



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 94 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i utlendingsloven  
(forlengelse av antall år det kan  
gis kollektiv beskyttelse)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	8.6	Hensynet til barnets beste .....	18
			8.7	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	19
<b>2</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	6			
<b>3</b>	<b>Høring</b> .....	7	<b>9</b>	<b>Departementets vurdering</b> .....	20
<b>4</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	9	9.1	Innledning .....	20
4.1	Generelt om ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse .....	9	9.2	Behovet for å forlenge antall år det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse .....	20
4.2	Midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina .....	9	9.3	Nærmere om økt midlertidighet .....	20
			9.4	Utviklingen i EU .....	23
			9.5	Utvidelse av adgangen til å kreve berostilte asylsøknader behandlet .....	23
<b>5</b>	<b>Grunnloven og internasjonale forpliktelser</b> .....	11	9.6	Hensynet til barnets beste .....	23
			9.7	Forholdet til statsborgerlovgivningen .....	24
<b>6</b>	<b>Andre lands rett</b> .....	13	9.8	Forholdet til andre bestemmelser i utlendingsregelverket .....	25
6.1	EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF) .....	13			
6.2	Dansk rett .....	13	<b>10</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	26
<b>7</b>	<b>Forslaget i høringsnotatet</b> .....	15			
			<b>11</b>	<b>Ikrafttredelse</b> .....	27
<b>8</b>	<b>Høringsinstansenes syn</b> .....	16	<b>12</b>	<b>Merknader til bestemmelsen</b> .....	28
8.1	Innledning .....	16			
8.2	Behovet for å utvide ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse .....	16			
8.3	Økt midlertidighet .....	16			
8.4	Utviklingen i EU .....	18			
8.5	Utvidelse av adgangen til å kreve berostilte asylsøknader behandlet .....	18			
				<b>Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (forlengelse av antall år det kan gis kollektiv beskyttelse)</b> .....	29





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 94 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i utlendingsloven (forlengelse av antall år det kan gis kollektiv beskyttelse)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 19. april 2024,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven, utl.).

Utlendingsloven har en særskilt bestemmelse i § 34 om kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. Ordningen 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. Tillatelse gis for ett år av gangen og kan fornyes eller forlenges i inntil tre år fra det tidspunktet vedkommende første gang fikk oppholdstillatelse. Deretter kan det gis tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og etter fem år med slik tillatelse skal det gis

permanent oppholdstillatelse, forutsatt at vilkårene for dette er tilstede.

Departementet foreslår å utvide adgangen i lovens § 34 mht. hvor lenge en utlending samlet kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse, fra dagens tre år til totalt fem år. Departementet foreslår samtidig å endre hvor lenge en utlending må ha tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter utl. § 34, før retten til permanent opphold inntreer, fra fem år til tre år. Dette innebærer at antall år det tar før retten til permanent oppholdstillatelse under ordningen med kollektiv beskyttelse inntreer, blir det samme som etter dagens rettstilstand (åtte år). Departementet foreslår også å utvide adgangen i § 34 tredje ledd til å stille asylsøknader i bero, fra tre år til fem år.

## 2 Bakgrunn

Asylinstituttet er i seg selv ment å gi midlertidig beskyttelse fra krise, krig og forfølgelse. Ordningen med kollektiv beskyttelse er aktuell i situasjoner der behovet for beskyttelse gjelder et stort antall mennesker fra samme område, og hvor behovet i enda større grad antas å være forbigående. Det forutsettes da at de fordrevne skal returnere til sitt opprinnelsesland når situasjonen tilsier det. I massefluktsituasjoner vil det gjerne være svært uforutsigbart hvor mange som kommer til landet. Dette nødvendiggjør fleksible ordninger med forenklete søknadsprosedyrer og lavere kontrollnivå, for å forhindre overbelastning av mottakssystemer og saksbehandlingsprosesser. Forenklete søknadsprosedyrer og lavere kontrollnivå balanseres av at ordningen er midlertidig. Hensynet til kontrollert og regulert innvandring på lang sikt tilsier også at en slik særskilt ordning bør være midlertidig.

I mars 2022 iverksatte regjeringen en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina. Midlertidig kollektiv beskyttelse gis for ett år av gangen. I januar 2023 ble det besluttet at de gitte tillatelsene kan forlenges med ett år, og i februar 2024 ble det bestemt at tillatelsene kan forlenges med ytterligere ett (tredje) år. Dermed vil man i mars 2025 få de første ukrainerne som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i tre år, som er det maksimale antallet år det i dag kan gis slik tillatelse uten at den danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Det høye antallet ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge utfordrer handlingsalternativene på en annen måte enn for tidligere grupper med slik tillatelse (bosniere og kosovo-

albanere på 1990-tallet), der antallet fordrevne var langt lavere. Per 8. april 2024 har det kommet om lag 76 700 ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse i Norge siden 24. februar 2022, mens om lag 73 500 har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse. Regjeringen er opptatt av at ankomstene av fordrevne fra Ukraina skal være bærekraftige over tid og har tatt grep for å beholde kontrollen på innvandringen, gjennom forskjellige innstrammingstiltak. Det er likevel nødvendig å se på ytterligere løsninger for hvordan denne gruppen skal håndteres. Både en løsning som legger til rette for at mange får bli mer permanent i Norge og en løsning der mange må returnere til Ukraina, vil medføre store ressursmessige og praktiske utfordringer. I denne situasjonen fremstår tre år som noe knapp tid til både å gjøre vurderinger av utviklingen i Ukraina og ta valg av stor betydning for det norske samfunnet.

En utvidelse av adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse vil kunne avhjelpe dette og gi større handlingsrom dersom ordningen fortsatt består i mars 2025. Liknende situasjoner vil også kunne oppstå i fremtiden, og forslaget gjelder derfor *generelt* og for alle situasjoner der det er aktuelt å iverksette ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utl. § 34 (dvs. ikke kun for Ukraina).

Forslaget åpner for å kunne gi midlertidig kollektiv beskyttelse i inntil fem år, men det betyr ikke at denne adgangen *må* benyttes. Ordningen kan f.eks. oppheves samtidig som det kommer på plass mer permanente løsninger *før* det har gått fem år, dersom dette anses å være mest hensiktsmessig.

### 3 Høring

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 21. desember 2023 forslag til endringer i utlendingsloven på høring. Frist for uttalelse var 15. februar 2024.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)  
 Barneombudet  
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)  
 Datatilsynet  
 Domstolsadministrasjonen  
 Helsedirektoratet  
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet  
 Nasjonalt ID-senter  
 Norad  
 Politidirektoratet (POD)  
 Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)  
 Regjeringsadvokaten  
 Riksadvokaten  
 Statens sivilrettsforvaltning  
 Språkrådet  
 Statsforvalterne  
 Utlendingsdirektoratet (UDI)  
 Utlendingsnemnda (UNE)

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)

Advokatforeningen  
 Akademikerne  
 Amnesty International Norge  
 Antirasistisk Senter  
 Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Bispedømmene (11 stykker)  
 Den norske dommerforening  
 Den norske kirke – Kirkerådet  
 DROF – Driftsoperatørforum  
 Fagforbundet  
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid  
 Flyktninghjelpen

For Fangers Pårørende (FFP)  
 Helsingforskomiteen  
 Hovedorganisasjonen Virke  
 Human Rights Service (HRS)  
 Islamsk Råd  
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)  
 Juss-Buss  
 Jussformidlingen  
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)  
 Kontoret for fri rettshjelp  
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)  
 KUN Senter for kunnskap og likestilling  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)  
 Mennesker i Limbo  
 MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner  
 Norges Juristforbund  
 Norges politilederlag  
 Norsk Folkehjelp  
 Norsk Innvandrersforum  
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)  
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)  
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)  
 Politiets Fellesforbund  
 Politijuristene  
 PRESS – Redd Barna Ungdom  
 Redd Barna  
 Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)  
 Rettspolitisk forening  
 Røde Kors  
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)  
 Seniorsaken  
 Sivilombudet  
 Stiftelsen barnas rettigheter  
 UNHCR Stockholm  
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede  
 Vergeforeningen Følgesvennen  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra:

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Oslo politidistrikt  
Politidirektoratet (POD)  
Politiets utlendingsenhet (PU)  
Statsforvalteren Innlandet  
Sør-Vest politidistrikt  
Sør-Øst politidistrikt  
Utlendingsdirektoratet (UDI)

Advokatforeningen  
Antirasistisk senter  
Flyktningshjelpen  
Jussformidlingen  
MiRA-senteret  
NOAS  
Norges Røde Kors  
Norsk Tjenestemannslag (NTL)

Redd Barna  
Rettspolitisk forening (Rpf)  
UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries  
UNICEF Norge  
Fire privatpersoner

Følgende instanser har svart at de ikke avgir uttalelse i saken eller at de ikke har merknader til forslaget:

Domstoladministrasjonen  
Samferdselsdepartementet

Senior Norge  
Språkrådet

Hovedsynspunktene i høringsuttalelsene gjengis i proposisjonen her. Alle høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på regjeringens nettsider.



