

Høringsnotat

**Forslag til endringer i integreringsloven m.m.
(permanente beredskapshjemler for å håndtere ev.
fremtidige høye ankomster av asylsøkere)**

Dato: 24. september 2026

Høringsfrist: 14. desember 2026

Innhold

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	4
2	Bakgrunnen for høringsnotatet	5
2.1	Ankomster av fordrevne fra krigen i Ukraina og behov for tilpassede regler.....	5
2.2	Proba og Advokatfirma Lund & Cos følgeevaluering.....	6
2.3	Terskler for anvendelse av beredskapshjemler	7
3	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	9
3.1	Innledning	9
3.2	Derogasjon.....	9
3.3	Saker av viktighet skal behandles av Kongen i statsråd	10
3.4	Lovkravet.....	11
3.5	Grunnloven, menneskerettighetene og Norges folkerettslige forpliktelser	11
3.5.1	Overordnede rettslige rammer	11
3.5.2	Grunnloven.....	11
3.5.3	Menneskerettsloven og inkorporerte konvensjoner	12
3.5.4	Flyktningkonvensjonen.....	13
3.5.5	Diskrimineringsvern	13
3.5.6	Privatliv, familie og sosiale rettigheter	14
3.5.7	Rett til utdanning	14
4	Forslag til endringer i integreringsloven	15
4.1	Bakgrunn og gjeldende rett	15
4.1.1	Innledning.....	15
4.1.2	Opplæring i mottak og kompetansekartlegging før bosetting.....	16
4.1.3	Introduksjonsprogram	16
4.1.4	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap.....	18

4.1.5	Midlertidig regelverk.....	19
4.2	Departementets vurderinger og forslag.....	20
4.2.1	Forslag til endringer i integreringsloven	20
4.2.2	Ny midlertidig forskrift med regler for personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse.....	23
4.3	Forholdet til grunnloven og menneskerettighetene	23
5	Forslag til endringer i opplæringsloven og barnehageloven.....	24
5.1	Bakgrunn og gjeldende rett.....	24
5.1.1	Innledning.....	24
5.1.2	Opplæringsloven.....	24
5.1.3	Barnehageloven	25
5.1.4	Midlertidige regler i opplæringsloven og barnehageloven	26
5.2	Departementets vurderinger og forslag.....	26
5.2.1	Utvidet frist til å gi barn i grunnskolen et fullverdig opplæringstilbud	26
5.2.2	Unntak fra samtykkekrav for at nyankomne elever kan få innføringsopplæring i egne grupper eller klasser	29
5.2.3	Godkjenning av midlertidige barnehager	29
5.2.4	Vilkår som må være oppfylt for at forskriftshjemlene kan tas i bruk	30
5.2.5	Ny midlertidig forskrift om opplæring i en situasjon med høye ankomster av asylsøkere	31
6	Forslag til endringer i plan- og bygningsloven og husleieloven	32
6.1	Bakgrunn og gjeldende rett.....	32
6.1.1	Plan- og bygningsloven.....	32
6.1.2	Husleieloven	34
6.2	Departementets vurderinger og forslag.....	34
6.2.1	Ulike mulige innretninger for permanente beredskapshjemler.....	34

6.2.2	Forslag til endringer i plan- og bygningsloven.....	35
6.2.3	Forslag til endringer i husleieloven	39
6.2.4	Ny forskrift om frister ved behandlingen av anmodninger om unntak knyttet til ankomsten av fordrevne fra Ukraina	40
7	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	41
8	Forslag til lovendringer	41
	Forslag til endringer i integreringsloven.....	41
	Forslag til endringer i opplæringsloven	42
	Forslag til endringer i barnehageloven	42
	Forslag til endringer i plan- og bygningsloven	42
	Forslag til endringer i husleieloven	44
9	Forslag til forskriftsendringer.....	44
	Forslag til midlertidig forskrift om regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34	44
	Forslag til midlertidig forskrift om opplæring i ein situasjon der det kjem mange asylsøkjara	45
	Endringer i midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina.....	46
	Forskrift om frister ved behandlingen av anmodninger om unntak fra plan- og bygningsloven som følge av et høyt antall ankomster til Norge av fordrevne fra Ukraina.....	47

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag til permanente beredskapshjemler i integreringsloven, barnehageloven, opplæringsloven, plan- og bygningsloven og husleieloven for å håndtere en eventuell fremtidig situasjon med høye ankomster av asylsøkere.

Forslagene åpner for å gjøre tidsbegrensede unntak fra ordinært regelverk eller for å innføre andre midlertidige bestemmelser.

Forslagene bygger i all hovedsak på gjeldende midlertidige beredskapshjemler og andre midlertidige bestemmelser i de aktuelle lovene. Disse har i hovedsak blitt til eller fått dagens utforming på bakgrunn av de høye ankomstene av fordrevne som følge av Russlands angrepskrig mot Ukraina. De foreslåtte permanente beredskapshjemlene er ment å erstatte de nåværende midlertidige hjemlene. Samtidig foreslås hjemlene ikke knyttet til denne konkrete situasjonen, men utformet mer generelt.

Høringsnotatet omfatter også forslag til endringer i en tilknyttet forskrift og forslag til tre nye forskrifter, blant annet videreføring av nåværende midlertidige regler i integreringsloven og integreringsforskriften for personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, nåværende midlertidige regler i opplæringsloven og forskrift om midlertidig godkjenning av barnehager mv. og nåværende fristregler i plan- og bygningsloven for saker som spesifikt gjelder fordrevne fra Ukraina.

Forslaget omfatter kun beredskapshjemler og unntak for situasjoner med høye ankomster av asylsøkere. Med «asylsøkere» forstås personer som søker beskyttelse (asyl) i Norge på grunnlag som nevnt i utlendingsloven § 28. Høye ankomster av personer som er fordrevet som følge av naturkatastrofer, omfattes eksempelvis ikke.

2 Bakgrunnen for høringsnotatet

2.1 Ankomster av fordrevne fra krigen i Ukraina og behov for tilpassede regler

Erfaringene fra de siste årene har vist at Norge må være forberedt på store og uventede ankomster av personer med behov for beskyttelse. Russlands angrepskrig mot Ukraina utløste en situasjon med ankomster i et omfang og tempo Norge ikke har opplevd tidligere, og dette satte kommunenes kapasitet under betydelig press.

Høye ankomsttall stilte store krav til kapasiteten i hele systemet, fra registrering og innkvartering til bosetting i kommunene, og førte samtidig til økt press på kvalifiseringstilbudet etter integreringsloven og grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole og helsetjenester i både vertskommuner og bosettingskommuner.

For å bidra til at kommunene kunne håndtere situasjonen med høye ankomster av fordrevne fra Ukraina, vedtok Stortinget i 2022 en rekke midlertidige lovendringer, jf. Prop. 107 L (2021–2022). Formålet var å gi kommunene nødvendig fleksibilitet til å håndtere den samlede belastningen på tjenestene i en ekstraordinær situasjon. De midlertidige endringene ble senere videreført, med enkelte tilpasninger, av Stortinget i tre omganger, senest til 1. juli 2028, jf. Prop. 51 L (2025–2026).

På integreringsområdet førte de høye ankomstene til press på kommunenes kapasitet til å tilby introduksjonsprogram, norskopplæring og andre integreringstiltak. De midlertidige endringene i integreringsloven og integreringsforskriften forenklet kvalifiseringsordningene og lempet på enkelte lovpålagte plikter for kommunene.

Tilpasningene ble gjort både for å bidra til raskere bosetting, og for å gi kommuner og fylkeskommuner mulighet til å håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet.

Også barnehagesektoren ble påvirket av de høye ankomstene. Mange kommuner opplevde en rask økning i antallet barn med rett til barnehageplass. De midlertidige endringene i barnehageloven åpnet for at kommunene kunne gi tidsavgrensede godkjenninger av barnehager og barnehageplasser. Formålet var å legge til rette for at kommunene kunne håndtere en rask økning av behovet for barnehageplasser og øke bosettingsevnen til kommunene.

Innenfor opplæringssektoren førte ankomstene til en markant økning i antallet elever. De midlertidige endringene i opplæringsloven lempet på kravet om hvor raskt kommunen må få på plass et fullverdig opplæringstilbud til nyankomne barn. Endringene ga også kommunene økt handlingsrom for å organisere opplæring i egne innføringstilbud for nyankomne elever. Formålet var å øke bosettingskapasiteten i kommunene og gi kommunene og fylkeskommunene økt fleksibilitet til å tilpasse tilbudet etter situasjonen.

Mange nye innbyggere på kort tid medførte et omfattende behov for asylmottak, omsorgssentre for mindreårige og etter hvert mer permanente boliger for de fordrevne. Sammen med behovet for økt barnehage- og skolekapasitet, medførte dette på plan- og bygningslovens område behov for på kort varsel å kunne ta bygninger i bruk til nye formål som ikke nødvendigvis var i samsvar med gjeldende planverk, og til å kunne føre opp nye bygg langt raskere enn vanlig. Det var derfor nødvendig å åpne for unntak både fra hovedregelen om at det bare kan oppføres tiltak som er i samsvar med loven, kommuneplanens arealdel og eventuelle reguleringsplaner, og fra reglene om søknadsplikt.

Som et ledd i arbeidet med å sikre midlertidige boliger for de fordrevne, oppstod også spørsmål om å innføre adgang til å inngå kortere tidsbestemte husleieavtaler enn det husleieloven ellers åpner for. En slik begrenset adgang for enkelte typer boliger ble innført.

2.2 Proba og Advokatfirma Lund & Cos følgeevaluering

Arbeids og inkluderingsdepartementet ga våren 2022 Proba Samfunnsanalyse og Advokatfirmaet Lund & Co i oppdrag å følgeevaluere de midlertidige endringene i lovverket som ble fremmet i Prop. 107 L (2021–2022). Følgeevalueringen ble levert gjennom en delrapport i november 2023 og en sluttrapport våren 2024 og vurderte om den midlertidige reguleringen gjorde det lettere for kommunene å ta imot et stort antall fordrevne fra Ukraina, om det var behov for ytterligere lovendringer, og om erfaringene tilsa endringer i det ordinære regelverket.

Proba gjennomførte sommeren 2023 syv spørreundersøkelser overfor kommuner og bydeler, rettet mot bosettingsansvarlige og ledere innen integrering, skole, barnehage, barnevern, helse og plan- og byggesak, samt intervjuer med statsforvaltere, fylkeskommuner og kommuner. Svarene viser at mangel på egnede boliger er den

viktigste barrieren for bosettingskapasiteten, mens mangel på kvalifisert arbeidskraft, særlig i primærhelsetjenesten, også skaper betydelige utfordringer.

Samlet vurderte Proba at de midlertidige lovendringene i hovedsak har vært treffsikre og hensiktsmessige, med størst effekt innen integreringsområdet. De midlertidige reglene bidro i enkelte kommuner til økt bosettingskapasitet uten å skape vesentlige ulemper, og kostnadene ved å gjennomføre endringene var moderate. Innen integreringsområdet klarte kommunene stort sett å skalere opp kapasiteten i introduksjonsprogram og voksenopplæring, men mange kommuner stilte seg kritiske til enkelte særregler for fordrevne. Proba vurderte at fordrevne fra Ukraina i utgangspunktet kan omfattes av de ordinære reglene i integreringsloven, med unntak for tiltak som bidrar til rask bosetting, samtidig som det kan være behov for å videreføre hjemler som gir fleksibilitet ved høye ankomster.

Proba fant at de midlertidige reglene i opplæringsloven fungerte etter hensikten, men var lite brukt. Kapasiteten i sektoren var først og fremst utfordret på grunn av mangel på kvalifisert personale. De midlertidige reglene i barnehageloven var også lite brukt, men ble ansett som hensiktsmessige ved behov for rask kapasitetsøkning. For plan- og bygningsloven hadde de midlertidige endringene positiv effekt i enkelte kommuner, men begrenset samlet virkning. Flere kommuner etterlyste forenklinger i ordinære prosesser. Unntaket i husleieloven ga økt bosettingskapasitet i enkelte kommuner uten kjente ulemper.

Probas følgeevaluering av lovendringene viser at de midlertidige tiltakene i hovedsak har vært hensiktsmessige og treffsikre. Følgeevalueringen peker på at selv om lovendringene ikke kunne løse de mest grunnleggende kapasitetsutfordringene, særlig mangel på boliger og kompetent arbeidskraft, hadde de en reell betydning for kommunenes evne til å håndtere situasjonen. Rapporten konkluderte med at det ikke er andre alternative tiltak som kunne gitt tilsvarende effekt, uten at det ville medført betydelige kostnader eller uforholdsmessig administrativ belastning.

2.3 Terskler for anvendelse av beredskapshjemler

Høye ankomster av asylsøkere kan stille store krav til kapasiteten i flere deler av forvaltningen samtidig, fra mottak og registrering til bosetting og gjennomføring av tiltak i kommunene og fylkeskommunene. Belastningen kan også gi økt press på grunnleggende tjenester som skal tilbys. I slike situasjoner kan det oppstå et behov for midlertidige tilpasninger i hvordan lovpålagte oppgaver gjennomføres. Dette aktualiserer spørsmålet om når permanente beredskapshjemler bør kunne tas i bruk, og hvilke terskler som skal gjelde for anvendelsen av dem.

Departementet understreker at slike hjemler kun vil bli aktuelle å ta i bruk i situasjoner der de ordinære regelverkene ikke i tilstrekkelig grad gir rom for å håndtere belastningen på tjenestene. Dette vil typisk gjelde ved ankomstsituasjoner av et slikt omfang eller en slik utvikling at det oppstår et betydelig avvik mellom de kravene som følger av regelverket, og den faktiske evnen til å oppfylle dem. Det kan ikke oppstilles et bestemt

ankomstnivå som i seg selv skal utgjøre innslagspunktet for bruk av beredskapshjemlene. Bruken av hjemlene må bygge på en konkret og helhetlig vurdering av situasjonens omfang, utvikling og konsekvenser, herunder hvilken belastning situasjonen medfører for kapasitet og tjenesteyting.

Da forslaget om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina, første gang ble lagt frem for Stortinget i Prop. 107 L (2021–2022), ble det vist til at kommunene var anmodet om å bosette 35 000 personer i 2022, om lag syv ganger høyere enn nivået de foregående årene. Samtidig ble det understreket at situasjonen i Ukraina og nærområdene var uforutsigbar, og at det måtte planlegges for at Norge kunne motta et betydelig høyere antall. I Prop. 90 L (2022–2023) ble anslagene nærmere konkretisert. Regjeringen la til grunn at det kunne komme om lag 40 000 fordrevne fra Ukraina i 2023, men at det var stor usikkerhet knyttet til utviklingen, og at antallet kunne bli både lavere og vesentlig høyere. Det ble vist til UDIs anslåtte scenarioer, hvor et høyt scenario tilsa mellom 80 000 og 120 000 ankomster fra Ukraina, i tillegg til asylsøkere og overføringsflyktninger fra andre land. Regjeringen la i proposisjonen til grunn at enkelte av de midlertidige regelverksendringene skulle avhjelpe utfordringer som allerede gjorde seg gjeldende, mens andre skulle ivareta behov som kunne oppstå ved ankomster som anslått i det høye scenarioet.

Samtidig vil det variere avhengig av den konkrete situasjonen hvilket ankomstnivå som kan aktualisere bruken av beredskapshjemlene. Innføringen av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for de fordrevne fra Ukraina, sammen med forenklinger i registrering, intervju og vedtaksfatting, la til rette for effektiv saksflyt, kortere botid i asylmottak og raskere bosetting. Til sammenligning ble det under flyktningkrisen i 2015 registrert i overkant av 31 000 asylsøknader i Norge, uten at det var grunnlag for å ta i bruk en ordning med kollektiv beskyttelse, og uten slike forenklede prosedyrer. Søknadene måtte da behandles individuelt etter ordinære prosedyrer, noe som bidro til lengre opphold i asylmottak. En stor andel av ankomstene i 2015 kom dessuten i løpet av noen få måneder på høsten, noe som bidro til å gjøre situasjonen mer krevende å håndtere for mottaksapparatet og vertskommuner for asylmottak enn dersom asylankomstene hadde fordelt seg jevnt utover året.

