

Høringsnotat

**Forslag om videreføring av midlertidige regler i
lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina
m.m.**

Dato: 17. januar 2023

Høringsfrist: 21. februar 2023

Innhold

1	Høringsnotatets hovedinnhold	5
2	Bakgrunn	9
2.1	Innledning	9
2.2	Midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina	10
2.3	Økonomiske tiltak for å ta imot og integrere fordrevne fra Ukraina.....	12
2.4	Ankomster av fordrevne fra Ukraina.....	12
2.5	Status i arbeidet med å bosette flyktninger	13
2.6	Deltakelse i barnehage, grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning 15	
2.7	Deltakelse i introduksjonsprogram, norskopplæring og arbeidsliv.....	16
2.8	Helsetjenester	17
2.9	Forskning om fordrevne fra Ukraina	18
3	Ordningene i praksis – registrering, mottak, kartlegging og bosetting	18
3.1	Registrering	18
3.2	Mottak.....	19
3.1	Kartlegging.....	20
3.2	Bosetting	20
3.2.1	Innledning.....	20
3.2.2	Bosettingsordningen.....	21
3.2.3	Midlertidige tilpasninger i bosettingsordningen grunnet høye ankomster.....	22
3.2.4	Tilskudd til kommuner ved bosetting.....	23
4	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	23
4.1	Innledning	23
4.2	Grunnloven.....	23
4.3	FNs flyktningkonvensjon.....	24
4.4	Den europeiske menneskerettskonvensjon	25
4.5	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter	26
4.6	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.....	26
4.7	FNs barnekonvensjon	26
4.8	Nærmere om diskrimineringsvernet	27
5	Andre lands rett.....	29

5.1	EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF).....	29
5.2	Danmark.....	30
5.3	Sverige	31
5.4	Finland	33
5.5	Island.....	34
5.6	Belgia.....	34
5.7	Tyskland.....	35
6	Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven	36
7	Behovet for videreføring av midlertidige lovendringer og ytterligere tilpasninger i regelverket.....	38
8	Enkelte regler som berører flere sektorer	40
8.1	Krav om vandelskontroll og politiattest.....	40
8.2	Tolk.....	40
8.3	Tiltak for å mobilisere pensjonert personell til å ivareta et ekstraordinært personellbehov som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina.....	42
9	Integreringsloven	43
9.1	Innledning og bakgrunn.....	43
9.2	Gjeldende rett.....	44
9.3	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	50
9.4	Departementets vurderinger og forslag.....	51
9.4.1	Videreføring av midlertidige regler i integreringsloven og forskriften... 51	
9.4.2	Forslag om endring i de midlertidige reglene i integreringsloven	51
9.4.3	Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i integreringsloven.....	58
10	Barnevernsloven	61
10.1	Innledning og bakgrunn.....	61
10.2	Gjeldende rett.....	61
10.2.1	Grunnloven og folkerettslige forpliktelser.....	61
10.2.2	Barnevernsloven kapittel 11 – omsorgssentre for mindreårige	62
10.2.3	Barnevernstjenestens oppgaver.....	66
10.2.4	Barnevernstiltak over landegrenser	69
10.3	Departementets vurderinger og forslag	71
10.3.1	Videreføring av midlertidige regler i barnevernsloven	71

10.3.2	Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger.....	77
11	Opplæringsloven og barnehageloven.....	78
11.1	Innledning og bakgrunn.....	78
11.2	Gjeldende rett.....	79
11.2.1	Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser.....	79
11.2.2	Opplæringsloven	80
11.2.3	Midlertidige tilpasninger i opplæringsloven.....	85
11.2.4	Barnehageloven.....	86
11.2.5	Midlertidige tilpasninger til barnehageloven.....	88
11.2.6	Krav om ansatte i skoler og barnehager	88
11.3	Departementets vurderinger og forslag	91
11.3.1	Videreføring av midlertidige tilpasninger i opplæringsloven.....	91
11.3.2	Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven	95
11.3.3	Videreføre midlertidige tilpasninger i barnehageloven.....	100
11.3.4	Vurdering av behov for andre tilpasninger i barnehageloven.....	102
11.3.5	Vurdering av behov for midlertidige tilpasninger i reglene om ansatte i barnehager og skoler	104
12	Helselovgivningen	108
12.1	Innledning.....	108
12.2	Gjeldende rett.....	108
12.2.1	Om rettigheter til helse- og omsorgstjenester for fordrevne fra Ukraina	108
12.2.2	Midlertidige hjemler til å gjøre unntak fra rettigheter og plikter	109
12.3	Helsedirektoratets vurdering av behov for midlertidige hjemler etter 1. juli 2023	111
12.3.1	Innledning	111
12.3.2	Innspill fra regionale helseforetak, statsforvaltere og kommuner.....	111
12.3.3	Helsedirektoratets vurderinger og anbefalinger	112
12.4	Departementets vurderinger og forslag	114
12.4.1	Videreføring av midlertidige endringer i helselovgivningen.....	114
12.4.2	Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger.....	115
13	Plan og bygningsloven.....	116
13.1	Innledning og bakgrunn.....	116

13.2	Gjeldende rett.....	116
13.3	Midlertidige endringer i plan- og bygningsloven	117
13.4	Departementets vurderinger og forslag	120
13.4.1	Videreføring av midlertidige endringer i plan- og bygningsloven.....	120
13.4.2	Vurdering av behov for ytterligere tilpasning.....	122
14	Husleieloven	122
14.1	Innledning	122
14.2	Gjeldende rett.....	122
14.3	Behov for endring	123
14.4	Departementets vurderinger og forslag	124
15	Deltagelse i arbeidslivet og økonomiske ytelser	125
15.1	Deltakelse i arbeidslivet	125
15.2	Økonomiske ytelser til livsopphold	126
16	Økonomiske og administrative konsekvenser	128
16.1	Integreringsloven	128
16.2	Barnevernsloven.....	129
16.3	Opplæringsloven og barnehageloven	129
16.4	Helselovgivningen.....	129
16.5	Plan- og bygningsloven	130
16.6	Husleieloven	130
17	Forslag til lovendringer.....	130
18	Forslag til forskriftsregulering.....	131
18.1	Barnevernsloven.....	131
18.2	Integreringsloven	132
18.3	Plan- og bygningsloven	133

1 Høringsnotatets hovedinnhold

I dette høringsnotatet foreslås det å videreføre midlertidige endringer i lovverket som Stortinget vedtok 7. juni 2022, jf. Prop. 107 L (2021-2022), Innst. 352 L (2021-2022), som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina.

Russlands angrepskrig mot Ukraina har ført til en flyktningstrøm til Europa. Norge mottok over 36 000 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 scenarioer 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 flyktninger 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 flyktninger fra andre land. I desember 2022 ble kommunene anmodet om å bosette ytterligere 35 000 flyktninger 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 planlegger for videreføring av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse. 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 arbeidet 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.

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.

I høringsnotatet her foreslås det å videreføre de midlertidige reglene i lovverket som ble vedtatt 7. juni 2022 med enkelte endringer. I tillegg 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. Det bes også om høringsinstansenes syn på om det bør gis hjemmel i pasient- og brukerettighetsloven til å gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege.

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

Alle forslagene i høringsnotatet er midlertidige og foreslås opphevet senest 1. juli 2024. Dersom det på dette tidspunktet er behov for å videreføre enkelte regler, vil det vurderes og høres på nytt.

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

De midlertidige reglene som foreslås videreført i dette høringsnotatet, knytter seg til ulike departementers ansvarsområder, og er utarbeidet av det enkelte fagdepartementet, men presenteres samlet for å gi et helhetlig bilde av behovet for videreføring av de midlertidige reglene som følge av de høye ankomsttallene. At forslagene høres samlet, påvirker ikke ansvarsfordelingen mellom departementene.

I punkt 2 beskrives situasjonen som danner bakgrunnen for forslagene om videreføring av de midlertidige reglene, 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 i høringsnotatet som tilsvare 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 tidspunkt 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. Dette er regler som berører flere sektorer. Det er ikke gjort midlertidige endringer i reglene om vandelskontroll og politiattest eller tolk, og det vurderes heller ikke nå som nødvendig å gjøre endringer i dagens regler. Ordningen med pensjonistlønn etter særskilt sats er av partene i KS-området nylig videreført til 1. juli 2023. Pensjonistlønnen avkorter ikke alderspensjon eller AFP fra offentlig tjenstepensjonsordning. Det kan gis sykepenges for slik inntekt, også for dem som mottar ugradert avtalefestet pensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning, selv om dette fra 1. januar 2023 ikke eksplisitt framgår av folketrygdloven.

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 at retten til kompetansekartlegging etter bosetting for personer som er i målgruppen for kompetansekartlegging etter bosetting, jf. § 37 b andre ledd andre punktum endres, slik at det innføres rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging for personer som takker ja til introduksjonsprogram etter § 37 c. Det foreslås at øvrige personer i målgruppen fortsatt skal ha rett, men ikke plikt til kompetansekartlegging.

Videre foreslås det å midlertidig gjøre unntak fra kravene i integreringsforskriften § 3 fjerde ledd andre og tredje punktum til antall veiledningsmøter og veiledningssamtaler som skal avholde ved foreldreveiledning, slik at antallet reduseres. Det foreslås at endringen skal gjelde både personer som har rett til introduksjonsprogram etter de midlertidige reglene i § 37 c og personer som har rett og plikt til program etter de ordinære reglene i integreringsloven § 8. Det foreslås å regulere i ny § 43e i integreringsforskriften at språktilbudet i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c skal være norsk eller engelsk. Departementet foreslår også enkelte presiseringer i de midlertidige reglene i integreringsloven kapittel 6A samt nye bestemmelser i integreringsforskriften kapittel 8A, for å tydeliggjøre gjeldende rett. 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 en endring for å tydeliggjøre at bestemmelsen at den kun gjelder personer som har gått ut i arbeid. Videre foreslås det at det skal gå eksplisitt fram av § 43b om introduksjonsstønad ved deltidsprogram at paragrafen gjelder tilfeller der det er forhold på kommunens side som medfører at programmet må være på deltid. Det foreslås videre en ny § 43d for å tydeliggjøre hvordan høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning kan inngå som innhold i introduksjonsprogrammet

I punkt 10 foreslår departementet å videreføre midlertidige endringer i barnevernsloven med forskrifter. 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. Departementet foreslår videre å forlenge enkelte forlengede fristkrav samt unntak for i forskrift som åpner for midlertidig godkjenning i inntil 12 måneder samt unntak fra tilsynsmyndighetens forskriftsfestede krav til antall årlige tilsynsbesøk i omsorgssenter. 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. Videre foreslås å videreføre midlertidig forskrift der adgangen til å redusere antall oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk i fosterhjem reduseres fra fire til to. Det foreslås også å videreføre de midlertidige endringene om barnevernsvedtak over landegrenser 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 annet ledd, annet punktum. Departementet foreslår 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 brukerrettighetsloven § 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 ber om høringsinstansenes syn på om bestemmelsen i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d også bør gi hjemmel til å gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege.

Det foreslås i punkt 13 å videreføre midlertidige regler i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10 samt midlertidig forskrift til bestemmelsene. Det foreslås ingen materielle endringer verken i de midlertidige lovbestemmelsene eller forskriften

I punkt 14 foreslås det en 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. Departementet foreslår at i disse tilfellene kan det 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. Det ble ikke gjort tilpasninger i arbeidsrettslige regler, regler om arbeidsmarkedstiltak eller regelverk om økonomiske ytelser, og det vurderes heller ikke å være behov for dette nå.

I punkt 16 omtales økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

2 Bakgrunn

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.

Stortinget har vedtatt 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 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. I følge

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 opplæringstilbud 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. Utdanningsdirektoratet er i oppdrag 2022-039 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. Forskriftsutkast vil bli sendt ut på høring tidlig i 2023.

Det er gjort en midlertidig endring i folketrygdloven som gir sykepengerrett til de som mottar ugradert avtalefestet pensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning, 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.

Det er innført 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, barnehage 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 mikrohus.

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 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.

Norge har per 31. desember 2022 registrert 36 612 søknader om beskyttelse fra fordrevne fra Ukraina. 36 226 er ukrainske statsborgere, mens 386 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 60 år utgjør 11 prosent.

Tabell 1 Søknader om beskyttelse fra ukrainske statsborgere per 31.12.2022

Aldersfordeling

Alder	Antall	Andel
0-5 år	3 224	9 %
6-15	6 994	19 %
16-19	2 162	6 %
20-59	19 938	55 %
60 år og eldre	3 908	11 %
Totalt	36 226	100 %

Kjønn og aldersfordeling

Gruppe	Antall	Andel
Menn over 18 år	7 744	21 %
Kvinner over 18 år	17 010	47 %
Barn i familie	10 924	30 %
Enslige mindreårige	548	2 %
Totalt	36 226	100 %

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 – 20 000, i et mellomscenario 30 000 – 50 000 og i et høyt scenario: 80 000 – 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.

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. fig 1. Foreløpige tall viser at det ved utgangen av desember 2022 var bosatt over 31 150 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 3 900 personer på vei til å bli bosatt, de aller fleste 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 4 500 på 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 som ble bosatt i 2022, er samlet gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om opphold til bosetting 1,8 måneder. Etter at ventetidene for alle grupper var svært lav våren 2022, ned mot én måned for fordrevne fra Ukraina, stabiliserte ventetiden seg gjennom høsten på litt over to måneder. Til sammenlikning var ventetiden på 8,4 måneder i 2015 og 3,3 måneder i 2019, jf. figur 1.

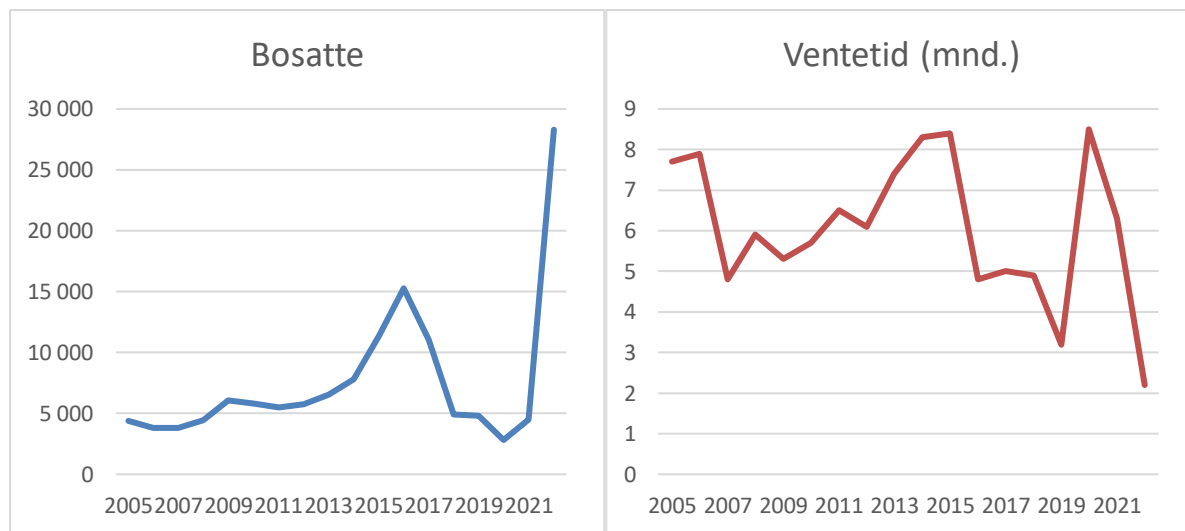
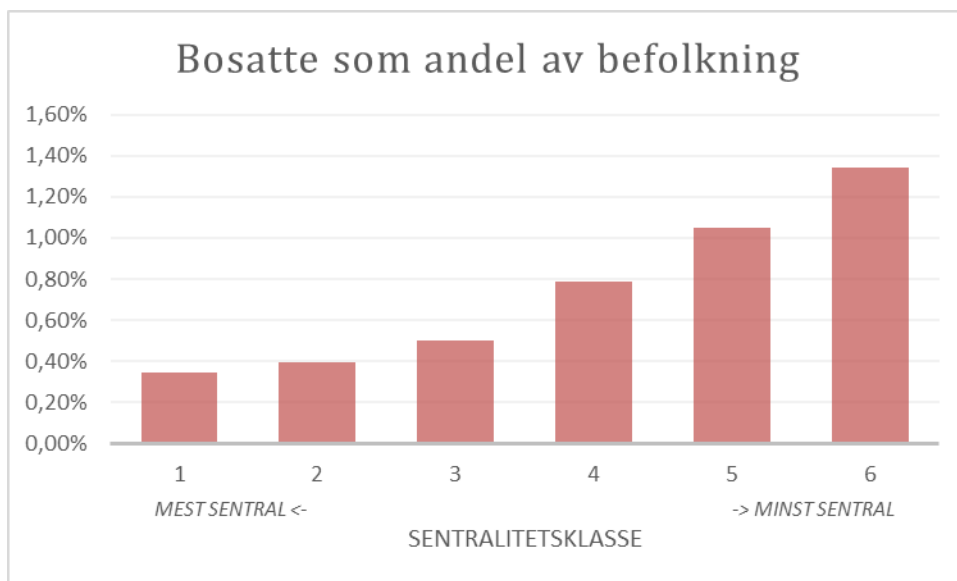


Fig. 1 Antall bosatte og gjennomsnittlig ventetid i måneder fra vedtak om opphold til bosetting, 2005–2022 (per 25. november).

