestemmelsene i Grunnloven skal tolkes i lys av de internasjonale forbildene, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57.

4.3 FNs flyktningkonvensjon

Flyktningkonvensjonen av 1951 med tilleggsprotokoll fra 1967 (som opphevet konvensjonens tidsmessige og geografiske avgrensning) er det sentrale internasjonale avtaleverket om anerkjennelse av flyktninger. Flyktningkonvensjonen definerer hvem som kan regnes som flyktninger. Det følger forutsetningsvis av konvensjonen at alle har rett til å søke beskyttelse i et annet land, og konvensjonen slår fast prinsippet om at flyktninger ikke kan returneres til et land der de risikerer forfølgelse, jf. konvensjonen artikkel 33. Se nærmere om prinsippet om non-refoulement under punkt 4.4 nedenfor.

Bestemmelser om midlertidig kollektiv beskyttelse i en masseflyktsituasjon bygger på en forutsetning om at behandlingen av individuelle søknader om asyl stilles i bero i perioden med midlertidig kollektiv beskyttelse. Slike ordninger står derfor i et visst spenningsforhold til retten til å få behandlet en søknad om asyl. Det er imidlertid lagt til grunn at ordninger om midlertidig beskyttelse er i samsvar med flyktningkonvensjonen. I forarbeidene til utlendingsloven i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 5.10.4 ble det blant annet vist til at UNHCR har gitt sin aksept til bruk av slike ordninger i masseflyktsituasjoner. I proposisjonen punkt 5.10.3 er det sitert følgende fra UNHCRs uttalelse i forbindelse med vedtakelsen av EUs rådsdirektiv om midlertidig beskyttelse i 2001, gjengitt i høykommissærens høringsuttalelse til forslaget om ny utlendingslov:

UNHCR has stressed the fundamental importance of the provisions of the 1951 Refugee Convention and the 1967 Protocol, and the exceptional character of the use of the device of

temporary protection. While accepting that the suspension of status determination procedures may be necessary in situations of mass influx, EXCOM has affirmed that the implementation of temporary protection must not diminish the protection afforded to refugees under the above instruments (see Conclusion No. 74, paragraph (t)...

Videre inneholder konvensjonen bestemmelser om noen av rettighetene flyktninger har etter at de har fått opphold i et land. Disse overlapper i stor grad med rettighetene som følger av andre menneskerettskonvensjoner, og inkluderer blant annet retten til arbeid, retten til utdanning og tilgang til rettssystemet.

Under en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse tas det ikke stilling til om den enkelte søker fyller vilkårene for beskyttelse etter konvensjonen.

4.4 Den europeiske menneskerettskonvensjon

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) inneholder flere bestemmelser av betydning for forslagene i proposisjonen.

Det rettslige innholdet i EMKs forpliktelser er fastlagt gjennom en omfattende praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). EMD avsier folkerettslig bindende dommer i saker staten selv er part i, jf. EMK artikkel 46. For de rettighetene som følger av EMK, innebærer dette at konvensjonen står i en særstilling sammenlignet med de øvrige menneskerettskonvensjonene Norge er bundet av.

EMK artikkel 3 inneholder et absolutt forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Bestemmelsen innebærer også et forbud mot å utlevere, utvise eller på andre måter returnere en person til et land der personen vil stå i en reell risiko for å bli utsatt for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dette omtales ofte som prinsippet om «non-refoulement». Returforbudet gjelder tilsvarende ved retur til en stat der personen risikerer å bli videresendt til en tredjestat der vedkommende løper en reell risiko for slik behandling. Returforbudet er absolutt, og gjelder også i tilfeller der personen anses å utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet. Prinsippet om non-refoulement følger også av Grunnloven § 93, SP artikkel 7 og flyktningkonvensjonen artikkel 33

nr. 1 og anses også som folkerettslig sedvanerett. Personer som er fordrevet fra Ukraina etter Russlands invasjon 24. februar 2022, kan få midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge, jf. utlendingsloven § 34 og utlendingsforskriften § 7-5 a. Dette innebærer at det ikke vil bli foretatt noen individuell vurdering av beskyttelsesbehovet, og at alle som omfattes av ordningen er vernet mot retur så lenge ordningen består.

EMK inneholder videre en rekke bestemmelser som kan få betydning for rettighetene til de fordrevne under oppholdet i Norge. Dette gjelder blant annet artikkel 5 om retten til frihet og sikkerhet, artikkel 6 om retten til en rettferdig rettergang, artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv, artikkel 9 om tanke-, samvittighets- og religionsfrihet, artikkel 10 om ytringsfrihet, artikkel 11 om forsamlings- og foreningsfrihet, artikkel 13 om retten til et effektivt rettsmiddel, første tilleggsprotokoll artikkel 2 om retten til utdanning og fjerde tilleggsprotokoll artikkel 4 om forbudet mot kollektiv utvisning av utlendinger.

EMK artikkel 14 inneholder et forbud mot diskriminering ved utøvelsen av rettighetene og frihetene etter konvensjonen. Bestemmelsen er et såkalt «aksessorisk» diskrimineringsforbud, som bare beskytter mot diskriminering innenfor anvendelsesområdet til de øvrige rettighetene i EMK. Det er imidlertid ikke et vilkår at det konstateres brudd på rettighetsbestemmelsen for at diskrimineringsforbudet skal komme til anvendelse. EMK tilleggsprotokoll 12 artikkel 1 inneholder et generelt og selvstendig diskrimineringsforbud, men denne tilleggsprotokollen er ikke ratifisert av Norge. Selvstendige diskrimineringsforbud følger imidlertid av Grunnloven § 98 og SP artikkel 26, se punkt 4.8 nedenfor.

4.5 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) inneholder mange av de samme rettighetene som EMK, herunder forbudet mot tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (artikkel 7), rett til frihet og personlig sikkerhet (artikkel 9), retten til bevegelsesfrihet (artikkel 12), tilgang til domstolene og retten til en rettferdig rettergang (artikkel 14), retten til privat- og familieliv (artikkel 17), religionsfrihet (artikkel 18), ytringsfrihet (artikkel 19), forsamlingsfrihet (artikkel 21) og foreningsfrihet (artikkel 22).

SP artikkel 26 inneholder i tillegg et generelt og selvstendig forbud mot diskriminering. Dette behandles nærmere under punkt 4.8 nedenfor.

4.6 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) er ved siden av SP den andre av FNs to generelle menneskerettskonvensjoner. ØSK oppstiller krav til grunnleggende økonomiske og sosiale rettigheter til alle innenfor statens jurisdiksjon. Konvensjonen inneholder blant annet bestemmelser om retten til arbeid (artikkel 6) og til rettferdige og gode arbeidsvilkår (artikkel 7), retten til sosial trygghet (artikkel 9), retten til en tilfredsstillende levestandard (artikkel 11), retten til helse (artikkel 12) og retten til utdanning (artikkel 13).

ØSK artikkel 2 nr. 2 forbyr diskriminering i utøvelsen av konvensjonsrettighetene, se nærmere i punkt 4.8 nedenfor.

4.7 FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon inneholder både sivile og politiske rettigheter, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Mange av konvensjonsbestemmelsene gjenfinnes også i de generelle menneskerettskonvensjonene SP og ØSK, men ved at de er tatt inn i barnekonvensjonen, tydeliggjøres det at de også gjelder for barn. I tillegg inneholder konvensjonen regler som skal ivareta barns særlige behov. Av særlig betydning for forslagene i proposisjonen her, kan nevnes at artikkel 22 pålegger statene å treffe egnede tiltak for å sikre at barn på flukt, enten de kommer alene eller er ledsaget av sine foreldre eller en annen voksen, får behørig beskyttelse og hjelp i utøvelsen av sine rettigheter etter konvensjonen. Videre følger det av artikkel 20 at barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familjemiljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten.

Barnekonvensjonen har også fire generelle prinsipper som handler om ikke-diskriminering, barnets beste, barnets rett til liv og utvikling, og barnets rett til å bli hørt. Disse prinsippene får betydning for tolkningen av andre bestemmelser i konvensjonen.

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 fastslår at prinsippet om barnets beste skal være et grunn-

leggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Det innebærer en rettslig plikt til å tillegge barnets beste den nødvendige vekt, både ved gjennomføringen av andre rettigheter og ved skjønnsutøvelsen for lovbestemmelser som berører barn.

Prinsippet om ikke-diskriminering følger av konvensjonen artikkel 2 nr. 1, og omtales i punkt 4.8 nedenfor.

4.8 Nærmere om 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. Formålet med et generelt forbud fremfor å liste opp spesifikke diskrimineringsgrunnlag er å sikre at all diskriminering som åpenbart er usaklig og har sammenheng med vesentlige forhold ved en person, omfattes, jf. Innst. 186 S (2013–2014) kapittel 2.1.6 side 25. Når det gjelder den generelle forståelsen av bestemmelsen for øvrig, vises det til redegjørelsen i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 4.3.

Et generelt og selvstendig diskrimineringsvern følger også av SP artikkel 26:

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

Diskrimineringsbestemmelsene i EMK, ØSK og barnekonvensjonen er som nevnt foran begrenset til å gjelde diskriminering innenfor konvensjonsrettighetenes anvendelsesområde. Dersom dette vilkåret er oppfylt, vil vernet langt på vei svare til vernet etter de selvstendige diskrimineringsbestemmelsene i Grunnloven § 98 og SP artikkel 26. Mange av forslagene i denne proposisjonen gjelder rettigheter som faller inn under ØSK, og ØSK artikkel 2 nr. 2 vil derfor komme til anvendelse. Bestemmelsen lyder:

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

EMK artikkel 14 har følgende ordlyd:

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

For forslagene som berører barn og rettigheter vernet etter barnekonvensjonen, vil diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 trolig gi det sterkeste vernet, jf. Lovavdelingens uttalelse 17. juli 2017 (JDLOV-2015-4068) avsnitt 3.21. Bestemmelsen i artikkel 2 nr. 1 lyder som følger:

De stater som er part i denne konvensjon, skal respektere og sikre de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eieendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling.

Det nevnes også at FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) også innebærer et forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

Det vil kunne 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 proposisjonen her, 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», jf. JDLOV-2015-4608. Det vises også til EMDs avgjørelser i Bah mot Storbritannia (2011) og Hode og Abdi mot Storbritannia (2012), begge avgjørelsens premisser 46, hvor det fremgår at oppholdsstatus kan omfattes av diskrimineringsgrunnlaget «other status» i EMK artikkel 14. 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 formålet, skal det foretas en totalvurdering av motstridende interesser, hensyn og behov, hvor særlig

behovene for menneskerettslig beskyttelse for enkeltindividet blir vurdert opp mot flertallets, samfunnets og myndighetenes behov for å forskjellsbehandle.

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 tilsvarer 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 familiegjengforening i enkelte tilfeller. Videre inneholder direktivet bestemmelser om retten til å søke asyl og regler om eksklusjon. Direktivet tar hensyn til prinsippet om familiens enhet ved at det legges opp til et system hvor familiemedlemmer som er kommet bort fra hverandre kan gjenforenes i ett av medlemslandene og ved at hensynet til barnets beste skal vektlegges. Ettersom direktivet angir minimumsstandarder, kan den nasjonale implementeringen i medlemslandene variere noe. Medlemslandene står fritt til å gi flere fordeler til personer som gis midlertidig beskyttelse, enn det direktivet legger opp til.

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 har nylig vedtatt at direktivet om midlertidig beskyttelse varer til mars 2024. Ordningen omfatter ukrainske statsborgere som bodde i Ukraina før 24. februar 2022, statsløse personer og tredjelandsborgere med internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar 2022 samt nevnte gruppers nære familiemedlemmer. Videre skal statsløse eller tredjelandsborgere som kan bevise at de hadde lovlig opphold med permanent oppholdstillatelse i

Ukraina før 24. februar 2022 og er ute av stand til å returnere til deres opprinnelsesland eller region under sikre og varige forhold, gis midlertidig beskyttelse. I tillegg kan medlemsstater vurdere å inkludere ytterligere personer i ordningen. Ordningen opphører når den maksimale varigheten er nådd (tre år), eller når som helst ved ny beslutning fra Rådet.

Rådsbeslutningen introduserer øyeblikkelig midlertidig beskyttelse eller adekvat beskyttelse til den personkrets som omfattes, hvilket betyr at det ikke er noen søknadsprosess. Midlertidig beskyttelse gis til personer som kan bevise at de oppfyller kriteriene. Nasjonale myndigheter kan imidlertid bestemme at vedkommende må registrere seg for oppfyllelse av enkelte rettigheter. Nasjonale myndigheter skal også utstede dokumentasjon på at vedkommende har oppholdstillatelse. EU har også besluttet at det skal gjelde fri bevegelighet innad i EU for personer som omfattes av ordningen og samtidig har biometrisk pass. Kommisjonen anbefaler også medlemslandene å legge til rette for at personer med rett til midlertidig beskyttelse som ikke har biometriske pass og derfor er visumpliktige til medlemslandene, eller personer med annen oppholdstillatelse, kan reise inn i EU. Av rådsbeslutningen fremgår det at medlemslandene er enige om ikke å returnere personer til det første landet vedkommende fikk midlertidig beskyttelse i. Når den fordrevne får midlertidig beskyttelse i et nytt land, vil den midlertidige beskyttelsen i det første medlemslandet bli trukket tilbake. Det foreligger på nåværende tidspunkt ikke noen mer konkret mekanisme i EU for fordeling av personer som er fordrevet fra Ukraina. En person kan når som helst søke om asyl på individuelt grunnlag. I dette tilfellet vil asylreglene, herunder Eurodac- og Dublin-regelverket (som fastsetter hvilken medlemsstat som anses å være ansvarlig for behandling av en asylsøknad) komme til anvendelse. Kommisjonen anbefaler imidlertid at statene benytter suverenitetsklausulen i Dublin-forordningen. Klausulen innebærer at en stat kan påta seg ansvaret for å realitetsbehandle en søknad om beskyttelse uten at det følger av forordningens ansvarskriterier.

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). Loven sikrer midlertidig oppholdsgrunnlag til ukrainske statsborgere som 24. februar 2022 eller senere er utreist fra Ukraina, dersom vedkommende hadde bopel der på tidspunktet for utreisen. Videre gis midlertidig opphold til utlendinger som hadde status som flyktning i Ukraina 24. februar 2022 og er den 24. februar eller senere utreist fra Ukraina. I tillegg omfattes ukrainske borgere eller personer som 24. februar 2022 hadde status som flyktning i Ukraina og oppholdt seg eller hadde oppholdstillatelse i Danmark 24. februar 2022. Nevnte gruppers nære familiemedlemmer er også omfattet av den danske ordningen. Tillatelsen gis for inntil to år med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. Personer med statsborgerskap i et annet land enn Ukraina eller personer som allerede har oppholdstillatelse i et annet land enn Ukraina (herunder midlertidig beskyttelse i henhold til EU-direktivet om midlertidig beskyttelse), kan avvises.

Personer som søker om oppholdstillatelse etter loven om midlertidig oppholdstillatelse, har rett til midlertidig innkvartering i et mottakssenter frem til oppholdstillatelse har blitt innvilget. Kommunene overtar ansvaret innen fire dager etter vedtak om midlertidig oppholdstillatelse. Dette skiller seg fra de vanlige 30-60 dagene for flyktninger i det ordinære asylsystemet. Det følger videre av loven at byggeloven ikke gjelder for eksisterende bygninger og transportable konstruksjoner som midlertidig tas i bruk til innkvartering av personer som er fordrevet fra Ukraina. Det er stilt som vilkår at bygningen eller den transportable konstruksjonen skal «frembyde tilfredsstillende tryghed i brand- og konstruksjonsmessig henseende». Før bygningen eller konstruksjonen kan tas i bruk, skal det innhentes uttalelse fra den relevante kommunalbestyrelse.

Personer som faller inn under ordningen med midlertidig oppholdstillatelse har samme rettigheter som personer som gis flyktningstatus i Danmark; de har blant annet tilgang til innkvartering, utdanning, helseytelser, sosiale ytelser og arbeidsmarkedet. I tillegg vil integreringslovens regler komme til anvendelse, slik at vedkommende kan ha rett til sysselsettingstilskudd og opplæring i dansk. Fra 22. april 2022 har ukrainere som har søkt om midlertidig beskyttelse i Danmark, avgitt fingeravtrykk og tatt personbilde,

adgang til å arbeide også før oppholdstillatelse er gitt.

Danmark har opprettet et eget partnerskap («Partnerskap om ukrainere i job») for å koordinere nasjonale, regionale og lokale myndigheter og andre relevante aktører i arbeidet med å ta imot flyktninger fra Ukraina. Partnerskapet har blant annet laget en egen nettside for å hjelpe jobbsøkere fra Ukraina generelt, i tillegg til en nettside spesifikt rettet inn mot jobbmatching av ukrainske jobbsøkere med bakgrunn fra ingeniørfag, IT og forskning.

Alle ukrainske barn i skolealder har full tilgang til det danske skolesystemet, på lik linje med barn av danske statsborgere. Danmark har gjort et unntak i den danske opplæringsloven som tillater ukrainske barn å få undervisning på ukrainsk eller engelsk i en avgrenset periode på skolen eller i barnehagen. Flyktninger fra Ukraina har full tilgang til yrkesfaglig opplæring for voksne og unge personer. De kan også søke om å få sine kvalifikasjoner godkjent og overført fra et studieprogram i Ukraina til et studieprogram i Danmark. Dette er et spesialprogram iverksatt for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse mottar kontantstøtte for nyankomne på samme nivå som personer som har flyktningstatus i Danmark. Nivået på ytelsen er i 2022, før skatt, 12 456 DKK per måned for enslig forsørger, 8 716 kr per måned for gift eller samboende forsørger, 6 228 DKK per måned for ikke-forsørger som er minst 30 år eller er under 30 år som ikke bor sammen med foreldre og 2 683 DKK per måned for ungdom under 30 år som bor hos foreldre.

Kontantstøtte er skattepliktig. 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.

Per. 5. mars 2023 hadde Danmark mottatt 38 742 fordrevne fra Ukraina.

5.3 Sverige

Sverige er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse, og direktivet er i hovedsak gjennom-

ført i den svenske utlendingsloven kapittel 21. Ved ankomst til Sverige skal de fordrevne identifisere seg, registrere seg, bli fotografert og avgi fingeravtrykk. I normale tilfeller er dette tilstrekkelig for å få oppholds- og arbeidstillatelse etter direktivet. Den midlertidige tillatelsen har blitt utvidet med ett år og har varighet til 4. mars 2024. Tillatelsen kan forlenges med ett år av gangen frem til mars 2025 på visse vilkår. Sverige utvidet personkretsen som faller inn under den svenske ordningen med virkning fra 26. april 2022. Dette innebærer at også personer som forlot Ukraina i perioden 30. oktober 2021 til 23. februar 2022 omfattes dersom de reiste til Sverige og har oppholdt seg der i denne perioden.

Personer med midlertidig beskyttelse har rett til å registrere seg som arbeidssøker og få råd og støtte fra den offentlige arbeidsformidlingen i Sverige, basert på en vurdering av arbeidsmarkedstiltak, men kan ikke delta i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere eller andre programmer ved Arbeidsformidlingen. Personer med midlertidig beskyttelse er ikke inkludert i målgruppen for 100 timers samfunnsorienteringskurs for nyankomne innvandrere i Sverige, men har fra september 2022 tilgang til nettkurs med samfunnsinformasjon som tilbys av Migration Agency. Nettkurset er oversatt til ukrainsk, engelsk og russisk. Svenske myndigheter tilbyr heller ikke språkkurs til personer med midlertidig beskyttelse, men de har tilgang til grunnleggende språkopplæring som tilbys av sivilsamfunnsorganisasjoner, som studieforbund og folkehøgskoler.

Sverige har ikke iverksatt arbeidsmarkedstiltak spesifikt rettet mot personer med midlertidig beskyttelse. Det svenske Folkeuniversitetet har imidlertid etablert et gratisprogram som skal hjelpe flyktninger fra Ukraina i arbeid. Programmet inneholder individuell veiledning, kompetansekartlegging, jobbmatching og godkjenning av kvalifikasjoner og utdanning.

Tilgangen på ytelser for personer med midlertidig beskyttelse er på samme nivå som for asylsøkere. Det er gis to ulike former for økonomisk støtte: dagpenger og særskilt bidrag. Dagpenger er ment å dekke mat, klær og personlige utgifter, mens man kan søke om særskilt bidrag dersom man har behov for noe som ikke dekkes av dagpengene, for eksempel briller eller vinterstøvler. Nivået på dagpenger i Sverige er det laveste blant de nordiske landene, og ligger på 2 130 SEK i måneden per voksen uten inkludert mat og på 720 SEK i måneden per voksen når mat er inkludert i innkvarteringen.

Personer med midlertidig beskyttelse må ha arbeidet i Sverige for å ha mulighet til å motta dagpenger.

Den svenske regjeringen er i gang med å gjenomgå situasjonen for ukrainske flyktninger i Sverige. Her vil Sverige blant annet vurdere om flyktningene fra Ukraina skal folkeregistreres i landet, noe som vil gi rett til mer økonomisk støtte i form av «etableringsersättning» og rett til svenskopplæring i ordningen «Svenska för innvandrare».

Etter plan- og bygglagen 13 a § kan regjeringen å 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 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.

Per 1. mars 2023 hadde Sverige mottatt 52 623 fordrevne fra Ukraina.

5.4 Finland

Finland er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse.

En person som søker om midlertidig beskyttelse, har rett til å ta arbeid så snart søknaden er registrert og trenger ikke vente på oppholdstillatelse eller utstedelse av oppholdskort. Personer med midlertidig beskyttelse har rett til tjenester etter Lagen om offentlig arbeidskrafts- og företagservice (916/2012). De har tilgang til den offentlige arbeidsformidlingen, informasjons- og rådgivningstjenester, kartlegging av kompetanse og faglige ferdigheter, vurdering av arbeidsevne og entreprenørskapsevner, karriereveiledning og rådgivning samt praksisplasser og lønnstilskudd. Personer med midlertidig beskyttelse har ikke rett til arbeidsmarkedsytelser.

Personer med midlertidig beskyttelse har som arbeidsledige arbeidssøkere rett til en vurdering av et arbeids- og næringskontor og en integreringsplan utarbeides etter behov på bakgrunn av vurderingen. Den enkelte kan delta i integrerings tiltak og i tjenester etter lov om offentlig arbeids- og næringstjeneste, som for eksempel arbeidsfor-

midling, informasjons- og rådgivningstjenester, undersøkelser av evner og ferdigheter, arbeidsevnevurderinger, vurderinger av gründerevne, yrkesvalg og karriereveiledning, arbeidsutprøving og lønns subsidier. Kommuner kan, men er ikke forpliktet til å foreta en vurdering og utarbeide en integreringsplan for personer med midlertidig beskyttelse som ikke er arbeidsledige arbeidssøkere. Ettersom personer som får midlertidig beskyttelse faller inn under mottakslovens virkeområde, vil forholdene til personer utenfor arbeidsmarkedet gjennomgås primært ved mottaket. Personer med midlertidig beskyttelse får 70 timer opplæring i samfunnskunnskap og språkopplæring etter den finske integreringsloven.

Tilgangen på ytelse er på samme nivå som for asylsøkere. Den finske loven om mottak § 14 fastsetter at det skal ytes mottaksstønad til en mottaker av midlertidig beskyttelse dersom støttemottaker har behov for støtte og ikke kan sikre inntekt på andre måter. Grunnelementet i mottaksstønaden dekker klesutgifter, grunnleggende helsetutgifter (inkludert utgifter til essensielle medisiner), utgifter ved bruk av lokal transport og telefon, og andre daglige livsoppholdsutgifter for den enkelte og dennes familie, sammen med matkostnader når det ikke arrangeres måltidsservering. Det er også mulig å motta et tillegg til utgifter til som anses nødvendig fordi den enkelte eller familien har spesielle behov.

Som regel har personer som får midlertidig beskyttelse ikke rett til bostedskommune i Finland fordi de ikke oppfyller vilkårene i lov om bostedskommune. I hovedsak er det kun begünstigede hvis et familiemedlem allerede har en bostedskommune i Finland som har kunnet registrere seg for en bostedskommune. Fra våren 2023 og utover har personer med midlertidig beskyttelse rett til bostedskommune dersom de har bodd sammenhengende i Finland i minst ett år og deres oppholdstillatelse er forlenget. Dersom de oppfyller disse kriteriene, kan de søke Digital- og befolkningsdataetaten for en bostedskommune. 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.

Per 20. februar 2023 hadde Finland mottatt 50 692 søknader fra personer fordrevet fra Ukraina.

5.5 Island

Island har aktivert en artikkel i den islandske utlendingsloven som gjør det mulig å gi et stort antall flyktninger som ankommer humanitær tillatelse gjennom en rask prosess.

Island tilbyr midlertidig innkvartering for inn til åtte uker, og har pusset opp gamle hoteller, universitetsbygninger og tomme bygninger for dette formålet. Etter dette, får flyktningene hjelp fra det multikulturelle informasjonssenteret til bosetting i en kommune. De kan selv velge hvor på Island de ønsker å bo og det er heller ikke noen kvote for distribuering av flyktninger til de ulike kommunene. Dette gjelder for både fordrevne fra Ukraina og asylsøkere ellers.

For de første åtte ukene, har flyktninger fra Ukraina rett på en basisstønad på 235 EUR i måneden per voksen. Etter relokalisering til en kommune, mottar fordrevne fra Ukraina ytelse på samme nivå som personer som har flyktningstatus.

Ukrainere vil få de samme sosiale ytelsene som alle som har rett til sosiale ytelse. Størrelsen på ytelsene er knyttet til kommunen personene skal bo, ettersom det er kommunene som bestemmer beløpet ut fra størrelsen på de lokale levekostnadene. Ytelsene varierer mellom 1 042 EUR og 2 418 EUR i måneden per voksen. Fordrevne fra Ukraina har også rett til å søke om bostøtte, lån til å dekke depositum eller forsikring og møbelstipend.

Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag gir betinget tilgang til det islandske arbeidsmarkedet. Arbeidsgivere må søke og få godkjent arbeidstillatelse for personer de ønsker å ansette. Fordrevne fra Ukraina har rett på råd og veiledning i jobbsøkerprosessen. Dette inkluderer jobb rådgivning om jobb, opplæring i islandsk språk og kurs i samfunnskunnskap. Barn fra Ukraina i alderen 1-20 år har rett til skolegang på lik linje med islandske statsborgere. Generelle opptakskrav til høyere utdanning gjelder for flyktninger fra Ukraina, og det er ikke utarbeidet noen spesifikke regler for å godkjenne utenlandsk utdanning.

Island hadde per 3. januar 2023 mottatt 2 239 fordrevne fra Ukraina.

5.6 Belgia

Belgia er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse. Beskyttelsen og de tilhørende rettighetene har blitt utvidet til 4. mars 2024. Beskyttelsen kan forlenges med ett år av gangen frem til mars 2025 dersom konflikten i Ukraina varer lenger. Ved en eventuell forlengelse vil ukrainske flyktninger fra og med januar 2023 kunne be om forlengelse. Forlengelsen vil da vare til mars 2024.

Med midlertidig beskyttelsesstatus får ukrainske flyktninger ubegrenset tilgang til det belgiske arbeidsmarkedet. Den samme tilgangen til arbeidsmarkedet gis til visse familiemedlemmer til den som har midlertidig beskyttelse som ikke selv har samme status, men som har opphold knyttet til den aktuelle mottakeren. Personer med midlertidig beskyttelse må registrere seg som arbeidssøker hos den offentlige arbeids- og yrkesopplæringstjenesten, som skal bistå i søket etter arbeid eller opplæring. Hvordan dette foregår i praksis, varierer mellom de tre administrative strukturene i Belgia – Flandern, Vallonia og Brussel. Alle som får oppholdstillatelse i Belgia må i utgangspunktet følge et samfunnsintegreringsprogram hvor man lærer mer om bolig, arbeid, studier og livet i Belgia, i tillegg til å få informasjon om rettigheter og plikter. Personer med midlertidig beskyttelse og deres familiemedlemmer har imidlertid unntak fra denne plikten.

Det er en klar forskjell mellom tilbudene og ytelsene til personer med midlertidig beskyttelse og øvrige flyktninger, og Belgia har vist seg å være rause med tilbudene til førstnevnte. Personer med midlertidig beskyttelse kan få inntektstilsvarende bistand i Belgia. De har rett på sosialhjelp fra det offentlige senteret for sosial handling (CPAS) i bostedskommunen, så lenge man er arbeidsledig. I tillegg har de rett på bistand fra CPAS i visse prosedyrer, som for eksempel registrering av barn på skolen eller for å få helseforsikring. I Brussel-regionen tilbys personer med midlertidig beskyttelse familiepengene fra Brussels offentlige fond i henhold til hver enkelt sin situasjon. I Vallonia bistår CPAS med økonomisk støtte tilsvarende Belgias «integreringsinntekt», materiell bistand og psykologisk hjelp. I Flandern har de med midlertidig beskyttelse rett til offentlig støtte, i den grad det er nødvendig for å leve et verdig liv og for å søke arbeid. Her deler de også ut en «vekstpakke» («Groepakket»), bestående av familieytelser og andre økonomiske tillegg for å støtte familier i oppdragelser av barna. Dette er en pakke som er skreddersydd for hvert enkelt barn i hver familie.

Så fort personer med midlertidig beskyttelse er registrert ved mottakssenter i Belgia vil de uten eksisterende boligløsninger (de uten nettverk i Belgia fra før av) henvises til Fedasil, den føderale organisasjonen som er ansvarlig for mottak av flyktninger, som orienterer flyktingene om kommuner som har tilbudt boligløsninger, tomme offentlige bygg, privatpersoner som leier ut og lignende. Belgiske myndigheter oppfordrer ukrainske flyktninger til å bo hos venner, familie eller bekjente. Dersom man ikke har bosted ved ankomst, kan man be om «krisebosted» i en kommune eller by. Dette skal tilbys samme dag som registrering. Løsningen er ment å være midlertidig inntil man finner en mer langvarig løsning. Som utgangspunkt skal ikke flyktingene betale for dette.

Belgia hadde per 27. februar 2023 mottatt 68 616 fordrevne fra Ukraina.

5.7 Tyskland

Tyskland er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse.

Ukrainske flyktninger har tilgang til det tyske arbeidsmarkedet på lik linje med EU-/EFTA-borgere som oppholder seg i Tyskland. Den tyske regjeringen har i tillegg fattet tiltak som tar sikte på rask integrering av personer med midlertidig beskyttelse i tysk arbeidsliv. Flyktninger fra Ukraina har tilgang til de tyske jobbsentrene og kan umiddelbart gå inn i arbeidslivet ved ankomst i Tyskland. Tyskland har også et eget introduksjonsprogram rettet mot rask integrering av ukrainske flyktninger i tysk arbeidsliv. Ved ankomst har man krav på individuell rådgivning om praktisk opphold i Tyskland, deretter legges det opp til en første orienteringsrunde for å gi et overblikk over hvordan det er å leve i Tyskland, samt formidle enkle tyskuttrykk for arbeid, helse og utdanning. Til slutt kommer et mer omfattende kvalifiseringsprogram bestående av språkkurs, orienteringskurs om tysk kultur, verdier, historie, religionsfrihet, osv., og kurs rettet mot fagspråk i arbeidslivet. Tyske myndigheter tilbyr personer med midlertidig beskyttelse fem ulike språkkurs avhengig av ønske og behov. Den føderale regjeringen skal sammen med delstatene utrede nåværende tiltak og bestemme seg for om disse skal fornyes eller om det er nødvendig med endringer etter 28. februar 2023.

Personer med midlertidig beskyttelse har tilgang på sosialstønad på lik linje med andre innbyggere med gyldig oppholdstillatelse i Tyskland.

Personer med midlertidig beskyttelse mottar altså ikke sosialstønad etter asylsøkerloven, som er tilfellet for andre mottakergrupper. I 2023 erstattes arbeidsløshetsstrygden med en borgerstønad. Dette innebærer en økning i sosialstønaden fra 449 EUR til 502 EUR i måneden. Dette gjelder for alle med gyldig oppholdstillatelse i Tyskland.

Ved ankomst har personer med midlertidig beskyttelse krav på husly i tyske myndigheters mottakssentre. Siden 1. juni 2022 har de også krav på sosial assistanse. Dette medfører at de selv kan

søke etter eget sted å bo, ettersom de, avhengig av inntekt og formue, kan få hjelp til å betale leie og oppvarming av bolig. Tyskland har et system der flyktninger generelt må bli værende tre år i den kommunen de får bolig i. Dette gjelder foreløpig ikke for personer med midlertidig beskyttelse. Tyske myndigheter skal vurdere om de også skal gi et tilsvarende pålegg om botid for de som flykter fra Ukraina.

Per 31. januar 2023 hadde Tyskland mottatt 1 005 323 fordrevne fra Ukraina.

6 Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven

6.1 Gjeldende rett

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 tilkjenner 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, såfremt 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 presiseres det 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 presiseres også 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.

6.2 Høringsinstansenes syn

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) mener at flere bør omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, herunder ukrainske borgere som i dag faller utenfor ordningen, men som ligger an til å få realitetsbehandlet sin asylsøknad i medhold av utlendingsloven § 28. Det kan bl.a. dreie seg om søkere med ukrainsk statsborgerskap som har hatt opphold i Russland eller Belarus, og som ikke var bosatt i Ukraina før 24. februar 2022. Videre peker NOAS på ukrainske borgere med Dublin-saker, hvor fristen for overføring med hjemmel i Dublin III-forordningen er utløpt. NOAS er bekymret for at personer i denne gruppen vil kunne få avslag med hjemmel i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d (pga. at søkeren har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt). NOAS mener også at personkretsen for midlertidig kollektiv beskyttelse bør utvides til å omfatte familiemedlemmer i opp- og nedadgående linje til hovedpersoner som omfattes av ordningen, der familiemedlemmet ellers kan henvises til andre land etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d eller Dublin III-forordningen.

Redd Barna har innspill knyttet til oppfølgingen av enslige mindreårige som bor privat i ankomstfasen, antall ansatte med barnefaglig kompetanse i asylmottak og den statlige tilsynsordningen for omsorgen med enslige mindreårige som bor i asylmottak. Røde Kors mener bl.a. at barnevernet bør overta omsorgen for enslige mindreårige over 15 år.

6.3 Departementets vurderinger

I høringsnotatet ble det ikke foreslått endringer i innretningen på selve ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse. Det ble imidlertid lagt til grunn at behovet for ev. endringer vurderes fortløpende. Departementet opprettholder denne vurderingen, men innspillene fra NOAS, Redd Barna og Røde Kors tas med i departementets videre arbeid.

7 Behovet for videreføring av midlertidige regler og ytterligere tilpasninger i regelverket

Høye ankomsttall stiller store krav til kapasiteten i alle ledd, fra registrering av søknader og innkvartering i mottak til bosetting i kommunene. Det fører også til økt press på grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole og helsetjenester i både vertskommuner for mottak og bosettingskommuner.

Høringsinstansene ble i høringen oppfordret til å gi en vurdering av den samlede belastningen for kommunene og om de midlertidige reglene vil være tilstrekkelige til å håndtere ankomster på et høyt nivå.

74 instanser uttalte seg i høringen, deriblant seks fylkeskommuner og 21 kommuner. Flere av høringsinstansene avgrensner innspillene til å gjelde enkelte av de midlertidige reglene i lovverket. 16 høringsinstanser, blant andre *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, *Helsedirektoratet*, *Statens helsetilsyn*, *Kommunesektorens organisasjon (KS)*, *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)*, *Agder fylkeskommune*, *Asker kommune*, *Bergen kommune*, *Skien kommune*, *Stavanger kommune*, *NOAS* og *Redd Barna* uttaler, eventuelt med merknader på enkelte områder, at de er positive til eller har forståelse for at det fortsatt er behov for midlertidige regler i lovverket. *KS* uttaler:

I den forrige høringsrunden støttet *KS* de fleste av regjeringens forslag til midlertidige regelverksendringer, ut fra et beredskapsperspektiv. Det har vært viktig å unngå en situasjon hvor flaskehalsen i forvaltningen kunne vanskeliggjøre kommunenes viktige arbeid med å ta imot et høyt antall flyktninger. Siden situasjonen knyttet til ankomster fra Ukraina stadig er usikker, støtter *KS* derfor de fleste av departementets forslag om å videreføre de midlertidige regelendringene fram til sommeren 2024.

Møre og Romsdal fylkeskommune har synspunkter på den samlede belastningen for fylkeskommunen og uttaler:

Bosettingen av mange flyktninger utfordrer kapasiteten i fylkeskommunen på mange nivå; lærere med kompetanse, tolker, utdanningstilbud/plasser, norskopplæring, videregående opplæring for voksne, skyss, tannhelse og administrativt. Rekruttering av kompetanse er en utfordring. Det er derfor et generelt behov for økte ressurser for å gi et likeverdig tilbud.

Skien kommune mener det er av stor betydning for kommunene at det på et tidlig tidspunkt blir kjent hvilke lover og retningslinjer som vil gjelde dersom antallet flyktninger øker dramatisk i løpet av et kort tidsrom. *Skien kommune* uttaler:

I planleggingen for bosetting av flyktninger i kommunene er det mange usikkerhetsmomenter som det må tas stilling til. Med forhåndskunnskap om hvilke endringer som vil bli gjeldende ved mye større ankomsttall, representerer dette en viss trygghet i en eventuelt endret situasjon.

Høringsinnspillene til de ulike forslagene i høringsnotatet og STAF-rapporteringer, indikerer at kapasitetssituasjonen i kommunene varierer. Flertallet av høringsinnspillene gjelder de midlertidige reglene i integreringsloven, og flertallet foreslår endringer i en eller flere av de midlertidige reglene. Innspillene viser blant annet at flere kommuner vurderer at de har kapasitet til å tilby norskopplæring i et større omfang enn i dag, forutsatt at kommunens tilbud finansieres. Det er imidlertid et relativt lite antall av landets kommuner som har uttalt seg i høringen. Instansene som uttaler seg om forskriftshjemmelen i integreringsloven, vurderer at denne vil være tilstrekkelig til å håndtere en situasjon med ankomster på høyt nivå.

Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om forslagene om å videreføre de midlertidige reglene i opplæringsloven, barnehageloven, helselovgivningen og plan- og bygningsloven, samt forslaget til en ny unntaksbestemmelse i husleieloven, støtter forslagene.

Flere høringsinstanser er kritiske til videreføring av enkelte eller flere av de midlertidige reglene i barnevernsloven. Det er blant annet stilt spørsmål om bestemmelsene er nødvendige, og det er uttrykt bekymring for at tilbudet til barna svekkes. Departementet vurderer at det i større grad ivaretar barnas rettssikkerhet at det gis regler for hvordan tjenestene skal prioriteres dersom det blir nødvendig, enn at det overlates til den enkelte tjeneste å prioritere begrensede ressurser. Formålet er å gi barnevernsmyndighetene noe økt fleksibilitet til å løse sine oppgaver, slik at samtlige barn med behov for hjelp kan få forsvarlige tiltak og tjenester.

Regjeringen legger til grunn at de fleste som fikk innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse i 2022 blir værende i Norge i 2023. Det siste anslaget er at det kan komme 40 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i løpet av 2023, men det er stor usikkerhet rundt anslaget. Antallet flyktninger som kommer kan bli lavere, men det kan også bli langt høyere. UDIs siste rapport skisserer tre scenarier der det høyeste peker mot at det kan komme mellom 80 000 og 120 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i 2023. I tillegg vil det komme asylsøkere og overføringsflyktninger fra andre land.

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. Regjeringen legger til grunn at det kan bli mer krevende å bosette flyktninger i 2023 enn det var i 2022 og at regelverket må være tilstrekkelig fleksibelt og legge til rette for at kommunene kan håndtere situasjonen utover i 2023.

Det er iverksatt tilpasninger i integreringsloven som forenkler kvalifiseringsordningene for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, en midlertidig utvidelse av den absolutte fristen i opplæringsloven for når retten til fullverdig opplæring skal oppfylles og den midlertidige beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven, som gir kommunene myndighet til å gi unntak fra arealplan og krav om søknad om tillatelse for oppføring, tidsbestemt bruksendring av eksisterende bygninger og plassering eller oppføring av midlertidige bygninger, er også tatt i bruk. Enkelte kommuner har gitt uttrykk for at det er behov for å ta i bruk de to midlertidige forskriftshjemlene i barnehageloven for å legge til rette for midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd ved etablering av barnehager og barnehageplasser, og

Kunnskapsdepartementet vil sende et forslag til forskrift på høring våren 2023.

Øvrige regelverksendringer og forskriftshjemler er i all hovedsak foreløpig ikke 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 forskriftsbestemmelsene etter barnevernsloven er heller ennå ikke tatt i bruk. Det samme gjelder de midlertidige lovbestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Det er dermed rom for å iverksette flere tilpasninger i regelverket dersom det blir nødvendig. Videre foreslås det en midlertidig endring i husleieloven om adgang til å inngå kortere leieavtaler for fritidsboliger, for å støtte kommunenes arbeid med å bosette et høyt antall fordrevne og flyktninger.

Enkelte av de midlertidige reglene i lovverket som foreslås videreført, eventuelt justert, retter seg mot forhold som allerede er identifisert som vanskelige med dagens ankomsttall. Andre forslag skal i større grad ivareta behov som kan oppstå ved det høyeste scenarioet, der anslaget er at det kan ankomme mellom 80 000 og 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2023. Integreringsloven § 37 e gir adgang til å gjøre omfattende endringer i rettigheter og plikter for målgruppen for introduksjonsprogram og norskopplæring, både for kommunene og deltakere, og hjemmelen vurderes å være tilstrekkelig også i en situasjon med ankomster som beskrevet i høyt scenario. Det vil kunne være behov med bistand fra Rådet for bygg- og anleggsberedskap, som inngår i Nærings- og fiskeridepartementets beredskapsorganisasjon ved kriser, til å sette i stand boliger eller bygge nye. Dette er det hjemmel for i den midlertidige beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven.

I tiden fremover kan det bli aktuelt å ta i bruk tilgjengelige ressurser blant personer med midlertidig kollektiv beskyttelse til nødvendige oppgaver. Formålet vil være å bidra til å opprettholde gode statlige, kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbud. IMDi har fått i oppdrag, i samarbeid med andre relevante direktorater og aktører, å utarbeide 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. Reguleringer innenfor den enkelte sektor, som for eksempel språkkrav, krav til godkjent kompetanse eller poli-

tiattest, vil sette grenser for hvilke oppgaver som vil være aktuelle. Ressursmobiliseringen skal skje innenfor de enkelte bo- og arbeidsmarkedsregionene. Det er et premiss for arbeidet at mobiliseringen skal være frivillig for den enkelte. Oppdraget har frist 31. mai 2023. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i tilknytning til dette hatt på høring forslag til en midlertidig hjemmel i integreringsloven for at enkelte offentlige organer kan behandle opplysninger om personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse og deres kompetanse, når det er nødvendig for å kunne sysselsette personene i arbeid i mottak eller i det kommunale eller fylkeskommunale tjenestetilbudet til fordrevne fra Ukraina.

Regjeringen vil i lys av utviklingen fremover vurdere om det er behov for å foreslå andre endringer og tiltak enn de som fremgår av proposisjonen her for å kunne håndtere ekstraordinære ankomster i 2023. Det er nødvendig å være forberedt på en eventuell krisesituasjon der ordinære systemer for innkvartering i mottak og bosetting ikke lenger er tilstrekkelige. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet ha dialog med Kommunesektorens organisasjon (KS), Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting, statsforvalterne og kommunene om beredskapshjemler i integreringsloven, utlendingsloven, opplæringsloven og barnehageloven.

8 Enkelte regler som berører flere sektorer

8.1 Krav om vandelskontroll og politiattest

Det foreslås ingen endringer i saksbehandlingsregelverket for utstedelse av politiattester og vandelskontroll etter politiregisterloven.

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. Krav til utstedelse av norsk politiattest etter politiregisterloven § 36 gjelder også for nyankomne, og det må derfor forventes en økt mengde søknader om politiattest når fordrevne personer fra Ukraina skal søke arbeid i Norge. Politiattest skal etter søknad utstedes snarest mulig og senest innen 14 dager etter at nødvendig dokumentasjon er motatt, jf. politiregisterforskriften § 36-6 første ledd.

Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester rapporterer om akseptabel kapasitet, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid senhøsten 2022 på 7,5 dager. Det har vært et noe høyere saksstifang enn normalt det siste halve året – økningen er generell og fordelt på flere attestformål. Dersom kapasitetsutfordringer tilsier det, vil økt pågang kunne håndteres gjennom prioritering av enkelte sakstyper. Politidirektoratet har allerede bedt om at søknader fra personer som skal jobbe i asylmottak, samt frivillige som skal arbeide med fordrevne, skal prioriteres.

Selv om en større økning i antall søknader om politiattest vil kunne påvirke kapasiteten til politiets enhet for vandelskontroll og politiattester, forventes økningen å kunne håndteres innenfor gjeldende norm for saksbehandlingstid og uten ytterligere økonomiske eller administrative kostnader.

8.2 Tolk

8.2.1 Gjeldende rett

Lov 11. juni 2021 nr. 79 om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) trådte i kraft 1. januar 2022. Loven skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste for

personer som ikke kan kommunisere forsvarlig med offentlige organer uten tolk, jf. § 1 første ledd. Loven skal også bidra til å sikre at tolker holder en faglig forsvarlig standard.

Blant bestemmelsene i tolkeloven er det fastsatt et krav i § 7 om å bruke kvalifisert tolk dersom bruk av tolk er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Det følger av § 7 andre ledd at kravet om å bruke kvalifisert tolk kan fravikes når det ikke er forsvarlig å vente til en kvalifisert tolk er tilgjengelig, når det er nødvendig i nødssituasjoner eller når andre sterke grunner tilsier det. Av særmerknaden til § 7 i Prop. 156 L (2020–2021) fremgår det at unntaket om «andre sterke grunner» kan komme til anvendelse ved svært høye flyktingankomster fra en språkgruppe, som skaper press på de kvalifiserte tolkene. Uansett er det frem til 31. desember 2026 dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk, fordi det ved innføringen av tolkeloven ikke fantes et tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker til at kravet kunne oppfylles fullt ut. Det er dermed adgang til å bruke ukvalifiserte tolker ut 2026, også i situasjoner der tolkeloven § 7 angir et krav om å bruke kvalifisert tolk.

Tolkeloven § 10 regulerer et krav om å legge frem uttømmende og utvidet politiattest for å kunne utføre oppdrag som tolk for blant annet politiet og utlendingsforvaltningen. Kravet om å legge frem politiattest kan fravikes når situasjonen som begrunner tolkeoppdraget ikke tillater det eller når andre sterke grunner tilsier det, jf. § 10 andre ledd. I Prop. 156 L (2020–2021) punkt 5.5.4.3 fremgår det at krise- og beredskapssituasjoner er et eksempel på når kravet om politiattest kan fravikes.

Det følger av tolkeloven § 16 at en tolk ikke skal påta seg oppdrag hvis tolken er inhabil. En inhabil tolk kan likevel ta et oppdrag når det offentlige organet vurderer at det er nødvendig i nødssituasjoner eller at det ut fra omstendighetene må anses forsvarlig, jf. § 16 tredje ledd. Høye ankomster på kort tid kan tilsi at det i noen situasjoner vil måtte gjøres unntak fra kravet til habilitet.

8.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet vurderte at de eksisterende unntakshjemplene i tolkeloven vil være tilstrekkelige i en situasjon med høye ankomster og press på offentlige tjenester, og at det ikke er behov for midlertidige tilpasninger i tolkeloven. Departementet redegjorde også for antallet tolker på ukrainsk og videre planer for kvalifisering av tolker på både ukrainsk og russisk.

