

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 02.03.2026

Saksnr: 26/1374

Høringsfrist: 15.03.2026

Forslag til endringer i utlendingsforskriften § 7-5 a om midlertidig kollektiv beskyttelse – innstramming for menn i vernepliktig alder

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i utlendingsforskriften § 7-5 a om midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina. Endringene vil innebære at ordningen med kollektiv beskyttelse avskjæres for menn i vernepliktig alder, det vil si i alderen 18 til 60 år, med enkelte unntak. Personer som faller utenfor ordningen med kollektiv beskyttelse, vil i stedet få sin asylsøknad behandlet etter ordinære regler. Forskriftsendringene vil ikke gjelde for personer som allerede har kollektiv beskyttelse i Norge. Formålet med forslaget er hovedsakelig å sikre at ankomstnivået til Norge ikke skiller seg vesentlig fra land det er naturlig å sammenligne oss med.

2 Bakgrunn

Ordningen med kollektiv beskyttelse, regulert i utlendingsloven § 34, er en beredskapsordning for situasjoner der det kommer svært mange asylsøkere til Norge i løpet av kort tid, og der det antas at beskyttelsesbehovet er midlertidig. Formålet med ordningen er å sikre at utlendingsforvaltningen kan ta imot og behandle asylsøknader raskt og effektivt.

I mars 2022 besluttet Kongen i statsråd å iverksette en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina. Denne ordningen er nærmere regulert i utlendingsforskriften § 7-5 a. Siden Russlands fullskala invasjon av Ukraina i februar 2022 har over 100 000 fordrevne fra Ukraina søkt om beskyttelse i Norge, og p.t. har ca. 85 000 personer opphold i Norge på grunnlag av kollektiv beskyttelse.

Siden månedsskiftet august/september 2025 har det vært en betydelig økning i antall menn fra Ukraina som søker beskyttelse i Norge. Tidligere har det vært en overvekt av kvinner og barn. Økningen gjelder hovedsakelig unge menn og skyldes at Ukraina 28. august 2025 opphevet restriksjonene på utreise for menn i alderen 18 til 22 år, med noen unntak og vilkår.

Danske myndigheter sendte 25. februar 2026 på høring et forslag om å innskrenke sin ordning med kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina, som i Danmark er regulert i en særlov. Det foreslås for det første at ordningen ikke lenger skal gjelde for ukrainere fra tilstrekkelig trygge områder. Dette forslaget bygger på tilsvarende regel innført i Norge i september 2024, og legges opp til å omfatte de

samme 14 områdene som Utlendingsdirektoratet (UDI) i dag anser tilstrekkelig trygge i utlendingsrettslig forstand. Videre foreslås det å avskjære ordningen for menn i alderen 23 til 60 år, det vil si menn som har forbud mot å forlate Ukraina. Menn som er yngre enn dette, skal bare kunne få en tillatelse som varer til de fyller 23 år.

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 utlendingsloven § 34 er behovet for effektivitet i en situasjon hvor det kommer svært mange asylsøkere fra samme område 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 lovens § 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 asylsøknaden skal vurderes kollektivt eller individuelt. Beslutningen er ikke å anse som et enkeltvedtak og kan ikke påklages. Tillatelsen kan forlenges i ett år om gangen og i totalt fem år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse. Deretter kan det gis en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, så fremt ordningen fortsatt består.

Utlendingsforskriften § 7-5 a ble innført i mars 2022 og regulerer midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina. Hovedregelen om hvilken personkrets ordningen omfatter, og som da kan få beskyttelse etter en gruppevurdering, følger av første ledd:

- a) ukrainske statsborgere bosatt i Ukraina før 24. februar 2022
- b) ukrainske statsborgere med lovlig opphold i Norge før 24. februar 2022, eller som har reist til Norge senere på grunnlag av en gitt oppholdstillatelse. Det er et vilkår at det tidligere oppholdsgrunnlaget er bortfalt eller vil bortfalle ikke senere enn to måneder etter fremsettelse av søknad om beskyttelse
- c) tredjelandsborgere og statsløse som har fått internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar 2022
- d) nære familiemedlemmer av personer som nevnt i bokstav a, b og c som ektefelle, samboer, barn under 18 år og andre familiemedlemmer som var del av hovedpersonens husstand før 24. februar 2022