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 behov for tilrettelegging. Dette gjelder særlig personer med en kombinasjon av psykisk og fysisk funksjonsnedsettelse som i hovedsak medfører pleiebehov 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 og annen innkvartering før bosetting

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. 30 distriktskommuner har bosatt tilsvarende mer enn to prosent av befolkningen. De største kommunene har til sammenlikning bosatt om lag 0,3 prosent. Fordelingen mellom fylkene viser at det er bosatt flest i Viken og Vestland, mens det er bosatt flest relativt til befolkningen i Rogaland og Nordland. Oslo ligger lavest, både samlet og som andel av befolkningen.



Figur 2. Bosatte som andel av befolkning i kommuner med ulike sentralitet per 25. november 2022.

Kommunene er bedt om å bosette ytterligere 35 000 flyktninger i 2023. I grove trekk er fordelingen blant kommunene videreført i anmodningen 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 Statsforvalterenes Fellestjenester i uke 45 2022 indikerer at 74 prosent av fordrevne fra Ukraina i barnehagealder har fått et barnehage tilbud 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 et 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. desember 2022 indikerte at om lag 54 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. desember 2022 indikerte at 59 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 forvalter 50 mill. kroner til gratis norskopplæring for fordrevne fra Ukraina til private og kommunale tilbydere av norskopplæring i 2022. Formålet med tilskuddet er 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, hvorav ca. 8 200 deltakere gjennom nettbasert undervisning. Endelig tall vil foreligge i løpet av første kvartal 2023.

NAV anslår at om lag 1 850 ukrainske borgerne over 18 år fikk jobb i Norge i perioden mellom mars og desember 2022 (om lag 8 prosent av fordrevne fra Ukraina som så langt hadde søkt om beskyttelse). Det er klart høyere enn for andre flyktninggrupper, særlig når en tar 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 2–6 pst. de siste ti årene, og om man ser kun på kvinner mellom 1–4 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 14. desember 2022 var i overkant av 40 prosent av personene mellom 18 og 55 år med midlertidig kollektiv beskyttelse i målgruppen for kompetansekartlegging, i underkant av 5 700 personer, registrert som kartlagte i IMDis fagsystem for kompetansekartlegging (Kompass). Av dem som er kartlagt i Kompass har et solid flertall utdanning på universitetsnivå, 81 prosent av kvinnene og 72 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 Statsforvaltnes Fellestjenester (STAF) spørreundersøkelse, som statlige virksomheter benytter til å undersøke kapasiteten i tjenestetilbudet i norske kommuner, ble det i uke 48 i 2022 stilt spørsmål knyttet til kompetansekartlegging, som kan gi en indikasjon på hvorfor ikke mer enn en tredjedel foreløpig er kompetansekartlagt i Kompass. 219 kommuner svarte på spørsmålene. Av disse oppga 139 kommuner at de hadde gjennomført kompetansekartlegging av personer med kollektiv beskyttelse i Kompass, mens 73 kommuner oppga at de hadde kartlagt kompetanse gjennom andre verktøy. 76 kommuner oppga at de av andre grunner ikke hadde kartlagt målgruppen i Kompass, og mange oppga at dette skyldtes at de ennå ikke hadde rukket dette eller ikke var kommet i gang med kompetansekartlegging i Kompass, men at de hadde som mål å få kompetansekartlagt alle eller de fleste i Kompass.

2.8 Helsetjenester

Nesten 80 prosent av de fordrevne fra Ukraina som befinner seg i Norge, er kvinner (47 prosent) eller barn (32 prosent). Andelen menn er 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 flyktingene passerer, viser at svært mange har behov for en eller annen form for kontakt med helsetjenesten ved ankomst. Antall sykepleierkontakter er omtrent like høyt som antall ankomster. Mange (ca. 10 prosent) har behov for kontakt med lege og en del (1–2 prosent) har 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 flyktningers egne perspektiver og opplevelser av integreringsprosessen i den første fasen etter ankomst til Norge våren 2022. Formålet med studien var å innhente ukrainske flyktningers 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 respondentene 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, og 25 prosent hadde fortsatt sin partner i Ukraina, og nesten alle hadde andre nære familiemedlemmer 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.

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 registreringssenter på Gardermoen og det ble gitt mulighet for registrering hos politiet i hele landet utenom Oslo og Øst politidistrikter. Politiet planlegger å videreføre registreringssenteret 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 registeringskapasiteten 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 midlertidig å utvide ordningen for alternativ mottaksplass (AMOT) til å også gjelde personer i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse frem til bosetting, se GI-04/ 2022. Dette 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.

3.1 Kartlegging

Flyktninger skal som hovedregel kartlegges før bosetting. Innhenting og behandling av personopplysninger som er relevante for bosetting, er hjemlet i integreringsloven § 42. Kartleggingsinformasjonen benyttes av IMDi for å finne bosettingskommune og av kommunen for å forberede og tilrettelegge bosettingen. UDI sørger for bosettingsforberedende kartlegging av mottaksbeboere. Vertskommuner for mottak sørger for kompetansekartlegging før bosetting, jf. integreringsloven § 6 første ledd. IMDi sørger for kartlegging av overføringsflyktninger, jf. integreringsloven § 6 andre ledd. Kompetansekartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om arbeid eller utdanning og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartleggingen etter integreringsloven.

Personer med opphold etter utl. § 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. Det tas sikte på at kartleggingen i løpet av første kvartal 2023 skal utvides til også å omfatte opplysninger om språkferdigheter.

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), kartlegges ikke av mottakene eller IMDi. IMDi har en elektronisk løsning der personen selv kan registrere enkle opplysninger om seg selv.

3.2 Bosetting

3.2.1 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 enkelthetsskyld 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 individets 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.

3.2.2 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 incentiver 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 fylker og kommuner etter et sett med kriterier fastsatt av AID. 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. 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 samråd 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 familieegjenforente 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 introduksjonsprogram og introduksjonsstønad, og kan også miste annen støtte fra det offentlige.

3.2.3 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 raskere. Forslag om videreføring og justering av de midlertidige endringene som presenteres i høringsnotatet, kan tilsvarende 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. 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.

3.2.4 Tilskudd til kommuner ved bosetting

Kommuner som bosetter flyktninger, mottar særskilte tilskudd. Integreringstilskudd, sammen med tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, 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 kvinnediskrimineringskonvensjon. 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 skranker 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 massefluktsituasjon 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 massefluktsituasjoner. 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 høringsnotatet.

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 høringsnotatet 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 familiemiljø, 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 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. 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, eiendom, 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, eiendom, 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, eiendomsforhold, 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 høringsnotatet 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 avgjørelsenes premiss 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 minimumsstandards 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 minimumsstandards for informasjon og tilgang til arbeid, innkvartering eller bolig, sosialhjelp eller støtte til livsopphold, medisinsk hjelp, utdanning til mindreårige og mulighet til familiejenforening 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 minimumsstandards, 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 grupperes 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 konstruktionsmæssig 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 («Partnerskab 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, 6228 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. 7. november 2022 hadde Danmark mottatt 35 009 søknader fra personer fordrevet fra Ukraina.

5.3 Sverige

Sverige er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse, og direktivet er i hovedsak gjennomført 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 varighet til 3. mars 2023 og kan forlenges i totalt tre år 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.

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 minimumsstandards 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 5. oktober 2022 har Sverige mottatt 47 000 søknader fra personer fordrevet 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 företagsservice (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 integreringstiltak og i tjenester etter lov om offentlig arbeids- og næringstjeneste, som for eksempel arbeidsformidling, informasjons- og rådgivningstjenester, undersøkelser av evner og ferdigheter, arbeidsevnevurderinger, vurderinger av gründerevne, yrkesvalg og karriereveiledning, arbeidsutprøving og lønnssubsidier. 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 ytelser 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 helseutgifter (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 begunstigede hvis et familiemedlem allerede har en bostedskommune i Finland som har kunnet registrere seg for en bostedskommune. Fra våren 2023 og utover kan personer med midlertidig beskyttelse imidlertid ha 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, har Regjeringen fremmet forslag til Riksdagen 15. september 2022. Etter forslaget 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. Lovene skal etter planen tre i kraft 1. mars 2023.

Per 16. november 2022 hadde Finland mottatt 45 597 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 inntil 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 ytelser på samme nivå som personer som har flyktningstatus.

Ukrainere vil få de samme sosiale ytelsene som alle som har rett til sosiale ytelser. Størrelsen på ytelsene er knyttet til kommunen personene skal bo, ettersom det er kommunene som bestemmer beløpet utfra 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 23. november 2022 mottatt 2 085 fordrevne fra Ukraina.

5.6 Belgia

Belgia er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse. Beskyttelsen og de tilhørende rettighetene gjelder til 4. mars 2023. Dersom konflikten i Ukraina varer lenger, vil beskyttelsen bli forlenget. 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 familiepenges 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" ("Groeipakket"), 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 flyktningene 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 flyktningene betale for dette.

Belgia hadde per 29. november mottatt 62 181 flyktninger 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 sosialstønden 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 22. november hadde Tyskland mottatt 1 021 667 flyktninger fra Ukraina.

6 Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven

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

Som fastsatt i utlendingsforskriften § 7-5 a, jf. kgl.res. 11. mars 2022, gjelder ordningen for ukrainske statsborgere som var bosatt i Ukraina før 24. februar 2022. Videre omfattes tredjelandsborgere og statsløse som har hatt internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar samme år. Ordningen ble utvidet 29. april 2022 til også å gjelde 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. 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. En søknad etter § 28 kan stilles i bero i inntil tre år fra det tidspunkt utlendingen første gang fikk tillatelse etter § 34.

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

Oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 gis for ett år og kan fornyes eller forlenges i inntil tre år fra det tidspunktet vedkommende første gang fikk oppholdstillatelse. Den midlertidige tillatelsen kan ikke fornyes dersom ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er opphevet, jf. utlendingsloven § 61 andre ledd. Den midlertidige tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse, men den gir rett til familieinnvandring og rett til å arbeide. Etter tre år med midlertidig kollektiv beskyttelse kan det gis en ny midlertidig tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter fem år med slik tillatelse (totalt åtte år etter at vedkommende første gang fikk oppholdstillatelse) skal det gis permanent oppholdstillatelse, 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 flyktningstatus 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.

Regjeringen planlegger for videreføring av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse. Det legges særlig vekt på at sikkerhetssituasjonen i Ukraina i dag ikke er vesentlig endret fra da ordningen ble innført i mars 2022. Det er heller ikke utsikter til en snarlig bedring av situasjonen i landet. Ukrainere har fortsatt et generelt behov for beskyttelse. Videre er det et vilkår etter utlendingsloven § 34 for å gi ordningen anvendelse at det foreligger en massefluktsituasjon. Dette vilkåret anses fortsatt oppfylt. Det vises til at det bl.a. fra UNHCR meldes om fortsatt store ankomster av fordrevne fra Ukraina til Europa, og at det daglig kommer rundt 50-100 ukrainske asylsøkere til Norge. Prognosene for 2023 anslår 40 000 fordrevne fra Ukraina til Norge. En fortsatt massefluktsituasjon nødvendiggjør at vi har en forenklet prosedyre uten individuell vurdering av asylsøknadene. Det legges også vekt på at både EU og Danmark har besluttet å videreføre sine midlertidige ordninger for fordrevne fra Ukraina.

På nåværende tidspunkt foreslås det ikke endringer i innretningen på selve ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, men behovet for ev. endringer vurderes fortløpende.

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

Russlands angrepskrig mot Ukraina har ført til en flyktningstrøm til Europa. Over 36 000 personer søkte om midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge i 2022, og over 33 000 fikk innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse. Kommunene har gjennom 2022 gjort en stor jobb med å ta imot fordrevne fra Ukraina og flyktninger fra andre land. I løpet av 2022 ble det bosatt over 31 000 flyktninger i kommuner over hele landet.

Regjeringen legger til grunn at de fleste som fikk midlertidig kollektiv beskyttelse i 2022 blir værende i Norge i 2023. Det planlegges for at mange vil flykte til Norge også i 2023. Det siste anslaget er at det kan komme 40 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i løpet av inneværende år. I tillegg vil det komme asylsøkere og overføringsflyktninger fra andre land. Det er stor usikkerhet rundt anslagene.

Norske kommuner er bedt om å bosette 35 000 flyktninger i 2023. 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.

Fordrevne fra Ukraina har fått kollektiv beskyttelse og er i Norge midlertidig. De skal kjenne seg trygge den tiden de er her. Barn skal få gå på skole eller i barnehage og ha sosial interaksjon med andre barn. Voksne skal så raskt som mulig komme i arbeid eller annen aktivitet.

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 for bosettingskommuner.

Mange kommuner opplever utfordringer med kapasiteten, og det kan bli mer krevende å bosette flyktninger i 2023 enn det var i 2022. 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. Regelverket må være tilstrekkelig fleksibelt og legge til rette for at kommunene kan håndtere situasjonen.

Kapasitetsutfordringene i kommunene kan gi behov for å gjøre ytterligere tilpasninger i regelverket og ta i bruk midlertidige hjemler i lovverket som hittil ikke har blitt benyttet. Foreløpig er det kun 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, som er tatt i bruk. Når det gjelder de to midlertidige forskriftshjemler i barnehageloven for å legge til rette for midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd ved etablering av barnehager og barnehageplasser har enkelte kommuner gitt uttrykk for at det er behov for å ta i bruk hjemlene og KD vil sende forskriftsutkast på høring tidlig i 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. Det bes også om høringsinstansenes syn på om det bør gis hjemmel i pasient- og brukerrettighetsloven til å gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege.

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, mens andre forslag i større grad skal 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 i 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. Det kan også være aktuelt med midlertidig hjemler for å kunne mobilisere ressurser blant fordrevne i Norge til nødvendige oppgaver i ulike sektorer.

Regjeringen vil i lys av utviklingen fremover vurdere om det er behov for å foreslå andre endringer og tiltak enn de som fremgår av høringsnotatet her for å kunne ekstraordinære ankomster i 2023.

Høringsinstansene oppfordres til å gi en vurdering av den samlede belastningen for kommunene og om de midlertidige reglene som foreslås i dette høringsnotatet vil være tilstrekkelige til å håndtere ankomster på et høyt nivå.

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 og politiregisterforskriften.

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 mottatt, 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 sakstilfang 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

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 særmerknadene til loven fremgår det at unntaket om «andre sterke grunner» kan komme til anvendelse ved svært høye flyktningankomster 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, 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. Det fremgår av § 16 tredje ledd at en inhabil tolk likevel kan ta et oppdrag når det offentlige organer vurderer at det er nødvendig i nødssituasjoner, eller at det ut fra omstendighetene må anses forsvarlig. Høye ankomster på kort tid, kan tilsi at det i noen situasjoner vil måtte gjøres unntak fra kravet til habilitet.

Departementet vurderer at de eksisterende unntakshjemlene 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.

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 hvor de enten ikke arbeider eller utfører annet arbeid eller annen aktivitet enn tolking. IMDi 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.

Det vil bli tilbudt tolke kvalifisering på russisk (Tospråktesten) og ukrainsk (Bachelor i tolking) ved OsloMet våren 2023, som forventes å kunne dekke behovet for tolking i kontakt med de ukrainske flyktningene som oppholder seg i Norge nå.

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 inntektsavkorting 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 velferdsdirektoratet påpekt at det gjelder en sykepengerrett i slike tilfeller. Det vil i praksis uansett bli gitt sykepenger i slike tilfeller uavhengig av hvordan reguleringen av forholdet skjer. Arbeids- og velferdsetaten har ikke mulighet til å fange opp at det ytes full AFP samtidig som at pensjonisten mottar arbeidsinntekt. Det er også i samsvar med formålet at det 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. Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener derfor det foreligger en sykepenge rett i slike tilfeller, og har som følge av dette ikke foreslått noen forlengelse av det tidligere tredje ledd i folketrygdloven § 8-52. Sykepenger som er tilstått i perioden, løper ut ordinær sykepengeperiode.