8.2.3 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Bergen kommune støtter departementets vurdering av at de eksisterende unntakshjemplene i tolkeloven vil være tilstrekkelige i en situasjon med høye ankomster og at det ikke er behov for midlertidige tilpasninger i tolkeloven.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er imidlertid bekymret for det store omfanget i bruk av ufaglærte tolker på ukrainsk, særlig i samtaler der rettsikkerhetsaspektet er gjeldende og når tematikken er ømtålig. Direktoratet opplever at det er vanskelig å finne tilstrekkelige kvalifiserte tolker på ukrainsk og at majoriteten av oppdragene hos NAV per nå må utføres av ufaglærte tolker. Direktoratet informerer om muligheten for å bruke tolker på russisk, men viser til at det kan være krevende for NAVs veiledere å gå i dialog med ukrainske brukere om de er komfortable med å benytte russisk tolk. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at det er et stort behov for å kvalifisere ytterligere ukrainske tolker og at det må gis ressurser til å gjennomføre tospråktester og TAO-kurs på ukrainsk både ved OsloMet og Høyskolen på Vestlandet. Direktoratet støtter at det settes opp kvalifiseringstilbud i grunnenne og bachelor slik det var beskrevet i høringsnotatet.

Bergen kommune uttaler at kommunens tolketjeneste har store utfordringer med å dekke de ulike kommunale tjenestenes behov for ukrainsk og russisk tolk. Bergen kommune mener at det i størst mulig grad må benyttes kvalifiserte tolker for å sikre kvalitet i tjenestene og at arbeidet som gjøres for å få kvalifisert ukrainske og russiske tolker derfor bør intensiveres.

Utdanningsforbundet viser til at det er positivt at det er kvalifisert flere tolker i ukrainsk og russisk, men viser til at kapasiteten er sprengt for noen av tolkene, mens andre har ubenyttet kapasitet. Utdanningsforbundet mener tilbudet om tolkekvalifisering på russisk og bachelorutdanning for tolker på ukrainsk er positivt. Forbundet

understreker at det er viktig at denne kvalifiseringen også når ut til andre deler av landet, all den tid ukrainere bosettes i hele Norge.

Tolkelena.no uttaler at offentlige organer mangler veiledning til bestilling og bruk av kvalifiserte tolker og at det blir brukt ufaglærte personer istedenfor kvalifiserte tolker. *Tolkelena.no* viser videre til at det er mangel på gode organisatoriske løsninger og mangel på kunnskap hos offentlige representanter om bruk av tolk og tolkeloven generelt som setter rettssikkerheten i fare og hindrer forsvarlig utøvelse av tolkeoppdrag.

8.2.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder vurderingen av at de eksisterende unntakshjemplene i tolkeloven vil være tilstrekkelige i en situasjon med høye ankomster og press på offentlige tjenester, og at det derfor ikke er behov for midlertidige tilpasninger i tolkeloven. Høringsinstansene som uttalte seg om dette, støtter departementets vurdering.

Flere høringsinstanser kommenterer bruk av ukvalifiserte tolker og mener at det er uheldig at det ikke er flere tilgjengelige kvalifiserte tolker. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* trekker særlig frem samtaler der rettsikkerhetsaspektet er gjeldende. Departementet er enig i at det så langt det er mulig bør brukes kvalifiserte tolker i tilfeller som omfattes av kravet i tolkeloven § 7, men minner om at det er dispensasjon fra kravet ut 2026. Dispensasjonen er begrunnet i at antallet kvalifiserte tolker ikke er tilstrekkelig til at kravet kan oppfylles.

Det arbeides med å kvalifisere flere tolker på både ukrainsk og russisk. Våren 2022 ble det tilbudt ekstraordinær testing og kursing av nye tolker ved OsloMet, og per april 2022 var det 29 kvalifiserte tolker på ukrainsk og 132 på russisk. Per 4. november 2022 hadde dette økt til henholdsvis 88 kvalifiserte tolker på ukrainsk og 149 kvalifiserte tolker på russisk i Nasjonalt tolkeregister. IMDi har gjennomført en kartlegging av kapasiteten og tilgjengeligheten blant tolkene i Nasjonalt tolkeregister i forbindelse med ankomstene av fordrevne fra Ukraina våren 2022. Rapporten *Tolkers kapasitet og tilgjengelighet i en tid med ekstraordinære behov* ble publisert i oktober 2022. En spørreundersøkelse som ble sendt ut til 272 tolker med ukrainsk, russisk og engelsk som tolkespråk, viser at omkring en femtedel av tolkene som er oppført i Nasjonalt tolkeregister med ukrainsk, russisk eller engelsk som tolkespråk, har liten kapasitet til å utføre flere tolkeoppdrag enn de gjør i dag. De øvrige tolkene har ubenyttet kapasitet

tet hvor de enten ikke arbeider eller utfører annet arbeid eller annen aktivitet enn tolking. IMDi arbeider kontinuerlig med å yte veiledning med sikte på at ubenyttet kapasitet hos tolker i større grad kan komme offentlige organer til nytte, samt bistand til offentlige organer i spørsmål om organisatoriske løsninger for å dekke virksomhetenes tolkebehov.

En toårig språkplan med oversikt over kvalifiseringstilbud for tolker ved OsloMet og Høgskulen på Vestlandet (HVL) er utarbeidet og ligger på OsloMets nettsider. Språkplanen er utarbeidet i samråd med IMDi. Det er forventet at det kommende kvalifiseringstilbudet vil bidra til å dekke tolkebehovet i kontakt med de ukrainske flykntningene som oppholder seg i Norge nå. Offentlige organer må fortsatt ta høyde for å benytte tolkeresurser både på russisk og ukrainsk for å dekke behovet for kvalifisert tolk i møte med ukrainske flykntninger.

8.3 Tiltak for å mobilisere pensjonert personell til å ivareta et ekstraordinært personellbehov som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina

Partene i kommunal sektor besluttet i april 2022 å innføre 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. Kommunesektorens organisasjon (KS) har mottatt flere henvendelser fra kommuner som uttrykker at dette tiltaket har vært avgjørende for at kommunen har kunnet ivareta sitt personellbehov.

Pensjonistlønnen avkorter ikke ordinær alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomførte med virkning fra 1. april 2022 en forskriftsendring som også unntok pensjonistlønnen fra inntekt som avkorter offentlig avtalefestet pensjon

(AFP). Videre ble det som følge av Stortingets behandling av Prop. 107 L (2021–2022) gjort en midlertidig endring i folketrygdloven § 8-52. Det ble her gjort unntak fra bestemmelsen som avviser sykepengerrett til dem som mottar ugradert AFP fra offentlig tjenstepensjonsordning. Unntaket framgikk av tredje ledd og gjelder arbeid der avlønningen skjer etter den særskilte satsen for pensjonistlønn.

Ordningen med pensjonistlønn etter særskilt sats gjaldt først ut året 2022. Partene i kommunal sektor ønsket imidlertid i november 2022 å videreføre ordningen fram til 1. juli 2023. KS ba i den forbindelse om at unntaket fra inntektsavkortingen av AFP ble videreført fram til dette tidspunkt. Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomførte 8. desember 2022 en forskriftsendring som imøtekom anmodningen fra KS.

Den midlertidige endringen av folketrygdloven § 8-52 ga sykepengerrett til dem som mottar ugradert AFP fra offentlig tjenstepensjonsordning og som utfører arbeid der avlønningen skjer etter den særskilte satsen for pensjonistlønn. Bestemmelsen gjaldt ut året 2022. Når det nå er gitt anledning til å kunne motta full AFP sammen med pensjonistlønn etter særskilt sats i perioden fram til 1. juli 2023, skal det fortsatt gjelde en sykepengerrett i slike tilfeller. Det gjelder selv om dette fra 1. januar 2023 ikke eksplisitt framgår av folketrygdloven. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i brev til Arbeids- og velferdirektoratet påpekt at det gjelder en sykepengerrett i slike tilfeller. Det er i samsvar med formålet at det kan gis sykepenger i slike tilfeller. Ordlyden i folketrygdloven § 8-52 første ledd første punktum er utformet med den forutsetning at det ved mottak av full offentlig AFP ikke foreligger samtidig arbeidsinntekt av betydning. Denne forutsetningen passer ikke til situasjonen der pensjonistlønn etter særskilt sats som en midlertidig unntaksordning kommer i tillegg til uavkortet offentlig AFP. Departementet mener derfor at det foreligger en sykepengerrett i slike tilfeller, og foreslår at tredje ledd i folketrygdloven § 8-52 oppheves. Sykepenger som er tilstått i perioden, løper ut ordinær sykepengeperiode.

9 Integreringsloven

9.1 Innledning og bakgrunn

Høye ankomster av asylsøkere fører til press på kommunens velferdstjenester og særlig 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. Det midlertidige kapitlet i integreringsloven forenkler kvalifiseringsordningene for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og lemper på lovpålagte plikter for kommunene, både for å bidra til raskere bosetting og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet. Et annet viktig formål med de midlertidige bestemmelsene er å støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid eller utdanning.

Flere av de midlertidige bestemmelsene i integreringsloven kapittel 6A gir rettigheter, men ikke plikter, for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, mens øvrige personer med andre oppholdstillatelser som omfattes av ordningene i integreringsloven fortsatt har både rettigheter og plikter. Minstekravene til introduksjonsprogrammet er forenklet og redusert, og det lovfestede opplæringstilbudet har et mindre omfang for personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Det midlertidige regelverket er også noe mer fleksibelt enn det ordinære regelverket.

Det er innført hjemmel 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 deltakere som har midlertidig kollektiv beskyttelse. Hjemmelen har hittil ikke vært benyttet til å innskrenke rettigheter, verken for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse eller andre.

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. De øvrige reglene i integreringsloven gjelder så lenge annet ikke følger av de midlertidige bestemmelsene. Kapittel 6A oppheves 1. juli 2023.

Asylsøkere som er i målgruppen for ordningen med kollektiv beskyttelse, har ikke plikt til å delta i opplæring i mottak etter integreringsloven § 5, jf. § 37 a. Dette innebærer også at kommunen ikke har plikt til å sørge for opplæring i mottak for denne gruppen.

Integreringsloven § 6 om rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting, gjelder ikke for personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. § 37 b første ledd. Dette innebærer at vertskommuner for mottak heller ikke har plikt til å kartlegge kompetansen til personer i denne gruppen som bor i mottak. 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. Det gjøres en forenklet kartlegging av kompetanseopplysninger før bosetting. Denne kartleggingen er ikke lovregulert.

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett til å gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting etter integreringsloven § 10, jf. § 37 b andre ledd første punktum. Kommunen skal sørge for kompetansekartleggingen, jf. § 10 tredje ledd. 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, jf. § 37 b andre ledd andre punktum. Dette er en utvidelse av formålet med kompetansekartleggingen sammenlignet med reglene i integreringsloven kapittel 4, for å bidra

til at fordrevne fra Ukraina raskest mulig skal ut i arbeid. For øvrig gjelder § 10. Det vil si at kartleggingen minst skal omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har.

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett til å gjennomføre karriereveiledning etter integreringsloven § 11, jf. § 37 b tredje ledd første punktum. Fylkeskommunen skal sørge for karriereveiledningen, jf. § 11 første ledd. Fylkeskommunene kan både ta i bruk private tilbydere og samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten om tilbudet. Karriereveiledningen kan gjennomføres som gruppeveiledning. Det er gjort unntak bestemmelsen i § 11 fjerde ledd om at det bør gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltaker, jf. § 37 b tredje ledd andre punktum.

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett til å delta i et introduksjonsprogram etter integreringsloven kapittel 4, jf. § 37 c første ledd første punktum. Målgruppen er fortsatt personer mellom 18 og 55 år, og alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen omfattes av målgruppen. Videre må personen være bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene og ha bodd i kommunen i mindre enn to år når vedtak om introduksjonsprogram fattes. For øvrig gjelder integreringsloven §§ 8 og 9, blant annet kommunens adgang etter § 8 tredje ledd til å tilby introduksjonsprogram til andre enn de som er i målgruppen for rett og plikt. For gruppen med midlertidig kollektiv beskyttelse innebærer dette i praksis at kommunen kan tilby program til personer over 55 år og til personer som er bosatt uten avtale med kommunen. At § 9 gjelder, betyr at personer som har påbegynt et introduksjonsprogram, har rett til å fullføre programmet uavhengig av om oppholdstillatelsen endres.

Rammene for introduksjonsprogrammet er regulert i § 37 c andre og tredje ledd. Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, kan delta i program i inntil seks måneder, jf. § 37 c andre ledd første punktum. Med utdanning på videregående nivå menes en utdanning som oppfyller utdanningskravet på listen om Generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning (GSU-listen). 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. Slutt målet for programmet er regulert i § 37 c andre ledd andre punktum. Slutt målet skal være

overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning.

Introduksjonsprogrammet kan forlenges med inntil seks måneder, jf. § 37 c andre ledd tredje punktum. Integreringsloven § 13 første, femte og sjette ledd gjelder, jf. § 37 c andre ledd fjerde punktum. Dette innebærer at kommunen skal sette et slutt mål for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet, at introduksjonsprogrammet bare kan forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå sitt slutt mål med en forlengelse, og at programmet avsluttes ved oppnådd slutt mål eller varighet. Videre innebærer det at godkjent permisjon legges til programmets varighet og at kommunen i samarbeid med andre aktører bør legge til rette for at deltakere som ikke oppnår sitt slutt mål innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen.

Personer i gruppen som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, kan delta i et program etter § 13 tredje eller fjerde ledd, jf. § 37 c tredje ledd. Dette innebærer at programmet for de som har slutt mål om fullført videregående opplæring kan vare inntil tre år og kan forlenges med inntil ett år. Ved andre slutt mål, kan programmet vare inntil to år og kan forlenges med inntil ett år. Øvrige regler i § 13, herunder om fastsettelse av slutt mål, forlengelse og avslutning av programmet gjelder også for denne gruppen.

Introduksjonsprogram etter § 37 c andre eller tredje ledd skal minst bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. For deltakere som har barn under 18 år, skal også kurs i foreldreveiledning inngå. Det samme gjelder for deltakere som får barn i løpet av programmet. Kurs i foreldreveiledning kan tilbys gjennom interkommunalt samarbeid.

Det er gjort unntak fra kravet i § 14 første ledd bokstav a om at programmet skal inneholde opplæring i norsk, jf. § 37 c fjerde ledd fjerde punktum. Språktilbudet kan derfor være noe annet enn opplæringen som reguleres i § 37 d, for eksempel opplæring i engelsk. Arbeidsrettede elementer kan for eksempel være hurtigsporet eller andre elementer som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. Utdanningsrettede elementer er elementer som styrker den enkeltes formelle kompetanse. Videre er det gjort unntak fra kravene i § 14 første ledd bokstav b og c om at programmet skal inneholde opplæring i samfunnskunnskap og kurs i livsmestring. Unntakene er ikke til hinder for at kommunene likevel tilbyr dette som del av programmet dersom kommunen har kapasitet til det.

Det er også gjort unntak fra kravet i § 14 fjerde ledd om at programmet skal være på fulltid. Dette innebærer at det åpnes for introduksjonsprogram på deltid for denne gruppen, men utgangspunktet bør fortsatt være at introduksjonsprogram skal gis på fulltid. Dersom det er forhold på kommunens side som medfører at programmet må være på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltakelse på fulltid, jf. § 37 c fjerde ledd femte punktum. Dersom den enkelte selv ønsker å delta i programmet på fulltid, men kommunen ikke klarer å tilrettelegge for et fulltidsinnhold, vil det være forhold på kommunens side som medfører deltidsprogram. Dersom den enkelte frivillig deltar i introduksjonsprogram på deltid, skal imidlertid stønaden ta utgangspunkt i antall timer i programmet.

Øvrige krav i § 14 gjelder, herunder føringen om at programinnholdet for øvrig skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmålet. Det er ikke gjort unntak fra kravet i § 14 fjerde ledd om at programmet skal være helårlig, og programmet skal dermed følge et alminnelig arbeidsår.

Retten til å delta i et introduksjonsprogram gjelder også for personer som har gått ut i arbeid og tidligere har avvist eller avbrutt deltakelse i programmet, jf. § 37 c femte ledd første punktum. Dette omfatter både personer som har gått ut i arbeid uten å delta i introduksjonsprogram og personer som har påbegynt introduksjonsprogrammet, men som avbryter programmet før det er avsluttet for å gå ut i arbeid. Denne retten gjelder inntil personen har bodd i kommunen i to år, jf. § 8 første ledd tredje punktum.

Kommunen skal utarbeide en integreringsplan for deltakelse i introduksjonsprogrammet samtidig som det treffes vedtak om program, jf. § 37 c sjette ledd første punktum. Dette tilsvarer § 15 første ledd. Planen skal utarbeides sammen med deltakeren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging og en vurdering av hvilke elementer deltakeren kan nyttiggjøre seg, jf. § 37 c sjette ledd andre punktum. Kommunen avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte, jf. § 37 sjette ledd fjerde punktum. I § 37 sjette ledd femte punktum er det gjort unntak fra §§ 15 og 16 om integreringsplan og integreringskontrakt. Integreringsplanen er særskilt regulert i § 37 c sjette ledd og det er derfor gjort unntak fra § 15. Det er gjort unntak fra § 16 om integreringskontrakt. Dette innebærer at både kommunens og deltakerens plikt til å inngå en integreringskontrakt samtidig som det utarbeides en integreringsplan, ikke gjelder.

Personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett til å delta i opplæring i norsk etter integreringsloven kapittel 6, jf. § 37 d første ledd første punktum. Bestemmelsene i kapittel 6 gjelder dermed for opplæringen, med de tilpasningene som følger av § 37 d. Det er kommunen som må avklare hvorvidt den enkelte ønsker å benytte seg av retten eller ikke. Kommunen skal sørge for opplæringen, og den skal være gratis for den enkelte. Opplæringen i norsk skal følge læreplanen i norsk etter integreringsloven. Kommunene har mulighet til å bruke godkjente tilbydere av norskopplæring eller delta i interkommunalt samarbeid om opplæring. Det gjelder kompetansekrav for lærere som skal undervise i norsk etter integreringsloven, jf. § 39. Dersom det ikke finnes søkere som oppfyller kravene som fremgår av integreringsforskriften, kan andre tilsettes midlertidig dersom det er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tilbud om opplæring i norsk etter integreringsloven § 37 d.

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har ikke rett eller plikt til å delta i opplæring i samfunnskunnskap. Dette innebærer at kommunen heller ikke har plikt til å sørge for opplæring i samfunnskunnskap. Selv om opplæringen ikke er en rett eller plikt for den enkelte, kan kommunen likevel tilby opplæringen, eller deler av den, som en del av introduksjonsprogrammet. For øvrig gjelder § 26, blant annet slik at målgruppen fortsatt er personer mellom 18 og 67 år. Alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget, er avgjørende for om personen omfattes av målgruppen, og retten til opplæring opphører ved fylte 67 år. Retten til opplæring inntreffer på tidspunktet personen bosettes etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene. Personer som har rett til å fullføre introduksjonsprogrammet, har også rett til å fullføre opplæringen i norsk, jf. § 26 sjette ledd. Kommunen kan tilby opplæring i norsk til andre enn de som omfattes av § 26. I praksis innebærer dette at kommunen kan tilby opplæring til personer over 67 år og til personer som er bosatt uten avtale med kommunen, samt til personer som har brukt opp retten til opplæring. Kommunen kan kreve at personer som tilbys opplæring etter § 26 sjuende ledd, betaler for opplæringen, jf. § 30 fjerde ledd.

Retten til norskopplæring gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet, jf. § 37 d andre ledd første punktum. For øvrig gjelder §§ 30 og 32 om ansvaret for opplæringen og varighet og omfang av opplæringen, jf. § 37 d andre ledd andre punktum. Dette innebærer at retten gjelder i ett år med til-

legg av godkjent permisjon. Videre innebærer det at ansvarsdelingen mellom kommunen og fylkeskommunen følger de ordinære reglene og at fristen på tre måneder for oppstart av opplæringen gjelder. Kommunens og fylkeskommunens plikt til å tilby opplæringen i norsk gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet.

Deltakerne bør oppnå et minimumsnivå i norsk, jf. § 37 d andre ledd tredje punktum. Kommunen bør ta utgangspunkt i minimumsnivået i vurderingen av omfanget av opplæringen for den enkelte. Plikten til å avlegge prøver etter § 37 gjelder ikke, jf. § 37 d andre ledd fjerde punktum. Kommunen skal likevel sørge for at deltakere i denne gruppen, får mulighet til å avlegge gratis avsluttende prøve i norsk, jf. § 37 d andre ledd femte punktum.

Kommunen skal utarbeide en norskplan samtidig som det treffes vedtak om opplæring i norsk, jf. § 37 d tredje ledd første punktum. Dette samsvarer med det som ellers ville fulgt av § 34 første punktum om norskplan. Norskplanen skal inneholde deltakerens norskmål, omfanget av opplæringen og klagemuligheter, jf. § 37 d andre ledd andre punktum. Kravene til integreringsplanen etter § 15 gjelder tilsvarende for norskplanen etter § 34. Ettersom det i § 37 c gjøres unntak fra § 15, reguleres også kravene til norskplan særskilt. For deltakere i opplæringen som også er deltakere i introduksjonsprogram, kan kommunen utarbeide én samlet plan dersom det er mest hensiktsmessig.

Når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, kan departementet gi midlertidig forskrift, jf. § 37 e første ledd bokstav a til g. Det kan gis forskrift om

- a. målgruppene for og rettigheter og plikter til opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 5, 8, 26, § 37 c og 37 d
- b. retten til karriereveiledning etter §§ 11 og 37 b
- c. utsettelse av frister for oppstart av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 12, 30, 37 c og 37 d
- d. kravene til innhold i introduksjonsprogrammet etter §§ 14 og 37 c
- e. retten til, beregningen av og reduksjon i introduksjonsstøtten etter kapittel 5 ved deltakelse i introduksjonsprogram etter § 37 c
- f. varigheten og omfanget av opplæring og kravene til opplæringen etter §§ 30 til 33 og 37 d
- g. prøver i norsk og samfunnskunnskap etter § 37

Det følger av § 37 e første ledd andre punktum at forskriftene kan fravike bestemmelsene som nevnt i første punktum bokstav a til g, jf. § 37 e første ledd andre punktum.

En midlertidig forskrift etter § 37 e første ledd kan også innebære endringer som berører andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, hvis kapasitetshensyn i kommunen og fylkeskommunen gjør det nødvendig, jf. § 37 e andre ledd. Terskelen for slike endringer skal være høy, og hjemmelen skal bare benyttes hvis kapasiteten er så presset i kommunene at det er nødvendig at unntak fra lovpålagte oppgaver også berører andre deltakere i ordningene. Departementet viser til Prop. 107 L (2022–2023) punkt 7.5.6 og merknaden til § 37 e for utdypende omtale av forskriftshjemmelen.

Departementet foreslo også enkelte endringer og presiseringer i de midlertidige reglene integreringsforskriften kapittel 8A for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Blant annet ble det foreslått å midlertidig redusere kravene i integreringsforskriften § 3 fjerde ledd til antall veiledningsmøter og veiledningssamtaler ved foreldreveiledning, både for personer som har rett til introduksjonsprogram etter de midlertidige og de ordinære reglene i integreringsloven. Endringen vil ikke være til hinder for at kommunene tilbyr fullverdige kurs dersom det er særskilt behov for det. Departementet vil vurdere høringsinnspillene til disse forslagene og eventuelt vedta endringer i integreringsforskriften kapittel 8A slik at disse kan tre i kraft samtidig med endringene som foreslås i proposisjonen her.

9.3 Forslaget i høringsnotatet

I forkant av høringen ba departementet IMDi og HK-dir om å vurdere behovet for justeringer i integreringsloven kap. 6A. Direktoratene ble også bedt om å vurdere om ankomster som beskrevet i høyt scenario, der anslaget er at det kan komme mellom 80 000 og 120 000 i 2023, gir behov for ytterligere tilpasninger i regelverket. Statsforvalterne hadde i 2022 i oppdrag å bistå kommunene i deres arbeid med å etterleve kapittel 6A i integreringsloven. Statsforvalterne ble bedt om å vurdere behovet for justeringer, på bakgrunn av sin kunnskap om hvordan de midlertidige reglene har fungert i kommunene. Forslagene i høringsnotatet bygget i stor grad på tilbakemeldingene fra IMDi, HK-dir og statsforvalterne.

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 midlertidige reglene ble foreslått videreført uten endringer.

Departementet foreslo at deltakere i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c skal ha rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging. Departementet foreslo også en mindre presisering i integreringsloven § 37 c femte ledd, for å tydeliggjøre at retten til å delta i introduksjonsprogram for de som har avvist eller avbrutt deltakelse bare gjelder de som har avvist eller avbrutt på grunn av overgang til arbeid.

Departementet vurderte også i høringsnotatet om det var behov for endringer eller presiseringer i flere bestemmelser, for eksempel i målgruppene for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap og forskriftshjemmelen. Departementet foreslo ingen ytterligere presiseringer i bestemmelsene. Departementet foreslo også enkelte endringer og presiseringer i de midlertidige reglene integreringsforskriften kapittel 8A for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Blant annet ble det foreslått å midlertidig redusere kravene i integreringsforskriften § 3 fjerde ledd til antall veiledningsmøter og veiledningssamtaler ved foreldreveiledning, både for personer som har rett til introduksjonsprogram etter de midlertidige og de ordinære reglene i integreringsloven. Endringen vil ikke være til hinder for at kommunene tilbyr fullverdige kurs dersom det er særskilt behov for det. Departementet vil vurdere høringsinnspillene til disse forslagene og eventuelt vedta endringer i integreringsforskriften kapittel 8A slik at disse kan tre i kraft samtidig med endringene som foreslås i proposisjonen her.

9.4 Høringsinstansenes syn

9.4.1 Generelle betraktninger

Om lag 50 høringsinstanser uttalte seg om forslagene om videreføring og endring av de midlertidige reglene i integreringsregelverket.

Flere av høringsinstansene, blant andre *Kommunesektorens organisasjon (KS)*, *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)*, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Asker kommune*, *Skien kommune* og *Vestland fylkeskommune* uttaler at de i hovedsak støtter en videreføring av de midlertidige reglene i integreringsloven, eventuelt med merknader på enkelte områder. Blant annet viser *Arbeids- og velferdsdirektoratet* til at situasjonen med fortsatt store ankomsttall i 2023 og stor uvisshet om

omfang og varighet av krisen, gjør det nødvendig å forenkle ordninger og regelverk og korte ned tidsrammen på flere prosesser. NHO deler departementets vurdering av at kapasitetsutfordringer og hensynet til rask bosetting tilsier at det fortsatt er behov for midlertidige regler i integreringsloven som forenkler kvalifiseringsordningene og lempet på lovpålagte plikter for kommunene.

Enkelte av høringsinstansene har uttalelser knyttet til at det gjelder andre regler for personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse enn for øvrige deltakere. *Vestland fylkeskommune* uttaler at det mangler en plan for å kommunisere begrunnelsen for differensiert regelverk til andre innvandringsgrupper og resten av befolkningen. Fylkeskommunen uttaler at ryktet om at ukrainere er privilegerte og behandles godt sammenliknet med andre er utbredt, ikke bare blant andre flyktninggrupper, men også blant frivilligheten og sivilsamfunnet. Fylkeskommunen mener frustrasjonen på grunn av dette er svært uheldig og at det må utarbeides en plan for hvordan man skal kommunisere med resten av samfunnet.

Breidablik læringscenter mener intensjonen med en forenklet kvalifiseringsordning er både forståelig og god, men at konsekvensene for flyktningene og kommunene kan gi et dårligere kvalifiseringsløp med bakgrunn i et utydelig og omfattende regelverk. *Skien kommune* uttaler at det ordinære regelverket også bør gjelde for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. *Utdanningsforbundet* uttaler at myndighetene bør vurdere om det fortsatt er hensiktsmessig å ha midlertidige regler i integreringsloven, eller om man bør planlegge for mer langsiktige løsninger.

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf) og *MiRA-senteret* mener samme regelverk bør gjelde for alle. *MiRA-Senteret* uttaler at Norge må ha et lovverk som ivaretar alle flyktningsrettssikkerhet og ikke særbehandler enkelte grupper. *Ffkf* mener fleksibiliteten som midlertidig lovverk er ment å gi også bør kunne gjelde for andre.

Norsk Folkehjelp er opptatt av at de erfaringene forvaltningen og frivillige organisasjoner nå opparbeider seg, også må komme andre flyktninggrupper til gode, og at man i størst mulig grad har systemer og regelverk som minsker forskjellsbehandling av mennesker på flukt.

Vestby kommune mener at regelverket i liten grad er tilpasset ukrainernes livssituasjon og at det burde legges til rette for et mer fleksibelt regelverk for personer med kollektiv beskyttelse, og at dette også vil kunne lette kommunens bosettings- og kvalifiseringsarbeid. *Vestby kommune* viser til at deres erfaring er at mange ukrainere

som oppholder seg i Norge har omsorgsoppgaver for familiemedlemmer som er igjen i Ukraina og at flere opplever dødsfall og sykdom i nær familie, og at en del bosatte ukrainere reiser tilbake for kortere eller lengre perioder.

Diskrimineringsnemnda forutsetter at de midlertidige lov- og forskriftsendringene ikke er i strid med Grunnloven § 98 eller Norges menneskerettslige forpliktelser og prinsipper om likhet og vern mot diskriminering på grunn av nasjonalitet og/eller oppholdsstatus. *Diskrimineringsnemnda* understreker viktigheten av å sikre at endringene verken hver for seg eller samlet bryter med menneskerettslige krav til likebehandling og ikke-diskriminering. *Diskrimineringsnemnda* uttaler at når reglene, med enkelte endringer og presiseringer, foreslås videreført, er det svært viktig at kravet til proporsjonalitet vurderes fortløpende og at de midlertidige unntaksbestemmelsene ikke går lenger enn det som er strengt nødvendig.

MiRA-Senteret mener lovverket i Norge er diskriminerende i utgangspunktet og på mange punkter allerede i strid med FNs menneskerettighetskonvensjoner. *MiRA-Senteret* er bekymret for at de midlertidige reglene i lovverket vil kunne påvirke prioriteringer som blir gjort i saksbehandling og oppfølging av den enkelte og hvilke følger dette vil kunne ha for sårbare kvinner og barn.

9.4.2 Kompetansekartlegging

KS, Bærum kommune, Vestby kommune, Sør-Varanger kommune, Agder fylkeskommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune, Viken fylkeskommune, NAV Lister, Ålesund voksenopplæring, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utdanningsforbundet, fffk, MiRA-senteret og UiT Norges arktiske universitet, uttalte seg om forslaget om å innføre både rett og plikt til kompetansekartlegging for personer som benytter seg av retten til å delta i introduksjonsprogram etter § 37 c. Samtlige instanser støtter forslaget.

Flere av instansene, blant andre *IMDi, Bærum kommune, Vestby kommune, Sør-Varanger kommune* og *NAV Lister*, viser til at kompetansekartlegging er et viktig fundament i kommunenes arbeid med å utforme kvalifiseringsløp og planer for den enkelte innenfor introduksjonsprogrammet. *IMDi* og *Ålesund voksenopplæring* viser også til betydningen av kompetansekartlegging for å avklare om en person er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen. *KS* uttaler at all den tid deltakere med midlertidig

kollektiv beskyttelse skal ha en integreringsplan, støtter *KS* departementets forslag om at disse også får plikt til kompetansekartlegging, slik at regelverket på dette området dermed harmoniseres. *Agder fylkeskommune* viser til at det vil være positivt for eventuell videre karriereveiledning ved de fylkesvise karrieresentrene at deltakere i introduksjonsprogrammet har gjennomført kompetansekartlegging.

9.4.3 Frist for oppstart av introduksjonsprogram og norskopplæring

Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDi, Stavanger kommune, Vestby kommune, Agder fylkeskommune, Viken fylkeskommune og Utdanningsforbundet uttalte seg om forslaget om å videreføre gjeldende midlertidige regler for oppstart av introduksjonsprogram og norskopplæring for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDi, Agder fylkeskommune, Viken fylkeskommune og Utdanningsforbundet støtter forslaget. *IMDi* uttaler at de er kjent med at flere kommuner utsetter oppstart av introduksjonsprogram og opplæring i norsk på grunn av utfordringer med kapasiteten i kommunen, men mener det er viktig at kommunene fortsatt skal ha som mål at kvalifiseringen av personer med midlertidig kollektiv beskyttelse skal starte innen tre måneder. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* har forståelse for at det kan være krevende for kommunene å få på plass et tilbud innen tre måneder, men mener at en lengre periode med inaktivitet etter bosetting vil være uheldig for mange.

Agder fylkeskommune uttaler at det er utfordrende at integreringslovens frist på oppstart innen tre måneder ikke speiles i rettighetene etter opplæringsloven når det gjelder oppstart i videregående skole.

Vestby kommune uttaler at den store økningen i antall personer som skal ha norskopplæring og introduksjonsprogram medfører at det kan være urealistisk for kommunen å klare å tilby alle dette innen tre måneder fra bosetting, selv om det er intensjonen. *Vestby kommune* uttaler at det er lite realistisk å ta i bruk digitale tilbud, interkommunalt samarbeid og bruk av private aktører fordi tilbudene i liten grad finnes og det vil være ressurskrevende å etablere alternative tilbud for korte perioder. *Stavanger kommune* ber regjeringen om å sikre større fleksibilitet i oppstartstidspunktet for introduksjonsprogrammet ved at programmet kan startes opp mellom tre og seks måneder etter bosetting.

9.4.4 Introduksjonsprogram

9.4.4.1 Varighet av introduksjonsprogram

Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDi, KS, Levanger kommune, Oslo kommune, Stange kommune, Volda kommune, NAV Lister, Klubben ved Rana voksenopplæring og UiT Norges arktiske universitet uttalte seg om introduksjonsprogrammets lengde for dem som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før.

Flere av høringsinstansene, blant andre *IMDi, KS, Levanger kommune, Volda kommune og Klubben ved Rana voksenopplæring* uttaler at personer med kollektiv beskyttelse har behov for lenger tid til å kvalifisere seg enn det de får med kort programtid. *KS* viser til tilbakemeldinger fra kommunene og uttaler at erfaringene samlet tilsier at personer fra Ukraina ikke skiller seg nevneverdig fra øvrige flyktninger verken når det gjelder behovet for kvalifisering til arbeidslivet, eller tiden det tar å finne seg til rette i et nytt land under krevende omstendigheter.

Levanger kommune mener at seks måneders program er altfor kort tid, både med tanke på den formelle kvalifiseringen og problematikk knyttet til utdanningspapirer og godkjenning av medbrakt kompetanse. *Levanger kommune* uttaler at det er stor treghet i systemet knyttet til disse faktorene og at det heller ikke er mulig å forlenge programtiden hvis deltakerne ikke oppfyller de kravene som i dag stilles i integreringsloven. *Levanger kommune* ber om at programtiden for de med gjennomført videregående utdanning fra før utvides til ett år.

Oslo kommune bemerker at unge personer med kollektiv beskyttelse som har fullført videregående opplæring, har behov for å kunne bruke introduksjonsprogrammet til å kvalifisere seg til høyere utdanning. Personer i denne gruppen har rett til et program på inntil seks måneder med mulighet for forlengelse i seks måneder. *Oslo kommune* uttaler at de særløsningene det er åpnet for ved institusjonene for høyere utdanning ser ut til å treffe få deltagere. *Oslo kommune* mener det bør åpnes opp for muligheten til å innvilge ett års introduksjonsprogram allerede ved oppstart av program, for at introduksjonsprogrammet kan benyttes mer målrettet for kvalifisering til høyere utdanning.

NAV Lister mener det ved særlige tilfeller bør kunne tas hensyn til individuelle forskjeller ved fastsettelsen av lengden på introduksjonsprogrammet, slik at lengden ikke kun baseres på tidligere gjennomført utdanning.

IMDi problematiserer hvilke andre ordninger med arbeidsrettet oppfølging og livsopphold som kan sikre videre kvalifisering for de fordrevne fra Ukraina, dersom de ikke oppnår sluttmålet sitt innenfor programtiden. Dersom personer med kollektiv beskyttelse har behov for videre individuelt tilrettelagt kvalifisering, mener *IMDi* at det kan stilles spørsmål om det kan være like hensiktsmessig at de deltar videre i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet har en ramme for oppfølging, kvalifisering og livsopphold som det er krevende for kommunene og NAV å matche på annen måte for et potensielt høyt antall personer. *Direktoratet* uttaler at manglende muligheter for kommunene og NAV til å tilby individuelt tilrettelagt kvalifisering og oppfølging vil kunne være til hinder for at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse får jobb, integres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvhjulpne.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at dersom målet med introduksjonsprogrammet er å starte i høyere utdanning, vil det for mange være uopnåelig å klare kravet om B2-nivå i norsk i løpet av ett år. Men dersom de kan oppnå nivå B1 i løpet av ett år, kan dette gi et bedre utgangspunkt for å finne videre alternative løp frem til B2 og studiestart.

UiT Norges arktiske universitet viser til at de i sitt forskningsprosjekt har funnet at ukrainske flyktninger, i likhet med andre flyktninger, har relativt høy forekomst av både somatiske og psykiske helseutfordringer og at kort programtid er meget uheldig for flyktninger med helseutfordringer. Helseutfordringer, særlig psykiske, påvirker i stor grad læringsutbytte, eksempelvis grunnet fravær og konsentrasjonsvansker. *UiT* uttaler at et kort introduksjonsprogram, samt kun ett år med norskopplæring, kan være særlig begrensende for flyktninger som i utgangspunktet vil ha gode forutsetninger for å gå over til lønnet arbeid, men som trenger mer tid til kvalifisering av helsemessige årsaker.

9.4.4.2 Forlengelse av introduksjonsprogram og samsvar med annet lovverk

Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDi, Agder fylkeskommune og Viken fylkeskommune uttalte seg om departementets forslag om å ikke gjøre endringer i regelverket for forlengelse av introduksjonsprogram

Viken fylkeskommune støtter forslaget.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at NAV erfarer at lovhjemmelen slik den er i dag, er kre-

vende å praktisere i møtet med den realiteten som kommuner og NAV-kontor nå opplever. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at mange av ukrainerne som er bosatt i kommunene vil ha behov for mer enn ett år med kvalifisering og oppfølging for å kunne nå målet om jobb eller deltakelse i høyere utdanning. For disse vil ikke kravet om at det skal være realistisk at deltakeren når sitt mål med en forlengelse være innfridd. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener derfor at hjemmelen bør endres til at forlengelse kan gis dersom det øker muligheten for å nå deltakerens sluttmaal.

IMDi viser til at det etter gjeldende rett ikke er nok at en deltaker vil komme nærmere sluttmalet sitt med en forlengelse av introduksjonsprogrammet. En forlengelse vil bare være aktuelt dersom det er realistisk at deltakeren vil kunne oppnå sluttmalet sitt med forlengelsen. *IMDi* påpeker at det er sentralt at det settes riktige sluttmaal for introduksjonsprogrammet og at kommuner og deltakere har ambisjoner som kan oppnås gjennom introduksjonsprogrammet. *IMDi* viser til at kommunene uttrykker bekymring for progresjonen til deltakerne, og dermed hvorvidt det er realistisk om deltakerne vil kunne oppnå sluttmalet sitt med forlengelsen. *IMDi* uttaler at det vil kunne være krevende å vurdere hva som er realistisk, og at det er en risiko for at regelverket blir tolket svært strengt slik at for få deltakere får forlenget varigheten av introduksjonsprogrammet. *IMDi* anbefaler at departementet ut fra innkomne innspill vurderer justeringer i regelverket for forlengelse av introduksjonsprogram.

Agder fylkeskommune viser til at deltakere i introduksjonsprogram som har fullført videregående opplæring som sluttmaal for programmet, vil kunne måtte vente på igangsetting av sitt løp i videregående skole til fylkeskommunen har kapasitet. Personer med voksenrett kan etter § 6-47 i forskrift til opplæringsloven, søke seg til videregående skole uavhengig av frister og bli gitt et tilbud innen rimelig tid. Personer med ungdomsrett har rett til tre års heltid videregående opplæring etter søknad, i henhold til opplæringsloven § 3.1. *Agder fylkeskommune* uttaler at manglende samsvar mellom lovverk kan svekke rettighetene til deltakere i introduksjonsprogrammet, blant annet når det gjelder mulighet til forlengelse av programmet, som betinger at det forventes at deltaker oppnår sitt sluttmaal ved forlengelse. Dersom programtiden benyttes til andre elementer enn videregående skole i påvente av inntak, kan søknad om forlengelse måtte avslås fordi det ikke er realistisk at sluttmalet vil bli nådd innen utløpet av forlenget program.

9.4.4.3 Rett til å delta i introduksjonsprogram for personer som har gått ut i arbeid og derfor avvist eller avbrutt deltakelse i program og mulighet til deltidsprogram

Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDi, Bærum kommune, Ålesund kommune, Viken fylkeskommune og fffk støtter at det presiseres i integreringsloven § 37 c femte ledd at retten til å delta i introduksjonsprogram også skal gjelde for personer som har gått ut i arbeid og derfor avvist eller avbrutt deltakelse i programmet. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* vurderer at presiseringen er viktig for å sikre likebehandling, dersom dette har vært uklart tidligere.

Bergen kommune og *Viken fylkeskommune* mener at regelen bør gjelde alle som deltar i introduksjonsprogram. *Bergen kommune* uttaler at bestemmelsen kan føre til forskjellsbehandling av deltakere i introduksjonsprogrammet, og at bestemmelsen bør gjelde alle deltakere i introduksjonsprogrammet, uavhengig av oppholdstillatelse.

Stange kommune uttaler at bestemmelsen er krevende og viser til at det er vanskelig å lage et program med god nok kontinuitet og rammer rundt opplæringssituasjonen, når deltakerne kan gå ut og inn av programmet. Lærerne får uforutsigbare klasser og det kan bli vanskeligere å få deltakere ut i praksis uten mer stabilitet.

Enkelte høringsinstanser uttaler seg også om muligheten til å ha introduksjonsprogram på deltid, som kun gjelder for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. *Stange kommune* mener at introduksjonsprogrammet bør være på fulltid nå som situasjonen er av mer langvarig karakter. Kommunen begrunner dette med at deltakerne da får mest mulig utbytte av det korte løpet.

Bergen kommune mener at det er uheldig at kun deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse kan velge introduksjonsprogram på deltid. *Bergen kommune* viser til at også andre deltakergrupper enn de som går ut i arbeid kan ha en helsesituasjon eller omsorgsforpliktelser som gjør at de bør gis mulighet til deltidsprogram.

9.4.5 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

9.4.5.1 Opplæring og tilskudd til norskopplæring

Om lag 40 høringsinstanser uttalte seg om retten til ett års norskopplæring for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Instansene som uttaler seg, blant andre *KS, Arbeids- og velferdsdirekto-*

ratet, Utdanningsforbundet, Språkrådet, fffk, Norsk folkehjelp og flere kommuner og voksenopplæringsentre, uttaler at flertallet av dem som har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, og som nå får forlenget tillatelsen i ytterligere ett år, vil ha behov for mer enn ett års norskopplæring for å kunne nå de veiledende norskmålene i integreringsforskriften § 28, jf. integreringsloven § 31. Mange har et høyt utdanningsnivå, og yrker som krever høyere utdanning krever ofte også et høyere norsknivå, både muntlig og skriftlig, sammenlignet med stillinger for ufaglærte. Videre har ukrainere et annet alfabet og mange kan ikke engelsk. Flere av høringsinstansene som uttaler seg viser også til at situasjonen flyktninger er i gjør at mange trenger lenger tid for å lære språk og finne seg til rette i kommunen enn andre innvandrergupper.

KS mener kommunene må gis mulighet til å gi norskopplæring til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, som har behov for dette, i samme omfang som for øvrige deltakere i opplæring etter integreringsloven, og at dette må følges opp med finansiering av kommunenes tilbud. KS viser til at erfaringer fra det siste året viser at de ukrainske flyktningene har et større behov for kvalifisering og språkopplæring enn først antatt, og at det i tiden som kommer derfor blir viktig å balansere hensynet til beredskap og kapasitet i de kommunale tjenestene, mot konsekvensene av at denne gruppen får et mer begrenset tilbud enn andre innvandrere som inngår i ordningene i integreringsloven. KS uttaler at et mangelfullt opplæringstilbud kan få uheldige konsekvenser for denne gruppens mulighet til varig tilknytning til arbeidslivet, dersom gruppen forblir i Norge over lengre tid og mener departementet bør vurdere disse mulige konsekvensene nærmere.

KS viser til at flertallet av ukrainerne, som har minimum videregående opplæring, etter det ordinære regelverket ville havnet i kategorien med mulighet til opplæring inntil 18 måneder. All den tid kommunene har kapasitet til å gi slik opplæring og målgruppen vurderes å ha et behov for opplæring for å nå de målene som er satt, kan ikke KS se at departementet har tilstrekkelige argumenter for å videreføre den gjeldende retten med kun norskopplæring inntil ett år for denne gruppen. Selv om kommunene i prinsippet kan tilby mer opplæring også til personer som har brukt opp sin rett, er dette lite realistisk når finansieringen opphører etter ett år. KS vurderer det som både urealistisk og urimelig at personer i denne gruppen skal måtte betale selv for egen opplæring.

Flertallet av kommunene som uttaler seg, deler mange av betraktningene til KS. Samtlige av høringsinstansene som uttaler seg, med enkelte unntak, uttaler at utvidet rett til opplæring i norsk må følges opp med finansiering av kommunenes tilbud. Flere mener opplæringen allerede er underfinansiert og viser til at tilskuddet til norskopplæring for voksne personer med midlertidig kollektiv beskyttelse på 45 000 kroner per person utgjør en tredjedel av det samlede ordinære tilskuddsbeløpet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det vises videre til at det ordinære tilskuddet utbetales over tre år, uavhengig av mengde undervisning som blir gitt den enkelte, og at resten av utbetalingsbeløpet for tilskuddsperioden for personer som ikke har rett til opplæring i mer enn 18 måneder går til kommunen som har siste gyldige vedtak om opplæring eller fritak.

Steigen kommune uttaler at deres erfaring er at de yngre flyktningene som kommer rett fra en studiesituasjon i hjemlandet klarer å nå sine norskmål innen ett år. Steigen kommune erfarer imidlertid at krevende for middelaldrende personer som hadde vært etablert i faste jobber i mange år da de ble revet løs å lære seg et nytt språk.

Enkelte høringsinstanser, blant andre *Levan-ger kommune* og *Lillehammer kommune*, uttaler at de frykter at myndighetenes prioritering når det gjelder norskopplæring for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, vil kunne føre personer over på sosialhjelp og at de derved mister muligheten til å bli økonomisk selvstendige.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at NAV erfarer at selv om fordrevne fra Ukraina har rett til ett års norskopplæring, vil muligheten for å benytte denne retten bli betydelig redusert dersom de etter seks måneder mister introduksjonsstøtten og oppfølgingen som gis i programmet. Det å vite at pengene stanser etter seks måneder vil også medføre usikkerhet og bekymring, noe som kan påvirke personens læringsutbytte. NAV mener at det bør tilstrebes at så mange som mulig benytter sine rettigheter til ett år med norskopplæring, da gode norskferdigheter vil være helt avgjørende på mange arenaer. Mange som går ut av introduksjonsprogram uten å ha en jobb eller studier innenfor rekkevidde, vil komme til NAV, både for livsopphold, veiledning og tiltak. NAV kan ha relevante tiltak og støtte i en slik situasjon, men de aller fleste av NAVs virkemidler vil kreve et nokså godt norsknivå. NAV samarbeider tett med mange arbeidsgivere og de fleste av dem er opptatt av at kandidaten må ha gode nok norskferdigheter.