## 4 Gjeldende rett

### 4.1 Generelt om ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse

---

Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utl. § 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.

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 utl. § 34 er lavere enn terskelen for individuell beskyttelse etter utl. § 28. Videre avlaster ordningen asylmottakssystemet, ved at personer som får midlertidig kollektiv beskyttelse, raskt kan bosettes i en kommune.

For å kunne omfattes av ordningen 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 initielt beslutter om søknaden skal vurderes etter den kollektive ordningen (gruppevurdering) i utl. § 34, eller individuelt etter § 28. Søkeren selv kan ikke velge hvilket spor søknaden skal behandles i. Det fremgår av § 34 tredje ledd at en søknad om beskyttelse 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 utl. § 34, skal utlendingen informeres om at søknaden etter § 28 bare vil bli tatt til behandling dersom utlendingen innen en fastsatt frist uttrykkelig tilkjennegir et ønske om det.

Oppholdstillatelse etter § 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 selve ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er opphevet, jf. utl. § 61 annet 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. utl. § 62. Det er en forutsetning for rett til permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 annet ledd at adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse ikke er opphevet, jf. utlendingsforskriften (utlf.) § 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 utl. § 28, kan utlendingen ha rett til oppholdstillatelse etter utl. § 38. Når en utlending får avslag på søknad om beskyttelse (asyl), skal vedtaksmyndigheten av eget tiltak vurdere om det skal gis en tillatelse etter § 38, jf. § 28 syvende ledd. 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. utl. § 34.

### 4.2 Midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina

---

Som fastsatt i utlf. § 7-5 a, jf. kgl.res. 11. mars 2022, gjelder ordningen for ukrainske statsborgere som var bosatt i Ukraina før 24. februar 2022.

Videre omfattes tredjelandsborgere og statsløse som har hatt internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar samme år. Ordningen ble utvidet 29. april 2022 til også å gjelde ukrainske statsborgere med lovlig opphold i Norge før 24. februar 2022, eller som har reist til Norge senere på grunnlag av en gitt oppholdstillatelse, dersom det tidligere oppholdsgrunnlaget er bortfalt eller vil bortfalle ikke senere enn to måneder etter fremsettelse av søknad om beskyttelse. Også tredjelandsborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer til de nevnte gruppene omfattes.

Det skal ikke gis kollektiv beskyttelse dersom det er indikasjoner på at søkeren er omfattet av utl. § 31 (utelukkelse fra rett til anerkjennelse som flyktning), eller at saken berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn som nevnt i utl. § 126. Etter en endring 16. februar 2024 omfattes heller ikke ukrainske

borgere med dobbelt statsborgerskap, der det andre statsborgerskapet er i et land som ivaretar menneskerettighetene på en måte som gjør det lite sannsynlig at landets borgere risikerer forfølgelse.

Justis- og beredskapsdepartementet vedtok 23. januar 2023 endringer i utlf. § 7-5 a som innebærer at personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse får rett til forlenget tillatelse i ett år fra utløpet av førstegangstillatelsen dersom vilkårene for forlengelse er oppfylt. Departementet vedtok 16. februar 2024 ytterligere endringer i forskriften, slik at gitte tillatelser kan forlenges i et tredje år. Retten til forlengelse følger direkte av utlendingsforskriften; den enkelte trenger ikke fremsette særskilt søknad om forlengelse, og UDI trenger ikke fatte vedtak om forlengelse i hver enkelt sak. Samtidig ble det presisert i utlf. § 7-5 a at det er et vilkår for forlengelse at man fortsatt fyller vilkårene for førstegangstillatelse.

## 5 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

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 annet 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 Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 7.

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 konvensjonene, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57.

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. 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 ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse gjelder. 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, Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 5.10.4, ble det bl.a. 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 har UNHCR følgende kommentar til direktivets artikkel 6 om avvikling av direktivet i samme uttalelse:

«In deciding upon the termination of a temporary protection regime, UNHCR calls on Member States and the Commission to verify whether the conditions in the country of origin are conducive to return, by assessing whether guarantees related to the physical safety, legal security and respect for basic rights of potential returnees are fulfilled in practice. In the absence of such guarantees, beneficiaries of temporary protection should be offered a long-term solution such as asylum or resettlement.»

UNHCR har ikke uttalt seg om direktivets maksimale varighet på tre år. Under en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse tas det ikke

stilling til om den enkelte søker fyller vilkårene for beskyttelse etter konvensjonen.

## 6 Andre lands rett

### 6.1 EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF)

---

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

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

Rådet vedtok formelt å aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse 4. mars 2022 (rådsbeslutning (EU) 2022/382), og det innebærer at en nærmere angitt personkrets har rett til midlertidig beskyttelse i deltakende EU-land (ikke Danmark). EU vedtok 19. oktober 2023 forlengelse av midlertidig beskyttelse frem til 4. mars 2025. Ordningen omfatter ukrainske statsborgere som bodde i Ukraina før 24. februar 2022, statsløse personer og tredjelandsborgere med internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar 2022 samt nevnte gruppers nære familiemedlemmer. Videre skal statsløse eller tredjelandsborgere som kan bevise at de hadde lovlig opphold med permanent oppholds-

tillatelse 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. Dersom fordrevne som er omfattet av ordningen har fremsatt en ordinær asylsøknad, skal medlemsstatene behandle denne når ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse opphører. Det er opp til hver enkelt medlemsstat å avgjøre om asylsøknader som fremmes av fordrevne som er omfattet av ordningen, skal stilles i bero så lenge ordningen består.

### 6.2 Dansk rett

---

Danmark er ikke bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse. Danske myndigheter vedtok en egen lov om midlertidig oppholdstillatelse til personer som er fordrevet fra Ukraina 16. mars 2022 (ikrafttredelse 17. mars s.å.). 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 som 24. februar s.å. eller senere er utreist fra Ukraina. I tillegg omfattes ukrainske borgere eller personer som 24. februar 2022 hadde status som flyktning i Ukraina, og som oppholdt seg eller hadde oppholdstillatelse i Danmark 24. februar 2022. Nevnte gruppers nære familiemedlemmer er også omfattet av den danske ordningen. Tilla-

telsen gis for inntil to år med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. Danske myndigheter besluttet 3. november 2023 at adgangen til forlengelse i ytterligere ett år skal benyttes, slik at tilatelsene kan forlenges frem til 17. mars 2025. Per-

soner med statsborgerskap i et annet land enn Ukraina eller personer som allerede har oppholdstillatelse i et annet land enn Ukraina (herunder midlertidig beskyttelse iht. EU-direktivet om midlertidig beskyttelse), kan avvises.

## 7 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotat 21. desember 2023 foreslo Justis- og beredskapsdepartementet å utvide adgangen i utl. § 34 for hvor lenge en utlending samlet kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse, fra dagens

tre år til totalt fem år. Departementet foreslo samtidig å utvide adgangen i § 34 til å stille asylsøknader i bero, fra tre år i dag til fem år.

## 8 Høringsinstansenes syn

### 8.1 Innledning

---

Totalt 28 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Fire instanser hadde ingen merknader.