9 Integreringsloven

9.1 Innledning og bakgrunn

Personer som får midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, er omfattet av integreringslovens ordninger om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Høye ankomster av asylsøkere fører til et økende press på kommunens velferdstjenester og særlig på tilbudet den enkelte har krav på etter integreringsloven. Videre bygger opphold etter utlendingsloven § 34 på en tydeligere forventning om midlertidighet enn for øvrige personer i målgruppen for ordningene etter integreringsloven.

På denne bakgrunnen vedtok Stortinget 7. juni 2022 et midlertidig kapittel 6A i integreringsloven med regler for personer som har opphold etter utlendingsloven § 34. Det midlertidige kapitlet i integreringsloven forenkler kvalifiseringsordningene for personer med kollektiv beskyttelse og lempet 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 annen aktivitet.

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 i målgruppen for ordningene i integreringsloven fortsatt har rett og plikt. Det er også gjort forenklinger og reduksjon i minstekravene til introduksjonsprogrammet, og det lovfestede opplæringstilbudet har et noe 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. § 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, og 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.

Departementet ba i november 2022 IMDi og HK-dir vurdere om det er behov 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. IMDi understreker at det er viktig at intensjonene i integreringsloven oppfylles i den grad det er mulig og vurderer at det er for tidlig å vurdere behov for justeringer i kap. 6A. IMDi mener at situasjonene fremover må overvåkes løpende, og at det stadig økende kunnskapsgrunnlaget og dialog med kommunene må brukes for å vurdere behovet for justeringer etter hvert som man får mer erfaringer med det midlertidige regelverket. HK-dir vurderer at det bør planlegges for at både behovet for beskyttelse og opphold kan bli av en viss varighet, og at man så langt det er mulig bør benytte seg av ordinære ordninger. HK-dir viser til NIBRs rapport, omtalt i punkt 2.9 over, og at kun 26 prosent av respondentene svarte at de ønsker å returnere til Ukraina så fort krigen er over. HK-dir viser videre til at 65 prosent av NIBRs respondenter hadde fullført høyere utdanning, men at bare 11 prosent er flytende i engelsk. HK-dir påpeker at det er krevende for flyktninger som kommer til Norge med høyere utdanning å få jobb i sitt fagfelt, og at norskopplæring og karriereveiledning er viktig også for denne gruppen. Nesten alle respondentene i NIBRs rapport oppga at de ønsket å delta i introduksjonsprogrammet og lære norsk, og flertallet ønsket å lære både norsk og engelsk.

Statsforvalterne hadde i 2022 i oppdrag å bistå kommunene i deres arbeid med å etterleve nytt kapittel 6A i integreringsloven. På bakgrunn av sin førstehåndskunnskap om hvordan de midlertidige reglene har fungert i kommunene, ble statsforvalterne bedt om å vurdere om det er behov for justeringer i integreringsloven kap. 6A. En av tilbakemeldingene er at kommunene generelt opplever det krevende å skulle navigere i regelverket som gjelder på området; introduksjonsloven, integreringsloven, de midlertidige lovene til både introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe negative konsekvenser som følge av utbrudd av covid-19, kapittel 6A i integreringsloven, samt forskriftens kapittel 8A.

Departementet vurderer at de midlertidige reglene fortsatt bør legges så tett opp til det ordinære regelverket som mulig, både av hensyn til likebehandling og for at regelverket skal være enklest mulig for kommunene å praktisere. På bakgrunn av innspill fra IMDi, HK-dir og statsforvalterne, foreslår departementet enkelte endringer og presiseringer av de midlertidige reglene i punkt 9.4.2 under.

9.2 Gjeldende rett

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 heller 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. Innhenting av informasjon om personer som er i målgruppen for ordningen med kollektiv beskyttelse før bosetting, se omtale i punkt 3.1, ble 25. mai 2022 utvidet til å omfatte informasjon om utdanning og yrke.

Den forenklede kartleggingen av kompetanseopplysninger før bosetting blant personer som er i målgruppen for kollektiv beskyttelse 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 reglene i kap. 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. Informasjon om tidligere arbeidserfaring og annen kompetanse er svært relevant både for å avgjøre om personen er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser, og for å avgjøre hvordan introduksjonsprogrammet etter § 37 c skal tilpasses. Minstekravene skal bidra til at de samme opplysningene kartlegges uansett hvilken kommune den enkelte bosettes i, slik at kompetansekartleggingen kan følge vedkommende videre.

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. Det er opp til fylkeskommunen å avgjøre om karriereveiledning skal gjennomføres før eller etter oppstart av introduksjonsprogram og hvordan tilbudet skal organiseres. 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. Kommunens adgang til å tilby introduksjonsprogram til andre enn de som er i målgruppen etter § 8 tredje ledd, gjelder også. I praksis innebærer dette 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 sitt program 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).

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, jf. integreringsforskriften § 43a. Sluttmålet for programmet er regulert i § 37 c andre ledd andre punktum. Sluttmålet 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 sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet, at introduksjonsprogrammet bare kan forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse, og at programmet avsluttes ved oppnådd sluttmaal 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 sluttmaal 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. § 13 tredje ledd regulerer sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet for deltakere under 25 år. Sluttmalet for denne gruppen skal som hovedregel være fullført videregående opplæring. Programmet kan vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år. Dersom deltakeren har andre sluttmaal enn fullført videregående opplæring, kan programmet vare mellom tre måneder og to år og kan forlenges med inntil ett år. Sluttmalet for øvrige deltakere etter § 13 fjerde ledd skal være at den enkelte kommer i arbeid eller fullfører deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Programmet skal vare mellom tre måneder og to år og kan forlenges med inntil ett år. Har deltakeren sluttmaal om fullført videregående opplæring, skal programmet vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år. Øvrige regler i § 13, herunder om fastsettelse av sluttmaal, 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 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 det opprettholdes dermed at programmet skal følge et alminnelig arbeidsår.

Retten til å delta i et introduksjonsprogram etter andre eller tredje ledd 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 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. Planen skal minst inneholde deltakerens sluttmål for programmet, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter, jf. § 37 sjette ledd tredje punktum. Kravene i andre og tredje punktum innebærer tilpasninger sammenlignet med § 15 andre og tredje ledd. Kommunen avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte, jf. § 37 sjette ledd fjerde punktum. Dette er tilsvarende § 15 femte ledd. 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 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. Læreplanen er ikke til hinder for digital undervisning, og opplæringen kan gjennomføres via digitale plattformer og som kombinasjon av klasseromsundervisning og digital undervisning. 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. § 67. I integreringsforskriften § 43c er det fastsatt unntak fra kravene i § 67 første ledd om at den som underviser må oppfylle kravene for tilsetning i undervisningsstilling i kapittel 14 i forskrift til opplæringslova og ha 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. Dersom det ikke finnes søkere som oppfyller disse kravene, kan andre tilsettes midlertidig dersom det er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tilbud om opplæring i norsk etter integreringsloven § 37d. For øvrig gjelder bestemmelsene i § 68 om midlertidig tilsetning og tilsetning på vilkår.

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: Målgruppen er fortsatt 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 har rett og plikt eller bare plikt til deltakelse i opplæring, jf. § 26 sjuende ledd. I praksis innebærer dette at kommunen kan tilby opplæring til personer over 67 år og til personer som er bosatt uten avtale med kommunen. 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 tillegg av godkjent permisjon. Videre innebærer det at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for opplæring i norsk til personer i målgruppen. Fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk til personer som omfattes av målgruppen og som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på fulltid. Det innebærer også at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for opplæring så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen. Kommunen skal også utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring. 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 norsklplan 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. 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. I tredje punktum gjøres det unntak fra § 34. 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-g.

Etter bokstav a kan det gis forskrift om 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. Det kan for eksempel gis forskrift som utvider målgruppen for opplæring i mottak til også å gjelde personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, dersom høye ankomster medfører at det tar lang tid før personer bosettes i en kommune. Det kan videre gis forskrift om at personer som faller utenfor målgruppene for ordningene på grunn av alder, likevel tas inn. Hjemmelen kan også brukes til å gi rett til opplæring i samfunnskunnskap. På den andre siden kan hjemmelen også benyttes til å innskrenke enkeltpersoners rettigheter til ordningene.

Etter bokstav b kan det gis forskrift om retten til karriereveiledning etter §§ 11 og 37 b. Avhengig av pågangen hos fylkeskommunen, kan det være behov for justeringer av kapasitetshensyn.

Etter bokstav c kan det gis forskrift om utsettelse av frister for oppstart av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 12, 30, 37 c og 37 d. Fristen er så snart som mulig og senest innen tre måneder, men kapasitetshensyn kan gjøre det nødvendig å utsette fristen for oppstart til for eksempel seks måneder.

Etter bokstav d kan det gis forskrift om kravene til innhold i introduksjonsprogrammet etter §§ 14 og 37 c. Dersom ikke kapasitetshensyn hindrer det, kan det for eksempel gis forskrift som utvider minstekravene til innholdet i programmet etter § 37 c.

Etter bokstav e kan det gis forskrift om retten til, beregningen av og reduksjon i introduksjonsstøtten etter kapittel 5 ved deltakelse i introduksjonsprogram etter § 37 c. I juni 2022 ble det gitt forskriftsregler om introduksjonsstøtten ved introduksjonsprogram på deltid. Videre kan det oppstå spørsmål om for eksempel forholdet mellom introduksjonsstøtten og egen inntekt i og utenfor programmet som bør oppklares i forskrift.

Etter bokstav f kan det gis forskrift om varigheten, omfanget og kravene til opplæringen etter §§ 30 til 33 og 37 d. Det kan for eksempel bli behov for å utvide varigheten av opplæringen i norsk utover ett år, justere kravene til et minimumsnivå i norsk og forskriftsregulere eventuelle krav til opplæring i samfunnskunnskap dersom det gis rett til det.

Etter bokstav g kan det gis forskrift om prøver i norsk og samfunnskunnskap etter § 37. Denne hjemmelen vil være aktuell å bruke med hensyn til eventuelle fremtidige krav om å dokumentere norskkunnskaper og kunnskaper om samfunnet.

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 benyttes hvis kapasiteten er så presset i kommunene at det er nødvendig at unntak fra lovpålagte oppgaver også berører andre deltakere i ordningene.

9.3 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. 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 åpnes det 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, og departementet vurderer derfor at denne forskjellen kan begrunne tilpasningene som gjøres for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

9.4 Departementets vurderinger og forslag

9.4.1 Videreføring av midlertidige regler i integreringsloven og forskriften

Departementet foreslår å videreføre de midlertidige reglene i integreringsloven i kapittel 6 A og integreringsforskriften kapittel 8A for personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, se punkt 9.2. for nærmere omtale av bestemmelsene. Departementet foreslår i punkt 9.4.2 enkelte endringer og presiseringer i de midlertidige reglene. Forslagene om videreføring av de midlertidige reglene avhenger av at ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse videreføres. Regjeringen planlegger for videreføring av ordningen, se punkt 6 over.

I løpet av 2022 ankom det over 36 000 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.

Mange kommuner opplever nå økende utfordringer med kapasiteten, og departementet vurderer at det fortsatt er behov for midlertidige regler i integreringsloven som forenkler kvalifiseringsordningene for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og lempes på lovpålagte plikter for kommunene for 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 annen aktivitet.

Flere kommuner opplever det som generelt krevende å navigere i de parallelle regelverkene som gjelder på integreringsområdet; introduksjonsloven, integreringsloven, de midlertidige lovene til både introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe negative konsekvenser som følge av utbrudd av covid-19, kapittel 6A i integreringsloven, samt forskriftens kapittel 8A. Departementet vurderer at de midlertidige reglene fortsatt bør legges så tett opp til det ordinære regelverket som mulig, slik at regelverket er enklest mulig for kommunene å praktisere.

9.4.2 Forslag om endring i de midlertidige reglene i integreringsloven

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 midlertidig kollektiv beskyttelse 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. Statsforvalteren i Agder viser også til at flere kommuner opplever det som generelt krevende å navigere i de parallelle regelverkene på området; introduksjonsloven, integreringsloven, de midlertidige lovene til både introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe negative konsekvenser som følge av utbrudd av covid-19, kapittel 6A i integreringsloven, samt forskriftens kapittel 8A. Departementet har også

mottatt innspill fra IMDi og HK-dir i forbindelse med vurdering av behovet for justeringer i de midlertidige reglene i integreringsloven kap. 6 A.

På bakgrunn av innspillene vurderer departementet at det er behov for å gjøre enkelte tilpasninger og presiseringer i de midlertidige reglene i integreringsloven, for å tydeliggjøre gjeldende rett. Det gjelder reglene om kompetansekartlegging og integreringsplan. Videre gjelder det regler i tilknytning til introduksjonsprogrammet; retten til å delta i introduksjonsprogram for personer som tidligere har gått ut i arbeid og derfor avist eller avbrutt deltakelse i program, høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning som del av programmet, språktilbud, foreldreveiledning og introduksjonsstønad ved deltidsprogram. Departementet har også vurdert fristen for oppstart av introduksjonsprogram og norskopplæring, gjeldende unntak fra rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap, spørsmål om forlengelse av programmet, hvorvidt personer over 55 år skal gis rett til introduksjonsprogram og hvorvidt personer over 67 år skal gis rett til norskopplæring, men foreslår ikke endringer i reglene på dette området. Departementet har også vurdert behovet for regler i integreringsloven kapittel 6A ved frivillig tilbakevending til Ukraina, men ser ikke behov for å presisere regelverket på dette området.

9.4.2.1 Kompetansekartlegging og integreringsplan

Integreringsloven § 37 b første ledd fastslår at det ikke gjelder rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting etter integreringsloven § 6 for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Unntaket er gjort både for å legge til rette for rask bosetting og for å ivareta hensynet til kapasiteten i vertskommunene. I forbindelse med at det innhentes informasjon om personer som skal bosettes, se omtale i punkt 3.1, 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. Det tas sikte på at kartleggingen i løpet av første kvartal 2023 skal utvides til også å omfatte opplysninger om språkferdigheter.

Personer som har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse har etter bosetting rett, men ikke plikt til kompetansekartlegging etter integreringsloven § 10, jf. § 37 b andre ledd første punktum. Retten innebærer at den enkelte har krav på tilbud om kompetansekartlegging etter bosetting. 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.

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 utarbeides sammen med deltakeren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging og en vurdering av hvilke elementer deltakeren kan nyttiggjøre seg.

Statsforvalteren i Trøndelag har bedt departementet vurderer 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 vurderte i Prop. 107 L (2021-2022) at det var mest hensiktsmessig at gjennomføring av kompetansekartlegging kun skulle være en rett, og ikke en plikt, i tråd med øvrige forslag i proposisjonen om å fjerne plikter. Bakgrunnen for dette var blant annet en antakelse om at flere ville kunne ha forutsetninger for å gå direkte ut i arbeid. Hensikten med kompetansekartleggingen etter bosetting er at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Kompetansekartleggingen skal bidra til å avklare om vedkommende er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen og legge til rette for arbeidsmarkedsintegrering. Departementet foreslår på denne bakgrunnen at det inntas i § 37 b andre ledd at personer som deltar i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c har rett og plikt til kompetansekartlegging etter § 10.

9.4.2.2 Rett til å delta i introduksjonsprogrammet for personer som har gått ut i arbeid og derfor avvist eller avbrutt deltakelse i program

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. Det er kun overgang til arbeid i Norge som gir rett til å gjeninntre i programmet etter bestemmelsen. Personer som tar arbeid utenfor Norge omfattes ikke av bestemmelsen. Derimot vil det å drive et nettbasert selskap utenfor Norge, fra Norge, kunne anses som arbeid etter integreringsloven § 37 c femte ledd. Statsforvalteren i Rogaland har bedt departementet vurdere om lovteksten og veiledningen kan bli tydeligere på dette området.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en presisering i § 37 c femte ledd første punktum. Endringen medfører ikke realitetsendring.

9.4.2.3 Høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning som innhold i introduksjonsprogrammet

Deltakere som har opplæring på videregående nivå eller høyere fra før, skal ha overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning som slutt mål for introduksjonsprogrammet, jf. integreringsloven § 37 c andre ledd. Dette er i hovedsak i tråd med introduksjonsprogrammet som reguleres i § 13 andre ledd, men det er regulert særskilt, 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 etter GSU-listen. IMDI har stilt spørsmål ved om uttalelsen i Prop. 107 L (2021–2022), punkt 7.5.4 om at «både lønnet arbeid, høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning kan inngå i programmet, enten helt eller delvis» skal tolkes som at det gis en mer generell adgang til å ta høyere utdanning på fulltid for deltakere i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c.