En stor andel av asylsøkerne i 2015 flyktet fra borgerkrigen i Syria, men i overkant av 20 000 av de ankomne kom fra andre land. Som oftest vil krig eller annen væpnet konflikt være årsaken til høye ankomster av asylsøkere, men også i en fremtidig situasjon vil det være et sannsynlig scenario at noen flykter fra krig og konflikt, mens andre søker asyl i Norge av andre grunner. For vurderingen av om det er nødvendig å ta i bruk beredskapshjemlene, er det ikke årsaken til ankomstene som er avgjørende. Det sentrale er om ankomstsituasjonen medfører et slikt press på systemene at det er nødvendig med midlertidige tilpasninger i regelverket for å kunne håndtere situasjonen.

3 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

3.1 Innledning

Konstitusjonelle og folkerettslige regler har betydning for hva slags regelverk om beredskap som kan fastsettes i Norge, hvem som kan fastsette slikt regelverk, og hvordan fastsatt regelverk kan og skal praktiseres eller håndheves. I dette punktet gis det en overordnet gjennomgang av relevante sentrale konstitusjonelle og folkerettslige rammer og krav. Fremstillingen er ikke ment å være uttømmende.

3.2 Derogasjon

Ved lov kan Stortinget gi regjeringen adgang til å gi utfyllende og ofte mer detaljerte regler i form av forskrifter, men regjeringen kan ikke gå lenger enn det fullmaktene fra lovgiver gir grunnlag for. Ved generelle fullmaktshjemler kan imidlertid regjeringen bli gitt adgang til å gi forskrift om utfylling og supplering som går utover det handlingsrommet som ellers følger av loven, selv om det ikke nødvendigvis er tale om å gi forskrift i motstrid med lov. Fullmaktsbestemmelser som også gir adgang til å gi forskrifter som kan fravike lovbestemmelser, utgjør såkalte derogasjonsfullmakter. Det skilles gjerne mellom såkalt svak derogasjon, som innebærer at kun loven derogasjonsbestemmelsen inngår i, kan fravikes, og såkalt sterk derogasjon, som innebærer at også andre lover kan fravikes.

Derogasjon foreligger altså bare når det gis kompetanse til å gi regler med et innhold som strider mot regler med høyere rang. Derogasjon krever klar hjemmel, men er ikke uvanlig i lovverket. Som regel er derogasjon da begrenset til konkrete fravikelser fra bestemmelser gitt ved lov som ikke nødvendigvis utfordrer det grunnleggende maktfordelingsprinsippet. Derogasjon står altså ikke i seg selv i et spenningsforhold til demokratisk legitimitet. Dette kan imidlertid bli utfordret dersom det gis svært vide og generelle fullmakter til å fravike gjeldende lover, eller det er få eller uklare materielle og prosessuelle vilkår knyttet til derogasjonen.

I denne sammenhengen viser departementet også til Stortingets vedtak 601 (2024–2025) og til at statsministeren, etter anmodning fra Stortinget, i brev til Stortinget 14. september 2026 har gitt regjeringens innspill til Stortingets vurderinger av ulike modeller for demokratisk og parlamentarisk kontroll med regjeringens bruk av ekstraordinære fullmakter i krisesituasjoner. I brevet fremheves det et prinsipielt skille mellom nødrettsfullmakter, hvor regjeringen i særlige situasjoner kan tre inn i Stortingets sted, og ordinære fullmaktshjemler som bygger på en myndighets- og ansvarsfordeling fastsatt av Stortinget på forhånd. Forslagene til fullmaktshjemler i punktene 4 til 6 er forslag om ordinære fullmaktshjemler som gir en avgrenset adgang til å gi forskrifter som fraviker gjeldende lov ved høye ankomster av asylsøkere. Regjeringen legger til grunn at de ordinære mekanismene for parlamentarisk kontroll gjelder for denne typen fullmakter. Det vises blant annet til Stortingets adgang til å innhente informasjon og stille spørsmål til regjeringen, gi anmodningsvedtak og endre eller oppheve fullmaktshjemler. Regjeringen

fremhever videre betydningen av at fullmakter som kan benyttes i krisesituasjoner, er tydelig avgrenset og innrammet gjennom klare vilkår, formål og rammer for myndighetsutøvelsen, og at det bør utvises varsomhet med å etablere særlige kontrollmekanismer for ordinære fullmakter som kan skape uklarhet om rolle- og ansvarsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen.

3.3 Saker av viktighet skal behandles av Kongen i statsråd

Grunnlovens krav om statsrådsbehandling innebærer at fullmakter departementet har i henhold til sektorregelverket, må vike når det handler om «saker av viktighet». Vedtak i slike saker må først behandles av Kongen i statsråd. Myndighet som er lagt til Kongen, kan normalt delegeres fra Kongen i statsråd til et underordnet forvaltningsorgan, for eksempel et departement. Uavhengig av lovens angivelse av kompetent myndighet til å treffe beslutninger, følger det av Grunnloven § 28 at «saker av viktighet» skal besluttet av Kongen i statsråd. Selv om det er hjemmel i lov for å innføre et gitt tiltak i en ekstraordinær situasjon, og beslutningsmyndigheten i utgangspunktet ligger til et departement eller underordnet organ, innebærer altså Grunnloven § 28 at det likevel kan være behov for at beslutningen treffes av Kongen i statsråd. Bestemmelsen skal sikre at hele regjeringen står bak viktige avgjørelser. Statsrådsbehandling vil i større grad også medføre at Stortinget kan føre kontroll med viktige forvaltningsavgjørelser.

Kravet om statsrådsbehandling vil for regjeringen innebære en avgrensning av kompetansen til å delegere beslutningsmyndighet til underordnede organer, for eksempel et departement eller et direktorat, og slik sett også et inngrep i regjeringens adgang til selv å organisere sitt arbeid.

Som uttalt i Rt. 1992 side 141 er det antatt at regjeringen selv i betydelig grad må kunne avgjøre hvorvidt en sak er av slik viktighet at statsrådsbehandling er nødvendig. Videre følger det av Rt. 1952 side 932 at vurderingen av om en sak er av viktighet må sees i lys av regjeringens andre gjøremål.

Kravet i Grunnloven § 28 om at viktige saker skal behandles i statsråd vil uansett være styrende for hvilke beslutninger som likevel skal løftes til statsråd. Om en sak er en «sak av viktighet», vil bero på en konkret, skjønnsmessig vurdering. Departementet legger til grunn at vurderingen av om en sak er «av viktighet» vil måtte sees i lys av situasjonen og hvilke andre gjøremål regjeringen har i den aktuelle situasjonen. Generelt vil det være relevant å blant annet se hen til om saken innebærer inngrep i privatpersoners personlige eller økonomiske sfære, om saken har nasjonale eller lokale virkninger, sakens omfang, hvor store de økonomiske konsekvensene er, og om saken er prinsipiell eller politisk omdiskutert. Det må legges til grunn at terskelen for at en sak skal være «av viktighet» er høy, og at regjeringen har et betydelig skjønnssrom i vurderingen. I sikkerhetspolitiske kriser eller krig vil vurderingen av hva som anses som en sak «av viktighet», kunne bli vurdert annerledes enn i fredstid.

3.4 Lovkravet

Kravet om at enkelte inngrep krever hjemmel i lov, det såkalte lovkravet, er et direkte utslag av det såkalte legalitetsprinsippet, og det kommer til uttrykk i Grunnloven § 113, hvor det fremgår at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. Videre heter det i Grunnloven § 96 første ledd at «[i]ngen kan dømmes uten etter lov (...)». Tilsvarende krav om hjemmel i lov for inngripende myndighetstiltak følger av menneskerettighetskonvensjonene. Lovkravet etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) står her sentralt. EMK artikkel 7 nr. 1 gir uttrykk for lovkravet på strafferettens område. På forvaltningsrettslige områder er lovkravet regulert i ulike rettighetsbestemmelser, som et av flere grunnvilkår for å kunne foreta begrensninger i rettighetene, for eksempel at inngrep i privat- og familieliv må være i samsvar med loven, se EMK artikkel 8 nr. 2. Lovkravet følger etter dette dels av Grunnloven og dels av menneskerettighetskonvensjoner som Norge har sluttet seg til, og som er gjort til norsk lov.

Lovkravet stiller krav til forankring i lov gitt av Stortinget, og til lovgrunnlagets klarhet. Også forskrifter vil i enkelte sammenhenger imidlertid kunne oppfylle lovkravet og klarhetskravet. Dette forutsetter at inngrepet har tilstrekkelig hjemmel i forskrift, og at forskriften har tilstrekkelig hjemmel i lov. Lovkravet stiller krav til den språklige utformingen av både hjemmelsloven og forskrifter for at den enkelte skal ha mulighet til å forutse sin rettsstilling. Når det gjelder straff, enkelte andre inngrep fra myndighetene og fravikelse fra annen lovgivning, er det klare utgangspunktet at dette må ha forankring i formell lov vedtatt av Stortinget.

3.5 Grunnloven, menneskerettighetene og Norges folkerettslige forpliktelser

3.5.1 Overordnede rettslige rammer

Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser setter overordnede rammer som innebærer både materielle og prosessuelle skranker, og sikrer at eventuelle midlertidige tilpasninger skjer innenfor rettsstatlige prinsipper. De inkorporerte menneskerettskonvensjonene, sammen med flyktningkonvensjonen, gir et rettighetsvern som også gjelder utlendinger som oppholder seg i Norge, og som må ligge til grunn ved utforming av beredskapshjemler.

3.5.2 Grunnloven

Grunnloven regulerer ikke adgangen til asyl eller innvandring, men inneholder et omfattende rettighetsvern som gjelder for alle innenfor norsk jurisdiksjon. Særlig sentral er § 93 andre ledd, som inneholder et absolutt forbud mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, og dermed også mot retur til områder der en person har en reell risiko for slik behandling. Bestemmelsen har paralleller i EMK

artikkel 3 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 7 og danner en grunnleggende skranke for alle former for retur.

En annen sentral bestemmelse er § 49 andre ledd, som grunnlovfester prinsippet om det kommunale selvstyre. I innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité understrekes det at bestemmelsen i Grunnloven § 49 andre ledd ikke er ment å skulle være noen «skranke for den funksjons- og oppgavefordeling innen offentlig forvaltning som Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig», se Innst. 182 S (2015 – 2016) side 7.

En rekke øvrige bestemmelser i Grunnloven kapittel E er relevante ved vurderingen av midlertidige tiltak. Dette gjelder blant annet lovkravet (§ 113), diskrimineringsforbudet (§ 98), retten til en rettferdig rettergang (§ 95), forbudet mot tilbakevirkende lover (§ 97), retten til privat- og familieliv (§ 102), barns særskilte rettigheter (§ 104), bevegelsesfriheten (§ 106) og retten til utdanning (§ 109). Grunnlovens rettighetsbestemmelser skal tolkes i lys av de internasjonale konvensjonene, slik Høyesterett har lagt til grunn, og setter klare rammer for hvilke midlertidige tilpasninger som kan gjennomføres også i ekstraordinære situasjoner.

3.5.3 Menneskerettsloven og inkorporerte konvensjoner

Seks menneskerettskonvensjoner er gjennom menneskerettsloven gjort til norsk lov og gitt forrang ved motstrid. Dette er EMK, SP, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), barnekonvensjonen, kvinnekongresskonvensjonen og konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Disse konvensjonene fastsetter både prosessuelle og materielle rettigheter som må ivaretas ved utforming av tiltak rettet mot personer som oppholder seg i Norge.

EMK har en særstilling gjennom at praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er bindende. Artikkel 3 etablerer et absolutt forbud mot tortur og annen umenneskelig behandling og innebærer også et returforbud i slike situasjoner. Konvensjonen inneholder i tillegg en rekke rettigheter som kan berøres av midlertidige tiltak, blant annet retten til frihet og sikkerhet, rettferdig rettergang, respekt for privat- og familieliv, ytrings- og religionsfrihet, retten til et effektivt rettsmiddel og retten til utdanning. Forbudet mot kollektiv utvisning følger av fjerde tilleggsprotokoll artikkel 4. EMK artikkel 14 forbyr diskriminering i forbindelse med utøvelsen av konvensjonsrettigheter.

SP inneholder et selvstendig, generelt forbud mot diskriminering i artikkel 26 og en rekke sivile og politiske rettigheter som er relevante for vurdering av tiltak som påvirker individets rettsstilling, herunder retten til frihet og sikkerhet, bevegelsesfrihet, privatliv, familieliv og rett til domstolsprøving.

ØSK etablerer sentrale sosiale og økonomiske rettigheter, blant annet retten til helse, sosial trygghet, tilfredsstillende levestandard og utdanning. Rettighetene gjelder alle innenfor statens jurisdiksjon, og diskrimineringsforbudet i artikkel 2 nr. 2 kommer til anvendelse dersom tiltak påvirker tilgangen til slike tjenester.

FNs barnekonvensjon gjelder for alle barn innenfor norsk jurisdiksjon og inneholder rettigheter både av sivil og sosial karakter. Artikkel 22 krever at staten treffer egnede tiltak for å sikre barn på flukt nødvendig beskyttelse og hjelp. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle beslutninger som berører barn, jf. artikkel 3. Konvensjonens generelle prinsipper om ikke-diskriminering, barnets rett til liv og utvikling og rett til å bli hørt skal også innarbeides ved utforming av regelverk som påvirker barn indirekte.

Barnekonvensjonen artikkel 22 (1) pålegger partene å gi flyktningbarn nødvendig vern og humanitær hjelp i samsvar med rettighetene i barnekonvensjonen og andre internasjonale menneskerettighets- og humanitære dokumenter. For øvrig skal alle barn få den sosiale hjelpen og den økonomiske støtten de har krav på etter landets lover, jf. artikkel 26. I medhold av artikkel 27 har barn rett til en tilstrekkelig levestandard («en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige og sosiale utvikling»). Det er i utgangspunktet foreldrene eller andre som har ansvar for barnet, som har det grunnleggende ansvaret for å sikre de livsvilkårene som er nødvendig for barnets utvikling. Staten har plikt til å støtte de foresatte ved utøvelsen av dette ansvaret.

Barnekonvensjonen artikkel 20 slår fast at et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten. I samsvar med nasjonal lovgivning skal statene sikre alternativ omsorg. Slik omsorg kan om nødvendig være plassering i institusjon egnet for omsorg for barn. Når mulige løsninger overveies, skal det blant annet tas tilbørlig hensyn til behov for kontinuitet.

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 fastslår at prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Det innebærer en rettslig plikt til å tillegge barnets beste den nødvendige vekt, både ved gjennomføringen av andre rettigheter og ved skjønnsutøvelsen av lovbestemmelser som berører barn.

3.5.4 Flyktningkonvensjonen

Flyktningkonvensjonen 1951, med tilleggsprotokoll fra 1967, utgjør det sentrale internasjonale rammeverket for beskyttelse av flyktninger. Den gir rett til å søke beskyttelse og slår fast prinsippet om non-refoulement i artikkel 33. Dette innebærer at en person ikke kan returneres til et område der vedkommende risikerer forfølgelse, og prinsippet gjelder også mot indirekte retur til tredjeland. Konvensjonen åpner for ordninger med midlertidig kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjoner, og slike ordninger er akseptert av UNHCR under forutsetning av at flyktningkonvensjonens vern ikke undergraves. Konvensjonen fastsetter også enkelte rettigheter for personer som har fått beskyttelse, som tilgang til arbeid, utdanning og rettssystemet, i stor grad overlappende med øvrige menneskerettskonvensjoner.