Forskriften fastsetter flere unntak fra dette utgangspunktet. Det følger av § 7-5 a annet ledd at det ikke skal gis kollektiv beskyttelse dersom det er indikasjoner på at søkeren kan bli ekskludert fra flyktningstatus (utlendingsloven § 31) eller på at saken berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Videre gjøres det unntak dersom søkeren tidligere har hatt kollektiv beskyttelse i Norge, men denne har opphørt, blitt tilbakekalt eller ikke forlenget. Tredje ledd gjør unntak for personer som kommer fra områder utlendingsmyndighetene vurderer som tilstrekkelig trygge. Fjerde ledd gjør unntak dersom søkeren har dobbelt

statsborgerskap og ett av dem er i et tilstrekkelig trygt land. Flere av begrensningene har blitt innført etter hvert som regjeringen har strammet inn ordningen med kollektiv beskyttelse. For eksempel ble avgrensningen for personer fra trygge områder innført i september 2024, for å redusere ankomstnivået.

3.2 Ordinære regler om beskyttelse

Fordrevne fra Ukraina som søker om beskyttelse (asyl) og ikke omfattes av den særskilte ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, vil få søknaden behandlet etter det vanlige regelverket. De mest sentrale reglene er utlendingsloven §§ 28 til 32. Bestemmelsene i § 28 første ledd bokstav a og b bygger på henholdsvis flyktningkonvensjonen og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Reglene sikrer at ingen skal returneres til forfølgelse eller annen umenneskelig behandling. En asylsøker som ikke fyller vilkårene for internasjonal beskyttelse, vil også bli vurdert etter utlendingsloven § 38 om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

3.3 Forbudet mot diskriminering

Forbudet mot diskriminering er nedfelt i Grunnloven § 98 og likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Forbudet følger også av flere internasjonale konvensjoner, bl.a. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 2 nr. 1 og art. 26, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art. 2 nr. 1, FNs barnekonvensjon art. 2 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 14, ev. sammenholdt med art. 8. Grunnloven skal tolkes i lys av de internasjonale konvensjonene.

Det fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd at diskriminering på grunnlag av kjønn og alder er forbudt. Forskjellsbehandlingen regnes som direkte dersom en person behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon, på bakgrunn av kjønn og alder, jf. lovens § 7. Av lovens § 8 fremgår det at forskjellsbehandlingen likevel er lovlig dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. Departementet legger til grunn at Grunnloven eller konvensjonsforpliktelsene, for de spørsmålene denne saken reiser, ikke gir et sterkere vern enn likestillings- og diskrimineringsloven.

Det er uttalt i særmerknaden til § 9 i Prop.81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)* at nødvendighetskravet innebærer «mer enn at forskjellsbehandlingen er ønskelig», men at den ikke trenger være uunnværlig. Det uttales videre at «[d]ersom det foreligger andre ikke-diskriminerende handlingsalternativer som er egnet til å oppnå formålet, og som ikke er uforholdsmessig ressurskrevende, vil dette imidlertid være et sterkt argument for at forskjellsbehandlingen ikke er nødvendig».

3.4 Andre lands rett

EUs direktiv om midlertidig beskyttelse fra 2001 (2001/55/EF) regulerer minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfeller av masseflukt av fordrevne personer. Direktivet tilsvarer langt på vei den norske ordningen med kollektiv

beskyttelse, men 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 familiegjengforening i enkelte tilfeller.

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 deres opprinnelsesland eller region under sikre og varige forhold, gis midlertidig beskyttelse. I tillegg kan medlemsstater vurdere å inkludere ytterligere personer i ordningen. Ordningen er forlenget til mars 2027.

Danmark er ikke bundet av EU-direktivet og har sin egen ordning for kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina. Den er regulert i en særlov, *lov om midlertidig oppholdstillatelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine*. Ordningen er i hovedsak lik EUs ordning. Den 25. februar sendte Utlændinge- og Integrationsministeriet på høring et forslag om innstramminger. Dagen etter ble det imidlertid klart at det skal avholdes nyvalg i Danmark i mars 2026. Det er dermed uklart hvorvidt en ny dansk regjering vil opprettholde forslaget som ble sendt på høring. Det er likevel av stor interesse å omtale det her.