Ordinære studier kan ikke inngå i et introduksjonsprogram, med unntak av kortere fagskoleutdanninger. Forberedende kurs som innføringskurs eller språkkurs i regi av utdanningsinstitusjonene for å fylle kravet til generell studiekompetanse, for eksempel studium i høyere utdanning på minst 60 studiepoeng i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter, kan inngå enten helt eller delvis i introduksjonsprogrammet. Kompletterende utdanning kan også inngå som en del av programmet. For studieåret 2022-23 kan utdanningsinstitusjonen gjøre unntak fra kravet til generell studiekompetanse for

søkere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kap. 4, herunder fordrevne fra Ukraina, jf. forskrift om opptak til høgare utdanning § 3-2 annet ledd og fagskoleforskriften § 7a.

Kunnskapsdepartementet viste i høringen av bestemmelsene blant annet til at den endelige løsningen for hver enkelt vil kunne være ulik, og blant annet avhenge av søkerens bakgrunn og den enkelte institusjonens muligheter for å gi tilbud som kan gjøre det mulig å gjennomføre studier. Kunnskapsdepartementet la til grunn at institusjonenes oppfølging og tilbud til den enkelte innebærer at den enkeltes kvalifikasjoner på noe sikt skal kunne vurderes som likeverdig med kravet til generell studiekompetanse, og bidra til at søkere kan tilfredsstille språkkrav, og eventuelle spesielle opptakskrav. Kunnskapsdepartementet viste blant annet til at det er avgjørende at søkergruppen blir tilbudt aktuelle språkkurs i norsk og engelsk i den grad de har behov for det. Institusjonene kan også skreddersy opplæringstilbud innenfor spesifikke realfag fra norsk videregående opplæring for å sikre at søkerne får de nødvendige kvalifikasjonene.

I slike tilfeller, der det settes av tid til at personen skal oppnå generell studiekompetanse eller spesielle opptakskrav, må kommunen vurdere om utdanningen kan inngå i introduksjonsprogrammet, helt eller delvis. Kommunen må i alle tilfeller vurdere hvilke tiltak som er hensiktsmessige for at deltakeren skal oppnå sitt sluttmaal. Departementet understreker at det ikke er et absolutt krav om vitnemål, kompetansebevis eller lignende for at utdanningsrettede elementer skal kunne sies å styrke den enkeltes formelle kompetanse.

Departementet foreslår at det skal fremgå av ny § 43d i integreringsforskriften at høyere yrkesfaglig utdanning av ett års varighet eller mindre, forberedende kurs ved høyere utdanningsinstitusjoner for å fylle kravet til generell studiekompetanse eller spesielle opptakskrav og kompletterende utdanning, kan utgjøre hele eller deler av innholdet i et introduksjonsprogram etter § 37 c andre ledd.

9.4.2.4 Språktilbudet i introduksjonsprogrammet

Etter de midlertidige reglene er det gjort unntak fra kravet i integreringsloven § 14 om at introduksjonsprogrammet skal inneholde opplæring i norsk, jf. § 37 c fjerde ledd fjerde punktum. For deltakere i introduksjonsprogram som ikke ønsker å ha opplæring i norsk som del av programmet, vil kommunen også ha plikt til å sørge for et språktilbud etter § 37 c. Innholdet i språktilbudet er ikke nærmere regulert i integreringsloven, og flere kommuner har stilt spørsmål om hva som ligger i vilkåret «språktilbud», og hvilke krav som stilles til kommunens tilbud og ser behov for at dette presiseres. Av merknadene i til bestemmelsen fremgår det at språktilbudet kan være noe annet enn norskopplæringen som reguleres i § 37 d, for eksempel opplæring i engelsk. Departementet presiserer at kommunene har mulighet for interkommunalt samarbeid om språktilbudet og at opplæringen kan gjennomføres via digitale plattformer. Engelsktrening gjennom ordningen *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner* kan også benyttes. Språktilbudet kan også være språkpraksis på en arbeidsplass. Det er åpnet for at språktilbudet kan bestå av opplæring i andre språk enn norsk og engelsk. Statsforvalteren i Rogaland etterspør at departementet vurderer om språkopplæring i introduksjonsprogrammet burde reguleres mer med henblikk på hva det skal bestå av, for eksempel at alternativet til opplæring i norsk skal være engelsk.

Departementet foreslår å regulere i ny § 43e integreringsforskriften at språktilbudet i introduksjonsprogrammet skal være norsk eller engelsk og ber om høringsinstansenes syn på dette.

9.4.2.5 Opplæring i samfunnskunnskap

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett til å delta i opplæring i norsk i ett år fra oppstartstidspunktet, men har verken rett eller plikt til opplæring i 75 timer samfunnskunnskap. Opplæringen i samfunnskunnskap følger læreplanen i samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og opplæringen er delt inn i tre moduler av 25 timer. HK-dir anbefaler at personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 får rett, men ikke plikt til å delta i opplæring i samfunnskunnskap.

Fagstoff til læreplanen i samfunnskunnskap etter integreringsloven er publisert i læringsressursen samfunnskunnskap.no, som dekker innholdet i den nye læreplanen. Læremiddelet 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, arbeidsliv» benyttes både i det fleksible hurtigsporet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og i tilbudet om tidlig opplæring i norsk for flyktninger fra Ukraina gjennom norskopplæringsordningen, se omtale av ordningen i punkt 2.7 over.

Departementet vurderer at alle som deltar i introduksjonsprogram bør ha kjennskap til opplæring i krav og forventninger i arbeidslivet, sikkerhetskultur og kunnskap om den norske arbeidslivsmodellen og øvrig innhold i samfunnskunnskapsopplæringen. I lys av at kommunene i økende grad opplever kapasitetsutfordringer, og sett opp mot den totale kapasiteten til kommunene i 2023, foreslår departementet ikke å innføre rett til opplæring i samfunnskunnskap for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Unntaket fra rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap er ikke til hinder for at kommuner som har kapasitet likevel tilbyr opplæringen som del av programmet. Læringsressursen i samfunnskunnskap er tilgjengelig på ukrainsk, og det er også mulig å gjennomføre opplæringen som selvstudium. IMDi har i 2023 fått i oppdrag å utvikle en plattform for helhetlig informasjon til nyankomne med ulikt oppholdsgrunnlag, herunder personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og vil vurdere å tilgjengeliggjøre informasjon om opplæring i samfunnskunnskap der.

9.4.2.6 Foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet

Deltakere i introduksjonsprogrammet som har barn under 18 år, eller får barn i løpet av programmet, skal delta på kurs i foreldreveiledning, jf. § 37 c fjerde ledd andre punktum. Kurs i foreldreveiledning er nærmere regulert i integreringsforskriften § 3. Foreldreveiledningen skal gi informasjon om og veiledning i foreldrerollen i en norsk kontekst. Kommunen skal benytte kunnskapsbaserte foreldreveiledningsmetoder som er tilpasset deltagere i introduksjonsprogram. Foreldreveiledning gjennomføres enten i gruppe eller som individuell veiledning. Veiledning i gruppe skal bestå av mellom åtte og tolv veiledningsmøter. Individuell veiledning skal bestå av mellom fem og åtte

veiledningssamtaler. Den som skal gi foreldreveiledning, skal ha godkjenning eller være sertifisert i den foreldreveiledningsmetoden som kommunen velger å benytte.

NAV Lillesand mener kravet om foreldreveiledning bør justeres og viser til at kommuner ikke vil være i stand til å kunne tilby ordinære foreldreveiledningsprogram i det omfang loven i dag krever. Dette fordi deltakerne er i programmet i kort tid, samt at kommunen nå skal håndtere svært mange deltakere. NAV Lillesand mener kurset i foreldreveiledning kunne vært gitt i en «light»-utgave, og at man heller vurderte fullverdige kurs der man ser at det er særskilte behov, eller etter noe lengre tid.

Departementet vil fremheve muligheten som finnes for interkommunalt samarbeid og digitale løsninger. Departementet er kjent med at enkelte kommuner har tatt i bruk foreldreveiledningsprogram som ble utviklet/tilpasset under pandemien. Disse er delvis digitale og mindre ressurskrevende å gjennomføre. Departementet vurderer at det fortsatt vil være behov for at deltakere i introduksjonsprogram deltar i foreldreveiledning som gis av fagpersoner som benytter kunnskapsbaserte foreldreveiledningsmetoder. Foreldreveiledning har som mål å gjøre foreldre trygge i oppdragerrollen, og veiledning skal bidra til god integrering og trygge barn. Foreldre som er særlig sårbare som følge av flukt fra krig vil kunne ha spesielle utfordringer, og vil kunne ha behov og nytte av veiledning som gis av fagpersoner innenfor hensiktsmessige rammer.

Integreringsloven § 37 e første ledd bokstav d åpner for å gjøre unntak fra kravene til innhold i introduksjonsprogram etter §§ 14 og 37 c. Integreringsforskriften § 3 fjerde ledd andre og tredje punktum fastsetter at foreldreveiledning i grupper skal bestå av mellom åtte og tolv veiledningsmøter og individuell veiledning mellom fem og åtte veiledningssamtaler. I dagens situasjon, der mange kommuner opplever økende utfordringer med kapasiteten, ser departementet behov for å vurdere om kravene til møter og samtaler ved foreldreveiledning midlertidig skal reduseres til krav om mellom fire og åtte veiledningsmøter ved veiledning i gruppe og mellom to og fem veiledningssamtaler ved individuell veiledning. Departementet foreslår at en eventuell midlertidig endring skal gjelde både personer som har rett til program etter de midlertidige reglene i § 37 c og personer som har rett og plikt til program etter de ordinære reglene i integreringsloven § 14. Departementet understreker at kommunene ikke bør redusere antallet veiledningsmøter dersom ikke kapasitetshensyn gjør det nødvendig. Det må også fortsatt gjøres en individuell vurdering av om minstekravet er tilstrekkelig for den enkelte familie. Endringen er ikke til hinder for at kommunene tilbyr fullverdige kurs i tilfeller der det er særskilt behov for det.

9.4.2.7 Frist for oppstart av introduksjonsprogram og norskopplæring

Statsforvalteren i Oslo og Viken har erfart at enkelte kommuner har utfordringer med å overholde oppstartsfristen på tre måneder fordi kommunene ikke har ledige barnehageplasser og foreldrene må bli hjemme med sine barn. IMDi viser også til at flere kommuner opplyser at de utsetter oppstart av introduksjonsprogram og norskopplæring på grunn av manglende kapasitet. Statsforvalteren i Oslo og Viken vurderer at fristene i loven for oppstart av introduksjonsprogram og norskopplæring foreløpig ikke bør justeres. Kommunene bør fortsatt ha som mål å få nyankomne flyktninger inn i introduksjonsprogram innen tre måneder. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

Departementet vil i denne sammenhengen fremheve muligheten å ta i bruk digitale tilbud, interkommunalt samarbeid og bruk av private aktører.

9.4.2.8 Forlengelse av introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet av seks måneders varighet kan forlenges med inntil seks måneder, jf. § 37 c andre ledd. HK-dir ser behov for å sikre at muligheten for forlengelse av introduksjonsprogrammet i inntil seks måneder praktiseres noenlunde likt rundt omkring i kommunene for studenter i høyere utdanning. Departementet understreker at spørsmålet om forlengelse av introduksjonsprogrammet skal avgjøres med utgangspunkt i deltakerens sluttmaal. Sluttmalet for deltagere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, skal være at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid. 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. Det er ikke nok at en deltaker vil komme nærmere sluttmalet med en forlengelse. En forlengelse vil kun være aktuelt dersom det er realistisk at deltakeren vil kunne oppnå sluttmalet sitt med forlengelsen. Denne vurderingen er underlagte kommunens skjønn. Kommunene må gjøre en konkret helhetsvurdering av deltakerens progresjon, hvor nært deltakeren er å nå sluttmalet, om deltakeren er avhengig av kommunens hjelp for å nå sluttmalet og deltakerens motivasjon. Årsaken til at deltakeren ikke har nådd sluttmalet, og om denne årsaken avhenger av forhold deltakeren selv har hatt en innvirkning på, er et sentralt moment i vurderingen av om programmet skal forlenges. En forlengelse av programtiden er særlig aktuelt dersom den kan føre til at deltakeren oppnår formelle kvalifikasjoner. Departementet vil igjen understreke at det ikke er et absolutt krav om vitnemål, kompetansebevis eller lignende for at utdanningsrettede elementer skal kunne sies å styrke den enkeltes formelle kompetanse.

Kommunen bør i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltakere som ikke oppnår sluttmalet sitt innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen, jf. integreringsloven § 13 sjette ledd.

Formelle løp for utdanning kan ved behov bli fullført med finansiering av livsopphold fra Lånekassen. Lånekassen har nettbaserte søknader, og liten kapasitet til individuell veiledning og oppfølging. Det er viktig at overgangen til livsopphold fra Lånekassen er planlagt i god tid i forveien, slik at den enkelte får fullført kvalifiseringsløpet sitt uten opphold i opplæringen.

Departementet vurderer at det ikke er behov for presiseringer i det midlertidige regelverket på dette området. Informasjonen over er tatt inn i den juridiske veilederen til integreringsloven kapittel 6A på IMDis nettsider.

9.4.2.9 Målgruppen for introduksjonsprogram og norskopplæring

Målgruppen for introduksjonsprogram er personer mellom 18 og 55 år. Dette gjelder også etter de midlertidige reglene for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en del av det obligatoriske innholdet i introduksjonsprogrammet. Samtidig er opplæringen en egen ordning med en videre målgruppe og omfatter personer mellom 18 og 67 år. Kommunen kan velge å tilby introduksjonsprogram til personer over 55 år og opplæring i norsk og samfunnskunnskap til

personer som er over 67 år, og departementet er kjent med at noen kommuner også gjør dette.

Departementet har vurdert om målgruppen for rett til introduksjonsprogram etter § 37 c bør utvides til å omfatte personer mellom 55 og 67 år og om målgruppen for norskopplæring bør utvides til å omfatte personer over 67 år. Departementet vurderer imidlertid at kapasitetsutfordringer taler mot å utvide målgruppene for introduksjonsprogram og norskopplæring. Departementet vurderer også at en slik endring vil medføre usaklig forskjellsbehandling av personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og øvrige flyktninger og innvandrere som har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven kapittel 6, og utgjøre diskriminering i strid med forbudene i Grunnloven og konvensjonene omtalt i punkt 4.8 over. Departementet understreker likevel fortsatt at kommunene står fritt til å inkludere personer over aldersgrensen i det tilbudet som kommunene gir i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen etter en konkret vurdering.

9.4.2.10 *Regler ved frivillig tilbakevending til Ukraina*

Mange kommuner har henvendt seg til IMDi med spørsmål om hva de skal gjøre dersom en bosatt person vender tilbake til Ukraina. Kommunene opplever at slike utreise skaper utfordringer og uforutsigbarhet for kommunen og påvirker deres bosettings- og kvalifiseringsarbeid.

Det er ikke hjemmel i integreringsforskriften som åpner for permisjon for å reise tilbake til hjemlandet på ferie eller av andre årsaker, med unntak av kort velferdspermisjon av maksimalt ti dagers varighet. I slike tilfeller gjelder ikke kommunens plikter lenger og integreringstilskuddet faller bort. Informasjonen over er tatt inn i den juridiske veilederen til integreringsloven kapittel 6A på IMDis nettsider.

9.4.3 Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i integreringsloven

Svært høye ankomsttall vil føre til et stort press på kommunens velferdstjenester og særlig på tilbudet den enkelte har krav på etter integreringsloven. Mange kommuner opplever i økende grad utfordringer med kapasiteten.

Forskriftshjemmelen i integreringsloven § 37 e åpner for at kan gis midlertidig forskrift om tilpasninger i integreringstiltak. Det er uttømmende regulert i § 37 e første ledd bokstav a- g hvilke bestemmelser i integreringsloven en slik midlertidig forskrift kan fravike, jf. bestemmelsens første ledd annet punktum. Hjemmelen i § 37 e skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse sitt tjenestetilbud, og 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. Dette vil omfatte personer som faller inn under integreringsloven § 9. 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 annet ledd.

Ankomst av et høyt antall fordrevne fra Ukraina også i 2023 vil kunne utfordre kommunenes og fylkeskommunenes kapasitet til å oppfylle kravene i introduksjonsloven og integreringsloven. Departementet vil i det følgende vurdere om forskriftshjemmelen er tilstrekkelig i en slik situasjon. Med tilstrekkelig siktes her til om det er tilstrekkelig at det kan gjøres innskrenkninger i de relevante bestemmelsene i integreringsloven ved forskrift, og om hjemmelen er klar nok.