De fleste høringsinstansene har forståelse for, eller mener det er nødvendig, at handlingsrommet utvides, slik at norske myndigheter får lengre tid til å finne gode løsninger for dem som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge. Dette gjelder både de høringsinstansene som stiller seg positive til forslaget, men også flere av dem som er negative. Det er også mange høringsinstanser som, uavhengig av hvordan de stiller seg til lovforslaget, peker på de negative konsekvensene av økt midlertidighet og den negative innvirkningen dette kan ha på integrering. Flere høringsinstanser peker på at ti år for å opparbeide rett til permanent oppholdstillatelse er svært lenge, sammenlignet med de fem årene det tar for personer som har tillatelse etter utl. §§ 28 eller 38. Videre understreker flere høringsinstanser det store antallet barn som omfattes av lovforslaget, og viktigheten av å vurdere hensynet til barnets beste grundig.

### 8.2 Behovet for å utvide ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse

---

*Advokatforeningen* ser behovet for å se på tidsrammen for ordningen, gitt det store antallet ukrainere som har kommet til Norge. De er innforstått med at man kan havne i en situasjon der flere som ikke fyller vilkårene for beskyttelse etter en individuell vurdering etter utl. § 28, og heller ikke gis opphold etter utl. § 38, kan risikere å måtte returnere til Ukraina etter tre år, dersom ordningen opprettholdes slik den er i dag. Dette er ifølge Advokatforeningen ikke ønskelig, så lenge situasjonen i Ukraina er uavklart.

*Politidirektoratet, Politiets Utlendingsenhet, Sør-Vest politidistrikt, Sør-Øst politidistrikt og Oslo politidistrikt* støtter forslaget, da de mener det vil gi flere handlingsalternativer, samt bedre tid til å vurdere situasjonen i Ukraina og til å forberede

videre prosess for ev. overgang til andre typer tillatelser. De understreker at det i mellomtiden er viktig at arbeidet med tilbakevending til Ukraina eller videre opphold i Norge etter perioden med midlertidig kollektiv beskyttelse, er pågående og tar høyde for ulike scenarioer.

*Flyktningshjelpen* mener endringen av antall år det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse er klok og rimelig, sett i lys av at situasjonen i Ukraina fortsatt er uavklart og ankomstene til Norge forblir svært høye.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* anerkjenner behovet for å skape et større handlingsrom enn dagens lovbestemmelse gir, gitt det høye antallet fordrevne fra Ukraina som har kommet til Norge og den uavklarte situasjonen i Ukraina.

*Jussformidlingen* er positive til forslaget, men understreker viktigheten av at bestemmelsen praktiseres som en kan-bestemmelse. Hensynet til gruppens forutberegnelighet og behov for permanente løsninger må være et fokus som kontinuerlig følges opp i vurderingen av de ulike alternativene.

### 8.3 Økt midlertidighet

---

*NOAS* støtter ikke forslaget. De viser til flere forskningsrapporter som dokumenterer at midlertidighet på utlendingsfeltet har en negativ effekt på manges psykiske helse og deres evne til integrering. *NOAS* viser også til erfaringer fra eget arbeid, der manglende forutsigbarhet og visshet om man får bli i Norge eller ikke, fører til ulike grader av stress, søvnmangel, angst og depresjoner hos den enkelte. Disse utfordringene mener *NOAS* det er rimelig å anta at vil bli stadig større jo lengre tid som går. *NOAS* mener at det ligger i kollektiv beskyttelses natur at den første perioden er midlertidig, slik at det er mulig å vurdere situasjonen i hjemlandet. Det vises imidlertid til at tre år med midlertidighet allerede er lang tid, og at det er gode grunner for å ha en begrensning i antall år man kan få kollektiv beskyttelse. Etter *NOAS'* mening er det ikke riktig å endre den nåværende grensen for hvor lenge kollektiv



beskyttelse kan gis, selv om en konflikt viser seg å vare utover denne grensen. De kan heller ikke støtte at det skal ta ti år før det gis rett til permanent oppholdstillatelse. NOAS foreslår at personer som har hatt tillatelse etter utl. § 34 får rett til permanent oppholdstillatelse etter fem år, så fremt de fyller vilkårene for en tillatelse som gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse. *Rettspolitisk forening* viser til NOAS sine rapporter om de uheldige konsekvensene av midlertidighet og at det er en reell mulighet for at situasjonen i Ukraina ikke vil være avklart etter fem år. *UNICEF Norge* støtter NOAS' hørings svar i sin helhet.

*Norges Røde Kors* støtter ikke forslaget og viser til at det er bredt dokumentert hvilke negative konsekvenser det kan ha å leve i Norge med usikker oppholdsstatus. Røde Kors mener det kan føre til usikkerhet, uhelse og svekket integrering. Videre viser de til forskning som viser belastningen midlertidighet påførte bosniere som flyktet fra Balkan-krigen på 90-tallet, og som fikk midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge. Røde Kors ber departementet legge mer vekt på humanitære hensyn i avveiningen mot ressurs hensyn og praktiske utfordringer. Videre peker de på at det bør legges til rette for integrering, men at midlertidige tillatelser i ti år vil bidra til det motsatte.

*MiRA-senteret* støtter ikke forslaget, og er sterkt kritiske til at regjeringen ønsker å lovfeste økt midlertidighet for enda en gruppe flyktninger, med henvisning til at botidskravet for permanent opphold ble økt fra tre til fem år for enkelte grupper i 2020, se utl. § 62 annet ledd. De viser til tidligere høringsrunder rundt utvidelse av botidskrav, der det fremgår av forskning og erfaring fra instanser som jobber tett på flyktninger at midlertidighet hemmer integrering og utsetter flyktninger for store fysiske og psykiske belastninger. *MiRA-senteret* mener det ikke blir lagt vekt på den krasse kritikken som tidligere har blitt rettet mot økte botidskrav og de alvorlige konsekvensene økt midlertidighet viser seg å ha. Det vises til at lovforslaget vil ha konsekvenser langt utover de fem årene det foreslås at det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse, med henvisning til at det vil ta ti år før denne gruppen vil ha rett på permanent oppholdstillatelse, under forutsetning av at ordningen fortsatt består. *MiRA-senteret* mener også at forslaget føyer seg inn i rekken av stadige innstramminger i utlendingsregelverket, som de mener rammer sårbare grupper svært hardt.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)* forstår den foreslåtte utvidelsen av antall år det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse, men de mener

det er viktig at mulige negative konsekvenser av midlertidigheten vurderes og drøftes. Mange ukrainere opplever allerede stor uforutsigbarhet knyttet til hva som vil skje med tillatelsene deres etter tre år, og en utvidelse til fem år vil skape enda større uforutsigbarhet. Dette mener AVdir er negativt for ukrainernes integreringsprosess. I tillegg viser de til at det også skaper uforutsigbarhet for førstelinjen, ansatte i kommunen og NAV som skal bistå med integrering, kvalifisering og deltagelse i samfunnsliv. Midlertidighet kan også skape usikkerhet hos enkelte arbeidsgivere. Lovforslaget vil også innebære økte administrative byrder, da det må gjøres flere oppslag mot UDIs systemer.

*Advokatforeningen* er ikke ubetinget negativ til forslaget, men de peker på at økende bruk av midlertidige tillatelser kan være integreringshemmende. Ti års botid for å opparbeide seg rett til permanent oppholdstillatelse er svært lang tid. De viser til at den foreslåtte lovendringen utfordrer forholdet til Grunnloven § 97, og at ukrainere under gjeldende regelverk har hatt en forventning om inntil tre år med kollektiv beskyttelse og deretter mulighet for nye tillatelser som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Advokatforeningen foreslår derfor en overgangsordning, slik at personer som har fått opphold etter dagens regelverk fortsatt kan få rett til permanent opphold etter åtte år.

*Flyktningshjelpen* støtter forslaget om å endre antall år det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse. De mener likevel at det er urimelig og unødvendig, sett fra et integreringsperspektiv, at retten til permanent oppholdstillatelse utvides fra åtte til ti år.

*UNHCR representation for the Nordic and Baltic countries* støtter forslaget om å utvide antall år det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse, men de mener ikke det er forholdsmessig at det skal ta dobbelt så lang tid før denne gruppen har rett til permanent oppholdstillatelse, sammenlignet med personer som har fått tillatelse etter det ordinære asylregelverket. UNHCR viser til at mange av personene som får midlertidig kollektiv beskyttelse, også er flyktninger etter flyktningskonvensjonen, selv om de enda ikke formelt er anerkjent som flyktninger. Dette innebærer at også de med midlertidig kollektiv beskyttelse skal ha visse minimumsstandarder knyttet til opphold og rettigheter, og disse standardene bør forbedres jo lengre oppholdet varer. UNHCR stiller seg derfor spørrende til at personer skal gis ulike rettigheter ut fra hva slags oppholdsstatus de har, spesielt dersom oppholdet blir langvarig.