NAV og andre etater har mange gode tjenester og viktig informasjon på nett. Å benytte seg av disse tjenestene vil fordre gode norskerferdigheter og systemforståelse, noe som er et sentralt innhold i et introduksjonsprogram.

Arbeids- og velferdsdirektoratet presiserer at det er bosettingskommunen som har ansvaret for å gi et tilbud om norskopplæring og at det er kommunen som mottar integreringstilskuddet og tilskudd til opplæring i norsk. Det er også kommunene som har kompetansen til å gi norskopplæring til voksne innvandrere. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* uttaler at dersom de bosatte flyktningene kommer til NAV for oppfølging etter seks måneder i introduksjonsprogram i stedet for å fortsette på norskkurs de har behov for og rett til, vil dette være uheldig. NAV har god kompetanse på arbeidsrettet kvalifisering, oppfølging og formidling og skal samarbeide med kommunene om å integrere flyktninger, men uten å overta kommunens ansvar.

Flere av høringsinstansene som uttaler seg, blant andre *Iveland kommune*, *Volda kommune*, *Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)* og *Leiarnettverket for Vaksenopplæringane i Sogn og Fjordane*, viser til at kommunene må tilføres midler for å sikre at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse får opplæringen de trenger for å oppfylle utlendingslovens krav for permanent opphold når det midlertidige oppholdet tar slutt.

Norsk folkehjelp viser til at frivillige organisasjoner bistår i arbeidet med språktrening, og fortsatt kommer til å være en aktiv bidragsyter av språktreningsaktiviteter, men at det samtidig er viktig at denne innsatsen kun er et supplement til det kommunale tilbudet.

Utdanningsforbundet uttaler at digital språkopplæring er mindre effektivt enn når den skjer ved fysisk tilstedeværelse i klasserommet. Utdanningsforbundet mener videre at bruk av private tilbydere bør reduseres til et minimum, og viser til at de kommunale voksenopplæringssentrene besitter nødvendig kompetanse og erfaring.

9.4.5.2 Opplæring i samfunnskunnskap

Elleve høringsinstanser uttalte seg om forslaget om å videreføre at det ikke skal gjelde rett eller plikt til å delta i opplæring i samfunnskunnskap for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. De fleste høringsinstansene, med unntak av *IMDi*, støtter ikke forslaget. *Ålesund voksenopplæring*, *Klubben ved Rana voksenopplæring*, *Utdanningsforbundet* og *MiRA-senteret* viser til at det er

sannsynlig at oppholdet for personer med kollektiv beskyttelse vil kunne strekke ut i tid og at mange vil ha nytte av opplæring i samfunnskunnskap. *MiRA-Senteret* mener derfor at forskjellsbehandlingen er i strid med diskrimineringsvernet og at det ikke kan argumenteres for at forskjellsbehandlingen har et legitimt formål og er saklig begrunnet slik som departementet gjør. *Norsk folkehjelp* uttaler at opplæring i samfunnskunnskap er et element som fører til økt forståelse og bedrer muligheten til å navigere i samfunnet. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* uttaler at direktoratet forstår at det på grunn av kapasitetsutfordringer lokalt i kommunene ikke innføres rett til opplæring i samfunnskunnskap for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Samtidig mener direktoratet at dette er uheldig og viser til tilbakemeldinger de har fått fra sine NAV-kontor om at det er relativt store kulturforskjeller både i arbeids- og samfunnsnivå mellom Ukraina og Norge. *Utdanningsforbundet* uttaler at det er av stor betydning at man forstår det norske samfunnet inkludert arbeidslivets organisering, ikke minst for å unngå sosial dumping. *Vestfold og Telemark fylkeskommune* uttaler at elementene som inngår i de tre modulene (utdanning, kompetanse og arbeidsliv, familie, helse og hverdagsliv, og Norge før og nå) gir bedre forutsetninger for den enkelte til å lykkes i eget liv. *UiT Norges arktiske universitet* viser til at opplæringen inneholder viktig informasjon om livet i Norge, deriblant informasjon om helserelaterte og helsefremmende temaer, og at det er problematisk at opplæringen ikke tilbys.

Enkelte høringsinstanser mener det bør innføres både rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap. *Viken fylkeskommune* uttaler at opplæringen må anses som en så viktig del av integreringsarbeidet at den bør følges av både en rett og en plikt. *Vestfold og Telemark fylkeskommune* anbefaler at deltakere som skal følge et introduksjonsprogram skal ha rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap. *Vestfold og Telemark fylkeskommune* mener en unntaksbestemmelse i forskriften kan tas i bruk dersom den enkelte kommune eller fylkeskommune ikke kan oppfylle sin plikt som følge av høye ankomsttall eller andre lokale utfordringer.

Bærum kommune mener det ikke nødvendigvis er kapasitetsutfordringer som gjør gjennomføring av opplæring i samfunnskunnskap krevende, men fristen på ett år for å gjennomføre opplæringen. *Bærum kommune* mener at fordrevne fra Ukraina bør kunne få rett til opplæringen ved en oppmykning av dette regelverket, da kurs i samfunnskunnskap gir viktig innblikk i samfunnet som igjen gir

bedre forutsetninger for god integrering og enklere vei ut i jobb. Med de rådende rammer stiller Bærum kommune seg bak departementets forslag om ikke å innføre rett til samfunnskunnskap for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Viken fylkeskommune og Arbeids- og velferdsdirektoratet har innspill til hvordan opplæring i samfunnskunnskap kan gjennomføres. Viken fylkeskommune mener det bør vurderes bruk av alternative opplæringsarenaer og alternative vurderingsformer for gjennomført opplæring. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at det ville være både fordelaktig og ressursparende dersom det utvikles kurs i relevante tema på ukrainsk som kan holdes digitalt fra sentralt hold. Med digital deltakelse kan alle delta uavhengig av bosettingskommune samt at innhold og ukrainsk oversettelse kan kvalitetssikres. Direktoratet viser til at det er mye informasjon tilgjengelig på nettet og at mange etater har oversatt denne til ukrainsk og russisk. Direktoratet mener at et kurs som har som mål å gi kjennskap til norsk samfunnsstruktur m.m. kan øke muligheten for at ukrainske flyktninger finner frem til informasjonen som er tilgjengelig hos de ulike offentlige instansene.

9.4.6 Målgruppene for introduksjonsprogram og norskopplæring

Departementet vurderte i høringsnotatet hvorvidt personer over 55 år skal gis rett til introduksjonsprogram og hvorvidt personer over 67 år skal gis rett til norskopplæring, men vurderte at kapasitetsutfordringer og mulig usaklig forskjellsbehandling taler mot å utvide målgruppene for introduksjonsprogram og norskopplæring. *IMDi, Bærum kommune, Viken fylkeskommune og ffkf* støtter at det ikke foreslås endringer på dette punktet.

IMDi viser til at alternative ordninger for de som ikke har rett til introduksjonsprogram og/eller norskopplæring ikke har en øvre aldersgrense. Dette gjelder både norskopplæringsordningen og norsktraining i regi av frivillige organisasjoner.

Nordland fylkeskommune uttaler at flyktninger over 55 år er en ressurssterk gruppe som det er behov for å integrere i arbeidslivet, men som i dag havner på utsiden og opplever stor ensomhet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplever at det er store forskjeller på hvorvidt kommunene tilbyr introduksjonsprogram til personer over 55 år og vurderer at det er uheldig i en situasjon hvor det har kommet en relativt høy andel fordrevne

fra Ukraina i aldersgruppen 55 til 67 år. Ikke alle i kan-gruppen er aktuelle for arbeid, men det burde vært lagt opp til en individuell kartlegging av om personer over 55 år er motivert for og ønsker arbeid i Norge. Dersom de er det, er direktoratets oppfatning at de burde få tilbud om å delta i introduksjonsprogrammet på lik linje med de under 55 år. Direktoratet mener det er uheldig at det blir en såpass ulik praksis mellom kommunene som det man ser nå. Ut fra de tilbakemeldingene direktoratet får, er erfaringen at noen kommuner konsekvent ikke tilbyr introduksjonsprogram til de over 55 år. Arbeids- og velferdsdirektoratet har forståelse for at målgruppen for norskopplæring ikke utvides på grunn av kapasitetsutfordringer og prinsippet om likebehandling.

Utdanningsforbundet uttaler at 55 år ikke er pensjonsalder i Norge, og at Norge i tiden framover vil ha et stort behov for arbeidskraft. Utdanningsforbundet mener derfor at man bør tenke langsiktig når det gjelder å tilby introduksjonsprogram, også til dem over 55 år. Dersom dette stiller ukrainere bedre enn andre som kommer til Norge, bør man vurdere en endring av regelverket for alle. *Viken fylkeskommune* mener at det med bakgrunn i at befolkningen i Norge i dag oppfordres til å stå lenger i arbeid mener Viken fylkeskommune imidlertid at det bør vurderes om det vil være hensiktsmessig å utvide retten til introduksjonsprogram for alle flyktninger mellom 55 og 67 år.

9.4.7 Vurdering av behov for justeringer i forskriftshjemmelen

Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDi, KS, Skien kommune, Stavanger kommune, Agder fylkeskommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune og Viken fylkeskommune støtter ut fra et beredskapsperspektiv at hjemmelen til å gi midlertidig forskrift for å tilpasse integreringstiltak, jf. § 37 e, videreføres. Ved en betydelig økning i ankomstene mener *KS* at departementet bør vurdere å benytte det handlingsrommet som ligger i denne hjemmelen, ved å redusere kravene også knyttet til øvrige deltakere som inngår i målgruppen for integreringsloven. Dette først og fremst i et beredskapsperspektiv for å unngå overbelastning av tjenestene, men også med tanke på likebehandling av ulike deltakergrupper. *Viken fylkeskommune* er bekymret for at midlertidige regler kan skape forskjeller i forutsetningene for å bli godt integrert i det norske samfunnet, men har likevel forståelse for at det må være handlingsrom som muliggjør

endringer i lov og forskrift i tilfeller hvor ankomster fra Ukraina når høyt scenario på mellom 80 000 og 120 000.

Vestfold og Telemark fylkeskommune mener forskriftshjemmelen i integreringsloven § 37 e ivaretar behovet for tilpasning ved svært høye ankomsttall.

Stavanger kommune mener regjeringen for å opprettholde et høyt bosettingsnivå fortløpende må vurdere hvilke andre endringer og tiltak enn de som fremgår av høringsnotatet det er behov for, for å kunne håndtere ekstraordinære ankomster i 2023 og at samarbeidet mellom stat og kommuner er avgjørende.

Skien kommune mener det er av stor betydning for kommunene at det på et tidlig tidspunkt blir kjent hvilke lover og retningslinjer som vil gjelde hvis det skulle vise seg at antallet flyktninger i løpet av en kort tid vil øke dramatisk. Skien kommune viser til at det er mange usikkerhetsmomenter i planleggingen av bosetting av flyktninger i kommunene som det må tas stilling til. Med forhåndskunnskap om hvilke endringer som vil bli gjeldende ved mye større ankomsttall, representerer dette en viss trygghet i en eventuelt endret situasjon.

9.5 Departementets vurderinger

9.5.1 Innledning

I løpet av 2022 ankom det over 35 000 asylsøkere fra Ukraina i Norge, og det siste anslaget er at det kan komme 40 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i 2023. Kommunene har gjennom 2022 gjort en stor jobb med å ta imot fordrevne fra Ukraina og flyktninger fra andre land. I løpet av 2022 er det bosatt like mange som de siste fem årene til sammen. Høye ankomster av asylsøkere fører til press på kommunens velferdstjenester og på tilbudet den enkelte har krav på etter integreringsloven. Departementet foreslo i høringen å videreføre de midlertidige endringene i integreringsloven, som trådte i kraft 15. juni 2022.

Flere av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter videreføringen av de midlertidige reglene. Blant andre deler *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)* departementets vurdering av at kapasitetsutfordringer og hensynet til rask bosetting tilsier at det fortsatt er behov for midlertidige regler i integreringsloven som forenkler kvalifiseringsordningene og lempet på lovpålagte plikter for kommunene.

Flere høringsinstanser har imidlertid innspill om at det gjelder ulike regler for personer med

midlertidig kollektiv beskyttelse sammenlignet med andre grupper. Noen av innspillene handler om at forskjellene og begrunnelsene for dem bør kommuniseres tydeligere, mens andre mener at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse bør omfattes av de samme kvalifiseringsordningene som andre. Blant andre *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)* mener at fleksibiliteten som midlertidig lovverk er ment å gi også bør kunne gjelde for andre.

Flere kommuner opplever nå økende utfordringer med kapasiteten. Videre bygger opphold etter utlendingsloven § 34 fortsatt på en tydeligere forventning om midlertidighet enn for øvrige personer i målgruppen for ordningene etter integreringsloven. Departementet vurderer på denne bakgrunnen at det fortsatt er behov for midlertidige regler i integreringsloven som reduserer de lovpålagte kravene i kvalifiseringsordningene, slik at kommunene i større grad kan tilpasse innholdet ut fra kapasitet. Formålet er å bidra til rask bosetting og at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet. Et annet viktig formål med de midlertidige bestemmelsene i integreringsloven er å støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid eller utdanning. Det er et løpende behov for juridiske avklaringer knyttet til de midlertidige reglene i integreringsloven for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Statsforvalterne har i 2022 bistått kommunene i deres arbeid med å etterleve nytt kapittel 6A i integreringsloven om midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Statsforvalterne i Agder, Rogaland, Trøndelag og Vestland har vist til områder der det kan være behov for å presisere hvordan kommunene skal praktisere de midlertidige reglene. Departementet har også mottatt innspill fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) i forbindelse med vurdering av behovet for justeringer i de midlertidige reglene i integreringsloven. Innspillene dannet grunnlag for forslagene til justeringer i de midlertidige reglene i integreringsloven i høringsnotatet.

Flere kommuner opplever det som generelt krevende å navigere i de parallelle regelverkene som gjelder på integreringsområdet; introduksjonsloven og integreringsloven med forskrifter, de midlertidige lovene til både introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19, kapittel 6A i integreringsloven, samt integreringsforskriften kapittel 8A. Departementet vurderer at de midlertidige reglene fortsatt bør ligge så tett opp til det ordi-

nære regelverket som mulig, slik at regelverket er enklest mulig for kommunene å praktisere.

Departementet følger med på kunnskap og evalueringer om implementeringen av integreringsloven og de midlertidige endringene. Dette vil gi et kunnskapsgrunnlag for å vurdere om det bør gjøres endringer i det ordinære regelverket.

9.5.2 Kompetansekartlegging

Personer som har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse har etter bosetting rett, men ikke plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging etter integreringsloven § 10, jf. § 37 b andre ledd første punktum. Det følger av § 37 b sjette ledd at kommunen skal utarbeide integreringsplan for deltakelse i introduksjonsprogrammet samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram. Planen skal utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging og en vurdering av hvilke elementer deltakeren kan nyttiggjøre seg. Statsforvalteren i Trøndelag ba i forkant av høringen departementet om å vurdere om regelen om rett, men ikke plikt, til kompetansekartlegging og kravet om at kommunen skal utforme integreringsplanen på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging bør harmoniseres. Departementet foreslo i høringen at personer som deltar i introduksjonsprogram etter § 37 c skal ha plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging.

Departementet opprettholder forslaget om at personer som deltar i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c etter bosetting skal ha både rett og plikt til kompetansekartlegging etter § 10. Formålet med endringen er å harmonisere reglene om kompetansekartlegging og integreringsplan. Formålet er også å legge til rette for arbeidsmarkedsintegrering, ved å avklare om deltakerne er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser lokalt. Høringsinstansene som uttaler seg støtter forslaget, og viser blant annet til at kompetansekartleggingen er nødvendig for å tilpasse introduksjonsprogrammet til den enkeltes behov og at den er viktig for å avklare om personen er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser lokalt og bidra til arbeidsmarkedsintegrering.

Departementet opprettholder vurderingen av at det ikke skal gjelde en rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting etter integreringsloven § 6 for personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse. Dette følger av § 37 b første ledd. Unntaket er gjort både for å legge til rette for rask bosetting og for å ivareta hensynet til kapasiteten i vertskommunene for mottak. I forbindelse med at det innhentes

informasjon om personer som skal bosettes, se omtale i punkt 3.3, innhentes det imidlertid informasjon om utdanning og yrke gjennom en forenklet kartlegging. Departementet vurderer at dette er de viktigste kompetanseopplysningene som må være tilgjengelige for å bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid. Kartleggingen ble i mars 2023 utvidet til også å omfatte opplysninger om språkferdigheter og førerkort.

9.5.3 Frist for oppstart av introduksjonsprogram og norskopplæring

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre de gjeldende fristene på tre måneder for oppstart av introduksjonsprogram og norskopplæring for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Flertallet av høringsinstansene som uttalte seg om forslaget, støtter det. *IMDi* uttaler at det er viktig at kommunene fortsatt skal ha som mål at kvalifiseringen av personer med midlertidig kollektiv beskyttelse skal starte innen tre måneder. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* har forståelse for at det kan være krevende for kommunene å få på plass et tilbud innen tre måneder, men mener at en lengre periode med inaktivitet etter bosetting vil være uheldig for mange.

Stavanger kommune og *Vestby kommune* fremhever i høringen at de ønsker mer fleksibilitet i oppstart av introduksjonsprogram og norskopplæring. *Vestby kommune* viser til at den store økningen i antall personer som skal ha norskopplæring og introduksjonsprogram medfører at det kan være urealistisk for kommunen å klare å tilby det til alle innen tre måneder, selv om det er intensjonen. Videre mener *Vestby kommune* at det er lite realistisk å ta i bruk digitale tilbud, interkommunalt samarbeid og bruk av private aktører fordi tilbudene i liten grad finnes og det vil være ressurskrevende å etablere alternative tilbud for korte perioder.

Departementet viser til at det fortsatt er et mål at fordrevne fra Ukraina skal komme raskt ut i arbeid eller annen aktivitet. Deltakelse i introduksjonsprogram bidrar til aktivitet og gir introduksjonsstønning, som skal bidra til å dekke deltakernes livsopphold. Uten deltakelse i introduksjonsprogram vil livsopphold måtte dekkes på andre måter, for eksempel gjennom sosialhjelp. De midlertidige reglene gir flere tilpasninger som skal kunne gjøre det enklere for kommunene å starte kvalifiseringen selv om det er et stort antall personer som skal ha tilbud. Det er

for eksempel lempet på minstekravene til introduksjonsprogrammet og programmet kan tilbys på deltid dersom kommunen ikke kan tilrettelegge for et fulltidsinnhold. Departementet vurderer at utsettelse av oppstarten av kvalifiseringstilbudet kan ha negative konsekvenser for deltakerne og deres mulighet til å gå raskt ut i arbeid. Ved kapasitetsutfordringer bør derfor handlingsrommet som allerede ligger i regelverket benyttes først. Interkommunale samarbeid kan etableres fortløpende og det finnes mange ulike tilbud både digitalt og fra private aktører innen for eksempel norskopplæring. Departementet vil kunne ta i bruk forskriftshjemmelen i integreringsloven § 37 e for å utsette fristene dersom det viser seg at det blir behov for det som følge av større kapasitetsutfordringer.

9.5.4 Introduksjonsprogram

9.5.4.1 Varigheten av introduksjonsprogrammet

Flere høringsinstanser har kommentert varigheten av introduksjonsprogrammet og mener at det bør åpnes for lengre introduksjonsprogram for de som nå har rett til program på seks måneder, med mulighet for forlengelse i inntil seks måneder. Departementet foreslo ikke endringer i varigheten i høringen og fastholder vurderingen av at det ikke er nødvendig.

Departementet viser til at varigheten av introduksjonsprogrammet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og øvrige deltakere i introduksjonsprogrammet langt på vei er den samme. Kort programtid på mellom tre og seks måneder, med mulighet for forlengelse i inntil seks måneder, gjelder for de som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. På grunn av ulikheter i definisjonen av utdanning på videregående nivå fra før, er det en litt større gruppe fordrevne som omfattes av bestemmelsen om kort programtid enn øvrige grupper. Personer som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før har rett til et program etter integreringsloven § 13 tredje eller fjerde ledd, altså med varighet på opp til to eller tre år, med mulighet for forlengelse i inntil ett år.

Departementet viser til omtalen i Prop. 89 L (2019–2020) om ny integreringslov, punkt 8.5.4.3. I punktet fremgår følgende omtale av kortere programtid for personer som har utdanning på videregående nivå fra før:

Personer som har utdanning på minimum videregående nivå fra før har erfaring med å tilegne

seg ny kunnskap, og vil ha bedre forutsetninger enn andre for å nyttiggjøre seg av ordinære tilbud og støtteordninger. Det er også påvist at deltagere med høy utdanning, som ønsker raskere progresjon gjennom programmet, etter dagens ordning kan ende opp med et tilbud som i liten grad er tilpasset deres individuelle behov (Fafø-rapport 2017:13). Det er derfor viktig å legge til rette for at de som har forutsetninger for å komme raskt ut i arbeid eller utdanning får mulighet til det, heller enn at de blir værende i et introduksjonsprogram som trekker ut i tid.

Videre i samme punkt i Prop. 89 L uttaler departementet at en ytre ramme på ett år forutsetter innovasjon og utvikling i tjenestetilbudet til gruppen. Integreringsloven trådte i kraft 1. januar 2021. Det har dermed gått relativt kort tid siden ikrafttredelsen og i tillegg har en stor del av tiden vært preget av pandemien.

Departementet vurderer uansett at det ikke er grunnlag for å åpne for lengre tid i introduksjonsprogrammet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse enn for andre deltakere. Som det fremgår av omtalen i proposisjonen om ny integreringslov forutsettes det endring og innovasjon i tjenestetilbudet for å tilrettelegge for de som har utdanning på videregående nivå fra før. En utvidelse av den ordinære programtiden kun for de med midlertidig kollektiv beskyttelse vil bryte med resten av integreringslovens system. I tillegg kan det utfordre kapasiteten i kommunene, særlig ved høye ankomster. Departementet minner også om at det følger av integreringsloven § 13 sjettede ledd om avslutning av introduksjonsprogrammet at kommunen i samarbeid med andre aktører bør legge til rette for at deltakere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen. For øvrig følger departementet med på kunnskap og evalueringer om integreringsloven og hvordan den implementeres.

9.5.4.2 Forlengelse av introduksjonsprogram

Introduksjonsprogrammet av seks måneders varighet kan forlenges med inntil seks måneder, jf. § 37 c andre ledd. Det følger av integreringsloven § 13 femte ledd at programmet bare kan forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå sluttmalet sitt med en forlengelse. Departementet vurderte i høringen at det ikke er behov for presiseringer i det midlertidige regelverket når det gjelder forlengelse av introduk-

sjonsprogrammet. Departementet holder fast ved denne vurderingen.

Både *Arbeids- og velferdsdirektoratet* og *IMDi* viser i høringen til at bestemmelsen om forlengelse av introduksjonsprogrammet er krevende å praktisere og at mange med midlertidig kollektiv beskyttelse vil ha behov for mer enn ett år med kvalifisering og oppfølging for å kunne nå målet om jobb eller deltakelse i høyere utdanning. Direktoratene vurderer at det for disse ikke vil være realistisk at de når sluttmålet sitt med en forlengelse.

IMDi mener det er risiko for at regelverket blir tolket svært strengt, slik at for få deltakere får forlenget varigheten av introduksjonsprogrammet, og anbefaler at departementet ut fra innkomne innspill vurderer justeringer i regelverket for forlengelse av introduksjonsprogram. Arbeids- og velferdsdirektoratet anbefaler at bestemmelsen endres, slik at forlengelse kan gis dersom det øker muligheten for at deltakeren når sluttmålet sitt.

Departementet viser til *IMDi*s uttalelse i høringen om at det er sentralt at kommuner og deltakere tilpasser ambisjonsnivået til rammene for introduksjonsprogrammet og setter riktige sluttmaal for programmet. I en tolkningsavklaring 15. desember 2020 avklarte departementet at det kan settes sluttmaal om fullført videregående opplæring selv om det ikke er helt klart om deltakeren vil kunne oppnå målet uten en forlengelse av programmet. Departementet viste i tolkningsavklaringen til at det er viktig at bestemmelsene om sluttmaal og varighet ikke tolkes for restriktivt. Betrachtingene er også overførbare til andre sluttmaal som bidrar til at den enkelte får formell kompetanse. Kommunen kan altså sette sluttmaal for programmet uten at det er helt klart om deltakeren vil kunne oppnå målet uten en forlengelse av programmet. Departementet understreker likevel at sluttmalet som settes skal være realistisk å oppnå innen programtiden, eventuelt inkludert en forlengelse. Dersom kommunen setter et urealistisk sluttmaal, kan det føre til at programmet avsluttes for tidlig fordi vilkårene for forlengelse av programmet ikke vil være oppfylt. Departementet har bedt *IMDi* sørge for veiledning til kommunene om tolkning av bestemmelsene om sluttmaal og forlengelse.

Som nevnt ovenfor bør kommunen i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltakere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen, jf. integreringsloven § 13. NAV kan for eksempel være en relevant annen aktør.

9.5.4.3 Rett til å delta i introduksjonsprogram for personer som har gått ut i arbeid og derfor avvist eller avbrutt deltakelse i program og mulighet for deltidsprogram

I motsetning til øvrige flyktninger, har personer med midlertidig kollektiv beskyttelse rett til å delta i introduksjonsprogram selv om de tidligere har avvist eller avbrutt deltakelse i programmet for å gå ut i arbeid, jf. integreringsloven § 37 c femte ledd. I forkant av høringen ba statsforvalteren i Rogaland departementet vurdere om lovteksten og veiledningen kan bli tydeligere på dette området. Departementet foreslo en presisering i § 37 c femte ledd første punktum for å tydeliggjøre at retten til å delta i introduksjonsprogram etter bestemmelsen kun gjelder for personer som tidligere har avvist eller avbrutt deltakelse for å gå ut i arbeid.

Departementet opprettholder forslaget om presisering i integreringsloven § 37 c femte ledd for å tydeliggjøre at retten til å delta i introduksjonsprogram etter bestemmelsen kun gjelder for personer som tidligere har avvist eller avbrutt deltakelse fordi de har gått ut i arbeid. Høringsinstansene som uttalte seg om forslaget, støtter det. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* vurderer at presiseringen er viktig for å sikre likebehandling, dersom dette har vært uklart tidligere. Endringen innebærer ingen realitetsendring.

Departementet foreslår også å presisere at det kun er overgang til arbeid i Norge som gir rett til deltakelse etter bestemmelsen. Dette er i tråd med hvordan bestemmelsen omtales og praktiseres i dag, og innebærer derfor ikke realitetsendringer. Personer som tar arbeid utenfor Norge omfattes dermed ikke av bestemmelsen og har ikke rett til deltakelse i introduksjonsprogram dersom de tidligere har avvist eller avbrutt programmet. Det kan oppstå grensetilfeller der det kan være uklart om personen har tatt arbeid i eller utenfor Norge. Disse tilfellene må vurderes konkret, men det sentrale vil i de fleste tilfeller være hvor arbeidet er utført. Å drive et nettbasert selskap utenfor Norge, fra Norge, kan for eksempel anses som arbeid i Norge etter integreringsloven § 37 c femte ledd.

Enkelte høringsinstanser har også uttalt seg om muligheten til å ta introduksjonsprogrammet på deltid. For personer med midlertidig kollektiv beskyttelse er det gjort unntak fra kravet om at introduksjonsprogrammet skal være på fulltid. Høringsinstansene som uttaler seg, er delt i synet på deltidsprogram. Mens *Stange kommune* mener at situasjonen er så langvarig at programmet nå

bør være på fulltid, mener *Bergen kommune* at det er uheldig at bare personer med midlertidig kollektiv beskyttelse kan ta programmet på deltid.

Selv om det er åpnet for å ta introduksjonsprogrammet på deltid, er utgangspunktet likevel at programmet bør være på fulltid, jf. merknaden til § 37 c fjerde ledd fjerde punktum i Prop. 107 L (2021–2022). Muligheten for introduksjonsprogram på deltid har blant annet bakgrunn i kapasitetshensyn i kommunene. Med de økende kapasitetsutfordringene kommunene melder om, vurderer departementet at det ikke er hensiktsmessig å innskrenke muligheten for deltidsprogram for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

9.5.5 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

9.5.5.1 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 integreringsloven. Retten til opplæring i norsk gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet, og deltakere i opplæringen bør oppnå et minimumsnivå i norsk, jf. integreringsloven § 31. Kommunene mottar et tilskudd på 45 000 kroner per person til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse. Departementet foreslo ikke endringer i retten til norskopplæring i høringen.

Flere høringsinstanser, deriblant *Kommunesektorens organisasjon (KS)*, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Utdanningsforbundet* og *Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (ffkf)* uttaler at flertallet av dem som har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, vil ha behov for mer enn ett års norskopplæring. *KS* mener at kommunene må gis mulighet til å gi norskopplæring til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som har behov for det, i samme omfang som for øvrige deltakere i opplæring etter integreringsloven. Det vil si opplæring i inntil 18 måneder for de som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før og inntil tre år for andre. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* trekker også frem at muligheten til å benytte seg av retten til norskopplæring i ett år blir redusert dersom introduksjonsprogrammet bare varer i seks måneder, ettersom introduksjonsstøtten da faller bort.

Departementet har vurdert om retten til norskopplæring for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse bør utvides slik at omfanget av opplæring tilsvarer det andre grupper har. I tillegg

til maksimal varighet på enten 18 måneder eller tre år, vil dette innebære at retten til opplæring, og den tilhørende plikten for kommunen, knyttes tettere opp til den enkeltes norskmål, jf. integreringsloven § 30 første ledd om at retten og plikten til opplæring gjelder til deltakeren har nådd et minimumsnivå i norsk. Departementet vurderer at en slik utvidelse av retten er lite hensiktsmessig i den nåværende situasjonen. Det vil utfordre kommunenes kapasitet, ved at kommunenes plikt til å tilby opplæring utvides i omfang uten at kommunen selv kan justere tilbudet som følge av kapasitetsutfordringer. En utvidelse av retten til opplæring vil dermed også være ressurskrevende for kommunene.

Departementet viser til at *KS* også uttaler at det i tiden som kommer vil bli viktig å balansere hensynet til beredskap og kapasitet i de kommunale tjenestene, mot konsekvensene av at denne gruppen får et mer begrenset tilbud enn andre. Departementet vurderer at en utvidelse av retten til norskopplæring kan føre til at kommuner som har kapasitetsutfordringer fra før, får enda større utfordringer. Disse utfordringene kan bli forsterket ved høyere ankomster. På denne bakgrunnen mener departementet at hensynet til beredskap og kapasitet må prioriteres og foreslår ikke en utvidelse av retten til norskopplæring.

Departementet understreker at kommunen kan tilby norskopplæring til andre enn de som har rett til opplæringen, jf. integreringsloven § 26 syvende ledd. Dette omfatter også personer som har benyttet seg av retten til opplæring i ett år. Det følger da av integreringsloven § 30 fjerde ledd at kommunen kan kreve at personene betaler for opplæringen selv. Departementet viser også til at det finnes mange gratis tilbud som kan benyttes for videre norskopplæring når retten til opplæring etter integreringsloven utløper, for eksempel norskopplæringsordningen og norsktrening i regi av frivillige organisasjoner.

Når det gjelder innspillene om forholdet mellom varigheten av norskopplæringen og varigheten av introduksjonsprogrammet, bemerker departementet at introduksjonsprogrammet kan forlenges dersom vilkårene for det er oppfylt, se punkt 9.5.4.2 ovenfor. Kommunen bør i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltakere som ikke oppnår slutt målet med programmet, unngår avbrudd i kvalifiseringen, jf. integreringsloven § 13 sjette ledd. Ved ulik varighet på norskopplæringen og introduksjonsprogrammet er det viktig at norskopplæringen legges opp slik at den kan kombineres med arbeid eller annen aktivitet, for eksempel opplæring på kveldstid.

Læreplanen i norsk er ikke til hinder for digital undervisning, og opplæringen kan gjennomføres via digitale plattformer og som kombinasjon av klasseromsundervisning og digital undervisning.

9.5.5.2 Opplæring i samfunnskunnskap

I motsetning til øvrige flyktninger har ikke personer med midlertidig kollektiv beskyttelse rett eller plikt til å delta i opplæring i samfunnskunnskap, jf. § 37 d første ledd. I forkant av høringen anbefalte HK-dir at personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse får rett, men ikke plikt til å delta i opplæring i samfunnskunnskap. Departementet vurderte i høringen at det ikke burde innføres rett til opplæring i samfunnskunnskap for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Departementet opprettholder denne vurderingen. I lys av at det foreløpig planlegges for at det kan ankomme 40 000 fordrevne til Norge i løpet av 2023, sett opp mot den totale kapasiteten til kommunene i 2023, vurderer departementet at det vil kunne utfordre kapasiteten i kommunene å innføre rett til deltakelse i opplæring i samfunnskunnskap for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Departementet viser til at innføring av en slik rett vil innebære at kommunene får en plikt til å sørge for opplæring i samfunnskunnskap for denne gruppen.

Departementet understreker at unntaket fra rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap ikke er til hinder for at kommuner som har kapasitet likevel tilbyr opplæringen, eller deler av den, som en del av introduksjonsprogrammet. Det er også mulig å gjennomføre opplæringen som selvstudium. Fagstoff til læreplanen i samfunnskunnskap etter integreringsloven er publisert i læringsressursen samfunnskunnskap.no. Læringsressursen inneholder tekster, bilder, filmer og oppgaver. Læringsressursen er tilgjengelig på til sammen 23 språk, herunder ukrainsk, russisk og engelsk, og er åpen for alle og gratis å bruke. Opplæring i samfunnskunnskap er delt inn i de tre modulene «Utdanning, kompetanse og arbeidsliv», «Familie, helse og hverdagsliv» og «Norge før og nå». Modulen «Utdanning, kompetanse og arbeidsliv» benyttes både i det fleksible hurtigsporet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og i tilbudet om tidlig opplæring i norsk for fordrevne fra Ukraina gjennom norskopplæringsordningen, se omtale av ordningen i punkt 2.7 over.

De fleste høringsinstansene, med unntak av IMDi, støtter ikke departementets vurderinger når det gjelder rett til deltakelse i opplæring i samfunnskunnskap. Flere av instansene viser til at det

er sannsynlig at oppholdet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse vil kunne strekke ut i tid, og at mange vil ha nytte av opplæring i samfunnskunnskap. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser til tilbakemeldinger de har fått fra sine NAV-kontor om at det er relativt store kulturforskjeller både i arbeids- og samfunnsliv mellom Ukraina og Norge. *Utdanningsforbundet* påpeker betydningen av å forstå det norske samfunnet inkludert arbeidslivets organisering, ikke minst for å unngå sosial dumping.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslo i høringen at det utvikles kurs i relevante tema på ukrainsk som kan holdes digitalt fra sentralt hold, slik at alle kan delta uavhengig av bosettingskommune. Direktoratet viser til at det er mye informasjon tilgjengelig på nettet som er oversatt til ukrainsk og russisk og at et kurs som har som mål å gi kjennskap til norsk samfunnsstruktur m.m. kan øke muligheten for at ukrainske flyktninger finner frem til informasjonen som er tilgjengelig hos de ulike offentlige instansene. Departementet har gitt IMDi i oppdrag innen 1. juni 2023 å utvikle lett tilgjengelig og tilpasset informasjon til nyankomne med ulikt oppholdsgrunnlag, herunder personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, som gir overordnet informasjon om rettigheter, sentrale ytelser og hvor mer informasjon er tilgjengelig.

9.5.6 Målgruppene for introduksjonsprogram og norskopplæring

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre målgruppene for rett til introduksjonsprogram og norskopplæring. Det foreslås dermed ikke å utvide målgruppene for rett til introduksjonsprogram til også å omfatte personer over henholdsvis 55 eller 67 år. Høringsinstansene som uttalte seg, støttet i hovedsak departementets vurderinger av at dette blant annet kan innebære usaklig forskjellsbehandling mellom personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og øvrige flyktninger. Flere instanser pekte imidlertid på at det bør vurderes om det vil være hensiktsmessig å utvide retten til introduksjonsprogram for alle flyktninger mellom 55 og 67 år.

De som har rett til introduksjonsprogram er personer mellom 18 og 55 år som er bosatt etter avtale med kommunen, jf. integreringsloven § 37 c første ledd, jf. § 8. Kommunen kan også tilby program til innvandrere over 55 år og til de som ikke er bosatt etter avtale, jf. § 8 tredje ledd. Rett til norskopplæring gjelder for personer mellom 18

og 67 år, jf. integreringsloven § 37 d første ledd, jf. § 26. Målgruppene er de samme både etter de ordinære og de midlertidige reglene.

Departementet viser til at det vil utfordre kapasiteten i kommunene å utvide retten til introduksjonsprogram og norskopplæring. En utvidelse vil medføre at kommunen er forpliktet til å sørge for et tilbud til en større gruppe personer, uten at det tas høyde for ulik kapasitet i ulike kommuner. Utfordringene kan bli forsterket ved høyere ankomster.

Departementet understreker at kommunen kan tilby introduksjonsprogram til personer over 55 år. Personer over 55 år utløser integreringstilskudd på lik linje med de som er under 55 år. Personer over 60 år utløser i tillegg et eldretilskudd det første året. Deltakelse i introduksjonsprogram er en hensiktsmessig måte å sikre støtte til livsopphold for denne gruppen og er et tiltak som også øker sjansen for at flere kommer i arbeid. Som *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser til i sin høringsuttalelse vil ikke alle i denne gruppen være aktuelle for arbeid, men de som ønsker arbeid bør kunne få tilbud om deltakelse i introduksjonsprogram. Personer mellom 55 og 67 år har uansett rett til norskopplæring, som kan være et av tiltakene i programmet. Arbeids- og velferdsdirektoratet fremhever at det er store forskjeller på hvorvidt kommunene tilbyr program til personer over 55 år eller ikke og at dette er uheldig. Departementet vil vurdere om det er behov for informasjonstiltak for å øke antallet kommuner som vurderer introduksjonsprogram for personer over 55 år.

Departementet bemerker at kommunene også kan tilby norskopplæring til personer over 67 år. Det følger da av integreringsloven § 30 fjerde ledd at kommunen kan kreve at deltakerne betaler for opplæringen selv.

9.5.7 Vurdering av behov for justeringer i forskriftshjemmelen

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre forskriftshjemmelen i integreringsloven § 37 e. Forskriftshjemmelen åpner for at departementet kan gi midlertidig forskrift om et utvalg temaer når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Departementet har vurdert om det er behov for justeringer for at hjemmelen skal være tilstrekkelig også i en eventuell situasjon som beskrevet i høyt scenario, der det skisseres ankomster på mellom 80 000 og 120 000 for-

drevne fra Ukraina i 2023. Svært høye ankomsttall vil føre til et stort press på kommunens velferdstjenester og særlig på tilbudet den enkelte har krav på etter integreringsloven. Departementet vurderer at forskriftshjemmelen gir adgang til å gjøre omfattende endringer i rettigheter og plikter, både for kommunene og deltakere i introduksjonsprogrammet og at den vil være tilstrekkelig for å håndtere en eventuell situasjon med ankomster som beskrevet i høyt scenario. Høringsinstansene som har uttalt seg, støtter at forskriftshjemmelen videreføres og er enige i at den er dekkende for behovet.

Det er uttømmende regulert i § 37 e første ledd bokstav a til g hvilke bestemmelser i integreringsloven som kan fravikes i en midlertidig forskrift, jf. bestemmelsens første ledd annet punktum. Hjemmelen i § 37 e skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse sitt tjenestetilbud. Den kan dermed også benyttes til å innskrenke enkeltpersoners rettigheter til ordningene. Hjemmelen åpner for at den midlertidige forskriften kan fravike krav også for andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, jf. § 37 e andre ledd.

Hjemmelen har hittil ikke vært benyttet til å innskrenke rettigheter verken for personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 jf. bestemmelsens første ledd, eller for andre, jf. bestemmelsens andre ledd. KS uttalte i høringen at departementet ved betydelig økning i ankomstene bør vurdere å benytte handlingsrommet som ligger i hjemmelen, ved å redusere kravene også knyttet til øvrige deltakere som inngår i målgruppen for integreringsloven. KS begrunner dette først og fremst med et beredskapsperspektiv for å unngå overbelastning av tjenestene, men også med tanke på likebehandling av ulike deltakergrupper.

I vurderingen av om det skal gis midlertidig forskrift som innskrenker rettigheter etter integreringsloven, vil departementet legge vekt på uttalelser fra berørte lokale, regionale og nasjonale myndigheter. Et viktig moment i vurderingen kan for eksempel være om kommuner eller fylkeskommuner melder fra om stor belastning som gjør det problematisk å gjennomføre lovpålagte oppgaver. Departementet vil også se hen til hvilke kortsiktige og langsiktige konsekvenser eventuelle innskrenkninger vil kunne ha både for de personene som blir berørt, og for integreringen og arbeidsmarkedsintegreringen som sådan. Departementet vil ikke gjøre innskrenkninger som går lenger enn det hensynet til kapasiteten tilsier.

9.5.8 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

Flere av de midlertidige endringene i integreringsloven kapittel 6 A innebærer at de som får opphold etter utlendingsloven § 34, omfattes av andre regler enn øvrige personer i målgruppene for ordningene etter integreringsloven, og på enkelte punkter gis et mindre omfattende tilbud. Departementet vurderer 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 omtalt i punkt 4.8 over.

Personer som er fordrevet fra Ukraina har fått kollektiv beskyttelse og er i Norge midlertidig. Som det fremgår i punkt 6.1 ovenfor, får personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse rett til forlenget tillatelse i ett år fra utløpet av førsteangstillatelsen. Situasjonen for fordrevne fra Ukraina som er omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, er derfor en annen enn for andre grupper som er omfattet av reglene om introduksjonsprogram og opplæring etter integreringsloven. For andre grupper må det generelt legges til grunn at oppholdet i Norge vil bli mer langvarig.

Formålet med tilpasningene i ordningene er å legge til rette for at personer i denne gruppen raskt kan komme i arbeid eller utdanning og gis et meningsfylt opphold i den perioden de skal være i

Norge. Tilpasningene innebærer blant annet reduksjon i plikter og økt mulighet for å komme tilbake til introduksjonsprogrammet sammenlignet med øvrige personer i målgruppene.

Samtidig åpner de midlertidige reglene for at personer som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, kan fortsette i et lengre introduksjonsprogram på samme måte som øvrige personer i målgruppen for introduksjonsprogram dersom de ikke går ut i ordinært arbeid. Den lovfestede opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er innrettet ut fra at oppholdet til deltakerne vil være mer langvarig enn det foreløpig er grunn til å anta når det gjelder personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Departementet vurderer at denne forskjellen begrunner tilpasningene som er gjort for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Diskrimineringsnemnda uttaler i høringen at det er viktig at de midlertidige unntaksbestemmelsene ikke går lenger enn det som er strengt nødvendig. Departementet vurderer at forskjellen mellom de to gruppene samt behovet for å ta hensyn til kapasiteten i kommunene begrunner den ulike innretningen av ordningene. Departementet viser også til at regelverket gir kommunene et handlingsrom til å gi et tilbud utover minstekravene ut fra egen kapasitet.

At de midlertidige reglene videreføres i et år til endrer ikke departementets vurdering av forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene.

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. Dette er endringer som samlet sett er vurdert å være til barnas beste, dersom en tjeneste blir nødt til å nedprioritere enkelte oppgaver. Unntaksadgangen kan bare benyttes dersom dette er nødvendig for at barnevernet skal kunne ivareta sitt ansvar overfor barna.

Endringene omfatter omsorgssentertilbudet, unntak fra enkelte krav ved frivillig plassering over landegrensene samt hjemmel 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 2023. Det vises til Prop. 107 L (2021–2022) og midlertidig forskrift 20. juni 2022 nr. 1116 om endring i forskrifter etter barnevernloven for å håndtere høyt antall ankomster av fordrevne fra Ukraina.

Forslag om å forlenge dagens midlertidige forskriftsbestemmelser må fastsettes i forskrift, og vil bli fulgt opp av departementet. Av hensyn til helheten i forslagene, redegjør departementet i det følgende også for forslagene om å forlenge midlertidige forskrifter.

10.2 Gjeldende rett

10.2.1 Grunnloven og folkerettslige forpliktelser

De overordnede konstitusjonelle og folkerettslige rammene for den samlede lovproposisjonen beskrives innledningsvis i punkt 3. De menneskerettslige rammene som har størst betydning for de endringene som foreslås i barnevernsloven med forskrifter, vil være Grunnlovens bestemmelser som retter seg direkte mot barn, og enkelte av

barnekonvensjonens bestemmelser. Derfor omtales disse kort i det følgende.

Prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i handlinger og avgjørelser som berører barn, er nedfelt i Grunnloven § 104. Også prinsippet om barns medvirkning er nedfelt i Grunnloven § 104. Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Videre skal statens myndigheter legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

Barnekonvensjonen bygger på erkjennelsen av at barn er sårbare, og at de trenger et særskilt vern og særlig omsorg. I tillegg slår den fast at barn har selvstendige rettigheter innenfor folkeretten. Et bærende prinsipp i konvensjonen følger av artikkel 3 første ledd som slår fast at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover.

Andre sentrale prinsipper i konvensjonen er barnets rett til å bli hørt etter artikkel 12 og diskrimineringsforbudet i artikkel 2. Det vises til redegjørelsen i punkt 3.7 foran. Forbudet mot diskriminering i barnekonvensjonens artikkel 2 innebærer at alle barn innenfor statens jurisdiksjon skal sikres de rettigheter som følger av konvensjonen.

Barns behov for beskyttelse og omsorg fremgår av konkrete bestemmelser i barnekonvensjonen. Gjennom artikkel 3 nr. 2 er Norge pålagt å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel. Av særlig relevans for de lovendringene som foreslås i kapitlet her, er barnekonvensjonen artikkel 20, jf. artikkel 22 nr. 2. Det følger av artikkel 22 at dersom det ikke er mulig å finne foreldre eller andre familiemedlemmer til barn som søker flyktningstatus, skal barnet gis samme beskyttelse i henhold til konvensjo-

nen som ethvert annet barn som av en eller annen grunn permanent eller midlertidig er berøvet sitt familiemiljø. Det følger av artikkel 20 at et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten. I samsvar med sin nasjonale lovgivning skal partene sikre alternativ omsorg for et slikt barn. Slik omsorg kan om nødvendig være plassering i institusjon egnet for omsorg for barn. Når mulige løsninger overveies, skal det tas tilbørlig hensyn til ønskeligheten av kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Etter barnekonvensjonen artikkel 25 skal staten anerkjenne at et barn som er blitt plassert av kompetente myndigheter for å få omsorg, beskyttelse eller behandling, har rett til periodisk vurdering av den behandling barnet får og av alle andre forhold som har betydning for plasseringen av barnet.

Også de øvrige menneskerettskonvensjonene inneholder bestemmelser som vil være relevante for enslige mindreåriges rettigheter. Det vises til redegjørelsen i punkt 3 foran.

10.2.2 Barnevernsloven kapittel 11 – omsorgssentre for mindreårige

Ansvar for omsorgssentertilbudet

Omsorgssentre er botilbud særlig tilpasset enslige mindreårige under 15 år som søker om beskyttelse etter utlendingsloven. Tilbudet og utøvelsen av omsorgsansvaret er gitt en detaljert lovregulering i barnevernsloven kapittel 11. Etter § 11-1 første ledd skal barn 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 om opphold på et omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere.