3.5.5 Diskrimineringsvern

Diskrimineringsvernet følger av Grunnloven § 98, SP artikkel 26, EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2 og barnekonvensjonen artikkel 2. Vernet omfatter både direkte og indirekte

forskjellsbehandling. Forskjellsbehandling er bare lovlig dersom den forfølger et legitimt formål, er nødvendig og forholdsmessig. Oppholdsstatus kan være et relevant diskrimineringsgrunnlag, og både EMD og Lovavdelingen har lagt til grunn at dette kan omfattes av begrepet «annen status». EMD krever normalt «very weighty reasons» for å akseptere forskjellsbehandling basert på nasjonalitet. Forskjellsbehandling kan være lovlig dersom den er saklig begrunnet og ikke går lenger enn nødvendig.

3.5.6 Privatliv, familie og sosiale rettigheter

EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 pålegger statene å respektere privatliv og familieliv. Dette innebærer blant annet retten til fysisk integritet, og at regelverket sikrer beboere i asylmottak retten til å være i fred når det gjelder private forhold. Etter ØSK artikkel 9 skal retten til sosial trygghet gjelde for «enhver». Det følger av artikkel 11 at enhver skal ha rett til en tilfredsstillende levestandard, som blant annet omfatter mat, klær og bolig. Artikkel 9 sett sammen med artikkel 11 skal dermed sikre «enhver» – også personer uten lovlig opphold – et minimum av nødvendige basisgoder. Artikkel 12 pålegger konvensjonspartene å anerkjenne retten for enhver til å ha den høyest oppnåelige helsestandard både i fysisk og psykisk henseende, noe som blant annet omfatter trygg legebehandling og pleie under sykdom.

3.5.7 Rett til utdanning

Det følger av Grunnloven § 109 at barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Barns rett til utdanning følger også av folkerettslige forpliktelser, blant annet av barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1. Her fremgår det blant annet at «partene anerkjenner barnets rett til utdanning, og med sikte på å oppnå denne rett gradvis og på grunnlag av like muligheter skal de særlig [...] gjøre grunnutdanningen obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle».

Konvensjonen definerer ikke utdanning, men barnekomiteen har lagt til grunn at grunnutdanningen bør være på minimum ni år. Barnekonvensjonen forplikter dermed Norge til å gi grunnskoleopplæring til alle barn som oppholder seg her.

Det er ikke regulert uttrykkelig i barnekonvensjonen fra hvilket tidspunkt retten til opplæring skal tre inn. Heller ikke andre rettskilder sier noe konkret om hvor raskt retten til opplæring må tre inn etter ankomst til landet for å være i tråd med barnekonvensjonen.

Lovavdelingen i Justisdepartementet avga 24. november 2010 en tolkningsuttalelse om forholdet mellom opplæringsloven og barnekonvensjonen (JDLOV-2010-8029).

Uttalelsen dreide seg om hvorvidt barnekonvensjonen gir barn i alderen 16 til 18 år som søker oppholdstillatelse i Norge, en rett til videregående opplæring. Lovavdelingen kom etter en samlet vurdering og under tvil til at videregående opplæring må anses som en grunnleggende velferdsytelse i Norge, som må tilkomme alle barn som oppholder seg her over en viss tid. Selv om forslaget i dette høringsnotatet i hovedsak dreier seg om grunnskoleopplæring for barn under 16 år, anses en del av uttalelsen om forholdet mellom opplæringsloven og barnekonvensjonen å være relevant også her.

Lovavdelingen drøftet ikke spørsmålet om fra hvilket tidspunkt retten til opplæring må inntre for å være i samsvar med barnekonvensjonen, men viste til at Søvig i «Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett» (2009) s. 131, i tråd med den daværende opplæringsloven § 2-1 andre ledd, antydte at retten bør inntre når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder, og at det ikke antas å stride mot barnekonvensjonen å kreve en minste sannsynlig oppholdstid når det er tale om opplæring som forutsetter at barnet oppholder seg her en viss tid. Barnekonvensjonen stiller heller ingen eksplisitte krav til hva opplæringen skal inneholde, men artikkel 2 gir imidlertid barn rett til å få oppfylt rettighetene i konvensjonen uten urimelig eller usaklig forskjellsbehandling. Dette vil blant annet gjelde for oppfyllelse av retten til opplæring.

4 Forslag til endringer i integreringsloven

4.1 Bakgrunn og gjeldende rett

4.1.1 Innledning

Integreringsloven regulerer flere ordninger for nyankomne innvandrere, blant annet opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Loven fastsetter både rettigheter og plikter for personer som omfattes av loven, og lovpålagte oppgaver for kommuner og fylkeskommuner. Lovens formål er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige, og loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en stabil tilknytning til arbeidslivet, samt legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv.

Integreringsloven inneholder ikke permanente beredskapsregler som gir kommuner eller fylkeskommuner adgang til å fravike sine lovpålagte plikter etter loven i særskilte situasjoner, eller permanente forskriftshjemler som åpner for å fastsette midlertidige unntak i særskilte situasjoner. Ved høye ankomster av asylsøkere er kommuner og fylkeskommuner i utgangspunktet forpliktet til å gi det samme kvalifiseringstilbudet til alle som er omfattet av integreringsloven.

Som følge av de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina ble det innført midlertidige regler i integreringsloven kapittel 6 A for personer som har fått oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Reglene gir økt fleksibilitet ved gjennomføringen av kvalifiseringstiltak i en situasjon med høye ankomster.

Erfaringene fra de siste årene har vist behovet for å være forberedt på situasjoner med høye ankomster som medfører betydelige kapasitetsutfordringer for kommuner og fylkeskommuner. For å legge til rette for håndtering også av fremtidige ankomstsituasjoner foreslår departementet i punkt 4.2 å innføre en permanent beredskapshjemmel i integreringsloven.

4.1.2 Opplæring i mottak og kompetansekartlegging før bosetting

Asylsøkere over 18 år som bor i mottak, har etter integreringsloven § 5 plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Plikten gjelder ikke dersom asylsøkeren bor på et ankomstsenter eller i et transittmottak. Det følger av integreringsforskriften §§ 1 og 2 at plikten gjelder 175 timer opplæring i norsk og 25 timer opplæring i samfunnskunnskap. Kommunen skal sørge for opplæringen.

Personer som får innvilget oppholdstillatelse, er ikke lenger asylsøkere og inngår ikke lenger i målgruppen for opplæringen i mottak. Mange vil imidlertid starte den ordinære opplæringen i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven kapittel 6 i mottak. Dette gjelder ikke personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, ettersom det følger av integreringsloven § 26 andre ledd tredje punktum at rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap først inntreffer ved bosetting for denne gruppen.

Etter integreringsloven § 6 første ledd skal vertskommuner for mottak kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse som gjør at de vil være i målgruppen for introduksjonsprogram etter bosetting. Dette gjelder også for personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, ettersom de omfattes av målgruppen for introduksjonsprogram når de blir bosatt.

Den enkelte har etter § 6 tredje ledd rett og plikt til å gjennomføre en kartlegging, som skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om arbeid eller utdanning og bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Kartleggingen skal minst omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har.

4.1.3 Introduksjonsprogram

Innvandrere mellom 18 og 55 år har etter integreringsloven § 8 første ledd rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram dersom de har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 9 første ledd, for eksempel oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven § 28 eller midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene og har bodd i en kommune med en slik oppholdstillatelse i mindre enn to år når vedtaket om program fattes. Kommunen kan også tilby introduksjonsprogram til flere, blant annet innvandrere over 55 år og innvandrere som er bosatt uten avtale med kommunen.

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogrammet så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting. Samtidig skal det etter § 15 utarbeides en integreringsplan, og deltakeren skal etter § 16 signere en integreringserklæring.

Nordiske borgere og utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, omfattes ikke av målgruppen for introduksjonsprogrammet, jf. § 8 fjerde ledd. Oppholdstillatelser som innvilges på grunn av arbeid eller studier, gir heller ikke adgang til å delta i introduksjonsprogrammet.

Personer i målgruppen for introduksjonsprogrammet har etter integreringsloven §§ 10 og 11 rett og plikt til å gjennomføre henholdsvis kompetansekartlegging og karriereveiledning etter bosetting. For kompetansekartlegging gjelder dette ikke hvis personen har gjennomført kartleggingen i mottak før bosetting etter § 6.

Kompetansekartleggingen skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov, og den skal minst omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har. Karriereveiledningen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om arbeid og utdanning, og at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Kommunen skal sørge for kompetansekartleggingen, mens fylkeskommunen skal sørge for karriereveiledningen.

Det følger av integreringsloven §§ 13 andre ledd og 14 andre ledd at kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet. Hvilket sluttmaal som settes for den enkelte, får betydning for varigheten av programmet. Avhengig av sluttmaal og deltakerens utdanning, er programmets ordinære varighet mellom ett og fem år. Den korteste programtiden på inntil ett år er for de som minimum har utdanning på videregående nivå fra før. For deltakere under 25 år som ikke har utdanning fra videregående nivå eller høyere, og har som sluttmaal å fullføre hele eller deler av videregående opplæring, skal programmet forlenges hvis det kan bidra til at deltakeren oppnår sluttmalet sitt. Programmet kan forlenges med inntil ett år.

Den lengste programtiden er forbeholdt deltakere som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, og som har som sluttmaal å fullføre videregående opplæring eller fag- og yrkesopplæring. Programmet for deltakere som har sluttmaal om fullført videregående opplæring, skal vare i fire år og kan forlenges med inntil ett år. Programmet for deltakere som har som sluttmaal å fullføre fag- og yrkesopplæring, skal vare i inntil fem år.

Med minimum utdanning på videregående nivå fra før menes en utdanning som tilfredsstiller utdanningskravet etter GSU-listen, som gir en oversikt over hvilke videregående utdanninger fra land utenfor Norden som gir generell studiekompetanse, med angivelse av tilleggskrav i norsk og engelsk der det er aktuelt. Deltakeren kan være omfattet av definisjonen uten å tilfredsstille språkkravet som følger av GSU-listen. For deltakere fra en del land kreves det ett års høyere utdanning i tillegg til videregående opplæring for å tilfredsstille utdanningskravet i GSU-listen.

Introduksjonsprogrammet avsluttes ved oppnådd sluttmaal eller den fastsatte varigheten med tillegg av godkjent permisjon utløper, jf. § 18 a andre ledd. Det følger av andre ledd andre punktum at kommunen i samarbeid med andre aktører bør legge til rette for at deltakere som ikke oppnår sluttmalet innenfor programtiden, unngår avbrudd i kvalifiseringen.

Integreringsloven § 14 a regulerer minstekrav til innholdet i introduksjonsprogrammet. Programmet skal minst inneholde opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Deltakere som har barn under 18 år, skal delta på kurs i foreldreveiledning. Innholdet for øvrig skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmalet.

Deltakere i introduksjonsprogram har rett til introduksjonsstønad etter integreringsloven kapittel 5.

4.1.4 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en del av det obligatoriske innholdet i introduksjonsprogrammet. Samtidig er opplæringen en egen ordning med en videre målgruppe. Innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 27, har etter § 26 første ledd rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS og deres familiemedlemmer har kun plikt til å delta i opplæringen.

Retten og plikten til opplæring inntreffer som hovedregel når oppholdstillatelsen innvilges, eller ved ankomst til Norge for personer som har fått innvilget oppholdstillatelsen før innreise, jf. integreringsloven § 26 andre ledd første punktum. Med «ankomst til Norge» menes tidspunktet personen registrerer seg hos politiet.

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som inngår i målgruppen, jf. § 30 første ledd. Det kreves ikke at kommunen selv tilbyr opplæringen. Kommunen kan også sørge for opplæringen gjennom for eksempel samarbeid med andre kommuner eller ved å bruke godkjente tilbydere av opplæring. Fylkeskommunen skal sørge for opplæringen til personer som omfattes av målgruppen og som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid, jf. § 30 andre ledd.

Tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gis så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir fremsatt, jf. § 30 tredje ledd første punktum. Fylkeskommunens ansvar inntreffer ved oppstart i videregående opplæring, jf. § 30 tredje ledd andre punktum.

Det følger av § 31 første ledd at deltakere i opplæring i norsk skal oppnå et minimumsnivå i norsk, og at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltageren oppnår minimumsnivået. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål. Veiledende minimumsnivåer i norsk for ulike grupper deltakere er fastsatt i integreringsforskriften § 28.

Retten og plikten til opplæring i norsk gjelder til deltakeren har oppnådd minimumsnivået, men likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon, jf. integreringsloven § 32. Deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, har ikke rett eller plikt i mer enn 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon. Plikten til opplæring for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS og deres familiemedlemmer gjelder til deltakeren har nådd et minimumsnivå i norsk etter § 31 eller til gjennomførte 225 timer norskopplæring.

Integreringsloven regulerer et kompetansekrav for lærere. Den som skal undervise i norsk etter integreringsloven, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse, jf. integreringsloven § 39 første ledd. Kravet er presisert i integreringsforskriften § 67, der det følger av første ledd at den som skal undervise i norsk i kommunen, etter bokstav a må oppfylle kravene for tilsetting i undervisningsstilling i kapittel 14 i forskrift til

opplæringsloven, og etter bokstav b skal ha 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. Etter forskriften § 67 andre ledd gjelder ikke kravene for midlertidig tilsatte eller tilsatte på vilkår etter § 68. Videre har de som var tilsatt i en undervisningsstilling før 2021, dispensasjon frem til 2029 fra kravet om 30 studiepoeng i norsk som andrespråk.

Etter integreringsloven § 37 første ledd første punktum har deltakere som er omfattet av § 26 første ledd, plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Etter § 37 første ledd andre punktum gjelderplikten ikke deltagere som har fritak etter § 29, og etter § 37 tredje ledd kan det søkes om fritak. Kommunen skal etter § 37 fjerde ledd sørge for at deltagere som har plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, får gjennomført prøvene.

Den avsluttende prøven i samfunnskunnskap skal gjennomføres innen ett år fra datoen deltageren har fått tilbud om oppstart av opplæringen, med tillegg av godkjent permisjon, jf. § 33 første ledd tredje punktum. Etter § 33 andre ledd gjelder ikke dette når fylkeskommunen har ansvaret for opplæring i samfunnskunnskap etter § 30 andre ledd.

4.1.5 Midlertidig regelverk

Det midlertidige kapitlet i lovens kapittel 6A med regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 trådte i kraft 15. juni 2022. Kapitlet inneholder også en forskriftshjemmel som åpner for å fastsette ytterligere midlertidige tilpasninger i integreringstiltak, både for personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 og øvrige personer som omfattes av ordningene i integreringsloven, i gitte tilfeller. Det er gitt midlertidige forskriftsendringer i integreringsforskriften, herunder kapittel 8A om midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 mv.

De øvrige reglene i integreringsloven og integreringsforskriften gjelder så lenge annet ikke følger av de midlertidige bestemmelsene.

Før bosetting er det gjort unntak fra plikten til å delta i opplæring i mottak og til å gjennomføre kompetansekartlegging for fordrevne fra Ukraina, jf. integreringsloven §§ 37 a og 37 b første ledd. Det gjøres likevel en forenklet kartlegging av kompetanseopplysninger, hvor det innhentes opplysninger om språkkompetanse, utdanning, arbeidserfaring og førerkort. Denne kartleggingen er ikke lovregulert.

Etter bosetting har personer med midlertidig kollektiv beskyttelse rett, men ikke plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning, jf. § 37 b andre ledd første punktum og § 37 b tredje ledd første punktum. Personer som deltar i introduksjonsprogram etter § 37 c, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartleggingen, jf. § 37 b andre ledd andre punktum. Det er gjort unntak fra bestemmelsen om at det i karriereveiledningen bør gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltaker, jf. § 37 b tredje ledd andre punktum.

Introduksjonsprogram for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse er regulert i § 37 c. Fra 1. januar 2026 gjelder de ordinære reglene om introduksjonsprogram for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, med unntak av at opplæring i

samfunnskunnskap fortsatt ikke skal være obligatorisk innhold i introduksjonsprogrammet.

Samtlige midlertidige regler om introduksjonsprogram i integreringsforskriften, §§ 43b, 43d, 43e, 43f, 43j ble opphevet fra 1. januar 2026, mens § 43h ble erstattet av en ny regel som fastsetter at personer som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse ikke får nye rettigheter eller plikter ved overgang til andre oppholdstillatelser, men har rett til å fullføre påbegynt introduksjonsprogram og norskopplæringen som de er i gang med.