*Antirasistisk senter* er prinsipielt imot bruk av midlertidighet for mennesker på flukt, og de peker på belastningen det innebærer for enkeltmennesker og den negative effekten det kan ha på deres motivasjon til integrering. De ser bekymringen rundt at ikke alle som faller innenfor ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse vil fylle vilkårene for beskyttelse etter en individuell vurdering, men de mener dette heller bør løses med berostillelse av retur e.l., heller enn økt midlertidighet. De mener at en individuell vurdering er bedre egnet til å ivareta rettsikkerhet, og at lovforslaget av den grunn ikke bør gjennomføres. Videre stiller de spørsmål ved om lovforslaget strider mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven.

*Utlendingsdirektoratet (UDI)* påpeker at botidskravet for rett til permanent oppholdstillatelse for personer med tillatelse etter utl. § 34 ikke fremgår direkte av utl. § 62. Det bør derfor også vurderes å endre utl. § 62, slik at botidskravet for de med midlertidig kollektiv beskyttelse fremgår direkte av bestemmelsen. UDI ber også om at det klargjøres hvorvidt personer som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse kan få unntak fra kravet om oppholdstid i utl. § 62 etter utlf. § 11-4 bokstav a. Det fremgår av denne bestemmelsen at permanent oppholdstillatelse kan gis når utlendingen i minst det siste året har hatt en tillatelse som kan danne grunnlag for permanent opphold, og utlendingen «tidligere har hatt langvarig opphold i riket med tillatelse».

## 8.4 Utviklingen i EU

*Statsforvalteren Innlandet* støtter forslaget, men viser til at det er avgjørende at norske ordninger er samstemt med håndteringen av fordrevne fra Ukraina ellers i Europa.

*Oslo politidistrikt* mener at det ikke er ønskelig at norsk regelverk skiller seg vesentlig fra hva som besluttes i EU og andre europeiske land, for å unngå en kraftig økning i asylankomster til Norge.

*Rettspolitisk forening (Rpf)* støtter ikke forslaget, men de er positive til å avvente til det er mer avklart hva som blir utviklingen i Ukraina og hva EU foretar seg. Dersom EU kommer frem til at deres ordning med midlertidig beskyttelse ikke skal utvides, mener Rpf at Norge ikke bør legge seg på en strengere linje.

*NOAS* viser til at EU kun gir midlertidig beskyttelse i tre år, og at Norge gjennom dette lovforslaget vil avvike fra EUs linje.

## 8.5 Utvidelse av adgangen til å kreve berostilte asylsøknader behandlet

*Utlendingsdirektoratet (UDI)* mener det er naturlig at adgangen til å stille asylsøknader i bero også utvides, dersom adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse utvides fra tre til fem år.

*Jussformidlingen* mener det er nødvendig å utvide adgangen til å stille asylsøknader i bero for at utlendingsforvaltningen skal ha mulighet til å behandle de aktuelle søknadene. De støtter også departementets syn om at sannsynligheten for at flere har returnert frivillig eller har fått opphold på annet grunnlag, er større jo lengre tid som går.

## 8.6 Hensynet til barnets beste

*Utlendingsdirektoratet (UDI)* mener det ikke fremgår klart av høringsnotatet hva som synes å være best for gruppen av barn som omfattes av lovforslaget eller hvordan hensynet til barnets beste er vektet. UDI viser til at lovforslaget vil berøre om lag 23 000 ukrainske barn som har kommet hittil, samt ukrainske barn som kommer til Norge og som vil få innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse i tiden fremover. Det påpekes at barnets beste må vurderes på gruppenivå når myndighetene foreslår endringer som berører barn. UDI viser videre til at departementets formål med å utvide adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse fra tre til fem år, er å utsette de praktiske og ressursmessige utfordringene ved saksbehandlingen, samt å få tid til å vurdere handlingsalternativer. Etter UDIs syn vil mange foreldre med barn trolig ønske å fortsette oppholdet i Norge av hensyn til barnets behov for kontinuitet og stabilitet, selv ved en forlengelse av adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse. Dersom barn ikke fyller vilkårene for beskyttelse etter utl. § 28, kan de imidlertid komme til å fylle vilkårene for tillatelse etter utl. § 38, jf. utlf. § 8-5, også før de har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i fem år. Med tanke på det høye antallet barn som har kommet, peker UDI på at dette vil utgjøre et stort antall enkeltsaker som det vil kreve store ressurser å saksbehandle. Ettersom personene det gjelder selv må be om at saken blir vurdert individuelt, er det vanskelig å anslå hvor mange saker dette kan komme til å utgjøre.

*Redd Barna* mener departementet i all hovedsak har vurdert hvilke konsekvenser lovforslaget har for voksne med midlertidig kollektiv beskyttelse, og at det er uheldig at konsekvensene for barn ikke er vurdert i tilstrekkelig grad. Redd

Barna viser til at det er bredt dokumentert hvordan midlertidighet og usikkerhet knyttet til oppholdsstatus påvirker barns livskvalitet svært negativt. Dersom perioden med midlertidig kollektiv beskyttelse skal utvides med ytterligere to år, samtidig som det tar enda lengre tid før retten til permanent opphold inntreffer, er Redd Barna bekymret for at det kan få en rekke negative konsekvenser for barna det gjelder. Redd Barna støtter ikke forslaget. De anbefaler uansett at personer som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse skal ha rett til permanent oppholdstillatelse etter fem år, så fremt de fyller vilkårene for videre opphold etter utl. §§ 28 eller 38, og uavhengig av om adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse utvides eller ikke.

*Norges Røde Kors* peker på at departementet kun har vurdert barns tilknytning til Norge og grunnlag for opphold etter utl. § 38, jf. utlf. § 8-5, og de savner en vurdering av barnets beste opp mot å måtte leve i en lengre periode med midlertidighet og usikker oppholdsstatus.

*Politiets utlendingsenhet (PU)* viser til Fafos policy brief fra desember 2023, «Arrival dynamics in three phases», der det fremgår at 44 prosent av alle husholdninger som har midlertidig kollektiv beskyttelse er barnefamilier. I likhet med UDI viser PU til at flere av disse barna kan oppfylle kravene til oppholdstillatelse etter utl. § 38, jf. utlf. § 8-5, før de har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i fem år. PU bemerker at departementet må ta den store andelen barn i betraktning i det videre planleggingsarbeidet når det gjelder tilbakevending eller ev. overgang til andre typer tillatelser. *Politidirektoratet* støtter disse betraktningene.

*Advokatforeningen* påpeker at svært lang tid med midlertidige tillatelser er særlig uheldig for barn og andre spesielt sårbare personer. Hensynet til barnets beste tilsier derfor at man bør

plukke ut disse sakene og gi tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold på et tidligere tidspunkt enn lovforslaget legger opp til.

*NTL* er positive til forslaget, men de understreker at tilknytningen til riket som regel styrkes i takt med antall år utlendingen oppholder seg i riket, særlig for barn.

## 8.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

---

*Utlendingsdirektoratet (UDI)* viser til at de bruker robotteknologi (RPA) for å forlenge tillatelser på grunnlag av midlertidig kollektiv beskyttelse. Volumet i denne saksporteføljen er såpass høyt at kapasiteten og ytelsen til robotene må økes dersom man utvider antall år tillatelsene kan forlenges. Videre viser UDI til at «En robotlisens vil med dagens løsning kunne forlenge 180 tillatelser i døgnet. Hvis vi legger til grunn at antall søknader om kollektiv beskyttelse fortsetter som i 2022 og 2023, dvs. ca. 35 000 per år, vil en økning fra tre til fem års midlertidig tillatelse medføre behov for anskaffelse av to ekstra robotlisenser og to ekstra servere for å håndtere søknadsmengden». UDI legger til grunn at denne kostnaden er moderat. Dersom det skulle legges til ytterligere vilkår som må vurderes manuelt ved forlengelse, vil imidlertid kostnadsbildet bli et helt annet.