Det følger av annet ledd at tilbudet skal gjelde fra barnet blir overført fra utlendingsmyndighetene til barne-, ungdoms- og familieetaten, og frem til barnet blir bosatt i en kommune eller forlater Norge. Tilbudet gjelder for barn som er under 15 år når de søker om beskyttelse, jf. tredje ledd.

Det følger av tolkningsuttalelse fra departementet som er gitt i brev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 23. august 2021 at (dagjeldende) barnevernsloven kapittel 5A 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. Barn som er fordrevet fra Ukraina og kommer alene til Norge uten omsorgspersoner, vil ha det samme behovet for omsorg og beskyttelse som enslige mindreårige som søker om beskyttelse. Fra 15. juni 2022 ble det derfor innført et nytt midlertidig fjerde ledd i § 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.

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 Bufetats kan velge å tilby barn et familiebasert botilbud som alternativ til plass i et omsorgssenter.

Den midlertidige bestemmelsen, kan kun benyttes når det som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina er nødvendig av kapasitets-hensyn og for å ivareta det enkelte barnets behov. Det vil være Bufetat som vurderer om situasjonen tilsier at adgangen til å tilby opphold i private hjem kan benyttes. Ansvar for ivareta i praksis på regionalt nivå i Bufetat. 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. Adgangen til å tilby familiebasert botilbud er ikke begrenset til barn som kommer fra Ukraina, men vil kunne tilbys andre, særlig yngre, barn i omsorgssentre.

Bufetat har ansvaret for omsorgen for barn i familiebaserte botiltak, på samme måte som for barn i omsorgssenter, jf. § 11-2. Dette innebærer at Bufetat er ansvarlig for at barnet får forsvarlig omsorg og skal bidra til at barnet får nødvendig oppfølging og behandling. Ansvar for gjelder frem til barnet bosettes eller forlater Norge, jf. § 11-1 annet ledd. Når barn har opphold i det familiebaserte botilbudet, er det botilbudet som utøver omsorgen for barnet på vegne av Bufetat. De som skal ivareta omsorgen for barnet i det familiebasert botilbud, må oppfylle de samme kravene som stilles til fosterforeldre etter barnevernsloven § 9-3 med forskrift. Blant annet må omsorgspersonene ha de nødvendige forutset-

ninger for å ivareta det enkelte barnets særlige behov.

Familiebaserte botilbud er et statlig ansvar og Bufetat har ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av botilbudet, og for oppfølgingen av barnet. Til sammenligning er det kommunen som har ansvaret for godkjenning og oppfølging av fosterhjem. Kravene til godkjenning av botilbudet følger samme regler som for fosterhjem. Bufetat har ansvaret for grunnleggende opplæring av fosterhjem, jf. barnevernsloven § 16-3 tredje ledd bokstav a, og dette ansvaret vil også omfatte familiebaserte botilbud. Bufetats oppfølgingsansvar omfatter både reglene i barnevernsloven § 9-6 med forskrift om oppfølging av barnet og hjemmet og plikten til å fatte oppfølgingsvedtak for barn i omsorgssentre etter § 11-3. Bufetat kan delegerer til et omsorgssenter å gjennomføre den øvrige oppfølgingen av barnet og hjemmet og kan også be et omsorgssenter om å utarbeide forslag til oppfølgingsvedtak. Hjemmene kan også knyttes opp til omsorgssentrene, slik at hjemmet har et naturlig kontaktpunkt i et omsorgssenter. Videre har Bufetat ansvaret for kartleggingen av barnet som grunnlag for etterfølgende bosetting i en kommune, etter § 11-4. Bufetat kan delegerer oppgaven til andre, for eksempel et omsorgssenter.

Det familiebaserte botilbudet må inngå avtale med Bufetat om oppdraget. Hjemmene som skal tilby familiebaserte botilbud, vil på samme måte som fosterhjem, anses som oppdragstakere. Hjemmene vil inngå en privatrettslig avtale med Bufetat i forbindelse med at de tar imot et barn i fasen før de bosettes. Bufetat vil være ansvarlig for utgiftsdekning og godtgjøring for hjemmene.

Barnets representant må samtykke til at barnet flytter til et familiebasert botilbud. Barnet kan heller ikke plasseres i et familiebasert tilbud dersom barnet selv motsetter seg dette. Videre kan både barnet og representanten når som helst trekke tilbake samtykket. Dette innebærer i så fall at barnet må få tilbud om opphold i et omsorgssenter.

Statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med at omsorgssentrene drives i samsvar med denne loven og forskrifter til loven, jf. barnevernsloven § 17-3. Det er midlertidig tatt inn i bestemmelsens annet ledd annet punktum at statsforvalteren også har ansvar for å føre tilsyn med de familiebaserte botilbudene.

Bufetat vil ikke ha plikt til å tilby et familiebasert botilbud. Det stilles dermed ikke krav til at Bufetat skal ha slike botilbud tilgjengelige. Adgang for Bufetat til å tilby familiebaserte botilbud vil gi etaten større fleksibilitet til å videreutvi-

kle botilbudet hvis det blir nødvendig av kapasitetshensyn for å ivareta det enkelte barns behov.

Unntak fra krav til utredning og oppfølging av barnet

Det følger av § 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 § 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. 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. Det vil være opp til Bufetat å vurdere om nødvendighetsvilkåret er oppfylt i det enkelte tilfellet, i samråd med omsorgssenteret. Bufetat må begrunne og dokumentere hvorfor det er nødvendig å ta unntaket i bruk, og statsforvalteren skal orienteres dersom unntaksadgangen tas i bruk. Unntaksbestemmelsen vil omfatte alle oppfølgingsvedtak på omsorgssenteret, uavhengig av barnets oppholdsstatus og nasjonalitet.

Dersom barnet bor i et familiebasert botilbud, har Bufetat ansvaret for å treffe oppfølgingsvedtak innen ti uker. Det familiebaserte botilbudet har ikke plikt til å lage utkast til oppfølgingsvedtak, slik omsorgssentre har. Bufetat kan be et omsorgssenter som botilbudet er tilknyttet om å utforme et forslag til oppfølgingsvedtak mens barnet bor i det private hjemmet.

Krav til kvalitet og godkjenning. Tilsyn.

I henhold til barnevernsloven § 11-5, jf. § 10-16, skal omsorgssenteret til enhver tid ha «forsvarlig bemanning og kompetanse». Videre følger det av § 10-16 at omsorgssenteret skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift, samt at senteret skal ha ansatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen ut fra institusjonens målgruppe og målsetting. Det følger av andre ledd at omsorgssenteret skal ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for barna og at faglig personell som ansettes minst skal ha relevant bachelorutdanning.

Det er presisert i bestemmelsen at Bufetat i særlige tilfeller kan gi unntak fra kravet om relevant bachelorgrad. Departementet har i forarbeidene, jf. Prop. 133 L (2020–2021) punkt 16.2.6.2 side 346, lagt til grunn at dersom det skulle oppstå en situasjon der det er behov for en svært rask, men antatt midlertidig, oppbygging av omsorgssentertilbudet, vil dette kunne regnes som et «særlig tilfelle» som omfattes av hjemmelen til å gi unntak fra fastsatte kompetansekrav.

Ytterligere krav til kvalitet følger av forskrift 22. desember 2022 nr. 2474 om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner (kvalitets- og godkjenningsforskriften). Forskriften § 15 gir hjemmel til å gi dispensasjon fra forskriftens kvalitetskrav i ekstraordinære situasjoner.

Departementet legger til grunn at denne bestemmelsen kan utløses hvis det kommer en rask og betydelig økning i antall enslige mindreårige. Departementet har delegert til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet å avgjøre dispensasjonssøknader etter forskriften § 15. Dispensasjon kan gis for en periode på inntil tolv måneder, og det kan søkes om dispensasjon på nytt, jf. § 15 andre ledd tredje og fjerde punktum. Visse krav til kvalitet er det imidlertid ikke mulig å be om dispensasjon fra, se § 15 første ledd. Dette gjelder krav til tilfredsstillende vedlikehold og hygienisk standard, krav om medisinsk tilsyn og behandling, oppbevaring og behandling av personopplysninger, beboernes medvirkning og kapitlet om internkontroll. Det viktigste unntaksadgangen i praksis gjelder bestemmelsene om materielle krav i forskriften § 8.

Reglene om godkjenning av omsorgssentre gjelder tilsvarende som for barnevernsinstitusjoner, jf. barnevernsloven § 11-5 som henviser til § 10-17. Nærmere regler om godkjenning fremgår av kvalitets- og godkjenningsforskriften.

I kvalitets- og godkjenningsforskriften § 3 tredje ledd er det gitt hjemmel til å gi institusjoner og omsorgssentre midlertidig godkjenning. Midlertidig godkjenning åpner for at senteret kan ta imot barn selv om ikke alle kravene til kvalitet er oppfylt enda. Bestemmelsen gjelder i tilfeller der særlige hensyn tilsier det. Midlertidig godkjenning innebærer ikke at det lempes på kravene etter at tidsperioden er over. Midlertidig godkjenning kan bare gis dersom det er forsvarlig ut fra hensynet til barna og institusjonen ellers kan drives på forsvarlig måte. Det følger av bestemmelsen at midlertidig godkjenning ikke kan gis for lengre tid enn inntil seks måneder.

Frem til 1. juli 2023 er det adgang til å gi midlertidig godkjenning for en periode på inntil tolv

måneder, jf. kvalitets- og godkjenningsforskriften § 3 fjerde ledd siste punktum. Dette unntaket kommer bare til anvendelse 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.

Statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med omsorgssentre for enslig mindreårige asylsøkere, jf. § barnevernsloven 17-3 annet 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).

Det følger av § 4 i forskriften at statsforvalteren kontinuerlig skal vurdere behovet for tilsyn med den enkelte institusjon på grunnlag av risikovurderinger. I § 5 heter det at statsforvalteren som del av tilsynet skal føre stedlig tilsyn på institusjoner så ofte som nødvendig, men minst to ganger i året.

I forskriften § 5 siste ledd er det tatt inn et unntak fra kravet til minst to årlige stedlige tilsyn. Unntaket kommer 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. Videre er Helsetilsynet bedt om å følge nøye med på statsforvalternes tilsynspraksis med særlig vekt på hvordan tilsynet som gjennomføres ivaretar rettsikkerheten til barna som oppholder seg på henholdsvis omsorgssenter eller i et familiebasert botilbud, og hvordan unntakshjemlene benyttes.

10.2.3 Barnevernstjenestens oppgaver

Barnevernet skal gi barn nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. I henhold til barnevernsloven § 15-3 tredje ledd skal barnevernstjenesten blant annet gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, treffe vedtak om hjelpetiltak, forberede saker for behandling i barneverns- og helsenemnda og iverksette og følge opp barnevernstiltak.

Det er vedtatt midlertidige tilpasninger i enkelte krav til hvordan barnevernstjenesten skal

utføre sine oppgaver. Unntaksadgangen er begrenset til å gjelde enkelte frister og konkrete kvantifiserbare krav. Målet er å gi den enkelte barneverntjeneste økt handlingsrom til å vurdere forsvarlige og formålstjenlige tilpasninger slik at beskyttelsen av barna best kan ivaretas i en situasjon med ekstraordinært press på tjenestens samlede ressurser.

Departementet er, frem til 1. juli 2023, gitt hjemmel til å fastsette midlertidig forskrift med unntak fra enkelte lovfestede fristkrav, jf. barnevernsloven § 2-7. Det kan fastsettes forskrift om unntak fra fristen for oppfølging av meldinger på en uke, jf. § 2-1 første ledd og fristen for gjennomføring av undersøkelser etter § 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. Det er ikke gitt forskrift etter denne hjemmelen.

Det er videre fastsatt to midlertidige unntak i fosterhjemsforskriften som gir kommunene økt rom for å vurdere antall årlige oppfølgings- og tilsynsbesøk i det enkelte fosterhjemmet. 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.

Kommunens ansvar for oppfølging av fosterhjem følger av barnevernsloven § 9-6 første ledd. Nærmere regler om omsorgskommunens oppfølgingsansvar følger av fosterhjemsforskriften § 7, der det blant annet heter at kommunens oppfølging skal være helhetlig og tilpasset til det enkelte fosterhjem. Det stilles krav om at barnevernstjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret etter første og andre ledd, men minimum fire ganger i året. Dersom barnevernstjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, kan den vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år.

Med virkning fra 20. juni 2022 ble det innført et midlertidige unntak, jf. fjerde ledd i forskriften § 7, som åpner for at den enkelte kommunen (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 § 9 syvende ledd

som gjelder krav til antall tilsynsbesøk i fosterhjemmet. Det er kommunen der fosterhjemmet ligger (fosterhjems kommunen) som fører tilsyn med barn i fosterhjem, jf. barnevernsloven § 9-10 og fosterhjemsforskriften § 8. Nærmere krav til tilsynet følger av forskriften § 9. Fosterhjems kommunen skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle formålet etter § 8 andre ledd, men minimum fire ganger i året. Dersom fosterhjems kommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, og barnet samtykker, kan fosterhjems kommunen vedta at tilsynet skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som er fylt 15 år og som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn to år. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal samtykke før slikt vedtak fattes.

Det midlertidige unntaket i § 9 syvende ledd åpner for at den enkelte kommunen (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. Fosterhjems kommunen skal orientere statsforvalteren når unntaksadgangen benyttes.

Det er den enkelte kommunen som må vurdere om unntaksadgangen kan komme til anvendelse ut fra forholdene i den enkelte kommunen. Vurderingene skal begrunnes og dokumenteres, og statsforvalteren skal orienteres hvis unntaksadgangen benyttes.

10.2.4 Barnevernstiltak over landegrensler

Barnevernslov § 3-3 regulerer plassering av barn i barnevernstiltak i andre land som er tilknyttet Haagkonvensjonen 1996. Annet ledd regulerer plasseringer i fosterhjem eller institusjon i Norge på bakgrunn av utenlandsk vedtak. Det er strenge vilkår for slike plasseringer. Plasseringen må være frivillig, 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 derfor innført et nytt midlertidig tredje ledd i barnevernsloven § 3-3 med forenklete prosedyrer som åpner 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 plassering i Norge etter anmodning fra ukrainske myndigheter når plasseringen er forsvarlig og til barnets beste, det er inngått en avtale med ukrainske myndigheter, og vilkårene etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 er oppfylt.

I vurderingen av om plasseringen er forsvarlig og til barnets beste må det særlig tas hensyn til den ekstraordinære situasjonen barnet lever under i Ukraina, og behovet for beskyttelse. Det er fremhevet i forarbeidene, Prop. 107 punkt 8.5.4.2. Det som bør være av avgjørende betydning vil være om den norske barnevernstjenesten har anledning til å gi barnet nødvendig beskyttelse og omsorg i situasjonen barnet er i». I denne vurderingen, bør barnevernstjenesten også kontakte UDI for å få klarlagt hvorvidt barnet omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse, eller kan få opphold på annet grunnlag.

For å kunne samtykke til plassering i Norge må barnevernstjenesten ha inngått en avtale med ukrainske myndigheter om at barnet skal plasseres i Norge. Avtalen bør inneholde opplysninger om hvor barnet skal bo, varigheten av plasseringen, at plasseringen er ment å være midlertidig, og eventuelt henvisning til regelverk om hvem som har jurisdiksjon i saken, og hva som skjer dersom jurisdiksjonen endres.

At vilkårene i Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 må være oppfylt innebærer at ukrainske myndigheter må sende en anmodning om plassering i Norge og en rapport om barnet til den norske sentralmyndigheten. Dersom sentralmyndigheten ikke er operativ, kan samarbeid skje gjennom konvensjonsstatens ambassade i Norge. I normalsituasjoner skal konvensjonsstaten som anmoder om plassering i Norge også angi et konkret fosterhjem eller institusjon i Norge. Det kan ikke kreves av Ukraina i denne situasjonen, og det vil være opp til barnevernstjenesten å kartlegge om det finnes aktuelle fosterhjem eller institusjoner i Norge, før avtale kan inngås og samtykke kan gis. Det anses tilstrekkelig at kompetente myndigheter sender én felles anmodning for et større antall barn, men det kreves likevel én rapport per barn

Det kan være utfordrende for ukrainske myndigheter å sende saksmapper eller grundige

rapporter om barnet på grunn av den ekstraordinære situasjonen staten står. Det stilles likevel krav om grunnleggende dokumentasjon. I rapporten må det begrunnes hvorfor barnet bør plasseres i Norge som følge av en ekstraordinær situasjon i landet, og kort om hva den ekstraordinære situasjonen går ut på. Videre er det avgjørende for om Norge kan etterkomme anmodningen at hvert enkelt barn er identifiserbart, at det kommer frem hva slags omsorgsvedtak som tidligere er fattet, hvem som er foreldre, eller hvorfor barna står uten personer med foreldreansvar. Det enkelte barns behov bør så langt som mulig fremgå av rapporten.

Videre skal barnevernstjenesten sørge for at barnet registreres med søknad om beskyttelse eller søknad om opphold hos utlendingsmyndighetene.

Det stilles ikke krav om at det skal foreligge en avtale om kostnadsfordeling mellom landene, slik regelen er i ordinære saker, jf. § 3-3 første ledd. Det er naturlig at norske myndigheter påtar seg kostnadene.

Plassering i Norge etter den midlertidige bestemmelsen innebærer at ukrainske myndigheter fortsatt har jurisdiksjon i saken og kompetanse til å endre, oppheve eller treffe nye beskyttelsestiltak for barnet, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 5. Dersom kompetente myndigheter i Ukraina treffer en ny avgjørelse om at barnet skal plasseres i Ukraina, skal avgjørelsen i utgangspunktet anerkjennes i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 23, og kan kreves fullbyrdet i Norge etter artikkel 26.

Hvis barnets opphold i Norge blir langvarig, kan barnet ha oppnådd vanlig bosted i Norge, slik at norske myndigheter har jurisdiksjon til å endre, oppheve eller treffe nye beskyttelsestiltak for barnet. Det stilles i utgangspunktet et visst krav til lengden på oppholdet for at vanlig bosted endres, og ved opphold som er ment å være midlertidige, skal det i utgangspunktet mer til for at vanlig bosted endres, jf. Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.3.1.

Dersom barnet har fått vanlig bosted i Norge når den ekstraordinære situasjonen har opphørt i Ukraina, følger det av den midlertidige bestemmelsen at barnevernstjenesten har plikt til å vurdere om jurisdiksjonen i saken bør overføres tilbake til Ukraina etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 8. Barnevernstjenesten skal dokumentere at en slik vurdering er gjort i saken.

10.3 Høringsforslaget

Departementet vurderte om dagens midlertidige regler bør videreføres helt eller delvis også etter 1. juli 2023, og om det var grunn til å foreslå endringer i, eller tillegg til disse hjemlene. Departementet henviste til at situasjonen knyttet til antall ankomster fortsatt er uforutsigbar, og foreslo at de midlertidige unntaksreglene ble forlenget til 1. juli 2024. Departementet viser også til at reglene hittil ikke har vært benyttet fordi antall ankomster ikke har gjort dette nødvendig, noe som viser at reglene hittil er brukt i samsvar med sin intensjon. Departementet foreslo å videreføre følgende regler uten endringer:

- Presisering i barnevernsloven § 11-1 av at Bufetats ansvar for å tilby plass i omsorgssenter også gjelder enslige barn som har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.
- Reglene i barnevernsloven § 11-1 femte og sjette ledd som åpner for at Bufetats ansvar for å tilby plass i et omsorgssenter kan ivaretas ved å tilby barnet plass i private hjem (familiebasert botilbud). Unntaksadgangen kan bare benyttes 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. Slike private hjem skal fylle de samme kravene som settes til fosterforeldre, herunder krav til politiattest jf. barnevernsloven § 12-11 femte 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 annet 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.
- Unntak i tilsynsforskriftens krav om minst to årlige tilsynsbesøk i omsorgssenter. 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.

- Hjemmel i forskrift til å vedta midlertidig godkjenning av omsorgssenter i tolv måneder, og ikke seks måneder som ordinære regler åpner for.
- Hjemmel i barnevernsloven § 2-7 til å gi forskrift om unntak fra lovfestede frister for behandling av meldinger og undersøkelser, jf. barnevernsloven § 2-7. 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
- 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. 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.
- Forenklinger av lovfestede prosedyrer for bruk av barnevernstiltak over landegrensene, jf. barnevernsloven § 3-3 tredje og fjerde ledd. Unntaket gjelder når det som følge av krigen i Ukraina er nødvendig å evakuere barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter.
- Departementet la til grunn at det ikke var behov for ytterligere tilpasninger i barnevernslovgivningen.

10.4 Høringsinstansenes syn

12 høringsinstanser har uttalt seg særskilt om forslaget om å forlenge de midlertidige reglene i barnevernslovgivningen (*Barneombudet, Diskrimineringsnemnda, Statens helsetilsyn, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Oslo kommune, Skien kommune, Vestby kommune, KS, NOAS, Norsk folkehjelp, Røde Kors og Redd Barna*).

Statens helsetilsyn, KS og kommunene som har uttalt seg, støtter forslaget om å videreføre reglene. *Statens helsetilsyn* uttaler at en reduksjon i tjenester kan forsvares i unntakssituasjoner så lenge tjenestene ikke blir uforsvarlige. Helsetilsynet understreker statsforvalternes viktige rolle som veileder for kommunene og kontrollør av kommunenes beslutninger. *KS* viser særlig til at en videreføring av midlertidige endringer vil gi

kommunen et økt handlingsrom til å vurdere for- svarlige og formålstjenlige tilpasninger i en situa- sjon med ekstraordinært press på tjenestens sam- lede ressurser. *Skien kommune* uttaler at reglene bidrar til at det vil bli mulig å kunne ta imot flere og sikre disse trygghet og omsorg hvis det skulle bli stor økning i ankomsttall.

Diskrimineringsnemnda understreker at det er svært viktig at krav til proporsjonalitet blir vurdert fortløpende, og at de midlertidige unntaksreglene ikke går lengre enn det som er strengt nødvendig.

Barneombudet stiller seg kritiske til flere av inngrepene som blir gjort i barns rettigheter, og viser til sitt tidligere høringssvar av 12. april 2022. Etter Barneombudets oppfatning gir de ubrukte lovhjemlene grunn til å stille spørsmål ved om de er nødvendige, og ombudet etterlyser grundige vurderinger av hvilke konsekvenser forslagene vil ha for barn. Videre mener ombudet at vilkårene for unntak generelt sett må være tydeligere, og at det uten dette vil oppstå risiko for at inngrepene ikke alltid blir forholdsmessige og nødvendige. *Barneombudet* mener videre at departementet ikke har redegjort for hvilke vurderinger som ligger til grunn for forslagene, og at det kun slås fast at det er foretatt vurderinger av om reglene er nødvendige og forholdsmessige, samt at unntakene ikke er i strid med barnekonvensjonen eller Grunnloven.

Også *Redd Barna*, *Røde Kors*, *NOAS*, *Norsk folkehjelp* og *NIM* er kritiske til at enkelte av de midlertidige reglene videreføres. *NOAS* og *Norsk folkehjelp* er kritisk til å videreføre adgangen til utsatt frist for utredning og oppfølgingsvedtak for enslige mindreårige i omsorgssenter, jf. barnevernsløven §11-3 første ledd. *Norsk folkehjelp* understreker betydningen av at oppfølgingen av enslige mindreårige prioriteres. *NOAS* mener også at den midlertidige utvidede adgangen til å gi omsorgssentre midlertidig godkjenning for 12 måneder, jf. kvalitets- og godkjenningsforskriften § 3 bør utgå. Også *Barneombudet* var i sin tidligere høringsuttalelse kritiske til enkelte av unntakene som gjelder omsorgssentrene.

Både *NOAS*, *Røde Kors*, *Redd Barna*, *Norsk folkehjelp* og *NIM* er kritiske til å videreføre unntaket i tilsynsforskriften som åpner for å redusere antall tilsynsbesøk i omsorgssentre. *NOAS* legger særlig vekt på at enslige mindreårige som flykter fra krigen i Ukraina er en svært sårbar gruppe, og at oppfølging av denne gruppen må prioriteres høyt. *NOAS* uttaler:

Vår erfaring gjennom vårt informasjonsprogram og samtaler med ukrainere der indikerer

at mange av de som ankommer Norge fra Ukraina nå har et enda større behov for god oppfølging enn de som kom etter krigens utbrudd, fordi mange av de som kommer nå har levd i et krigsherjet land i nærmere ett år, og vil i enda større grad ha blitt utsatt for traumatiserende opplevelser.

Norsk folkehjelp og *Røde Kors* mener at regjeringen må prioritere tilsyn av enslige mindreårige i stedet for å gi mulighet til å redusere antallet tilsyn, og mener tilsynet ideelt sett burde styrkes. *NIM* mener at det bør gå klart frem av loven at det uansett er et krav om minst ett årlig tilsyn, og mener tilsynet ideelt sett burde styrkes. *NIM* mener videre at den enkelte statsforvalter bør ha en forutgående høring før unntaksadgangen benyttes, i tråd med forvaltningslovens regler om fastsettelse av forskrift. Subsidiært bør det være en annen instans enn den enkelte statsforvalter, som departementet eller direktoratet, som beslutter at unntaksadgangen benyttes. Også *Barneombudet* var i sin forrige høringsuttalelse kritisk til dette unntaket.

Når det gjelder de midlertidige reglene av betydning for barnevernstjenestens saksbehandling, fremgår det av *Redd Barnas* og *Barneombudets* tidligere høringsuttalelser at de er kritiske til å gi hjemmel til departementet om å fastsette forskrift med unntak fra enkelte fristkrav og unntak i fosterhjemsforskriftens krav til antall årlige tilsynsbesøk og oppfølgingsbesøk i fosterhjem. *NIM* ber departementet vurdere om en beslutning fra departementet eller direktoratet bør være et vilkår for at unntakene etter fosterhjemsforskriften skal komme til anvendelse. Etter *NIMs* oppfatning vil den enkelte barnevernstjeneste «bedre kunne vurdere hvordan den skal prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte når det foreligger en beslutning fra sentrale myndigheter om at regelverket skal komme til anvendelse.» *Barneombudet* stilte i sin forrige høringsuttalelse spørsmål ved om det ikke var andre oppgaver som heller kunne vært prioritert ned.

10.5 Departementets vurderinger og forslag

10.5.1 Innledning

Barnevernsløven 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 kan samtidig gi kapasitetsutfordringer i barnevernet. Som

det fremgår av gjeldende rett, er det derfor fastsatt enkelte midlertidige endringer i barnevernsloven med forskrifter. 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.

Departementet har innhentet informasjon fra Statens helsetilsyn og Bufdir om bruken av de midlertidige reglene, om behovet for endringer eller justeringer og om reglene bør forlenges. Helsetilsynet og Bufdir meddeler at unntaksreglene hittil ikke er benyttet verken av kommunene, Bufetat eller statsforvalterne. Helsetilsynet viser til at to av embetene har gitt indikasjoner på enkelte kapasitetsutfordringer både i Bufetat og i kommunene, noe som etter Helsetilsynets oppfatning trekker i retning av et fortsatt behov for ulike fleksible tilpasninger av det offentlige tjeneste- og hjelpeapparatet for barna. Helsetilsynet mener generelt at situasjonen fortsatt er så uforutsigbar at det er behov for midlertidige regler som kan benyttes dersom dette er nødvendig på grunn av et høyt antall ankomster av fordrevne fra Ukraina. Helsetilsynet understreker samtidig at midlertidige endringer ikke må gå ut over krav til forsvarlige tjenester. Bufdir mener at behovet for å videreføre de midlertidige reglene hovedsakelig vil være avhengig av prognoser for antall ankomster fremover.

KS, Statens helsetilsyn og kommunene som har uttalt seg støtter en videreføring av reglene. *KS* viser til at en videreføring vil gi kommunen et økt handlingsrom til å vurdere forsvarlige og formålstjenlige tilpasninger i en situasjon med ekstraordinært press på tjenestens samlede ressurser. Andre høringsinstanser som *Barneombudet, Redd Barna, NOAS, Norsk folkehjelp* og *NIM* er kritiske til en videreføring av enkelte eller flere av de midlertidige reglene. Det er blant annet stilt spørsmål om bestemmelsene er nødvendige og det er uttrykt bekymring for at tilbudet til barna svekkes.

Barn på flukt er en svært sårbar gruppe, og særlig barn som flykter uten omsorgspersoner. Det er en grunnleggende forutsetning i dagens midlertidige regler at disse sårbare barnas behov skal ivaretas. Departementet understreker at barnevernet har et grunnleggende ansvar for å ivareta barns rett til omsorg og beskyttelse, og det er avgjørende for barnas rettssikkerhet at barnevernets plikter overholdes. Departementet har på denne bakgrunn vært svært varsom med å foreslå midlertidige unntak fra rettigheter eller plikter. I

et scenario med ekstraordinært høyt antall ankomster av personer som er fordrevet fra Ukraina, vil imidlertid enkelte tjenester kunne oppleve uforholdsmessig stort press på ressursene. Det kan utfordre tjenestens mulighet til å ivareta sine plikter etter barnevernsloven, det gjelder barnevernstjenester, statsforvaltere, omsorgssentre og Bufetat. Departementet har vurdert hvilke prioriteringer som samlet sett vil være til barnas beste, dersom en tjeneste på grunn av kapasitetsutfordringer blir nødt til å nedprioritere enkelte oppgaver i en ekstraordinær situasjon.

Etter departementets vurdering er det nødvendig å gi tjenestene noe økt handlingsrom til å vurdere forsvarlige og formålstjenlige tilpasninger slik at beskyttelsen av samtlige barn med behov for hjelp best kan ivaretas. Departementet har likevel bare funnet det nødvendig og forholdsmessig å gjøre unntak fra enkelte krav til oppgaveutførelsen som krav til saksbehandlingstid og kvantifiserbare krav til antall besøk. Departementet mener at slike unntaksregler vil være nødvendige for at tjenesten skal kunne ivareta sin funksjon og lovpålagte oppgaver til alle barn i en ekstraordinær situasjon. Krav til at barnevernets saksbehandling, tjenester og tiltak skal være forsvarlige, ligger fast. Det samme gjør kravet til barnets beste i § 1-3 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Departementet understreker at 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 på en hensiktsmessig og forsvarlig måte. Normal aktivitet og kvalitet skal opprettholdes så langt det er mulig. Departementet mener det i større grad ivaretar barnas rettssikkerhet at det gis regler for hvordan tjenestene skal prioritere dersom det blir nødvendig, enn at det overlates til den enkelte tjeneste å prioritere begrensede ressurser, som kan medføre fristbrudd og at plikter ikke overholdes, uten nærmere vilkår og etterfølgende kontroll. 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, og statsforvalteren skal underrettes dersom unntaksbestemmelsene benyttes. Det gir statsforvalteren et grunnlag for å vurdere om det er behov for å føre

tilsyn hvis unntaksbestemmelsene benyttes. Dette er vurdert som et viktig kompensierende tiltak av at det åpnes for å fravike regelverket. Departementet viser også til at reglene hittil ikke har vært benyttet, noe som tilsier at reglene har fungert etter hensikten.

Departementet mener videre at de midlertidige bestemmelsene om familiebaserte botilbud og barnevern over landegrensene utfyller dagens regelverk og bidrar til økt rettssikkerhet for barn på flukt. Samlet sett vurderer departementet at de midlertidige reglene er nødvendige og forholdsmessige sett opp mot situasjonen og de grunnleggende rettighetene som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner.

Departementet henviser til at situasjonen knyttet til antall ankomster fortsatt er uforutsigbar, se også nærmere omtale i kap. 7. Departementet foreslår at de midlertidige reglene forlenges til 1. juli 2024. En nærmere omtale av de ulike bestemmelsene følger nedenfor. En forlengelse av de midlertidige forskriftsbestemmelsene fastsettes av departementet i forskrift. Av hensyn til helheten, omtales departementets vurderinger av de midlertidige unntakene i forskrift.

Departementet fastholder at det ikke foreslås ytterligere tilpasninger i barnevernsregelverket. Etter departementets oppfatning gir barnevernsloven med forskrifter for øvrig tilstrekkelig fleksibilitet til å håndtere et høyt antall ankomster fra Ukraina.

10.5.2 Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

10.5.2.1 Ansvar for omsorgssentertilbudet

Departementet har merket seg at ingen høringsinstanser har innvendinger mot å forlenge den midlertidige endringen i barnevernsloven § 11-1 fjerde ledd som presiserer at Bufetats ansvar for å gi tilbud om plass i omsorgssentre også gjelder barn under 15 år som har flyktningsstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse. Departementet vurderer at barnekonvensjonen artikkel 22 om ivaretagelsen av barn på flukt, samt diskrimineringsforbudet i artikkel 2, taler for en løsning som gir et likt tilbud til alle barn som kommer til Norge uten omsorgspersoner, uavhengig av utlendingsrettslig status. Departementet foreslår å forlenge denne midlertidige bestemmelsen uendret.

10.5.2.2 Adgang til å bruke private hjem som del av omsorgssentertilbudet

Departementet merker seg videre at ingen høringsinstanser har innvendinger mot å forlenge den midlertidige adgangen for Bufetat til å tilby opphold i private hjem (familiebasert botilbud) som alternativ til plass i et omsorgssenter, jf. femte og sjette ledd i barnevernsloven § 11-1. Adgangen kan kun benyttes når det som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina er nødvendig av kapasitetshensyn og for å ivareta det enkelte barnets behov. Botilbudet er særlig tiltenkt de yngste barna som kan ha særskilte behov for pass, stell og tett voksenkontakt. Bestemmelsen bidrar til å gjøre Bufetats tilbud mer fleksibelt. Det stilles de samme kravene til de familiebaserte botilbudene som til fosterhjem og Bufetat har ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av det familiebaserte botilbudet og for oppfølgingen av barnet. Det skal også føres statlig tilsyn med de familiebaserte botilbudene, på samme måte som med omsorgssentrene. Departementet mener at de familiebaserte botilbudene er godt regulert for å ivareta barnas behov og rettssikkerhet. Departementet foreslår å forlenge de midlertidige reglene om familiebaserte botilbud i § 11-1, herunder krav om politiattest i § 12-11. Departementet foreslår også å forlenge plikten for statsforvalterne til å føre statlig tilsyn med de familiebaserte botilbudene, på samme måte som med omsorgssentrene, jf. barnevernsloven § 17-3 annet ledd.

10.5.2.3 Vedtak om oppfølging av barnet på omsorgssenteret

En rask økning i ankomster innebærer at det innen kort tid vil måtte fattes et betydelig antall oppfølgingsvedtak for barn i omsorgssentre. Det kan være vanskelig å frigjøre eller tilføre tilstrekkelige ressurser til å fatte vedtak innenfor lovens frister. Departementet foreslår derfor å fastholde det midlertidige unntaket i § 11-1 tredje ledd om at omsorgssenterets frist for å sende et forslag til oppfølging av det enkelte barn til Bufetat, utvides fra tre til fem uker. Fristen for Bufetat til å fatte vedtak utvides fra seks til ti uker. Unntaket omfatter alle oppfølgingsvedtak på omsorgssenteret, uavhengig av barnets oppholdsstatus og nasjonalitet.

NOAS og *Norsk folkehjelp* er i høringen kritiske til å videreføre bestemmelsen.

Departementet er, i likhet med Helsetilsynet og andre høringsinstanser, opptatt av at forslagene ikke må gå ut over krav til forsvarlige tjenes-

ter. Plikten til utrede barnets situasjon og behov og treffe oppfølgingsvedtak ligger fast. Departementet mener at en fristutsettelse på to uker for omsorgssenteret kan bli nødvendig i en periode med høye ankomster. Departementet anser det også som en forsvarlig utvidelse i en ekstraordinær situasjon. Omsorgssenterets ansvar for å gi barnet forsvarlig omsorg og bidra til at barnet får nødvendig oppfølging og behandling gjelder også i perioden frem til det er truffet oppfølgingsvedtak. Videre mener departementet det er forsvarlig at Bufetats frist til å treffe oppfølgingsvedtak kan være noe lenger, opptil fire uker. Departementet legger til grunn at omsorgssenteret gjennom sin utredning av barnets situasjon og behov, vil ha nødvendig kjennskap til det enkelte barn og kan ivareta barnets behov frem til Bufetat har truffet et oppfølgingsvedtak.

Departementet viser videre til at det er en snever unntaksbestemmelse. Fristutvidelsen kan kun besluttes dersom det som følge av høye ankomsttall er nødvendig for at Bufetat og omsorgssentrene skal kunne gjennomføre og prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Det vil være Bufetat på regionalt nivå, i samråd med omsorgssenteret, som må vurdere om nødvendighetsvilkåret er oppfylt i det enkelte tilfellet. Bufetat må begrunne og dokumentere hvorfor det er nødvendig å ta unntaket i bruk. Statsforvalteren, som fører tilsyn med sentrene, skal orienteres. Departementet mener at adgangen til fristutvidelsene samlet sett er hensiktsmessig og forsvarlig utformet og ikke går på bekostning av barnets rett til forsvarlig oppfølging i omsorgssentrene. Det vises til at bestemmelsen ikke er tatt i bruk. Bestemmelsen anses som en nødvendig tilpasning i en ekstraordinær situasjon for å kunne ivareta samtlige barn på best mulig måte når ressursene er begrenset. Departementet foreslår at bestemmelsen forlenges uten endringer.

10.5.2.4 Kvalitets- og godkjenningforskriften

Departementet vil ta sikte på å forlenge den midlertidige bestemmelsen i kvalitets- og godkjenningforskriften § 3 som gir Bufetat adgang til å gi midlertidig godkjenning av omsorgssentre i tolv måneder. De ordinære reglene gir adgang til midlertidig godkjenning i seks måneder. KS, *Statens helsetilsyn* og kommunene som har uttalt seg støtter en videreføring av reglene. NOAS uttaler i høringen at forslaget bør utgå.

Departementet mener at det fortsatt er behov for bestemmelsen. Muligheten for å gi midlertidig

godkjenning for opptil 12 måneder vil ha stor betydning for muligheten til rask oppskalering av omsorgssentertilbudet ved høye ankomsttall. Samtidig mener departementet at bestemmelsen i begrenset grad vil ha negative konsekvenser for innholdet i omsorgssentertilbudet. Departementet understreker at midlertidig godkjenning ikke innebærer at det lempes på kravene til kvalitet som stilles til omsorgssentrene, men det innebærer at et senter kan tas i bruk før alt er på plass. Midlertidig godkjenning kan likevel bare gis dersom det er forsvarlig ut fra hensynet til barna og såfremt omsorgssenteret ellers kan drives på forsvarlig måte. Departementet viser også til Bufetats ansvar for løpende kontroll og kvalitetssikring av det enkelte senteret, samt statsforvalterens ansvar for å føre tilsyn med det enkelte senteret. Dette er viktige rettssikkerhetsgarantier. Departementet understreker at unntaksregelen kun kan benyttes dersom det er nødvendig for å ivareta ansvaret for enslige mindreårige under 15 år, som følge av høye ankomsttall av fordrevne fra Ukraina. Det er en høy terskel for at unntaksbestemmelsen kan tas i bruk. Ordinære regler skal benyttes så langt det er mulig. Bestemmelsen er ikke tatt i bruk, noe som tilsier at bestemmelsen er forstått etter intensjonen. Departementet mener at forslaget er nødvendig og forholdsmessig i en ekstraordinær situasjon med høye ankomsttall. Departementet tar sikte på å videreføre bestemmelsen i forskrift uendret.

10.5.2.5 Tilsynsforskriften

Departementet tar også sikte på å videreføre midlertidig fjerde ledd i tilsynsforskriften § 5 som åpner for at det kan gjøres unntak fra kravet om minst to stedlige tilsyn per år av omsorgssenteret eller familiebaserte botilbudet. I likhet med *Helsetilsynet* mener departementet at situasjonen fortsatt er så usikker at det er nødvendig å videreføre bestemmelsen. Unntaksadgangen gjelder bare når det som følge av et høyt antall ankomster av fordrevne fra Ukraina er nødvendig for at statsforvalteren skal kunne prioritere sine tilsynsoppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Målet er å legge til rette for at tilsynsressursene samlet sett disponeres til det beste for alle barn som har tiltak etter barnevernsloven kapittel 11.

Departementet har merket seg at NOAS, *Redd Barna*, *Norsk folkehjelp*, *Røde Kors*, *Barneombudet* og *NIM* er kritiske til å videreføre adgangen til å redusere antall tilsynsbesøk i omsorgssentre. På denne bakgrunn vil departementet understreke at det er en snever unntaksbestemmelse. Statsfor-

valterens plikt til kontinuerlig å vurdere behovet for tilsyn med den enkelte institusjon på grunnlag av risikovurderinger i tilsynsforskriften § 4, er ikke berørt av unntaksbestemmelsen. Også statsforvalterens plikt til å føre stedlig tilsyn på institusjoner så ofte som nødvendig, etter § 5 første ledd, ligger fast. Det er kun adgang til å gjøre unntak fra kravet om at alle omsorgssentre og familiebaserte botilbud skal besøkes minst to ganger i året, uavhengig av en risiko- eller sårbarhetsvurdering, som er omfattet av unntaksbestemmelsen. Unntaksbestemmelsen innebærer heller ikke at statsforvalteren fritas fra årlige tilsyn, det stilles krav om minst ett årlig tilsyn.

Departementet understreker at det fortsatt stilles kravet til at statsforvalterne skal ivareta sitt tilsynsansvar på en forsvarlig måte. Departementet har presisert i brev 24. juni 2022 til Statens helsetilsyn at det blant annet innebærer at det skal være stedlige tilsyn med omsorgssentre som er nyetablerte. Departementet mener samlet sett at bestemmelsen er hensiktsmessig utformet ved at det fortsatt skal føres forsvarlig tilsyn, men statsforvalteren er gitt noe økt fleksibilitet til å prioritere oppgaver dersom det blir nødvendig som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina.

På bakgrunn av innspill fra *NIM*, har departementet vurdert om det bør overlates til en annen instans å avgjøre om unntaksbestemmelsen kan benyttes i det enkelte tilfellet. Departementet fastholder at statsforvalteren er best egnet til å gjør en faglig vurdering av behovet for å redusere antall regelmessige stedlige tilsyn. Departementet legger til grunn at statsforvalterens vurdering skal begrunnes og dokumenteres. Departementet vil fortsatt be Helsetilsynet om å følge med på hvordan unntakshjemlene benyttes, og at tilsynet som gjennomføres ivaretar rettssikkerheten til barna som oppholder seg på henholdsvis omsorgssenter eller i familiebaserte botilbud.

Departementet understreker at det er en høy terskel for at bestemmelsen kan benyttes. Normale regler skal anvendes så langt det er mulig, og de er kun ressursbegrensninger som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina som kan utløse bestemmelsen. Bestemmelsen er hittil ikke benyttet som tilsier at bestemmelsen er forstått etter intensjonen. Departementet mener forslaget er hensiktsmessig utformet for en ekstraordinær situasjon med høye ankomsttall. Departementet mener forslaget oppfyller kravet til periodisk vurdering etter barnekonvensjonen artikkel 25.

10.5.3 Barnevernstjenestens oppgaver

Departementet fastholder forslaget om å videreføre den midlertidige hjemmelen i barnevernsloven § 2-7 til å fastsette midlertidig forskrift med unntak fra frister for oppfølging av meldinger og undersøkelser som fremgår av barnevernsloven §§ 2-1 og 2-2. Hjemmelen forutsetter at en slik forskrift bare kan fastsettes dersom 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. Departementet har hittil ikke vurdert at belastningene på kommunene har vært så store at behovet for å fastsette en slik forskrift har vært til stede. Departementet mener i likhet med *KS* og kommunene som har uttalt seg i høringen, at forskriftshjemmelen bør forlenges. Det er fortsatt usikkerhet knyttet til ankomsttall fra Ukraina. Departementet presiserer at en eventuell forskrift vil bli fastsatt etter en forutgående høring.

Departementet mener en slik forskriftshjemmel er et nødvendig og forholdsmessig tiltak i en ekstraordinær situasjon. Forskriften vil bare kunne gi adgang til noe utvidede frister for meldinger og undersøkelser hvis ressursituasjonen i kommunen er presset på grunn av høye ankomsttall fra Ukraina. Formålet er å kunne gi kommunene noe mer fleksibilitet til å gjennomføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, slik at beskyttelsen av samtlige barn best kan ivaretas. Barnevernstjenesten har et grunnleggende ansvar for å ivareta barnets rett til omsorg og beskyttelse, og en forskrift vil ikke gi adgang til å unnta barnevernstjenesten fra sine grunnleggende plikter til å følge opp og ivareta barn og familier med behov for hjelp. Forskriftshjemmelen åpner kun for noe økt fleksibilitet med hensyn til hvordan barnevernstjenesten utfører sine oppgaver. Departementet mener derfor at forslaget ikke vil gå på bekostning av barns rett til nødvendige barnevernstiltak eller forsvarlige tjenester og tiltak.

Departementet tar på samme grunnlag sikte på å videreføre midlertidige unntak i fosterhjemsforskriften som gir kommunene økt rom for å redusere antall årlige oppfølgings- og tilsynsbesøk i fosterhjem der forholdene vurderes som gode. Departementet presiserer at unntaksadgangen bare kan benyttes av kommuner som har utfordringer som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina. Departementet understreker at unntakene ikke innebærer at barnevernstjenestens plikt til å gjennomføre oppfølgingsbesøk eller til-

synsbesøk faller bort, men at antall årlige besøk kan reduseres fra fire til to i noen flere tilfeller enn etter ordinære regler. Unntakene innebærer at alle fosterhjem minst skal ha fire besøk hvert år. Konsekvensene av unntaket må også forstås i lys av at det ikke gis midlertidige unntak fra kravene til fosterhjem. Etter departementets oppfatning innebærer dette forsvarlige krav i en ekstraordinær situasjon. Unntakene oppfyller også kravet i barnekonvensjonen artikkel 25 om «periodisk vurdering».

Departementet har merket seg at *NIM* mener direktoratet eller departementet bør beslutte når unntakene i fosterhjemsforskriften skal komme til anvendelse i den enkelte kommunen. Etter departementets oppfatning er det den enkelte kommunen som har forutsetninger for å vurdere om unntakshjemlene kommer til anvendelse ut fra de lokale forholdene. Det avhenger blant annet av hvor mange som bosettes i den enkelte kommune, kommunens ressurser og barnevernstjenestens bemanning for øvrig. Unntaksreglene er hittil ikke benyttet, noe som viser at dagens midlertidige regler er forstått etter sin intensjon. Forskriften stiller videre krav om at vurderingene skal begrunnes og dokumenteres. Departementet ser at den enkelte kommune vil kunne ha behov for råd og veiledning om hvordan unntaksadgangen skal benyttes, og viser til statsforvalterens generelle råd- og veiledningsfunksjon. Departementet tas også sikte på å videreføre kravet om at den enkelte kommunen skal orientere statsforval-

teren når unntakshjemlene anvendes. Dette er vurdert som et kompensierende tiltak, og vil gi statsforvalteren et grunnlag for å vurdere om det er behov for å føre tilsyn med den enkelte kommune.

10.5.4 Krav ved barnevern over landegrensene

Departementet foreslår å videreføre midlertidig tredje ledd i barnevernsloven § 3-3 som inneholder tilpassede vilkår for plassering av barn over landegrensene. Bestemmelsen åpner for at Norge kan ta imot et større antall barn som er under offentlig omsorg i Ukraina, eller som der står uten personer med foreldreansvar. Barna kan etter den midlertidige regelen få opphold direkte i fosterhjem eller institusjon i Norge og skal følges opp av kommunal barnevernstjeneste. Bufdir, ved Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996, har til nå ikke mottatt henvendelser fra ukrainske myndigheter om plassering av barn i Norge. Direktoratet mener samtidig det er behov for bestemmelsene så lenge krigen pågår og anbefaler derfor at reglene forlenges. Ingen høringsinstanser har kommentert forslaget. Situasjonen i Ukraina er fortsatt uforutsigbar, og departementet foreslår å forlenge den midlertidige reglen uendret slik at det fortsatt er mulig å plassere et større antall barn som er under offentlig omsorg i Ukraina direkte i fosterhjem eller institusjon i Norge.

