

## Høringsnotat

---

Innvandringsavdelingen

Dato: 21.12.2023

Saksnr: 23/5665

Høringsfrist: 15.02.2024

### **FORSLAG TIL ENDRING AV ANTALL ÅR DET KAN GIS MIDLERTIDIG KOLLEKTIV BESKYTTELSE ETTER UTLENDINGSLOVEN § 34**

#### Innhold

1	Innledning.....	2
2	Bakgrunn .....	2
3	Gjeldende rett .....	3
3.1	Generelt om ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse .....	3
3.2	Midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina .....	4
4	Grunnloven og internasjonale forpliktelser.....	5
5	Andre lands rett.....	6
5.1	EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF).....	6
5.2	Dansk rett .....	7
6	Departementets vurderinger og forslag.....	7
6.1	Innledning.....	7
6.2	Behovet for å utvide ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse.....	7
6.3	Nærmere om økt midlertidighet .....	8
6.4	Utviklingen i EU.....	10
6.5	Utvidelse av adgangen til å kreve berostilte asylsøknader behandlet .....	11
6.6	Hensynet til barnets beste .....	11
6.7	Forholdet til Grunnloven § 97 .....	12
6.8	Forholdet til statsborgerlovgivningen.....	13
7	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	13
8	Ikrafttredelse.....	14
9	Forslag til endringer i utlendingsloven .....	15

## 1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring 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 midlertidig kollektiv beskyttelse. 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.

Departementet foreslår 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 foreslår samtidig å utvide adgangen i § 34 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 fordrevne fra samme område, og hvor behovet 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 forenklede søknadsprosedyrer og lavere kontrollnivå, for å forhindre overbelastning av mottakssystemer og saksbehandlingsprosesser. Forenklede 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. Dersom gitte tillatelser forlenges med ytterligere ett (tredje) år, 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.

Det høye antallet ukrainere<sup>1</sup> med midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge utfordrer handlingsalternativene på en annen måte enn for tidligere grupper med slik tillatelse (bosniere og kosovoalbanere på 1990-tallet), der antallet fordrevne var langt lavere. 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

---

<sup>1</sup> Per 18. desember 2023 har totalt om lag 70 727 personer fra Ukraina søkt om beskyttelse i Norge siden 24. februar 2022, mens om lag 66 289 personer har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.

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. Det er også viktig å ha handlingsrom for ev. fremtidige massefluktsituasjoner, 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).

Departementet understreker at det etter høringsrunden vil være nødvendig å se hen til situasjonen i Ukraina, samt hva EU og andre europeiske land velger å foreta seg, for å vurdere om lovforslaget skal tas videre til Stortinget. Selv om forslaget gjelder generelt, og ikke spesifikt for Ukraina, vil det være verdifullt å se hen til dette ved vurderingen av om utl. § 34 bør foreslås endres.

Selv om forslaget vedtas, betyr ikke det at *adgangen* til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse *må benyttes*. En slik utvidelse gir flere handlingsalternativer og er ikke til hinder for at det kan komme på plass mer permanente løsninger *før* det har gått fem år, dersom dette anses å være mest hensiktsmessig.

### 3 Gjeldende rett

#### 3.1 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 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 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 flyktningsstatus etter en individuell vurdering etter utl. § 28, kan utlendingen ha rett til oppholdstillatelse etter utl. § 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. utl. § 34.

### **3.2 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. 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 utl. § 31 (utelukkelse fra rett til anerkjennelse som flyktning), eller at saken berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn som nevnt i utl. § 126.

Justis- og beredskapsdepartementet vedtok 23. januar 2023 endringer i utlf. § 7-5 a om midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina. Endringene innebærer at personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse får rett til forlenget tillatelse i ett år fra utløpet av førstegangstillatelse dersom vilkårene for forlengelse er oppfylt. Forlengelsen skjer automatisk; den enkelte trenger ikke å fremsette en særskilt søknad om forlengelse, og UDI trenger ikke å fatte vedtak om forlengelse i hver enkelt sak.

## 4 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 forbildene, 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.

## **5 Andre lands rett**

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

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

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

Rådet vedtok formelt å aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse 4. mars 2022 (rådsbeslutning (EU) 2022/382), og det innebærer at en nærmere angitt personkrets har rett til midlertidig beskyttelse i deltakende EU-land (ikke Danmark). EU 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 grupper sine 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. 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.