*Oslo Politidistrikt* estimerer at en videreføring av dagens ordning og automatisk fornyelse vil innebære utstedelse og utsendelse av minst 30–35 000 oppholdskort årlig i de to ekstra årene fordrøvede fra Ukraina vil ha kollektiv beskyttelse. Det vil også bety en økning i administrative og økonomiske konsekvenser dersom det skal foretas ytterligere undersøkelser av utlendingenes reisevirksomhet og oppholdssted i fornyelsesakene.

## 9 Departementets vurdering

### 9.1 Innledning

---

Departementet foreslår å forlenge den maksimale perioden en utlending kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse, fra tre til fem år, jf. utl. § 34 annet ledd tredje punktum. Departementet foreslår samtidig å endre hvor lenge en utlending må ha tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter § 34 annet ledd femte punktum, før retten til permanent oppholdstillatelse inntreffer, fra fem til tre år. Departementet foreslår også å forlenge adgangen i § 34 tredje ledd til å stille asylsøknader i bero, fra tre til fem år.

### 9.2 Behovet for å forlenge antall år det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse

---

Justis- og beredskapsdepartementet vedtok 16. februar 2024 at gitte tillatelser kan forlenges med et tredje år, og dermed vil det i mars 2025 finnes personer i Norge som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i totalt tre år, dvs. lovens maksimum for hvor lenge en person kan inneha en slik tillatelse. Fra dette tidspunktet legger lovens system opp til en mer permanent løsning for videre opphold i Norge, eller – dersom selve ordningen avvikes – en overgang til individuelle beskyttelsesvurderinger som kan resultere i videre opphold på annet grunnlag eller avslag og plikt til å returnere.

Begge løsninger vil innebære store ressursmessige og praktiske utfordringer knyttet til saksbehandlingen, dersom utlendingsforvaltningen skal behandle et stort antall individuelle søknader om videre opphold etter at det har gått tre år. I tillegg viser situasjonen i Ukraina at tre år kan være noe knapp tid for å vurdere utviklingen i landet, og for å kunne ta valg mht. endelig løsning for å håndtere de store ankomstene. På denne bakgrunn mener departementet det er nødvendig å forlenge tidsrommet det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse. Det vil gi regjering og Storting lengre tid til å kunne vurdere handlingsalternativer for denne gruppen, samt forhindre at man havner i en situasjon der det tas forhastede beslut-

ninger, som potensielt vil kunne få stor betydning for det norske samfunnet fremover. Når det har gått fem år, er det en mulighet for at situasjonen i Ukraina er mer avklart. De fleste høringsinstansene ser at dette er hensyn som gjør seg gjeldende i den massefluktsituasjonen Norge nå står overfor, og de anerkjenner dermed behovet for å utvide handlingsrommet.

I hovedsak er det den store tilstrømningen av ukrainere som nødvendiggjør forslaget, men de samme hensyn vil også gjøre seg gjeldende dersom ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse iverksettes for andre grupper i fremtiden. Det er altså ikke tale om en særordning for ukrainere; et utvidet rettslig handlingsrom vil kunne komme til nytte også ved håndteringen av ev. fremtidige situasjoner. Hvor lenge behovet for midlertidig kollektiv beskyttelse består og på hvilket tidspunkt det vil være mulig å returnere til opprinnelseslandet, vil ofte være uforutsigbart og variere fra situasjon til situasjon.

Departementet har også vurdert om det er tilstrekkelig at adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse utvides til fire (og ikke fem) år. En utvidelse med kun ett år mer enn i dag kan imidlertid vise seg å bli for kort, slik at en ny lovendringsprosess må igangsettes om forholdsvis kort tid. Departementet foreslår derfor at adgangen utvides til fem år. Det gir større fleksibilitet og øker sannsynligheten for at det kan tas beslutninger i en mer forutsigbar situasjon.

Selv om forslaget åpner for å gi midlertidig kollektiv beskyttelse i inntil fem år, betyr ikke det at adgangen *må* benyttes.

### 9.3 Nærmere om økt midlertidighet

---

Førstegangs oppholdstillatelse gis som midlertidig tillatelse for *alle* utlendinger som kommer til Norge. Utgangspunktet er tre års opphold med midlertidig tillatelse, før utlendingen har rett til permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 62 første ledd. Bestemmelsen om midlertidig kollektiv beskyttelse ble først tatt inn i utlendingsloven av 1988 § 8 a i 1997. Tre år ble da valgt som grense

for hvor lenge midlertidig kollektiv beskyttelse kunne gis, fordi det var i overenstemmelse med de tre årene det tok å opparbeide seg rett til permanent opphold (tidligere kalt bosettingstillatelse) for utlendinger som hadde fått beskyttelse på individuelt grunnlag, se St.meld. nr. 17 (1994–95) *Om flyktningpolitikken* pkt. 7.7.1.

I desember 2020 ble botidskravet for flyktninger og utlendinger med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, samt deres familiemedlemmer, hevet fra tre til fem år, jf. utl. § 62 annet ledd. Graden av midlertidighet har dermed økt for disse gruppene. Dette kan ses i sammenheng med asylinstituttets midlertidige natur; dersom grunnlaget for beskyttelsesbehovet faller bort, er utgangspunktet at utlendingen skal returnere til opprinnelseslandet. Det vil ikke være uvanlig at et slikt midlertidig behov består i fem år.

Departementet mener at dette hensynet i enda større grad gjør seg gjeldende i situasjoner hvor det gis midlertidig kollektiv beskyttelse. Grensen for hvor lenge det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse bør imidlertid fortsatt følge botidskravet for permanent oppholdstillatelse for personer som har tillatelse etter utl. §§ 28 eller 38. Departementet ser at det er begrenset hvor lenge et beskyttelsesbehov kan vare, for at det fortsatt skal kunne sies å være av «midlertidig» karakter. Flere av høringsinstansene peker også på de negative konsekvensene økt midlertidighet kan medføre. Som departementet viste til i høringsnotatet, vil tilknytningen til riket som regel styrkes i takt med antall år utlendingen oppholder seg i riket – dette gjelder særlig for barn. Av hensyn til forutsigbarhet vil mange etter hvert ønske og ha behov for en permanent avklaring rundt videre oppholdsgrunnlag, noe en permanent oppholdstillatelse vil gi. Forutsigbarhet omkring oppholdet vil trolig også øke den enkeltes motivasjon for integrering i det norske samfunnet, mens midlertidighet kan føre til svakere integrering for grupper som likevel viser seg å bli her lenge. Som påpekt av noen av høringsinstansene kan usikkerhet rundt fremtidig oppholdsstatus dessuten gi negative helsemessige konsekvenser for den enkelte. En permanent oppholdstillatelse trenger heller ikke å fornyes, noe som ikke bare er positivt for utlendingen selv, men også ressursbesparende for utlendingsforvaltningen.

På den annen side er det en uttalt strategi fra regjeringen at fordrevne fra Ukraina som har fått kollektiv beskyttelse, er i Norge midlertidig. Det skal tilrettelegges for retur til Ukraina. Dette fremgår eksempelvis av Prop. 90 L (2022–2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lov-*

*verket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)* pkt. 1. Selve ordningen med kollektiv beskyttelse er også ment å være midlertidig, noe som bl.a. illustreres gjennom at den når som helst kan bortfalle etter beslutning fra Kongen i statsråd, se utl. § 34 første ledd. En massefluktsituasjon innebærer ankomst av et høyt antall fordrevne innenfor et kort tidsrom. Dette øker utlendingsforvaltningens behov for en ressursbesparende og effektiv prosess, samtidig som de fordrevne har behov for rask og effektiv beskyttelse. Ordningen er ment å dekke disse behovene, så lenge behovene er der. Så snart de bortfaller, vil ordningen bli opphevet, og de ordinære bestemmelsene om asyl kommer igjen til anvendelse. Paragraf 34 utgjør således en beredskapsbestemmelse i utlendingslovgivningen; den kan tas i bruk når det ordinære regelverket ikke er tilstrekkelig til å håndtere en situasjon med masseankomster av asylsøkere. Uten en slik beredskapsbestemmelse ville mange ha risikert å stå i en enda mer uforutsigbar situasjon over tid; saksbehandlingstiden i ordinære asylsaker måtte da forventes å bli svært lang, med den usikkerhet det innebærer for den enkelte søker. Det samme vil kunne skje dersom det ikke åpnes for å gi midlertidig kollektiv beskyttelse utover tre år, og uten at man har hatt tilstrekkelig tid til å forberede overgangen til mer langsiktige løsninger, ev. retur til hjemlandet. Hensynet til effektivitet er et særlig tungtveiende argument i denne sammenheng, og det underbygger behovet for økt midlertidighet for denne gruppen asylsøkere. Departementet mener likevel det er rimelig at en utlending etter fem år med midlertidig kollektiv beskyttelse kan begynne å opparbeide seg botid med en tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold.