11 Opplæringsloven og barnehageloven

11.1 Innledning og bakgrunn

Stortinget vedtok 7. juni 2022 å innføre tre midlertidige endringer i opplæringsloven, jf. Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*. Det er innført en utvidelse av den absolutte fristen for når retten til fullverdig opplæring skal oppfylles, fra én til tre måneder etter ankomst til landet, jf. § 2-1 andre ledd andre punktum. Kravet om at retten skal oppfylles så raskt som mulig etter ankomst, 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.

De midlertidige reglene som er innført i opplæringsloven, gjelder for alle barn som ankommer Norge, og ikke bare for barn som gis midlertidig kollektiv beskyttelse. Det samlede antallet som kommer til hver kommune, vil være avgjørende for om kommunene får utfordringer med å oppfylle kravene i opplæringsloven. Hvilke krav loven stiller, kan dermed påvirke kommunens kapasitet til å takke ja til anmodning om bosetting.

Det ble videre innført to midlertidige tilpasninger i barnehageloven. For å raskt kunne opprette nye midlertidige barnehageplasser foreslo departementet å åpne for tidsavgrensede godkjenninger etter barnehageloven. Det ble derfor innført to midlertidige forskriftshjemler i barnehageloven for å legge til rette for midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd 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. Forskriftshjemlene legger til rette for at kommunen kan sette vilkår om godkjenningens varighet og nedskalere barnehagetilbudet når barnetallet går ned igjen etter at barna som har kommet fra Ukraina, enten har reist tilbake eller har begynt på skolen.

De midlertidige reglene i opplæringsloven og barnehageloven gjelder til 1. juli 2023.

I oppdrag 2022-037 ble Utdanningsdirektoratet bedt om å vurdere behov for å videreføre de midlertidige reglene og eventuelle ytterligere tilpasninger i reglene om barnehage og opplæring for å avhjelpe konsekvensene av flyktningestrømmen fra Ukraina. I svar på oppdraget 23. november 2022 skriver Utdanningsdirektoratet at gjeldende rett og de midlertidige reglene i all hovedsak vil ivareta utfordringene som kan oppstå når det kommer mange fordrevne fra Ukraina. Direktoratet understreker at ytterligere justeringer i regelverket eventuelt må gjelde for alle barn og elever som får et ordinært tilbud, slik at man unngår forskjellsbehandling av barn og unge som allerede får et tilbud og ukrainske barn og unge. Dette bør kun vurderes dersom ankomsttallene øker voldsomt, fordi det også vil få konsekvenser for det eksisterende tilbudet. Dersom situasjonen blir ekstrem, bør det vurderes om man i større grad bør se på de delene av opplæringsloven med forskrifter som ikke direkte berører retten til et forsvarlig utbytte av opplæringen og retten til et trygt og godt skolemiljø. Mulige eksempler på regler man kan se nærmere på i den forbindelse, kan være plikten til å tilby leksehjelp og leirskole, kravene om tilgang til skolebibliotek og fysisk aktivitet. Direktoratet antar at slike endringer har liten innvirkning på kapasitetsutfordringer. Per i dag tilsier ankomsttallene heller ikke at disse tiltakene vurderes. Utdanningsdirektoratet anbefaler at de midlertidige reglene som er innført i barnehageloven og opplæringsloven videreføres til 1. juli 2024.

I proposisjonen henviser departementet flere steder til STAF-rapportering. Dette er en spørreundersøkelse i regi av Statsforvaltnernes Fellestjenester (STAF), som statlige virksomheter benyt-

ter til å undersøke kapasiteten i tjenestetilbudet i norske kommuner. STAF-løsningen er benyttet av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Utlendingsdirektoratet (UDI), Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet i forbindelse med de store ankomstene av fordrevne fra Ukraina i 2022. Løsningen er blitt brukt til å stille spørsmål om kommunenes barnehage-tilbud til nyankomne barn i alderen 1-6 år, og om kommunenes opplæringstilbud til nyankomne barn i alderen 6-15 år. STAF-undersøkelsen sendes til samtlige kommuner i Norge, og siste rapport med kvantitative spørsmål for barnehage og skole er fra uke 45 i 2022. Det er svakheter ved datakvaliteten i STAF-rapporteringen grunnet lav svarprosent (66 prosent i uke 45) og inkonsistente svar. De konkrete tallene i rapporteringen bør derfor ikke tillegges for stor vekt, men rapporteringen gir likevel en indikasjon på hva som er status for barnehage-tilbudet og opplæringstilbudet i kommunene for nyankomne barn og er det beste tilgjengelige grunnlaget for å vurdere dette. Fra STAF-undersøkelsen i uke 6 i 2023 inngikk kvalitative spørsmål.

11.2 Gjeldende rett

11.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

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 av barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1. Her fremgår det blant annet at «partene anerkjenner barnets rett til utdanning, og med sikte på å oppnå denne rett gradvis og på grunnlag av like muligheter skal de særlig [...] gjøre grunnutdanningen obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle».

Konvensjonen definerer ikke utdanning, men FNs barnekomité (CRC) har lagt til grunn at grunnutdanningen bør være på minimum ni år. Barnekonvensjonen forplikter dermed Norge til å gi grunnskoleopplæring til alle barn som oppholder seg i Norge.

Det er ikke regulert i barnekonvensjonen fra hvilket tidspunkt retten til opplæring skal tre inn. Heller ikke andre rettskilder sier noe om hvor raskt retten til opplæring må tre inn etter ankomst til landet for å være i tråd med barnekonvensjonen.

Lovavdelingen i Justisdepartementet avga en tolkningsuttalelse om forholdet mellom opplæ-

ringsloven og barnekonvensjonen 24. november 2010 (JDLOV-2010-8029). Tolkningsuttalelsen dreide seg om hvorvidt barnekonvensjonen gir barn i alderen 16 til 18 år som søker oppholdstillatelse i Norge, en rett til videregående opplæring. Lovavdelingen kom etter en samlet vurdering og under tvil til at videregående opplæring må anses som en grunnleggende velferdsytelse i Norge, som må tilkomme alle barn som oppholder seg her over en viss tid.

Lovavdelingen drøftet ikke spørsmålet om fra hvilket tidspunkt retten til opplæring må inntre for å være i samsvar med barnekonvensjonen. Lovavdelingen viste til at Søvig, Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett (2009) s. 131, i tråd med opplæringsloven § 2-1 andre ledd, antydde at retten bør inntre når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder, og at det ikke antas å ville stride mot barnekonvensjonen å kreve en minste sannsynlig oppholdstid når det er tale om opplæring som forutsetter at barnet oppholder seg her en viss tid. Barnekonvensjonen stiller heller ingen eksplisitte krav til hva opplæringen skal inneholde. Barnekonvensjonen artikkel 2 gir imidlertid barn rett til å få oppfylt rettighetene i konvensjonen uten urimelig eller usaklig forskjellsbehandling. Dette innebærer blant annet at barn ikke skal bli utsatt for slik forskjellsbehandling ved oppfyllelse av retten til opplæring.

I punkt 4 er det gitt en generell omtale av konstitusjonelle og folkerettslige rammer, herunder av barnekonvensjonen og sentrale prinsipper som barnets beste. Barnets beste er et rettslig prinsipp som skal sikre at barns interesser løftes frem og vektlegges når det tas stilling til spørsmål som har betydning for barn, jf. Grunnloven § 104.

11.2.2 Opplæringsloven

11.2.2.1 Rett og plikt til grunnskoleopplæring

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. Dette følger av opplæringsloven § 2-1. I § 2-1 andre ledd er det fastsatt at retten til å få grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Retten til grunnskoleopplæring gjelder uavhengig av det enkelte barnets oppholdsstatus og bosettingsstatus.

Det er kommunen som har ansvaret for å tilby grunnskoleopplæring til alle barn som oppholder seg i kommunen, også i mottak. Retten til grunn-

skoleopplæring skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen en måned (se nærmere om midlertidig frist på tre måneder i punkt 11.2.3). I merknaden til § 2-1 i Prop. 79 L (2016–2017) er kommunenes plikt presisert nærmere. Den viktigste regelen er at opplæringen skal starte så raskt som mulig. Kommunene kan ikke utsette opplæringen lenger enn nødvendig, selv om de er innenfor fristen på en måned. Kommuner som klarer å gi barn opplæring fra første dag etter at barnet har kommet til Norge, skal gi et tilbud fra dette tidspunktet. At opplæringen skal starte så raskt som mulig, innebærer også at kommunen må starte opplæringen selv om kommunen ikke klarer å gi et fullverdig opplæringstilbud i samsvar med opplæringsloven med en gang. Kommunen må da sette i gang med den opplæringen den har kapasitet til. Kommunen må gi et fullverdig opplæringstilbud senest innen en måned.

Et fullverdig tilbud for nyankomne elever innebærer at eleven får et opplæringstilbud som oppfyller reglene i opplæringsloven. Dette innebærer blant annet at reglene om elvenes skolemiljø, skole-hjem-samarbeid og tilpasset opplæring mv. gjelder. Det innebærer at elever med annet morsmål enn norsk eller samisk ved behov får særskilt språkopplæring, jf. §§ 2-8 og 3-12. Det innebærer også at elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning, jf. § 5-1. I tillegg gir de etterfølgende paragrafene regler om sakkyndig vurdering, saksbehandling i forbindelse med vedtak, pedagogisk-psykologisk tjeneste mv. Se nærmere omtale av opplæringstilbud for nyankomne nedenfor.

Fristen for kommunene til å gi et opplæringstilbud løper fra den dagen barnet kommer til landet, og starter ikke på nytt dersom barnet flytter mellom kommuner. Det er altså ikke slik at en kommune kan la være å gi opplæring fordi det er sannsynlig at et barn skal være i den aktuelle kommunen i mindre enn en måned. I Prop. 79 L (2016–2017) punkt 3.5 står det at en kommune som vet at det kommer nye barn i grunnskolealder til kommunen, må begynne å legge til rette for at disse barna skal få starte på skolen så snart som praktisk mulig. Kommunen må straks skaffe seg oversikt over barna og hva slags opplæringstilbud de skal ha. I Prop. 79 L (2016–2017) er det videre uttalt at dette innebærer at kommuner som har mottak, må ha et system for – og være forberedt på – at det hele tiden kommer nye barn som skal ha opplæring. Kommunene må ha planer for hvordan opplæringen til disse barna skal organiseres, før barna kommer, og kan ikke vente med å

organisere tilbudet til barna faktisk er kommet. I forarbeidene er det videre sagt at det må kunne forventes at kommuner som har transittmottak, alltid har et opplegg klart for barn som kommer.

Grunnskoleopplæringen finansieres i hovedsak av kommunens frie inntekter. (rammetilskuddet og skatteinntekter). Det vil si at det er kommunene som vedtar hvor mye de skal bruke av sine kommunebudsjetter på grunnskoleopplæringen. Skoleeier skal stille til disposisjon nødvendige ressurser for at kravene i loven skal kunne oppfylles. Det er et eget tilskudd til kommunene for å bidra med finansiering av grunnskoleopplæring til barn og unge som søker opphold i Norge (kap. 225, post 64 under Kunnskapsdepartementet). I forbindelse med bosetting gis kommunene et integreringstilskudd, som også skal bidra til å dekke integreringstiltak i grunnskolen.

11.2.2.2 Plikt til grunnskoleopplæring og fritak

Plikten til å delta i grunnskoleopplæring for det enkelte barnet begynner når oppholdet i Norge har vart i tre måneder, jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd tredje punktum. Hvis en elev er borte fra den pliktige opplæringen, og foreldrene er skyld i fraværet, kan foreldrene straffes med bøter, jf. opplæringsloven § 2-1 femte ledd. Det følger av privatskoleloven § 3-2 at elever som går i privatskoler, oppfyllerplikten til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1.

Fritak fra opplæringsplikten for det enkelte barnet følger av opplæringsloven § 2-1 andre ledd femte punktum og fjerde ledd andre punktum. Etter det første alternativet er kravet at det foreligger «særlege tilfelle», og beslutningsmyndigheten er i loven lagt til departementet. Myndigheten er delegert til statsforvalterne. I merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 36 (1996–97) er det lagt til grunn at fritak for eksempel kan være aktuelt «når det er klart at oppholdet [i Norge] berre varer ei kort tid ut over tre månader, slik at opplæringsperioden berre kan bli kortvarig».

Etter det andre alternativet for fritak, § 2-1 fjerde ledd andre punktum, er vilkåret for helt eller delvis fritak fra opplæringsplikten at «omsynet til eleven tilseier det». Alvorlige funksjonshemminger og det å hoppe over trinn er nevnt som eksempler i juridisk teori (Helgeland: Opplæringslova Lovkommentar, 3. utgave, s. 45). I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) punkt 7.4.1 er det understreket at det bare skal gis fritak i «heilt spesielle unntakstilfelle. Normalt bør alle elevar – utan omsyn til evner og føresetnader – gå ti år i grunnskolen». I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) i merknaden til

§ 2-1 er det lagt til grunn at elever som blir fritatt for opplæringsplikten etter fjerde ledd andre punktum, ikke mister opplæringsretten, og at de har rett til å komme tilbake for å fullføre grunnskolen senere.

11.2.2.3 Rett til videregående opplæring

Rett til videregående opplæring for ungdom, ofte omtalt som ungdomsretten, er regulert i opplæringsloven § 3-1. I motsetning til grunnskoleopplæringen, der barn har både rett og plikt til opplæring, har ungdom ingen plikt til å delta i eller gjennomføre videregående opplæring.

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring. Dette følger av § 3-1 første ledd første punktum. Retten til videregående opplæring gjelder ut det skoleåret som begynner det året eleven fyller 24 år. Kravet om å ha «fullført» grunnskolen skal forstås som deltatt i eller gjennomført. Det er ikke et krav om å ha bestått grunnskoleopplæringen. Retten til videregående opplæring gjelder derfor uavhengig av hvilke kunnskaper og ferdigheter søkeren har tilegnet seg i grunnskolen. Forskrift til opplæringsloven § 6-13 regulerer hvem som anses å ha fullført norsk grunnskoleopplæring eller tilsvarende. Etter første ledd bokstav b er et mulig vilkår at søkeren har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst ni år.

Retten til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 gjelder også dem som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent denne opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge.

Det er fastsatt regler om inntak til videregående opplæring i forskrift til opplæringsloven kapittel 6. Fylkeskommunen skal etter § 6-2 fastsette lokale forskrifter om inntak. Inntaket i videregående opplæring gjennomføres en gang i året. Søknadsfristen til videregående opplæring er regulert i forskrift til opplæringsloven § 6-8. Fristen er som hovedregel 1. mars, men for noen grupper 1. februar. For sent innkomne søknader skal det tas hensyn til så langt mulig, eventuelt skal de behandles som en søknad om inntak det etterfølgende skoleåret, jf. § 6-8 fjerde ledd.

Videregående opplæring finansieres i hovedsak av fylkeskommunenes frie inntekter (rammetilskudd fra staten og skatteinntekter). Fylkeskommunene får rammetilskudd for flyktingene, på lik linje med øvrige innbyggere. I forbindelse med regionreformen fikk fylkeskommunene et økt ansvar på integreringsområdet. Midlene til til-

skuddsordningen Jobbsjansen del B ble samtidig overført til rammetilskuddet til fylkeskommunene. Dette er en ordning som skal bidra til at ungdom som har rett til videregående opplæring, men som ikke har opparbeidet seg godt nok faglig grunnlag eller som har språklige utfordringer, skal kunne få bedre forutsetninger for å fullføre videregående opplæring.

Det er et eget tilskudd til fylkeskommunene for å bidra med finansiering av videregående opplæring til barn og unge som søker opphold i Norge (kap. 225, post 64 under Kunnskapsdepartementet).

11.2.2.4 Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

Opplæringsloven kapittel 4A regulerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne.

Etter § 4A-1 første ledd har de som er over opplæringspliktig alder, og som trenger grunnskoleopplæring, rett til slik opplæring, så langt de ikke har rett til videregående opplæring etter § 3-1 (ungdomsrett). Hva som er over opplæringspliktig alder, avhenger av når den enkelte begynner på skolen. Vanligvis er man over opplæringspliktig alder det året man fyller 16 år. Etter fjerde ledd er det et vilkår at søkeren har lovlig opphold i Norge. De som venter på å få avgjort søknad om oppholdstillatelse, har bare rett til opplæring når de er under 18 år, og det er sannsynlig at de skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder.

De som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring for voksne fra det året de fyller 25 år, jf. § 4A-3. De som har fullført videregående opplæring i et annet land, men ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, har også rett til videregående opplæring for voksne, uavhengig av alder. Voksne har også på visse vilkår rett til påbygging til generell studiekompetanse. Fylkeskommunen er dessuten lovpålagt å ha et tilbud om videregående opplæring til voksne uten rett til slik opplæring. Hvilket tilbud voksne uten rett skal gis, er opp til fylkeskommunens vurdering.

Inntaket av voksne med og uten rett til videregående opplæring er regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 6. Voksne med rett til videregående opplæring kan i henhold til forskriften § 6-47 søke om inntak uavhengig av fristene som gjelder for ungdom. Fylkeskommunen kan ikke ha ventelister, men skal gi et tilbud innen rimelig tid. Regelverket er ikke eksplisitt på hvor lang tid det kan ta

før voksne skal gis et tilbud. Utdanningsdirektoratet har presisert at fylkeskommunen bør bruke skjønn, og ikke la ventetiden bli så lang at den voksnes behov eller motivasjon svekkes, jf. rundskriv Udir-2-2008. For å få rett til videregående opplæring er det et vilkår at den voksne har lovlig opphold i landet. De som oppholder seg lovlig i Norge i påvente av behandling av søknad om oppholdstillatelse, har likevel ikke rett til videregående opplæring for voksne, jf. § 4A-3 åttende ledd.

Det er ikke fastsatt noen tidsramme eller noe antall timer eller år for voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Formålsparagrafen og læreplanverket gjelder så langt det passer.

Innvandrere mellom 18 og 55 år kan også ha rett til å delta i introduksjonsprogram, se punkt 9.2 ovenfor for nærmere omtale av innholdet i introduksjonsprogrammet for fordrevne fra Ukraina.

11.2.2.5 Opplæring for nyankomne elever

Nyankomne elever i grunnskole og videregående skole har de samme rettighetene og pliktene som øvrige elever.

Det følger av opplæringsloven §§ 2-8 (grunnskole) og 3-12 (videregående skole) at elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen, og om nødvendig rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Morsmålsopplæring kan legges til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. Det er kommunen som fatter vedtak om særskilt språkopplæring for elever i grunnskolen, og fylkeskommunen som fatter vedtak for elever i videregående opplæring.

Kommunene og fylkeskommunene kan organisere opplæringen for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, heretter omtalt som innføringstilbud, frem til de kan nok norsk til å følge den ordinære opplæringen, jf. § 2-8 femte ledd og § 3-12 femte ledd. Elevene kan gå i et innføringstilbud i hele eller deler av opplæringen. Eleven skal over i ordinær klasse så snart denne har lært norsk godt nok til å følge ordinær undervisning. Dersom en elev skal få hele eller deler av opplæringen i et innføringstilbud, må det fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring. Vedtak om opplæring i et innføringstilbud kan bare gjøres dersom det regnes for å være til det beste for eleven. Opplæring i særskilt organisert tilbud kan

vare inntil to år, men vedtak kan bare gjøres for ett år av gangen.

Innføringstilbud innebærer at skoleeieren kan gjøre unntak fra læreplanverket og kravene til organisering av elevene i opplæringsloven § 8-2 første ledd, som slår fast at elevene til vanlig ikke kan organiseres etter faglig nivå, kjønn og etnisitet. For elever i grunnskolen innebærer det også et avvik fra nærskoleprinsippet i opplæringsloven § 8-1. I perioden en elev skal gå i et innføringstilbud, kan det gjøres avvik fra læreplanverket for den aktuelle eleven når det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Med avvik fra læreplanverket menes både avvik fra fag- og timefordelingen og avvik fra kompetansemålene i læreplanene. Slike avvik må fastsettes i vedtaket. Elevene skal likevel ha det totale timetallet som følger av læreplanverket. Det må vurderes konkret for den enkelte eleven om og i hvilket omfang det skal gjøres unntak fra læreplanverket. Opplæringen må tilpasses til forutsetningen eleven har, og elevene må sikres forsvarlig utbytte av opplæringen.

Kommunene og fylkeskommunene skal kartlegge elevenes norskspråklige ferdigheter før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring. Slik kartlegging skal også utføres underveis i opplæringen for elever som får særskilt språkopplæring, som grunnlag for å vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Kartleggingen er da et forarbeid som kan gi grunnlag for enkeltvedtak. Det er frivillig hvilket kartleggingsmaterieell kommunene og fylkeskommunene bruker. Utdanningsdirektoratet har utviklet et nytt digitalt kartleggingsmaterieell for grunnleggende norsk for språklige minoriteter som mange kommuner har valgt å ta i bruk.¹

Der en elev får tilbud fra kommunen eller fylkeskommunen om et innføringstilbud, kan eleven eller elevens foresatte takke nei til tilbudet, slik at eleven i stedet deltar i ordinær opplæring på skolen (nærmere om midlertidig unntak fra samtykkekrav nedenfor). Det fremgår av femte ledd siste punktum i både §§ 2-8 og 3-12 at vedtak etter femte ledd «krev samtykke fra elev eller foresatte».

Når morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ikke kan gis av egnet undervisningspersonale, skal kommunen eller fylkeskommunen så langt som mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til elevene. Det er

¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagspesifikk-stotte/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>

ikke omtalt i proposisjonen til loven hva som menes med «anna opplæring». I NOU 2019: 23 punkt 35.2.2 er det lagt til grunn at det for eksempel kan være fjernundervisning eller intensivundervisning i kortere perioder.

Minoritetsspråklige elever i privatskoler har de samme rettighetene til særskilt språkopplæring som elever i offentlige skoler, jf. privatskoleloven § 3-5. Privatskoler kan organisere særskilte opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper eller klasser når kommunen eller fylkeskommunen har gjort vedtak om slik organisering og om at privatskolen kan gi et slikt tilbud. Privatskoler som vil gi enkeltelever slikt opplæringstilbud, må gi kommunen eller fylkeskommunen den informasjonen som er nødvendig for å opplyse saken, før den gjør vedtak etter opplæringsloven § 2-8 femte ledd eller § 3-12 femte ledd. Bestemmelsen er omtalt i Prop. 84 L (2011–2012) punkt 5.4.7.

Det kreves også samtykke fra elev eller foresatte før det fattes vedtak om at eleven skal gå i innføringstilbud på en privatskole, jf. privatskoleloven § 3-5 med henvisning til opplæringsloven § 2-8 femte ledd og § 3-12 femte ledd (nærmere om midlertidig unntak fra samtykkekrav nedenfor).

Elever i videregående opplæring som har rett til særskilt språkopplæring, har rett til inntil to år ekstra i videregående opplæring ved behov, jf. opplæringsloven § 3-1 femte ledd.

11.2.3 Midlertidige tilpasninger i opplæringsloven

Det er innført tre midlertidige endringer i opplæringsloven, jf. Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*.

Den absolutte fristen for når retten til fullverdig opplæring 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.

11.2.4 Barnehageloven

11.2.4.1 Rett til barnehageplass

Barnehageloven § 16 gir barn rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt. Bestemmelsens første ledd gir rett til barnehageplass for barn som fyller ett år innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass. Barn som fyller ett år i september, oktober eller november det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år, jf. andre ledd.

Foreldrene må søke om barnehageplass innen fristen som settes av kommunen, jf. fjerde ledd. Søkere med rett til barnehageplass som ikke ønsker plass fra første aktuelle opptak, skal tilbys plass ved neste opptak. Det er opp til kommunen selv å organisere opptaket til barnehage, og kommunen kan selv bestemme om den for eksempel ønsker ett hovedopptak i året, supplerende opptak eller løpende opptak.

Nyankomne barn har etter søknad rett til barnehageplass først når opphold er innvilget og familien er bosatt i en kommune. Det er de vanlige fristene for opptak som gjelder for denne gruppen. Opptaksfristene varierer fra kommune til kommune, ofte med et årlig inntak med frist på våren for kommende barnehageår.

Det følger av barnehageloven § 6 hvilke virksomheter som har plikt til å søke godkjenning som barnehage. Virksomheter som har ansvar for barn under opplæringspliktig alder, plikter å søke godkjenning som barnehage når virksomheten er regelmessig, ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, antall barn som er til stede samtidig, er ti eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år, samt at virksomheten utføres mot godtgjøring. Vilkårene er kumulative. Det innebærer at dersom ett av disse vilkårene ikke er oppfylt, så er man utenfor barnehageloven.

For virksomheter som ikke har plikt til å søke godkjenning etter § 6, vil ikke reglene i barnehageloven gjelde. Reglene i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager mv. vil imidlertid kunne gjelde for slike tilbud.

Når en barnehageeier søker om godkjenning, må barnehageeieren dokumentere at ute- og inne-

arealene tilfredsstillende kravene i loven, og at driften vil kunne skje i samsvar med gjeldende regelverk.

Både private og kommunale barnehager finansieres av kommunenes frie inntekter (rammetilskuddet og skatteinntekter), samt foreldrebetaling. Det vil si at det er kommunene som vedtar hvor mye de skal bruke av sine kommunebudsjetter på barnehager. Kommuner som bosetter flyktninger, mottar et integreringstilskudd, inkludert et engangs barnehetstilskudd fra IMDi. Barn i mottak kan gis tilbud om heldags barnehageplass etter søknad fra mottakene. Fra 2021 gis det tilskudd til heldagsplass i barnehage for alle barn i asylmottak fra ett år og oppover. Tilskuddet inkluderer foreldrebetaling og kostpenger. Tilskuddet blir administrert av Utlendingsdirektoratet og gjelder for alle godkjente barnehager.

Kommunens tildeling av tilskudd til private barnehager er i dag regulert i barnehageloven § 19. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at kommunen *kan* gi tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter overgangen til rammefinansiering. Det betyr at det er opp til kommunens frie skjønn om det skal gis en rett til tilskudd for nye private barnehager eller ikke, jf. Ot.prp. nr. 57 (2007–2008).

Kommunale og private barnehager skal behandles likeverdig ved tildeling av tilskudd, jf. barnehageloven § 19 andre ledd. Hva som menes med likeverdig behandling, er regulert i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Tilskuddet til private barnehager blir beregnet ut fra gjennomsnittlige utgifter i de kommunale barnehagene i den enkelte kommunen. Private ordinære barnehager og familiebarnehager får driftstilskudd basert på gjennomsnittlige driftsutgifter i kommunens egne ordinære-, familie- og åpne barnehager, jf. finansieringsforskriften §§ 3, 7 og 8. Kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Det gis egne satser for familiebarnehager og åpne barnehager, jf. finansieringsforskriften §§ 7 og 8. De private barnehagene får tilskudd for det antallet små (0 til 2 år) og store (3 til 6 år) barn som har plass i barnehagen. Antallet barn som kan ha plass i en barnehage, er oppad begrenset til det antallet barn barnehagen er godkjent for.

Det følger av barnehageloven § 14 at kommunen avgjør søknader om godkjenning. Kommunen skal vurdere om virksomheten er egnet til å oppfylle barnehagelovens krav til formål og innhold. Dette innebærer blant annet at lokaler og uteområder må være egnet for barnehagedrift. Det stil-

les i denne forbindelse en rekke krav til barnehagens lokaler. Dersom virksomheten er egnet til å oppfylle kravene, har virksomheten rett til godkjenning som barnehage. Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Det kan ikke settes andre vilkår. Kommunen kan ikke godkjenne en barnehage med tidsbegrensning.

11.2.4.2 Rett til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det, jf. barnehageloven § 31. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Selv om barn i asylmottak under skolepliktig alder ikke har rett til barnehageplass, har de rett til spesialpedagogisk hjelp hvis vilkårene i barnehageloven § 31 er oppfylt, og det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder.

Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.

Spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder i asylmottak finansieres gjennom vertskommunetilskuddet, og det er kommunen som har ansvar for at slik hjelp tilbys.

11.2.5 Midlertidige tilpasninger til barnehageloven

Ved Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*, ble det 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 ble 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.

Formålet med de midlertidige forskriftshjemlene i barnehageloven er å legge til rette for at kommunen kan sette vilkår om godkjenningens varighet og nedskalere barnehetstilbudet når barnetallet går ned igjen etter at barna som har kommet fra Ukraina, enten har reist tilbake eller har begynt på skolen.

11.2.6 Krav som gjelder ansatte i skoler og barnehager

11.2.6.1 Kvalifikasjonskrav og krav til politiattest for å bli ansatt i skoler og barnehager

I barnehageloven §§ 24 og 25, opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2, forskrift til opplæringsloven kapittel 14 og privatskoleloven § 4-2 er det kvalifikasjonskrav til den som skal være lærer i skolen, eller pedagogisk leder eller styrer i barnehage. I og med at yrkene er lovregulerte, må yrkesutøvere fra andre stater ha en yrkesgodkjenning før de kan ansettes i fast stilling som lærer i skolen, eller pedagogisk leder eller styrer i barnehage. Fra 1. januar 2023 er Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) godkjenningmyndighet for disse yrkene.

Kravet til yrkesgodkjenning gjelder for de som skal ansettes fast i skole eller barnehage i et av de lovregulerte yrkene. Ukrainere eller andre som kommer til Norge, trenger ikke godkjenning for å jobbe midlertidig eller som vikar i barnehager, grunnskolen og videregående skole. Dette følger av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3, opplæringsloven § 10-6 og privatskoleloven § 4-2 andre ledd. Etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 kan kommunen innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år om gangen, dersom barnehageeieren søker om det. Det er et krav om at stillingen skal være offentlig utlyst og det ikke har meldt seg noen kvalifisert søker.

Etter opplæringsloven § 10-6 kan det ansettes lærere midlertidig som ikke oppfyller kompetansekravene etter § 10-1, dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene for ansettelse. Ansettelsen kan ikke være lenger enn til og med 31. juli, men det kan avtales kortere tilsetningsperiode. Det er også et krav etter § 10-4 om at stillinger skal utlyses, med unntak for stillinger som er ledige i mindre enn seks måneder. Etter privatskoleloven § 4-2 andre ledd gjelder opplæringsloven § 10-6 om midlertidig tilsetting tilsvarende. Kravene til utlysning gjelder imidlertid ikke for privatskoler.

Ifølge arbeidsmiljøloven § 14-9 er hovedregelen at en arbeidstaker skal ansettes fast. Det kan gjøres unntak fra reglene ved midlertidig ansettelse. Det er krav til når midlertidig ansettelse kan benyttes.

Det er ikke kvalifikasjonskrav til den som for eksempel skal arbeide som assistent i barnehage eller skole. Opplæringsloven § 10-11 gir skolen adgang til å ansette personale til å hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning.

Det følger av barnehageloven § 30 og opplæringsloven § 10-9 at den som skal tilsettes fast eller midlertidig i barnehage, i grunnskole, i videregående skole, i musikk- og kulturskolen, i skolefritidsordningen eller for å gi leksehjelp, må legge frem en barneomsorgsattest. Dette er en politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige. Kravet til politiattest vil for eksempel gjelde faste eller midlertidig ansatte assistenter, styrer eller pedagogiske ledere i barnehage, og lærere. Også lærlinger og andre som gjennom utdanning er i et ansettelsesforhold med barnehagen eller skolen, og som mottar lønn for arbeidet, vil være omfattet av kravet til politiattest. Andre som er direkte ansatt av barnehagen eller skolen, vil også være omfattet.

Det vises til omtalen av reglene om krav til politiattest i punkt 8.1.

11.2.6.2 Pedagog- og bemanningsnorm i barnehager og lærertetthet i skoler

Departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon, jf. barnehageloven §§ 24 tredje ledd og 25 andre ledd. Det fremgår av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 første ledd at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning. Det fremgår videre av § 1 andre ledd at barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Ifølge forskriften § 2 kan det gis midlertidig dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning for inntil ett år om gangen dersom særlige hensyn tilsier det og barnehageeier søker om dispensasjon.

Det følger av barnehageloven § 26 første ledd at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det fremgår videre av § 26 andre ledd at barnehagen skal ha minst én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Ifølge bestemmelsens tredje ledd kan kommunen gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det.

I forskrift til opplæringsloven § 14A-1, jf. opplæringsloven § 8-3, er det krav til forholdstall mellom lærere og elever på skolenivå. Det følger av forskriften § 14A-1 første ledd at forholdet mellom antall lærere og elever i ordinær undervisning maksimalt skal være 15 elever per lærer på 1.-4. trinn, 20 elever per lærer på 5.-7. trinn og 20 elever per lærer på 8.-10. trinn.

11.2.6.3 *Krav om norskerferdigheter for å bli ansatt i barnehage*

Det følger av barnehageloven §§ 27 og 28 at det er krav om norskerferdigheter for å bli fast eller midlertidig ansatt i barnehage. Kravet gjelder ikke for personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk. Kravet gjelder heller ikke for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk.

Etter barnehageloven § 27 stilles det krav om norskerferdigheter for å bli ansatt i barnehage. For å bli fast eller midlertidig ansatt i barnehage må personer med et annet førstespråk enn norsk eller samisk ha avlagt en norskprøve og ha oppnådd nivå A2 på delprøven i skriftlig fremstilling og nivå B1 på delprøvene i leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon. Nivåene A2 og B1 skal tilsvare nivåene beskrevet i Det felles europeiske rammeverket for språk. For en nærmere omtale av norskprøven og hva de ulike nivåene i Det felles europeiske rammeverket for språk betyr, se nettsiden til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir).

Det følger av § 27 tredje ledd at dersom det er pedagogisk forsvarlig, kan barnehageeieren ansette personer som ikke oppfyller kravet til norskprøve. Hva som ligger i pedagogisk forsvarlig, er nærmere omtalt i merknaden til paragrafen i Prop. 170 L (2016–2017). I forsvarlighetsvurderingen må barnehageeieren blant annet vurdere det norskspråklige nivået til de som allerede er ansatt i barnehagen, og barnegruppens behov for ansatte med gode norskerferdigheter. Dersom store deler av personalgruppen behersker norsk på et høyt nivå, og store deler av barnegruppen har god norskspråklig utvikling, tilsier dette at det kan være pedagogisk forsvarlig å ansette en søker som ikke oppfyller kravet om norskprøve. Det kan også være pedagogisk forsvarlig å ansette en søker uten norskprøve hvis søkeren deltar på tiltak eller barnehageeieren selv setter i gang tiltak som innen rimelig tid vil heve søkerens norskerferdigheter.

Av barnehageloven § 28 følger det at for å bli fast eller midlertidig ansatt som styrer eller pedagogisk leder må personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner dokumentere norskerferdigheter. I forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 andre og tredje ledd er det gitt hjemmel for å dispensere fra dette kravet:

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra kravet om norskerferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer

eller pedagogisk leder, dersom barnehageeier søker om det, stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker. Dispensasjon gjelder den personen det søkes dispensasjon for og til en bestemt stilling i en bestemt barnehage.

11.2.6.4 *Yrkesgodkjenning som lærer i skolen eller pedagogisk leder eller styrer i barnehage*

Yrkeskvalifikasjonsloven og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner gjennomfører Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsdirektivet). Loven og forskriften gjelder for personer fra EØS-området og Sveits som vil utøve et lovregulert yrke i Norge, og som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner eller fått disse godkjent i en annen EØS-stat eller Sveits. Direktivet har flere prosessregler om yrkesgodkjenning for søkere fra EØS. Direktivet gjelder i utgangspunktet bare for EØS-borgere.

Yrkeskvalifikasjonsloven gjelder for alle regulerte yrker, unntatt for helsepersonell- og dyrehelsepersonellyrker og yrker innenfor jernbane, sjø- og luftfart. Loven gjelder med andre ord for yrkesgodkjenning av pedagogisk leder og styrer i barnehage, og lærer i skolen.

Yrkeskvalifikasjonsloven ble endret med virkning fra 1. januar 2022, slik at enkelte av prinsippene i loven også kan brukes for søkere fra tredjeland med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Dette gjelder blant annet godkjenningsprinsippet. Det betyr at ved behandling av en søknad om yrkesgodkjenning skal godkjenningsmyndigheten legge vekt på de helhetlige yrkeskvalifikasjonene. Det vil si at også eventuelle tilleggskurs, yrkeserfaring og livslang læring skal tillegges vekt, ikke bare den formelle utdanningen. Hvis summen av de helhetlige yrkeskvalifikasjonene ikke er vesentlig forskjellig fra kravene i Norge, bør det i utgangspunktet gis godkjenning. Etter loven er det en mulighet å pålegge yrkesutøveren utlikningstiltak dersom det er vesentlige forskjeller mellom yrkeskvalifikasjonen vedkommende har, og det som kreves i Norge. Loven stiller ikke krav om at det skal tilbys utlikningstiltak for tredjelandsborgere.

Endringene i loven kan gjøre det enklere å behandle søknader om yrkesgodkjenning av lærere i skolen og pedagogiske ledere og styrere i barnehage med yrkeskvalifikasjoner fra Ukraina. Loven og yrkeskvalifikasjonsdirektivet setter krav til hvilken dokumentasjon godkjenningsmyndig-

heten kan be om. Dokumentasjonen kan være et kvalifikasjonsbevis (for eksempel vitnemål, lisens, sertifikat, godkjenning, autorisasjon, bevilling) eller en bekreftelse fra en godkjenningsmyndighet i en annen stat om at vedkommende har utøvd yrket. Loven forutsetter at det er et administrativt samarbeid mellom godkjenningsmyndighetene i EØS. Det er ikke tilsvarende krav til samarbeid utenfor EØS.

Videre er det flere lovregulerte yrker som har krav til at yrkesutøvere har nødvendige språkkunnskaper i norsk før vedkommende kan utøve yrket. Norsk-kunnskapene kan tilegnes etter at vedkommende har fått yrkesgodkjenning, men må tilegnes før vedkommende kan starte å utøve yrket.

Yrkeskvalifikasjonsloven er en fullmaktslov. Mer detaljerte regler for yrkesgodkjenning finnes i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.

Det er Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse som er godkjenningsmyndighet for lærere i skolen og pedagogisk leder og styrer i barnehage.

11.3 Forslaget i høringsnotatet

11.3.1 Opplæringsloven

Departementet foreslo

- å videreføre utvidelsen av den absolutte fristen for når retten til fullverdig opplæring skal oppfylles, fra én til tre måneder, jf. § 2-1 andre ledd andre punktum. Kravet om at retten skal oppfylles så raskt som mulig, ble ikke foreslått endret.
- å videreføre hjemmelen 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.
- å videreføre unntak fra kravet til elevens eller foresattes samtykke for at særskilt opplærings tilbud 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 vurderte at det ikke var behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven på daværende tidspunkt, men presiserte at dette vil bli vurdert fortløpende og særlig opp mot et høyt

scenario med 80 000 til 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2023.

11.3.2 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. Departementet foreslo også å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om midlertidig tilskudd til drift av slike barnehager og barnehageplasser.

Departementet vurderte at det ikke var behov for ytterligere tilpasninger i barnehageloven på daværende tidspunkt, men presiserte at dette vil bli vurdert fortløpende og særlig opp mot et høyt scenario med 80 000 til 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2023.

11.3.3 Krav som gjelder ansatte i skoler og barnehager

Departementet foreslo ikke tilpasninger i kvalifikasjonskravene, bemanningsnorm, krav om norskerfardigheter eller i reglene om yrkesgodkjenning. Departementet presiserte samtidig at behovet for tilpasninger i disse reglene vil bli vurdert fortløpende, og særlig opp mot et høyt scenario med 80 000 til 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2023.

11.4 Høringsinstansenes syn

11.4.1 Opplæringsloven

Departementets forslag om å videreføre de midlertidige tilpasningene i opplæringsloven har motatt støtte fra de få høringsinstansene som har uttalt seg om dette. De som støtter forslaget er *Oslo kommune*, *Skien kommune*, *Viken fylkeskommune* og *KS*. Unntaket er *Barneombudet*, som er kritiske til å videreføre de midlertidige reglene. De savner generelt en grundigere vurdering og vektlegging av hensynet til barnets beste, herunder konsekvensene for barna det gjelder.

Departementet ba om høringsinstansenes syn på behovet for å innføre midlertidige tilpasninger i regelverket for den videregående opplæringen. Det er ni høringsinstanser som har uttalt seg om dette.

Viken fylkeskommune mener at det per i dag ikke er nødvendig med tilpasninger i regelverket, og understreker betydningen av å likebehandle alle nyankomne. Det er uheldig dersom

ungdom opplever forskjellsbehandling enten i form av at noen forfordes eller at noen får opplæring som ikke gir samme muligheter for kvalifisering. Det vises til et eksempel om at det kan lempes på kravene til å få opplæring etter opplæringsloven § 4A-3.

Frelsesarmeen, Barneombudet og Utdanningsforbundet er bekymret over at mange ikke har noe skoletilbud over en lang periode. Det bes om at departementet tar grep for at flere barn skal få et tilbud, eventuelt vurderer endringer i regelverket for å styrke unges rett til videregående opplæring. *Lier kommune* uttaler at mange flyktninger fra Ukraina mellom 14 og 24 år faller mellom to stoler og at opptaksreglene for videregående skole burde bli mer fleksible. *Agder fylkeskommune* anbefaler at regelverket og retten til rask oppstart i videregående opplæring tydeliggjøres slik at rettighetene til de unge ivaretas, at det blir større likebehandling nasjonalt og at en ikke risikerer at unge som skal begynne i videregående skole går i flere måneder uten å komme i gang med opplæring og et sosialt liv med jevngamle. *Drammen kommune* ber om at fylkeskommuner gis plikt til å ta inn bosatte 16- og 17-årige flyktninger/minoritetsspråklige elever i videregående opplæring mellom søknadsfristen og frem til oppstart.

KS peker på at selv om integreringstilskudd og andre særskilte tilskudd skal dekke kommunesektorens kostnader til integrering, er ikke tilskuddene alltid tilstrekkelige til å dekke alle kostnader for tjenester til nyankomne. Eksempelvis er tilbud om innførings- eller kombinasjonsklasser for elever i videregående skole ikke finansiert gjennom etablerte ordninger.

Nordland fylkeskommune viser til at inntaket i videregående opplæring gjennomføres en gang i året. Det innebærer at dersom en ukrainsk flyktning mellom 16 og 18 år søker om et skoletilbud etter fristen for opptak vil vedkommende risikere å stå uten tilbud. Det fremheves at flere aktører har gode fjernundervisningstilbud, som for eksempel NAFO, som tilbyr tospråklig støtte og opplæring på ukrainsk og norsk. *Nordland fylkeskommune* etterlyser også en vurdering av om det er nødvendig med unntak for gjeldende lovbestemmelser når det gjelder retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne.

11.4.2 Barnehageloven

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å videreføre forskriftshjemlene om midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd

ved etablering av barnehager og barnehageplasser. *Oslo kommune* og *Skien kommune* støtter forslaget uten nærmere kommentarer. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* påpeker at barna så raskt som mulig bør få tilbud i ordinære barnehager for å sikre sosial integrering, og språk- og norsktrening sammen med barn med lengre botid. *IMDi* uttaler videre at det er en fordel om deler av barnehagens personale behersker både ukrainsk og norsk.

Volda kommune foreslår endringer i kravene til selvstendig rettssubjekt i barnehageloven for å kunne øke antallet barnehageplasser. Kommunen uttaler at studentsamskipnaden i kommunen eier og driver en privat barnehage, men siden de har valgt å ikke gjøre om barnehagen til selvstendig rettssubjekt, kan de ikke ha mer enn 30 barn i barnehagen. Kommunen uttaler at samskipnaden har nok areal til å ta inn flere barn, men at det krever dispensasjon fra lovkravet.

11.4.3 Krav som gjelder ansatte i skoler og barnehager

Det er kun *Skien kommune* som har uttalt seg om vurderingene av behovet for endringer i kravene om ansatte i skole og barnehage. Denne kommunen uttaler at det uavhengig av situasjonen med fordrevne fra Ukraina er krevende å rekruttere personale med kompetanse underveis i barnehage- og skoleåret, og mener det bør vurderes tilpasninger knyttet til kompetansekravene i en situasjon der ankomsttallene øker betraktelig. Denne kommunen viser til at det bør vurderes særskilt om det kan gis midlertidig dispensasjon om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, noe som for eksempel kan løses ved at tilbud om stilling forutsetter at søknad om godkjenning er sendt, og at tilsetningen skjer på vilkår om endelig godkjenning. *Skien kommune* støtter videre at dispensasjonsadgangen fra norm om pedagogisk bemanning er tilstrekkelig vid til at den kan benyttes ved behov.

11.5 Departementets vurdering

11.5.1 Videreføring av midlertidige tilpasninger i opplæringsloven

11.5.1.1 Den absolutte fristen for å gi et fullverdig opplæringstilbud i grunnskolen

Departementet foreslår å videreføre endringen av fristen for når retten til et fullverdig opplæringstilbud senest skal oppfylles, fra en til tre

måneder, jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd andre punktum. Forslaget har mottatt bred støtte under høringen.

Erfaringene etter at tremånedersfristen ble innført indikerer at kommunene i all hovedsak gir ukrainske barn opplæring innen fire uker etter ankomst, jf. STAF-rapporteringen uke 6. Enkelte kommuner rapporterer imidlertid at de bruker mellom 4 og 12 uker på å gi et opplæringstilbud. Departementet mener dette illustrerer at situasjonen varierer fra kommune til kommune, og at det er et reelt behov for å videreføre forlengelsen av den absolutte fristen for å gi et fullverdig opplæringstilbud. Siden situasjonen fremdeles er uforutsigbar, anbefaler departementet at den midlertidige tremånedersfristen videreføres. Utvidelsen av fristen gir kommunene et handlingsrom. Dette er særlig viktig dersom det skulle oppstå en situasjon der ankomstallene øker dramatisk.

Det er viktig at barn som kommer til Norge, raskt får et opplæringstilbud, slik at de ikke får store avbrudd i skolegangen sin. For mange av barna som har vært på flukt, og som nå har kommet til et nytt land, vil det være viktig å komme i gang med dagligdagse rutiner som skolegang, ta del i et barnefellesskap og møte trygge voksne. Det har også mye å si for det enkelte barnet og for samfunnet at barna raskt får mulighet til å bli inkludert og integrert.

Retten til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1 gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Som utgangspunkt kan det legges til grunn at det er sannsynlig at de fleste fordrevne ukrainske barna som kommer, skal være i Norge i mer enn tre måneder. I de aller fleste tilfeller vil barn som kommer til Norge fra Ukraina nå, derfor ha rett til grunnskoleopplæring.

