

Høringsnotat

Forslag om videreføring av midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m.

Dato: 19. desember 2023

Høringsfrist: 31. januar 2024

Innhold

1	Høringsnotatets hovedinnhold	5
2	Bakgrunn	7
3	Tiltak for å få flere i arbeid.....	9
4	Følgeevaluering av de midlertidige endringene i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina	11
5	Registrering, mottak, kartlegging og bosetting	16
6	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	17
7	Andre lands rett	19
7.1	EU's direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF)	19
7.2	Danmark.....	19
7.3	Sverige	20
7.4	Finland	20
7.5	Island.....	21
7.6	Belgia.....	22
7.7	Tyskland.....	22
8	Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven.....	23
9	Gjennomgang av enkelte regler	25
9.1	Regler som berører flere sektorer.....	25
9.2	Regler som berører deltakelse i arbeidslivet.....	26
9.3	Økonomiske ytelser til livsopphold	26
10	Integreringsloven.....	26
10.1	Innledning og bakgrunn	26
10.2	Gjeldende rett	27
10.2.1	Hvilke midlertidige endringer er gjort.....	27
10.2.2	Endringer som bidrar til at flere kommer i arbeid.....	28
10.2.3	Hvordan har de midlertidige endringene blitt tatt i bruk.....	29
10.3	Departementets vurderinger og forslag	29
10.3.1	Innledning.....	29
10.3.2	Videreføring av de midlertidige endringene i integreringsloven	30
10.3.3	Vurdering av behov for ytterligere endringer i integreringsloven	30

10.3.4	Vurdering av behov for ytterligere endringer i integreringsloven for å bidra til at flere kommer i arbeid	32
10.3.5	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	32
11	Barnevernsloven.....	33
11.1	Innledning og bakgrunn	33
11.2	Gjeldende rett	33
11.2.1	Hvilke midlertidige endringer er gjort.....	33
11.2.2	Hvilke midlertidige endringer har blitt tatt i bruk	37
11.3	Departementets vurderinger og forslag	37
11.3.1	Innledning.....	37
11.3.2	Videreføring av de midlertidige endringene i barnevernsregelverket..	37
11.3.3	Vurdering av behov for ytterligere endringer i barnevernsregelverket	39
12	Opplæringsloven og barnehageloven	40
12.1	Innledning og bakgrunn	40
12.2	Gjeldende rett	40
12.2.1	Grunnloven, opplæringsloven og barnehageloven.....	40
12.2.2	Midlertidige tilpasninger i opplæringsloven	41
12.2.3	Midlertidige tilpasninger i barnehageloven.....	41
12.3	Departementets vurderinger og forslag	42
12.3.1	Videreføring av midlertidige tilpasninger i opplæringsloven	42
12.3.2	Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven	42
12.3.3	Videreføring av midlertidige tilpasninger i barnehageloven.....	43
12.3.4	Vurdering av behov for ytterligere midlertidige tilpasninger i barnehageloven	44
12.3.5	Forslag om endring i midlertidig forskrift til barnehageloven – unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt	45
12.3.6	Vurdering av behov for ytterligere endringer i opplæringsloven og barnehageloven som kan bidra til at flere kommer i arbeid	46
13	Helselovgivningen.....	47
13.1	Innledning og bakgrunn	47
13.2	Gjeldende rett	50
13.2.1	Om rettigheter til helse- og omsorgstjenester for fordrevne fra Ukraina	50
13.2.2	Midlertidige hjemler til å gjøre unntak fra rettigheter og plikter	50

13.3	Departementets vurderinger og forslag	51
14	Plan- og bygningsloven	52
14.1	Innledning og bakgrunn	52
14.2	Gjeldende rett	53
14.3	Midlertidige endringer i plan- og bygningsloven.....	54
14.4	Departementets vurderinger og forslag	57
14.4.1	Behovet for videreføring	57
14.4.2	Vurdering av behov for ytterligere tilpasning	58
15	Husleieloven.....	58
15.1	Innledning og bakgrunn	58
15.2	Gjeldende rett	59
15.3	Departementets vurderinger og forslag	59
16	Yrkestransportloven	60
16.1	Innledning og bakgrunn	60
16.2	Gjeldende rett	60
16.2.1	Yrkestransportloven	60
16.2.2	Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/1280 av 18. juli 2022	61
16.2.3	Politiregisterlovgivningen	62
16.3	Departementenes vurderinger og forslag	62
17	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	65
17.1	Integreringsloven.....	65
17.2	Barnevernsloven.....	65
17.3	Opplæringsloven og barnehageloven	65
17.4	Helselovgivningen.....	66
17.5	Plan- og bygningsloven.....	66
17.6	Husleieloven.....	66
17.7	Yrkestransportloven	66
18	Forslag til lovendringer	67
18.1	Opplæringsloven	67
18.2	Barnehageloven.....	67
18.3	Integreringsloven.....	67
18.4	Yrkestransportloven	68