De sentrale forslagene er at Danmarks ordning med kollektiv beskyttelse for ukrainere bare skal gjelde personer fra «bestemte geografiske områder» fastsatt av Utlændinge- og integrationsministeren. Det fremgår av høringsnotatet at forskriftsregler om dette vil bygge på tilsvarende vurderinger som UDI gjør i sin vurdering av hvilke områder som anses tilstrekkelig trygge i utlendingsrettslig forstand. Det vises til de samme 14 områdene som UDI p.t. regner som tilstrekkelig trygge. Videre foreslås det at ordningen med kollektiv beskyttelse ikke lenger skal gjelde «hvis utlændingen er omfattet af reglerne for mobilisering i Ukraine». I praksis vil det innebære at menn i alderen 23 til 60 år som hovedregel ikke er omfattet, da denne gruppen er gjenstand for utreiserestriksjoner og mobiliseringsplikt (sistnevnte gjelder menn i alderen 25 til 60 år). Det skal gjøres unntak for menn som kan dokumentere at de ikke er omfattet av aktuelt regelverk. Den foreslåtte regelen vil ikke gjelde menn i alderen 18 til 22 år. Også for denne gruppen foreslås det imidlertid en innstramming: De vil bare kunne få en oppholdstillatelse etter særloven om kollektiv beskyttelse frem til de fyller 23 år.

De foreslåtte danske innstramminger vil gjelde nye søkere. Personer som faller utenfor ordningen kan ikke få oppholdstillatelse etter særloven om kollektiv beskyttelse, og må eventuelt søke om ordinær oppholdstillatelse etter utlændingeloven, for eksempel asyl. Lovforslaget om innstramming for menn i alderen 23 til 60 år, og at det er innrettet etter ukrainske regler om utreise og mobilisering, er begrunnet særlig i hensynet til ukrainske interesser: «Der har i forhold til den

nærmere afgrænsning af den foreslåede ordning været lagt særlig vægt på Ukraines ret til at bestemme, hvilke personer som skal pålægges militærtjeneste i Ukraine, og det er derfor Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at den foreslåede undtagelse skal flugte med de ukrainske regler for mobilisering.»

For øvrig har også Sveits innført en begrensning for personer fra tilstrekkelig trygge områder i sin nasjonale ordning med kollektiv beskyttelse.

4 Departementets forslag

4.1 Behovet for innstramming

Departementet mener det er behov for å stramme inn ordningen med kollektiv beskyttelse for menn i vernepliktig alder. Den primære begrunnelsen er å redusere ankomstnivået, særlig blant menn. Fra månedsskiftet august/september 2025 var det en betydelig økning i antall menn fra Ukraina som søkte beskyttelse i Norge. Tidligere har det vært en overvekt av kvinner og barn. Økningen gjelder hovedsakelig unge menn og skyldes at Ukraina 28. august 2025 opphevet restriksjonene på utreise for menn i alderen 18 til 22 år, med noen unntak og vilkår (som registrering i militærregisteret).

Ankomsttallene til Norge har i senere tid gått nedover igjen, men de er fremdeles på et relativt høyt nivå. Forut for økningen høsten 2025 var ankomsttallene til Norge gjennom 2025 relativt lave og stabile. I tråd med målsetningen for tidligere innstramminger, mottok Norge i denne perioden ikke en større andel enn våre naboland.

Norge stod imidlertid for 29 % av samlede registreringer i Norden de siste tre månedene, og vi har med det om lag samme andel som Danmark (33 %) og betydelig mer enn Finland (19%) og Sverige (18 %). I januar i år har 24 % av asylsøknadene til Norge vært fra menn fra Ukraina i alderen 18 til 60 år, og i oktober 2025 utgjorde denne gruppen 38 %.

Frem til høsten 2025 utgjorde menn i alderen 18 til 60 år rundt 5 % av ankomstene til Norge. Økningen i prosentandel har vært høyere i Norge enn de andre nordiske landene. Med unntak av store mottakerland som Tyskland, Polen og Tsjekkia, har Norge også i absolute tall vært blant landene som har mottatt flest i denne aldersgruppen i EU/Schengen-området.