Departementet vil understreke at selv om fristen på tre måneder videreføres, skal opplæringen fortsatt 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, og et fullverdig tilbud må være på plass innen den absolutte fristen. Fristreglene gir dermed den eller de kommunene barnet befinner seg i den første tiden etter ankomst til Norge, noe fleksibilitet til å få på plass et fullverdig opplæringstilbud. Reglene skal altså ikke forstås slik at kommunene har tre måneder på seg før de gir barna opplæ-

ring; 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 at en absolutt frist på én måned for å gi et fullverdig tilbud, ikke er tilpasset en situasjon der det på kort tid kan komme et meget stort antall barn i opplæringspliktig alder fra Ukraina til Norge. Det vil kunne være umulig for enkelte kommuner å oppfylle regelverket i en situasjon med enda større ankomster av barn. Det er etter departementets syn urealistisk å forvente at alle kommuner kan stille med et fullverdig opplæringstilbud i tråd med opplæringsloven innen én måned uavhengig av hvor mange barn som kommer til kommunen. Denne problemstillingen ble drøftet i Prop. 79 L (2016–2017) punkt 3, da departementet foreslo å innføre fristen på én måned. Departementet vurderte den gangen at en frist på én måned ville være nok tid til å oppfylle retten til et fullverdig opplæringstilbud selv om antallet asylsøkere til Norge skulle øke. Fristen på en måned skulle ta høyde for at det kommer flere asylsøkere enn vanlig. Da fristen ble innført, ble det imidlertid ikke tatt høyde for et så høyt ankomsttall av barn og unge som vi står overfor nå, og departementet antar at presset på kommunene vil kunne bli langt større enn det man kunne se for seg da fristen på en måned ble innført. Departementet mener derfor at det fremstår som nødvendig og hensiktsmessig å forlenge den midlertidige endringen av den absolutte fristen fra en til tre måneder i den nåværende situasjonen.

Fristen 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. Det er altså ikke slik at en kommune kan la være å gi opplæring fordi det er sannsynlig at et barn skal være i den aktuelle kommunen i mindre enn tre måneder. Ved flytting vil kommunen barnet flytter til, kunne være forpliktet til å tilby fullverdig opplæring fra dag én. Departementet foreslår ikke endringer i dette, og viser til at det ville være uheldig dersom nye frister ved flytting skulle føre til opphold i undervisningen. Som nevnt i punkt 11.2.1 har

barn også rett til opplæring på grunnskolenivå etter Grunnloven og FNs barnekonvensjon.

Når det gjelder fristutvidelsen og forholdet til barnekonvensjonen, viser departementet til vurderingene i Prop. 107 L (2021–2022) punkt 9.5.1.2.

11.5.1.2 *Hjemmel for å gi forskrift om ytterligere fristforlengelse*

Departementet foreslår å videreføre hjemmelen for å gi forskrift om ytterligere fristforlengelse, jf. § 2-1 andre ledd siste punktum. Forslaget har mottatt bred støtte under høringen.

Departementet mener at utvidelsen av fristen fra én til tre måneder i et lavt scenario hvor det ankommer 10 000 til 20 000 mennesker, eller i et mellomscenario hvor det ankommer 30 000 til 50 000 fortsatt vil gi kommunene tilstrekkelig fleksibilitet, og at hensynet til barnets beste tilsier at det bør utvises forsiktighet med å utvide fristen lenger enn absolutt nødvendig. Det er per uke 6 ingen kommuner som rapporterer at de ikke greier å overholde fristen på tre måneder, jf. STAF-rapporten.

På den annen side er det ingen som vet hvor lenge krigen vil vare, og det er vanskelig å anslå hvor mange barn som vil komme til Norge, og hvordan ankomstene vil fordele seg. Departementet kan ikke se bort fra at kommunene i et høyt scenario hvor anslaget er at det kan komme 80 000 til 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2023 vil kunne komme i en situasjon der tremånedersfristen ikke vil gi tilstrekkelig tid til å få på plass et fullverdig opplæringstilbud for nyankomne elever, for eksempel i forbindelse med at barn flytter mellom mottaks- og bosettingskommuner. Departementet foreslår derfor å videreføre hjemmelen til å gi midlertidig forskrift om forlengelse av tremånedersfristen dersom det er nødvendig fordi det kommer svært mange fordrevne barn fra Ukraina. Departementet understreker at tremånedersfristen tar høyde for et høyt antall fordrevne, og at det derfor kun vil være aktuelt å benytte forskriftshjemmelen i helt ekstraordinære situasjoner. Terskelen for bruk av forskriftshjemmelen skal fortsatt være høy, og selv om den absolutte fristen gjennom forskrift utvides utover tre måneder, vil regelen om at opplæringen skal starte så raskt som mulig, fortsatt gjelde. Det betyr at kommunene må gi elevene et fullverdig opplæringstilbud så raskt som mulig selv om den absolutte fristen forlenges.

Forskriftshjemmelen gir en generell adgang til å gjøre unntak fra alle rettigheter og krav som inngår i et fullverdig opplæringstilbud. Slikt unntak

kan gjelde en eller flere konkrete rettigheter, eller alle. Det kan være vanskelig å på forhånd anslå hvilke deler av de elementene som inngår i et fullverdig opplæringstilbud, som kan nødvendiggjøre at kommunen eventuelt må benytte en slik utvidet frist.

Departementet understreker at ved en eventuell bruk av den midlertidige forskriftshjemmelen må det gjøres en vurdering av den fristforlengelsen som foreslås og forholdet til barnekonvensjonen.

11.5.1.3 *Unntak fra kravet om samtykke for særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever (innføringstilbud)*

Departementet foreslår 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. Forslaget har mottatt bred støtte under høringen.

STAF-rapporteringen for uke 45 viser at bruken av innføringstilbud er stabilt i kommuner som har barn i mottaksfase. I kommuner uten barn i mottaksfase, er bruken av innføringstilbud noe synkende. Her har det vært en økning i antall kommuner som benytter en kombinasjon av ordinære klasser og innføringstilbud. Tallene indikerer etter departementets syn at det er behov for fleksibilitet i hvordan kommunene organiserer opplæringen i ankomstfasen.

Departementet mener at innføringstilbud er godt egnet for nyankomne elever. Departementet foreslår å forlenge det midlertidige unntaket fra kravet til samtykke for innføringstilbud i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Dette innebærer at særskilt organisert tilbud for nyankomne i egne grupper, klasser eller skoler kan gjøres obligatorisk. Dette gir fleksibilitet og forutberegnelighet for kommunene. Det vil kunne bli utfordrende og ressurskrevende for kommunene dersom det kommer mange nye barn til kommunen og disse skal få opplæring i ulike klasser og skoler. Hver elev vil uansett måtte gis særskilt språkopplæring og vil kunne ha utfordringer med å følge ordinær opplæring på norsk. I tillegg er det ikke samme muligheter til å gjøre unntak fra læreplanverket dersom elevene ikke går i innføringstilbud.

Vedtak om opplæring i et innføringstilbud kan bare fattes dersom det regnes for å være det beste for eleven. Departementet foreslår fortsatt ikke å endre på dette. Kommunen og fylkeskommunen må derfor vurdere elevens beste før det treffes vedtak om at en elev skal få opplæringen sin i et

innføringstilbud. Hensynet til integrering skal veie tungt dersom eleven allerede har bodd i Norge en stund. I vurderingen skal det også legges vekt på elevens muligheter til å få utbytte av opplæringen dersom eleven ikke går i innføringstilbud. Vurderingen av elevens beste må fremgå av vedtaket om opplæring i innføringstilbud, jf. Prop. 84 L (2011–2012) punkt 9.1 merknaden til § 2-8. For å kunne ivareta elevens beste er det viktig at eleven får nødvendig informasjon og mulighet til å si sin mening.

Departementet foreslår ikke endringer i at elever bare skal gå i innføringstilbud frem til de kan godt nok norsk til å følge ordinær opplæring, og at det bare kan fattes vedtak om innføringstilbud for den enkelte eleven for ett år om gangen. At vedtak bare kan gjøres for ett år om gangen, innebærer at kommunen må vurdere på nytt hva som er til beste for eleven etter ett år i innføringstilbudet, jf. Prop. 84 L (2011–2012) punkt 9.1 i merknaden til § 2-8.

Unntaket fra kravet til samtykke skal fortsatt bare gjelde i tilfeller der slik opplæring er nødvendig for at kommunen/fylkeskommunen skal kunne gi nyankomne elever et forsvarlig opplæringstilbud i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina.

11.5.2 Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven

11.5.2.1 *Grunnleggende hensyn av betydning for behovet justering av regelverket*

Utover de skranker Grunnloven og folkeretten setter, er departementets klare utgangspunkt at det bør søkes løsninger som ikke forskjellsbehandler barn og unge når det gjelder de rettigheter og plikter som følger av opplæringsloven og barnehageloven. Hensynet til likebehandling av barn og unge veier tungt i denne vurderingen.

Hvordan krigen i Ukraina vil utvikle seg, er fremdeles usikkert. Det samme gjelder hvor mange barn som vil komme til Norge på grunn av krigen, og hvor lenge de vil oppholde seg i landet. Departementet legger derfor til grunn at antallet ukrainske fordrevne vil fortsette å stige så lenge krigshandlingene pågår. Per i dag ser det ut til at antallet som kommer månedlig holder seg relativt stabilt. Dette kan imidlertid endre seg, avhengig av hvordan krigen utvikler seg. Det er derfor vanskelig for kommunene å planlegge for hvor mange skoleplasser det vil bli behov for. Det er viktig at barn som får midlertidig kollektiv beskyttelse, kan leve fullverdige og

gode liv i tiden de er i Norge, og får gå på skole og i barnehage.

Departementet har som utgangspunkt at de ordinære reglene bør gjelde så langt som mulig, også i ekstraordinære situasjoner. På en del steder er regelverket for opplæring fleksibelt og åpent for tilpasninger. I tillegg innebærer de midlertidige tilpasningene at regelverket, særlig for grunnskolen, er ytterligere fleksibelt og åpent for tilpasninger som følge av utviklingen i Ukraina.

11.5.2.2 *Grunnskoleopplæring mv*

Departementet har i lys av ovennevnte hensyn vurdert behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven ved siden av de tre midlertidige tilpasningene som foreslås videreført.

Departementet viser til den midlertidige forskriftshjemmelen for å forlenge fristen dersom det er nødvendig i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina, jf. § 2-1 andre ledd tredje punktum. Forskriftshjemmelen er ennå ikke tatt i bruk. Forskriftshjemmelen gir en generell adgang til å gjøre unntak fra alle rettigheter og krav som inngår i et fullverdig opplæringstilbud. Slikt unntak kan gjelde en eller flere konkrete rettigheter, eller alle. Det kan være vanskelig å på forhånd anslå hvilke deler av de elementene som inngår i et fullverdig opplæringstilbud, som kan nødvendiggjøre at kommunen eventuelt må benytte en slik utvidet frist. Departementet vil understreke at dersom forskriftshjemmelen tas i bruk, skal opplæringen fortsatt starte så raskt som mulig.

STAF-spørringene viser at kommunene har størst utfordringer knyttet til mangel på personell og mangel på personell med riktig kompetanse. Dette er utfordringer som vil øke med antallet ankomster. Mangel på personell og personell med riktig kompetanse vil kunne ha innvirkning på evnen til å tilby et fullverdig opplæringstilbud og eksempelvis evnen til å innfri retten til spesialundervisning. Forskriftshjemmelen tar høyde for at det kan komme svært mange fordrevne fra Ukraina. Departementet foreslår derfor ikke å gjøre ytterligere unntak fra enkelte rettigheter og krav i opplæringsloven, men å videreføre hjemmelen til å gi en lengre frist til å gi et fullverdig opplæringstilbud dersom dette er nødvendig.

Dersom vi kommer i en situasjon der det blir behov for unntak fra opplæringslovens regler over tid, må det vurderes om det vil være mer hensiktsmessig med regler som tydeligere angir hvilke regler i opplæringsloven det kan gis unntak fra, jf. for eksempel innspillene fra Utdanningsdirektora-

tet omtalt over om blant annet reglene om leksehjelp, leirskole og fjernundervisning, og eventuelt hvilke regler i opplæringsloven det ikke kan gjøres unntak fra, enn å benytte forskriftshjemmelen for å utsette plikten til å gi fullverdig opplæring over lengre tid. Departementet vil fortløpende vurdere behovet for dette og eventuelle andre endringer, og eventuelt komme tilbake til dette.

Når det gjelder reguleringen av grunnskoleopplæringen i opplæringsforskriften vil departementet se på muligheten for å åpne for å gjøre unntak fra kravet til lærertetthet i § 14A-1 i forskrift til opplæringsloven, se nærmere nedenfor. Departementets vurdering er at det per i dag ikke fremstår å være nødvendig med andre endringer i disse forskriftsbestemmelsene. Departementet vil uansett fortløpende vurdere behovet for eventuelle forskriftsendringer og komme tilbake til dette.

11.5.2.3 Særlig om plikten til grunnskoleopplæring og fjernundervisning

I noen tilfeller kan det tenkes at personer som ankommer Norge, planlegger eller ønsker å reise ut av landet før det har gått tre måneder. Barn i opplæringspliktig alder som skal forlate Norge før det har gått tre måneder, har ikke plikt til opplæring i Norge.

Det kan også komme familier til Norge som av ulike grunner ikke ønsker at barna skal benytte seg av retten til opplæring, for eksempel fordi de planlegger å reise fra Norge kort tid etter at det har gått tre måneder, eller fordi de ønsker at barna skal følge et opplæringstilbud fra hjemlandet.

Tall og analyser fra By- og regionsforskningsinstituttet (NIBR)² indikerer at mange av flyktingene nå har et mer langsiktig perspektiv på oppholdet i Norge enn de som kom da krigshandlingene startet. I tillegg peker NIBR på at forskning viser at jo lengre flyktninger blir i landet de har flyktet til, jo mindre sannsynlig er det at de vil returnere til landet de dro fra.³ Dette innebærer at integreringshensynet vil gjøre seg gjeldende med stadig større tyngde, fordi stadig færre ukrainere ser på oppholdet i Norge som midlertidig. Dette henger også sammen med konflikten varighet.

Departementet har vurdert om barn og unge skal kunne følge både norsk og ukrainsk opplæ-

ring i tilfeller der de kan få et digitalt undervisningstilbud fra ukrainske myndigheter, for eksempel ved å følge digital fjernundervisning fra hjemskolen i Ukraina i enkelte fag.

Departementet vil understreke at de ukrainske barna som er i Norge, på samme måte som andre barn, både har en rett og en plikt til opplæring i norsk skole etter norske læreplaner. Departementet vil likevel vise til at selv om opplæringen skal følge norske læreplaner, kan det være deler av opplæringsmateriellet fra ukrainske myndigheter som det kan være aktuelt å bruke for eksempel i språkopplæring. Som ellers er det opp til skoleeiere og skoler å vurdere hvilke læringsressurser og arbeidsmåter de ønsker å bruke i opplæringen. Barn som ønsker å følge et opplæringstilbud digitalt fra Ukraina, kan gjøre dette frivillig i tillegg til opplæringstilbudet barnet får i Norge.

Dersom barn i opplæringspliktig alder skal følge et ukrainsk skoletilbud digitalt i stedet for å delta i opplæring etter opplæringsloven, må barnet få fritak fra opplæringsplikten i Norge. Det skal mye til for at et barn kan bli fritatt fra opplæringsplikten. Fritaksgrunnene er nærmere omtalt i punkt 11.2.2.2. Departementet er ikke kjent med at det har vært gitt fritak for opplæringsplikten etter § 2-1 andre ledd femte punktum tidligere. Det er imidlertid en hjemmel som kan benyttes, selv om terskelen er høy. Departementet vurderer derfor at det ikke er nødvendig å gjøre ytterligere tilpasninger i regelverket for å åpne for å gjøre unntak fra plikten til opplæring. Departementet vil vise til at det i de fleste tilfeller vil være til barnets beste å gå på skole i Norge, selv om oppholdet skal være kort.

11.5.2.4 Videregående opplæring for ungdom

Reglene om inntak til videregående opplæring for ungdom, som det er redegjort for i punkt 11.2.2.3, innebærer at ungdom som kommer til Norge etter at krigen i Ukraina brøt ut våren 2022, som utgangspunkt først vil ha rett til videregående opplæring etter søknad for skoleåret 2023–2024. Fylkeskommunen skal likevel ta hensyn til for sent innkomne søknader så langt mulig.

Regjeringen ønsker at ungdommer inkluderes i opplæring på vanlig måte, og at de raskt skal få et tilbud i videregående opplæring. Ungdommer har behov for å være med i opplæring slik at de kommer i kontakt med andre ungdommer, får mulighet til å lære og utvikle seg og får noe meningsfylt å fylle dagene med. Ungdommer må få anledning til å fortsette sin ungdomstid. For

² <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3029151>

³ <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3029151/2022-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ungdommer som har avsluttet grunnskoleopplæringen, vil videregående opplæring være den aktuelle arenaen for å lære norsk og bygge videre på ferdighetene i andre fag som de har med seg fra hjemlandet. For mange vil et tilbud i kombinasjonsklasse være aktuelt etter opplæringsloven § 4A-1. For mange vil også språkoppfølging og et innføringstilbud være aktuelt, jf. punkt 11.2.2.5. Elever med annet morsmål enn norsk eller samisk, har ved behov rett på særskilt språkoppfølging i videregående opplæring. Departementet vil vise til at fylkeskommunen er gitt stor frihet med hensyn til om den vil gi inntak til videregående opplæring for elever som søker etter søknadsfristen. Fylkeskommunen kan velge å gi et tilbud allerede fra inneværende skoleår, eller fra starten av påfølgende skoleår selv om søknaden er sendt etter fristen.

Utdanningsdirektoratet har gjennomført kartlegging av det tilbudet fylkeskommunene gir til fordrevne fra Ukraina i alderen 16 til 19 år. Flere fylkeskommuner opprettet egne tilbud allerede våren eller sommeren 2022. Noen ungdommer ble tatt inn i ordinær opplæring, noen i innføringstilbud og andre i ulike typer kurs i grunnleggende norsk med hospitering eller aktivitetstilbud i videregående. I starten av november 2022 hadde ca. halvparten av ungdommene som hadde fått innvilget kollektiv beskyttelse fått et tilbud. Det er store variasjoner mellom fylkeskommunene i hvilket tilbud som gis. I overkant av 200 av de totalt ca. 900 ungdommene som har mottatt et tilbud i videregående høsten 2022, er tatt inn i et ordinært videregående tilbud for ungdom. De øvrige 700 deltar i andre tilbud som for eksempel ulike innføringstilbud med en kombinasjon av norskopplæring og opplæring i fag eller videregående opplæring i kombinasjon med kompetansemål fra grunnskolen. I underkant av halvparten av fylkeskommunene opplyser at de har fortløpende inntak til videregående for denne gruppen.

De fleste fylkeskommunene kjenner til ungdom fra Ukraina som ikke deltar i et tilbud i videregående opplæring. De har likevel ikke tilgang til andre registre for å se om disse får et tilbud i kommunene eller på andre måter. Fylkeskommunene oppgir at ungdom ikke har søkt om inntak til videregående opplæring, ikke møtte til skolestart, følger digital opplæring fra Ukraina, har takket ja til tilbud i høyere utdanning fremfor et tilbud i videregående eller har flyttet tilbake til Ukraina som mulige forklaringer på at ungdom ikke deltar i videregående opplæring.

Fylkeskommunene er også spurt om kapasiteten til å gi et tilbud til flere ungdommer. Også her

er det store variasjoner mellom fylkene. Noen oppgir at de har god kapasitet, andre viser til utfordringer med plasser, tilgang på personale og kompetanse som de største utfordringene for å kunne gi et godt tilbud til ungdommene fra Ukraina. Dette gjelder både dersom det kommer anslagsvis like mange i 2023 som i 2022 og dersom det kommer langt flere.

Departementet er i dialog med fylkeskommunene for planlegging av tilbudet fremover. Utdanningsdirektoratet har igangsatt en rekke veilednings- og informasjonstiltak for å få flest mulig til å søke inntak i videregående opplæring til skoleåret 2023–2024 innen fristen og har dialog med kommuner og fylkeskommuner om dette. Kommunene er anmodet om å bosette et visst antall fordrevne i 2023. Disse tallene danner sammen med scenariene på ankomster fra utlendingsmyndighetene, et viktig utgangspunkt for fylkeskommunenes planlegging og dimensjonering.

Departementet viser til at fylkeskommunene har utvist stor fleksibilitet til å gi et tilbud raskt til ungdommer fra Ukraina, og legger til grunn at de vil gjøre dette også i tiden framover. Fylkeskommunene har handlingsrom mht. hvilket tilbud de gir, og dette vil de utnytte også dersom det kommer langt flere ungdommer enn i dag.

Når det gjelder behovet for justeringer i reglene om inntak til videregående opplæring, mener departementet først og fremst at andre tiltak enn regelverksendringer kan være aktuelle for å stimulere fylkeskommunene til å gi et raskt tilbud til elever frem til de får rett til videregående opplæring, og særlig et innføringstilbud. Slike tiltak blir fortløpende vurdert i dialog med fylkeskommunene. Departementet vil fortsatt ha dialog med fylkeskommunene i tiden fremover.

Det er ikke innført en tilsvarende beredskaps-hjemmel for videregående opplæring som for grunnskolen. Departementet vil fortløpende vurdere om det kan bli behov for en beredskapshjemmel knyttet til videregående opplæring. En eventuell beredskapshjemmel for videregående opplæring kan enten være generell eller knyttes opp mot konkrete regler i opplæringsloven. Mulige eksempler på regler man kan se nærmere på i den forbindelse, kan for eksempel være å åpne for å bruke fjernundervisning i hele fag eller større deler av opplæringen, åpne for å gi elever med behov for tilgang til verksteder eller øvingslokaler prioritet for et stedlig tilbud på skolen fremfor andre elever, åpne for unntak fra rett til inntak til ett av tre alternative utdanningsprogram de har søkt på, eller å utvide adgangen til å gi opplæring etter § 4A-3 (fjerne kravet om særlige grunner). Flere hørings-

instanser uttrykker at en slik hjemmel kan bli aktuell, for eksempel i et høyt scenario hvor det kan komme 80 000 til 120 000 fordrevne fra Ukraina. Uavhengig av hva det måtte være behov for på det nåværende tidspunktet, vil departementet fortløpende vurdere behovet for endringer i de delene av opplæringsloven med forskrifter som gjelder videregående opplæring og eventuelt komme tilbake til dette. Departementet mener i utgangspunktet at reglene som direkte berører retten til et forsvarlig utbytte av opplæringen og retten til et trygt og godt skolemiljø ikke bør endres, noe som også er i tråd med anbefalingen fra Utdanningsdirektoratet.

Innholdet i den videregående opplæringen er detaljert regulert, særlig i forskrift, og omfatter blant annet regler om fag- og tidsfordeling, generelle regler om vurdering, fraværsgrense, undervisningsvurdering, eksamen, regler om fag-/svenneprøve og kompetanseprøve, samt regler om formidling til læreplass. Departementets vurdering er at det per i dag ikke fremstår å være nødvendig med endringer i disse forskriftsbestemmelsene, men at det vil vurderes fortløpende hvis situasjonen skulle tilsi det.

11.5.2.5 Retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

For mange av de voksne som kommer til Norge som følge av krigen i Ukraina, vil grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne kunne være aktuelt.

Departementet vurderer i utgangspunktet at dagens regler gir handlingsrom med hensyn til inntak til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne, og at det derfor ikke er behov for å gjøre justeringer i reglene. Uavhengig av hva det måtte være behov for på det nåværende tidspunktet, vil departementet fortløpende vurdere behovet for endringer i de delene av opplæringsloven med forskrifter som gjelder retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne og eventuelt komme tilbake til dette.

Voksne vil ha rett til å delta i introduksjonsprogram og opplæring i norsk etter integreringsloven. Som del av programmet kan de få grunnskoleopplæring eller videregående opplæring for voksne og samtidig få utbetalt introduksjonsstønad avgrenset i tid etter bestemmelsene om varigheten av introduksjonsprogrammet.

Det er gitt egne midlertidige regler i integreringsloven kapittel 6A. Se nærmere om justeringer i introduksjonsprogrammet for fordrevne fra Ukraina punkt 9.4.4 ovenfor og i Prop. 107 L (2021–2022) punkt 7.5.4.

11.5.2.6 Særskilt språkopplæring, spesialundervisning mv.

Når elevene er i gang med opplæringen, skal det etter departementets vurdering mye til for å innskrenke elevenes kvalitative og kvantitative rettigheter etter opplæringsloven. Også av hensyn til likebehandling ser departementet det i utgangspunktet som lite aktuelt å gjøre endringer i nyankomne elevers rettigheter etter at de har startet på skolen.

Etter gjeldende rett har elever som får særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 (grunnskolen) eller § 3-12 (videregående skole), om nødvendig rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Slik opplæring kan i en overgangsperiode være nødvendig for nyankomne og andre minoritets elever som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen. Eventuell videre opplæring i morsmålet, etter at elevene er i stand til å følge undervisning på norsk, vil være foreldrenes eller den enkeltes ansvar.

Kravet om rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring kan imidlertid være utfordrende å gjennomføre selv etter tre måneder, fordi det avhenger av tilgang på lærere, som ofte er utenfor kommunenes kontroll. Departementet viser til fleksibiliteten som ligger i reglene i dag. Når morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ikke kan gis av egnet undervisningspersonale, skal kommunen så langt som mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til elevene. Det er ikke omtalt i proposisjonen til loven hva som menes med «anna opplæring». I NOU 2019: 23 punkt 35.2.2 er det lagt til grunn at det for eksempel kan være fjernundervisning eller intensivundervisning i kortere perioder. Dette betyr at personale med rett kompetanse (språk mv.) vil kunne nå ut til flere elever enn i en klassisk undervisningssituasjon, for eksempel ved at deler av undervisningen kan gis som fjernundervisning til flere klasserom samtidig. Departementet vurderer at dagens regler gir god fleksibilitet.

Departementet vil videre vise til at det i Prop. 78 S (2021–2022) ble foreslått tiltak for å støtte kommunene med å ta imot nyankomne elever, herunder til å gi morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Stortinget har bevilget 10 millioner kroner til utvikling av digitale ressurser på ukrainsk (og russisk ved behov) og utvikling av fjernundervisning. Stortinget har også bevilget 40 millioner kroner til en tilskuddsordning for oversettelse og utvikling av pedagogisk barnehagemat

teriell og læremidler, hovedsakelig på ukrainsk, men også på russisk.

Etter opplæringsloven § 5-1 har elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. De etterfølgende paragrafene gir regler om sakkyndig vurdering, saksbehandling i forbindelse med vedtak, pedagogisk-psykologisk tjeneste mv. Departementet foreslår, i tråd med Utdanningsdirektoratets anbefaling, å i utgangspunktet ikke gjøre endringer i disse reglene på nåværende tidspunkt, da de knytter seg til forsvarlig utbytte av opplæringen og skolemiljø. Retten til spesialundervisning, inkludert sakkyndig vurdering, kan bli problematisk, på grunn av kapasitet og språklige utfordringer. Slik departementet ser det, må kommunene vurdere om det er mulig å øke kapasiteten, og ellers gjøre gode prioriteringer av elevenes behov dersom det blir kapasitetsutfordringer for PPT eller skolen fordi det kommer et stort antall barn og unge. Uavhengig av hva det måtte være behov for på det nåværende tidspunktet, vil departementet fortløpende vurdere behovet for endringer i de delene av opplæringsloven med forskrifter som gjelder særskilt språkopplæring og spesialundervisning og eventuelt komme tilbake til dette.

11.5.3 Videreføre midlertidige tilpasninger i barnehageloven

Departementet foreslår å videreføre den midlertidige bestemmelsen i barnehageloven § 14 fjerde ledd om at 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 foreslår også å videreføre bestemmelsen i barnehageloven § 19 tredje ledd om at departementet kan gi forskrift om midlertidig tilskudd til drift av barnehager og barnehageplasser som er godkjent etter § 14 fjerde ledd. Høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget om å videreføre forskriftshjemlene.

Barnehageloven § 16 regulerer retten til barnehageplass. Barnet har rett til plass i den kommunen barnet er «bosatt», jf. § 16 tredje ledd. Nyankomne personer regnes som bosatt når det er fattet vedtak om oppholdstillatelse og vedkommende er varig bosatt i en kommune. Det er viktig at kommunene legger til rette for at barn med rett til barnehageplass, mottar et barnehage-

tilbud innen rimelig tid etter bosetting. Fravær av barnehagetilbud vil forsinke muligheten til deltakelse i introduksjonsprogram og arbeidsliv for de aller fleste foreldrene til barn i denne gruppen, og også frata barnet en sentral arena for inkludering og sosial aktivitet. Barnehage er viktig for barn i en vanskelig livssituasjon; her kan de delta i et barnefelleskap, utvikle sine språkferdigheter, møte trygge voksne og oppleve stabilitet.

Kommunen kan ved godkjenning av barnehager sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid, jf. barnehageloven § 14. Det kan ikke settes andre vilkår enn dette, og kommunen kan derfor ikke godkjenne en privat barnehage med tidsbegrensning. De midlertidige forskriftshjemlene i barnehageloven §§ 14 og 19 ble innført for å gjøre det mulig for kommunene å raskt etablere barnehageplasser til fordrevne barn fra Ukraina, se Prop. 107 L (2021–2022) kapittel 9.5.2.1. Forskriftshjemlene legger til rette for at kommunen ved godkjenning av barnehager og barnehageplasser kan sette vilkår om godkjenningens varighet og nedskalere barnehagetilbudet når barnetallet går ned igjen etter at barna som har kommet fra Ukraina, enten har reist tilbake eller har begynt på skolen.

I oppdrag 2022-037 ble Utdanningsdirektoratet bedt om å vurdere behovet for å videreføre de midlertidige reglene og eventuelle ytterligere tilpasninger i reglene om barnehage og opplæring for å avhjelpe konsekvensene av flyktningstrømmen fra Ukraina. I svar på oppdraget 23. november 2022, anbefaler direktoratet å videreføre de midlertidige forskriftshjemlene i barnehageloven §§ 14 fjerde ledd og 19 tredje ledd. Direktoratet uttaler at STAF-rapporteringen for uke 45 tyder på at mangel på barnehageplasser kan være en utfordring for noen kommuner. Svar fra enkelte kommuner viser også at kapasiteten er tilfredsstillende per i dag, men at det vil kunne skape utfordringer hvis det kommer flere barn. Mangel på personale, kompetanse og til dels egnede lokaler oppgis som de største utfordringene. Utdanningsdirektoratet viser til at en videreføring av de midlertidige forskriftshjemlene kan bidra til å gjøre det lettere for kommunen å etablere barnehageplasser, forutsatt at forskriftshjemlene tas i bruk.

Departementet mener det er behov for å fortsatt legge til rette for tidsavgrensede godkjenninger av barnehager og barnehageplasser 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. Kommunene som deltok i STAF-spør-

ringen i uke 45 rapporterer at 85 prosent av de nyankomne barna fra Ukraina har rett til barnehageplass, og at 82 prosent av disse har fått et tilbud om plass. Kommunene rapporterer også at av alle nyankomne barn under opplæringspliktig alder, inkludert barn uten rett til barnehageplass, har 74 prosent fått et tilbud om barnehageplass. Tallene tyder på at disse kommunene per i dag har høy måloppnåelse når det gjelder å gi barna med rett til barnehageplass, et tilbud om plass. Departementet vil understreke at det hefter stor usikkerhet ved tallene, i tillegg til at vi ikke vet hvordan situasjonen er i kommunene som har valgt å ikke svare på undersøkelsen.

Det er usikkert hvordan krigen i Ukraina vil utvikle seg, og den uforutsigbare situasjonen tilsier at forskriftshjemlene bør videreføres for en tidsavgrenset periode ut over 1. juli 2023. Enkelte kommuner har også rapportert til Utdanningsdirektoratet om at det vil kunne bli behov for å ta i bruk de midlertidige forskriftshjemlene for å avhjelpe et mulig høyt press på barnehageplasser. Departementet vil vise til at Utdanningsdirektoratet i oppdrag 2022-039 er bedt om å utrede og sende på høring forslag til forskrifter om midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd etter barnehageloven §§ 14 fjerde ledd og 19 tredje ledd.

11.5.4 Vurdering av behov for andre tilpasninger i barnehageloven

Departementet har i punkt 11.5.3 foreslått å videreføre de midlertidige forskriftshjemlene om midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd ved etablering av barnehager og barnehageplasser. Departementet vurderer her om det bør gjøres ytterligere tilpasninger i barnehageloven for å øke antallet barnehageplasser i en situasjon der det kommer et høyt antall fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina.

Utdanningsdirektoratet har i svar på oppdraget 23. november 2022 ikke anbefalt å gjøre ytterligere tilpasninger i barnehageloven. Direktoratet viser til at barnehageloven med tilhørende regelverk i det vesentlige ikke er til hinder for at barn fra Ukraina kan få plass i barnehager som har ledig kapasitet så raskt som mulig. Direktoratet uttaler også at hvis det skulle bli utfordringer med å kunne tilby plass og muligheten til å gi et godt barnehagetilbud, bør bruk av økonomiske virkemidler vurderes før eventuelle endringer i regelverket. Slik direktoratet forstår tilbakemeldingene fra noen kommuner i STAF-rapporteringen for uke 45 er hovedutfordringene knyttet til kapasitet til å gi barna et barnehagetilbud, og som i hoved-

sak skyldes utfordringer knyttet til tilgang på personale og kompetanse. Direktoratet viser videre til at kommunenes og barnehagenes handlingsrom innenfor barnehageloven er god nok for å avhjelpe situasjonen. Direktoratet viser i denne forbindelse til at dispensasjonsadgangen fra pedagog- og bemanningsnormen er vid nok til at det kan legges vekt på flyktnings situasjonen i vurderingen og 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. Hvis situasjonen eskalerer, anbefaler direktoratet å vurdere å gå aktivt ut å informere sektoren om disse dispensasjons- og unntakshjemlene.

I Prop. 107 L (2021–2022) vurderte departementet at det ikke var behov for å gjøre midlertidige tilpasninger i reglene om retten til barnehageplass eller i reglene om opptak for å legge til rette for rask bosetting i kommunene. Etter barnehageloven § 16 fjerde ledd er det kommunen selv som fastsetter søknadsfrist for opptaket og eventuelt løpende opptak. Det er derfor ikke et tilsvarende press på kommunene for å oppfylle denne rettigheten raskt, slik som ved retten til grunnskoleopplæring. Det ble videre vist til at en justering av reglene om rett til barnehageplass ikke ville løse utfordringen knyttet til kapasitet i kommunene. Når det gjelder opptak kan kommunene fastsette lokale opptaksregler som de også står fritt til å endre.

Departementet viser til at regelverket om rett til barnehageplass og reglene om opptak gir kommunene handlingsrom til å tilby ledige plasser til barn som ikke har rett til barnehageplass etter bestemmelsen. Kommunenes handlingsrom gir også muligheter til å løse eventuelle kapasitetsutfordringer gjennom den fleksibiliteten som ligger i reglene. Departementet viser videre til at eksisterende tilskuddsordninger mv., herunder integreringstilskuddet, i utgangspunktet skal ivareta kommunesektorens kostnader ved mottak og bosetting av nyankomne flyktninger.

I barnehageloven § 6 stilles det krav til når en virksomhet plikter å søke godkjenning som barnehage. Utdanningsdirektoratet har i svar på oppdrag 23. november 2022 uttalt at det er svært viktig at godkjenningsordningen ligger fast, fordi den danner grunnlaget for og sikrer at barna får et forsvarlig tilbud i samsvar med loven. Departementet er enig i at det bør utvises varsomhet med å gjøre unntak fra godkjenningsordningen. Departementet mener i utgangspunktet at det er tilstrekkelig å fortsatt åpne for tidsavgrensede god-

kjenninger av barnehager og barnehageplasser i en situasjon med et høyt press på antallet barnehageplasser. Eventuelle fremtidige barnehager som er midlertidig godkjent etter § 14 fjerde ledd, må tilfredsstillende de samme kravene som godkjenninger etter § 14 første ledd.

Når en barnehageeier søker om godkjenning etter barnehageloven § 6, må barnehageeieren dokumentere at ute- og innearealene tilfredsstiller kravene i loven, og at driften vil kunne skje i samsvar med gjeldende regelverk. Departementet vil vise til at det er en viss fleksibilitet i reglene. For eksempel er arealnormen for barnehagen veiledende, noe som betyr at kommunen kan godkjenne en barnehage med et annet areal enn normen, etter en konkret vurdering. Departementet vil også vise til den fleksibiliteten som ligger i reglene om pedagog- og bemanningsnorm og språkkrav, se nærmere vurdering av dette under i punkt 11.5.5. Utover dette er det lite rom for å opprette midlertidige tilbud om fulltids barnepass uten foreldretilsyn utenfor barnehageloven. Slik departementet vurderer det, er det i utgangspunktet til det beste for nyankomne barn at de får et pedagogisk tilbud organisert etter reglene i barnehageloven.

Ifølge barnehageloven § 7 a første ledd skal hver private barnehage 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. *Volda kommune* har i høringen vist til at dette innebærer at private barnehager med normalt færre enn 30 barn og som ikke er selvstendige rettssubjekter, ikke kan øke antallet barnehageplasser ut over dette uten å måtte organisere seg som eget rettssubjekt, og foreslår en midlertidig dispensasjonshjemmel til å gjøre unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt. Departementet vil vurdere nærmere om det er behov for midlertidige unntak fra disse reglene.

I Prop. 107 L (2021–2022) vurderte departementet om det var behov for midlertidige tilpasninger i reglene om retten til spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31. Departementet mener fortsatt at det bør foretas en faglig vurdering av om barn har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp. Hvis det blir kapasitetsutfordringer for PP-tjenesten fordi det kommer et stort antall barn og unge, må kommunene vurdere om det er mulig å øke kapasiteten, og ellers gjøre gode prioriteringer av hvem som har behov for hjelp ras-

kest. Se nærmere omtale av denne vurderingen i Prop. 107 L (2021–2022) kapittel 9.5.2.2.

Departementet foreslår etter dette ikke ytterligere tilpasninger i barnehageloven, men vil vurdere behovet fortløpende, og særlig opp mot et høyt scenario med ankomster av 80 000 til 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2023.

11.5.5 Vurdering av behov for midlertidige tilpasninger i reglene om ansatte i skoler og barnehager

11.5.5.1 Generelt

En utfordring som enkelte kommuner har rapport om, og som kan bli større hvis det kommer et høyt antall fordrevne barn og unge til Norge, er å skaffe nok ansatte og ansatte med riktig kompetanse i barnehager og skoler. Det er behov for flere ansatte med kompetanse til å ivareta barnas behov for trygghet og læring. For å ivareta nyankomne barn og unge er det nødvendig med personell og lærere som har andrespråkspedagogikk, og som snakker de ukrainske barnas morsmål. Det vil være krevende å skaffe tilstrekkelig personell med slik kompetanse i en situasjon med mange ankomster. Det er derfor viktig å legge til rette for at lærere og andre ressurspersoner som kommer fra Ukraina, kan bidra i tilbudet til barn i barnehager og skoler. I STAF-rapporteringen for uke 6 er det mangel på personale og mangel på personale med relevant kompetanse, som kommunene oppgir som de to viktigste utfordringene for både barnehage- og opplæringstilbudet. Dette oppgis også som de største utfordringene for å kunne gi et godt tilbud til ungdommer fra Ukraina i videregående opplæring ifølge kartleggingen Utdanningsdirektoratet har gjennomført per november 2022. Kommunenes svar på anmodninger om bosetting, hvor mange som bor privat og hvor mange som oppholder seg i kommunen på asylmottak eller andre typer akutt innkvartering, kan få ulike konsekvenser for kommunenes kapasitet i barnehager og skoler. Det samme gjelder for fylkeskommunenes kapasitet til et gi et tilbud i videregående opplæring.

Dagens regler om ansatte i barnehager og skoler inneholder flere unntaks- og dispensasjonshjemler. Departementet vurderer her om regelverket som gjelder ansatte er til hinder for at kommunen og fylkeskommunen kan ansette personer fra Ukraina og skaffe tilstrekkelig personale i forbindelse med ankomster fra Ukraina.

11.5.5.2 Kvalifikasjonskrav og krav til politiattest for å bli ansatt i skoler og barnehager

Kompetansekravene etter barnehageloven §§ 24 og 25, opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2 og privatskoleloven § 4-2 til den som skal være pedagogisk leder eller styrer i barnehage, eller lærer i skolen, som omtalt i punkt 11.2.6.1, gjelder for dem som skal bli fast ansatt. Kompetansekravene for lærere i skolen er nærmere regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Kompetansekravene er satt for å sikre at de ansatte har de nødvendige kvalifikasjonene til å utøve yrket. Det er ikke kompetansekrav for øvrige stillinger, for eksempel assistenter.

I Prop. 107 L (2021–2022) vurderte departementet at det ikke var behov for å gjøre midlertidige tilpasninger i reglene om kompetansekrav etter barnehageloven og opplæringsloven. Departementet viser til at regelverket åpner for fleksibilitet som kommunene kan benytte seg av. Det er unntaksvis åpning i dagens regelverk for at personer som ikke tilfredsstiller kompetansekravene, kan ansettes midlertidig. Etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehage § 3, kan kommunen på nærmere vilkår innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år av gangen. Etter opplæringsloven § 10-6 kan det midlertidig ansettes lærere som ikke oppfyller kompetansekravene, hvis det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene for ansettelse i loven. Skolen har en videre adgang til å ansette personale som skal hjelpe til i undervisningen uten å ha et selvstendig ansvar for opplæringen, jf. opplæringsloven § 10-11, og tilsvarende i privatskoleloven § 10-11. Se nærmere omtale av disse reglene i punkt 11.2.6.1.

Til *Skien kommunes* innspill om at tilpasninger i kompetansekravene bør vurderes nærmere, mener departementet at de ovennevnte reglene, sammenholdt med systemet for yrkesgodkjenning som omtalt under i punkt 11.5.5.5, gir fleksibilitet for kommunene til å ansette personer fra Ukraina og skaffe personale. Videre mener departementet at likebehandlingsprinsippet i forvaltningsretten tilsier at eventuelle lettelser i kompetansekravene bør omfatte alle søkere, ikke bare søknader fra ukrainske fordrevne. Departementet vil likevel vurdere fortløpende om en situasjon med mange ankomster fra Ukraina, kan medføre behov for tilpasninger i reglene om ansatte, og særlig i en situasjon med ankomster opp mot et høyt scenario.

Se punkt 8.1 med vurdering av behovet for endringer i reglene om krav til politiattest.

11.5.5.3 Pedagog- og bemanningsnorm i barnehager og lærertetthet i barnehager

Som omtalt under punkt 11.2.6.2 om dagens regelverk, er det nærmere krav i regelverket til pedagog- og bemanningsnorm i barnehage. Norm for pedagogisk bemanning følger av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 1. Ifølge bestemmelsen skal barnehagen ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Det kan gis midlertidig dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning for inntil ett år om gangen dersom særlige hensyn tilsier det og barnehageeier søker om dispensasjon, jf. forskriften § 2.

I barnehageloven § 26 stilles det krav til grunnbemanning i barnehager. Barnehagen skal ha minst én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Etter bestemmelsens tredje ledd kan det gis dispensasjon fra kravet til grunnbemanning for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Dispensasjonsadgangen er nærmere omtalt i Prop. 67 L (2017–2018) kapittel 8.3:

Vilkåret om at det må foreligge særlige hensyn, innebærer at dispensasjonsadgangen kun skal brukes unntaksvis. I vurderingen av om det skal gis dispensasjon, må kommunen foreta en konkret vurdering av om barnehageeier gjør en reell innsats for å skaffe kvalifisert personale. Kommunen må også vurdere om personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i den perioden det gis dispensasjon for. Dette vil blant annet bero på barnas alder og oppholdstid, og bemanningens samlede kompetanse.

Dispensasjonsadgangen fra pedagog- og bemanningsnormen er tilstrekkelig vid til at kommunen kan legge vekt på flyktnings situasjonen i vurderingen av om dispensasjon skal gis. Kommuner som har utfordringer med tilgang til personale, kan derfor vurdere å i større grad ta i bruk disse dispensasjonsadgangene. Departementet mener derfor at reglene i utgangspunktet gir kommunen fleksibilitet, også ved høye ankomsttall. Departementet vil likevel vurdere behovet for tilpasninger i regelverket fortløpende.

I forskrift til opplæringsloven § 14A-1 er det krav til forholdstall mellom lærere og elever på skolenivå, se nærmere omtale i punkt 11.2.6.1. I svar på oppdrag 2022-037 anbefaler Utdanningsdirektoratet at departementet ser på muligheten for å gjøre unntak fra dette kravet til lærertetthet, der-

som ankomsttallene øker voldsomt. Dette for å sikre ytterligere fleksibilitet og begrense avviket for de kommunene som har kapasitetsutfordringer som følge av flyktningstrømmen. Departementet vil vurdere dette nærmere hvis situasjonen skulle tilsi at det blir behov for tilpasninger i forskrift.

11.5.5.4 *Krav om norskferdigheter*

Etter barnehageloven §§ 27 tredje ledd og 28 fjerde ledd er det krav om norskferdigheter for å bli fast eller midlertidig ansatt i barnehage. Ifølge § 27 tredje ledd kan barnehageeier ansette personer som ikke oppfyller kravet til norskprøve, dersom det er pedagogisk forsvarlig. Kommunen kan videre innvilge dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for personale med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder på nærmere vilkår, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 andre ledd. Se nærmere omtale av disse reglene i punkt 11.2.6.3.

I svar på oppdrag 23. november 2022 viser Utdanningsdirektoratet til at unntaksbestemmelsen i barnehageloven § 27 tredje ledd gir tilstrekkelig handlingsrom til at barnehageeiere kan få tak i personale. Departementet er enig i at unntaksmulighetene i barnehageloven og i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager gir kommunene fleksibilitet til å få tak i personale.

Departementet bemerker at for kommunene som eventuelt vil få et høyt antall ankomster, kan det være aktuelt å i større grad vurdere å ta i bruk de ulike unntaks- og dispensasjonsadgangene som er omtalt her i punkt 11.5.5. Departementet vil fortløpende vurdere behovet for tilpasninger i regelverket.

11.5.5.5 *Yrkesgodkjenning av lærere, pedagogisk leder og styrer i barnehage*

I Prop. 107 L (2021–2022) vurderte departementet at det ikke var behov for å gjøre midlertidige tilpasninger i reglene om yrkesgodkjenning av lærere og pedagogisk leder og styrer i barnehage. Kravet til yrkesgodkjenning gjelder bare for de som skal ansettes fast i skole eller barnehage som lærer, pedagogisk leder eller styrer i barnehage. Ukrainere som kommer til Norge, trenger ikke godkjenning for å jobbe midlertidig i barnehage eller som lærervikar i grunnskolen og videregående skole, dersom vilkårene for midlertidig ansettelse er oppfylt. Dette følger av forskrift om

pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3, opplæringsloven § 10-6 og privatskoleloven § 4-2. Se nærmere omtale av disse reglene i punkt 11.2.6.1. Lærere, pedagogiske ledere og styrere med ukrainsk utdanning som søker om fast stilling, må få sine yrkeskvalifikasjoner vurdert og godkjent av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Etter endringen i yrkeskvalifikasjonsloven som trådte i kraft fra 2022, vil enkelte av prinsippene i loven kunne gjelde for søkere fra Ukraina med yrkeskvalifikasjoner som lærer, pedagogisk leder eller styrer i barnehage.

Yrkesutøverne får ingen ubetinget rett til å bli behandlet etter regelverket som gjelder for EØS-borgere, men godkjenningsmyndighetene kan benytte enkelte deler av regelverket. Det er også egne regler for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

Yrkeskvalifikasjonsloven er en fullmaktslov, og de spesielle reglene om saksbehandling er gitt i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Eventuelle tilpasninger bør derfor gjøres i forskrift og ikke i yrkeskvalifikasjonsloven.