18.5	Varigheten av de midlertidige endringene	69
19	Forslag til forskriftsendringer.....	69
19.1	Barnehageloven.....	69
19.2	Plan- og bygningsloven.....	69
19.3	Integreringsforskriften.....	70
19.4	Barnevernsloven.....	70

1 Høringsnotatets hovedinnhold

I dette høringsnotatet foreslås det å videreføre midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, med enkelte endringer, til 1. juli 2025.

De midlertidige endringene ble vedtatt av Stortinget 7. juni 2022, jf. Prop. 107 L (2021-2022) og Innst. 352 L (2021-2022). De midlertidige reglene er videreført, med enkelte endringer, til 1. juli 2024, jf. Prop. 90 L (2022–2023) og Innst. 363 L (2022-2023). Det er gjort endringer i ti lover. Det midlertidige regelverket følgeevalueres av Proba samfunnsanalyse og Advokatfirmaet Lund & Co.

Russlands angrepskrig mot Ukraina har ført til en flyktningstrøm til Europa. Norge har siden krigen brøt ut mottatt over 69 000 flyktninger fra Ukraina. Kommunene har gjort en stor jobb med å ta imot fordrevne fra Ukraina og flyktninger fra andre land. Over 53 000 flyktninger er bosatt i kommuner over hele landet siden 2022, og nærmere 90 prosent av disse er fordrevne fra Ukraina.

Planleggingsprognosen for antall fra Ukraina som vil søke beskyttelse i 2024 er 30 000 personer. Anslaget er svært usikkert, og mulighetsrommet for ankomster anslås å ligge mellom 10 000 og 120 000. Planleggingsstallet for øvrige asylsøkere er 5000, med et mulighetsrommet mellom 2 000 og 10 000 personer.

Fordrevne fra Ukraina har i all hovedsak fått kollektiv beskyttelse og er i Norge midlertidig. Det skal tilrettelegges for at de kan returnere til Ukraina. Regjeringens mål er at ukrainerne får et godt opphold mens de er i Norge, og raskt kommer i jobb og kan forsørge seg selv.

For å kunne håndtere og planlegge for en situasjon med fortsatt høye ankomster er det nødvendig å vurdere å videreføre de midlertidige endringene i lovverket i en ytterligere periode, eventuelt med endringer. Et viktig formål med de midlertidige endringene i lovverket er å støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid. Regjeringen vil i vurderingen av videreføring av reglene særlig vurdere endringer som kan bidra til at flere kommer raskt i jobb.

Regjeringen vil i lys av utviklingen fremover vurdere om det er behov for å foreslå andre endringer og tiltak enn de som fremgår av høringsnotatet her for å kunne ekstraordinære ankomster i 2024. Høringsinstansene oppfordres til å gi sin vurdering av om de midlertidige

reglene som foreslås i høringsnotatet her samlet vil være tilstrekkelig til å håndtere ankomster opp mot 120 000 i 2024.

De midlertidige endringene foreslås videreført i ett år til 1. juli 2025. Dersom det blir behov for å gjøre endringer i de midlertidige lovendringene, eller videreføre enkelte regler etter 1. juli 2025 vil dette høres, og forslag til endringer vil bli fremmet for Stortinget.

Forslagene i dette høringsnotatet knytter seg til ulike departementers ansvarsområder, men presenteres samlet for å gi et helhetlig bilde av behovet for videreføring av de midlertidige reglene.

I punkt 2 beskrives situasjonen som danner bakgrunnen for forslagene i proposisjonen, i punkt 3 redegjøres det for tiltak for å flere i arbeid og i punkt 4 gis en oversikt over foreløpige funn fra følgeevaluering av de midlertidige endringene i lovverket som gjennomføres av Proba og Lund og Co. I punkt 5 gis en overordnet beskrivelse av ordningen med registrering, mottak, kartlegging og bosetting. I punkt 6 gis en generell omtale av konstitusjonelle og folkerettslige rammer for forslagene. Andre lands rett omtales i punkt 7.

I punkt 8 beskrives ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven.

