

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 14.10.2026

Saksnr: 26/5452

Høringsfrist: 10.11.2026

FORSLAG TIL ENDRING I UTLENDINGSLOVEN § 34 – UTVIDELSE AV ANTALL ÅR DET KAN GIS MIDLERTIDIG KOLLEKTIV BESKYTTELSE

Innhold

1	Innledning.....	2
2	Bakgrunn	2
3	Gjeldende rett	3
3.1	Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse	3
4	Grunnloven og internasjonale forpliktelser	4
5	Andre lands rett.....	5
5.1	EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF).....	5
5.2	Dansk rett	6
6	Departementets forslag.....	6
6.1	Innledning	6
6.2	Utvidelse av ordningen i 2024	7
6.3	Nærmere om forslaget	7
6.4	Nærmere om økt midlertidighet	9
6.5	Utvidelse av adgangen til å stille en asylsøknad i bero	10
6.6	Hensynet til barnets beste	10
6.7	Forholdet til statsborgerlovgivningen.....	11
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	12
8	Ikrafttredelse.....	12
9	Forslag til endringer i utlendingsloven	13

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.) § 34 om kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon.

Forslaget innebærer at personer som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge i fem år, kan gis videre opphold i Norge i ytterligere ett år, og med mulighet for én ytterligere, ettårig forlengelse dersom det skulle bli nødvendig (maksimalt syv år til sammen). For de først ankomne fordrevne fra Ukraina som fikk kollektiv beskyttelse i mars 2022, innebærer det at disse kan gis fortsatt opphold på samme grunnlag, i første omgang frem til mars 2028.

Departementet foreslår også at den tillatelsen som ev. kan gis *etter* at utlendingen har hatt kollektiv beskyttelse i totalt syv år, skal danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter to år (mot tre år i dag). En utlending med kollektiv beskyttelse kan etter dette søke om permanent opphold i Norge etter totalt ni år (mot åtte år i dag) – gitt at ordningen med kollektiv beskyttelse fortsatt består.

Forslaget innebærer videre at adgangen til å stille utlendingens opprinnelige asylsøknad i bero også utvides, fra fem til totalt syv år. Så lenge utlendingen har kollektiv beskyttelse i Norge, tas det ikke stilling til utlendingens individuelle beskyttelsesbehov. Asylsøknaden kan kreves gjenopptatt etter syv år eller når ordningen med kollektiv beskyttelse oppheves.

2 Bakgrunn

Regjeringen fører en kontrollert, rettferdig og bærekraftig innvandringspolitikk. Det er en forutsetning for tilliten til både rettsstaten og velferdsstaten.

Asylinstituttet er i seg selv ment å gi midlertidig beskyttelse fra krise, krig og forfølgelse. Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er en beredskapsordning for situasjoner der det kommer svært mange asylsøkere til Norge fra samme område/på grunn av samme hendelse, og der det antas at beskyttelsesbehovet er midlertidig. Det forutsettes da at de fordrevne skal returnere til sitt opprinnelsesland når situasjonen tilsier det.

Formålet med kollektiv beskyttelse er å sikre at utlendingsforvaltningen kan ta imot og behandle asylsøknader raskt og effektivt. Forenklete søknadsprosedyrer og lavere kontrollnivå balanseres av at ordningen er midlertidig. Hensynet til en kontrollert, rettferdig og bærekraftig innvandring tilsier også at en slik særskilt ordning bør være midlertidig.

I mars 2022 besluttet Kongen i statsråd å iverksette en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina. Siden Russlands fullskala invasjon av Ukraina i februar 2022 har ca. 112 000 fordrevne fra Ukraina søkt om beskyttelse i Norge, og p.t. har ca. 86 000 personer opphold i Norge på grunnlag av midlertidig kollektiv beskyttelse. Fra mars 2027 vil fordrevne fra Ukraina som kom til Norge våren 2022 ha hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i totalt fem år, som er det maksimale antallet år en person kan ha den tillatelsen de har nå.

Situasjonen i Ukraina er fortsatt uavklart. Regjeringen har besluttet å videreføre ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse til mars 2028. Også EU og

Danmark har besluttet å videreføre sine ordninger med midlertidig beskyttelse for fordrevne fra Ukraina til mars 2028.¹

Etter dagens regelverk kan det gis en ny type oppholdstillatelse til personer som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i fem år. Denne nye tillatelsen danner – i motsetning til den tillatelsestypen de har hatt til nå – grunnlag for permanent oppholdstillatelse (etter tre år), forutsatt at ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke avvikles i mellomtiden. Den norske ordningen skiller seg på denne måten fra EU og Danmarks ordninger med midlertidig beskyttelse. I EU og Danmark gis oppholdstillatelse for et sjette år på samme vilkår som før.