Innskrenkninger i de ulike integreringstiltakene, vil kunne påvirke enkeltpersoners muligheter for å integreres i det norske samfunnet. Formålet i integreringsloven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal videre bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet. Samtidig er integreringsperspektivet for de som er fordrevet fra Ukraina og har fått tillatelse etter utlendingsloven § 34, mer midlertidig enn for personer med andre typer beskyttelsesgrunnlag etter utlendingsloven. Retten til de ulike ordningene i integreringsloven er videre ikke utledet av Norges internasjonale forpliktelser, men er tiltak som Norge har valgt å iverksette for å bidra til god integrering i det norske samfunnet. Det er også viktig at regelverket er fleksibelt nok til at kommunene og fylkeskommunene raskt og effektivt skal kunne håndtere et stort antall flyktninger. Departementet vurderer at disse forholdene taler for at forskriftshjemmelen er tilstrekkelig, også ved et høyt scenario.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt forskriftshjemmelen er klar nok, mener departementet at eksisterende ordlyd bør beholdes, da den angir vurderingstemaet for om adgangen til å gi midlertidig forskrift skal benyttes, på en måte som tar høyde for at vurderingen beror på en konkret helhetsvurdering. Departementet ønsker imidlertid å presisere at det i vurderingen av om det skal gis midlertidig forskrift som innskrenker rettigheter etter integreringsloven, bør legges vekt på uttalelser fra berørte lokale, regionale og nasjonale myndigheter. Et viktig moment i vurderingen vil for eksempel kunne være om kommuner eller fylkeskommuner melder fra om stor belastning som gjør det problematisk å gjennomføre lovpålagte oppgaver. Det bør også ses 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. Det bør ikke gjøres innskrenkninger som går lenger enn det hensynet til kapasiteten tilsier.

Departementet har vurdert om det er behov for tilpasninger for at hjemmelen skal være tilstrekkelig også i en eventuell situasjon som beskrevet i høyt scenario der det skisseres ankomster på mellom 80 000 – 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2023. Hjemmelen åpner for at det kan gis forskrift om 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, jf. § 37 e første ledd bokstav a. Det kan for eksempel gis forskrift som utvider målgruppen for opplæring i mottak til også å gjelde personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, dersom høye ankomster medfører at det tar lang tid før personer bosettes i en kommune. Med lengre opphold i mottak vil det kunne bli behov for et opplæringstilbud til mottaksbeboere i ankomstfasen, også etter at det er innvilget oppholdstillatelse.

De offentlige karrieresentrene i fylkeskommunene har begrensede ressurser og er ikke dimensjonert for å tilby karriereveiledning til flere titalls tusen personer. Avhengig av pågangen for karriereveiledning hos fylkeskommunen, kan det av kapasitetshensyn bli behov for å innskrenke rettigheten til karriereveiledning. Hjemmelen åpner for at retten til karriereveiledning kan falle bort både for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og øvrige flyktninger, jf. § 37 e første ledd bokstav b jf. annet ledd.

Ved høye ankomster kan det være behov for å utsette frister for oppstart av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og øvrige flyktninger. Hjemmelen åpner for dette, jf. § 37 første ledd bokstav c jf. annet ledd. Departementet vurderer at kommunene fortsatt bør ha som mål å starte opp introduksjonsprogram for deltakere innen tre måneder og at hjemmelen foreløpig ikke bør benyttes.

Ved ankomster som er beskrevet i høyt scenario vil det ikke være realistisk at kommunene har kapasitet til å gi individuelt tilpassede program til hver enkelt deltaker. Et alternativ kan være å gi kommunene større handlingsrom til å iverksette integreringstiltak som er gjennomførbare med et høyt volum av deltakere. Etter § 37 første ledd bokstav d jf. annet ledd kan det gis forskrift om kravene til innhold i introduksjonsprogrammet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og øvrige flyktninger. Kvalifiseringstilbud som ikke er individuelt tilrettelagt vil kunne ha negative konsekvenser for personer i gruppen som ender opp med å få et langvarig opphold i Norge. Manglende relevant tilbud om kvalifisering kan gi svakere overgang til arbeidsmarkedet, innlåsing i usikre deler av arbeidsmarkedet, og risiko for behov for oppfølging, kvalifisering og inntektssikring fra det offentlige også på lang sikt.

Etter § 37 e første ledd bokstav e kan det gis forskrift om retten til, beregningen av og reduksjon i introduksjonsstønden etter kapittel 5 ved deltakelse i introduksjonsprogram etter § 37 c.

Ved høye ankomster kan det også bli behov for å justere varigheten og omfanget av norskopplæringen og kravene til opplæringen. Hjemmelen åpner for at det kan gis forskrift om varigheten og omfanget av opplæring og kravene til opplæringen etter §§ 30 til 33 og 37 d, jf. § 37 første ledd bokstav f.

Etter bokstav g kan det gis forskrift om prøver i norsk og samfunnskunnskap etter § 37. Denne hjemmelen vil være aktuell å bruke med hensyn til eventuelle fremtidige krav om å dokumentere norskkunnskaper og kunnskaper om samfunnet.

Integreringsloven § 37 e gir adgang til å gjøre omfattende endringer i rettigheter og plikter, både for kommunene og deltakere i introduksjonsprogrammet. Departementet vurderer at hjemmelen vil være tilstrekkelig også i en situasjon med ankomster som beskrevet i høyt scenario, og foreslår derfor ikke endringer i forskriftshjemmelen.

Departementet vurderer at situasjonen på nåværende tidspunkt ikke tilsier at rettigheter skal innskrenkes etter § 37 e, med unntak av at departementet vil vurdere om kravene til antall veiledningsmøter og veiledningssamtaler i forbindelse med foreldreveiledning, jf.

integreringsforskriften § 3 fjerde ledd andre og tredje punktum, skal reduseres, jf. punkt 9.4.2.6 over.

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.

Departementet har vurdert om bestemmelsene bør videreføres helt eller delvis også etter 1. juli 2023, og om det er grunn til å foreslå endringer i, eller tillegg til disse hjemlene.

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 4. 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 4.7 foran. Forbudet mot diskriminering i barnekonvensjonens artikkel 2 innebærer at alle barn innenfor statens jurisdiksjon, herunder enslige mindreårige asylsøkere, 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 konvensjonen 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 4 foran.

10.2.2 Barnevernsloven kapittel 11 – omsorgssentre for mindreårige

10.2.2.1 *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) barnevernloven 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 en 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.

10.2.2.2 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 kapasitetshensyn 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 et ivaretas 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 Bufetat har ansvaret for omsorgen 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 et gjelder frem til barnet bosettes eller forlater Norge, jf. § 11-1 annet ledd. Når barn har opphold i et familiebaserte botilbudet er det botilbudet som utøver omsorgen for barnet på vegne av Bufetat. De som skal ivareta omsorgen for barnet i et familiebasert botilbud, må oppfylle de samme kravene som stilles til fosterforeldre etter barnevernsloven § 9-3 med forskrift. Blant annet må omsorgspersonene ha de nødvendige forutsetninger for å ivareta det enkelte barnets særlige behov.

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 botiltak. Bufetat 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 delegere 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 delegere oppgaven til andre, for eksempel et omsorgssenter.

Det familiebaserte botiltaket 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 videreutvikle botilbudet hvis det blir nødvendig av kapasitetshensyn for å ivareta det enkelte barns behov.

10.2.2.3 *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 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.

10.2.2.4 *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 barneverninstitusjoner (kvalitets- og godkjenningsforskriften). Forskriften § 15 gir hjemmel til å gi dispensasjon fra forskriftens kvalitetskrav i ekstraordinære situasjoner. Dette er en regel som ble innført i 2015 og som er videreført i den nye kvalitets- og godkjenningsforskriften som trådte i kraft 1. januar 2023.

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 omsorgssentre for enslige 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 tilsyn som skal føres ved besøk i det enkelte omsorgssenteret eller familiebaserte botilbudet.

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 rettssikkerheten til barna som oppholder seg på henholdsvis omsorgssenter eller i et familiebasert botilbud, og hvordan unntakshjemlene benyttes.

10.2.3 Barnevernstjenestens oppgaver

10.2.3.1 *Bruk av barnevernstiltak ved bosetting*

Bosetting av enslige mindreårige kan foretas uten at det treffes vedtak om barneverntiltak. Hvorvidt barneverntjenesten skal treffe vedtak om barneverntiltak i slike tilfeller, beror på en konkret vurdering av om vilkårene i barnevernsloven kapittel 3 om hjelpetiltak er oppfylt.

Enslige mindreårige ungdommer bosettes i praksis ofte i ulike typer bofellesskap (botiltak). Dersom det fattes vedtak om botiltak som hjelpetiltak etter barnevernsloven, kommer barnevernslovens regler om krav til forsvarlighet, jf. § 1-7, krav til politiattest, jf. § 12-11 første ledd og krav til oppfølging jf. § 8-1 til anvendelse. Det vises også til

reglene om krav til internkontroll jf. kommuneloven § 25-1, kommer til anvendelse. Statsforvalteren skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter etter barnevernsloven § 17-3 første ledd. Statsforvalteren kan som tilsynsmyndighet se nærmere på kommunens bruk av botiltak og om disse holder forsvarlig kvalitet. Det ble ikke fastsatt midlertidige tilpasninger i barnevernsloven for å håndtere en ekstraordinær økning i behovet for botiltak.

Noen barn kan bli flyttet i fosterhjem. Med fosterhjem menes private hjem som ivaretar omsorgen for barn på grunnlag av vedtak etter barnevernsloven, jf. barnevernsloven § 9-1. Det er barneverntjenesten som har ansvaret for å godkjenne fosterhjemmet, jf.

barnevernsloven § 9-5 og *forskrift 18. desember 2003 om fosterhjem*

(*fosterhjemsforskriften*) §§ 3-5.¹ En rekke av kravene er skjønnsmessige, for eksempel kravene til at fosterforeldre må ha økonomi, bolig og sosialt nettverk, som gir barn mulighet til livsutfoldelse. Dagens praksis åpner for at enkelte krav, som krav til god økonomi, stor nok bolig mv. kan lempes noe dersom det utvilsomt er til barnets beste å bo i et bestemt fosterhjem som barnet har tilknytning til, for eksempel et fosterhjem i slekt eller nære nettverk. Tilsvarende hensyn kan gjelde voksne som er omfattet av ordningen med midlertidige kollektiv beskyttelse, og som vurderes som fosterforelder for medfølgende enslige små barn. Dagens skjønnsmessige vilkår gir således rom for en viss fleksibilitet. Det er på denne bakgrunn ingen midlertidig unntak fra disse reglene for å håndtere en ekstraordinær økning i fosterhjem som følge av høyt antall ankomster fra Ukraina.

10.2.3.2 Barneverntjenestens oppgaver

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

Ekstraordinært høyt antall ankomster av personer som er fordrevet fra Ukraina kan medføre kapasitetsutfordringer for barneverntjenestene i enkelte kommuner. Det er imidlertid avgjørende for barnas rettssikkerhet at barneverntjenestens plikter ligger fast. Det er derfor ingen midlertidige unntak for barneverntjenesten fra generelle plikter etter barnevernsloven i en ekstraordinær situasjon.

Det er imidlertid vedtatt midlertidige tilpasninger i enkelte krav til hvordan barneverntjenesten 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.

¹ Forslag til ny fosterhjemsforskrift er sendt på høring med frist 18. februar 2023.

Unntaksadgangen 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 prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Reglene forutsetter at 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.

Den midlertidige loven, jf. barnevernsloven § 2-7, gir hjemmel for departementet til å fastsette midlertidig forskrift med unntak fra enkelte lovfestede fristkrav dersom dette er nødvendig for at barnevernstjenesten skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Fristene det kan fastsettes forskrift om unntak fra er fristen for oppfølging av meldinger på en uke, jf. § 2-1 første ledd om oppfølging av meldinger, og fristen for gjennomføring av undersøkelser etter § 2-2. 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, dersom dette er nødvendig for å prioritere oppgavene overfor barna på en formålstjenlig og forsvarlig måte.

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 barnevernstjenesten 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, og barnevernstjenesten skal orientere statsforvalteren når unntaksadgangen benyttes.

Det er også 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, og det stilles blant annet krav til antall tilsynsbesøk. Kravet er at 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. Barneverntjenesten 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 barneverntjenesten i omsorgskommunen samtykker. Videre må barn som er fylt 15 år samtykke. Fosterhjems kommunen skal orientere statsforvalteren når unntaksadgangen benyttes.

10.2.4 Barnevernstiltak over landegrenser

Dersom det er behov for å evakuere barn under offentlig omsorg til en annen stat i en ekstraordinær situasjon, er det viktig at barnas bostedsstat samarbeider tett med andre staters myndigheter for å sikre at barnevernstiltak, som plassering i fosterhjem eller institusjon, fortsetter å gjelde selv om barna flykter eller evakueres til en annen stat.

Barnevernslov § 3-3 første og annet ledd regulerer plassering av barn i fosterhjem eller institusjon i en stat som er tilknyttet Haagkonvensjonen 1996. Annet ledd regulerer plasseringer i fosterhjem eller institusjon i Norge på bakgrunn av utenlands vedtak. Det er strenge vilkår for slike plasseringer.

Bestemmelsen regulerer kun frivillige plasseringer i Norge og det kreves samtykke fra foreldre og barn over 12 år. Bestemmelsen åpner derfor ikke for å ta imot barn som er under offentlig omsorg i Ukraina som følge av tvangsvedtak eller barn som står uten personer med foreldreansvar, for eksempel fordi foreldrene er døde eller ikke lar seg oppspore. Videre stilles det krav om at barnet har tilknytning til Norge og at barnet har oppholdstillatelse før barnet ankommer.

Fra 15. juni 2022 ble det derfor innført et nytt midlertidig tredje ledd i barnevernsloven § 3-3 med forenklede 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. Ved slike plasseringer kan barn flytte direkte inn i et fosterhjem eller en institusjon som er avklart mellom norske og ukrainske myndigheter, før ankomst til Norge.

Vilkårene for slike plasseringer fremgår av bokstav a til c. Barneverntjenesten kan 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 «at barnets tilknytning til Norge vil være et av flere relevante momenter, men det kan ikke være et avgjørende moment. Det som bør være av avgjørende betydning vil være om den norske barneverntjenesten har anledning til å gi barnet nødvendig beskyttelse og omsorg i

situasjonen barnet er i». I vurderingen av om plasseringen vil være forsvarlig og til barnets beste, bør barnevernstjenesten 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 også 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 i, men grunnleggende dokumentasjon må i alle tilfeller kreves. 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, ettersom dette ikke kan kreves av Ukraina nå. 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 barneverntjenesten har plikt til å vurdere om jurisdiksjonen i saken bør overføres tilbake til Ukraina etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 8. Barneverntjenesten skal dokumentere at en slik vurdering er gjort i saken.

10.3 Departementets vurderinger og forslag

10.3.1 Videreføring av midlertidige regler i barnevernsloven

10.3.1.1 Innledning

Barnevernsloven skal bidra til å gi barn nødvendig hjelp, beskyttelse og omsorg, og inneholder en rekke skranker 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.

Dagens midlertidige regler er vurdert som nødvendige og forholdsmessige sett opp mot situasjonen og de grunnleggende rettighetene som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Myndighetenes handlingsrom er vurdert i lys av den ekstraordinære situasjonen som krigen i Ukraina har utløst, og de kapasitetsutfordringer et stort antall fordrevne kan medføre. Departementet understreker at de midlertidige reglene ikke kommer til anvendelse i en normalsituasjon.

Dagens midlertidige regler bygger på vurderinger av at unntakene verken enkeltvis eller samlet er i strid med våre folkerettslige forpliktelser, herunder prinsippet om barnets beste i barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Departementet har vurdert hvilke nedprioriteringer 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. 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.. Samlet sett ivaretar de midlertidige reglene barnets behov for omsorg og krav til rettssikkerhet er ivaretatt.

Departementet har også lagt vekt på at reglene ikke skal være diskriminerende. Dagens midlertidige regler bygger på at unntak som gjelder tilbud til enslige mindreårige, skal gjelde likt for asylsøkere, flyktninger og barn med kollektiv beskyttelse. Når det gjelder unntaksregler for barneverntjenesten, omfatter disse alle barn i barnevernet.

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. I følge opplysninger fra Helsetilsynet og Bufdir er unntaksreglene hittil ikke 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 høyt antall ankomster av fordrevne fra Ukraina. Helsetilsynet understreker samtidig at midlertidige endringer ikke må gå ut over krav til forsvarlige tjenester. *Bufdir* meddeler at Bufetat ikke har hatt behov for å benytte de midlertidige reglene, og mener at behovet for å videreføre de midlertidige reglene hovedsakelig vil være avhengig av prognoser for antall ankomster fremover.

Departementet henviser til at situasjonen knyttet til antall ankomster fortsatt er uforutsigbar, se også nærmere omtale i kap. 2.4. 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 foreslår at de midlertidige unntaksreglene forlenges til 1. juli 2024. En nærmere omtale av de ulike forslagene følger nedenfor.