Som nevnt i punkt 11.2.6.4 er det prosessregler for godkjenning i loven og forskriften. Yrkeskvalifikasjonsloven forutsetter at yrkesutøveren har dokumenterbare og i enkelte tilfeller bekreftede yrkeskvalifikasjoner. Det kan være vanskelig å få bekreftet kvalifikasjonsbevisene eller yrkeserfaringen for søkere fra land utenfor EØS. Denne utfordringen kan bli større for søkere fra Ukraina på grunn av krigen. Om krigen fortsetter, kan det bli vanskelig å få kontakt med myndigheter eller utdanningsinstitusjoner i Ukraina. Dette kan gjøre det vanskelig å få behandlet søknader fra Ukraina. Prinsippet i loven er da at godkjenningsmyndigheten må treffe et vedtak ut fra de opplysningene den har, og eventuelt vurdere om det er andre muligheter for å få verifisert yrkeskvalifikasjonene søkeren oppgir.

Departementet mener at en endring i loven eller forskriften vil gjelde for alle yrker som omfattes av loven, ikke bare for yrkesgodkjenning av pedagogisk leder eller styrer i barnehage og lærer i skolen. Videre vil en endring for en gruppe personer kunne føre til et press på at regelverket skal endres for en annen gruppe personer. Eventuelle endringer i regelverket bør ut fra forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling omfatte alle søknader, ikke bare søknader fra ukrainske fordrevne.

Loven setter opp prinsipper for godkjenning og hvilken dokumentasjon godkjenningsmyndigheten kan be om. Det er ikke krav om at godkjen-

ningsmyndigheten skal be om dokumentasjon; regelen er at den kan be om dette. Det er ikke noe i veien for at godkjenningsmyndigheten vurderer søknader om godkjenning uten at dokumentasjonen er verifisert eller bekreftet på annen måte. Godkjenningsmyndigheten kan vurdere søknaden ut fra de opplysningene som foreligger. Departementet mener derfor at regelverket gir Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) den nødvendige fleksibiliteten til å behandle eventuelle søknader om yrkesgodkjenning av lærere i skolen, pedagogisk leder og styrer i barnehage fra Ukraina hensiktsmessig og effektivt.

Europakommisjonen vedtok en rekommandasjon 5. april 2022 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for personer som flykter fra Russlands invasjon av Ukraina. I rekommandasjonen oppfordres blant annet statene til en rask behandling av søknader, og til å vurdere hvilke dokumenter som er nødvendige ved søknader om yrkesgodkjenning fra Ukraina. Kunnskapsdepartementet sendte brev til de forskjellige departementene 2. juni 2022 hvor vi oppfordret sektormyndighetene som er omfattet av yrkeskvalifikasjonsdirektivet til

så langt som mulig å følge anbefalingene i kommisjonsrekommandasjonen i forbindelse med yrkesgodkjenning av flyktninger fra Ukraina. Det er ikke nødvendig å endre forskriften for å følge anbefalingen fra EU.

Departementet vil videre vise til at HK-dir leverte en vurdering til Kunnskapsdepartementet 11. november 2022 av konsekvenser av en midlertidig stengning av søkerportal for godkjenning av utenlandsk utdanning har for brukerne. HK-dir ble blant annet bedt om å vurdere konsekvensene av nedetiden for nyankomne personer fra Ukraina, i lys av at ukrainernes og andre fordrevnes kompetanse kan bli svært viktig for å håndtere mottaket av fordrevne, for eksempel i barnehager og skoler. HK-dir viser i vurderingen til at søkertallene fra Ukraina og Russland om godkjenning som lærer eller styrer eller pedagogisk leder i barnehage, er lave. Deres vurdering var at godkjenningen ikke er til hinder for at disse søkerne skal få brukt sin kompetanse i Norge.

Departementet foreslår etter dette ingen endringer i yrkeskvalifikasjonsloven eller forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.

12 Helselovgivningen

12.1 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 ti virkedager, retten til fornyet vurdering og retten til individuell plan, kontaktlege og koordinator. Bestemmelsene oppheves 1. juli 2023. Departementet mener det vil være behov for bestemmelsene også etter 1. juli 2023, og foreslår å videreføre dem i ett år.

12.1.1 Oppdrag til Helsedirektoratet

12.1.1.1 Innledning

Helsedirektoratet fikk 15. november 2022 i oppdrag å vurdere behovet for å ha midlertidige hjemler til å gjøre helt eller delvis unntak fra rettigheter og plikter i helselovgivningen i tiden etter 1. juli 2023, jf. Ukraina-oppdrag nr. 40. Departementet antok at det er behov for å videreføre de midlertidige bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b og ba Helsedirektoratet vurdere om dette vil være tilstrekkelig, eller om det også er behov for å innføre nye midlertidige hjemler. I vurderingen skulle direktoratet ta utgangspunkt i at det fra 2023 til mars 2025 vil bli behov for å håndtere et antall fordrevne fra Ukraina per år som tilsvarer UDIs høye scenario for 2023 (80 000 til 120 000).

12.1.1.2 *Innspill fra regionale helseforetak, statsforvaltere og kommuner*

Som grunnlag for sitt svar på oppdraget ba Helsedirektoratet om innspill fra de regionale helseforetakene, statsforvalterne og kommunene gjennom statsforvalterne. Direktoratet mottok innspill fra Helse Midt-Norge RHF, Helse Sør-Øst RHF, Stats-

forvalteren i Rogaland, Statsforvalterne i Vestfold og Telemark, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Møre og Romsdal, Statsforvalteren i Innlandet og Statsforvalteren i Nordland.

På grunn av den korte tidsfristen er det kun et fåtall kommuner som har besvart henvendelsen fra statsforvalterne. De fleste støtter en videreføring av de midlertidige bestemmelsene utover 1. juli 2023. Selv om de midlertidige hjemlene så langt ikke har vært tatt i bruk, pekes det på at det er usikkert hvor lenge krigen vil vare og hvilken betydning den vil ha for flyktingestrømmen.

Situasjonen kan endre seg fort og det er viktig å ha mulighet til å kunne vedta endringer raskt om det skulle bli nødvendig for å bidra til å sikre at kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten ikke overskrides i en situasjon med mange ankomne. På spørsmålet om det er behov for å supplere de midlertidige bestemmelsene med ytterligere hjemler for å gjøre helt eller delvis unntak fra rettigheter eller plikter etter helselovgivningen, er innspillene som direktoratet har mottatt knyttet til den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Flere har påpekt at fastlegeordningen allerede er under press, blant annet uttaler Statsforvalteren i Rogaland:

Helse og omsorgstjenestene i kommunene er allerede presset, dette gjelder i særdeleshet fastlegetjenestene, der flere kommuner i liten grad er i stand til å tilby fastlege til nye innbyggere, enten dette er flykninger eller andre. Også andre deler av helse og omsorgstjenester i kommunene er presset, så ved høy ankomst av flykninger til neste år må det forventes at kommunene har betydelige utfordringer med å levere lovpålagte tjenester.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark stiller seg bak flere av kommunenes forslag om å utvide de gjeldende muligheter for unntak fra rettigheter og plikter til å omfatte retten for de ankomne til å stå på en fastlegeliste. Også Statsforvalteren i Nordland har fått tilbakemelding fra kommuner om at det vil være vanskelig å oppfylle retten til å stå på

en fastlegeliste. Noen kommuner har en reell fastlegemangel. Kommunene mener retten til å stå på en fastlegeliste bør revurderes for denne gruppen.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark nevner også allmennlegetilbudet som et sårbart område. Kapasiteten i helsetjenesten er sprenget i mange kommuner, det er utfordrende å oppdrive legevikarer, eller å få rekruttert nye fastleger, dette til tross for at mange kommuner har satt i gang egne rekrutterings- og stabiliseringstiltak. Mange i befolkningen er uten fastlege og uten mulighet til å velge og bytte. Ved stor tilstrømming av flyktninger vil det legge ytterligere press på fastlegeordningen, noe som igjen vil føre til større press på legevakten. Behov for akutt legehjelp/innleggelse i kommunehelsetjenesten eller i spesialisthelsetjenesten kan også gå på bekostning av den øvrige befolkningen.

Helsestasjonsarbeidet vurderes også som et svært sårbart område.

12.1.1.3 Helsedirektoratets vurderinger og anbefalinger

I sitt svar 25. november 2022 anbefaler Helsedirektoratet å videreføre dagens midlertidige bestemmelser, men ser ikke behov for å innføre ytterligere hjemler for å gjøre unntak fra rettigheter eller plikter i helselovgivningen. Helse­direktoratet støtter en videreføring av dagens hjemler for å gjøre unntak fra rettigheter og plikter i spesialisthelsetjenesten. Direktoratet har ikke mottatt innspill som tilsier at det er behov for å supplere disse bestemmelsene.

Basert på tilbakemeldingene fra kommuner og statsforvaltere har Helse­direktoratet vurdert om det er behov for å kunne gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege. Direktoratet mener det ikke er aktuelt å gjøre unntak fra denne rettigheten for hele befolkningen. Direktoratet vurderer derfor om det bør innføres et unntak som kun gjelder flyktninger fra Ukraina.

Direktoratet viser til at det kan argumenteres for at den store asylsøkerstrømmen bør håndteres utenfor fastlegeordningen, slik at kommunene ikke får en tilleggsbelastning utover dagens kritiske situasjon og rekrutteringsutfordringer i fastlegeordningen. Kommunene bør kunne ha nødvendig frihet i en ekstraordinær situasjon til å organisere tilbudet slik det er mest praktisk i den midlertidige perioden. Samtidig peker direktoratet på kommunenes ansvar for å sørge for forsvarlige helse- og omsorgstjenester, inkludert allmennlegetjenester, og at det ikke er aktuelt å gjøre unntak fra de grunnleggende pliktene og

rettighetene som pasienters rett til øyeblikkelig hjelp og nødvendige helse- og omsorgstjenester og kommunens plikt til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Selv om flyktninger fra Ukraina unntas fra retten til å stå på en fastlegeliste, vil kommunen fortsatt ha plikt til å sørge for at disse får nødvendige helse- og omsorgstjenester, inkludert nødvendige allmennlegetjenester. Et slikt unntak vil dermed ikke avlaste kommunene i deres ansvar for å sørge for allmennlegetjenester til denne gruppen, men flytte utfordringen fra fastlegeordningen og over til de øvrige delene av kommunens helse- og omsorgstjeneste.

Kapasitetsutfordringene i fastlegeordningen er omfattende og skyldes langvarige rekrutterings- og stabiliseringsutfordringer. Direktoratet mener derfor det også vil være utfordrende for kommunene å skaffe andre leger som kan ivareta flykningenes behov for allmennlegetjenester. En suspensjon av rettigheter for flyktninger vil ikke automatisk øke kapasiteten i allmennlegetjenesten.

Direktoratet mener kapasitetsutfordringene som helsetjenesten vil stå overfor dersom det kommer 80 000 til 120 000 fordrevne fra Ukraina, må løses med andre virkemidler enn kun å gjøre unntak fra rettigheter og plikter. Helsetilbudet bør styrkes og organiseres annerledes. Direktoratet peker på flere pågående arbeid for å styrke allmennhelsetjenesten, blant annet ekspertutvalget som gjennomgår fastlegeordningen.

Direktoratet viser også til at kommunene har frihet til selv å organisere tjenestetilbudet og skriver om dette:

Kommunens frihet til selv å organisere tjenestetilbudet innebærer at den kan benytte hele spekteret av tjenester for å organisere et forsvarlig tilbud til den enkelte bruker/pasient. Kommunene bør legge planer for hvordan de skal organisere legetjenesten ved stor pågang av asylsøkere og personer som søker om kollektiv beskyttelse for å tilføre ressurser, eller om mulig flytte ressurser fra tjenester som ikke medfører brudd på kravet til forsvarlighet. Siden det er lettere å rekruttere inn leger i prosjekt og midlertidige stillinger i kommunen, kan en måte være å øke kapasiteten i flykninghelsetjenesten ved å ansette flere allmennleger eller andre dedikerte leger inn i flykninghelsetjenesten. Det kan også tenkes flere tiltak for å øke kapasiteten på kort eller lang sikt for at kommunen skal kunne gi legetjenester til ankomne asylsøkere og personer som søker om kollektiv beskyttelse.

Videre mener direktoratet at formålet med fastlegeordningen og fastlegens helhetlige ansvar for sine listepasienter innebærer at retten til å stå på en liste hos en fastlege også er en materiell rettighet. Om dette skriver direktoratet:

Tilbakemeldingen fra nasjonalt ankomstsenter på Råde er at blant de flykningene som kom i oktober har det vært flere personer med behov for tett oppfølging fra kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. I tillegg til somatiske plager, har mange krigstraumer og det er et stort behov psykososial hjelp spesielt og helsehjelp generelt.

Fastlegeordningens formål er å sikre at alle får nødvendige allmennlegetjenester av god kvalitet til rett tid, og at personer bosatt i Norge får en fast allmennlege å forholde seg til. Fastlegens listeansvar dekker alle allmennlegeoppgaver innen somatikk, psykisk helse og rus for innbyggerne på listen. Retten til å stå på en fastlegeliste kan anses som en prosessuell rettighet, men formålet med ordningen og fastlegens helhetlige ansvar for pasientene på listen innebærer at dette også er en materiell rettighet. Det bør vurderes grundig om det er nødvendig og hensiktsmessig å frata flykningene den materielle rettigheten som det å stå på en fastlegeliste innebærer, gitt deres helsetilstand.

På bakgrunn av dette anbefaler Helsedirektoratet at det ikke gjøres unntak fra retten til å stå på en fastlegeliste for flykninger fra Ukraina.

Helsedirektoratet mener det er viktig at de grunnleggende pliktene og rettighetene, som rett til øyeblikkelig hjelp og nødvendige helse- og omsorgstjenester samt plikten til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester, ligger fast. Direktoratets anbefaler derfor ikke å gjøre unntak fra gjensstående rettigheter og plikter i lovgivningen som i stor grad er knyttet opp til disse grunnleggende rettighetene (eksempelvis rett til informasjon, dokumentasjonsplikt) eller der det ikke vil ha effekt på kapasitetsutfordringene i helsetjenesten å gjøre unntak fra rettighetene (eksempelvis rett til journalinnsyn, rett til klage).

Direktoratet viser også til at kommuner og regionale helseforetak, innenfor de helserettslige rammene, i utgangspunktet har stor frihet til selv å organisere sitt tjenestetilbud. Innholdet og omfanget av helse- og omsorgstjenestene kan endre seg i en situasjon med store kapasitetsutfordringer som følge av høye flykningankomster. Innholdet i plikten til å sørge for nødvendige og

forsvarlige tjenester vil også måtte vurderes forskjellig fra sted til sted, avhengig av hvor mange som ankommer den enkelte kommune eller region.

Ved manglende kapasitet i spesialisthelsetjenesten peker direktoratet på at det vil måtte gjøres en prioritering basert på prioriteringskriteriene, og at innholdet i kravet til forsvarlige helsetjenester er avhengig av ressursituasjonen. Om dette skriver direktoratet:

Vi vil imidlertid påpeke at ved ressursknapphet er det alltid prioriteringskriteriene som må legges til grunn for hvordan ressurser skal disponeres til å yte helsehjelp til de som har behov for helsehjelp i sykehus. Ved ankomst av flykninger i et betydelig omfang der mange potensielt vil ha et stort behov for helsehjelp i spesialisthelsetjenesten vil ressurser til helsehjelp fordeles i henhold til de gjeldende prioriteringskriteriene. Det kan bety at «terskel» for tilgangen til spesialisthelsetjenesten heves fordi de tilgjengelige ressursene må fordeles til de med størst behov for helsehjelp. Det kan bety at pasientgrupper som i dag har tilgang til spesialisthelsetjenesten ikke lenger vil kunne få rett til helsehjelp i spesialisthelsetjenesten eller at helsehjelp til disse lavest prioritere pasienter utsettes.

I tillegg kommer hva som til enhver tid oppfattes som forsvarlig helsehjelp, jf. forsvarlighetskravet i spesialisthelsetjenesteloven § 2-2. Dette er en rettslig standard og er avhengig av ressursituasjonen. Dersom de samlede ressursene blir mindre som følge av at sykehus må håndtere en betydelig større mengde pasienter med komplekse og alvorlige tilstander, vil terskelen for forsvarlighet kunne legges på et lavere nivå.

12.2 Gjeldende rett

12.2.1 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 tryggedekning inntil endelig vedtak er fattet, jf. forskrift om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer, gitt med hjemmel i folketrygdloven § 2-16. Den begrensede tryggedekningen

(medlemskapet) gir blant annet rett til stønad ved helsetjenester etter bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 5. Dette innebærer at asylsøkere skal betale vanlig egenandel for helsetjenester, 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 over 18 år som er 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.

12.2.2 Midlertidige hjemler til å gjøre unntak fra rettigheter og plikter

Midlertidige bestemmelser i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b gir departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i helselovgivningen.

Etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d kan det gjøres unntak fra reglene om:

- a. Pasienters rett til å få fastsatt en frist for når de senest skal få nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, jf. § 2-1b andre ledd andre punktum,
- b. Pasienters rett til nødvendig helsehjelp uten opphold ved brudd på frist fastsatt etter § 2-1b andre ledd andre punktum, jf. § 2-1b fjerde ledd.
- c. Pasienters rett til å få vurdert en henvisning til spesialisthelsetjenesten og få informasjon om rett til nødvendig helsehjelp innen 10 virkedager, jf. § 2-2 første ledd første punktum.
- d. Pasienters rett til informasjon om tidspunkt for når utredning eller behandling skal settes i gang, jf. § 2-2 første ledd fjerde punktum.
- e. Spesialisthelsetjenestens plikt til å kontakte HELFO ved fristbrudd, jf. § 2-2 andre ledd.
- f. Pasienters rett til fornyet vurdering, jf. § 2-3.
- g. Pasienters rett til fritt behandlingsvalg, jf. § 2-4.
- h. Pasienters rett til individuell plan, jf. § 2-5.
- i. Pasienters rett til kontaktlege, jf. § 2-5a.
- j. Pasienters rett til koordinator, jf. § 2-5b.
- k. Pasienters rett til barnekoordinator, jf. § 2-5c.

Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b kan departementet gjøre unntak fra reglene om:

- a. Kommuners plikter etter § 7-1 om individuell plan, blant annet plikten til å utarbeide individuell plan for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte kommunale helse- og omsorgstjenester.
- b. Kommuners plikt etter § 7-2 til å tilby koordinator for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte kommunale helse- og omsorgstjenester.
- c. Kommuners plikt etter § 7-2a til å oppnevne en barnekoordinator for familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, og som vil ha behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester dersom foreldrene eller den som samtykker på vegne av barnet ønsker dette.

Etter spesialisthelsetjenesteloven § 2-5d kan departementet gjøre unntak fra:

- a. Reglene om individuell plan i § 2-5, blant annet helseforetakenes plikt til å utarbeide individuell plan for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tilbud.
- b. Reglene i § 2-5a om oppnevning av koordinator for pasienter med behov for komplekse eller langvarige og koordinerte spesialisthelsetjenester.

- c. Reglene i § 2-5c om helseinstitusjoners plikt til å oppnevne kontaktlege for pasienter med alvorlig sykdom, skade eller lidelse som har behov for behandling eller oppfølging av spesialisthelsetjenesten av en viss varighet.

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 flyktninger og asylsøkere 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 flyktninger 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 2023.

12.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre de midlertidige bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b til 1. juli 2024.

Bestemmelsen i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d gir departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra pasienters rett til å få fastsatt en frist for når de senest skal få nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, pasienters rett til nødvendig helsehjelp uten opphold ved brudd på denne fristen, pasienters rett til å få vurdert en henvisning til spesialisthelsetjenesten og få informasjon om rett til nødvendig helsehjelp innen 10 virkedager, pasienters rett til informasjon om tidspunkt for når utredning eller behandling skal settes i gang, spesialisthelsetjenestens plikt til å kontakte HELFO ved fristbrudd og pasienters rett til fornyet vurdering, fritt behandlingsvalg, individuell plan, kontaktlege, koordinator og barnekoordinator.

Bestemmelsene i spesialisthelsetjenesteloven § 2-5d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b gir hjemmel til å gjøre helt eller delvis unntak fra spesialisthelsetjenestens og kommunens plikt til å oppfylle disse rettighetene.

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.

Departementet foreslo ingen utvidelser av de midlertidige lovhjemlene og heller ingen nye hjemler til å gjøre unntak fra ytterligere pasient- eller brukerrettigheter eller motsvarende plikter. Departementet ba imidlertid om høringsinstansenes syn på om en midlertidig hjemmel til å gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege kan være et hensiktsmessig beredskapstiltak som kan benyttes ved et høyt antall ankomster av fordreven fra Ukraina.

12.4 Høringsinstansenes syn

Asker kommune, Barneombudet, Bergen kommune, Borg bispedømmeråd, Bærum kommune, Diskrimineringsnemnda, Helsedirektoratet, Statens helsetilsyn (Helsetilsynet), KS, Den norske legeforening (Legeforeningen), Norsk Folkehjelp, Oslo kommune, Røde Kors, Skien kommune, Stavanger kommune, Time kommune, Utlendingsdirektoratet (UDI), UiT – Norges arktiske universitet, Vestby kommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune og Volda kommune har uttalt seg til forslagene i høringsnotatet om midlertidige lovhjemler i helselovgivningen.

De fleste av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om å videreføre de midlertidige hjemlene til å gjøre unntak fra rettigheter og plikter i helselovgivningen, støtter en videreføring, blant annet *Asker kommune, Bergen kommune, Helsedirektoratet, Helsetilsynet, KS, Oslo kommune, Skien kommune, Stavanger kommune og Time kommune.*

Helsetilsynet uttaler:

Dagens sikkerhetspolitiske situasjon er preget av stor usikkerhet og det er potensiale for et stort antall flykninger til Norge i tiden som kommer. Dette vil legge ytterligere press på kommunenes helse- og velferdstjenester. Sett i sammenheng med kommunenes plikt til å opprettholde beredskap i ekstraordinære situasjoner støtter Helsetilsynet videreføringen av midlertidige endringer i lovverket.

Bergen kommune uttaler:

Bergen kommune er i hovedsak også positiv til videreføring av de midlertidige reglene og de foreslåtte endringene i notatet «Høring av forslag om videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m.». Bakgrunnen for at Bergen kommune stiller seg bak forslaget til videreføring av det midlertidige lovverket er den fremdeles uoversiktlige situasjonen og usikkerheten rundt antall fordrevne fra Ukraina som vil ankomme Norge i 2023. Bergen kommune står overfor en viktig oppgave når vi skal ta imot og bosette flykninger fra Ukraina, og dette krever fortsatt fleksibilitet i lovverket slik de midlertidige reglene Regjeringen har vedtatt legger til rette for.

Selv om situasjonen fremover fortsatt er noe usikker, mener *Barneombudet* det er grunn til å stille

spørsmål om det er behov for å videreføre de lovhjemlene som ikke har vært benyttet til nå. Barneombudet mener generelt det er problematisk å gi forskriftshjemler som åpner for vide inngrep i barns rettigheter, basert på en tenkt situasjon. Ombudet mener det bør ligge til Stortinget å vurdere om inngrep i barns rettigheter er nødvendige og forholdsmessige, og om den gjeldende situasjonen legitimerer slike inngrep. Barneombudet understreker også at det er grunn til å være ekstra oppmerksomme på hvordan de foreslåtte endringene påvirker helsetjenester til barn og unge.

Barneombudet er kritisk til forslaget om at det gjennom forskrift skal kunne gis bestemmelser som kan forlenge fristen for å vurdere om barn og unge har rett til nødvendig helsehjelp, og til forslaget om midlertidig unntak fra retten til å få informasjon om når nødvendig helsehjelp skal starte opp. Barneombudet uttaler:

Antall henvisninger til barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) øker. Det rapporteres om høyere grad av alvorlighet, oppstart ved yngre alder enn før, økende forekomst av spiseforstyrrelser, stor pågang og økende ventetid. Dette tilsier at barns rett til helsehjelp ikke må svekkes. De foreslåtte mulighetene til å fastsette unntaksbestemmelser i forskrift kan føre til svært alvorlige konsekvenser for barn som har behov for rask psykisk helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten.

Vi savner at departementet vurderer om mindre inngripende tiltak kan iverksettes i stedet for å forlenge vurderingstiden for barn og unge, og at disse vurderingene synliggjøres.

Barneombudet er også kritisk til forslaget om å videreføre hjemmel til å gjøre unntak fra retten til koordinator og barnekoordinator. Ombudet uttaler:

Retten til barnekoordinator skal bidra til å sikre viktige og sentrale rettigheter til noen av de mest utsatte barna i samfunnet. Blant annet skal det sørge for at familien og barnet får nødvendig informasjon og veiledning om aktuelle velferdstjenester og at tjenestetilbudet er samordnet.

Vi kan heller ikke under dette punktet se at departementet har vurdert mindre inngripende tiltak, eller tydeliggjort de avgjørende begrunnelsene for departementets forslag. Etter Barneombudets syn må departementet kunne vise til at mindre inngripende tiltak er

vurdert også under dette punktet. Barneombudet mener at retten til koordinator og barnekoordinator bør bestå, og fraråder unntak fra retighetene til en svært sårbar gruppe.

KS støtter forslaget om å videreføre hjemlene, men bemerker samtidig at

...konsekvensene av et evt. fremtidig vedtak om endringer i spesialisthelsetjenesteloven, kan være en forskyvning av utfordringer til kommunehelsetjenesten inkludert fastlegetjenesten. Sett i lys av dagens kapasitetsutfordringer vil det være uheldig.

Diskrimineringsnemnda understreker viktigheten av å sikre at endringene verken hver for seg eller samlet bryter med menneskerettslige krav til likebehandling og ikke-diskriminering. Dette gjelder særlig endringer som berører rett og tilgang til velferdsytelser, og endringer som berører barn.

Legeforeningen mener kapasiteten i helsetjenesten og fleksibiliteten i regelverket bør være i stand til å håndtere ekstraordinære situasjoner og uttaler:

Vi mener at helsetjenesten, og regelverket som regulerer den, må ha kapasitet og rom for å kunne håndtere situasjoner utenom det normale. Kapasitetsmangel bør ikke løses med å sette grunnleggende pasientrettigheter til side, og et lovverk som må settes til side ved det som må betegnes som store, men forventede variasjoner i behovet for helsehjelp, bør endres slik at det dekker situasjoner som med rimelig sannsynlighet kan oppstå.

Det klare utgangspunktet bør være at lovgivningen er utformet på en slik måte at den kan romme både hverdag og påregnelige ekstraordinære situasjoner. Detaljerte prosessuelle regler, slik som de man nå foreslår å kunne gjøre unntak fra, er lite fleksible. Det er både et utslag av for dårlig kapasitet, men også et for rigid regelverk. For at de skal kunne opprettholdes, også under mer ekstraordinære forhold og i større kriser må helsetjenestene være rustet for det og ha en viss ekstra kapasitet.

Legeforeningen mener videre at de foreslått unntakene ikke er konkretisert nok, og heller ikke omfattende nok til at man med dette skal kunne øke kapasiteten tilsvarende verken for behovet i dag eller det skisserte fremtidige behovet ved et økt antall fordrevne fra Ukraina.

Legeforeningen viser til at bestemmelsene inneholder skjønnsmessige begreper, og mener derfor det er uklart når hjemlene skal kunne brukes.

Barneombudet etterlyser tydeligere vilkår for når de foreslåtte regelendringene kan åpne for unntak. Vilkårene må være tydelige og så snevre som mulig, og det må sikres tilstrekkelig kontroll med at lovverk og forskrifter følges. De som yter tjenester til barn og unge må være forberedt på hvilke konsekvenser lovendringene kan ha for tilbudet de gir til barn, slik at de kan vurdere behovet for kompensierende tiltak for å lette byrden.

Barneombudet, Diskrimineringsnemnda og *Legeforeningen* mener det er svært viktig at forholdsmissigheten av reglene blir vurdert løpende og at unntaksreglene ikke går lengre enn strengt nødvendig.

Vestfold og Telemark fylkeskommune ber departementet vurdere om gjeldende lovverk for tannhelsetjenesten er tilstrekkelig ved høye ankomster av fordrevne fra Ukraina. Fylkeskommunen uttaler:

Tilbakemeldinger fra våre tannklinikker, er at det må settes av mer tid og ressurser, både til tolketjenester og tannbehandlingen i seg selv (planlegging, gjennomføring og oppfølging). Mange av pasientene har behov for beroligende medikamenter, noe som kompliserer behandlingen. Ved høye ankomster kan dette gå utover den samlede tjenesten som fylkeskommunen skal utøve til befolkningen, men det er ikke gitt retningslinjer for hvordan tannhelsetjenesten skal vurdere eller prioritere, slik det er gjort innenfor øvrig berørte helsetjenester. Vestfold og Telemark fylkeskommune ber departementet vurdere hvordan tannhelsetjenesten kan omstille seg, vurdere og prioritere ved svært høye ankomster av fordrevne fra Ukraina.

Flertallet av de som uttalte seg til spørsmålet om det bør foreslås en hjemmel til å gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege, er imot å innføre en slik hjemmel, blant annet *Asker kommune, Bergen kommune, Borg bispedømmeråd, Helsedirektoratet, KS, Norsk Folkehjelp, Oslo kommune, Skien kommune, UDI, UiT og Vestby kommune*.

Flere begrunner dette med at et unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege ikke vil øke kapasiteten i tjenestene, men flytte utfordringene til andre deler av de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Utfordringer med kapasitet i fastlegetjenesten bør løses med andre tiltak.

KS uttaler:

Kommunen har, som departementet påpeker, ansvar å sørge for allmennlegetjenester til alle innbyggerne, inkludert flyktingene fra Ukraina. Et unntak vil ikke avlaste kommunene i deres ansvar, men flytte utfordringen fra fastlegeordningen og over til de øvrige kommunale helse- og omsorgstjenestene. Et unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege vil ikke redusere behovet for allmennleger i kommunene.

Skien kommune uttaler:

Ved et høyt antall ankomster av flyktinger kan det bli nødvendig å gjøre prioriteringer for å bidra til å sikre at den kommunale helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides. I dagens situasjon med store kapasitetsutfordringer i fastlegeordningen, erfarer flere kommuner at man ikke klarer å tilby alle innbyggerne plass på en fastlegeliste. Kommunen har likevel ansvar for å sørge for at innbyggere som ikke får plass på en fastlegeliste, herunder flyktinger, får nødvendige helse- og omsorgstjenester. Flere kommuner, herunder Skien kommune, har derfor organisert tjenestetilbudet slik at disse får nødvendige og forsvarlige tjenester. Å frata flyktingene retten til å stå på liste hos en fastlege vil sannsynligvis i liten grad påvirke de kapasitetsutfordringene kommunene står i. I stedet for å gi tjenester gjennom fastlegeordningen må kommunen organisere allmennlegetjenestene på annen måte. Skien kommune erfarer at rekruttering av leger inn i kommunale tjenester er vel så utfordrende som rekruttering av leger til fastlegeordningen.

Bergen kommune uttaler:

Bergen kommune støtter forslaget om å videreføre disse reglene, men ønsker samtidig å gjøre oppmerksom på at bortfallet av plikt og rett til fastlege ikke nødvendigvis realiserer hensikten med lovverket. I stedet vil de midlertidige reglene på dette området særlig ramme drift av Legevakten og Senter for migrasjonshelse (SEMI). Årsaken er at disse tjenestene vil ha hovedansvar for legetjenester til denne gruppen ved bortfall av rett til fastlege. De midlertidige reglene i helselovgivningen vil med andre ord kun flytte kapasitetsutfordringen fra fastlegeordningen til andre enheter i kommu-

nen. Den store tilstrømmingen av flyktinger fra Ukraina får konsekvenser for store deler av de kommunale tjenestene. Ikke minst gjelder dette de kommunale helsetjeneste som fra før opplever store kapasitetsutfordringer. Departementets forslag har likevel ikke tilstrekkelig oppmerksomhet på kommunehelsetjenesten, mens den bruker mye plass på spesialisthelsetjenesten. Bergen kommune mener derfor at departementet bør involvere kommunesektoren og sette av nok tid til å utarbeide forslag som ivaretar hensyn og behov i de kommunale helse- og omsorgstjenestene, og som bedre balanserer hensynene mellom de kommunale tjenestene og spesialisthelsetjenesten.

Norsk Folkehjelp viser til at svært mange av de fordrevne fra Ukraina har behov for kontakt med helsetjenesten og går derfor imot et forslag om å gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege. *Norsk Folkehjelp* uttaler:

Hvis flyktinger og fordrevne fra Ukraina ikke skal stå på fastlegeliste, er det lett å se for seg at deres behov for oppfølging av helsehjelp ikke ivaretas tilstrekkelig. Hovedvekten av de midlertidige endringene i lovverket er foretatt for å minske belastningen på de offentlige systemene, men også å gjøre veien til arbeid enklere for den enkelte. Enkel tilgang til helse tjenester, som det å stå på en liste hos fastlege, fører til at en vet hvor en skal henvende seg og raskere kommer i kontakt med hjelpeapparatet når det trengs. Noe som igjen kan minske den helsemessige barrieren for arbeidsdeltagelse. *Norsk Folkehjelp* mener at ukrainske flyktinger og fordrevne bør ha lett tilgang til helsetjenester, og siden det ikke er kommet frem alternative løsninger for å sikre ukrainske fordrevne en enkel og tydelig tilgang til helsehjelp, anses det beste alternativet å være og stå på liste hos fastlege. Ivaretagelse for å finne gode løsninger for tilstrekkelig tilgang til helsetjenester for fordrevne og flyktinger, krever at kommunene må tilføres midler til dette formålet.

Røde Kors fraråder å innføre hjemmel til å gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege, og uttaler:

Røde Kors er til stede på lokasjoner over hele landet med aktiviteter for flyktinger, og gjennom dette arbeidet har vi registrert et stort behov for psykisk helsehjelp og annen psyko-

sosial oppfølging. Videre vet vi at kapasitet og tilgang på personell som har kompetanse opp mot flyktningers særlige behov, er svært variabel i de forskjellige kommunene i landet. Dette er det viktig å ha fokus på i arbeidet fremover. Det er viktig at flyktninger har tilgang til primærhelsetjenestene som fastlegene representerer. I tillegg vil noen flyktninger ha behov for oppfølging i spesialisthelsetjenesten, og disse er i behov av oppfølging fra fastlege før og etter, samt henvisning til slike tjenester.

UDI viser til hjemmelen til å begrense retten til å stå på fastlegeliste ved opphold på mottak i pasient- og brukerrettighetsloven, jf. § 1-2 første ledd. UDI antar denne unntakshjemmelen vil kunne få en forholdsvis stor praktisk effekt ved høye ankomster hvis mange blir boende på mottak.

Røde Kors er imidlertid bekymret for at en begrensning i retten til å stå på fastlegeliste ved opphold på mottak kan få svært negative konsekvenser for mange flyktningers helse.

Helsetilsynet, Time kommune og *Volda kommune* mener det kan være hensiktsmessig med en midlertidig hjemmel til å gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege.

Om dette uttaler *Helsetilsynet*:

Helsetilsynet anerkjenner de utfordringene et stort antall fordrevne fra Ukraina vil legge, og allerede legger, på en fastlegeordning med knappe ressurser. De seneste årene har det vært tydelige utfordringer i fastlegeordningen, blant annet knyttet til rekruttering av nye fastleger (NOU 2023:4). Vi ser at en stor flyktningstrøm i tiden fremover vil kunne presse fastlegeordningen ytterligere og hindre kommunen i å utøve sine lovpålagte plikter. Samtidig er retten til allmennlegetjenester en av flere lovpålagte tjenester som må være til stede for at kommunen skal kunne tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester. Helsetilsynet mener et unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege kan være et virkemiddel i en ekstraordinær situasjon, slik at kommunene får rom til å organisere allmennlegetjenester til befolkningen slik den anser det hensiktsmessig.

Time kommune uttaler:

Eit unntak vil kunna gi kommunen større fleksibilitet til å organisera allmennlegetenester dersom det kjem svært mange flyktningar på kort tid. I periodar i løpet av 2022 har dette alle-reie vore praksis i kommunen pga. mangel på

fastlegekapasitet. Slik Helsedirektoratet påpeiker, vil det ikkje nødvendigvis vera enklare for kommunen å etablere eit allmennlegetilbod utanom fastlegeordninga, men dette vil kunna vurderast dersom ein skulle få fleire flyktningar enn det er fastlegekapasitet til.

12.5 Departementets vurderinger og forslag

12.5.1 Videreføring av midlertidige endringer i helselovgivningen

Departementet foreslår å videreføre de midlertidige bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b.

Det er usikkert hvor lenge krigen vil vare og hvilken betydning krigen vil ha for flyktningestrømmen fremover. I sine scenarioer for 2023 anslår UDI i et lavt scenario at det ankommer 10 000 til 20 000 fordrevne. I et middelsscenario ankommer 30 000 til 50 000 i 2023. I det høye scenarioet ankommer mellom 80 000 og 120 000 i 2023. Et ankomsttall i størrelsesorden 120 000 i 2023 vil gi en langt større belastning på kommunale helse- og omsorgstjenester enn disse er satt opp for å håndtere i dag. Vi har begrenset med informasjon om helse, helsetjenestebehov og helsetjenestebruk blant de fordrevne fra Ukraina som befinner seg i Norge i dag. Tall fra helsetjenesten ved Nasjonalt ankomstsenter i Råde kommune, der anslagsvis en tredel av flyktningene fra Ukraina passerer, viser imidlertid at svært mange har behov for en eller annen form for kontakt med helsetjenesten ved ankomst.

Selv om det til nå ikke har vært behov for å benytte unntakshjemlene, kan det bli behov for å gjøre unntak raskt dersom det kommer et høyt antall fordrevne fra Ukraina. Et ankomsttall i størrelsesorden 120 000 vil klart tilsi at det er grunn til å videreføre hjemlene slik at en raskt kan fastsette unntak ved behov. Etter departementets vurdering vil det også være grunn til å videreføre de midlertidige bestemmelsene ved et antatt ankomsttall rundt 40 000. Også ved 40 000 ankomster, vil den økte belastningen på tjenestene kunne bli så stor at det kan bli nødvendig med noen unntak fra rettighets- eller pliktbestemmelser. Departementet foreslår derfor å videreføre de midlertidige hjemlene til 1. juli 2024.

Barneombudet er kritisk til at det foreslås å videreføre adgang til å forlenge fristen for å vurdere om barn og unge har rett til nødvendig helse-

hjelp og til å gjøre unntak fra retten til å få informasjon om når nødvendig helsehjelp skal starte opp. Ombudet er også kritisk til å forlenge hjemmelen til å gjøre unntak fra retten til hhv. koordinator og barnekoordinator.

Hjemlene som departementet foreslår å videreføre åpner for å gjøre unntak fra bestemmelser som skal sikre forsvarlige og koordinerte tjenester til pasienter og brukere med store og sammensatte velferdstjenestebehov, inkludert personer med funksjonsnedsettelse, barn eller sårbare pasient- og brukergrupper. Disse ordningene legger imidlertid beslag på personellressurser hos tjenestene i form av administrasjon og saksbehandling. Unntak fra disse plikt- og rettighetsbestemmelsene vil kunne frigjøre kapasitet og stille tjenestene friere til å foreta nødvendige og hensiktsmessige omprioriteringer eller endringer i hvordan tjenesteytelsen organiseres. Slike unntak vil også hindre at tjenestene løpende begår lovbrudd, for eksempel fordi man ikke klarer å overholde lovpålagte frister som følge av stor pasientpågang. Departementet understreker imidlertid at de grunnleggende pliktene og rettighetene til helse- og omsorgstjenester skal ivaretas. Det vil ikke være adgang til å gjøre unntak fra plikt og rett til grunnleggende helse- og omsorgstjenester som øyeblikkelig hjelp og nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det kan heller ikke gjøres unntak fra plikt til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester, jf. Prop. 107 L (2021–2022) punkt 10.5.3.1.

Diskrimineringsnemnda understreker betydningen av å sikre at lovhjemlene ikke bryter med menneskerettslige krav til likebehandling og ikke-diskriminering, særlig endringer som gjelder rett og tilgang til velferdsytelser, og endringer som berører barn. Departementet viser i den forbindelse til drøftelsen av forholdet til Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser i Prop. 107 L (2021–2022) punkt 10.5.6.

Diskrimineringsnemnda m.fl. påpeker også at forholdsmessigheten av reglene må vurderes løpende og at eventuelle unntaksregler ikke må gå lengre enn strengt nødvendig. Det er presisert i Prop. 107 L (2021–2022) punkt 10.5.3.1 at eventuelle unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå de formålene som unntakene begrunnes med, og at adgangen til eller behovet for unntak, må vurderes fortløpende. Dersom det ikke lenger er behov for å gjøre unntak, må unntaket oppheves.

12.5.2 Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger

Departementet har vurdert om det er behov for å utvide dagens midlertidige lovbestemmelser til å gi hjemmel til å gjøre unntak fra ytterligere pasient- eller brukerrettigheter eller motsvarende plikter, særlig retten til å stå på liste hos en fastlege. I tråd med de fleste av høringsinstansene som har uttalt seg om dette spørsmålet, foreslår ikke departementet å innføre en ny midlertidig hjemmel som åpner for å gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege. Departementet foreslår heller ingen andre nye midlertidige hjemler.

Et fortsatt stort antall fordrevne som ankommer Norge fra Ukraina, vil utgjøre en ytterligere belastning på fastlegeordningen i tillegg til dagens utfordringer. Dette kan tale for at det er behov for å kunne gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege.

Men selv om det åpnes for å gjøre unntak fra retten til å stå på en liste hos en fastlege, vil kommunene fortsatt ha plikt til å sørge for nødvendige og forsvarlige allmennlegetjenester.

En suspensjon av retten til å stå på fastlege-liste, vil ikke øke kapasiteten i allmennlegetjenesten og ikke bidra til å løse kapasitetsutfordringene i tjenestene.

Kapasitetsutfordringene i fastlegeordningen er omfattende og skyldes langvarige rekrutterings- og stabiliseringsutfordringer. Det vil fortsatt være utfordrende for kommunene å skaffe andre leger som kan ivareta behov for allmennlegetjenester. Utfordringer for allmennhelsetjenestene på grunn av et høyt antall fordrevne fra Ukraina, bør etter departementets vurdering, så langt som mulig løses ved å styrke fastlegeordningen heller enn å gjøre unntak fra rettigheter og plikter.

Regjeringen arbeider for å stabilisere og styrke allmennlegetjenesten. Et hurtigarbeidende ekspertutvalg skal gjennomgå allmennlegetjenesten og gi konkrete forslag til tiltak for å styrke fastlegeordningen fra 2024 og fremover. Utvalget skal levere sin endelige rapport 15. april 2023.

Dersom det blir behov for det, vil det være hjemmel til å begrense retten til å stå på fastlege-liste ved opphold på mottak i pasient- og brukerrettighetsloven, jf. § 1-2 første ledd. Etter denne bestemmelsen kan Kongen i forskrift gjøre unntak fra rett til helse- og omsorgstjenester for «personer som ikke er norske statsborgere eller ikke har fast opphold i riket».

Vestfold og Telemark fylkeskommune ber departementet vurdere om gjeldende lovverk for tannhelsetjenesten er tilstrekkelig ved høye ankomster av fordrevne fra Ukraina og hvordan tannhelsetjenesten kan omstille seg og prioritere ved svært høye ankomster av fordrevne fra Ukraina. Departementet mener ikke det er behov for lov- eller forskriftsendringer på tannhelsetjenestefeltet og viser til omtalen av dette i Prop. 107 L (2021–2022) punkt 10.5.4. For å øke behandlingsskapasiteten kan fylkeskommunen inngå samarbeid med private tannleger. Dersom ressursene ikke er tilstrekkelige til å gi et tilbud til alle i de prioriterte gruppene, følger det av tannhelsetjenesteloven § 1-3 andre ledd at tilbud til barn og unge skal prioriteres. I Helsedirektoratets pandemiveileder gis råd om hvilke pasientgrupper og tilstander som bør prioriteres ved et redusert tjenestetilbud.

Legeforeningen mener det er uklart når unntakshjemlene skal kunne brukes, og *Barneombudet* etterlyser tydeligere vilkår for når det kan gjøres unntak. Selv om lovhjemlene inneholder

skjønnsmessige begreper, mener departementet det ikke er hensiktsmessig å konkretisere ytterligere i bestemmelsene når unntakshjemlene kan tas i bruk. Det er presisert i forarbeidene at det kreves årsakssammenheng mellom en høy ankomst av fordrevne fra Ukraina og nødvendigheten av å gjøre helt eller delvis unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser. Om det foreligger en slik årsakssammenheng, må vurderes konkret ut ifra situasjonen på det aktuelle tidspunktet, jf. Prop. 107 L (2021–2022) punkt 10.5.3.1.

Etter vedtakelsen av den midlertidige bestemmelsen i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d er bestemmelsen i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-4 endret, blant annet er overskriften endret fra «Rett til fritt behandlingsvalg» til «Rett til valg av behandlingssted». Denne endringen bør gjenspeiles i omtalen av § 2-4 i § 2-5d bokstav g. Departementet foreslår derfor at henvisningen til § 2-4 i § 2-5d bokstav g endres til «§ 2-4 om rett til valg av behandlingssted.»

13 Plan og bygningsloven

13.1 Innledning

Krigen i Ukraina har ført til den største massefluktsituasjonen i Europa siden andre verdenskrig. Ved svært høye ankomster vil det være utfordrende å skaffe tilstrekkelig med bygg som kan brukes til midlertidig innkvartering (mottakssentre), barnehage, skole og bosetting. I en ekstraordinær situasjon er det avgjørende at kommunene har nødvendige verktøy som sikrer at prosessene går raskt.

For å kunne håndtere en situasjon der et høyt antall fordrevne fra Ukraina kommer til Norge for å søke beskyttelse, er det vedtatt midlertidige regler i plan- og bygningsloven. Bestemmelsene gir kommunene økt handlingsrom til å gjøre helt eller delvis unntak fra plan- og bygningsloven. De midlertidige reglene oppheves 1. juli 2023.

Departementet mener det vil være behov for bestemmelsene også etter 1. juli 2023, og foreslår å videreføre dem i ett år.

13.2 Gjeldende rett

13.2.1 Saksbehandling etter 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.

Etter plan- og bygningsloven skal oppføring, plassering og endret bruk (bruksendring) av bygninger vurderes av kommunen gjennom søknader om tillatelse etter § 20-2, jf. § 20-1, og om nødvendig også søknader om dispensasjon fra loven eller arealplaner eller om endring av slike planer, jf. §§ 19-2 og 12-14.

De fleste søknader om tillatelse behandles etter de ordinære saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven. Dette innebærer blant annet at naboer og gjenboere skal ha minst to uker til å komme med merknader til søknad om tillatelse til bruksendring eller dispensasjon, jf. § 21-3.

Kommunen har i utgangspunktet 12 uker på å behandle søknader som omfatter både søknad om bruksendring og dispensasjon fra plan eller krav i loven (for eksempel tekniske krav eller krav til avstand fra nabogrense), jf. § 21-7.

Er tiltaket avhengig av tillatelse eller samtykke fra andre sektormyndigheter, for eksempel Arbeidstilsynet eller vegmyndighetene, har disse fire uker på å gi tillatelse eller samtykke, jf. § 21-5 tredje ledd. Denne fristen kommer i tillegg til 12-ukersfristen. Kommunen kan ikke gi igangsettningstillatelse før et slikt samtykke eller en slik tillatelse foreligger, jf. § 21-5 første ledd.

Vedtaket etter plan- og bygningsloven kan påklages. Klagefristen er tre uker fra man er gjort kjent med vedtaket. Kommunen har åtte uker på å forberede og oversende klagen til statsforvalteren, som så har 12 uker på å behandle og avgjøre saken, jf. byggesaksforskriften § 7-1, jf. plan- og bygningsloven § 21-8.

Det er i tillegg en rekke tekniske krav som må oppfylles. Ved tidsbestemte bruksendringer, selv kortvarige, må bygningen eller den delen av bygningen som skal endres, i utgangspunktet oppfylle dagens krav i plan- og bygningsloven og byggeteknisk forskrift.