For at den norske ordningen ikke skal skille seg vesentlig fra EU og Danmarks ordninger, samt for å sikre handlingsrom for fremtidige avgjørelser overfor gruppen av fordrevne fra Ukraina i Norge, foreslår departementet en lovendring som muliggjør fortsatt oppholdstillatelse på samme vilkår som i dag.

3 Gjeldende rett

3.1 Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse

Dersom det foreligger en massefluktsituasjon, kan en søknad om beskyttelse behandles etter en forenklet prosedyre som er regulert i utl. § 34. Ordningen innebærer et unntak fra utgangspunktet om at en asylsøknad skal vurderes individuelt, da den åpner for å gi beskyttelse etter en gruppevurdering. Hensynet bak de særlige reglene om forenklet asylsaksbehandling i utl. § 34 er behovet for effektivitet i en situasjon hvor det kommer svært mange asylsøkere fra samme område/på grunn av samme hendelse på kort tid, og hvor beskyttelsesbehovet antas å være midlertidig.

Det er Kongen i statsråd som beslutter om en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utl. § 34 skal iverksettes og når den skal avvikles. Når Kongen i statsråd har besluttet å iverksette en slik ordning, er det utlendingsmyndighetene som beslutter om den enkelte asylsøknad skal vurderes kollektivt eller individuelt. Denne beslutningen er ikke å anse som et enkeltvedtak og kan ikke påklages. Tillatelse gitt på kollektivt grunnlag kan forlenges i ett år om gangen og i totalt fem år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse. Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter fem år med slik tillatelse kan det gis en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse i totalt tre år, så fremt ordningen fortsatt består.

Utlendinger som gis midlertidig kollektiv beskyttelse underlegges en forenklet saksbehandlingsprosedyre, der det ikke gjennomføres asylintervju og ikke tas stilling til utlendingens individuelle beskyttelsesbehov. Terskelen for å gi kollektiv beskyttelse er lavere enn terskelen for individuell beskyttelse etter utl. § 28.

Dersom en utlending får midlertidig kollektiv beskyttelse, stilles den opprinnelige asylsøknaden i bero. Så lenge saken ikke vurderes individuelt etter § 28, utløses heller ikke rettigheter eller plikter eller særlige prosessuelle regler som knytter seg til individuell behandling etter § 28.

Utlendingen har rett til å få asylsøknaden gjenopptatt når ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er bortfalt eller det er gått fem år siden hen første

¹ EU og Danmarks ordninger gjelder til en fastsatt dato (hhv. 4. mars 2028 og 17. mars 2028).

gang fikk tillatelse. Utlendingen skal i den forbindelse informeres om at søknaden bare vil bli tatt under behandling dersom utlendingen innen en fastsatt frist uttrykkelig tilkjennegir et ønske om det. Tilsvarende vil gjelde dersom utlendingen ikke får fornyet eller forlenget den kollektive beskyttelsen. Asylsøknaden vil da bli behandlet etter utl. § 28, og rettigheter og plikter knyttet til § 28 gjeninntre.

For fordrevne fra Ukraina er det fastsatt i utlendingsforskriften (utlf.) § 7-5 a at utlendinger med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett til fortsatt opphold i ett år fra utløpet av tillatelsen (forlengelse). Oppholdstillatelsen kan forlenges fire ganger. Retten til forlengelse følger direkte av forskriften, og utlendingen trenger ikke å fremsette søknad for å få tillatelsen forlenget. Utlendingsdirektoratet (UDI) trenger ikke å fatte vedtak om forlengelse i den enkelte sak; tillatelsene forlenges automatisk og på kollektivt grunnlag når de utløper. Dersom det er grunnlag for å nekte forlengelse, jf. utlf. § 7-5 a fjerde og sjette ledd, kan dette vedtaket ikke påklages, jf. utl. § 34 femte ledd.