#### *Opparbeidelse av botid for permanent opphold*

Ifølge forslaget som var på høring ville ikke utlendingen ha rett til permanent oppholdstillatelse før etter fem år med slik tillatelse, og han/hun måtte følgelig ha hatt midlertidige tillatelser i totalt ti år før denne retten hadde inntruffet, mot åtte år etter dagens lovbestemmelse. For at retten til permanent oppholdstillatelse skal inntre, er det imidlertid en forutsetning at ordningen med kollektiv beskyttelse ikke har bortfalt, jf. utlf. § 11-1 første ledd. Dette skiller seg fra utlendinger som har tillatelse etter utl. §§ 28 eller 38, der retten til permanent opphold inntre etter fem år. I tillegg fornyes tillatelser etter § 28 med mindre det er grunnlag for tilbakekall eller opphør, jf. utl. § 61 annet ledd, og det foretas ikke en ny vurdering av beskyttel-

sesbehovet når vilkårene for permanent opphold vurderes, jf. § 62 første ledd bokstav b.

Flere av høringsinstansene har pekt på at ti år med midlertidige tillatelser før retten til permanent oppholdstillatelse inntre, er svært lang tid. Departementet vil understreke at en forlengelse av antall år det kan gis kollektiv beskyttelse ikke utelukker at andre, mer permanente løsninger kan komme på plass før det har gått fem år, men dette forutsetter at ordningen som sådan opphører. Hovedformålet med lovforslaget er å skaffe et større handlingsrom for til slutt å kunne finne gode, langsiktige løsninger både for de fordrevne og for det norske samfunnet. Departementet ser imidlertid at ti år er lenge og foreslår derfor å endre botidskravet for permanent opphold for utlendinger som har fått tillatelse etter utl. § 34. Endringen innebærer at utlendingen kun må ha tre år med tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, mot dagens fem år, jf. utl. § 34 annet ledd femte punktum. De to ekstra årene med tillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse gir større handlingsrom, samtidig som den enkelte utlending ikke trenger å vente lengre enn i dag før retten til permanent oppholdstillatelse inntre (dvs. åtte år).

Det følger av utl. § 34 at det ikke kan gis tillatelser som danner grunnlag for permanent opphold før adgangen til å gi tillatelser som ikke danner grunnlag for permanent opphold er uttømt, jf. ordet «Deretter» innledningsvis i bestemmelsens annet ledd fjerde punktum. Dersom forslaget gjennomføres, må det derfor gis fem år med midlertidig tillatelse før det kan gis en tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. Dersom ordningen som sådan oppheves, er man imidlertid ikke bundet av denne løsningen, og det er derfor ikke slik at adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse i fem år må benyttes.

Et par høringsinstanser mener at lovforslaget utfordrer forholdet til Grunnloven § 97 og forbudet mot at lover gis tilbakevirkende kraft. Etter departementets vurdering er ikke lovforslaget i strid med tilbakevirkningsforbudet, og dette gjelder særlig etter at forslaget ble endret, slik at tidspunktet for når retten til permanent oppholdstillatelse inntre forblir det samme som etter dagens regelverk.

#### *Likebehandling*

Enkelte høringsinstanser mener det utgjør forskjellsbehandling dersom retten til permanent opphold ikke inntre før det har gått ti år, mot fem år for personer som får tillatelse etter utl. §§ 28 eller 38. Dersom botidskravet for permanent opphold

endres til tre år, slik departementet nå foreslår, vil retten til permanent opphold inntre etter totalt åtte år. Et botidskrav på åtte år vil imidlertid også utgjøre en forskjell sammenholdt med botidskravet for personer som får tillatelse etter utl. §§ 28 eller 38. For at denne forskjellsbehandlingen ikke skal komme i strid med diskrimineringsvernet i Grunnloven § 98 eller øvrige internasjonale forpliktelser, må den være saklig og forholdsmessig.

Fordrevne som gis midlertidig kollektiv beskyttelse får ikke en individuell vurdering av beskyttelsesbehovet, og de får av denne grunn ikke flyktningstatus. Mange av dem som får midlertidig kollektiv beskyttelse vil likevel være flyktninger i flyktningkonvensjonens forstand og i utgangspunktet ha lik rett til internasjonal beskyttelse som anerkjente flyktninger. Forskjellen er at de ikke får den formelle anerkjennelsen som personer med tillatelse etter utl. § 28 får. En forskjellsbehandling basert på oppholdsgrunnlag av disse to sammenlignbare gruppene må derfor være saklig og forholdsmessig.

For at forskjellsbehandlingen skal være saklig må den ha et legitimt formål. For den enkelte kan det oppleves lenge å leve med en midlertidig tillatelse i åtte år. Hensynet til den enkelte må imidlertid veies mot myndighetenes behov for en kontrollert og regulert innvandring, samt behov for handlingsrom for å håndtere et stort antall fordrevne i en massefluktsituasjon. Som redegjort for ovenfor medfører en massefluktsituasjon praktiske og ressursmessige utfordringer som nødvendiggjør ekstraordinære, midlertidige tiltak, både av hensyn til samfunnet og til de fordrevne selv. Ett slik tiltak er forenklet saksbehandling og lavere kontrollnivå, jf. utl. § 34. Slike tiltak kan iverksettes under den forutsetning at de er ment å være midlertidige. De ovennevnte hensyn underbygger behovet for at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse må oppholde seg her i en lengre periode med midlertidige tillatelser, sammenholdt med personer som får tillatelse etter de ordinære asylbestemmelsene.

Det må også vurderes om forskjellsbehandlingen er forholdsmessig, altså at den ikke rammer personer som får midlertidig kollektiv beskyttelse unødvendig hardt. Lovforslaget innebærer at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse må oppholde seg i Norge med midlertidige tillatelser tre år lengre enn personer som får en tillatelse etter utl. §§ 28 eller 38, før retten til permanent oppholdstillatelse inntre. Personer med midlertidige tillatelser i medhold av utl. § 34 vil imidlertid ha de samme sentrale rettighetene som perso-

ner med permanent oppholdstillatelse, som f.eks. retten til arbeid, familieinnvandring og helsehjelp. Personer med permanent oppholdstillatelse vil riktignok ha et noe sterkere vern mot utvisning, jf. utl. § 67 sml. § 68. Departementet mener likevel at økt midlertidighet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke vil ramme unødvendig hardt, sett opp mot de hensyn som søkes ivaretatt.

## 9.4 Utviklingen i EU

EU aktiverte direktivet om midlertidig beskyttelse fra 2001 (2001/55/EF) ved rådsbeslutning 4. mars 2022, og i utgangspunktet opphører ordningen når den maksimale varigheten er nådd (tre år), eller når som helst ved ny beslutning fra Rådet. Ordningen som følger av direktivet tilsvarer langt på vei den norske (og danske) ordningen. EU og medlemslandene er nå i en sonderingsfase mht. fremtidige løsninger for fordrevne fra Ukraina, og flere løsninger vurderes. Det er bred enighet blant medlemslandene om at det er ønskelig med en felles løsning, bl.a. for å motvirke uønsket sekundærmigrasjon. Én mulighet som synes stadig mer aktuell er å forlenge midlertidig beskyttelse også utover mars 2025, ev. for en avgrenset personkrets. Andre alternativer, særlig etter en ev. forlengelse, kan være overgang til andre typer tillatelser, som arbeid eller studier. Samtidig synes returperspektivet å ha stor oppmerksomhet i EU.