10.3.1.2 Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

Hvem Barne-, ungdoms- og familieetats ansvar skal gjelde for

Fra 15. juni 2022 ble det inntatt en midlertidig endring i barnevernsloven § 11-1 fjerde ledd som presiserer at Bufetats ansvar for å gi tilbud om plass i omsorgssenter også gjelder barn under 15 år som har flyktningstatus 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 endringen, ettersom situasjonen i Ukraina fortsatt er usikker og det er sannsynlig at enslige mindreårige under 15 år vil komme til Norge fra Ukraina også etter 1. juli 2023.

Adgang til å bruke private hjem som del av omsorgssentertilbudet

Fra 15. juni 2022 ble det innført en midlertidig adgang 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 barns behov. Botilbudet er særlig tiltenkt de yngste barna som kan ha særskilte behov for fysisk pass, stell og tett voksenkontakt. Bestemmelsen er ikke begrenset til barn fra Ukraina, og familiebasert botilbud vil kunne tilbys også andre barn i omsorgssentre på det aktuelle tidspunktet.

Bufetat har til nå ikke hatt behov for å benytte de midlertidige reglene om familiebasert botilbud. Departementet foreslår å forlenge de midlertidige reglene, uten endringer. Situasjonen i Ukraina er fortsatt usikker. Dersom det kommer et høyt antall enslige mindreårige fra Ukraina kan det bli utfordrende å ha tilstrekkelig kapasitet i omsorgssentrene og krevende å ivareta det enkelte barns behov. Økt antall ankomster,

særlig av yngre barn, kan føre til økt behov for alternative botilbud. Den midlertidige bestemmelsen bidrar til å gjøre Bufetats tilbud mer fleksibelt og kan medføre at Bufetat vil varsle barnevernstjenesten i færre tilfeller, og dermed avlaste den lokale barnevernstjenestene der omsorgssentre er lokalisert.

Å forlenge adgangen til å kunne tilby familiebaserte botilbud, kan etter departementets syn bidra til å styrke barns rettssikkerhet ved å tilrettelegge for et tilbud som er særlig tilpasset yngre barn. Departementet mener de familiebaserte botilbudene er godt regulert for å ivareta barnas behov og rettssikkerhet. Det stilles de samme kravene til de familiebaserte botilbudene som til fosterhjem. De som skal ivareta omsorgen for barnet, må oppfylle de samme generelle kravene som stilles til fosterforeldre etter barnevernsloven § 9-3. Blant annet må omsorgspersonene ha de nødvendige forutsetninger for å ivareta det enkelte barnets særlige behov. Videre har Bufetat ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av det familiebaserte botilbudet og for oppfølgingen av barnet. Det innebærer blant annet at Bufetat skal følge opp barnet og hjemmet i samsvar med reglene om kommunens oppfølging av fosterhjem etter § 9-6 med forskrift. Det skal også føres statlig tilsyn med de familiebaserte botilbudene, på samme måte som med omsorgssentrene. Forslaget reiser derfor ikke spørsmål om diskriminering, jf. barnekonvensjonen artikkel 2. Kravene til periodisk vurdering i barnekonvensjon artikkel 25 er også ivaretatt. Barnets representant må samtykke til at barnet flytter til et familiebasert botilbud. Barnet kan heller ikke plasseres i et familiebasert tilbud dersom barnet motsetter seg dette. Departementet mener samlet sett at forslaget er i tråd med barnekonvensjonen artikkel 3 om hensynet til barnets beste og foreslår at de midlertidige reglene forlenges.

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 vil kunne være vanskelig å frigjøre eller tilføre tilstrekkelig ressurser til å fatte vedtak innenfor lovens frister. Det ble derfor fra 15. juni 2022 inntatt et midlertidig unntak i § 11-1 tredje ledd om at omsorgssentrets frist for å sende et forslag til oppfølging 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.

Bestemmelsen er ikke tatt i bruk. Departementet foreslår at bestemmelsen forlenges. Situasjonen i Ukraina er fortsatt uforutsigbar og departementet mener det fortsatt er behov for midlertidige regler som kan benyttes dersom det er nødvendig på grunn av høye ankomsttall. Samtidig er departementet, i likhet med Helsetilsynet, opptatt av at forslagene ikke må gå ut over krav til forsvarlige tjenester. Departementet viser til at det er en snever unntaksbestemmelse. Fristutvidelsen kan kun skje 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, og statsforvalteren skal orienteres. Departementet mener fristutvidelsene ikke går på bekostning av barnets rett til forsvarlig oppfølging i omsorgssentrene, men at forslaget er en nødvendig tilpasning i en eventuell ekstraordinær situasjon.

Kvalitets- og godkjenningsforskriften og tilsynsforskriften

Departementet foreslår å videreføre de midlertidige bestemmelsene som nå fremgår i kvalitets- og godkjenningsforskriften og i tilsynsforskriften.

Departementet foreslår å forlenge adgangen til å gi midlertidig godkjenning av omsorgssentre i tolv måneder, jf. kvalitets- og godkjenningsforskriften § 3. De ordinære reglene har en slik adgang i seks måneder, men etter departementets vurdering er det fortsatt behov for en utvidet adgang til raskt å etablere et tilbud til mange enslige mindreårige samtidig.. Etter departementets vurdering vil en slik utvidelse ha stor betydning for muligheten til en rask oppskalering av omsorgssentertilbudet og bare i begrenset grad ha negative konsekvenser for innholdet i tilbudet. Midlertidig godkjenning innebærer ikke at det lempes på kravene, men at senteret kan tas i bruk før alt er på plass. Det vil uansett være et grunnleggende krav at midlertidig godkjenning bare gis dersom det er forsvarlig ut fra hensynet til beboerne. Departementet viser også til Bufetats ansvar for løpende kontroll og kvalitetssikring av det enkelte senteret, samt til statsforvalterens ansvar for å føre tilsyn med at det enkelte senteret oppfyller krav i barnevernsloven med forskrifter. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om at adgangen til slik forlengelse bare skal gjelde dersom det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å ivareta ansvaret etter lovens § 11-1.

Når det gjelder tilsynsforskriften, foreslår departementet å videreføre det midlertidige unntaket fra kravet om minst to stedlige tilsyn per år. Unntaksadgangen skal fortsatt bare gjelde 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. Forskriften innebærer ikke at statsforvalteren fritas fra årlige tilsyn, men det overlates til statsforvalteren å vurdere hvor mange stedlige tilsyn med omsorgssentrene som skal føres hvert år. Statsforvalterne skal uansett ivareta sitt tilsynsansvar på en forsvarlig måte. Dette innebærer blant annet at det skal være stedlige tilsyn med omsorgssenter som er nyetablert. Unntaksadgangen er hittil ikke benyttet. Departementet er imidlertid enig med Helsetilsynet i at situasjonen fortsatt er så usikker at det er nødvendig å videreføre adgangen til å fravike kravet om minst to årlige stedlige tilsyn.

Etter departementets syn er en slik unntaksregel nødvendig og forholdsmessig tatt i betraktning den tidsbegrensede og ekstraordinære situasjonen reglene skal gjelde for. Departementet mener at forslaget er i samsvar med prinsippet om barnets beste etter barnekonvensjonen artikkel 3. Departementet mener også at forslaget oppfyller kravet til periodisk tilsyn etter barnekonvensjonen artikkel 25. 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 et familiebasert botilbud.

10.3.1.3 Barneverntjenestens oppgaver

Ekstraordinært høyt antall ankomster av personer som er fordrevet fra Ukraina kan fortsatt medføre kapasitetsutfordringer for barneverntjenestene i enkelte kommuner. Dette vil særlig gjelde dersom oppholdene varer over tid. Etter departementets oppfatning er det behov for å videreføre de midlertidige unntakene fra enkelte frister og kvantifiserbare krav i lov eller forskrift. Selv om unntaksadgangen hittil ikke er benyttet, er forholdene fortsatt så usikre at det er nødvendig å videreføre unntaksadgangen.

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.

Unntaksadgangen vil bare gjelde kommuner som har utfordringer som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina. Dette avhenger av hvor mange som bosettes i den enkelte kommune, kommunens ressurser og barneverntjenestens bemanning for øvrig. Det er videre et vilkår at det høye antallet ankomster gjør det nødvendig med ekstraordinære prioriteringer for at barneverntjenestene skal kunne utføre sine oppgaver. Det er den enkelte kommune som må ha ansvaret for å vurdere om unntakshjemlene kommer til anvendelse ut fra de lokale forholdene. Dersom unntaksreglene kommer til anvendelse, må barneverntjenesten foreta en konkret vurdering av hvordan unntaksadgangen skal anvendes i den enkelte saken. Vurderingene skal begrunnes og dokumenteres.

Departementet fastholder videre at den enkelte kommunen fortsatt skal orientere statsforvalteren 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.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre den midlertidige hjemmelen i barnevernsloven § 2-7 for departementet til å fastsette midlertidig forskrift med unntak fra frister for oppfølging av meldinger og undersøkelser som fremgår av barnevernsloven §§ 2-1 og 2-2. Særlig viktig i praksis kan være å åpne for at fristen for å gjennomgå meldinger kan forlenges fra en til to uker. Departementet har hittil ikke vurdert at belastningene på kommunene har vært så høye at behovet for en slik forskrift har vært til stede. Etter departementets vurdering er imidlertid forholdene fortsatt så usikre, at forskriftshjemmelen bør forlenges.

Departementet foreslår også å videreføre midlertidige bestemmelser i fosterhjemsforskriften som gir kommunene økt rom for å redusere antall årlige oppfølgings- og tilsynsbesøk i det enkelte fosterhjemmet, dersom dette er nødvendig for å prioritere oppgavene overfor barna på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Unntakene innebærer ikke at barneverntjenestens plikt til å gjennomføre oppfølgingsbesøk eller tilsynsbesøk faller bort, men at antall besøk kan reduseres i nærmere bestemte tilfeller.

Unntaket kan bare anvendes overfor fosterhjem der forholdene for barnet vurderes som gode. Se nærmere omtale under gjeldende rett.

Departementet mener at unntaksreglene vil være nødvendige for at barneverntjenesten skal kunne ivareta sin funksjon og lovpålagte oppgaver til alle barn i en ekstraordinær situasjon. Videre er en slik tilnærming derfor også til barnets beste når ressursituasjonen er presset, i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 3. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 25 et krav om «periodisk vurdering». Det er ikke et konvensjonsfestet krav til antall oppfølgings- eller tilsynsbesøk. Ettersom en regelendring vil gjelde likt for alle barn i fosterhjem, mener departementet at en endring i disse reglene heller ikke vil utgjøre noen diskriminering i strid med barnekonvensjonen artikkel 2.

10.3.1.4 *Krav ved barnevern over landegrensene*

Barnevernsloven § 3-3 annet ledd regulerer når barn kan plasseres i fosterhjem eller institusjon i Norge på bakgrunn av utenlandsk vedtak etter reglene i Haagkonvensjonen 1996. Det er strenge vilkår for slike plasseringer. Det ble derfor innført et nytt midlertidig tredje ledd i barnevernsloven § 3-3 med tilpassede vilkår for at Norge, i den ekstraordinære situasjonen som foreligger, kan ta imot, plassere og ivareta et større antall barn som er under offentlig omsorg i Ukraina, eller som der står uten personer med foreldreansvar. Departementet mener bestemmelsens tilpassede vilkår er hensiktsmessig utformet for å muliggjøre at barn under offentlig omsorg i Ukraina, kan plassere direkte i fosterhjem eller institusjon i Norge.

Bufdir, ved Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996, har til nå ikke mottatt henvendelser fra ukrainske myndigheter om plassering av barn i Norge. At det ikke har kommet noen anmodninger, kan etter direktoratets syn ha sammenheng med at det ikke er godt nok kjent for ukrainske myndigheter at Norge har endret lovverket. Direktoratet mener det er behov for bestemmelsene så lenge krigen pågår og anbefaler derfor at reglene forlenges.

Departementet foreslår å forlenge de midlertidige reglene uendret. Situasjonen i Ukraina er fortsatt uforutsigbar og departementet er av den oppfatning at det kan være behov for de midlertidige reglene også etter 1. juli 2023. De midlertidige reglene er skreddersydd for å kunne ta imot et større antall barn som er under offentlig omsorg i Ukraina eller som står uten personer med foreldreansvar. Bestemmelsen åpner for at barn kan få opphold direkte i barnevernstiltak i Norge som medfører færre flyttinger enn for barn som kommer til Norge og får opphold i omsorgssentre og senere skal bosettes.

Departementet kan ikke se noen rettssikkerhetsmessige innvendinger av betydning mot at de midlertidige reglene gis forlenget varighet. De tilpassede vilkårene tar høyde for at myndighetene i Ukraina har begrensede ressurser fordi landet er rammet av krig, samtidig stilles det grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling som ivaretar barns rettssikkerhet og hensynet til barnets beste.

Bestemmelsen gjelder kun når det som følge av krigen i Ukraina er nødvendig å evakuere barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter. Ukrainske myndigheter må anmode om plassering i Norge og for å samtykke til en slik plassering stilles det krav om at

plasseringen er forsvarlig og til barnets beste, at det er inngått en avtale med ukrainske myndigheter, og at vilkårene etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 er oppfylt. Avtalen som skal inngås bør bl.a. inneholde opplysninger om hvor barnet skal bo, varigheten av plasseringen og om jurisdiksjon. Videre må ukrainske myndigheter sende en rapport om det enkelte barn. Grunnleggende dokumentasjon kreves for at en plassering i Norge skal kunne være forsvarlig. Plasseringen forutsetter et videre samarbeid med ukrainske myndigheter som også i utgangspunktet beholder jurisdiksjon i saken og kan bestemme når barnet skal returnere til Ukraina. Det henvises til gjeldende rett og Prop 107 L (2021-2022) for en nærmere gjennomgang av vilkårene.

Departementet mener de midlertidige reglene gir norske myndigheter et nyttig virkemiddel for å hjelpe sårbare barn på tvers av landegrensene, i samsvar med internasjonale konvensjoner.

10.3.2 Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger

Etter departementets oppfatning er det ikke nødvendig å foreslå ytterligere tilpasninger i regelverket.

Som omtalt under gjeldende rett inneholder dagens regler en adgang til å gi dispensasjon fra krav til kvalitet og godkjenning av omsorgssentre. I henhold til barnevernsloven § 11-5, jf. § 10-16, kan Bufetat i særlige tilfeller gi unntak fra kompetansekrav. Videre kan det etter forskrift 22. desember 2022 nr. 2474 om krav til kvalitet og godkjenning av barneverninstitusjoner (kvalitets- og godkjenningsforskriften) § 15 gis dispensasjon fra forskriftens kvalitetskrav i ekstraordinære situasjoner, for eksempel ved en rask og betydelig økning i antall enslige mindreårige. Det viktigste unntaksadgangen i praksis gjelder bestemmelsene om materielle krav i forskriften § 8. Sammen med de tilpasningene i regelverket som foreslås videreført, legger departementet til grunn at Bufetat har tilstrekkelig fleksibilitet til å håndtere et høyt antall ankomster av enslige mindreårige som har behov for plass i omsorgssentre.

Departementet foreslår heller ingen ytterligere tilpasninger i kravene til barnevernstjenestene enn hva som følger av de midlertidige unntakene.

Barneverntjenesten har et grunnleggende ansvar for å ivareta barns behov for beskyttelse, og det er viktig for barnas rettssikkerhet at barneverntjenestens generelle plikter ligger fast. Departementet vil derfor ikke foreslå flere midlertidige unntak enn de som ble fastsatt ved behandlingen av Prop. 107 L (2021-2022) samt etterfølgende midlertidige forskriftsendringer.

Departementet mener det er sannsynlig at en økning i antallet enslige mindreårige under 15 år vil føre til økt behov for kommunale botiltak eller fosterhjem som barneverntiltak, men fastholder vurderingene av å ikke foreslå unntak fra kravene som gjelder for slike tiltak. Etter departementets vurderinger gir barnevernsloven med forskrifter tilstrekkelig fleksibilitet.

Kravet om gjennomført opplæring før barnet flytter inn i fosterhjem kan være en flaskehals i en situasjon hvor et høyt antall ankomster av personer fordrevne fra Ukraina

fører til en ekstraordinær etterspørsel etter raskt tilgjengelige fosterhjem. Det er Bufetat som har ansvaret for å tilby nødvendig opplæring, og som også har ansvaret for å rekruttere fosterhjem, og det er derfor Bufetat som har best virkemidler for å løse utfordringer som måtte oppstå. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide anbefalinger om alternativ gjennomføring av opplæringen, med sikte på hurtigere klargjøring av fosterhjem. Etter departementets oppfatning er dette et tilstrekkelig tiltak.