Etter fem år med midlertidig kollektiv beskyttelse kan det gis ny, midlertidig oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 34 annet ledd. Dersom det er grunnlag for å nekte ny oppholdstillatelse på kollektivt grunnlag, kan vedtaket ikke påklages, jf. utl. § 34 femte ledd. Etter tre år med slik tillatelse skal det gis permanent oppholdstillatelse såfremt ordningen med kollektiv beskyttelse fortsatt består og vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter utl. § 62 er oppfylt.

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 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.

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 det er ikke juridisk bindende for Norge. 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). Ordningen omfatter ukrainske statsborgere som bodde i Ukraina før 24. februar 2022, statsløse personer og tredjelandsborgere med internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar 2022 samt nevnte gruppers nære familiemedlemmer. Videre skal statsløse eller tredjelandsborgere som kan bevise at de hadde lovlig opphold med permanent oppholdstillatelse i Ukraina før 24. februar 2022 og er ute av stand til å returnere til sitt opprinnelsesland eller sin 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.

EU har siden 2023 besluttet årlige forlengelser av ordningen med midlertidig beskyttelse. Sist skjedde dette ved rådsbeslutning 30. juli 2026, hvor ordningen ble forlenget til mars 2028. Direktivet åpner for at det enkelte medlemsland kan innføre en ettårig overgangstillatelse, som forberedelse til retur, etter at ordningen med kollektiv beskyttelsen har opphørt. EU har videre besluttet at nyankomne fra Ukraina med militære forpliktelser, som hovedregel ikke skal gis midlertidig beskyttelse.

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 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. Tillatelsen gis for inntil to år med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. Danmark har nylig forlenget loven slik at den utløper i mars 2028. Samtidig er det vedtatt innstramminger, slik at loven ikke skal gjelde for nye søkere som har militære forpliktelser i hjemlandet. Den danske regjeringen har også foreslått å avgrense ordningen mot nyankomne som kommer fra et mindre krigsrammet område i Ukraina.

6 Departementets forslag

6.1 Innledning

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

Departementet foreslår at tillatelsen forlenges for *ett år om gangen* (som i dag) og på samme vilkår som tidligere, se utlf. § 7-5 a femte ledd. Retten til forlengelse følger direkte av forskriften; utlendingen trenger ikke å fremsette søknad for å få tillatelsen forlenget. UDI trenger heller ikke å fatte vedtak om forlengelse i den

enkelte sak; tillatelsene forlenges automatisk og på kollektivt grunnlag når de utløper.

Departementet foreslår også å utvide adgangen i utl. § 34 tredje ledd til å stille asylsøknader i bero, fra fem til syv år. Det understrekes at asylsøknaden (som i dag) også kan kreves gjenopptatt dersom ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse oppheves, dvs. *før* det har gått syv år.

Departementet foreslår videre at varigheten av ny midlertidig tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse endres fra *tre* til *to* år, jf. § 34 annet ledd fjerde og femte punktum. Det vises til at etter statsborgerregelverket kan det ikke kreves mer enn ti års botid for å fremme søknad om norsk statsborgerskap, jf. pkt. 6.7 nedenfor.

Forslaget innebærer at en utlending med midlertidig kollektiv beskyttelse kan oppfylle botidskravet for permanent oppholdstillatelse etter totalt ni år (7+2 år).

6.2 Utvidelse av ordningen i 2024

I november 2024 vedtok Stortinget å utvide ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utl. § 34 annet ledd tredje punktum fra tre til fem år.² Utvidelsen ble bl.a. begrunnet med at det var nødvendig å se på ytterligere løsninger for hvordan fordrevne fra Ukraina skal håndteres, og at en utvidelse av antall år det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse ga større handlingsrom for å kunne vurdere utviklingen i Ukraina og for å kunne ta valg av stor betydning for det norske samfunnet.

Departementet bemerket i den sammenheng at det er begrenset hvor lenge et beskyttelsesbehov kan vare, for at det fortsatt skal kunne sies å være av midlertidig karakter, og at mange etter hvert vil ha behov for en permanent avklaring rundt videre oppholdsgrunnlag.³ Departementet viste også til at fordrevne fra Ukraina som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse, er i Norge midlertidig, og at det skal tilrettelegges for retur til Ukraina.⁴ Om forholdet til EUs ordning med midlertidig beskyttelse, uttalte departementet følgende:

«Utviklingen i EU følges 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.»⁵

6.3 Nærmere om forslaget

I mars 2027 vil det finnes fordrevne fra Ukraina i Norge som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i totalt fem 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

² Se Prop. 94 L (2023-2024) *Endringer i utlendingsloven (forlengelse av antall år det kan gis kollektiv beskyttelse)*

³ Ibid. pkt. 9.3.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid. pkt. 9.4.

skape store ressursmessige og praktiske utfordringer, bl.a. knyttet til saksbehandlingen dersom utlendingsforvaltningen skal behandle et stort antall asylsøknader individuelt.