Departementet følger utviklingen i EU tett. Det er ikke ønskelig at norsk regelverk skiller seg vesentlig fra hva som besluttes i EU når det gjelder en ev. forlengelse av direktivet om midlertidig beskyttelse. Det kan få store konsekvenser for asylankomstene til Norge dersom Norge går over til å gi tillatelser som danner grunnlag for permanent opphold etter tre år, mens EU og andre land i Europa fastholder prinsippet om midlertidighet overfor fordrevne fra Ukraina også utover tre år.

Enkelte høringsinstanser peker på viktigheten av at Norge følger EU, og at vi ikke bør legge oss på en strengere linje enn EU. Velger EU å gå over til mer permanente løsninger etter tre år, kan Norges ordning – gitt at forslaget her gjennomføres – fremstå som mer restriktiv enn andre lands ordninger. En utvidelse av adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse i fem år betyr imidlertid ikke at denne adgangen *må benyttes*. En utvidelse gir flere handlingsalternativer og er ikke til hinder for at ordningen kan opphøre og at det kan komme på plass mer permanente løsninger før det har gått fem år, dersom dette anses å være

hensiktsmessig. Lovforslaget her gir derfor større rom for å tilpasse norske løsninger til hva som besluttes i EU, enn om dagens maksimale grense på tre års varighet fastholdes.

## 9.5 Utvidelse av adgangen til å kreve berostilte asylsøknader behandlet

En søknad om beskyttelse etter utl. § 28 kan stilles i bero i inntil tre år fra det tidspunktet en utlending som omfattes av ordningen med kollektiv beskyttelse første gang fikk tillatelse, jf. utl. § 34 tredje ledd. Dette innebærer at utlendingen kan kreve sin asylsøknad individuelt behandlet etter tre år, dersom vedkommende uttrykkelig fremmer et ønske om det.

Adgangen til å stille asylsøknadene i bero må ses i nær sammenheng med en utvidelse av adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse fra tre til fem år. Effektene av en slik utvidelse, som beskrevet ovenfor, vil ikke aktualisere seg dersom asylsøknadene likevel skal kunne kreves individuelt behandlet etter tre år.

En utvidelse av adgangen til berostillelse fra tre til fem år vil kunne bety at flere har returnert frivillig eller fått opphold på annet grunnlag etter som tiden går, slik at færre har behov for å kreve asylsøknaden individuelt behandlet. Ettersom tiden går vil trolig også situasjonen i Ukraina bli mer avklart, noe som kan forenkle behandlingen av disse sakene.

## 9.6 Hensynet til barnets beste

Tilknytningen til riket styrkes som regel i takt med antall år utlendingen oppholder seg i her, og dette gjelder særlig for barn. En utvidelse av adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse fra tre til fem år må derfor vurderes mot hensynet til barnets beste, som er nedfelt i Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Lovforslaget må også ses opp mot barns rett til privatliv og familieliv, som fremgår av EMK artikkel 8.

Forslaget her innebærer at barn vil kunne oppholde seg lengre i Norge på en midlertidig tillatelse som er betinget av at ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse består.

Flere høringsinstanser mener at departementet ikke i tilstrekkelig grad har gjort en avveining av hensynet til barnets beste opp mot myndighetenes behov for en kontrollert og regulert innvandring, samt behovet for handlingsrom for å

håndtere et stort antall fordrevne i en massefluktsituasjon. Departementet er enig i at denne avveiningen kan slå annerledes ut overfor barn enn for voksne. Barnets beste er et grunnleggende hensyn og skal tillegges særlig vekt.

Flere av høringsinstansene viser til at det er godt dokumentert at midlertidige eller begrensede tillatelser skaper en usikker situasjon som kan være skadelig for barn. Barn vil ofte ha større behov for stabilitet og forutsigbarhet enn voksne, og de negative konsekvensene av usikker oppholdsstatus kan derfor være større for barn.

Samtidig er ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse en særordning for en spesiell situasjon, som også barn omfattes av. Regjeringens strategi om at fordrevne fra Ukraina som får kollektiv beskyttelse er i Norge midlertidig, gjelder dermed også for barn. Hensynet bak ordningen er ikke kun myndighetenes behov for enkel og smidig saksbehandling uten unødig bruk av ressurser, men vel så viktig: Å sikre at de som har behov for det får rask og effektiv beskyttelse. I massefluktsituasjoner vil det være vanskelig å oppfylle sistnevnte hensyn uten iverksettelse av effektiviserende ordninger, slik som ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er. Det er flere grunner til at slike ordninger bør være midlertidige, og departementet viser her til punkt 9.3. Uten ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse ville mange, også barn, ha risikert å stå i en enda mer uforutsigbar situasjon over tid; saksbehandlingstiden i ordinære asylsaker måtte da forventes å bli svært lang, med den usikkerhet en status som asylsøker innebærer. Det samme vil kunne skje dersom det ikke åpnes for å gi midlertidig kollektiv tillatelse utover tre år, og uten at man har hatt tilstrekkelig tid til å forberede overgangen til mer langsiktige løsninger, ev. retur til hjemlandet. Departementet viser også til Probas konklusjon i sluttrapporten «Følgeevaluering av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina», om at Norge har lyktes godt med å få fordrevne barn fra Ukraina inn i skole og barnehage – til tross for at ordningen er midlertidig.

Dersom ordningen skulle bortfalle før barnet har rett til permanent oppholdstillatelse, vil barnets oppholdsgrunnlag også bortfalle. Barnet kan imidlertid i løpet av denne perioden ha opparbeidet seg en sterk tilknytning til riket. Dersom en individuell vurdering av asylsøknaden ikke resulterer i oppholdstillatelse etter utl. § 28, skal utlendingsmyndighetene av eget tiltak vurdere om barnet kan få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utl. § 38. I en slik vurdering skal

barnets tilknytning tillegges særlig vekt, jf. utlf. § 8-5. Videre fremgår det av § 38 tredje ledd at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og terskelen for å gi barn tillatelse etter bestemmelsens første ledd skal være lavere enn for voksne. Selv om barnets tilknytning avveies mot innvandringsregulerende hensyn, vil dette hensynet ha mindre å si jo sterkere tilknytningen til barnet anses å være. Etter Utlendingsnemndas (UNE) praksis vil barn med ett års skolegang og 4,5 års opphold anses å ha en tilknytning som i seg selv kan danne grunnlag for opphold, se praksisnotat 22. september 2009 «Betydningen av lang oppholdstid i Norge». Det er UDI og UNE som vurderer barnets beste i enkeltsaker, og det vil bero på en sammensatt og helhetlig vurdering hvorvidt tillatelse skal gis. Utfallet av slike vurderinger må gjøres i de konkrete sakene.

## 9.7 Forholdet til statsborgerlovgivningen

---

Det opprinnelige lovforslaget innebar at de som omfattes av ordningen ikke ville hatt rett til permanent oppholdstillatelse før etter til sammen ti år. Når departementet nå foreslår å endre botidskravet for permanent opphold i utl. § 34 annet ledd femte punktum, fra fem til tre år, vil ikke tidspunkt for når retten til permanent oppholdstillatelse inntreffer forskyves; botidskravet vil fortsatt være åtte år som etter dagens regelverk. Etter statsborgerloven (sbl.) § 7 første ledd bokstav e stilles det krav om til sammen åtte års opphold i Norge i løpet av de siste 11 årene. Det er også et krav at søkere fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse i utl. § 62, jf. sbl. § 7 første ledd bokstav d. For enkelte grupper er det krav om kortere oppholdstid, jf. sbl. §§ 10–18, men for de fleste av disse gruppene gjelder også kravet om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse. Norge er tilsluttet Europarådskonvensjonen om statsborgerskap (1997), som begrenser hvilke vilkår som kan stilles for å ha rett til statsborgerskap. Statsborgerloven gjelder «med de begrensninger som følger av overenskomster med andre stater og folkeretten for øvrig», jf. sbl. § 3. Etter konvensjonens artikkel 6 nr. 3 skal det ikke kreves mer enn ti års botid før søknad om statsborgerskap fremmes.