Punkt 9 gjennomgår enkelte regler som berører flere sektorer, deltakelse i arbeidsliv og økonomiske ytelser til livsopphold.

Det foreslås i punkt 10 å videreføre de midlertidige reglene i integreringsloven med enkelte endringer. Det foreslås å presisere at introduksjonsprogrammet avsluttes hvis deltageren får jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet heltid. Utover dette er endringene som foreslås i hovedsak mindre presiseringer som ikke innebærer realitetsendringer. Det bes om høringsinstansenes syn på om bestemmelsen om at introduksjonsprogrammet skal inneholde et «språktilbud» bør endres til at introduksjonsprogrammet skal inneholde «opplæring i norsk». Departementet ber høringsinstansene særlig vurdere hvordan endringsforslagene påvirker fordrevnes insentiver til å ta arbeid.

I punkt 11 foreslås det å videreføre de midlertidige reglene i barnevernsloven uten endringer.

I punkt 12 foreslås det å videreføre de midlertidige reglene i opplæringsloven og barnehageloven. Det foreslås i tillegg å innføre et nytt unntak i barnehageloven fra kravet til selvstendig rettssubjekt for midlertidig godkjente barnehager. Se nærmere om forslaget i punkt 12. Det bes om høringsinstansenes syn på om det er krav i opplæringsloven og barnehageloven som nå er særlig vanskelig å oppfylle, eller som er til hinder for kommunenes evne til å gi et fullverdig opplærings- og barnehagetilbud. Det bes særlig om høringsinstansenes syn på om det er behov for midlertidige endringer i godkjenningsordningen for barnehager.

I punkt 13 foreslås det å videreføre de midlertidige lovhjemlene i helselovgivningen. Det foreslås ingen endringer i bestemmelsene. Det bes likevel om høringsinstansenes syn på om kapasitetsutfordringene i helsesektoren vil bli mindre om det gjøres midlertidig unntak fra

retten til å stå på liste hos fastlege, og/eller enkelte unntak fra retten til helt eller delvis vederlagsfrie tjenester fra den offentlige tannhelsetjenesten.

Det foreslås i punkt 14 å videreføre midlertidige regler i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10 samt midlertidig forskrift til bestemmelsene. Det foreslås ingen materielle endringer verken i de midlertidige lovbestemmelsene eller forskriften.

I punkt 15 foreslås det å videreføre den midlertidige bestemmelsen i husleieloven.

I punkt 16 foreslås det å innføre midlertidig unntak fra kravet i yrkestransportloven om fire års botid i Norge før utstedelse av kjøreseddel for ukrainske fordrevne som fremlegger politiattest fra hjemlandet. Forslaget innebærer at kjøresedler utstedt basert på dette unntaket kun er gyldige for persontransport med buss. I tillegg foreslås det sikkerhetsmekanismer og særskilte hjemler i yrkestransportloven for politiets saksbehandling av søknader om kjøreseddel for ukrainske fordrevne.

I punkt 17 omtales økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

2 Bakgrunn

Den pågående krigen startet med at Russland invaderte Ukraina 24. februar 2022. De første fordrevne fra Ukraina kom til Norge i løpet av februar. Ved kongelig resolusjon 11. mars 2022 ble en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for en nærmere angitt krets av personer fordrevet fra Ukraina innført i Norge, jf. utlendingsforskriften § 7-5 a. Det er Kongen i statsråd som beslutter at det kan gis kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Ordningen gjelder inntil Kongen i statsråd beslutter at den ikke gjelder lenger.

Stortinget vedtok 7. juni 2022 midlertidige regelverksendringer innenfor flere sektorer, jf. Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*. Hensikten med endringene var å gjøre det enklere for kommuner å ta imot mange fordrevne fra Ukraina på kort tid. Lovendringene trådte i kraft 15. juni 2022 og er videreført, med enkelte endringer, til 1. juli 2024, jf. Prop. 90 L (2022–2023). Det er gjort midlertidige endringer i ti lover.

Fordrevne fra Ukraina har i all hovedsak fått kollektiv beskyttelse og er i Norge midlertidig. Det skal tilrettelegges for at de kan returnere til Ukraina. Regjeringens mål er at ukrainerne får et godt opphold mens de er i Norge, og raskt kommer i jobb og kan forsørge seg selv.