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse mellom 18 og 67 år har rett, men ikke plikt til å delta i opplæring i norsk. De har ikke rett eller plikt til å delta i opplæring i samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 37 d første ledd. Retten til opplæring i norsk gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet. Deltakere i opplæringen bør oppnå et minimumsnivå i norsk. De har ikke plikt til å avlegge prøver i norsk, jf. integreringsloven § 37 d andre ledd andre punktum, men har rett til en gratis prøve.

Integreringsloven § 37 e er en forskriftshjemmel som gir departementet hjemmel i en situasjon med høye ankomster av asylsøkere, til å gi midlertidig forskrift for å tilpasse integreringstiltak til personer som er omfattet av loven, når dette er nødvendig av hensyn til kapasiteten i kommuner og fylkeskommuner. Det er listet opp hvilke temaer det kan gis forskrift om, og det fremgår at forskrifter kan fravike bestemmelsene som er nevnt. Videre er § 37 andre ledd en forskriftshjemmel for departementet til å gi midlertidig forskrift for å tilpasse integreringstiltak for personer som har hatt oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 ved overgang til status som asylsøkere.

Integreringsloven § 37 f er også en forskriftshjemmel. Bestemmelsen gir hjemmel for departementet til å gi midlertidig forskrift om innhenting og utlevering av kompetanseopplysninger, uten hinder av taushetsplikt, fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) registre for å legge til rette for at personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse kan sysselsettes i det statlige, kommunale eller fylkeskommunale tjenestetilbudet.

4.2 Departementets vurderinger og forslag

4.2.1 Forslag til endringer i integreringsloven

Departementet foreslår en ny permanent forskriftshjemmel i integreringsloven § 45 som gir Kongen i statsråd adgang til å gi midlertidig forskrift når det er nødvendig som følge av en situasjon med høye ankomster av asylsøkere til Norge.

Dagens regler i integreringsloven er utformet for en normalsituasjon, der kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelig kapasitet til å oppfylle lovens krav innen fastsatte frister og med et nærmere definert innhold. Erfaringene fra håndteringen av de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina viser at høye ankomster kan medføre betydelige kapasitetsutfordringer for både kommuner og fylkeskommuner, som ikke lar seg håndtere innenfor de ordinære rammene i loven.

På denne bakgrunn vurderer departementet at det er behov for en permanent beredskapshjemmel i integreringsloven som gir adgang til å fastsette midlertidige forskrifter ved fremtidige høye ankomster av asylsøkere. I slike situasjoner kan det oppstå et misforhold mellom lovfestede rettigheter og plikter på den ene siden, og kommunenes og fylkeskommunenes faktiske gjennomføringsevne på den andre.

Formålet med forslaget til § 45 er å gi et handlingsrom for midlertidige tilpasninger når det er nødvendig som følge av vesentlige kapasitetsutfordringer ved høye ankomster av asylsøkere. Hjemmelen skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan tilpasse tjenestetilbudet til kapasiteten, samtidig som den kan bidra til større grad av likebehandling på tvers av landet i slike situasjoner. Departementet vurderer at en permanent beredskapshjemmel vil gi nødvendig forutsigbarhet og styringsmulighet, og legge til rette for at integreringstiltak midlertidig kan tilpasses i ekstraordinære situasjoner der belastningen på tjenestene ikke kan håndteres innenfor det ordinære regelverket, samtidig som lovens overordnede formål ligger fast.

De nåværende midlertidige reglene i integreringsloven kapittel 6A utgjør et helhetlig og detaljert regelsett, med utfyllende bestemmelser i forskrift, som er utformet for en konkret ekstraordinær situasjon. Det er også fastsatt en forskriftshjemmel i § 37 e som åpner for tilpasninger i integreringstiltak for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Hjemmelen ble blant annet begrunnet med at departementet på tidspunktet for fastsettelsen ikke hadde oversikt over alle nødvendige tilpasninger og unntak som det kunne bli behov for, og at det særlig ved høye ankomster kunne oppstå behov for ytterligere tilpasninger enn det som følger av de midlertidige reglene i kapittel 6 A.

Det midlertidige regelverket er nært knyttet til forutsetningene som gjorde seg gjeldende ved ankomsten av fordrevne fra Ukraina, herunder omfanget av ankomstene, situasjonens karakter og bruken av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse. En fremtidig situasjon med et høyt antall ankomster av asylsøkere kan imidlertid ha et annet utgangspunkt, både når det gjelder sammensetningen av gruppen og hvilke rettslige rammer som vil være aktuelle. Det er videre ikke gitt at ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse vil bli benyttet i en ny situasjon. Dette tilsier at en permanent beredskapshjemmel i integreringsloven bør utformes som en generell hjemmel for å fastsette midlertidige tilpasninger i forskrift, uavhengig av om ordningen med kollektiv beskyttelse tas i bruk eller det ordinære asylregelverket benyttes. En slik løsning gir nødvendig fleksibilitet til å håndtere ulike fremtidige beredskapssituasjoner, reduserer behovet for nye situasjonsspesifikke regelsett i loven og muliggjør rask iverksettelse av tilpasninger ved behov.

Hjemmelen skal bare benyttes i situasjoner som kan karakteriseres som ekstraordinære, der høye eller raske ankomster kan medføre vesentlige kapasitetsutfordringer i kommuner eller fylkeskommuner. Departementet vurderer at det ikke er hensiktsmessig å knytte utløsningen av hjemmelen til faste terskler eller tallfestede kriterier, ettersom konsekvensene av et gitt ankomstnivå vil avhenge av hvilke tiltak som må gjennomføres og av sammensetningen av gruppen som ankommer, herunder behovet for oppfølging og

tilrettelegging. Samtidig forutsettes det at vilkåret forstås strengt, slik at bestemmelsen ikke benyttes ved ordinære svingninger i ankomsttall.

Departementet foreslår at hjemmelen skal omfatte regler som gjelder tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, introduksjonsstønad, prøver i norsk og samfunnskunnskap samt behandling av personopplysninger.

Departementet anser det som nødvendig at forskrifter gitt etter § 45 kan fravike rettigheter og plikter som følger av loven. Uten en slik adgang vil hjemmelen i praksis ha begrenset effekt i situasjoner der kapasiteten er vesentlig overskredet. Samtidig vurderer departementet at rammene som foreslås, gir tilstrekkelige skranker mot uforholdsmessige inngrep.

Det kan blant annet bli aktuelt å gi forskrift om unntak fra plikt til å delta i opplæring i mottak og unntak fra rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting i en situasjon der ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse tas i bruk, både for å legge til rette for rask bosetting og for å ivareta hensynet til kapasiteten i vertskommunene. Det kan også bli aktuelt å gi forskrift om introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, for å lempe på enkelte minstekrav etter integreringsloven og sikre nødvendig fleksibilitet i situasjoner hvor det er vesentlig press på kapasiteten i kommunene og fylkeskommunene på grunn av et høyt antall ankomster av asylsøkere.

Forskrifter fastsatt etter hjemmelen skal bare gjelde så lenge den ekstraordinære situasjonen tilsier det, og skal oppheves eller justeres når kapasitetsutfordringene ikke lenger er til stede. Departementet har videre vurdert om beslutning om bruk av forskriftshjemmelen bør treffes av Kongen i statsråd eller av departementet.

Departementet mener beslutningen bør ligge til Kongen i statsråd, blant annet fordi forskrifter som fraviker de ordinære reglene kan innebære forskjellsbehandling og mulig være inngripende overfor enkeltpersoners rettigheter og plikter. Se nærmere om vurderingen av når en beslutning bør ligge til Kongen i statsråd i punkt 3.3.

Departementet foreslår at forskrifter fastsatt med hjemmel i § 45 skal være midlertidige og kunne gjelde i inntil ett år etter ikrafttredelse. Ved behov kan forskriften forlenges med ett år av gangen, forutsatt at vilkårene for bruk av hjemmelen fortsatt er oppfylt.

Videre understreker departementet at forskriftsbestemmelser fastsatt etter hjemmelen må være nødvendige og forholdsmessige i den konkrete situasjonen. Det innebærer blant annet at inngrep i den enkeltes rettsstilling ikke skal gå lenger enn det situasjonen krever, at lovens formål om deltagelse, kvalifisering og overgang til arbeid eller utdanning fortsatt skal ligge til grunn, og at kommunens ansvar for at opplæring og tjenester som ytes etter integreringsloven skal være forsvarlige, fortsatt ligger fast.

Departementet foreslår også å innføre en forskriftshjemmel som åpner for at Kongen i statsråd kan gi midlertidig forskrift om integreringstiltak for personer som har hatt oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 (kollektiv beskyttelse) og som går over til å ha status som asylsøkere. Se forslag til § 45 tredje ledd. Dersom ordningen med kollektiv beskyttelse igjen tas i bruk i en situasjon med svært høye ankomster av asylsøkere, kan det

når ordningen opphører oppstå en situasjon hvor et stort antall personer går fra å ha kollektiv beskyttelse til å ha status som asylsøker i løpet av kort tid. I et slikt tilfelle vil det kunne være behov for å tilpasse integreringstiltak for gruppen. Denne situasjonen er i dag ikke regulert i integreringsloven. Hvilke tilpasninger det blir behov for vil kunne avhenge av den konkrete situasjonen. Departementet vurderer derfor at det hensiktsmessig med en forskriftshjemmel fremfor regulering i det ordinære regelverket for disse tilfellene.

4.2.2 Ny midlertidig forskrift med regler for personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse

De midlertidige reglene i integreringsloven kapittel 6 A som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, er videreført til 1. juli 2028, jf. lov 12. juni 2026 nr. 22. Dersom forslaget til permanente beredskapshjemmel blir vedtatt og innført før de midlertidige reglene utløper, bør kapittel 6 A i integreringsloven oppheves, og reglene som fortsatt anses som nødvendige, videreføres i integreringsforskriften med hjemmel i ny § 45, se forslag i punkt 9. Forslaget medfører ingen realitetsendringer, med unntak av at forskriftshjemmelen i § 37 f om behandling av kompetanseopplysninger oppheves. Bestemmelsen har ikke vært benyttet, og departementet vurderer ikke at det er behov for å videreføre den.

4.3 Forholdet til grunnloven og menneskerettighetene

Departementets forslag til ny forskriftshjemmel innebærer at det i ekstraordinære situasjoner kan fastsettes bestemmelser som medfører at enkelte grupper omfattes av andre regler enn det som ellers følger av integreringsloven, og at integreringstiltakene kan gis et mindre omfattende innhold enn i en normalsituasjon. Dette innebærer en forskjellsbehandling sammenlignet med de ordinære reglene i loven.

I situasjoner der vilkårene for å ta i bruk forskriftshjemmelen er oppfylt, vurderer departementet at slik forskjellsbehandling vil kunne ha et legitimt formål og være saklig begrunnet i hensynet til å sikre et handlingsrom for midlertidige tilpasninger når det er nødvendig som følge av vesentlige kapasitetsutfordringer ved høye ankomster av asylsøkere. Departementet legger til grunn at forskjellsbehandlingen i slike tilfeller vil være nødvendig og forholdsmessig, og dermed ikke utgjøre diskriminering i strid med forbudene i Grunnloven og de internasjonale konvensjonene omtalt i punkt 3.5.

Departementet vurderer videre at vilkårene for bruk av forskriftshjemmelen oppstiller tilstrekkelige rettslige skranker for å sikre at forskrifter fastsatt i medhold av bestemmelsen ikke strider mot diskrimineringsforbudet. Det vises særlig til at forskrifter skal være tidsavgrensede, at tiltakene må være nødvendige og forholdsmessige i den konkrete situasjonen, og at forskrifter bare skal gjelde så lenge den ekstraordinære situasjonen tilsier det. Forskriftene skal videre oppheves eller justeres når kapasitetsutfordringene ikke lenger er til stede.

Før forskrifter fastsettes i medhold av bestemmelsen, må det foretas en konkret vurdering av om den aktuelle forskriften har et legitimt formål og er saklig begrunnet i lys av den konkrete situasjonen.

5 Forslag til endringer i opplæringsloven og barnehageloven

5.1 Bakgrunn og gjeldende rett

5.1.1 Innledning

Opplæringsloven og barnehageloven har i dag ikke beredskapshjemler som en ordinær del av regelverket som gir muligheter for kommunene til å fravike lovkrav i bestemte situasjoner. De høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina har økt presset på kommunene om å tilby opplæring og barnehageplass i tråd med reglene i opplæringsloven og barnehageloven. Våren 2022 ble det innført midlertidige endringer i opplæringsloven og barnehageloven. Reglene gir kommunene økt handlingsrom, og skal bidra til å gjøre det enklere for kommunene å håndtere og planlegge for en situasjon med høye ankomster. De midlertidige reglene er videreført tre ganger, og senest foreslått videreført til 1. juli 2028, jf. Prop. 51 L (2025-2026).

Erfaringene fra de siste årene har vist at det er et behov for å være forberedt på store og uventede ankomster av personer med behov for beskyttelse i Norge. Selv om reglene i varierende grad har vært tatt i bruk, vurderte Proba i følgeevalueringen av de midlertidige reglene at reglene i opplæringsloven og barnehageloven har vist seg som effektive og hensiktsmessige justeringer i regelverket for å øke kommunenes bosettingskapasitet. For å legge til rette for å håndtere også eventuelle fremtidige store ankomster av asylsøkere, foreslår departementet å innføre permanente beredskapshjemler.

Forslagene til beredskapshjemler i henholdsvis opplæringsloven og barnehageloven følger av høringsnotatet punkt 5.2.1 til 5.2.3. Punkt 5.2.4 inneholder forslag til hvordan hjemlene bør innrettes og vilkår for å ta hjemlene i bruk.

5.1.2 Opplæringsloven

Alle barn i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller seks år, og til de har fullført det tiende skoleåret, jf. opplæringsloven §§ 2-1 og 2-2. Retten til grunnskoleopplæring gjelder uavhengig av det enkelte barnets oppholdsstatus og bosettingsstatus. Det er kommunen som har ansvaret for å tilby grunnskoleopplæring til alle barn som oppholder seg i kommunen, også i mottak. Retten til grunnskoleopplæring skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen én måned.

Retten til videregående opplæring for ungdom er regulert i opplæringsloven § 5-1. I motsetning til grunnskoleopplæringen, har ungdom ingen plikt til å delta i eller gjennomføre videregående opplæring. Med den nye opplæringsloven som trådte i kraft 1.

august 2024, har ungdom etter søknad rett til videregående opplæring frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, inntil det året en fyller 24 år. De som da ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, har rett til videregående opplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 18-3. Det er et vilkår for rett til videregående opplæring at en har lovlig opphold i Norge, jf. opplæringsloven § 5-9. Det er en begrensning i denne retten ved at retten til videregående opplæring for de som oppholder seg lovlig i landet og som venter på behandling av søknaden om oppholdstillatelse, gjelder ut det skoleåret som begynner det året de fyller 18 år. Inntak til videregående opplæring er nærmere regulert i opplæringsforskriften kapittel 4.

Elever i grunnskolen og i videregående opplæring med et annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring til de kan norsk godt nok til å følge den ordinære opplæringen, jf. §§ 3-6 og 6-5. Særskilt språkopplæring skal alltid omfatte forsterket opplæring i norsk. Dersom det er nødvendig, skal det også omfatte morsmålsopplæring eller tospråklig opplæring i fag. Kommunen kan fatte vedtak om at eleven skal få opplæringen i morsmål på en annen skole enn den eleven går på til vanlig.

Kommunen kan gi nyankomne elever som har fått vedtak om særskilt språkopplæring, hele eller deler av opplæringen i egne grupper eller klasser eller på egne skoler (innføringsopplæring), jf. opplæringsloven §§ 3-7 og 6-6. Slik opplæring krever samtykke fra eleven eller elevens foreldre, og kan gis for ett år av gangen, inntil totalt to år.