For utlendinger som har hatt tillatelse etter utl. § 34 i fem år, og som må fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse for å ha krav på statsborgerskap, vil kravet om oppholdstid etter sbl. § 7 bli åtte år. Dette samsvarer med hovedregelen om



oppholdstid etter sbl. § 7. Dette vil også bli det reelle kravet om oppholdstid for de gruppene som normalt omfattes av lempeligere krav om oppholdstid, men som også må fylle kravet om permanent oppholdstillatelse for å ha krav på statsborgerskap. For eksempel vil dette gjelde personer som ankom Norge før fylte 18 år, som normalt har krav om fem års oppholdstid, jf. sbl. § 11.

### **9.8 Forholdet til andre bestemmelser i utlendingsregelverket**

---

UDI foreslår at det også vurderes å endre utl. § 62, slik at det reelle botidskravet for permanent opp-

hold for personer med tillatelse etter utl. § 34 fremgår direkte av denne bestemmelsen. I dag fremgår botidskravet for permanent oppholdstillatelse for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse kun av utl. § 34 annet ledd. Videre ber UDI om at det klargjøres hvorvidt personer som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse omfattes av unntaksadgangen i utlf. § 11-4 bokstav a, som åpner for å gi permanent oppholdstillatelse til personer med «langvarig opphold i riket med tillatelse», selv om denne tillatelsen ikke danner grunnlag for permanent opphold. Departementet ser at det kan være behov for å tydeliggjøre disse forholdene, om enn ikke i lovs form, og vil komme tilbake til hvordan dette best kan gjøres.

## 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget innebærer en utvidelse av adgangen til å inneha oppholdstillatelse på grunnlag av midlertidig kollektiv beskyttelse fra tre til fem år. Forslaget innebærer ikke innholdsmessige endringer i selve ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, eller utvidede rettigheter til innehavere av oppholdstillatelse gitt etter ordningen. Således utgjør forslaget kun en utvidelse av *varigheten* for allerede gjeldende regler og praksis.

Forslaget, og alternativer til forslaget, har potensial til å medføre store økonomiske og administrative konsekvenser. Hvilke valg andre europeiske land tar mht. varigheten av midlertidig kollektiv beskyttelse vil kunne få betydning for konsekvensene av lovforslaget. Departementet er derfor opptatt av at Norge ikke skiller seg vesentlig fra andre land. Som vist over, vil det kunne få store konsekvenser for asylankomstene til Norge dersom dagens regelverk fastholdes, og man her går over til å gi tillatelser som danner grunnlag for permanent opphold etter tre år, samtidig som EU og andre land i Europa *fastholder prinsippet om midlertidighet* overfor fordrevne fra Ukraina også utover tre år. Det kan likeledes få konsekvenser for asylankomstene til Norge dersom lovforslaget her vedtas – og myndighetene faktisk velger å benytte adgangen til forlengelse, mens andre europeiske land *ikke forlenger* varigheten av midlertidig kollektiv beskyttelse.

Etter dagens regelverk kan en utlending kreve individuell behandling av sin asylsøknad etter at adgangen til å gi kollektiv beskyttelse er bortfalt, eller det har gått tre år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse etter utl. § 34. Det å skulle behandle svært mange søknader individuelt i løpet av forholdsvis kort tid vil bli svært ressurskrevende. Det vil ha administrative konsekvenser for utlendingsmyndighetene, og det vil kreve ressurser ut over dagens kapasitet til

asylsaksbehandling. Dette er konsekvenser som uansett kan aktualisere seg selv om adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse forlenges med to år. Det er imidlertid en mulighet for at situasjonen i Ukraina er mer avklart etter fem år, at noen (flere) ukrainere har valgt å returnere eller at andre løsninger har kommet på plass i løpet av denne perioden. Forslaget her kan derfor tjene til å avhjelpe slike utfordringer, da det legger til rette for at departementet får mer tid til å vurdere handlingsalternativer og prosess for fordrevne fra Ukraina etter at adgangen til å gi kollektiv beskyttelse faller bort.

UDI viser til at det vil være noen utgifter som følge av forlengelse i ytterligere to år, knyttet til anskaffelse av flere robotlisenser, men disse utgiftene antas å være moderate. Videre viser Politidirektoratet til Oslo politidistrikts estimer om ekstrautgifter knyttet til utstedelse og utsendelse av nye oppholdskort i ytterligere to år. Det vil imidlertid også påløpe noen utgifter dersom det gis tillatelse etter en individuell behandling av søknaden.

For den enkelte innehaver av midlertidig kollektiv beskyttelse som ellers ville blitt anerkjent som flyktning etter en «ordinær» utl. § 28-vurdering, vil en utvidelse av adgangen til å berostille individuell behandling av asylsøknaden kunne oppleves negativt. For disse innebærer forslaget at det vil ta lengre tid før de kan få en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. På den annen side er det ikke gitt at alle innehavere av midlertidig kollektiv beskyttelse vil fylle kravene til beskyttelse etter utl. § 28 eller opphold på humanitært grunnlag etter utl. § 38. En utvidelse av perioden man kan få midlertidig kollektiv beskyttelse vil derfor kunne gi to ekstra år med tillatelse for dem som ikke fyller vilkårene i utl. § 28 eller § 38.

## 11 Ikrafttredelse

Departementet tar sikte på at endringene i utl. § 34 kan tre i kraft innen 11. mars 2025. Lovendringene vil få anvendelse for alle som har

midlertidig kollektiv beskyttelse på tidspunktet for lovens ikrafttredelse eller som gis midlertidig kollektiv beskyttelse etter dette tidspunkt.

## 12 Merknader til bestemmelsen

### Til § 34

*Annet ledd tredje punktum* angir en begrensning i antall år det kan gis kollektiv beskyttelse som ikke danner grunnlag for permanent opphold. I tredje punktum endres antall år tillatelsen kan fornyes eller forlenges, fra dagens tre år til fem år. Dette innebærer at begrensningen i antall år tillatelsen kan fornyes eller forlenges, utvides med to ekstra år. Antall år regnes fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk tillatelse.

I *annet ledd femte punktum* endres antall år utlendingen må ha hatt tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, fra fem til tre år, før retten til permanent oppholdstillatelse inntreffer. Det er fortsatt en forutsetning at vilkårene for å inneha tillatelsen fortsatt er til stede, og at vilkårene for permanent oppholdstillatelse for øvrig er oppfylt, jf. utl. § 62. Tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter femte punktum kan bare gis etter at adgangen til å gi tillatelse etter tredje punktum er

uttømt, jf. «deretter» innledningsvis i fjerde punktum.

I *tredje ledd* åpnes det for å stille en søknad om beskyttelse etter § 28 i bero, dersom utlendingen har tillatelse etter § 34. I *første punktum* endres antall år en søknad om beskyttelse etter § 28 kan stilles i bero, fra dagens tre år til fem år. I *annet punktum* endres tidspunktet for når utlendingen skal informeres om at søknaden bare vil bli tatt til behandling dersom utlendingen innen en fastsatt frist uttrykkelig tilkjenner et ønske om det. Tidspunktet endres fra tre år til fem år. Antall år regnes fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk tillatelse.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (forlengelse av antall år det kan gis kollektiv beskyttelse).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (forlengelse av antall år det kan gis kollektiv beskyttelse) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i utlendingsloven (forlengelse av antall år det kan gis kollektiv beskyttelse)

#### I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 34 annet og tredje ledd lyde:

En utlending som omfattes av massefluktsituasjonen som nevnt i første ledd, og som kommer til riket eller er her når denne paragrafen får anvendelse, kan etter søknad få en midlertidig oppholdstillatelse på grunnlag av en gruppevurdering (kollektiv beskyttelse). Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Tillatelsen gjelder for ett år og kan fornyes eller forlenges i inntil *fem* år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse. Deretter kan det gis en midlertidig tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter *tre* år med slik tillatelse skal det gis permanent oppholdstillatelse såfremt vilkårene for å inneha

tillatelsen fortsatt er til stede og vilkårene for øvrig er oppfylt, jf. § 62.

En søknad om beskyttelse etter § 28 fra en utlending som nevnt i annet ledd kan stilles i bero i inntil *fem* år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk tillatelse. Når adgangen til å gi kollektiv beskyttelse er bortfalt, eller det er gått *fem* år siden utlendingen første gang fikk tillatelse, skal utlendingen informeres om at søknaden bare vil bli tatt under behandling dersom utlendingen innen en fastsatt frist uttrykkelig tilkjennegir et ønske om det.

#### II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.