Regjeringen skal føre en kontrollert, bærekraftig og rettferdig innvandringspolitikk for å bevare tilliten til både rettsstaten og velferdsstaten. Vi skal ikke ta imot flere enn vi klarer å integrere. Dette gjelder også innvandringen fra Ukraina. Regjeringen har flere ganger gjort innstramminger i ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse og andre innstramminger i ytelser m.m., for å holde kontroll på ankomstnivået over tid. De høye ankomstene av ukrainske menn setter press på motakstilbud, bosettingskapasitet og velferdstjenestene i kommunene. Det er derfor nødvendig å innføre tiltak som kan begrense tilstrømmingen av ukrainske menn til Norge. Uten en slik innstramming må det antas at Norge også fremover vil motta flere fordrevne fra Ukraina enn våre naboland, særlig unge menn, med tilhørende kostnader til mottak og bosetting mv. Dette gjelder særlig når Danmark har sendt på høring et forslag om innstramming for menn i alderen 23 til 60 år. Signaleffekten av dette kan i seg selv føre til at flere reiser til Norge, og det er stor sannsynlighet for at iverksettelse av tiltaket vil ha en slik effekt.

I tillegg til å redusere nivået på innvandringen til et akseptabelt nivå, er det et legitimt formål å redusere innvandringen av den gruppen som øker mest og som det må antas å være størst behov for i Ukraina, dvs. menn i vernepliktig alder. I februar 2026 har det ukrainske forsvaret rapportert at 200 000 soldater er ureglementert fraværende og at 2 000 000 har unndratt seg tjeneste. Det er i Norges og Europas sikkerhetspolitiske interesse at vi ikke gir kollektiv beskyttelse til et høyt antall unge, ukrainske menn som kunne ha spilt en viktig rolle i landets forsvarskamp mot Russland, og i å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.

Departementet understreker at ingen mister retten til en fullverdig behandling av sin søknad om beskyttelse. Menn i alderen 18 til 60 år som etter forslaget ikke lenger vil kunne få midlertidig kollektiv beskyttelse, vil i stedet kunne få sin asylsøknad behandlet på vanlig måte og etter vanlige regler. For departementet er det i seg selv ønskelig at fordrevne fra Ukraina i større grad likebehandles med asylsøkere fra andre land. Formålet med ordningen med kollektiv beskyttelse er at utlendingsmyndighetene skal kunne håndtere en massefluktsituasjon. Det er ikke i seg selv ønskelig at flest mulig får beskyttelse på grunnlag av en gruppevurdering.

4.2 Avgrensning av personkretsen som omfattes av ordningen

Departementets forslag er at personkretsen for midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina avgrenses mot ukrainske menn i vernepliktig alder (18 til 60 år). Det innebærer at deres søknader om beskyttelse i stedet skal vurderes individuelt i det ordinære asylsporet, jf. utlendingsloven § 28.

Departementet har vurdert en annen avgrensning av innstrammingen, for eksempel at den skal gjelde menn i *mobiliseringspliktig alder* (25 til 60 år) eller menn i aldersgruppen som *har utreiseforbud* (23 til 60 år). Departementet har kommet til at en innstramming for en snevrere aldersgruppe enn 18 til 60 år vil være utilstrekkelig. Det er særlig i den yngste aldersgruppen, 18 til 22 år, at økningen i ankomstnivået har vært størst. En innstramming som ikke omfatter denne gruppen, vil ikke være tilstrekkelig treffsikker og effektiv for å redusere ankomstnivået. At ukrainske myndigheter har valgt å bare pålegge mobilisering blant menn over 25 år, og siden september 2025 å tillate menn i alderen 18 til 22 år å forlate landet, har ikke avgjørende betydning. Det er ukrainske myndigheter som bestemmer hvem de vil mobilisere og hvem som forbys å forlate landet. Det er norske myndigheter som bestemmer hvem som skal få midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge.

Den foreslåtte innstrammingen er ment å gjelde personer som søker om asyl etter forskriftsendringen trer i kraft, og ikke for fordrevne fra Ukraina som allerede har kollektiv beskyttelse i Norge. Endringen vil heller ikke påvirke forlengelser av eksisterende tillatelser. Asylsøknader som er fremsatt, men ikke avgjort, før ikraftsettelsesdatoen vil bli behandlet etter regelverket som gjaldt på tidspunktet for fremsettelse. Dersom det skulle finne sted en stor økning i ankomsttallene mens saken er på høring, vil det kunne bli aktuelt å fastsette at også søknader som er fremsatt før ikraftsettelsen, men behandles etter ikraftsettelsen, skal avgjøres i tråd med reglene på vedtakstidspunktet.