Statsforvalteren er klageinstans for en rekke enkeltvedtak etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 29-1. Statsforvalteren fører også tilsyn med kommunene og fylkeskommunene, jf. § 29-2.

5.1.3 Barnehageloven

Barnehageloven § 16 gir barn rett til barnehageplass i den kommunen der det er bosatt. Nyankomne barn har etter søknad rett til barnehageplass først når opphold er innvilget og familien er bosatt i en kommune.

Plikten til å søke om godkjenning som barnehage følger av barnehageloven § 6. Fra august 2026 trådte nye regler om styring og finansiering av barnehagesektoren i kraft. Etter barnehageloven § 14 kan kommunen godkjenne søknader om etablering av private barnehager og søknader om endringer i etableringsgodkjenningen. Kommunen kan ved etableringsgodkjenningen stille vilkår som har saklig sammenheng med godkjenningen, og som ikke er uforholdsmessig tyngende for barnehagen. Det kan ikke settes vilkår om tidsavgrenset godkjenning. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak om etableringsgodkjenning.

Etter barnehageloven § 14 a avgjør kommunen søknaden om godkjenning av barnehagedriften og endringer av driften ved godkjente barnehager etter en vurdering av barnehagens egnethet ut fra formål og innhold, jf. §§ 1, 1 a og 2. Kravet gjelder både for private og kommunale barnehager.

Private barnehager med etableringsgodkjenning etter § 14 har rett til tilskudd, jf. barnehageloven § 19. Kommunen skal gi tilskudd til private barnehager som har rett til

tilskudd og som har driftsgodkjenning etter § 14 a. Retten til driftstilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd følger av §§ 19 a til 19 c.

Statsforvalteren er klageinstans for enkeltvedtak etter barnehageloven, jf. barnehageloven § 12. Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med tilhørende forskrifter, med unntak av loven kapittel V, jf. § 53. Statsforvalteren fører tilsyn med kommunens og fylkeskommunens forpliktelser etter loven, jf. § 54.

5.1.4 Midlertidige regler i opplæringsloven og barnehageloven

Etter opplæringsloven § 2-1 andre ledd andre punktum er retten til et fullverdig opplæringstilbud midlertidig utvidet fra én til tre måneder. Det er også innført en forskriftshjemmel som åpner for ytterligere utvidelse av fristen dersom det er nødvendig fordi det kommer svært mange fordrevne barn fra Ukraina. Retten til grunnskoleopplæring skal likevel oppfylles så raskt som mulig, og kommunen må gi det tilbudet den klarer inntil et fullverdig opplæringstilbud er på plass, jf. Prop. 107 L (2021-2022).

Det er også innført midlertidige unntak fra kravet til samtykke for at kommunen og fylkeskommunen kan gi opplæring til nyankomne elever gjennom et særskilt organisert tilbud (innføringsopplæring), jf. opplæringsloven §§ 3-7 og 6-6.

I barnehageloven er det innført tre midlertidige forskriftshjemler. I barnehageloven § 14 b er det innført to forskriftshjemler som åpner for å gi regler om at kommunene kan gi barnehager en tidsbegrenset godkjenning. Den ene forskriftshjemmelen åpner også for at det kan gis unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt for barnehager som er midlertidig godkjent.

I barnehageloven § 19 er det innført en forskriftshjemmel som åpner for å gi regler om at kommunen kan gi tidsavgrenset tilskudd til barnehager som er midlertidig godkjent.

Med hjemmel i disse reglene er det gitt forskrift 27. juni 2023 nr. 1136 om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig tilskudd for enklere bosetting av fordrevne fra Ukraina og flyktninger.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

5.2.1 Utvidet frist til å gi barn i grunnskolen et fullverdig opplæringstilbud

Departementet foreslår å innføre en permanent beredskapshjemmel som åpner for at Kongen i statsråd kan gi midlertidig forskrift om å forlenge fristen på én måned for å oppfylle retten til opplæring, dersom det er nødvendig i en situasjon med høye ankomster av asylsøkere til Norge.

Det er viktig at barn som kommer til Norge, raskt får et godt opplæringstilbud. Dette både av hensyn til det enkelte barnet og for å sikre god integrering. Retten til grunnskoleopplæring gjelder dersom barnet trolig skal være i Norge i mer enn tre måneder, jf. opplæringsloven § 2-1. Retten skal som hovedregel oppfylles så raskt som mulig. Den absolutte fristen for kommunene til å gi et fullverdig opplæringstilbud er etter

det ordinære regelverket på én måned fra barnet har kommet til landet. Kravet om at retten skal oppfylles så raskt som mulig innebærer likevel at kommunen umiddelbart må gi den opplæringen den klarer, inntil et fullverdig tilbud er på plass. Den absolutte fristen på én måned ble innført for å gi kommunene handlingsrom i perioder der det kommer flere asylsøkere, jf. Prop. 79 L (2016 – 2017) punkt 3.5.3.

Den absolutte fristen på én måned er ikke tilpasset en situasjon hvor det på kort tid kommer et stort antall barn i opplæringspliktig alder til Norge. I slike situasjoner kan det være krevende for kommunene å gi et fullverdig opplæringstilbud innen fristen. Departementet mener det i utgangspunktet ikke er realistisk å forvente at kommunene skal kunne stille med et fullverdig opplæringstilbud innen én måned uavhengig av hvor mange barn som kommer til kommunen. Fristen for å gi et fullverdig opplæringstilbud til nyankomne barn har vært midlertidig utvidet fra én til tre måneder siden våren 2022 som følge av de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina. Det har også vært innført en midlertidig forskriftshjemmel med mulighet for å utvide fristen ytterligere ved et ekstraordinært høyt antall ankomster. Basert på følgeevalueringen fra Proba og ulike spørringer som er gjennomført i perioden de midlertidige reglene har vært innført, vurderer departementet at slik fristutvidelse er hensiktsmessig i perioder hvor kommunene skal gi et opplæringstilbud til mange nyankomne barn.

Departementet mener det bør innføres en permanent hjemmel i opplæringsloven som åpner for at det kan gis forskriftsregler om fristutvidelse i situasjoner hvor det kommer mange asylsøkere til Norge. Bestemmelsen vil fungere som en sikkerhetsventil som kan tas i bruk ved fremtidige situasjoner med høye ankomster av asylsøkere. For kommunene som i slike situasjoner kan oppleve kapasitetsutfordringer, er det hensiktsmessig med større grad av fleksibilitet i regelverket som kan tilpasses den aktuelle situasjonen. En permanent hjemmel i slike tilfeller vil også kunne bidra til større grad av forutsigbarhet for kommunene og for barn i opplæringspliktig alder som har rettigheter etter opplæringsloven.

Dersom forskriftshjemmelen tas i bruk, må den aktuelle fristutvidelsen være i tråd med barnekonvensjonen. Da departementet foreslo å innføre dagens ordinære frist på én måned, vurderte departementet at dette ville være i tråd med barnekonvensjonen. Departementet uttalte følgende om handlingsrommet i Prop. 79 L (2016 – 2017) punkt 3.5.6:

Barnekonvensjonen seier ikkje noko eksplisitt om når retten til opplæring skal ta til å gjelde for barn som kjem til landet. Heller ikkje andre rettskjelder seier noko konkret om kor raskt etter innreise i landet retten til opplæring må byrje å gjelde for å vere i tråd med barnekonvensjonen. Det avgjerande etter barnekonvensjonen er om alle barn i landet har rett til opplæring, og at det ikkje blir gjort skilnad på barn på eit usakleg eller urimeleg grunnlag når denne retten skal oppfyllast.

Departementet vil understreke at ved en eventuell bruk av beredskapshjemmelen vil fortsatt alle barn som kommer til landet ha rett til opplæring så raskt som mulig. Dette gjelder uavhengig av oppholdsstatus. For barn av asylsøkere som kommer til landet er det viktig å få på plass et fullverdig opplæringstilbud raskt. Dette både av integreringshensyn

og hensynet til barnets beste. Departementet foreslår derfor heller ikke at det med beredskapshjemmelen skal være adgang til å midlertidig endre på kravet om at kommunene må oppfylle retten til opplæring så raskt som mulig, jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd andre punktum. I en eventuell beredskapssituasjon må derfor kommunene likevel gi det tilbudet de klarer inntil et fullverdig opplæringstilbud er på plass.

I en situasjon med et høyt antall ankomster av asylsøkere til Norge hvor presset på kommunene øker betraktelig, vil det etter departementets vurdering kunne være saklige grunner til at kommunene bruker noe lenger tid på å gi alle som kommer et fullverdig opplæringstilbud. Ulike praktiske utfordringer som å skaffe personell og lokaler, og behov for planlegging etter at personellet er på plass, kan gjøre at det varierer hvor lang tid det tar å få på plass et fullverdig opplæringstilbud for alle barna. Kommunene vil dermed kunne tilpasse opplæringstilbudet ut fra hvor utfordringene er størst. Dersom kommunen f.eks. ikke har tilstrekkelig personell til å oppfylle kravet til forholdstall mellom elever og lærere i en kort periode, kan kommunen i perioden for fristutvidelsen gjøre unntak fra disse reglene. Det vil kunne variere mellom kommunene hvor behovene for unntak er størst.

Etter departementets vurdering innebærer forslaget om en beredskapshjemmel som åpner for fristutvidelse ikke usaklig forskjellsbehandling, at noen vil bli hindret i å få opplæring, eller at opplæringstilbudet blir redusert. Beredskapshjemmelen vil etter forslaget være permanent, men eventuell bruk av hjemmelen vil knytte seg til situasjoner av midlertidig karakter. Eventuelle forskriftsregler om fristutvidelse vil måtte vurderes ut fra den konkrete situasjonen og i hvilken grad slike regler vil være nødvendige og forholdsmessige i den konkrete situasjonen. Ved innføringen av de midlertidige reglene som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina, ble en fristutvidelse fra én til tre måneder vurdert å være i tråd med barnekonvensjonen. Se nærmere omtale av vurderingen i Prop. 107 L (2021–2022) punkt 9.5.1.2.

I lys av at beredskapshjemmelen skal ta kunne ta høyde for ulike situasjoner med høye ankomster av asylsøkere, foreslår departementet ikke å lovfeste en absolutt grense for hvor lang fristutvidelse som kan gis i forskrift. Det vil måtte bero på en konkret vurdering av behovet i den aktuelle situasjonen om fristen f.eks. skal utvides til to eller tre måneder. En eventuell forskriftsfesting av utvidelse av fristen må være i tråd med barnekonvensjonen. Dette må vurderes i den aktuelle situasjonen hvor det blir aktuelt å ta forskriftshjemmelen i bruk. Departementet foreslår i punkt 5.2.5 en midlertidig forskrift til den permanente beredskapshjemmelen hvor dagens lovregler som er tilpasset situasjonen med ankomster av fordrevne fra Ukraina, videreføres i forskrift.

Se nærmere om de konkrete vilkårene for å ta hjemlene i bruk i punkt 5.2.4. Lovforslaget følger av punkt 8.

5.2.2 Unntak fra samtykkekrav for at nyankomne elever kan få innføringsopplæring i egne grupper eller klasser

Departementet foreslår å innføre en permanent forskriftshjemmel i opplæringsloven som åpner for at det kan gjøres unntak fra kravet til samtykke for at nyankomne elever i grunnskolen og i videregående opplæring skal gå i innføringsopplæring.

Opplæringsloven §§ 3-7 og 6-6 åpner i dag for at kommunene og fylkeskommunene kan organisere hele eller deler av opplæringen for nyankomne personer med vedtak om særskilt språkopplæring i egne grupper eller klasser eller på egne skoler. Det kan fattes vedtak om innføringsopplæring for ett år om gangen, inntil totalt to år. Eleven må etter to år over i en ordinær klasse. Slik innføringsopplæring kan kun gis dersom eleven eller foreldrene samtykker til det. Dersom eleven eller foreldrene ikke samtykker vil eleven følge ordinær opplæring.

Kravet til samtykke har siden våren 2022 vært midlertidig fjernet som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina. Formålet var å gi kommunen og fylkeskommunen økt fleksibilitet ved høye ankomster av fordrevne. Departementet vurderer at innføringsopplæring i egne klasser eller grupper er godt egnet for å sikre at asylsøkere kommer raskt i gang med grunnleggende norskopplæring og opplæring i andre sentrale fag. En forutsetning for vedtak om innføringsopplæring er at eleven har bodd kort tid i Norge og har fått vedtak om særskilt språkopplæring. Hensynet til barnets beste kan ofte tilsi at det er hensiktsmessig at elevene først får lære seg tilstrekkelig norsk, før overgang til ordinære klasser. Det gir også kommunene nødvendig fleksibilitet i organiseringen av opplæringstilbudet. Det vil særlig kunne være ressurskrevende for kommunen dersom det kommer mange barn og unge samtidig og som skal gis opplæring i ulike klasser. Elevene vil uansett ha behov for forsterket opplæring i norsk og vil kunne ha utfordringer med å følge ordinær undervisning. Når elevene går i innføringsopplæring er det også i større grad muligheter for å gjøre tilpasninger, som unntak fra læreplanverket.

Hvorvidt det skal fattes vedtak om innføringsopplæring for en elev vil fortsatt innebære at kommunen og fylkeskommunen må gjøre en individuell vurdering av om slik opplæring er til elevens beste, også i en situasjon med store eller raske økninger i ankomster av barn og unge i opplæringspliktig alder.

Se nærmere om de konkrete vilkårene for å ta hjemlene i bruk i punkt 5.2.4. Lovforslaget følger av punkt 8.

5.2.3 Godkjenning av midlertidige barnehager

Departementet foreslår å innføre permanente forskriftshjemler i barnehageloven som åpner for at Kongen i statsråd i en situasjon med høye ankomster av asylsøkere til Norge, kan gi midlertidige forskrifter om tidsavgrenset godkjenning av barnehager med tilhørende tilskudd, og unntak fra kravene til organisering som selvstendig rettssubjekt for barnehager som er midlertidig godkjent.

De midlertidige reglene i barnehageloven som ble innført som følge av ankomster fra Ukraina har gitt kommunene økt handlingsrom for å raskt kunne etablere flere barnehager

og barnehageplasser. Etter departementets vurdering har reglene vært treffsikre og hensiktsmessige justeringer i en situasjon med et økt antall ankomster av asylsøkere til Norge.

Departementet foreslår at forskriftshjemlene innføres som permanente beredskapshjemler, tilpasset ulike situasjoner med høye ankomster av asylsøkere. Etter de ordinære reglene i barnehageloven er det ikke anledning til å godkjenne barnehager med tidsbegrensning. Dette innebærer at kommunen vil være forpliktet til å utbetale tilskudd så lenge barnehagen er i drift. Departementet mener det er hensiktsmessig at kommunene i en situasjon hvor det skal bosettes mange flyktninger og antallet barn under opplæringspliktig alder med rett til barnehageplass øker, har rom til å opprette midlertidige tilbud for å raskt kunne øke antallet plasser og sikre at retten til barnehageplass blir oppfylt. Økt fleksibilitet i barnehagetilbudet kan også bidra til å øke bosettingsevnen til kommunene. Antallet plasser kan tas ned igjen når den midlertidige situasjonen opphører.

Departementet vil understreke at ved en eventuell midlertidig godkjenning av barnehager vil fortsatt de øvrige ordinære reglene i barnehageloven gjelde for disse barnehagene. Barnehagene må derfor oppfylle kravene til kvalitet på lik linje som barnehager som er godkjent etter ordinære regler, og en åpning for tidsavgrenset godkjenning vil ikke medføre noen svekkelse av barnehagetilbudet til nyankomne barn. Etter departementets vurdering er det til barnets beste å få et barnehagetilbud raskt, noe forskriftshjemlene vil kunne legge til rette for.