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.

Plassering av midlertidige bygninger, som for eksempel modulbygg, paviljonger, brakker og telt, er unntatt fra krav til søknad og tillatelse dersom de ikke skal stå lenger enn to måneder, jf. plan- og bygningsloven § 20-5 tredje ledd. Er det behov for plassering utover dette, kreves søknad om tillatelse, jf. § 20-2. Dersom en arealplan har forbud mot plassering av midlertidige bygninger, vil det være nødvendig å søke om dispensasjon fra planen, uavhengig av hvor kort eller lenge bygget skal stå.

13.2.2 Midlertidige endringer i plan- og bygningsloven

I mai 2022 vedtok Stortinget forslag til midlertidige lovendringer som følge av ankomster av fordrevne fra Ukraina, jf. Prop. 107 L (2021–2022). Lovendringene trådte i kraft 15. juni 2022 og varer til 1. juli 2023.

Beredskapsbestemmelsen i 20-9

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.

Kommunens myndighet

Beredskapsbestemmelsen viderefører ansvarsforholdet som allerede følger av plan- og bygningsloven, ved at myndigheten til å gjøre unntak er lagt til kommunene. Det er kommunene som har nødvendig lokalkunnskap og kompetanse, og det er også de som har oversikt over og ansvar for kritisk infrastruktur. Det å videreføre gjeldende ansvarsforhold bidrar til å sikre mer effektive prosesser, i tillegg til at det bygger opp under nærhetsprinsippet om at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Bestemmelsen ivaretar også hensynet til det lokale selvstyret, jf. kommuneloven § 2-1.

Behandling av eventuelle klager foretas av statsforvalterne, som er gitt delegert myndighet etter plan- og bygningsloven § 1-9.

Bestemmelsen gjelder først og fremst midlertidige tiltak

Tiltak som skal brukes til de formål som fremkommer av bestemmelsen, kan gjennomføres uavhengig av plangrunnlag og planbestemmelser, jf. første ledd andre punktum. Denne adgangen er først og fremst aktuell å bruke for å gjennomføre *midlertidige tiltak* i strid med arealplaner. Med midlertidige tiltak menes tiltak med varighet inntil to år, jf. § 20-9 tredje ledd. Eksempel på dette kan være tidsbegrenset bruksendring av fritidsbolig til bolig i område regulert til fritids- og turistformål, eller midlertidig plassering av modulhus, mikrohus eller barnehage- og skolepaviljong på område regulert

til næring, eller i område regulert til friareal og med forbud mot midlertidige tiltak.

Dersom det er aktuelt å tillate at midlertidige tiltak blir permanente, må det skje gjennom ordinær plan- og byggesaksprosess. Departementet understreker at selv om det gjøres særskilte unntak fra plan- og bygningsloven, kan ikke private aktører påberope seg dette som grunnlag for å få innvilget varig dispensasjon eller tillatelse.

Bestemmelsen kan i nødstilfelle brukes for oppføring av varige boliger

Selv om beredskapsbestemmelsen i første rekke er ment for midlertidige tiltak, er det nødvendig å ta høyde for at det kan oppstå behov for å bosette svært mange personer på kort tid. Mange steder i landet fører press i boligmarkedet til at det kan være vanskelig å skaffe nok boliger. Beredskapsbestemmelsen åpner derfor for at kommunene kan gi unntak for å oppføre nye, varige boliger. Denne adgangen er imidlertid kun ment som en sikkerhetsventil som kommunene kan ta i bruk dersom det ikke på annen måte er mulig å fremskaffe nok boliger.

Eventuelle nye boliger som oppføres, vil nok i første rekke være standardiserte bygningstyper, slik at de kan oppføres raskt og til lavere kostnader. Departementet understreker at minimumskravene i byggteknisk forskrift gjelder fullt ut for nye boliger. Dette er også viktig når det er tale om varige boliger med varig plassering.

Hovedutfordringen for oppføring av nye boliger vil gjerne være forholdet til arealplaner. Beredskapsbestemmelsen åpner for å kunne sette til side både arealformål og planbestemmelser. Det er likevel tatt inn en skranke om at det ikke kan gis unntak dersom det kan vanskeliggjøre gjennomføring av planer.

Dersom kommunen gir unntak for varig oppføring av nye bygninger til boligformål, er det derfor viktig at dette fortrinnsvis skjer i områder som kommunen allerede har avsatt til eller vurdert som aktuelle for boligformål.

Unntaket er likevel utformet videre for å gi større fleksibilitet dersom områdene regulert til boligformål ikke strekker til for å imøtekomme behovet. Bestemmelsen åpner derfor for å føre opp bygninger i områder avsatt til bebyggelse og anlegg etter plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nr. 1. Det er imidlertid forutsatt at kommunene utviser særlig forsiktighet med hensyn til plassering av bygninger i områder hvor det bør tas særlige hensyn til omgivelsene, for eksempel nær kulturminner, kirker, grav- og urnelunder mv.

Bestemmelsen oppstiller skranker for å kunne gi unntak

Beredskapsbestemmelsen oppstiller enkelte skranker for å kunne gi unntak fra plan- og bygningsloven. Kommunen kan ikke gi unntak dersom det aktuelle tiltaket innebærer fare for liv og helse, eller det kan føre til skade på miljø, kulturminner, tap av naturmangfold, dyrket eller dyrkbar jord, eller dersom tiltaket vil vanskeliggjøre gjennomføring av plan. Vil for eksempel en tidsbestemt bruksendring kunne føre til fare for skade på en bygning som er regulert til bevaring, skal det ikke gis unntak. Kommunen skal heller ikke gi unntak dersom krav som skal ivareta personsikkerhet ikke er oppfylt, jf. «fare for liv og helse». Eksempel på dette kan være at det er betydelige mangler ved brannsikkerheten eller inneklimate (for eksempel fukt) til bygningen.

Tidsbegrenset forskrift til beredskapsbestemmelsen

Departementet har i medhold av § 20-9 fjerde ledd fastsatt en tidsbegrenset forskrift som utfyller beredskapsbestemmelsen. Forskriften faller bort når bestemmelsen oppheves 1. juli 2023.

Saksbehandlingsreglene i § 20-10

Plan- og bygningsloven § 20-10 regulerer saksbehandling etter beredskapsbestemmelsen i § 20-9.

Bestemmelsens første ledd regulerer frister for saksbehandling og rettsvirkninger av at fristene ikke overholdes. Anmodning om unntak som gjelder tidsbegrenset bruksendring eller midlertidig plassering av bygninger, skal saksbehandles av kommunen innen syv virkedager. Dersom anmodningen gjelder oppføring av bolig til varig bruk, er fristen satt til 14 virkedager. Som virkedager regnes alle dager som ikke er søndager eller lovbestemte helge- eller høytidsdager.

Fristene kan ikke forlenges. Dersom fristen ikke overholdes, vil konsekvensen av dette være at tiltakshaver kan sette i gang tiltaket. Departementet understreker at dette ikke betyr at unntak anses som gitt. Eventuell igangsetting skjer derfor på egen risiko. Kommunen må behandle anmodningen og gi tilbakemelding i form av et vedtak, og vil fortsatt kunne avslå anmodningen dersom vilkårene for å gi unntak ikke er oppfylt. Femte punktum regulerer akutte situasjoner. Et eksempel på dette kan være plutselige og høye ankomster, som utløser behov for raskt å etablere akuttinnkvartering. Kommunen plikter da å behandle og fatte vedtak snarest mulig.

Departementet er opptatt av å opprettholde så ordinære prosesser som mulig, selv i ekstraordinære situasjoner. Dersom det er aktuelt å innvilge unntak for oppføring av bolig til varig bruk, er det spesielt viktig at avgjørelsen fattes på et så godt grunnlag som mulig. Ved oppføring av varig bolig som berører ansvarsområdet til statlige eller regionale myndigheter, skal derfor disse myndighetene få mulighet til å uttale seg eller fatte vedtak, jf. andre ledd. Eksempel hvor det kan være aktuelt å forelegge saken, er behov for å avklare atkomst med vegmyndighetene. Fristen for regionale og statlige myndigheter er i tredje punktum satt til fem virkedager. Dersom denne fristen ikke overholdes, følger det av femte punktum at kommunen kan behandle og avgjøre saken. En tillatelse etter plan- og bygningsloven innebærer bare at plan- og bygningsmyndighetene har vurdert den etter de materielle kravene som gjelder etter plan- og bygningsloven. Tiltakshaver har selv ansvar for at tiltaket ikke strider mot annet regelverk, for eksempel veglova, folkehelseloven og tilsvarende.

I en ekstraordinær situasjon vil et avslag kunne ramme søker spesielt hardt. Det følger derfor av bestemmelsens tredje ledd at dersom kommunene er kjent med andre egnede bygg eller eiendommer som kan brukes til det aktuelle formålet, skal de orientere søker om dette.

Bestemmelsens fjerde ledd regulerer fristen for å klage og behandling av klager. Klagefristen er syv virkedager fra kommunen har fattet vedtak. Kommunen skal forberede klagesaken og oversende denne til Statsforvalteren innen syv virkedager. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan Statsforvalteren ta klagen under behandling. Statsforvalteren har, i likhet med kommunen, syv virkedager på å behandle og avgjøre klagen.

13.3 Høringsforslaget

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.

13.4 Høringsinstansenes syn

9 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. *Kommunene Asker, Drammen, Oslo og Skien, fylkeskommunene Nordland og Viken, Kommunesek-*

torens organisasjon (KS), Norsk Eiendom og OBOS støtter forslaget.

Asker kommune peker på at foruten presset i boligmarkedet, er den største utfordringen å sørge for tilstrekkelig kapasitet til å behandle søknader om bruksendring for boliger som ikke er formelt godkjente utleieenheter.

Drammen kommune gir uttrykk for at de har utfordringer med å framskaffe egnede boliger til flykningene Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har bedt kommunen om å bosette. Det er stor grad av enslige, som innebærer at det må framskaffes flere boenheter enn det kommunen først har antatt. Fordi kommunen har få tilgjengelige boliger til så liten husholdning, ser kommunen på alternative bosituasjoner, som for eksempel bofelleskap.

Viken fylkeskommune melder om kapasitetsutfordringer på boligmarkedet. Viken fylkeskommune støtter departementets vurdering av at det kan bli nødvendig for kommunene å bruke beredskapsbestemmelsen for å sikre nok boliger, men da primært gjennom å åpne for midlertidig bruksendring av fritidsboliger til boliger, eller ombygging av eksisterende bygg til boliger.

KS peker på at plan- og bygningsloven er sentral for å skaffe tilstrekkelig kapasitet til innkvartering, bolig, barnehage og skoler. KS vurderer at de midlertidige lovendringene gir fleksibilitet og handlingsrom til å gjennomføre nødvendige tiltak raskere og rimeligere ved økte ankomster.

Norsk Eiendom er positive til forlengelsen av de midlertidige lovendringene, som oppleves som forenklende.

OBOS mener at den ekstraordinære situasjonen med en angrepskrig i Ukraina og store antall flykninger, gir grunnlag for de foreslåtte lettelsene på midlertidig basis. OBOS gir derfor sin tilslutning til de foreslåtte forlengelsene, og peker samtidig på at erfaringer man her gjør kan være av verdi uavhengig av den akutte situasjonen.

13.5 Departementets vurdering

13.5.1 Videreføring av de midlertidige reglene i plan- og bygningsloven

Departementet foreslår å videreføre de midlertidige reglene i plan- og bygningsloven.

Det er usikkert hvor lenge krigen vil vare og hvilken betydning krigen vil ha for flyktningsstrømmen fremover. I sine scenarioer for 2023 anslår UDI i et lavt scenario at det ankommer 10 000 til 20 000 fordrevne. I et middelsscenario ankommer 30 000 til 50 000 i 2023. I det høye

scenarioet ankommer mellom 80 000 til 120 000 i 2023.

Flere kommuner uttrykker bekymring for at mangel på boliger kan føre til lavere bosettingskapasitet i 2023. Innspillmøter med Husbanken, Husleietvistutvalget, KS og IMDi bekrefter at mangel på boliger kan bli en utfordring for en del kommuner.

Behovet for boliger i kommunene må i hovedsak dekkes ved å ta i bruk eksisterende boliger og bygg. Det private boligmarkedet begynner å bli mettet, og tilgangen på kommunale utleieboliger er begrenset. Tilgang på tilstrekkelig med boliger antas dermed å bli den største utfordringen i 2023. Uten tilstrekkelige boliger til bosetting, blir ukrainere værende lenger i mottak. Departementet forventer derfor at det fremover kan bli nødvendig for kommunene å bruke den midlertidige beredskapsbestemmelsen for å sikre nok boliger. Departementet er enig med Viken fylkeskommune i at boligdekningen først og fremst bør skje gjennom midlertidig bruksendring av fritidsboliger til boliger, eller ombygging av eksisterende bygg til boliger.

Ved svært høye ankomster vil det kunne være mulig med 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 beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven videreføres.

I henhold til § 5 i Forskrift om bygg- og anleggsberedskap skal Rådet bistå NFD med:

- råd ved behov
- å vurdere kritiske situasjoner
- å finne frem til ressurser det er behov for

De landsdekkende firmaene som er representert i rådet skal dessuten bistå NFD med:

- å stille ressurser til rådighet

13.5.2 Vurdering av behovet for endringer

Departementet har ikke fått tilbakemeldinger om at kravene som stilles til boligkvalitet hindrer at bygg kan settes i stand og brukes til bosetting av flykninger. Modulhus som plasseres midlertidig, kan leveres i tråd med kravene som byggteknisk

forskrift. Dersom det oppstår behov for å bygge nytt, har næringen selv opplyst at dette er enkle bygg som kan oppføres i tråd med byggteknisk teknisk forskrift.

Departementet foreslår derfor å videreføre de midlertidige reglene uten endringer, noe som også støttes av instansene som har inngitt merknader.

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

14 Husleieloven

14.1 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 ble mange flyktninger bosatt i private leieboliger. Noen fant bolig selv på det private leiemarkedet, mens andre fikk bistand fra kommunen. Kommunene er avhengige av det private leiemarkedet for å få bosatt flyktninger. Det er grunn til å tro at det fortsatt finnes en del ubenyttede boliger eller deler av boliger som kan tas i bruk. Mobilisering av private utleiende vil derfor fortsatt være viktig for å fremskaffe flere boliger til flyktninger.

Dersom det private og kommunale tilbudet av utleieboliger blir uttømt, er det aktuelt å ta i bruk fritidsboliger for å bosette flyktninger. Ifølge tall fra SSB finnes det nærmere 450 000 fritidsboliger i Norge. En del av fritidsboligene har god kvalitet, og er plassert i nærheten av skoler, barnehager og andre tjenestetilbud.

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 kan bidra til at fritidsboliger kan tas i bruk til å bosette flyktninger.

14.2 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». Minstetiden kan likevel settes til ett år hvis avtalen gjelder lofts- eller sokkelbolig i enebolig eller bolig i tomannsbolig, og utleiende bor i samme hus. Videre kan det inngås tidsbestemt leieavtale av kortere varighet enn henholdsvis tre eller ett år dersom husrommet skal brukes som bolig av utleiende selv eller noen som hører til husstanden, eller utleiende har «en annen saklig grunn for tidsavgrensningen». Når det gjelder

kravet til «annen saklig grunn» følger det av forarbeidene at utleiende må ha en «klart påviselig og akseptabel grunn for å inngå en slik avtale», jf. NOU 1993: 4 side 165 og Ot.prp. nr. 82 (1997–1998) side 198. Vurderingen er forholdsvis streng, slik at det ikke skal være kurant å påberope seg unntaket. Eksempler på saklige grunner er at boligen skal rives, ombygges eller selges (uten påhefte av leieretten).

Annet ledd i bestemmelsen har regler om hva som skal til for at en tidsbestemt leieavtale av kortere varighet enn hovedregelen på tre år skal være gyldig. Tredje ledd fastsetter at tidsbestemt avtale som er inngått i strid med bestemmelsene i § 9-3, skal anses som tidsubestemt.

Husleieloven § 11-1 gjelder utleie av «offentlig disponert bolig» til vanskeligstilte på boligmarkedet. Denne bestemmelsen kommer til anvendelse for utleie av boliger som kommunen eier, eller som kommunen disponerer, for eksempel gjennom tilvisningsavtale eller at kommunen har leid en bolig med sikte på fremleie til vanskeligstilte på boligmarkedet. Bestemmelsens sjette ledd åpner for at det også i disse tilfellene kan inngås leieavtale for kortere varighet enn tre år dersom «særlige grunner» foreligger. Ifølge forarbeidene kan en «særlig grunn» være bosetting av flyktninger, men at man i slike tilfeller bør «ha grunn til å tro at en mer egnet bolig vil bli ledig etter utløpet av perioden», jf. Ot.prp. nr. 74 (2007–2008) side 51.

Husleieloven har ikke særregler som åpner for kortere kontraktlengde spesifikt knyttet til kriser eller ekstraordinære situasjoner.

14.3 Høringsforslaget

Departementet antar at dagens minstetid på tre år for tidsbestemte leieavtaler kan føre til at eiere av fritidsboliger vegrer seg for å leie ut. For å imøtekomme det ekstraordinære behovet for utleieboliger og støtte kommunenes arbeid med å bosette flyktninger, foreslo departementet en midlertidig bestemmelse i husleieloven § 9-3 a. Forslaget åpner for å inngå tidsbestemt leiekontrakt med minstetid på ett år ved utleie av fritidsbolig som

tas i bruk til bolig. For å leie ut en fritidsbolig som bolig, må den være godkjent til bruk som bolig etter plan- og bygningslovgivningen. Departementet foreslo at unntaksbestemmelsen oppheves 1. juli 2024, i likhet med de øvrige midlertidige lovendringene.

I høringen ba også departementet om innspill til avgrensning av unntakets virkeområde, og om det er behov for andre midlertidig endringer i husleieloven for å tilrettelegge for bosetting av flyktninger.

14.4 Høringsinstansenes syn

Tolv høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. *Advokatforeningen, Asker kommune, Borg bispedømmeråd, Kommunesektorens organisasjon (KS), Nordland fylkeskommune, Norsk Eiendom, OBOS, Oslo kommune og Viken fylkeskommune* støtter forslaget.

Norsk Eiendom støtter forslaget hva gjelder kontraktslengde, og at dette begrenses til fritidsbolig. Foreningen representerer de profesjonelle boligutleieaktørene, og opplever ikke at dagens lov er til hinder for utleie til flyktninger. Foreningen viser til at leietaker har mulighet til å si opp leieavtalen før det har gått tre år. Videre kan en kontrakt med en varighet på tre år gi flyktninger større trygghet for bosituasjonen. *Norsk Eiendom* ser likevel at markedet kan få tilført flere boligenheter for flyktninger hvis man tillater utleie av fritidsbolig for ett år.

Viken fylkeskommune mener fleksibiliteten i forslaget vil lette kommunenes arbeid med å bosette et høyt antall flyktninger i regionen. Fylkeskommunen støtter at endringen ikke skal omfatte vanlige leieboliger, og at den nedre grensen for utleieperioden skal være ett år. *Kommunesektorens organisasjon (KS)* støtter også forslaget, men anser at effekten vil være svært begrenset på nasjonalt nivå.

OBOS antar at reduksjon av minstetiden kan øke tilfanget på boliger til flyktninger. *OBOS* påpeker at en del bruker fritidsboligen kun en viss periode av året, og at det bør vurderes om kontraktslengden heller bør være 6-9 måneder. *OBOS* mener at dette kan avhjelpe en akutt boligmangel for flyktninger. I så fall bør ordningen fortløpende evalueres.

Advokatforeningen mener mobilisering av private utleiere er viktig for å fremskaffe flere og nok boliger for å bosette flyktninger. Fritidsboliger av høy kvalitet kan være et verdifullt supplement til utleietilbudet. Selv om forslaget fratrar noe av leie-

takerens trygghet og forutberegnelighet, uttaler foreningen at departementets vurderinger fremstår som balanserte og fornuftige i den krevende situasjonen vi står i. At lovendringen er midlertidig og skal gjelde til juli 2024 underbygger dette. *Advokatforeningen* påpeker at siden forslaget ikke avgrenser personkretsen, gjelder det i utgangspunktet alle leietakere. Foreningen mener dette kan være krevende og ber departementet vurdere om kretsen bør snevres inn til å gjelde kun flyktninger/fordrevne. Foreningen mener avgrensningen av objektet er tilfredsstillende. At fritidsboliger må få godkjent tidsbegrenset brukstillatelse fra kommunen for å omfattes av endringen gir kommunen en viktig kontroll. For å stimulere til at eiere av fritidsboliger ønsker å leie ut, antar *Advokatforeningen* at det er viktig å redusere minstetiden fra tre til ett år. Ellers vil kretsen av fritidsboligeiere snevres betydelig inn og endringen vil miste effekt.

Asker kommune uttaler at unntaksbestemmelsen kan bidra til at det blir enklere å bosette flyktninger i fritidsboliger i kommunen. Foruten presset i boligmarkedet, er likevel den største utfordringen i kommunen å sørge for tilstrekkelig kapasitet til å behandle søknader om bruksendring for boliger som ikke er formelt godkjente utleieenheter. Det er utfordrende å skaffe boliger til de fordrevne i en presskommune som Asker. Prisnivået for private utleieboliger er høyt, og økte leve- og rentekostnader øker prisene ytterligere. Kommunen er bekymret for at de høye bokostnadene skal medføre økte utgifter til ytelser fra NAV. For å unngå denne utviklingen, foreslår *Asker kommune* å innføre større grad av differensiering mellom ulike kommuner og steder ved utmåling av bostøtte, slik at den kompenserer for faktiske boutgifter i pressområder.

Bærum kommune ser ikke at den midlertidige endringen vil bidra til å avhjelpe boligsituasjonen eller øke tilgang på utleieboliger i stor grad. Det er få fritidsboliger i kommunen. De som er, ligger i marka eller på øyene med vanskelig adkomst til kollektiv transport. Kommunen viser også til at kontrakter med begrenset varighet på ett år kan bidra til merarbeid dersom kommunen blir ansvarlig for å finne ny bolig igjen innen ett år. Dette skaper uforutsigbare rammer for barnefamilier og flyktninger i en ellers sårbar situasjon. *Bærum kommune* opplyser at de benytter kommunale boliger til de som i praksis ikke passer inn i det private utleiemarkedet, og at det da gis tre års leiekontrakt for flyktninger. Kommunens erfaring fra bosetting av flyktninger fra andre land enn

Ukraina er at de trenger 5-6 år i kommunal bolig før de klarer å etablere seg i det private markedet.

Leieboerforeningen støtter ikke forslaget. På grunn av usikkerhet i anslag om antall flyktninger og egnede fritidsboliger, mener foreningen at det ikke er mulig å vurdere hensiktsmessigheten av forslaget. Leieboerforeningen anser kortvarige ettårskontrakter, som ikke er begrunnet i utleiers egen tilstedeværelse i eller planlagt bruk av boligen, for å være i strid med utviklingen av et seriøst leiemarked og et brudd på de forbrukerhensyn som skal ligge til grunn for husleieloven. Videre uttaler foreningen at forslaget er direkte i strid med hensikten til husleieloven om å sikre vern av leieboeres boligsituasjon og botrygghet ved boligmangel. Leieboerforeningen viser til at forslaget dekker alle grupper av leieboere, og mener dette innebærer «en uakseptabel svekkelse [av] husleielovens vern av leieboeres boligsituasjon». Samtidig mener Leieboerforeningen at det er feil å skille ut en særskilt svak gruppe som ukrainske flyktninger og tilby leievilkår som husleieloven ellers ikke aksepterer. Leieboerforeningen mener forslaget vil lede til at flyktninger kan bli tilbudt vilkår av en vesentlig dårligere standard og bosikkerhet enn andre, og at dette er en form for diskriminering som bør vurderes opp mot diskrimineringsloven. Leieboerforeningen erkjenner behovet for å forberede seg på at flyktninger fra Ukraina vil fortsette å komme til Norge i 2023, men ser likevel ikke behov for å svekke leieboeres beskyttelse mot kortsiktige leiekontrakter ved å tillate ettårskontrakter for enda en bestemt type utleieobjekt.

Drammen kommune legger til grunn at departementet vil komme tilbake til hvordan ordningen med korttidsleie av fritidsboliger skal praktiseres. Kommunen ønsker imidlertid å rette søkelyset på tilskudd til anskaffelse av kommunale utleieboliger. Tilskuddet falt bort fra 2023, og det kan få konsekvenser for antall tilgjengelige boliger i den enkelte kommune. Drammen har utfordringer med å framskaffe egnede boliger til flyktningene. Siden mange er enslige, må det framskaffes flere boenheter enn antatt. Kommunen har få tilgjengelige boliger til så små husholdninger, og det må ses på alternative bosituasjoner, som bofelleskap m.m. Videre ber *Volda kommune* om at staten bidrar med en satsing direkte rettet mot kommunene ved å «gjeninnføre tilskot til utleigebustader og tilvisingsbustader».

14.5 Departementets vurdering

14.5.1 Innledning

Departementet merker seg at flertallet av høringsinstansene er positive til forslaget.

Departementet opprettholder derfor forslaget om en midlertidig bestemmelse 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. Formålet med unntaket er å fremskaffe nok utleieboliger ved boligmangel i forbindelse med at det kommer mange fordrevne fra Ukraina. Det er opp til kommunen om den vil benytte seg av muligheten til å leie ut fritidsbolig som bolig, og i dialogen med utleier kan kommunen be om lengre leieavtale enn ett år. Unntaket er også aktuelt for flyktninger som på egen hånd inngår leieavtale med eier av fritidsbolig som er midlertidig bruksendret til bolig.

14.5.2 Unntaket gjelder fritidsboliger

Departementet foreslår at unntaket kun skal gjelde ved utleie av fritidsbolig, og ikke vanlig leiebolig. Høringsinstansene som har uttalt seg om dette, støtter en slik avgrensning. Departementet ønsker ikke å åpne for at boliger som uansett er eller vil bli tilgjengelig i leiemarkedet skal kunne leies ut for en kortere periode. Selv om det kunne stimulert til at flere velger å leie ut, mener departementet at det vil være vanskelig å skille mellom boliger som blir tilgjengelige på grunn av unntaket, og boliger som uansett ville blitt leid ut. Videre åpner husleieloven allerede i dag 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, jf. § 9-3 første ledd annet punktum. Det samme gjelder der kommunene disponerer bolig som de leier ut til vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. § 11-1 sjette ledd første punktum.

14.5.3 Unntaket gjelder alle leietakere

Flere høringsinstanser påpeker at endringsforslaget ikke avgrenser personkretsen som er omfattet av unntaket. Selv om departementet antar at unntaket i hovedsak vil brukes ved bosetting av flyktninger, foreslår vi at unntaket skal gjelde alle leietakere, og ikke være begrenset til flyktninger fra Ukraina. Departementet kan ikke se at det er hensiktsmessig eller praktisk å skille mellom flyktninger fra ulike land eller andre leietakere ved anvendelse av unntaket. Det er den forventede tilstrøm-

ningen av flyktninger fra Ukraina som er årsaken til presset på å fremskaffe nok boliger, og som er bakgrunnen for at departementet foreslår unntaksbestemmelsen. Lovendringen skal imidlertid ikke forstås slik at det kun er flyktninger fra Ukraina som kan bosettes i fritidsboliger. Kommunene vil ha behov for flere utleieboliger, og formålet med unntaket er å skaffe nok boliger slik at kommunene kan løse utfordringer med å bosette de som trenger det.

14.5.4 Minstetid på ett år

Departementet foreslår at minstetiden for utleie skal være ned til ett år. Hensynet til forutsigbare og langsiktige leieforhold for flyktingene må veies mot tilgangen til boliger. Etter departementets syn vil det være bedre for flykninger å ha tilgang på en fritidsbolig av god kvalitet i ett år, enn å måtte bo lenge i mottak eller andre mindre gode botilbud. Departementet har vurdert om minstetiden bør være kortere. *OBOS* uttaler at det bør vurderes om kontraktslengden heller bør være seks til ni måneder. Departementet er enig i at det kan være en del som benytter fritidsboligen sin deler av året, og at en kortere minstetid enn ett år kan føre til at flere vil leie ut fritidsboligen sin. Samtidig kan en slik kortere kontraktslengde være uheldig for leietakers bostabilitet og kommunene, som da etter kort tid må lete etter ny bolig. Videre viser departementet til at flere av høringsinstansene, *Advokatforeningen*, *KS* og *Norsk Eiendom*, støtter forslaget om ett års minstetid. Departementet mener derfor det ikke er grunn til å foreslå en kortere minstetid enn ett år.

14.5.5 Godkjent som bolig etter plan- og bygningsloven

Et vilkår for å benytte unntaket om kortere minstetid er at fritidsboligen som skal brukes til bolig, må være godkjent til bruk som bolig etter plan- og bygningslovgivningen. Det midlertidige unntaket i husleieloven må derfor ses i sammenheng med beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven § 20-9. Dette betyr at det kun åpnes opp for kor-

tere kontraktslengde i de tilfellene hvor kommunen etter beredskapsbestemmelsen har gitt unntak fra krav om søknad for en midlertidig bruksendring av fritidsbolig til bolig på grunn av flyktingsituasjonen. Det 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. Som *Leieboerforeningen* uttaler, finnes ikke tilsvarende kobling mellom husleieloven og offentligrettslige krav i plan- og bygningslovgivningen i dag.

14.5.6 Ikrafttreden og unntakets varighet

Departementet foreslår at unntaket i § 9-3 a skal tre i kraft straks. I likhet med de øvrige midlertidige lovendringene foreslår departementet at unntaksbestemmelsen oppheves 1. juli 2024. Muligheten for å inngå avtale med minstetid på ned til ett år gjelder bare for leieavtaler som inngås etter den midlertidige unntaksbestemmelsen trer i kraft.

14.5.7 Tilskudd til utleieboliger og bostøtte

Enkelte høringsinstanser har kommentert økonomiske virkemidler på det boligsosiale feltet. *Volda* og *Drammen kommune* opplyser at de har utfordringer med å skaffe egnede boliger til flyktingene. *Drammen kommune* påpeker at tilskudd til anskaffelse av kommunale utleieboliger falt bort fra 2023, og at det kan få konsekvenser for antall tilgjengelige boliger i den enkelte kommune. *Volda kommune* ber staten om å bidra med en satsing direkte rettet mot kommunene ved å gjeninnføre tilskudd til utleieboliger og tilvisningsboliger.

Asker kommune er bekymret for at høye bokostnader skal medføre økte utgifter til ytelser fra NAV. For å unngå denne utviklingen, foreslår kommunen å innføre større grad av differensiering mellom ulike kommuner og steder ved utmåling av bostøtte, slik at den kompenserer for faktiske boutgifter i pressområder.

Departementet følger situasjonen med bosetting av flyktinger i kommunene nøye. Eventuelle endringer i de økonomiske virkemidlene vurderes i de ordinære budsjettprosessene.

15 Deltakelse i arbeidslivet og økonomiske ytelser

15.1 Deltakelse i arbeidslivet

Personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, kan ta arbeid og drive næringsvirksomhet i Norge. Regjeringen ønsker å legge til rette for rask deltakelse i det norske arbeidslivet. Det ble derfor innført midlertidige tilpasninger i introduksjonsprogrammet for å bidra til at flere av de som får opphold etter utlendingsloven § 34 kan gå rett ut i arbeid. Departementet vurderte i Prop. 107 L (2021–2022) at det ikke var behov for tilpasninger i arbeidsmarkedsloven. Nav skal gi arbeidsrettet bistand til alle med lovlig opphold i Norge. Arbeidsmarkedtiltak er ingen rettighet og tildeles etter behov. Nav skal samarbeide med IMDi og kommunene for å tilby arbeidsrettet bistand til deltakere i introduksjonsprogrammet, og da særlig til de som er aktuelle for hurtigsporet. I mange kommuner er det et godt samarbeid mellom flyktningtjenesten og Nav-kontorene, som legger forholdene til rette for å bruke Navs kjennskap til arbeidsmarkedet i arbeidet med å få fordrevne fra Ukraina ut i ordinært arbeid. Departementet mener fortsatt at det ikke er nødvendig å endre arbeidsmarkedsloven.

For å sikre at flest mulig får mulighet til å delta på ordinær måte i arbeidslivet, ble det i mars 2022 etablert en særskilt gruppe ledet av Arbeids- og velferdsdirektoratet som sammen med arbeidslivets parter og IMDi vurderer hvordan det skal formidles et trygt og seriøst arbeidstilbud til flest mulig. Andre relevante etater inviteres til møtene ved behov.

Direktoratene har i samarbeid med partene i arbeidslivet laget to veiledere for å legge til rette for at personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse kommer raskt ut i arbeid. Veilederne er lagt ut på NAV og IMDis hjemmesider og gir en helhetlig oversikt til kommuner, fylkeskommuner, Nav-kontor i hele landet og bedrifter om hvordan man kan ansette fordrevne fra Ukraina. Den ene veilederen henvender seg til arbeidsgivere som ønsker å ansette nyankomne flykninger og til ansatte i kommunene og Arbeids- og velferdsetaten som skal gi veiledning

til fordrevne fra Ukraina. Formålet med veilederen er å legge til rette for at personer med kollektiv beskyttelse kan gå direkte ut i arbeid etter at de er bosatt i en kommune. Den andre veilederen gir informasjon om fleksibelt hurtigspor i introduksjonsprogrammet. Flexibelt hurtigspor er rettet mot personer som har behov for å kombinere deltakelse i arbeidslivet med språkopplæring eller andre kvalifiseringstiltak, før de går ut i ordinært arbeid. Målgruppen for veilederen er arbeidsgivere, kommuner og arbeids- og velferdsetaten, som har ulike roller og ansvar i gjennomføringen av fleksibelt hurtigspor. NAV anslår at i underkant av 2 000 ukrainske borgere innvandret til Norge etter 2021 hadde et arbeidsforhold i Norge ved utgangen av februar 2023. Det er klart høyere enn for andre flyktninggrupper, særlig når en tar høyde for at ukrainerne i hovedsak er kvinner. Det finnes ikke direkte sammenliknbare tall, men sysselsetning blant flykninger med botid under ett år gir en indikasjon. Andelen sysselsatte flykninger med botid under ett år har ligget mellom to til seks prosent de siste ti årene. Ser man kun på kvinner ligger andelen mellom en til fire prosent.

Ukrainske flykninger er en sårbar gruppe som kan være utsatt for utnyttelse i arbeidslivet. I Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er tilsynet særlig oppmerksom på at utenlandske arbeidstakere har seriøse og anstendige arbeidsvilkår, herunder ukrainske arbeidstakere. Veiledning er også et viktig virkemiddel for å styrke deres muligheter til å ivareta sine rettigheter. Arbeidstilsynet har utarbeidet veiledningsmaterieell rettet mot ukrainske flykninger som skal ut i arbeid, dette distribueres bl.a. til mottakssentre. Arbeidstilsynet er i sin innsats også oppmerksomme på menneskehandel, og etaten har etablert geografisk spredte menneskehandelskontakter som har løpende kontakt med politiet og ikke-statlige organisasjoner.

I Prop. 107 L (2021–2022) er det redegjort for arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse. Det ble ikke foretatt endringer i dette regelverket.

15.2 Økonomiske ytelser til livsopphold

Integreringsloven kapittel 5 regulerer introduksjonsstønad for deltakere i introduksjonsprogrammet. Rett til introduksjonsstønad gjelder for deltakere i introduksjonsprogram. Stønaden utgjør 2G årlig. Deltakere under 25 år som ikke bor med foreldre, mottar 2/3 stønad. Deltakere under 25 år som bor med en eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad. Stønaden reduseres ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, jf. integreringsloven § 21.

Introduksjonsstønaden samordnes med andre offentlige ytelser, blant annet ved rett til sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller overgangsstønad, jf. integreringsloven § 22. Barne-trygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.

Etter integreringsloven § 23 reduseres ikke stønaden på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet, formue eller mottatt barnebidrag. I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, eller krone for krone hvis det er til gunst for deltakeren.

Personer som har opphold etter utlendingsloven § 34 har mulighet til å delta i introduksjonsprogram på deltid, jf. integreringsloven § 37 fjerde ledd fjerde punktum. Dersom det er forhold på kommunens side som medfører at programmet må være på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltakelse på fulltid, jf. integreringsloven § 37 c fjerde ledd femte punktum. Dersom deltakeren har lønnet arbeid utenfor programmet, reduseres imidlertid stønaden i samsvar med integreringsloven § 23 andre ledd, jf. integreringsforskriften § 43b. Stønaden skal likevel minst tilsvare antall timer i introduksjonsprogrammet.

Fordrevne fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse er medlemmer i folketrygden og kan ha rett til ytelser etter folketrygdloven dersom de fyller vilkårene. Departementet mener at det ikke er nødvendig å endre reglene i folketrygdloven.

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) har som formål å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Lovens kapittel 4 inneholder bestemmelser om de fem individuelle tje-

nestene som er regulert i loven: opplysning, råd og veiledning (§ 17), stønad til livsopphold (§ 18), midlertidig botilbud (§ 27), individuell plan (§ 28) og kvalifiseringsprogrammet (§ 29).

Personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 18. Hovedprinsippet for behandling av søknad om stønad er at det skal foretas konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. For at det skal foreligge rett til økonomisk sosialhjelp må den enkelte i utgangspunktet ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter.

Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp, jf. sosialtjenesteloven § 20. For personer under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet, jf. § 20 a. Dersom manglende norsk- eller samisk kunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det vurderes å stille vilkår om norsk- eller samiskopplæring. Dersom vedkommende har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. integreringsloven § 8, og manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det stilles vilkår om norskopplæring.

Sosialtjenesteloven gjelder for alle som oppholder seg i Norge, jf. § 2. Forskrift 16. desember 2011 nr. 1251 om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge begrenser likevel lovens anvendelse for personer som ikke er norske statsborgere, og som ikke har bopel i riket. Det følger av forskriften § 2 at personer som har søkt om beskyttelse, og som er i, eller kan få statlig innkvartering, ikke har krav på individuelle tjenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av opplysning, råd og veiledning. Bestemmelsen gjelder også fordrevne fra Ukraina som har søkt om midlertidig kollektiv beskyttelse, herunder personer med alternativ mottaksplass. Hvis personen på eget initiativ flytter fra statlig innkvartering eller alternativ mottaksplass, og søker økonomisk sosialhjelp, kan vedkommende henvises tilbake til dette tilbudet, med mindre det er åpenbart urimelig. Kommuner som aksepterer å tilby en person alternativ mottaksplass, vil motta tilskudd fra Utlendingsdirektoratet. Tilskuddet skal dekke kommunens utgifter til blant annet livsopphold.

Etter bosetting vil fordrevne fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse kunne ha rett på økonomisk sosialhjelp dersom dette anses

nødvendig etter en konkret vurdering av den enkeltes helhetlige situasjon og faktiske behov for livsopphold.

I Prop. 107 L (2021–2022) ble det ikke foreslått endringer i regelverket som gjelder sosiale tjenester.

16 Økonomiske og administrative konsekvenser

16.1 Integreringsloven

Personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, og som blir bosatt, utløser integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk til kommunene. Tilskuddene skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig bosettings- og integreringsarbeid. 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 og introduksjonsstønad, barne- og ungdomsverntjenester, arbeidspraksis, sosialhjelp, kommunale helsetjenester, barnehager og integreringstiltak i grunnskolen. Dersom de fordrevne fra Ukraina returnerer, faller integreringstilskuddet bort.

Tilskuddet til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse, utbetales for ett år, ettersom retten til opplæring gjelder i ett år. Fordeling av tilskudd mellom kommuner og fylkeskommuner følger ordinær praksis.

Forslagene til endring og justering i de midlertidige reglene i integreringsloven kapittel 6A for personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 som foreslås i proposisjonen her, gir ikke behov for å gjøre justeringer i integreringstilskuddet eller tilskuddet til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse.

16.2 Barnevernsloven

Unntakene gir større rom for å gjennomføre kostnadsdpendende 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 nye lovbestemmelser.

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. Endringen om at oppholdet også kan være i familiebasert botilbud, medfører ikke i seg selv økte kostnader. Tvert imot kan dette gi kostnadsbesparelser.

Endringen 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 en annen konvensjonsstat. I en slik ekstraordinær situasjon vil det ikke være aktuelt å lage en avtale med den andre konvensjonsstaten om å dekke utgifter til en plassering av barnet/barna i et omsorgstiltak i Norge. Utgiftene kompenseres gjennom ordninger knyttet til flyktninger.

16.3 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 legge til rette for at det kan gjøres gode prioriteringer lokalt.

16.4 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.

16.5 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 å videreføre 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.

16.6 Husleieloven

Adgangen til å inngå leieavtale for en kortere periode enn tre år for fritidsboliger, kan bidra til at flere boliger blir tilgjengelige for utleie. Det er vanskelig å anslå hvor mange det er snakk om, og antallet vil variere fra kommune til kommune. Departementet legger til grunn at endringen vil kunne 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 endringen ha svært begrenset eller ingen konsekvenser.

17 Merknader til de enkelte bestemmelsene

17.1 Endringer i barnevernloven

Del I i lov 10. juni 2022 nr. 35 om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, gjelder endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven). Barnevernloven er opphevet med virkning fra 1. januar 2023. Som følge av dette oppheves del I i loven. Del X i loven gjelder endringer i lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven). Denne loven trådte i kraft 1. januar 2023 og erstatter den tidligere barnevernloven.

17.2 Endringen i folketrygdloven

Partene i kommunal sektor besluttet i april 2022 å innføre 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. Pensjonistlønnen avkorter ikke alderspensjon eller avtalefestet pensjon (AFP) fra offentlig tjenstepensjonsordning. Ordningen gjaldt først ut 2022, men er videreført fram til juli 2023. I lov 10. juni 2022 nr. 35 om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina del II ble det gjort en midlertidig endring i folketrygdloven § 8-52 som presiserte at det skulle gjelde en sykepengerett til dem som mottar ugradert AFP fra offentlig tjenstepensjonsordning og som utførte arbeid der avlønningen var etter den særskilte satsen for pensjonistlønn. Presiseringen i § 8-52 tredje ledd vurderes som uhen-siktsmessig. Som følge av dette oppheves del II i loven. Det vises for øvrig til omtalen i de generelle merknadene under punkt 8.3 ovenfor.

17.3 Endringen i pasient- og brukerrettighetsloven

Bestemmelsen i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-4 er endret med virkning fra 1. januar 2023. I forbindelse med avvikling av godkjenningsordnin-

gen i fritt behandlingsvalg, ble overskriften i § 2-4 endret fra «Rett til fritt behandlingsvalg» til «Rett til valg av behandlingssted». Dette ble gjort for å tydeliggjøre at pasienten ikke har rett til å velge behandling, men hvor behandlingen skal mottas, jf. Prop. 5 L (2022–2023). Del V i lov 10. juni 2022 nr. 35 om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina endres i tråd med dette.

17.4 Endringene i integreringsloven

Til § 37 b andre ledd

Det legges til et nytt andre punktum om at personer som deltar i introduksjonsprogram etter § 37 c har både rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartleggingen. De som ikke deltar i introduksjonsprogram har fortsatt rett, men ikke plikt til å gjennomføre kartleggingen etter første punktum. Formålet med kartleggingen er det samme både for de som har rett og for de som har rett og plikt til å gjennomføre den.

Det vises for øvrig til omtalen i de generelle merknadene i punkt 9.5.2 ovenfor.

Til § 37 c femte ledd

Bestemmelsen endres for å tydeliggjøre at retten til å delta i introduksjonsprogram etter bestemmelsen kun gjelder for personer som tidligere har avvist eller avbrutt deltakelse fordi de har gått ut i arbeid. Personer som har avvist eller avbrutt deltakelse av andre grunner har ikke rett til program etter bestemmelsen.

Det presiseres også at retten gjelder de som har gått ut i arbeid i Norge. Personer som tar arbeid utenfor Norge omfattes dermed ikke av bestemmelsen og har ikke rett til introduksjonsprogram dersom de tidligere har avvist eller avbrutt deltakelse i programmet. Det kan oppstå grensetilfeller der det kan være uklart om personen har tatt arbeid i eller utenfor Norge. Disse tilfellene må vurderes konkret, men det sentrale vil i de fleste tilfeller være hvor arbeidet er utført. Å drive et nettbasert selskap utenfor Norge, fra

Norge, kan for eksempel anses som arbeid i Norge etter integreringsloven § 37 c femte ledd.

Det vises for øvrig til omtalen i de generelle merknadene i punkt 9.5.4.3 ovenfor.

17.5 Endringen i husleieloven

Til § 9-3 a

Den midlertidige bestemmelsen åpner for å inngå tidsbestemt leiekontrakt med minstetid på ett år ved utleie av fritidsbolig som tas i bruk til bolig. Unntaket gjelder ved utleie av fritidsbolig, og ikke vanlig leiebolig. Personkretsen som er omfattet av unntaket er ikke begrenset til fordrevne fra Ukraina. Det betyr at unntaket gjelder ved utleie til alle leietakere.

Et vilkår for å benytte unntaket er at kommunen må ha gitt unntak for tidsbestemt bruksendring fra fritidsbolig til bolig etter plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10 for fritidsboligen som skal brukes til bolig. Unntaket må derfor ses i sammenheng med beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven § 20-9. Det betyr at det kun åpnes opp for kortere kontraktslengde dersom kommunen etter beredskapsbestemmelsen har gitt unntak fra krav om søknad for en midlertidig bruksendring av fritidsbolig til bolig.

Muligheten for å inngå avtale med minstetid på ned til ett år gjelder bare for leieavtaler som

inngås etter at bestemmelsen trer i kraft. Unntaksbestemmelsen oppheves 1. juli 2024.

Det vises for øvrig til omtalen i de generelle merknadene i punkt 14.5 ovenfor.

17.6 Ikrafttredelse, opphevelse og overgangsregler

Varigheten av lov 10. juni 2022 nr. 35 om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina forlenges til 1. juli 2024. Endringene i loven trer i kraft straks.

Plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging etter integreringsloven § 37 b gjelder for personer som starter i introduksjonsprogram etter ikrafttredelsen.

Adgangen til å inngå tidsbestemt leieavtale med minstetid på ned til ett år gjelder kun for leieavtaler som inngås etter at denne loven trer i kraft. Det vil derfor ikke være adgang til å endre og sette en kortere leietid for leieavtaler for fritidsboliger som allerede er inngått.

Lov 10. juni 2022 nr. 35 om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina del XI nr. 3 gir hjemmel for eventuelle overgangsregler for opphevelsen av loven, også slik den lyder etter endringene her.

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 lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.).

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 lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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

I

I lov 10. juni 2022 nr. 35 om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina gjøres følgende endringer:

Del I om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester oppheves.

Del II om endring i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd oppheves.

I del V om endring i lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter skal § 2-5 d bokstav g lyde:

g. § 2-4 om rett til *valg av behandlingssted*

I del IX om endringer i lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid skal § 37 b andre ledd lyde:

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.

I del IX om endringer i lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid skal § 37 c femte ledd lyde:

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* har avvist eller avbrutt deltagelse i programmet. § 3 tredje ledd gjelder ikke.

Ny del X a skal lyde:

I lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler skal ny § 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.

Del XI nr. 2 skal lyde:

2. Del III til X a i loven oppheves 1. juli 2024.

II

1. Loven trer i kraft straks.
2. Plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging etter integreringsloven § 37 b andre ledd gjelder for personer som starter i introduksjonsprogram etter at loven trer i kraft.
3. Husleieloven § 9-3 a gjelder for avtaler som inngås etter at loven trer i kraft.

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 – 03/2023