Det gjøres unntak for søkere som alene har eller skal ha omsorgsansvar for barn under 18 år som allerede bor i Norge eller som ankommer sammen med søkeren. UDI skal her foreta de samme vurderingene som de gjør i dag når de vurderer om en medfølgende voksen skal ha omsorgsansvaret for den mindreårige eller få status som følgeperson for en enslig, mindreårig asylsøker. Både biologiske barn,

adoptivbarn og fosterbarn vil være omfattet. Andre familierelasjoner, som barnebarn eller yngre søsken, kan unntaksvis være omfattet, dersom UDI vurderer det slik at søkeren skal ha omsorgsansvaret, og dersom barnet ikke allerede har foreldre i Norge. Følgepersoner uten nær familierelasjon vil heller ikke være omfattet av unntaket – da vil det mindreårige barnet også være å regne som enslig, mindreårig asylsøker, og må tas hånd om av norske myndigheter. Den medfølgende mannen vil ikke få kollektiv beskyttelse. Det vil være opp til søkeren å dokumentere eller klart sannsynliggjøre sin relasjon til barnet og at vedkommende har eller skal ha omsorgsansvar. Dersom dette ikke er tilfredsstillende dokumentert eller sannsynliggjort, vil saken bli underlagt ordinær asylsaksbehandling med tilhørende utredning.

Departementet har vurdert om det bør gjøres et videre unntak for menn som har mindreårige barn i Norge, men ikke alene skal ha omsorgsansvar for barnet. Begrensningen vedrørende tilstrekkelig trygge områder omfattet ikke personer som har nær familie i Norge (jf. at utlendingsforskriften § 7-5 a tredje ledd ikke omfatter personer som nevnt i første ledd bokstav d). Det kan alternativt tenkes et unntak på grunnlag av «særlig sterke menneskelige hensyn» eller tilsvarende, som kunne komme til anvendelse i situasjoner hvor svært sterke hensyn taler for at barnet trenger en ekstra omsorgsperson i Norge. Etter en nærmere vurdering har departementet konkludert med å foreslå en snever unntaksregel.

Departementet har vurdert hensynet til barnets beste, som etter blant annet Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn. I denne sammenheng vil det normalt være til barnets beste at far får kollektiv beskyttelse, uten eventuelt å måtte få behandlet en vanlig oppholdssøknad etter utlendingsloven. Dette gjelder ikke uten unntak: En mer fleksibel unntaksregel kan medføre større potensiale for tilfeller der barn og en ikke-reell omsorgssituasjon misbrukes for å omgå begrensningen for menn. Barnets beste er heller ikke nødvendigvis det *avgjørende* hensynet. Departementet legger i denne sammenheng avgjørende vekt på de hensyn innstrammingen skal ivareta, og på at barnets rettigheter blir ivaretatt av utlendingslovens ordinære regler, herunder § 38 om oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Denne bestemmelsen vil bli vurdert i forlengelsen av individuell asylsaksbehandling. Departementet bemerker også at ordningen med kollektiv beskyttelse er midlertidig også for dem som allerede har en oppholdstillatelse på dette grunnlaget, og at det på sikt ikke er hensikten at familielivet skal utøves i Norge.

Det gjøres også unntak for søkere som kan dokumentere at de er fritatt fra militærtjeneste i Ukraina eller som åpenbart er ute av stand til å utføre militærtjeneste. Med «fritatt fra militærtjeneste» menes at vedkommende på individuelt grunnlag er fritatt fra alle former for tjenestegjøring, også som ikke-stridende. Unntaket for menn som er «åpenbart ute av stand til å utføre militærtjeneste» er ment som en sikkerhetsventil for tilfeller hvor det vil fremstå helt urimelig at bestemmelsen kommer til anvendelse. Terskelen for unntak skal være høy. Unntaket gjelder for personer som av konstaterbare grunner ikke kan tjenestegjøre, heller ikke som ikke-stridende, typisk på grunn av alvorlig sykdom eller sterkt nedsatt funksjonsevne.