Forslagene til beredskapshjemler innebærer at det kan gis forskrift om midlertidig godkjenning av barnehager med tilhørende tilskudd. Det åpnes også for at det kan gis regler om unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt i barnehageloven § 7 a for barnehager som er midlertidig godkjent. Det kan bl.a. være aktuelt å gi forskriftsregler som gir barnehager som til vanlig er unntatt kravet om å være et selvstendig rettssubjekt på grunn av antallet barn i barnehagen, også kan være unntatt dette kravet ved en midlertidig økning av antallet barnehageplasser. Det er i dag gitt forskriftsregler om dette i midlertidig forskrift om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig tilskudd for enklere bosetting av fordrevne fra Ukraina og flyktninger.

Se nærmere om de konkrete vilkårene for å ta hjemlene i bruk i punkt 5.2.4. Lovforslaget følger av punkt 8.

5.2.4 Vilkår som må være oppfylt for at forskriftshjemlene kan tas i bruk

Beredskapshjemlene i opplæringsloven og barnehageloven skal bare benyttes i situasjoner som er av ekstraordinær karakter. Departementet foreslår at adgangen til å gi forskrift som nevnt i punktene over skal knyttes til et vilkår om høye ankomster av asylsøkere. Dette innebærer at forskriftshjemlene ikke skal kunne tas i bruk ved ordinære svingninger i ankomstsituasjonen. Det må foreligge noe mer ekstraordinært, som f.eks. en situasjon tilsvarende ankomstene av fordrevne som ble utløst av krigen i Ukraina. Forslaget skal ta høyde for ulike scenarioer. Departementet foreslår derfor ikke å konkretisere vilkåret om antallet ankomster ytterligere. Antallet ankomster vil ha betydning for hvilke tiltak som

vil være nødvendige. Det kan også ha betydning hvilket oppholdsgrunnlag gruppen av asylsøkere eventuelt gis. Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse innebærer for eksempel at asylsøkere bosettes raskt, mens individuell behandling av asylsøknader vil gi lenger oppholdstid i asylmottak. Beredskapshjemlene skal likevel være uavhengig av type oppholdsstatus. Det skal være en høy terskel for å ta forskriftshjemlene i bruk.

Departementet foreslår at myndigheten til å gi forskrift skal ligge til Kongen i statsråd. Dette fordi bruk av forskriftshjemlene vil innebære at det for en midlertidig periode gjøres unntak fra ordinære regler for organisering av opplærings- og barnehagetilbudet. Forslagets karakter tilsier at beslutningen bør ligge til Kongen i statsråd, fremfor departementet. Se nærmere om vurderingen av når en beslutning bør ligge til Kongen i statsråd i høringsnotatet punkt 3.3.

I alle forskriftshjemlene foreslås det et krav om nødvendighet for å ta hjemlene i bruk. Vurderingen innebærer at det i den aktuelle situasjonen må gjøres en vurdering av behovet for å ta hjemlene i bruk, opp mot den aktuelle situasjonen. Dette innebærer også at de tiltakene som eventuelt settes i verk må være forholdsmessige og egnet til å avhjelpe konsekvensene den aktuelle situasjonen kan gi. Det er derfor også en forutsetning at den aktuelle situasjonen kan medføre vesentlige kapasitetsutfordringer for kommunene. Dette gjelder både utfordringer med å gi alle som kommer et fullverdig opplæringstilbud umiddelbart etter ankomst, og utfordringer med å gi alle barn med rett til barnehageplass et tilbud om plass. Siden retten til barnehageplass først inntreffer når barnet og familien er innvilget oppholdstillatelse og er varig bosatt i en kommune, vil eventuelle kapasitetsutfordringer i barnehagene kunne oppstå på et senere tidspunkt enn i skolene. Hva som er nødvendig vil også avhenge av antallet ankomster av asylsøkere og hvor rask økningen er.

Departementet foreslår at forskriftene kan gjelde i inntil ett år, med mulighet for at forskriftene kan fornyes i inntil ett år av gangen. Forslaget er ment å sikre at det gjøres løpende vurderinger av behovet for å benytte beredskapshjemlene. Samtidig vil tidsbegrensingen på ett år ivareta behovet for kontinuitet og forutsigbarhet i tilbudet for kommunene og nyankomne barn og deres familier.

5.2.5 Ny midlertidig forskrift om opplæring i en situasjon med høye ankomster av asylsøkere

De midlertidige lovreglene som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina, er videreført til 1. juli 2028, jf. lov 12. juni 2026 nr. 22. Det er dermed vurdert at det er behov for at reglene forlenges til dette tidspunktet. Dersom de permanente beredskapshjemlene blir vedtatt og innført før de midlertidige reglene utløper, innebærer det nye permanente systemet at reglene bør flyttes fra lov til forskrift. Departementet foreslår derfor at reglene om utvidelse av fristen fra én til tre måneder for kommunene til å gi et fullverdig opplæringstilbud og unntak fra kravet til samtykke for at elever kan gå i innføringsopplæring, flyttes til forskrift.

Departementet foreslår at de nevnte reglene videreføres i en ny forskrift til opplæringsloven, forutsatt at det vedtas nye permanente beredskapshjemler i lov. Forslaget medfører ingen realitetsendringer. Se forslaget i høringsnotatet punkt 9.

Til barnehageloven er det i dag en midlertidig forskrift om midlertidig godkjenning av barnehager mv. Departementet foreslår at denne eventuelt videreføres med ny hjemmel i de permanente beredskapshjemlene i barnehageloven § 14 b. Dette vil heller ikke medføre realitetsendringer.

6 Forslag til endringer i plan- og bygningsloven og husleieloven

6.1 Bakgrunn og gjeldende rett

6.1.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (pbl.) regulerer adgangen til å bestemme gjennom arealplaner på ulike nivåer hvilke formål grunnen i ulike områder kan brukes til, behandlingen av forslag til slike planer og behandlingen av søknader om å få gjennomføre konkrete tiltak. Det følger av § 1-6 andre ledd at tiltak som omfattes av loven, bare kan gjennomføres dersom de ikke er i strid med loven eller tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Dette gjelder også hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt etter §§ 20-5 og 20-6. Etter §§ 19-1 til 19-3 kan det dispenseres fra de fleste kravene som følger av eller i medhold av loven, men vilkårene for dette er nokså strenge, og dispensasjon krever en konkret vurdering. Det var derfor ikke noe reelt alternativ å basere seg på dispensasjonsadgangen for å kunne gjennomføre de nødvendige tilpasningene i forbindelse med ankomsten av fordrevne fra Ukraina.

Det følger av pbl. § 20-1 hvilke tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene i lov, og etter § 20-2 er disse tiltakene i utgangspunktet søknadspliktige. Slike tiltak skal etter § 20-3 i utgangspunktet utføres av noen som har ansvarsrett etter kapittel 23. § 20-4 oppstiller unntak fra dette og regulerer hvilke tiltak som kan utføres av tiltakshaveren, mens § 20-5 oppstiller unntak fra selve søknadsplikten for enkelte mindre tiltak. Etter §§ 20-6 til 20-8 faller også enkelte grupper mer særegne tiltak utenfor søknadsplikten.

Ved lov 10. juni 2022 nr. 15 ble det innført en midlertidig beredskapshjemmel med mulige unntak fra loven i en ny pbl. § 20-9 med tilknyttede saksbehandlingsregler i § 20-10. De midlertidige reglene er senere videreført en rekke ganger, senest i juni 2026. Etter første ledd åpnes det for unntak fra loven når det er «nødvendig som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina». Etter skriftlig anmodning fra en offentlig myndighet eller fra private tilbydere innen barnehage, skole eller bolig, kan kommunen da gjøre unntak fra søknadsplikten, og § 1-6 andre ledd gjelder ikke i slike tilfeller. Unntak kan gjøres for oppføring av nye, varige bygninger, tidsbestemte bruksendringer og plassering av midlertidige bygninger som skulle brukes til innkvartering av asylsøkere og andre Utlendingsdirektoratet gir botilbud til,

omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, barnehage, skole eller bolig.

Myndigheten ligger til kommunen, og det er ikke åpnet for at andre kan fatte slike vedtak om unntak. Loven gir ikke noe rettskrav på unntak, men overlater dette til kommunens skjønn. På vanlig måte må eventuelle avslag oppfylle vanlige forvaltningsrettslige krav, blant annet når det gjelder årsaken til eventuelle avslag. Det kan for eksempel ikke legges vekt på utenforliggende hensyn, som at eiendommer vil kunne tape verdi dersom det gjøres unntak. Manglende behov for unntak i den aktuelle kommunen eller lite egnede grunnforhold for det aktuelle tiltaket kan derimot være relevante momenter.

Etter andre ledd kan det ikke gjøres unntak etter første ledd hvis det oppstår fare for liv og helse for brukerne, fare for skade på miljø eller kulturminner, tap av naturmangfold eller dyrket eller dyrkbar jord, eller gjennomføringen av en arealplan vanskeliggjøres. Andre ledd fastsetter også enkelte ytterligere restriksjoner på adgangen til varig oppføring etter første ledd av bygg som skal brukes til boliger.

Det følger av tredje ledd at ved tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger skal det fremgå av vedtaket hvor lenge unntaket gjelder. Slike unntak kan gjelde for inntil to år, og de kan ikke forlenges.

Etter fjerde ledd kan departementet gi midlertidig forskrift om krav til innhold i og behandling av anmodninger om unntak, nabovarsling, tiltakshavers ansvar, tekniske krav til tiltaket, ansvar og ferdigstilling. Slik forskrift er gitt gjennom midlertidig forskrift 8. juni 2022 nr. 991 om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina, som blant annet fastsetter i § 2 hvilke opplysninger som skal gis i forbindelse med anmodninger om unntak fra de vanlige reglene i pbl., og i § 4 hvilke paragrafer i pbl og i byggteknisk forskrift som ikke gjelder i saker om tidsbestemt eller midlertidig bruksendring når det er vedtatt å gjøre unntak. Det følger av § 7 at forskriften oppheves 1. juli 2028. Denne datoen har blitt endret en rekke ganger, senest i juni 2026, og når den nye utløpsdatoen nærmer seg, vil det bli vurdert om det fremdeles er behov for å videreføre forskriften.

Pbl. § 20-10 inneholder regler om saksbehandlingen ved bruk av § 20-9. Første ledd oppstiller særlige og kortere tidsfrister enn i vanlige byggesaker for behandling av søknader etter § 20-9, og fjerde ledd inneholder lignende særlige og korte frister for behandling av klagesaker som gjelder slike tiltak. Etter andre ledd skal anmodninger om unntak som gjelder oppføring av boliger til varig bruk, legges fram for statlige eller regionale myndigheter som tiltaket berører ansvarsområdet til. Fristene etter første ledd løper i den tiden saken er til uttalelse, og de statlige og regionale myndighetene må uttale seg eller fatte vedtak innen fem virkedager fra de mottar saken. Det følger av tredje ledd at ved avslag på anmodninger om unntak skal kommunen samtidig orientere om andre alternative eiendommer eller egnede bygninger som kan tas i bruk, dersom kommunen kjenner til noen slike.

6.1.2 Husleieloven

Husleieloven regulerer avtaler om utleie av husrom mot vederlag. Dette omfatter også utleie av fritidsbygg til boligformål, jf. § 1-1 fjerde og femte ledd. Kapittel 9 inneholder regler om varigheten av leieforhold, og etter § 9-3 første ledd første punktum kan det i utgangspunktet ikke inngås tidsbestemte leieavtaler for boliger for kortere tid enn tre år. Etter andre punktum kan minstetiden likevel settes til ett år når avtalen gjelder en lofts- eller sokkelleilighet i en enebolig eller en bolig i en tomannsbolig, og utleieren bor i samme hus. Etter tredje punktum gjelder ikke første og andre punktum dersom husrommet skal brukes som bolig av utleieren selv eller noen som hører til husstanden, eller utleieren har en annen saklig grunn for tidsavgrensningen. Andre ledd fastsetter noen ytterligere vilkår for å kunne gjøre gjeldende unntakene i første ledd tredje punktum. Det samme gjelder der kommunene disponerer boliger som de leier ut til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Det følger av husleieloven § 11-1 sjette ledd første punktum, jf. første ledd, at i forbindelse med utleie av offentlig disponerte boliger som skal brukes av vanskeligstilte på boligmarkedet, eller utleie av andre boliger forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet etter offentlige vedtak, kan det inngås tidsbestemt leieavtale for kortere tid enn tre år uten hinder av § 9-3. Det må likevel foreligge «særlige grunner» for å kunne gjøre dette. En slik «særlig grunn» kan være bosetting av flyktninger, men i slike tilfeller bør det da være «grunn til å tro at en mer egnet bolig vil bli ledig etter utløpet av perioden», jf. Ot.prp. nr. 74 (2007 – 2008) side 51.

Etter § 11 sjette ledd andre punktum kan det ikke inngås mer enn én tidsbestemt avtale om kortere leietid for samme bolig mellom de samme partene, men etter tredje punktum kan dette likevel gjøres dersom det foreligger «tungtveiende grunner». Dette er en snever unntaksregel.

Et nytt unntak fra hovedregelen i § 9-3 første ledd første punktum ble i 2023 innført gjennom § 9-3 a. Bestemmelsen i denne paragrafen åpner for at det kan inngås tidsbestemt leieavtale med minstetid på ned til ett år for bygninger hvor det er gitt unntak for tidsbestemt bruksendring fra fritidsbolig til bolig etter plan- og bygningsloven § 20-9. Unntaksbestemmelsen gjelder kun ved utleie av det som i utgangspunktet er fritidsboliger, ikke utleie av vanlige leieboliger. Den åpner således ikke for utleie av egen bolig til bruk for fordrevne, mens fritidsboligen tas i bruk som midlertidig bolig for utleieren selv. Også denne paragrafen er videreført flere ganger, senest i juni 2026.

6.2 Departementets vurderinger og forslag

6.2.1 Ulike mulige innretninger for permanente beredskapshjemler

Dagens hjemler i pbl. §§ 20-9 og 20-10 er rettet utelukkende mot høye ankomster av fordrevne fra krigen i Ukraina. En permanent beredskapshjemmel vil trolig også være mest aktuell å bruke i tilknytning til Ukraina-krigen, iallfall på kort sikt, men departementet ser det ikke aktuelt å innføre noen permanent hjemmel utelukkende knyttet

til denne krigen. En ny hjemmel bør derfor gjelde ved høye ankomster av asylsøkere generelt.

Dagens hjemler inneholder detaljerte vilkår i lovteksten selv for henholdsvis å kunne gjøre unntak fra loven ellers og for behandlingen av slike saker. Forskriftshjemmelen i § 20-9 fjerde ledd er begrenset til å kunne gi forskrift om «krav til innhold i og behandling av anmodninger om unntak, nabovarsling, tiltakshavers ansvar, tekniske krav til tiltaket, ansvar og ferdigstillelse». Et grunnleggende spørsmål er da om en permanent hjemmel skal settes opp på samme måte, eller i større grad utformes med kun hovedtrekkene i lovteksten supplert med forskriftshjemler. Departementet ser her for seg tre hovedalternativer og ønsker tilbakemeldinger fra høringsinstansene på hvilket alternativ som vurderes som det beste. For ordens skyld presiserer departementet at siden det ikke vurderes som aktuelt å innføre permanente beredskapshjemler rettet utelukkende mot situasjonen for fordrevne fra Ukraina, omtales ikke et slikt alternativ nærmere her.

Et første alternativ er å opprettholde dagens bestemmelser i hovedsak som i dag, men å gjøre dem generelt rettet mot tilfeller av store ankomster av fordrevne personer, ikke spesifikt som en følge av Ukraina-krigen.

Et annet alternativ er å erstatte dagens detaljerte regler i loven med overordnede og generelle utgangspunkter, mens det fastsettes forskriftshjemler som åpner for å gi de utfyllende og detaljerte reglene.

Et tredje alternativ er en kombinasjon av de andre, hvor for eksempel loven fastsetter kravene til situasjonen som åpner for unntak fra de vanlige reglene, mens det for eksempel fastsettes forskriftshjemler for å fastsette avvikende saksbehandlingsregler og hvilke typer byggverk unntakene skal gjelde for.