## **5.2 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 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. 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.

## **6 Departementets vurderinger og forslag**

### **6.1 Innledning**

Departementet foreslår å utvide adgangen for hvor lenge en utlending kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse fra tre til fem år, jf. utl. § 34 annet ledd tredje punktum. Departementet foreslår også å utvide adgangen i § 34 tredje ledd til å stille asylsøknader i bero fra tre til fem år.

### **6.2 Behovet for å utvide ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse**

Forutsatt at det åpnes for å forlenge gitte tillatelser med ytterligere ett (tredje) år<sup>2</sup>, vil det allerede 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 tillatelsen. Fra dette tidspunktet vil det enten måtte legges til rette for en mer permanent løsning for fordrevne fra Ukraina som har kommet til Norge, eller en løsning der mange blir nødt til å returnere.

Begge løsninger vil skape store ressursmessige og praktiske utfordringer, bl.a. knyttet til saksbehandlingen dersom utlendingsforvaltningen skal behandle et stort

---

<sup>2</sup> Spørsmålet om forlengelse vil Justis- og beredskapsdepartementet måtte ta stilling til innen 11. mars 2024.

antall individuelle søknader om videre opphold etter at det har gått tre år. Departementet mener derfor det er hensiktsmessig å utvide 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 beslutninger, som potensielt vil kunne få stor betydning for det norske samfunnet fremover. Situasjonen i Ukraina har vist 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. Når det har gått fem år, er det sannsynlig at situasjonen i Ukraina er mer avklart.

I hovedsak er det den store tilstrømningen av ukrainere som nødvendiggjør forslaget, men endringen vil også gjelde 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 ift. 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.

Det fremgår av utl. § 34 annet ledd at midlertidig kollektiv beskyttelse *kan* fornyes eller forlenges i inntil tre år. Bestemmelsen utelukker dermed ikke at det kan komme på plass andre, mer permanente løsninger før det har gått tre år. Departementet understreker at det samme vil gjelde for den foreslåtte utvidelsen av ordningen fra tre til fem år; det kan komme på plass andre løsninger i mellomtiden.

### **6.3 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 overensstemmelse med de tre årene det tar å opparbeide seg rett til permanent opphold (tidligere kalt bosettingstillatelse) for utlendinger som har fått beskyttelse på individuelt grunnlag<sup>3</sup>.

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

---

<sup>3</sup> Se St.meld. nr. 17 (1994–1995) *Om flyktningpolitikken* pkt. 7.7.1.



slikt midlertidig behov vil kunne bestå i fem år. Departementet mener at dette hensynet i enda større grad gjør seg gjeldende i situasjoner hvor det gis midlertidig kollektiv beskyttelse. Departementet mener likevel at grensen for hvor lenge det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse, fortsatt bør følge botidskravet for permanent oppholdstillatelse for de 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. Tilknytningen til riket styrkes som regel 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.

Forutsigbarhet omkring oppholdet vil trolig 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. En permanent oppholdstillatelse trenger heller ikke å fornyes, noe som 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.<sup>4</sup> Det skal tilrettelegges for retur til Ukraina. 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. På den måten skiller denne gruppen seg fra asylsøkere som gis beskyttelse i det ordinære asylsporet. Hensynet til effektivitet er derfor et særlig tungtveiende argument i denne sammenheng, og det underbygger behovet for økt midlertidighet for denne gruppen.

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.

Utlendingen vil ikke ha rett til permanent oppholdstillatelse før etter fem år med slik tillatelse, og han/hun må følgelig ha midlertidige tillatelser i totalt ti år før denne retten inntreffer, 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 inntreffer 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 beskyttelsesbehovet når vilkårene for permanent opphold vurderes, jf. § 62 første ledd bokstav b. For at denne forskjellsbehandlingen ikke skal komme i strid med diskrimineringsvernet i Grl. § 98 eller øvrige internasjonale forpliktelser, må den være saklig og forholdsmessig.

Hvorvidt det var saklig og forholdsmessig å oppstille ulike vilkår for familieinnvandring for personer med subsidiær/midlertidig beskyttelse og personer med flyktningstatus, ble vurdert av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i avgjørelsen M.T. og andre mot Sverige<sup>5</sup>. Tiltakene ble vurdert opp mot

---

<sup>4</sup> Se Prop. 90 L (2022–2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)* pkt. 1.