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 er 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 høringsnotatet henviser departementet flere steder til STAF-rapportering. Dette er en spørreundersøkelse i regi av Statsforvaltnernes Fellestjenester (STAF) som statlige virksomheter benytter 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), NAV og Utdanningsdirektoratet i forbindelse med de store ankomstene av fordrevne fra Ukraina i 2022. Løsningen er blitt brukt til å stille spørsmål om kommunenes barnehagetilbud 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 er fra uke 45. 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 barnehagetilbudet og opplæringstilbudet i kommunene for nyankomne barn og er det beste tilgjengelige grunnlaget for å vurdere dette.

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 opplæringsloven og barnekonvensjonen 24. november 2010 (JDLOV-2010-8029). Tolkingsuttalelsen 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, antydte 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. grunnlovens § 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 grunnskoleopplæring skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen tre måneder (tidligere én måned). 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 tre måneder (tidligere én 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 tre måneder. (tidligere én 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, foreldre 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 tre måneder (tidligere én 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 brukes til 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. opplæringslova § 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 opphaldet [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 tar til det året eleven fyller 24 år. Kravet «fullført» 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. 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 råd er, 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 flyktningene, på lik linje med øvrige innbyggere. I forbindelse med regionreformen fikk fylkeskommunene et økt ansvar på integreringsområdet. Midlene til ordningen 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 og/eller plikt til å delta i introduksjonsprogram, se punkt 9.2 ovenfor for nærmere omtale av innholdet i introduksjonsprogrammet.

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 nærskeleprinsippet 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 kartleggingsmateriell kommunene og fylkeskommunene bruker. Utdanningsdirektoratet har utviklet et nytt digitalt kartleggingsmateriell for grunnleggende norsk for språklige minoriteter som mange kommuner har valgt å ta i bruk.²

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 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 friskolen 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 friskole, jf. friskoleloven § 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 annet ledd, annet punktum. Kravet om at retten skal oppfylles så raskt som mulig, er ikke endret.

²<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagspesifikk-stotte/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>

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 sjettede 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 personer 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. Vilåårene er kumulative. Det innebærer at dersom ett av disse vilåårene 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 innearealene tilfredsstiller 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 barnehetilskudd 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 (0–2 år) og store (3–6 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 stilles 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 lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (LOV-2022-06-10-35), jf. 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 barnehagetilbudet 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 om 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) godkjenningsmyndighet 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 tilsettingsperiode. 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 høringsnotatet punkt 8.1.

11.2.6.2 *Pedagog- og bemanningsnorm og lærertetthet*

Det følger av barnehageloven §§ 24 tredje ledd og 25 andre ledd at departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. I forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 er det gitt nærmere regler om norm for pedagogisk bemanning. Det fremgår av første ledd at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning. Det fremgår videre av 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 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 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 norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage*

Det følger av barnehageloven §§ 27 og 28 at det er krav om norskferdigheter 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 norskferdigheter 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 norskferdigheter. 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 norskferdigheter.

Av barnehageloven § 28 følger det at for å bli fast eller midlertidig ansatt som styrer eller pedagogisk leder må personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner dokumentere norskferdigheter. 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 norskferdigheter 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 godkjenningsmyndigheten 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. Norskkunnskapene 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 Departementets vurderinger og forslag

11.3.1 Videreføring av midlertidige tilpasninger i opplæringsloven

11.3.1.1 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 annet ledd, annet punktum.

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 45. 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 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 ankomsttallene 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 opplæring; kommunen er pliktig til å komme i gang med den opplæringen kommunen klarer, så raskt som mulig. Ettersom regelen fortsatt er at barna skal få opplæring så raskt som mulig, åpnes det ikke for at kommuner kan utsette å gi opplæring lenger enn nødvendig. Departementet har tillit til at kommunene som mottar fordrevne ukrainske barn, gjør sitt ytterste for å gi dem et godt opplæringstilbud raskt, og at de ikke vil bruke utvidelsen av den absolutte fristen til å utsette å gi barna opplæringen de har krav på.

Departementet mener 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.

11.3.1.2 *Hjemmel for å gi forskrift om ytterligere fristforlengelse*

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

Departementet mener at utvidelsen av fristen fra én til tre måneder i et lavt scenario hvor det ankommer 10 000 – 20 000 mennesker, eller i et mellomscenario hvor det ankommer 30 000 – 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 45 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 – 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2023 fortsatt 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 midlertidige forskrifter 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.

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

Departementet foreslår å videreføre 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.

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 om 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 bare kan 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.

11.3.2 Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven

11.3.2.1 *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 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.

11.3.2.2 *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.

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. Andre 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, fjernundervisning og fysisk aktivitet. Flere av reglene om dette inneholder i seg selv en del fleksibilitet, men det kan likevel tenkes situasjoner der det oppstår utfordringer med å oppfylle kravene til disse eller andre av de elementene som utgjør et fullverdig opplæringstilbud. 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 heller å videreføre hjemmelen til å gi en lengre frist til å gi et fullverdig opplæringstilbud dersom dette er nødvendig.

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.

11.3.2.3 *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)³ indikerer at mange av flyktningene 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.⁴ 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 konfliktens varighet.

Departementet har vurdert om barn og unge skal kunne følge både norsk og ukrainsk opplæring 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.

³ <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3029151>

⁴ <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3029151/2022-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

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.

11.3.2.4 *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 råd er*.

Regjeringen ønsker at ungdommer inkluderes i skole på vanlig måte, og at de raskt skal få et tilbud i videregående skole. Ungdommer har behov for å gå på skole 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 ungdommer som har avsluttet grunnopplæringen, vil videregående skole 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 oppl. kap. 4A-1. For mange vil også særskilt språkopplæring og et innføringstilbud være aktuelt, jf. punkt 11.2.2.5. 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 et kartlegging av det tilbudet fylkeskommunene gir til fordrevne fra Ukraina i alderen 16 -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 har søkt 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 videregående for ungdom. De øvrige 700 deltar i andre tilbud som for eksempel ulike innføringstilbud med en kombinasjon av norskopplæring og fagopplæring 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, og for vurdering av om det er behov for særskilte informasjons- eller andre tiltak i forbindelse med søknadsfristen til skoleåret 2023/2024. Kommunene er anmodet om å bosette et visst antall fordrevne i 2023. Disse tallene, samt svarene kommunene gir 1. februar 2023 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 beredskapshjemmel 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, å åpne for å gi elever med behov for tilgang til verksteder eller øvingslokaler

prioritet for et stedlig tilbud på skolen fremfor andre elever, å 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). Departementet ber om høringsinstansenes syn på om en slik hjemmel kan bli aktuell, for eksempel i et høyt scenario hvor det kan komme 80 000 – 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. Departement 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 timefordeling, generelle regler om vurdering, fraværsgrense, undervisvurdering, 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.

11.3.2.5 *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.

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.

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

11.3.2.6 *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 strømmes til flere klasserom samtidig. Departementet vurderer at dagens regler gir tilstrekkelig 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. De har også bevilget 40 millioner kroner til en tilskuddsordning for oversettelse og utvikling av pedagogisk barnehagemateriell 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, 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 og kulturelle 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.

11.3.3 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 det kommer svært mange fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina. Departementet foreslår også å videreføre bestemmelsen om at departementet kan gi forskrift om midlertidig tilskudd til drift av barnehager og barnehageplasser som er godkjent etter § 14 fjerde ledd.

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 barnehage tilbud 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 integrering og sosial aktivitet. Barnehage er viktig for barn i en vanskelig livssituasjon; her kan de delta i et barnefellesskap, utvikle sine språkferdigheter, møte trygge voksne og oppleve større grad av 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 barnehage tilbudet 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. Direktoratet 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-spørringen 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. Vi 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. I en situasjon med et høyt antall ankomster av barn under opplæringspliktig alder, kan det

bli akutte behov for å opprette flere barnehageplasser. Enkelte kommuner har også i rapporteringen oppgitt at det vil kunne bli behov for å ta i bruk de midlertidige forskriftshjemlene det neste året 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.

11.3.4 Vurdering av behov for andre tilpasninger i barnehageloven

Departementet har i punkt 11.3.3 foreslått å videreføre de midlertidige forskriftshjemlene om midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd ved etablering av barnehager og barnehageplasser. Forskriftshjemlene vil legge til rette for at det kan opprettes midlertidige plasser for å dekke et akutt behov for å øke antallet 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 oppdrag 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 hovedsak 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 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 det er tilstrekkelig å fortsatt åpne for tidsavgrensede godkjenninger 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 tilfredsstille 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 11.3.5. 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.

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 raskest. 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 per nå, men vil vurdere behovet for tilpasninger fortløpende, og særlig opp mot et høyt scenario med 80 000-120 000 fordrevne fra Ukraina i 2023.

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

11.3.5.1 *Generelt*

En utfordring som enkelte kommuner har rapport om, og som kan bli større hvis det kommer et høyt antall fordrevne barn og ungdom 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 rapporteringen for uke 45 er det mangel på personale og mangel på personale med relevant kompetanse, som kommunene oppgir som de viktigste utfordringene for både barnehage- og opplæringstilbudet. Dette oppgis også som en av de største utfordringene for å kunne gi et godt tilbud til ungdommer fra Ukraina i videregående skole i 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 å gi et tilbud i videregående.

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

11.3.5.2 *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.

Departementet mener at de ovennevnte reglene, sammenholdt med systemet for yrkesgodkjenning som omtalt under i punkt 11.3.5.5, 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 personale.

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

11.3.5.3 *Pedagog- og bemanningsnorm og lærertetthet*

Som omtalt under punkt 11.2.6.2 om gjeldende rett, 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. 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 flyktningssituasjonen 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, men vil også vurdere dette 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, dersom 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.

11.3.5.4 *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 11.3.5. Departementet vil fortløpende vurdere behovet for tilpasninger i regelverket.

11.3.5.5 *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, pedagogisk leder og styrer i barnehage. Departementet mener fortsatt at det ikke er behov for midlertidige tilpasninger i disse reglene.

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 godkjenningsmyndigheten 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 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 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) leverte en vurdering til Kunnskapsdepartementet 11. november 2022 av konsekvenser 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 i utgangspunktet ingen endringer i yrkeskvalifikasjonsloven eller forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.

12 Helselovgivningen

12.1 Innledning

For å kunne håndtere en situasjon der et høyt antall fordrevne fra Ukraina kommer til Norge for å søke beskyttelse, er det vedtatt midlertidige lovbestemmelser i helselovgivningen. Bestemmelsene gir departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i helselovgivningen, blant annet retten til vurdering av henvisninger til spesialisthelsetjenesten innen 10 virkedager, retten til fornyet vurdering og retten til individuell plan, kontakte og koordinator. Bestemmelsene oppheves 1. juli 2023. Departementet har vurdert om bestemmelsene bør videreføres helt eller delvis også etter 1. juli 2023 og om det er grunn til å foreslå endringer i, eller tillegg til disse hjemlene.

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 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 kontaktleger 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 Helsedirektoratets vurdering av behov for midlertidige hjemler etter 1. juli 2023

12.3.1 Innledning

I Ukraina- oppdrag nr. 40 gitt 15. november 2022, fikk Helsedirektoratet 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. 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 - 120 000).

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.

12.3.2 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*, *Statsforvalteren 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 flyktningestrømmen. 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 flyktninger eller andre. Også andre deler av helse og omsorgstjenester i kommunene er presset, så ved høy ankomst av flyktninger 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 sprengt 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 tilstrømning av flyktninger vil det legge ytterligere press på fastlegeordningen, noe som igjen vil føre til større press på legevakten. Behov for akutt legehjelp/innleggelser i kommunehelsetjenesten eller i spesialisthelsetjenesten kan også gå på bekostning av den øvrige befolkningen. Helsestasjonsarbeidet vurderes også som et svært sårbart område.

12.3.3 Helsedirektoratets vurderinger og anbefalinger

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. Spørsmålet er 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 – 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 flyktninger 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 gjenstående 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 flyktningankomster. Innholdet i plikten til å sørge for nødvendig 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 flyktninger 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.»

12.4 Departementets vurderinger og forslag

12.4.1 Videreføring av midlertidige endringer i helselovgivningen

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår å videreføre de midlertidige bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b. Bestemmelsene gir departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte rettigheter og plikter i helselovgivningen.

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 - 20 000 fordrevne. I et middelsscenario ankommer 30 000 - 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.

12.4.2 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.

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 fastlegeliste, 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. Helsedirektoratet mener det også vil 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 direktoratets 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 fastlegeliste 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».

På den andre siden vil et fortsatt stort antall fordrevne som ankommer Norge fra Ukraina utgjøre en ytterligere belastning på fastlegeordningen i tillegg til dagens utfordringer. Ankomst av et høyt antall fordrevne vil kunne gjøre det nødvendig å se på alternative måter å organisere legetjenestene til de fordrevne på. Dette kan tale for at det i tillegg til dagens hjemler, bør foreslås en midlertidig hjemmel for å gjøre unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om et slikt unntak kan være et hensiktsmessig beredskapstiltak som kan benyttes ved et høyt antall ankomster av fordreven fra Ukraina.

13 Plan og bygningsloven

13.1 Innledning og bakgrunn

Krigen i Ukraina har ført til den største massefluktsituasjonen i Europa siden andre verdenskrig. I 2022 har Norge mottatt 37 859 asylsøknader, hvorav 33 679 er fra ukrainske borgere (per 1. desember). Kommunene har til sammen bosatt 27 757 flyktninger, hvorav 23 928 fra Ukraina.

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.

I mai 2022 vedtok Stortinget forslag til midlertidige lovendringer som følge av ankomster av fordrevne fra Ukraina, jf. Prop. 107 L (2021–2022). Formålet med endringene var å gjøre det enklere for kommuner å ta imot mange fordrevne fra Ukraina på kort tid. Det ble blant annet vedtatt midlertidige endringer i plan- og bygningsloven, for å sikre tilstrekkelig kapasitet for innkvartering, bosetting, barnehage og skole, se §§ 20-9 og 20-10. Ved økte ankomster gir de midlertidige bestemmelsene kommunene nødvendig handlingsrom og fleksibilitet til å sikre nok kapasitet til midlertidig innkvartering, bosetting, barnehage og skoler på en rask og effektiv måte.

Lovendringene trådte i kraft 15. juni 2022 og varer til 1. juli 2023. Dersom det på dette tidspunktet er behov for å videreføre enkelte eller flere av lovendringene, eller foreta justeringer, må det skje ved nytt lovvedtak. Gitt at regjeringen beslutter å opprettholde ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, vil det være behov for å videreføre midlertidige endringer i lovverket.

13.2 Gjeldende rett

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 igangsettingstillatelse før et slikt samtykke eller en slik tillatelse foreligger, jf. § 21-5 første ledd.

Vedtak 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 byggteknisk 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.

13.3 Midlertidige endringer i plan- og bygningsloven

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 byggt teknisk 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. De foreslåtte beredskapsbestemmelsene 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 (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.

Departementet viser for øvrig til omtale i Prop. 107 L (2021-2022) punkt 12.5.

13.4 Departementets vurderinger og forslag

13.4.1 Videreføring av midlertidige endringer i plan- og bygningsloven

Departementet foreslår å videreføre de midlertidige bestemmelsene i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10.

Etter departementets vurdering reiser ikke bestemmelsen 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.

Behovet for de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven er nærmere omtalt i [Prop. 107 L \(2021–2022\) Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina](#). Departementet viser til vurderingene foretatt i Prop. 107 L og mener disse fortsatt er dekkende.

Planleggingstallet for 2023 er at det vil komme 40 000 fordrevne fra Ukraina i 2023. IMDi sendte 25. november ut anmodningsbrev til kommunene, der de ber kommunene om å bosette til sammen 35 000 flyktninger i 2023. Vi må samtidig være rigget for et høyt scenario av ankomster. I det høyeste scenarioet anslås det at det kan komme mellom 80 000 til 120 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i 2023.

Departementet er kjent med at beredskapsbestemmelsen i dag først og fremst brukes til å sikre midlertidig innkvartering (mottakssentre) og bygninger som kan brukes til barnehage og skole.

Flere kommuner rapporterer om mangel på tilgang på boliger. 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 boliger antas dermed å bli den største utfordringen i 2023. Uten tilstrekkelig med boliger til bosetting, blir ukrainere værende lenger i mottak. Departementet forventer at det fremover kan bli nødvendig for kommunene å bruke beredskapsbestemmelsen for å sikre nok boliger, for eksempel gjennom å åpne for midlertidig bruksendring av fritidsboliger til boliger, eller ombygging av eksisterende bygg til boliger. Departementet kan heller ikke utelukke at det vil oppstå behov for oppføring av nye 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 inngår i Nærings- og fiskeridepartementets beredskapsorganisasjon ved kriser. Rask gjennomføring av et slikt arbeid forutsetter at den midlertidige beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven videreføres.