Et annet grunnleggende spørsmål er hvem som skal kunne bestemme at det skal gjøres unntak fra søknadsplikten. Dette er i dag kommunen, men det kan tenkes gode grunner til at også statlige myndigheter skal kunne ha slik myndighet, enten det skal gjelde generelt, i bestemte situasjoner eller som en siste løsning dersom ikke noe annet kommer på plass.

Også forskriftsmyndighet kan tenkes lagt både til statlige organer og til kommunene. Departementet ser det imidlertid ikke som en aktuell løsning at det skal legges forskriftsmyndighet til kommunene på dette området. Dette handler om regulering i kriselignende situasjoner, og det er da helt sentralt at reglene er felles og forutsigbare. Ulike kommunale regler ville bryte med dette og skape forskjellige og usikre forhold. Myndigheten til å bestemme om det skal gjøres unntak i den konkrete situasjonen vil etter departementets forslag fortsatt ligge til kommunene, og deres selvbestemmelse er etter departementets oppfatning da fullt ut tilstrekkelig ivaretatt.

6.2.2 Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

Etter departements vurdering vil den beste løsningen være at dagens bestemmelser i pbl. §§ 20-9 og 20-10 i hovedsak videreføres, men gjøres generelle og ikke knyttes til krigen i Ukraina. Dagens regler har nå vært gjeldende siden 2022, og mye av det samme fulgte også av de midlertidige reglene som gjaldt under pandemien. Det har ikke oppstått behov

som har medført at reglene har blitt endret. Dette tilsier etter departementets vurdering at reglene har vært dekkende for den aktuelle situasjonen, og at de har vært praktikable. Departementet ser ut fra dette ikke behov for å foreslå nye og avvikende regler. Det er også et sentralt poeng at beredskapshjemler av dette slaget i utgangspunktet bør vedtas av Stortinget som lovgiver, noe som ivaretas gjennom en videreføring av dagens regler.

Det har heller ikke vært knyttet store problemer til forståelsen av dagens regler. Departementet har mottatt enkelte spørsmål om forståelsen av noen av bestemmelsene, og nevner at det blant annet har blitt klarlagt at unntaket i § 20-9 for tidsbestemte bruksendringer ikke omfatter større endringer i sentrale forhold ved bygninger som bærende konstruksjoner eller inngrep som kan påvirke brannsikkerheten. Mindre endringer eller reparasjoner som er nødvendige for at en bygning skal kunne brukes på forsvarlig måte, kan derimot være omfattet. Spørsmålene har ellers i stor grad handlet om hvor lenge unntak kan gjelde ved tidsbestemte bruksendringer eller plassering av midlertidige bygninger, noe som følger tydelig av loven selv. For øvrig har noen andre og mindre spørsmål vært tatt opp.

Imidlertid er det behov for å gjøre enkelte endringer, siden flere av dagens regler er utformet med direkte tilknytning til situasjonen for fordrevne fra Ukraina. I andre tilfeller kan andre behov gjøre seg sterkere gjeldende. Enkelte av bestemmelsene i § 20-10 første, andre og fjerde ledd inneholder detaljerte saksbehandlingsfrister i saker om unntak fra pbl. og påfølgende klagesaker, og disse fristene er fastsatt ut fra situasjonen med fordrevne fra Ukraina. I andre situasjoner kan det måtte fastsettes lengre eller kortere frister, alt ut fra den konkrete situasjonen. Departementet går derfor inn for at slike frister skal fastsettes i forskrift og ut fra den konkrete situasjonen.

Ut fra dette går departementet inn for at dagens formulering «personer fordrevet fra Ukraina» i pbl. § 20-9 første ledd endres til «asylsøkere». Som oftest vil krig eller annen væpnet konflikt være årsaken til høye ankomster av asylsøkere. Departementet mener likevel at bestemmelsen ikke bør knyttes til bestemte årsaker til ankomstene eller bestemte grupper av asylsøkere. Det avgjørende er om ankomstsituasjonen medfører et slikt press på kapasiteten til å skaffe boliger og innkvartering at det er nødvendig med midlertidige tilpasninger i regelverket. Hjemmelen vil etter forslaget kunne brukes ved høye ankomster av asylsøkere.

Videre går departementet inn for at det ikke skal fastsettes i lovteksten hvilke kategorier private tilbydere som skal kunne anmode om unntak fra søknadsplikten etter loven, men at det fastsettes at dette generelt skal kunne gjøres av «private tilbydere». Samtidig foreslås det å fastsette i et nytt fjerde punktum at departementet skal gi forskrift om hvilke kategorier private tilbydere dette gjelder. Heller ikke dagens første ledd tredje punktum bokstav a til d foreslås videreført. Behovet for ulike typer tiltak kan være svært forskjellig ut fra hvilke grupper som ankommer, og det er for eksempel ikke opplagt at det alltid vil kreves ekstra barnehager. Departementet foreslår derfor at bokstav a til d ikke videreføres, men at det fastsettes i tredje punktum at «boliger» og «innkvartering av personer Utlendingsdirektoratet gir botilbud til», generelt skal være aktuelle formål for bygninger som omfattes av unntaksbestemmelsene, mens det etter nytt fjerde punktum skal gis

forskrift om hvilke andre formål bygninger etter tredje ledd skal kunne brukes til i den aktuelle situasjonen.

Departementet vil etter forslaget altså ha en plikt til å fastsette forskrift om de forholdene som omfattes av fjerde punktum, menplikten inntreer først når det har oppstått en situasjon som gjør at § 20-9 skal brukes.

Når det gjelder andre ledd, har departementet vært noe i tvil om det skal videreføres at det generelt skal være til hinder for å gjøre unntak at gjennomføringen av en arealplan vanskeliggjøres. Arealplaner er av ulik karakter, og mange kan være gamle eller av andre grunner mindre aktuelle på det tidspunktet det blir aktuelt med unntak etter disse reglene. Det er heller ikke opplagt at hensynet til arealplaner generelt skal gå foran akutte behov for bruk til andre formål i forbindelse med krig og andre krisesituasjoner. Kommunene står i alle tilfeller fritt til å legge vekt på dette aspektet ved vurderingen av om det skal gjøres unntak, og de er nærmest til å vurdere hvilken vekt det skal tillegges. Siden det nå skal fastsettes en generell beredskapshjemmel, påpeker dessuten departementet at krigssituasjoner og lignende kan medføre ankomst av enda flere personer enn det som nå har kommet fra Ukraina, og på enda kortere tid. Det bør da vurderes ut fra den konkrete situasjonen om hensynet til arealplaner skal være avgjørende for unntaksspørsmålet.

På den andre siden understreker departementet at det er et grunnleggende premiss for arealforvaltningen at vedtatte arealplaner skal ligge til grunn for nye eller endrede bruksformer i de områdene som omfattes av den aktuelle planen. Konsekvensene av å åpne for at planer nærmest skal kunne settes til side gjennom et unntaksvedtak kan være store og uheldige. Dispensasjonsreglene i pbl. kapittel 19 skal ivareta behovet for å kunne gjøre unntak fra planer, og mye kan tilsi at også framtidige unntak fra planer bør bygge på dette grunnlaget.

Departementet har derfor kommet til at det fremdeles bør være generelt til hinder for å kunne gjøre unntak etter § 20-9 første ledd at gjennomføringen av en arealplan vanskeliggjøres. Det bes imidlertid om at høringsinstansene særlig vurderer og kommer med innspill til dette spørsmålet.

Departementet nevner her at det også kan tenkes et alternativ der det bare skal være til hinder for å gjøre unntak etter § 20-9 første ledd at «gjennomføringen av viktige elementer i en arealplan vanskeliggjøres». Dette vil klargjøre at det ikke skal være til hinder for unntak at det vil bli vanskelig å gjennomføre mindre eller lite vesentlige enkeltelementer i en arealplan. Slike tilfeller kan eksempel være at noen få parkeringsplasser som etter planen inngår i et større parkeringsareal, ikke kan realiseres, men parkeringsarealet likevel vil oppfylle behovet for området, eller at et helt avgrenset areal i utkanten av et avsatt industriområde ikke vil kunne brukes til det bestemte formålet. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene til dette alternative forslaget.

Når det gjelder § 20-9 tredje ledd, går departementet inn for at unntak som går ut på en tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger, i utgangspunktet fortsatt skal kunne gjelde i inntil to år, som etter dagens regler. Departementet ser

imidlertid et behov for å kunne forlenge dette. For eksempel kan væpnede konflikter løse seg på kortere tid enn det som har vist seg å gjelde for Ukraina-krigen, og dersom en konflikt ser ut til å kunne avsluttes eller gå over i en mindre alvorlig fase etter nærmere to år, kan det være grunn til at slike midlertidige unntak skal kunne gjelde en stund utover to år. I andre tilfeller kan selve tiltaket tilsi at det bør kunne gjelde utover to år. Det foreslås derfor å ta inn en forskriftshjemmel i fjerde ledd for å kunne fastsette at slike unntak skal gjelde for inntil ytterligere to år.

Departementet foreslår ikke materielle endringer i forskriftshjemmelen i § 20-9 fjerde ledd. Behovet for slike forskrifter vil trolig gjelde i alle realistiske krisesituasjoner, og departementet opplever at ordlyden dekker de momentene det framstår realistisk at det er behov for å kunne regulere i forskrift.

For øvrig går departementet kun inn for enkelte mindre språklige justeringer i § 20-9, blant annet en mer konsekvent bruk av entall og flertall og enkelte justeringer av henvisninger. Disse endringene påvirker ikke noe av innholdet i bestemmelsene.

Når det gjelder kompetansen til å fatte vedtak som innebærer unntak fra de vanlige reglene, har departementet vurdert om dette fortsatt skal ligge fullt ut til kommunene, eller om det også skal innføres en mulighet for statlige myndigheter til å fatte slike vedtak. Myndigheten etter plan- og bygningsloven ligger i hovedsak til kommunene, men det er også innført vedtakskompetanse for statlige organer på viktige områder. Vedtaksmyndigheten etter dagens regler har stort sett fungert bra, og departementet er ikke kjent med at manglende statlig vedtakskompetanse her har medført vesentlige problemer.

I enda mer akutte situasjoner enn ankomstene fra Ukraina kan det nok likevel tenkes å være behov for at en statlig myndighet kan fatte raske vedtak om for eksempel bruk av bygninger, og eventuelt også om bruk en kommune ikke er enig i. Ut fra dagens erfaringer foreslår likevel ikke departementet her å ta inn noen slik «sikkerhetsventil» som åpner for statlige vedtak om unntak fra plan- og bygningslovens regler. En slik hjemmel kan eventuelt innføres dersom det senere skulle være behov for det. Departementet mottar like fullt gjerne innspill fra høringsinstansene om dette spørsmålet.

Departementet går videre inn for å videreføre dagens midlertidige forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina. Det foreslås ikke andre endringer her enn å ta ut «midlertidige» og henvisningen til Ukraina i tittelen og ellers foreta noen mindre språklige justeringer i andre deler av forskriften. Departementet opplever forskriften som dekkende og godt tilpasset også andre krisesituasjoner enn krigen i Ukraina. Dette har ikke minst vist seg ved at det ikke har oppstått behov for endringer (utenom å forlenge virketiden etter § 7), noe som ellers generelt er vanligere for forskrifter enn for lover. Siden pbl. § 20-9 i all hovedsak skal videreføres som i dag, er det heller ikke behov for henvisningsendringer eller andre tilpasninger tilknyttet den paragrafen. Skulle det på et senere tidspunkt oppstå behov for endringer, kan dette gjennomføres da. Det kan for eksempel tenkes at nye situasjoner medfører andre behov enn de som er ivaretatt i dag, og på et mer detaljert nivå kan det være aktuelt å inkludere også andre paragrafer eller enkeltbestemmelser i byggeteknisk

forskrift i oppregningen i § 4 over hvilke regler som ikke skal gjelde for bygninger som midlertidig skal brukes til innkvartering. Eventuelt kan det tenkes aktuelt å legge til at flere paragrafer eller enkeltbestemmelser i byggteknisk forskrift skal gjelde enn i dag.

Når det gjelder saksbehandlingsreglene i pbl. § 20-10, går departementet som nevnt over ikke inn for å videreføre dagens konkrete lovfestede frister. Det foreslås derfor at nåværende § 20-10 første ledd første til fjerde punktum tas ut og erstattes av en hjemmel for departementet til å gi forskrift om hvilke saksbehandlingsfrister som skal gjelde for tidsbestemte bruksendringer, plassering av midlertidige bygninger og oppføring av bolig til varig bruk, beregningen av slike frister og følgende av at frister oversittes. Fristlengden, beregningen og følgene kan fastsettes som etter dagens lov eller annerledes, alt ut fra den situasjonen de skal knyttes til, og de kan fastsettes permanent eller i midlertidige forskrifter knyttet til konkrete situasjoner.

Det foreslås å videreføre bestemmelsen i dagens § 20-10 andre ledd om at dersom oppføring av boliger til varig bruk berører ansvarsområdet til statlige eller regionale myndigheter, skal anmodningen om unntak forelegges disse. Dagens lovfestede frister foreslås også her tatt ut og erstattet av en hjemmel for departementet til å gi forskrift om fristen for de aktuelle statlige og regionale organene for å uttale seg eller fatte vedtak etter at anmodningen er forelagt, om beregningen av slike frister og følgene av at en frist oversittes. Det foreslås også å videreføre at frister for behandlingen av en anmodning om unntak skal løpe mens saken behandles av slike statlige eller regionale organer, men da knytte dette til frister som er fastsatt i forskrift etter første ledd.

Gjeldende § 20-10 tredje ledd foreslås videreført, kun med en mindre språklig justering.

Når det gjelder klagereglene i § 20-10, ser ikke departementet det som aktuelt at klageretten skal fjernes eller endres vesentlig for vedtaket etter § 20-9, men hvilke tidsfrister som skal gjelde, kan også her variere mye ut fra situasjonen. Det foreslås ut fra dette at kommunens vedtak etter § 20-9 første ledd kan påklages, og at dette i utgangspunktet skal skje i samsvar med forvaltningsloven. Ut fra behovet for å kunne fastsette særskilte frister foreslår departementet at det skal tas inn en hjemmel til å gi forskrift om klagefristen, fristen for når klagen skal være forberedt og sendt klageinstansen, klageinstansens frist for å behandle klagen, beregningen av fristene og følgene av at frister oversittes. Det typisk aktuelle her vil være å fastsette kortere og særskilte frister, slik som etter dagens regler for saker tilknyttet fordrevne fra Ukraina, men fristene behøver ikke nødvendigvis være like korte som disse.

Departementet understreker at det ikke foreligger noen plikt til å gi forskrifter om de forholdene som omfattes av § 20-10. Fastsettes det ikke særlige frister i forskrift, vil de vanlige fristene etter forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og eventuelle andre lover gjelde.

6.2.3 Forslag til endringer i husleieloven

Departementet foreslår at muligheten til å inngå tidsbestemt leieavtale med minstetid på ett år ved utleie av fritidsbolig som tas i bruk til bolig etter husleieloven § 9-3 a, blir gjort

permanent. Det midlertidige unntaket er benyttet av flere kommuner siden innføringen i 2023, og departementet har erfart at det har bidratt til å avhjelpe situasjonen i kommuner som har mange fritidsboliger av god kvalitet. Dette bekreftes også av evalueringen av unntaket, som viser at det har gitt økt bosettingskapasitet i enkelte kommuner. Å endre unntaket til en permanent beredskapsbestemmelse kan bidra til å skaffe flere utleieboliger ved boligmangel dersom Norge på nytt får et svært høyt antall ankomster av asylsøkere, mest trolig der mange er fordrevet som følge av krig eller annen væpnet konflikt, eventuelt i kombinasjon med andre situasjoner.

Etter departementets oppfatning er det ikke behov for endringer i husleieloven utover å gjøre dagens midlertidige beredskapshjemmel permanent. De spørsmålene som har oppstått knyttet til dagens bestemmelse, skyldes ikke utformingen av lovteksten. Det foreslås derfor at overskriften endres slik at «midlertidig» tas ut, og at det gjøres tydelig også i overskriften at paragrafen gjelder der det er gitt midlertidig bruksendring fra fritidsbolig til bolig.