<sup>5</sup> M.T og andre mot Sverige [J], no 22105/18, 20.10.2022

EMK artikkel 8 og 14. I denne saken ble familiens ønske om gjenforening avveid mot svenske myndigheters behov for regulert innvandring og kontroll med økte økonomiske utgifter. EMD kom etter en konkret vurdering av de særlige omstendighetene i saken til at det ikke forelå usaklig forskjellsbehandling, og at svenske myndigheter hadde foretatt en rimelig avveining mellom familiens interesse av å bli gjenforent i Sverige, mot samfunnsinteressene av å regulere innvandring. EMD kom til at spørsmålet ikke kunne besvares abstrakt eller på generell basis, men uttalte imidlertid at personer som flykter fra en generell situasjon i hjemlandet normalt har et mer midlertidig behov for beskyttelse enn personer som søker om asyl på bakgrunn av individuelle årsaker. På bakgrunn av dette anerkjente EMD at det forelå faktiske og juridiske argumenter som taler for at en person som flykter fra en generell situasjon i hjemlandet, ikke er i en posisjon som er analog eller tilstrekkelig tilsvarende en person som har flyktet fra hjemlandet på bakgrunn av individuell risiko for forfølgelse.

For den enkelte kan det oppleves lenge å leve med en midlertidig tillatelse i ti år. Hensynet til den enkelte må imidlertid avveies mot myndighetenes behov for en kontrollert og regulert innvandring, samt handlingsrom for å håndtere store 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. Departementet mener derfor at en utvidelse av adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse er et forholdsmessig tiltak, for å ivareta disse hensynene.

#### **6.4 Utviklingen i EU**

EU aktiverte direktivet om midlertidig beskyttelse fra 2001 (2001/55/EF) ved rådsbeslutning 4. mars 2022, og ordningen opphører 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. Flere løsninger vurderes, herunder forlengelse av midlertidig beskyttelse og arbeidstillatelser mv.

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, da det kan få store konsekvenser for asylankomstene til Norge dersom man her 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.

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 det kan komme på plass mer permanente løsninger før det har gått fem år, dersom dette anses å være hensiktsmessig.

## 6.5 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.

Det vil få store og til dels u håndterlige konsekvenser for UDI dersom mange av (alle) de ukrainerne som i mars 2025 har krav på å få sin asylsøknad individuelt behandlet, fremsetter ønske om slik individuell behandling på omtrent samme tidspunkt. Selv om alle som omfattes av ordningen med kollektiv beskyttelse ikke nødvendigvis vil få innvilget beskyttelse på individuelt grunnlag, vil trolig mange ønske å fremme slik søknad, og UDI vil måtte vurdere alle søknadene som kreves behandlet individuelt.

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 ettersom 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.

## 6.6 Hensynet til barnets beste

Tilknytningen til riket styrkes som regel i takt med antall år utlendingen oppholder seg i riket, og dette gjelder særlig for barn. En utvidelse av adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse fra tre til fem år må derfor vurderes opp mot hensynet til barnets beste, som er nedfelt i Grl. § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Forslaget må også ses opp mot barns rett til 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. 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, kan det vurderes hvorvidt 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<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Praksisnotat 22.09.2009 «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.

## 6.7 Forholdet til Grunnloven § 97

Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina har allerede trådt i kraft, jf. utlf. § 7-5 a, og endringer i selve ordningen reiser derfor spørsmål om forbudet mot tilbakevirkende kraft i Grunnloven (Grl.) § 97. Det fremgår av bestemmelsen at «Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft». Kjerneområdet for bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen (egentlig tilbakevirkning). Etter omstendighetene vil også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid (uegentlig tilbakevirkning) kunne rammes av bestemmelsen, jf. Rt. 1996 side 1415 (Borthen) og Rt. 2010 side 143 (rederibeskatning). I rederibeskatningsaken (avsnitt 153) uttalte Høyesterett følgende om grunnlovsvernet etter Grl. § 97:

«Ut frå rettspraksis kan det etter mitt syn stillast opp nokre hovudpunkt. Spørsmålet om ei lov som knytter verknader til tidlegare hendingar eller grip inn i etablerte rettsposisjonar, er i strid med Grunnlova § 97, er avhengig av kor sterkt tilbakeverknadselementet er. Dersom lova direkte knytter tyngjande rettsverknader til eldre hendingar, er lova som hovudregel grunnlovsstridig. Om lova derimot berre gir reglar om korleis ein etablert rettsposisjon skal utøvast for framtida, er hovudregelen den motsette. Mellom desse ytterpunkta finst det overgangsformer.»