EU og Danmark har besluttet å forlenge sine ordninger med midlertidig beskyttelse for fordrevne fra Ukraina til mars 2028, på samme vilkår som tidligere. Forlengelsene i EU og Danmark tar ikke stilling til videre oppholdsstatus for denne gruppen. Etter departementets syn er det ikke ønskelig at Norge skal skille seg vesentlig fra hva EU og Danmark gjør, ved å legge til rette for en mer permanent løsning for denne gruppen på nåværende tidspunkt.

Departementet ser at en utvidelse av ordningen vil innebære mer usikkerhet for den enkelte mht. muligheten for varig og permanent oppholdstillatelse i Norge. Disse konsekvensene ble også omtalt i 2024, da ordningen ble utvidet fra tre til fem år (se pkt. 6.2). Det legges til grunn at økt midlertidighet vil ha negative konsekvenser for dem det gjelder. På den annen side vil en utvidelse av tidsrommet det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse gi regjering og Storting lengre tid til å kunne vurdere handlingsalternativer for gruppen som helhet 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 er fortsatt uavklart. Per nå er det ikke ønskelig å ta valg mht. en endelig løsning som vil gjelde for hele gruppen av fordrevne fra Ukraina som befinner seg i Norge.

Den foreslåtte endringen i utl. § 34 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 seks (og ikke syv) 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 syv 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. Bestemmelsen utelukker dermed ikke at det kan komme på plass andre, mer permanente løsninger i mellomtiden og *før* det har gått seks (eller syv) år. En utvidelse av ordningen utelukker dermed ikke at det tas valg for gruppen på et tidligere tidspunkt.

Departementet viser for øvrig til regjeringens forslag om overgang til annen oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid for personer med kollektiv beskyttelse.⁶ Forslaget innebærer at fordrevne med midlertidig kollektiv beskyttelse som er i arbeid og har hatt en tilstrekkelig arbeidsinntekt i løpet av de siste tolv månedene, etter søknad kan få oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold.

⁶ [Høring - Forslag til særordning om overgang til annen oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid for fordrevne med kollektiv beskyttelse - regjeringen.no](#)

Det foreslås også at nære familiemedlemmer til hovedpersonen kan gis avledet oppholdstillatelse.

6.4 Nærmere om økt midlertidighet

Forslaget innebærer økt midlertidighet for personer som gis kollektiv beskyttelse i Norge. Etter forslaget vil det kunne gis en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter syv år (mot dagens fem år), og det vil kreves totalt ni år (mot dagens åtte år) med oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse for å oppfylle botidskravet for permanent oppholdstillatelse.

Fordrevne fra Ukraina som har fått kollektiv beskyttelse, er i Norge midlertidig. 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.

Utlendingen vil ikke kunne fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse på grunnlag av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse før etter totalt ni år, mot åtte år med dagens lovbestemmelse. En særskilt regulering i utl. § 34 om et minstekrav på ni års oppholdstid før det kan gis permanent oppholdstillatelse, innebærer at den skjønsmessige unntaksregelen i utlf. § 11-4 ikke kommer til anvendelse som følge av langvarig opphold med midlertidig kollektiv beskyttelse. For at botidskravet for permanent oppholdstillatelse kan oppfylles, er det også 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 botidskravet for permanent opphold er oppfylt etter fem år. I tillegg fornyes tillatelser etter § 28, med mindre det er grunnlag for tilbakekall eller opphør, jf. utl. § 61 annet ledd.

For at denne forskjellsbehandlingen ikke skal komme i strid med diskrimineringsvernet i Grl. § 98 eller øvrige internasjonale forpliktelser, må den være saklig og forholdsmessig. Departementet viser i sin helhet til vurderingen i Prop. 94 L (2023-2024) *Endringer i utlendingsloven (forlengelse av antall år det kan gis kollektiv beskyttelse)* (pkt. 9.3):

«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 inntreffer. Personer med midlertidige tillatelser i medhold av utl. § 34 vil imidlertid ha de samme sentrale rettighetene som personer 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.»