Siden krigen utbrudd har om lag 69 000 ukrainske statsborgere søkt om beskyttelse i Norge.¹ I overkant av 35 000 ukrainske statsborgere søkte om beskyttelse i 2022, hittil i 2023 er tallet om lag 33 500. Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, nevnt innledningsvis, åpner for at beskyttelse kan gis på bakgrunn av en gruppevurdering. Da ordningen åpner for at man kan fravike utgangspunktet om individuell søknadsbehandling, er saksgangen vesentlig forenklet for fordrevne fra Ukraina. Derfor har flyktninger og fordrevne fra Ukraina fått sakene sine behandlet raskt. Vedtakene for denne gruppen fattes som utgangspunkt automatisk av en robot.

¹ Per 30. november 2023

Det har vært en historisk vilje til å bosette flyktninger i kommuner over hele landet. I 2022 ble over 31 000 flyktninger bosatt, herunder 27 000 personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Per 4. desember 2023 er det bosatt over 30 000 flyktninger, herunder 26 600 personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Bosettingen har gått mye raskere enn tidligere år. I 2023 har det per 1. desember tatt om lag 2,5 måneder fra en asylsøker får vedtak om opphold til personen er bosatt i en kommune. For fordrevne fra Ukraina er snittet 2,3 måneder..

Selv om bosettingen som helhet går raskt, er det likevel krevende for kommunene å bygge opp kapasitet, kompetanse og tjenester for å bosette flyktninger i den størrelsesordenen det er behov for. Mange kommuner opplever kapasitetsutfordringer i boligmarkedet, og at det blir mer krevende å finne egnede boliger til bosetting. I tillegg opplever flere et generelt press på det kommunale tjenestetilbudet, for eksempel i flyktnings-tjenesten og voksenopplæringen, barnehager og skoler, og fastlege- og helsetjenester.

I 2023 er kommunene bedt om å bosette 38 000 flyktninger og fordrevne. Det er forventet at bosettingsbehovet vil bli ekstraordinært høyt også til neste år, og kommunene er anmodet om å bosette ytterligere 37 000 flyktninger og fordrevne i 2024. Samtidig er situasjonen i Ukraina uforutsigbar, og ankomsttallene for 2024 er usikre. UDIs siste scenariorapport skisserer tre scenarier, der det høyeste scenarioet tilsier at det kan komme 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2024.²

Fortsatt høye ankomster øker presset, både på kommuner som har mottak og bosettingskommuner. For å kunne håndtere og planlegge for en situasjon med fortsatt høye ankomster er det nødvendig å vurdere å videreføre de midlertidige endringene i lovverket i en ytterligere periode. Det er særlig behov for å vurdere endringer som kan bidra til at flere kommer raskt i jobb. Regjeringen vil også ta i betraktning funn fra følgeevalueringen av de midlertidige regelverksendringene som gjennomføres av Proba samfunnsanalyse. Formålet med evalueringen er å få kunnskap om de midlertidige lovendringene er treffsikre, hensiktsmessige og anvendbare. Proba skal også vurdere om det er andre lovendringer som bør gjennomføres for å bedre oppnå formålene med de midlertidige lovendringene.

Regjeringen vurderer også andre midlertidige endringer for å håndtere ekstraordinære ankomster fremover enn dem som fremgår av høringsnotatet her. Blant annet ble det 24. oktober 2023 sendt på høring et forslag til en midlertidig beredskapsbestemmelse i utlendingsloven for å kunne pålegge kommuner å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere. Det ble samme dag også sendt på høring forslag til flere midlertidige endringer i integreringsforskriften for å øke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet til fordrevne fra Ukraina. Formålet er å bidra til at flere kommer raskt i arbeid. Høringsfristen for begge forslagene var 5. desember 2023.

² Rapport 10. oktober 2023 - Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 og 2024

3 Tiltak for å få flere i arbeid

Regjeringen har som mål at fordrevne fra Ukraina kommer raskt i jobb og kan forsørge seg selv. Sammenlignet med de fleste andre flyktninggrupper i Norge har ukrainerne en høy andel sysselsatte med botid under et år. Tall fra SSB viser at om lag 1 av 5 bosatte ukrainere mellom 20-66 år, som innvandret til Norge etter Russland invasjon av Ukraina, er i jobb per oktober 2023. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) viser at over halvparten har arbeidstid på minst 30 timer i uken.

Om lag 85 prosent av fordrevne fra Ukraina som er i målgruppen for introduksjonsprogram og har vært bosatt i mer enn tre måneder, har valgt å delta i programmet. Tilsvarende har om lag 85 prosent av fordrevne fra Ukraina som er i målgruppen for norskopplæring og vært bosatt i mer enn tre måneder valgt å delta i opplæringen. At så mange har valgt å takke ja til introduksjonsprogram, har vært en viktig årsak til at det har tatt noe lenger tid for fordrevne fra Ukraina å bli sysselsatt i Norge sammenlignet med andre europeiske land. I løpet av høsten 2023 har mange av dem som fikk midlertidig kollektiv beskyttelse i 2022 avsluttet introduksjonsprogrammet.