Innstrammingen vil ikke gjelde for søkere som tilbys medisinsk evakuering til Norge via EUs ordning for sivil beredskap, UCPM (Medevac-pasienter), og ev.

medfølgende pårørende til disse. Unntaket er det samme som i § 7-5 a tredje ledd om avgrensningen for personer fra tilstrekkelig trygge områder.

4.3 Vurdering av forbudet mot diskriminering

Diskriminering på grunnlag av kjønn og alder er forbudt. Forskjellsbehandlingen vil likevel være lovlig dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. Departementet viser til redegjørelsen for gjeldende rett i avsnitt 3.3. ovenfor.

En innstramming i ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse som rammer menn (og ikke kvinner), er forskjellsbehandling av menn. Videre rammer en slik innstramming kun menn i aldersgruppen 18 til 60 år, og utgjør dermed også forskjellsbehandling på grunn av alder. Det er riktignok verneplikten som er utgangspunktet for valget av denne gruppen, ikke kjønn og alder i seg selv. Det er imidlertid ikke praktikabelt å definere innstrammingen slik at den bare gjelder «vernepliktige», ettersom utlendingsmyndighetene da i hver enkelt sak måtte gjøre en nærmere vurdering opp mot vilkår og unntak i ukrainske vernepliktsregler. En slik vurdering ville ikke være forenlig med at «sporvalget» mellom kollektiv beskyttelse og ordinær asylsaksbehandling må kunne skje svært effektivt og med minimal saksbehandling. Vilkårene for innstrammingen må tilpasses de opplysninger utlendingsforvaltningen har mulighet til effektivt å innhente, samtidig som de er rimelig treffsikre. Departementet har derfor kommet til at det ikke finnes reelle alternativer til å definere innstrammingen ut fra de praktikable kriteriene kjønn og alder, med noen unntak. Dermed foreligger det forskjellsbehandling på grunn av kjønn, selv om kjønnsaspektet er en indirekte følge av ukrainske vernepliktsregler. Det er et faktum at kvinner ikke har verneplikt i Ukraina og ikke kan tvangsmobiliseres til tjenestegjøring i krig, noe som fremdeles er vanlig internasjonalt og ikke i seg selv menneskerettslig problematisk. Tilsvarende er aldersspennet i innstrammingen ikke vilkårlig valgt, men følger av ukrainske vernepliktsregler.

Å avskjære kollektiv beskyttelse for menn i alderen 18 til 60 år har et saklig formål og er nødvendig for å oppnå formålet, som først og fremst er å begrense høye ankomster av ukrainere, særlig unge menn, til Norge. Behovet for dette er nærmere beskrevet i avsnitt 4.1 ovenfor.

Et sekundært formål med innstrammingen er å bidra til at menn i vernepliktig alder ikke forlater Ukraina i stor skala og heller blir værende i Ukraina, slik at de kan bidra i forsvaret av landet og opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner. Det er som nevnt i Norges og Europas sikkerhetspolitiske interesse. Også dette er et saklig formål, og tiltaket anses nødvendig for å oppnå formålet.

Tiltaket anses heller ikke som uforholdsmessig inngripende overfor de som forskjellsbehandles. I denne sammenheng har det betydning at ingen har et menneskerettslig krav på kollektiv beskyttelse, at Norge ikke er forpliktet til å ha en slik ordning og at personer som ikke omfattes av ordningen har sin rett til å søke asyl i behold. I et større perspektiv blir asylsøkere fra Ukraina generelt forskjellsbehandlet sammenlignet med andre asylsøkere, ved at de gis kollektiv, og ikke individuell, beskyttelse. Kongen i statsråd bestemmer om en ordning med kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 skal tas i bruk i en massefluktsituasjon, og må stå meget fritt mht. hvordan ordningen skal innrettes. Det kan ikke i utgangspunktet sies å være veldig inngripende at man behandles på samme måte som

asylsøkere fra andre land, selv om medborgere i andre demografiske grupper er omfattet av den særskilte ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse.

For ytterligere å sikre at innstrammingen ikke skal være uforholdsmessig inngripende, vil det gjelde unntak for noen. Unntakene er omtalt ovenfor og bygger særlig på hensynet til familieliv (unntak for menn som alene har omsorgsansvar for mindreårige barn) og humanitære hensyn (unntak for den som er «åpenbart» tjenesteudyktig). Det er også et unntak for menn som på individuelt grunnlag er eksplisitt og dokumentert fritatt fra tjenestegjøring, samt Medevac-evakuerte og ev. følgepersoner til disse. Departementet mener disse unntakene ivaretar kravet til forholdsmessighet.