6.5 Utvidelse av adgangen til å stille en asylsøknad i bero

En søknad om beskyttelse etter utl. § 28 kan i dag stilles i bero i inntil fem 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 fem år, dersom vedkommende uttrykkelig fremmer et ønske om det. For de først ankomne fordrevne fra Ukraina vil dette kunne være aktuelt fra mars 2027.

Det vil få store og til dels u håndterlige konsekvenser for UDI dersom mange ukrainerne som i løpet av våren 2027 har krav på å få sin asylsøknad individuelt behandlet, fremsetter ønske om slik individuell behandling på omtrent samme tidspunkt. Selv om flertallet av de som omfattes av ordningen med kollektiv beskyttelse sannsynligvis ikke vil få innvilget beskyttelse på individuelt grunnlag (p.t. gis er det gitt avslag i tilnærmet 100 % av ordinære asylsaker fra Ukraina), kan det ikke utelukkes at mange likevel vil ønske å fremme slik søknad, og UDI vil uansett 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 fem til syv år. Effektene av en slik utvidelse, som beskrevet ovenfor, vil ikke aktualisere seg dersom asylsøknadene likevel skal kunne kreves individuelt behandlet etter fem år.

En utvidelse av adgangen til berostillelse fra fem til syv 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 Norge styrkes som regel i takt med antall år utlendingen oppholder seg her, og dette gjelder særlig for barn. En utvidelse av adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse fra fem til syv år må derfor vurderes opp mot hensynet til barnets beste, som er nedfelt i Grunnloven § 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 anses ikke å være i strid med verken Grunnloven eller Norges internasjonale forpliktelser. Det vises særlig til at barnet og ev. familiemedlemmer vil kunne få fortsatt opphold i Norge på kollektivt grunnlag.

Forslaget her innebærer at barn vil kunne oppholde seg lenger 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 at barnet gis beskyttelse etter utl. § 28, skal det vurderes hvorvidt barnet kan få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utl. § 38. I en slik vurdering skal barnets tilknytning til riket tillegges særlig vekt og oppholdets varighet, sammenholdt med barnets alder, skal være et grunnleggende hensyn, 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.

Departementet viser til at det er UDI og Utlendingsnemnda (UNE) som vurderer hensynet til barnets beste i enkeltsaker, og det vil bero på en sammensatt og helhetlig vurdering hvorvidt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag skal gis. UDI og UNE må foreta en skjønnsmessig vurdering av alle relevante omstendigheter i saken, samtidig som prinsippet om at like saker behandles likt, skal ivaretas. Vurderingen kan by på vanskelige avveininger mellom til dels motstridende hensyn. Terskelen for å gi en tillatelse på humanitært grunnlag er høy. Utfallet av slike vurderinger må gjøres i de konkrete sakene.

6.7 Forholdet til statsborgerlovgivningen

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.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 22. juni 2026 på høring⁷ forslag til endringer i statsborgerloven (sbl.) og statsborgerforskriften. Ett av forslagene innebærer at dagens vilkår i sbl. § 7 første ledd bokstav d, om at søkere må fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse, endres til at søkeren *har fått innvilget* søknad om permanent oppholdstillatelse. Norge er tilsluttet Europeisk konvensjon om statsborgerskap, som setter grenser for hvilke vilkår som kan stilles for 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.

⁷ [Høring - Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften \(forenkling, harmonisering og automatisering\) - regjeringen.no](#)

Departementets forslag vil samlet sett innebære at permanent opphold på grunnlag av kollektiv beskyttelse først kan gis etter ni år (mot åtte år i dag). Forslaget anses ikke å være i strid med statsborgerregelverket eller tiårsfristen etter Europeisk konvensjon om statsborgerskap artikkel 6 nr. 3.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer en utvidelse av adgangen til å inneha oppholdstillatelse på grunnlag av midlertidig kollektiv beskyttelse fra fem til syv 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.

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 fem 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 syv 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.

For den enkelte innebærer forslaget en viss ulempe, ved at det vil ta ett år lenger før utlendingen kan få permanent opphold i Norge. På den annen side vil trolig svært få 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 ett 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 2027. 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 og tredje ledd skal 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 syv år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse. Deretter kan det gis en midlertidig tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter *to* 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 syv år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk tillatelse. Når adgangen til å gi kollektiv beskyttelse er bortfalt, eller det er gått syv 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.