Dette avsnittet er gjengitt i Rt. 2013 s. 1345 (strukturvotedommen) avsnitt 81. I strukturvotedommen heter det videre (avsnitt 83):

«Ved inngrep i etablerte rettsposisjoner har Høyesterett i Rt. 1996 side 1415 Borthen formulert normen for grunnlovsvernet på side 1426 slik at tilbakevirkning som er «særlig urimelig eller urettferdig» vil være grunnlovsstridig:

«Bestemmelsen – med dens generelle ordlyd om at «Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft» – stiller etter vår rettstradisjon opp et forbud, som vel kan gis et mer presist innhold på spesielle rettsområder, men som ellers, blant annet på det rettsområdet vi her er på, må anses for å rette seg mot særlig urimelig eller urettferdig tilbakevirkning.»»

Etter departementets syn er det også her spørsmål om det vil foreligge uegentlig tilbakevirkning som er «særlig urimelig eller urettferdig». En forutsetning for at Grl. § 97 kommer til anvendelse er at det overhodet foreligger et inngrep i en bestående rettsposisjon.

Utvidelsen fra tre til fem år endrer tidspunktet for når den enkelte, som er og vil bli omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, har krav på en tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. De som allerede er omfattet av ordningen vil dermed få en noe svakere rettsposisjon i fremtiden enn de hadde i utgangspunktet, men spørsmålet er om dette er «særlig urimelig eller urettferdig». Hensynet til den enkelte utlending må veies opp mot myndighetenes behov for en kontrollert og regulert innvandring, samt handlingsrom til å håndtere fordrevne i en massefluktsituasjon. Etter en slik avveining mener departementet en utsettelse av tidspunktet for når utlendingen har rett til permanent opphold, ikke er en tilbakevirkning som er «særlig urimelig eller urettferdig». Departementet legger

dermed til grunn at Grl. § 97 ikke er til hinder for at adgangen til å gi kollektiv beskyttelse utvides fra tre til fem år.

## 6.8 Forholdet til statsborgerlovgivningen

En utvidelse av adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse fra tre til fem år, innebærer at de som omfattes av ordningen ikke vil ha rett til permanent oppholdstillatelse før det har gått til sammen ti år. 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 flere 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 det reelle kravet om oppholdstid etter sbl. § 7 derfor bli ti år.

## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget 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, noe som ikke i seg selv medfører direkte økonomiske eller administrative konsekvenser. I det vesentlige vurderer departementet at en utvidelse av mulig varighet av kollektiv beskyttelse vil gi administrative gevinster, primært fordi myndighetene får mer tid til å vurdere videre prosess for langsiktig håndtering av fordrevne fra Ukraina.

Forslaget berører imidlertid temaer som har potensial til å medføre forholdsvis store økonomiske og administrative konsekvenser. Hvilke valg andre europeiske land tar mht. varigheten på 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 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 også få konsekvenser for asylankomstene til Norge dersom lovforslaget vedtas, mens andre europeiske land *ikke* forlenger varigheten av midlertidig kollektiv beskyttelse.

Etter dagens regelverk kan utlendingen 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. Det å skulle behandle svært mange søknader individuelt i løpet av forholdsvis kort tid vil bli ressurskrevende. Det vil ha administrative konsekvenser for utlendingsmyndighetene, og det vil kreve ressurser ut over dagens kapasitet til asylsaksbehandling. Forslaget her tjener 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.

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 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 oppfyller vilkårene i utl. § 28 eller § 38.

## **8 Ikrafttredelse**

Departementet foreslår at endringene i utl. § 34 annet ledd tredje punktum og tredje ledd trer i kraft innen 11. mars 2025. Lovendringene skal gjelde for alle som har midlertidig kollektiv beskyttelse på tidspunktet for lovens ikrafttredelse eller som gis midlertidig kollektiv beskyttelse etter dette tidspunkt.

## 9 Forslag til endringer i utlendingsloven

Departementet foreslår følgende endringer i utlendingsloven:

§ 34 annet ledd tredje punktum skal lyde:

Tillatelsen gjelder for ett år og kan fornyes eller forlenges i inntil *fem* år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse.

§ 34 tredje ledd skal lyde:

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 tilkjennevir et ønske om det.