Departementet bemerker at ikke alle menn i vernepliktig alder nødvendigvis vil måtte tjenestegjøre i Ukraina, og innstrammingen vil derfor også gjelde mange menn som ikke rent faktisk vil bli innkalt til militærtjeneste. Etter gjeldende ukrainsk rett kan bare menn over 25 år mobiliseres med tvang (regulert i presidentdekret og senere ekstraordinær lovgivning, aldersgrensen ble senket fra 27 til 25 år i 2024), selv om vernepliktsalderen er 18 til 60 år (regulert i ordinær lov om verneplikt). Menn i vernepliktig alder har imidlertid blant annet plikt til å registrere seg i militærregisteret, og med nylig innført unntak for aldersgruppen 18 til 22 år har menn i vernepliktig alder forbud mot å forlate landet. Avgrensningen til menn i vernepliktig alder er derfor forankret i relevante faktiske forhold, selv om det ikke blir et én-til-én-forhold mellom det norske regelverket og ukrainsk regelverk om verneplikt og mobilisering. Norske utlendingsmyndigheter kan ikke vurdere om den enkelte faktisk vil bli mobilisert av ukrainske myndigheter eller innkalt til å avtjene verneplikt. Det ville forutsette relativt omfattende saksbehandling i det som skal være et effektivt «sporvalg» mellom kollektiv beskyttelse og vanlig asylsaksbehandling. En regel som f.eks. gjelder «personer som vil bli mobilisert», ville ikke være praktikabel.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

En innstramming for nyankomne menn i alderen 18 til 60 år vil trolig føre til en vesentlig reduksjon i ankomstnivået, med tilhørende innsparinger. Noen personer i målgruppen vil likevel komme til Norge og få asylsøknaden individuelt behandlet. Dette vil isolert sett øke belastningen på saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen. Om det skal skje innenfor Utlendingsdirektoratet (UDI) og politiet sine gjeldende budsjetttrammer, vil det kunne føre til lenger saksbehandlingstid for alle asylsøkere og trolig redusert måloppnåelse på andre områder. Dersom det blir lengre gjennomsnittlig saksbehandlingstid vil det bli økte kostnader til innkvartering av asylsøkere i mottak.

For å unngå vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, er det behov for å øke driftsmidlene til politiet, UDI og Utlendingsnemnda (UNE). Hvor mye avhenger av hvor raskt og hvor mye ankomstnivået går ned. På sikt vil utgiftene til saksbehandling og retur være lave sammenliknet med innsparingen. En ordinær asylsak koster om lag 19 000 kroner mer å saksbehandle i UDI enn en sak om kollektiv beskyttelse, mens det er beregnet at en flyktning som får oppholdstillatelse koster ca. 1,6 mill. kroner fra ankomst til fullført introduksjonsprogram. En innstramming vil trolig innebære relativt lave og kortsiktige merutgifter til saksbehandling, noen kostnader knyttet til retur og mottaksopphold i påvente av retur.

Totalt sett ventes en innstramming å være netto besparende for samfunnet da det vil medføre store innsparinger til bosetting og integrering.

6 Forslag til endringer i utlendingsforskriften

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 7-5 a annet ledd lyde:

Første ledd gjelder ikke dersom

- a. det er indikasjoner på at søkeren er omfattet av utlendingsloven § 31, eller at saken berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn som nevnt i utlendingsloven § 126*
- b. søkeren tidligere har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse etter første ledd, men tillatelsen er opphørt, tilbakekalt eller ikke forlenget*
- c. søkeren er mann mellom 18 og 60 år, med mindre søkeren alene har omsorgsansvar for medfølgende barn eller barn i Norge, er dokumentert fritatt fra eller åpenbart ute av stand til militærtjeneste i Ukraina, eller tilbys medisinsk evakuering til Norge via EUs ordning for sivil beredskap (UCPM) eller er medfølgende pårørende til søkere som tilbys slik evakuering*

Den nye bestemmelsen i § 7-5 a annet ledd bokstav c vil bli gitt anvendelse for søknader som fremsettes etter at forskriftsendringen trer i kraft.