Departementet påpeker at husleieloven § 9-3 første ledd allerede åpner for kortere minstetid i noen tilfeller. I tider med boligmangel og høyt press i leiemarkedet må hensynet til forutsigbare og langsiktige leieforhold veies mot tilgangen til boliger. Etter departementets syn vil det være bedre at fordrevne har tilgang på en fritidsbolig av god kvalitet i ett år, enn at de må bo lenge i mottak eller benytte andre mindre gode og uforutsigbare botilbud. Et vilkår for å benytte unntaket om kortere minstetid er også at fritidsboligen må være godkjent til bruk som bolig etter plan- og bygningslovgivningen. Dette gir leieren en ekstra sikkerhet for at fritidsboligen har visse kvaliteter.

Departementet nevner for øvrig at det er planlagt en ny boligleielov som skal erstatte reglene om leie av bolig i dagens husleielov. Dersom det fremmes forslag til en ny lov for Stortinget, vil forslaget i høringsnotatet her bli innarbeidet der.

6.2.4 Ny forskrift om frister ved behandlingen av anmodninger om unntak knyttet til ankomsten av fordrevne fra Ukraina

De midlertidige reglene i plan- og bygningsloven som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina, er videreført til 1. juli 2028, jf. lov 12. juni 2026 nr. 22. Dersom forslaget til permanente og generelle beredskapshjemler i loven blir vedtatt og innført før dette, bør en eventuell videreføring av dagens fristregler for saker tilknyttet fordrevne fra Ukraina etter departements syn skje gjennom forskrift.

Ut fra dette har departementet utarbeidet et forslag til en forskrift der dagens spesifikke saksbehandlingsregler osv. videreføres i saker som har bakgrunn i situasjonen med fordrevne fra Ukraina. Dette forslaget inkluderes i dette høringsnotatet.

Forskriften vil bli vedtatt og eventuelt satt i kraft dersom det viser seg å være behov for disse reglene også etter at de permanente beredskapshjemplene er på plass. Hjemmelsgrunnlaget er forskriftshjemplene i pbl. § 20-10 første, andre og fjerde ledd.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriftshjemmelen i integreringsloven medfører i seg selv ingen økonomiske eller administrative konsekvenser. Økonomiske og administrative konsekvenser av eventuelle forskriftsbestemmelser vil bli vurdert ved utarbeidelsen av dem.

Forskriftshjemlene i opplæringsloven og barnehageloven vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser i seg selv. Det samme gjelder forslaget til den midlertidige forskriften til opplæringsloven, som viderefører enkelte av dagens midlertidige lovregler tilpasset situasjonen med ankomster av fordrevne fra Ukraina.

De foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven vil heller ikke ha noen økonomiske eller administrative konsekvenser i seg selv. De gjeldende reglene blir i all hovedsak videreført, men gjort generelle og knyttet til høye ankomster av «asylsøkere» generelt. Endringene vil ikke påvirke dagens situasjon med håndtering av fordrevne fra Ukraina, siden de gjeldende tidsfristene osv. blir videreført i forskrift dersom krigen ennå pågår når de nye beredskapshjemlene begynner å gjelde. Den nye forskriften medfører således heller ingen nye økonomiske eller administrative konsekvenser. Det er vanskelig å si hvilke økonomiske og administrative konsekvenser som vil følge av håndtering av eventuelle nye krisesituasjoner; det må avklares når situasjonene eventuelt oppstår.

Den tekniske endringen i husleieloven medfører heller ingen økonomiske eller administrative konsekvenser i seg selv.

8 Forslag til lovendringer

Forslag til endringer i integreringsloven

I lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid skal § 45 lyde:

§ 45 Midlertidige forskrifter i en situasjon med høye ankomster av asylsøkere

Dersom det er nødvendig som følge av en situasjon med høye ankomster av asylsøkere til Norge, kan Kongen i statsråd gi midlertidig forskrift om integreringstiltak etter denne loven. Etter første punktum kan det gis forskrift om

- a. målgruppene for og rettigheter og plikter til opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 5, 8, 9, 26, 27 og 28
- b. retten og plikten til kompetansekartlegging etter §§ 6 og 10
- c. retten og plikten til karriereveiledning etter § 11
- d. frister for oppstart av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 12 og 30
- e. slutt mål, varighet og krav til innhold i introduksjonsprogrammet etter §§ 13, 14 og 14 a
- f. retten til, beregningen av og reduksjon i introduksjonsstønad etter kapittel 5
- g. varighet, omfang og krav til opplæringen etter §§ 30 til 33

h. gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap etter § 37

i. behandling av personopplysninger etter §§ 41 til 44

Forskrifter etter andre punktum kan fravike bestemmelsene som nevnt i bokstav a til i.

Kongen i statsråd kan også gi midlertidig forskrift som fraviker kravene som følger av bestemmelsene nevnt i første ledd bokstav a til i, for personer som har hatt oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 ved overgang til status som asylsøkere.

Forskrifter gitt etter paragrafen her kan gjelde i inntil ett år. De kan fornyes for ett år av gangen.

Forslag til endringer i opplæringsloven

I lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa skal § 1-8 lyde:

§ 1-8 Mellombels forskrifter i situasjonar der det kjem mange asylsøkjarar

Dersom det er nødvendig som følge av ein situasjon der det kjem mange asylsøkjarar til Noreg, kan Kongen i statsråd gi mellombels forskrift om å forlenge fristen på ein månad for å oppfylle retten til opplæring etter § 2-1 andre ledd andre punktum.

Kongen i statsråd kan også gi forskrift om unntak frå kravet til samtykke for å fatte vedtak om innføringsopplæring etter §§ 3-7 og 6-6, på dei vilkåra som følgjer av første ledd.

Forskrifter gitt etter paragrafen her kan gjelde i inntil eitt år. Dei kan fornyast for eitt år om gongen.

Forslag til endringer i barnehageloven

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager skal § 14 b lyde:

§ 14 b Midlertidige forskrifter i en situasjon med høye ankomster av asylsøkere

Dersom det er nødvendig som følge av en situasjon med høye ankomster av asylsøkere til Norge, kan Kongen i statsråd gi midlertidig forskrift om tidsavgrenset godkjenning ved etablering av barnehager og barnehageplasser for å sikre at retten til barnehageplass blir oppfylt.

Det kan også gis forskrift etter første ledd om tilskudd og om unntak fra kravene til organisering etter § 7 a.

Forskrifter gitt etter paragrafen her kan gjelde i inntil ett år. De kan fornyes for ett år av gangen.

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

I lov 27. juni 2008 nr. 71 skal §§ 20-9 og 20-10 lyde:

§ 20-9 Unntak fra loven i enkelte krisesituasjoner

Når det er nødvendig som følge av et høyt antall ankomster til Norge av *asylsøkere*, kan kommunen etter skriftlig anmodning fra en offentlig myndighet eller fra private *tilbydere*, gjøre unntak fra *søknadsplikten*. § 1-6 andre ledd gjelder ikke. Unntak kan gjøres for oppføring av nye, varige bygninger, tidsbestemte bruksendringer og plassering av midlertidige bygninger til bruk for boliger, innkvartering av personer. Utlendingsdirektoratet gir botilbud til, eller andre fastsatte formål. Departementet gir forskrift om hvilke kategorier private tilbydere som skal kunne anmode om unntak etter første punktum, og om hvilke andre formål bygninger etter tredje punktum skal kunne brukes til.

Unntak etter første ledd kan ikke gjøres hvis det oppstår fare for liv og helse for brukerne, fare for skade på miljø eller kulturminner, tap av naturmangfold eller dyrket eller dyrkbar jord, eller hvis gjennomføringen av en arealplan vanskeliggjøres. Bygninger som skal brukes til bolig, kan bare oppføres til varig bruk når området er avsatt til bebyggelse og anlegg i en arealplan, og det ikke finnes alternativer som medfører mindre ulemper. Når behovet etter første ledd bortfaller, kan boliger etter andre punktum brukes til annet varig boligformål.

Ved tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger skal det framgå av vedtaket hvor lenge unntaket gjelder. Unntaket kan gjelde for inntil to år.

Departementet kan gi forskrift om

- a. krav til innholdet i og behandlingen av anmodninger om unntak etter første ledd
- b. nabovarsling og tiltakshavers og andres ansvar i saker etter første ledd
- c. tekniske krav til og ferdigstillelse av tiltak etter første ledd
- d. at unntak som nevnt i tredje ledd skal kunne gjelde for inntil ytterligere to år.

§ 20-10 Saksbehandlingen i saker om unntak i krisesituasjoner

Departementet kan gi forskrift om frister for å fatte vedtak etter § 20-9 om tidsbestemte bruksendringer, plassering av midlertidige bygninger og oppføring av boliger til varig bruk, beregningen av slike frister og følgene av at frister oversittes. Dersom det ut fra formålet med anmodningen om unntak er et sterkt behov for rask avgjørelse i saken, skal kommunen fatte vedtak så raskt som mulig.

Dersom oppføring av boliger til varig bruk berører ansvarsområdet til statlige eller regionale myndigheter, skal anmodningen om unntak forelegges disse. Departementet kan gi forskrift om fristen for å uttale seg eller fatte vedtak etter at anmodningen er forelagt, om beregningen av slike frister og følgene av at en frist oversittes. Frister fastsatt i en forskrift gitt etter første ledd løper mens anmodningen behandles.

Ved avslag på en anmodning om unntak etter § 20-9 første ledd skal kommunen, så langt den kjenner til, samtidig orientere om andre alternative eiendommer eller egnede bygninger som kan tas i bruk.

Kommunens vedtak etter § 20-9 første ledd kan påklages etter forvaltningsloven. Departementet kan gi forskrift om klagefristen, fristen for når klagen skal være forberedt og sendt klageinstansen, klageinstansens frist for å behandle klagen, beregningen av fristene og følgene av at frister oversittes.

Forslag til endringer i husleieloven

I lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler skal § 9-3 a overskriften lyde:

Tidsbestemte leieavtaler ved tidsbestemt bruksendring fra fritidsbolig til bolig

9 Forslag til forskriftsendringer

Forslag til midlertidig forskrift om regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34

Fastsatt med hjemmel i integreringsloven § 45 første ledd andre punktum bokstav a, b og c.

§ 43a Unntak fra plikt til å delta i opplæring i mottak

Asylsøkere som er i målgruppen for ordningen med kollektiv beskyttelse, har ikke plikt til å delta i opplæring i mottak etter integreringsloven § 5.

§ 43b Kompetansekartlegging og karriereveiledning

Retten og plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting etter integreringsloven § 6 gjelder ikke for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å gjennomføre kompetansekartlegging etter integreringsloven § 10. Personer som deltar i introduksjonsprogram etter § 43c, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartleggingen. Kartleggingen skal bidra til å avklare om vedkommende er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen, og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov.

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å gjennomføre karriereveiledning etter integreringsloven § 11. Integreringsloven § 11 fjerde ledd gjelder ikke.

§ 43c Introduksjonsprogram

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 har rett og plikt til å delta i et introduksjonsprogram etter integreringsloven kapittel 4.

Bestemmelsene i integreringsloven § 14 a første ledd bokstav c om at introduksjonsprogrammet skal inneholde opplæring i samfunnskunnskap, gjelder ikke for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

§ 43d Opplæring i norsk

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 3, har rett, men ikke plikt til å delta i opplæring i norsk etter integreringsloven kapittel 6. De har ikke rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap. For øvrig gjelder integreringsloven § 26.

Retten til opplæring i norsk gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet. For øvrig gjelder integreringsloven §§ 30 og 32. Deltagere i opplæringen bør oppnå et minimumsnivå i norsk. Plikten til å avlegge prøver etter § integreringsloven 37 gjelder ikke. Kommunen skal likevel sørge for at deltagerne får mulighet til å avlegge gratis avsluttende prøve i norsk. Departementet kan gi forskrift om utvidet opplæring i norsk.

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak om opplæring i norsk, utarbeide en norskplan. Norskplanen skal inneholde deltagerens norskmål, omfanget av opplæringen og klagemuligheter. Integreringsloven § 34 gjelder ikke.

§ 43e Unntak fra kompetansekrav for lærere

Dersom det ikke finnes søkere som oppfyller kravene i § 67 første ledd, kan andre tilsettes midlertidig dersom det er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tilbud om opplæring i norsk etter § 43d. For øvrig gjelder første til tredje ledd i § 68.

§ 43f Rettigheter og plikter for deltagere som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse ved overgang til andre oppholdstillatelser

Deltagere som har hatt oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 og som har fått vedtak om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk etter de midlertidige reglene i integreringsloven kapittel 6A, får ikke nye rettigheter eller plikter etter integreringsloven ved overgang til en annen oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven §§ 27 eller 28.

Deltagere som nevnt i første ledd har rett til å fullføre påbegynt introduksjonsprogram etter § 43c eller eventuell gjenstående norskopplæring etter § 43d.

Forslag til midlertidig forskrift om opplæring i ein situasjon der det kjem mange asylsøkjjarar

Fastsett med heimel i opplæringslova § 1-8 første og andre ledd.

§ 1 Frist for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring

Retten til grunnskoleopplæring etter opplæringslova § 2-1 andre ledd gjeld på dei vilkåra som følgjer av paragrafen, men slik at retten skal oppfyllest seinast innan tre månader etter at barnet har kome til Noreg.

§ 2 *Krav til samtykkje ved innføringsopplæring*

Kravet til samtykkje frå eleven eller foreldra etter opplæringslova §§ 3-7 og 6-6 gjeld ikkje dersom opplæring gjennom eit særskilt organisert tilbod er nødvendig for å gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod.

§ 3 *Ikraftsetjing*

Forskrifta gjeld frå det tidspunktet departementet fastset.

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

I midlertidig forskrift 8. juni 2022 nr. 991 om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina gjøres følgende endringer:

Forskriftens tittel skal lyde:

Forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne

§ 4 tredje ledd skal lyde:

Bygninger som midlertidig skal brukes som omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, skole eller barnehage, skal oppfylle kravene som følger av byggteknisk forskrift § 1-2 fjerde ledd.

§ 6 andre ledd andre punktum skal lyde:

Tiltakshaveren *skal* oppbevare og *kunne* legge fram dokumentasjon på at kravene er oppfylt

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft 15. juni 2022.

Forskrift om frister ved behandlingen av anmodninger om unntak fra plan- og bygningsloven som følge av et høyt antall ankomster til Norge av fordrevne fra Ukraina

Fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 20-10 første, andre og fjerde ledd.

§ 1 Virkeområde

Forskriften gjelder for saker hvor det søkes om unntak etter plan- og bygningsloven § 20-9 som følge av et høyt antall ankomster til Norge av fordrevne fra Ukraina.

§ 2 Saksbehandlingsfrist ved anmodning om unntak

Ved anmodninger om unntak etter plan- og bygningsloven § 20-9 for tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger, skal kommunen fatte vedtak innen syv virkedager. Ved anmodninger om oppføring av boliger til varig bruk er fristen 14 virkedager. Fristen løper fra den skriftlige anmodningen er mottatt og kan ikke forlenges. Fattes det ikke vedtak innen fristene, kan tiltaket likevel settes i gang på tiltakshavers egen risiko.

§ 3 Frister ved foreleggelse for andre myndigheter

Berørte myndigheter som forelegges en sak etter plan- og bygningsloven § 20-10 andre ledd, skal uttale seg eller fatte vedtak innen fem virkedager fra de mottar saken. Fristen kan ikke forlenges. Kommunen kan behandle og avgjøre saken etter plan- og bygningsloven dersom fristen ikke overholdes.

§ 4 Frister i klagesaker

Ved klage over kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven § 20-9 første ledd er klagefristen syv virkedager fra vedtaket fattes. Kommunen skal forberede og sende saken til klageinstansen innen syv virkedager etter at klagen er mottatt. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan klageinstansen ta klagen under behandling. Klageinstansen skal avgjøre saken innen syv virkedager. Fristene kan ikke forlenges.

§ 5 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft fra det tidspunktet departementet bestemmer.