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.

I henhold til § 5 i Forskrift om bygg- og anleggsberedskap skal Rådet bistå NFD med:

- a) råd ved behov
- b) å vurdere kritiske situasjoner
- c) å finne frem til ressurser det er behov for

De landsdekkende firmaene som er representert i rådet skal dessuten bistå NFD med:

- d) å stille ressurser til rådighet

13.4.2 Vurdering av behov for ytterligere tilpasning

Etter departementets vurdering er det ikke behov for å endre eller utvide dagens midlertidige lovbestemmelser. De midlertidige bestemmelsene gir, slik departementet vurderer det, kommunene tilstrekkelig fleksibilitet, også ved høye ankomsttall. Vi foreslår derfor at bestemmelsene videreføres uten endringer.

14 Husleieloven

14.1 Innledning

Det ordinære private og kommunale utleieboligtilbudet bør benyttes så langt det lar seg gjøre for å bosette flyktninger. Mange flyktninger som er bosatt i 2022 er bosatt i private leieboliger. Noen har funnet boligen selv på det private leiemarkedet, og andre har fått bistand fra kommunen. Det er grunn til å tro at det fortsatt finnes endel ubenyttede boliger eller deler av boliger som kan tas i bruk. Mobilisering av private utleiere vil fortsette å være viktig for å fremskaffe flere boliger til flyktninger.

Kommunene er avhengige av det private leiemarkedet for å få bosatt flyktningene som kommer til Norge. Dersom det private og kommunale utleieboligtilbudet blir uttømt, kan det være aktuelt å ta i bruk fritidsboliger for å bosette flyktninger. Ifølge tall fra SSB finnes det nærmere 450 000 fritidsboliger i Norge i 2022. Flere av disse inneholder i tillegg flere enheter, uten at SSB kan tallfeste hvor mange dette gjelder. En del av fritidsboligene har god kvalitet, og er plassert i nærheten av skoler, barnehager og andre tjenestetilbud. Slike fritidsboliger kan være egnet for bosetting av flyktninger. Den midlertidige beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven § 20-9 åpner for at det kan gjennomføres midlertidige tiltak i strid med arealplaner, blant annet tidsbegrenset bruksendring av fritidsbolig til bolig. Dette kan bidra til at fritidsboliger kan tas i bruk til bosetting av flyktninger.

Kommunal- og distriktsdepartementet foreslår på denne bakgrunn et midlertidig unntak fra hovedregelen i husleieloven § 9-3 om at tidsbestemte leieavtaler ikke kan ha kortere varighet enn tre år. Formålet med unntaket er å støtte kommunenes arbeid med å bosette et høyt antall flyktninger og fordrevne.

14.2 Gjeldende rett

Avtaler om leie av fritidsbygg til boligformål omfattes av husleieloven jf. § 1-1.

Adgangen til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig er regulert i husleieloven § 9-3. Hovedregelen er at det ikke er «adgang til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig for kortere tid enn tre år», jf. bestemmelsens første ledd første punktum. Minstetiden kan likevel settes til ett år hvis avtalen gjelder lofts- eller sokkelbolig i enebolig eller bolig i tomannsbolig, og utleieren bor i samme hus, jf. annet punktum. Videre kan det inngås tidsbestemt leieavtale av kortere varighet enn henholdsvis tre eller ett år dersom husrommet skal brukes som bolig av utleieren selv eller noen som hører til husstanden

(tredje punktum bokstav a) eller utleieren har «en annen saklig grunn for tidsavgrensningen» (tredje punktum bokstav b).

Når det gjelder kravet til «annen saklig grunn» følger det av forarbeidene at utleieren 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. Det fremgår videre at vurderingen på dette punkt skal være forholdsvis streng; det skal ikke være kulant å påberope seg unntaket. Som eksempel på saklig grunner nevner forarbeidene at boligen skal rives eller ombygges, eller at utleieren har helt konkrete planer om å selge den (uten påhefte av leieretten). Dersom utleier ikke får medhold i at kravet til saklig grunn er oppfylt, vil konsekvensen være at avtalen regnes for å være tidsubestemt, og leieren vil dermed få vanlig vern mot oppsigelse.

Annet ledd 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 å 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 «særlig grunner» foreligger. Som eksempel på «særlig grunner» nevnes i forarbeidene at dette kan være aktuelt ved 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 Behov for endring

Flere kommuner har uttrykt bekymring for at mangel på boliger kan føre til lavere bosettingskapasitet i 2023. Å ta i bruk egnede fritidsboliger som bolig kan være et tiltak som tilfører flere boliger i bosettingsarbeidet. Kommunal- og distriktsdepartementet vurderer imidlertid at terskelen for å leie ut en fritidsbolig kan være høyere enn å leie ut ordinære leieboliger. Dette kan særlig gjelde når eiere av fritidsboliger etter husleielovens regler i utgangspunktet må binde seg til å leie ut i tre år.

Kommunal- og distriktsdepartementet vurderer på denne bakgrunn at minstetiden for tidsbestemte leiekontrakter på tre år kan være en faktor som hindrer tilgangen på boliger. Det er derfor behov for endring for å imøtekomme det ekstraordinære behovet for boliger i den aktuelle situasjonen. Kommunal- og distriktsdepartementet vurderer derfor at en midlertidig endring som åpner for kortere kontraktlengde kan bidra til at eiere av fritidsboliger kan være villige til å leie ut denne som bolig, både direkte til flyktninger og andre vanskeligstilte og til kommunen for videretildeling.

I innspillsmøter med Husbanken, Husleietvistutvalget, KS og IMDi bekrefter disse at mangel på boliger kan bli en utfordring for en del kommuner i arbeidet med å bosette flyktninger fremover. De fremholder at det er viktig å legge til rette for økt tilgang på boliger. Aktørene mener det er vanskelig å fastslå effekten av en midlertidig endring i husleieloven som gjør at fritidsboliger kan leies ut for kortere tid, herunder mener KS at den isolerte effekten av tiltaket alene vil være begrenset på nasjonalt nivå. Aktørene støtter samtidig departementets vurdering av at det er viktig å fjerne potensielle hindringer i lovverket som kan hemme tilgangen på boliger.

14.4 Departementets vurderinger og forslag

Som beskrevet i punkt 14.2, er det enkelte unntak fra utgangspunktet i husleieloven om tre års minstetid. Departementet vurderer at disse ofte ikke kan benyttes i tilfellene med utleie til flyktninger. Unntaket i § 9-3 første ledd tredje punktum bokstav b, som åpner for å inngå tidsbestemt leieavtale av kortere varighet dersom utleieren har en «saklig grunn» for tidsavgrensningen, kan muligens være aktuell i noen tilfeller. Samtidig er terskelen høy, og vil derfor i de fleste tilfellene ikke kunne anvendes. Fra utleiers ståsted vil det dessuten innebære en risiko å leie ut til kortere tid enn tre år med grunnlag i dette unntaket. For at unntaket i husleieloven § 11-1 skal komme til anvendelse må det både være snakk om en offentlig disponert bolig, og at det foreligger «særlige grunner» for kortere leietid enn tre år.

Departementet foreslår derfor å gi en midlertidig bestemmelse i husleieloven som åpner for tidsbestemte kontrakter av kortere varighet. I forslaget åpnes det opp for kortere kontraktslengde kun for *fritidsboliger som midlertidig tas i bruk til bolig*. Departementet foreslår ikke å unnta vanlige leieboliger for hovedregelen på tidsbestemt leieavtale på minst tre år. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å åpne for at boliger som uansett er eller vil bli tilgjengelig i leiemarkedet skal kunne leies ut for en kortere periode. Samtidig ser departementet at ved å omfatte vanlige boliger vil flere som i dag ikke leier ut, kunne tenke seg å gjøre det. I så måte kunne kortere leietid for vanlige boliger stimulert til utleie av boliger som ellers ikke ville blitt leid ut. Departementet vurderer imidlertid at det vil være vanskelig å skille på boliger som uansett ville blitt leid ut, og boliger som kun blir tilgjengelige på grunn av adgangen til å inngå leieavtale for kortere tid. Videre åpner husleieloven allerede i dag for at minstetiden kan settes til ett år i de tilfeller hvor utleier leier ut del av egen bolig (typisk sokkelleilighet) og utleieren bor i samme hus, jf. husleieloven § 9-3 første ledd annet punktum. Det samme gjelder der hvor kommunene disponerer bolig som de leier ut til vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. husleieloven § 11-1 sjetten ledd første punktum (her er det ingen nedre grense for minstetiden i loven, så fremt vilkårene for øvrig er oppfylt).

Departementet ønsker innspill på om avgrensningen av virkeområdet for unntaket er hensiktsmessig.

Departementet foreslår en bestemmelse der det åpnes for å inngå tidsbestemte leieavtaler på *ett år*. Departementet vurderer at hensynet til forutsigbare og langsiktige leieforhold for flyktningene må veies mot tilgangen til boliger, og at det vil være bedre 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, ned mot 6-10 måneder. Departementet antar at en enda kortere minstetid kunne ført til at flere ville leie ut fritidsboligen sin. Samtidig vil en kortere kontraktslengde enn ett år kunne være uhensiktsmessig med tanke på leietakers bostabilitet, og også for kommunene – som da etter kort tid må lete etter ny bolig.

For å leie ut en fritidsbolig som bolig, må den være godkjent til bruk som bolig etter plan- og bygningslovgivningen. Departementet mener derfor det er hensiktsmessig at forslag til midlertidig lovbestemmelse i husleieloven knyttes opp mot beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven § 20-9. Dette innebærer at det kun åpnes opp for kortere kontraktslengde i de tilfellene hvor kommunen etter beredskapsbestemmelsen, har gitt unntak fra krav om søknad for en midlertidig bruksendring av fritidsbolig til bolig pga. flyktningsituasjonen.

Departementet understreker at det er opp til kommunene om de vil benytte seg av en mulighet til å leie fritidsbolig som bolig, og at kommunene i dialogen med utleier kan be om lengre leieavtale enn ett år. Formålet med forslaget er å bidra til boligfremskaffelsen ved å lempe på kravene til tidsbestemte leieavtaler i en situasjon hvor det er vanskelig å skaffe til veie nok boliger. Unntaket er også aktuelt for ukrainere eller andre flyktninger som på egen hånd inngår leieavtale med eier av fritidsbolig som er midlertidig bruksendret til bolig.

Departementet foreslår at unntaket i § 9-3a 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 skal ikke gjelde for leieavtaler som er inngått før den midlertidige unntaksbestemmelsen trådte i kraft.

Departementet ønsker også innspill på om det er behov for andre midlertidige endringer i husleieloven for å tilrettelegge for bosetting av flyktninger.

15 Deltagelse 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 IMDi 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 fordreven 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 om lag 1 850 ukrainske borger over 18 år fikk jobb i Norge i perioden mellom mars og desember 2022 (om lag 8 prosent av fordrevne fra Ukraina som så langt hadde søkt om beskyttelse). Det er klart høyere enn for andre flyktningsgrupper, 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 2–6 prosent de siste ti årene. Ser man kun på kvinner ligger andelen mellom 1–4 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 veiledningsmateriell 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. Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.

Etter integreringsloven § 23 reduseres stønaden ikke 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 deltagelse 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. 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 tjenestene 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 stønaden 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 samiskkunnskaper 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.

Den norske ordningen er ikke direkte sammenlignbar med hva for eksempel Danmark og Finland tilbyr. I Danmark har fordrevne samme status som flyktninger for øvrig, og samme tilgang til ytelser. Finland tilbyr bolig i asylmottak det første året, men lik adgang til støtte som flyktninger. I Sverige har fordrevne ukrainere samme rettigheter som asylsøkere, blant annet tilbud om å bo i asylmottak eller tilskudd til å bosette seg selv. Det gis imidlertid ikke integreringsytelser. I Sverige og Finland er det mulig å søke om ekstra støtte for ulike typer behov. Belgia tilbyr økonomisk støtte og bolig, mens Tyskland gir adgang til sosialstøtte på lik linje med andre borgere.

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

Tilskudd til opplæring i norskopplæring og samfunnskunnskap for personer som er i målgruppen for rett til norskopplæring etter integreringsloven § 37 d, 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 av de midlertidige reglene i integreringsloven kapittel 6A for personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 som foreslås i høringsnotatet her, gir ikke behov for å gjøre justeringer i integreringstilskuddet eller tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

16.2 Barnevernsloven

Unntakene gir større rom for å gjennomføre kostnadsdempende tiltak enn det som er mulig innenfor dagens regelverk. Kostnadene knyttet til omsorgssentrene vil følge av den konkrete innretningen på omsorgssentertilbudet, og denne følger ikke direkte av lovforslaget. Det er derfor ikke slik at et gitt bevilgningsbehov eller en konkret kostnadsreduksjon følger direkte av 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 foreslått 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 ren videreføring av gjeldende, midlertidige regler. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av negativ betydning for det offentlige eller private.

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 tilfelle, vil endringen ha svært begrenset eller ingen konsekvenser.

17 Forslag til lovendringer

I

I lov 10. juni 2022 om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina gjøres følgende endringer:

XI nr. 2 skal lyde:

2. Del II til X i loven oppheves 1. juli 2024.

II

I lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) gjøres følgende endringer:

§ 37 b andre ledd skal 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 integreringsloven § 37 c har både 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.

§ 37 c femte ledd første punktum skal lyde:

Retten til å delta i et introduksjonsprogram etter andre eller tredje ledd gjelder også for personer som har gått ut i arbeid *og derfor* avvist eller avbrutt deltagelse i programmet.

III

I lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven) gjøres følgende endring:

Ny § 9-3 a skal lyde:

§ 9-3 a Midlertidig unntak

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.

18 Forslag til forskriftsregulering

18.1 Barnevernsloven

Midlertidig forskrift om endring i forskrifter etter barnevernsloven for å håndtere høyt antall ankomster av fordrevne fra Ukraina:

Hjemmel: Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern §§ 9-11, 10-17, 12-11 og 17-3

I

I forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem skal § 10 tredje ledd lyde:

§ 7 fjerde ledd og § 9 syvende ledd oppheves 1. juli 2024

II

I forskrift 22. desember 2022 nr. 2474 om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner (kvalitets- og godkjenningsforskriften) skal § 16 annet ledd lyde:

Bestemmelsen i § 3 fjerde ledd tredje punktum oppheves 1. juli 2024

III

I forskrift 16. desember 2022 nr. 2272 om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m. (tilsynsforskriften) skal § 8 annet ledd lyde:

Bestemmelsen i § 5 fjerde ledd oppheves 1. juli 2024

IV

I forskrift 20. desember 2022 nr. 2359 om politiattest etter barnevernsloven skal § 12 annet ledd lyde:

Bestemmelsen i § 4 siste ledd oppheves 1. juli 2024

18.2 Integreringsloven

Midlertidig forskrift om endring i integreringsforskriften m.m. for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina

Hjemmel: Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) § 37 c, § 37e og § 14 og § 39.

I

I forskrift 15. desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven (integreringsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 3 fjerde ledd lyde:

Foreldreveiledning gjennomføres enten i gruppe eller som individuell veiledning. *Veiledning i gruppe etter § 3 fjerde ledd andre punktum skal bestå av mellom fire og åtte veiledningsmøter. Individuell veiledning etter § 3 fjerde ledd tredje punktum skal bestå av mellom to og fem veiledningssamtaler.*

Overskriften i § 43b skal lyde:

§ 43b Introduksjonsstønad når forhold på kommunens side medfører deltidsprogram

Ny § 43d skal lyde:

§ 43d Høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning som innhold introduksjonsprogrammet

Høyere yrkesfaglig utdanning av ett års varighet eller mindre, forberedende kurs ved høyere utdanningsinstitusjoner for å fylle kravet til generell studiekompetanse og kompletterende utdanning, kan utgjøre hele eller deler av innholdet i et introduksjonsprogram etter § 37 c andre ledd.

Ny § 43 e skal lyde:

§ 43 e Språktilbud i introduksjonsprogrammet

Språktilbudet i introduksjonsprogrammet skal være norsk eller engelsk.

II

I forskrift 27. juni 2022 nr. 1195 om endringer i integreringsforskriften II gjøres følgende endring:

Forskriften trer i kraft straks og oppheves 1. juli 2024.

III

Forskriften trer i kraft straks og oppheves 1. juli 2024.

18.3 Plan- og bygningsloven

Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina

Hjemmel: Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 20-9 fjerde ledd

I

§ 7 skal lyde:

Forskriften trer i kraft *straks* og oppheves 1. juli 2024.