For å få en overordnet analyse av arbeidet med å få ukrainske fordrevne sysselsatt, og for å få innspill og forslag til tiltak som ved behov kan bidra til å styrke arbeidet, satt regjeringen i mai 2023 ned en hurtigarbeidende arbeidsgruppe. Rapporten ble levert i august 2023. Den hurtigarbeidende gruppen fant flere barrierer for rask overgang til arbeidslivet, men konkluderte at det ikke er behov for vesentlige politikkendringer eller nye innsatser. I rapporten legger gruppen vekt på hvordan eksisterende tiltak, virkemidler og pågående prosesser kan justeres og suppleres. Blant tiltakene som har blitt satt i gang i lys av anbefalingene i rapporten er:

- Etablering av en hurtigarbeidende prosjektgruppe hvor KS, LO og NHO ble involvert. Gruppen fikk blant annet i oppdrag å lage en informasjonskampanje til arbeidsgivere i særlig relevante sektorer.
- Utarbeiding av kompetansepakker om arbeidsrettet norskopplæring og om arbeidsrettede kvalifiseringsløp og en digital veileder om samarbeid mellom NAV og kommunene om introduksjonsprogram.
- Oppdatering av Integrering- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) juridiske veileder om det midlertidige regelverket.

I mange kommuner skjer den kommunale norskopplæringen på dagtid. Det kan være et hinder for at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse kommer raskt i arbeid. På bakgrunn anbefaling fra den hurtigarbeidende gruppen har regjeringen i statsbudsjettet for 2024 foreslått å bevilge 30 mill. kroner for å legge til rette for etablering av et nasjonalt tilbud om digital lærerstyrt norskopplæring. Målet er å bedre tilgangen på fleksible tilbud for norskopplæring på kveldstid og helg, og å legge til rette for at opplæringen kan kombineres med jobb. Tilbudet vil også komme andre nyankomne innvandrere til gode.

En stor andel av fordrevne fra Ukraina har høyere utdanning. Dersom de ønsker å jobbe i et lovregulert yrke, må de søke om yrkesgodkjenning. Mange vil kunne starte med

godkjenningsprosessen innenfor introduksjonsprogrammet. For en ytterligere målretting av informasjonen om de ulike godkjenningsordningene, har IMDi i samarbeid med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) utformet informasjon direkte rettet mot fordrevne fra Ukraina, som deles på en digital kanal. I tillegg til tekst benyttes benyttes ulike korte informasjonsskriv som er oversatt til ukrainsk, russisk og engelsk. Tekst og informasjonsskriv ble publisert på nettstedet [«Ny i Norge»](#) i juli 2023. I løpet av 2023 og 2024 skal «Ny i Norge» videreutvikles og utvides med informasjon til alle nyankomne flyktninger og innvandrere i Norge. Informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning vil derfor på sikt også treffe flere målgrupper enn fordrevne fra Ukraina.

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2024 foreslått å bevilge 20 mill. kroner til å redusere gebyrkostnader og kostnader ved gjennomføring av tilleggskrav for utenlandsk helsepersonell som søker autorisasjon som helsepersonell. Forslaget vil også komme andre nyankomne innvandrere til gode. Regjeringen har også foreslått å bevilge midler til HK-dir for midlertidig å øke saksbehandlingskapasiteten for å håndtere den økte saksmengden og opparbeidede restansen på godkjenning av utenlandsk utdanning.

Nasjonal plan for mobilisering av ressurser

I en situasjon med høyt press på det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet er svært viktig å benytte potensialet som ligger i å dra nytte av verdifull kompetanse hos de nyankomne selv. IMDi fikk våren 2023 i oppdrag sammen med andre relevante direktorater og aktører, å utarbeide en nasjonal plan for hvordan kommunene og fylkeskommunene best mulig kan mobilisere og ta i bruk ressursene hos personer med bakgrunn fra Ukraina i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon ved behov. Hensikten med den nasjonale planen er å ta i bruk ressursene hos de fordrevne selv og øvrige personer i Norge med ukrainsk bakgrunn, og dermed bidra til at kommuner og fylkeskommuner blir bedre rustet til å møte de lokale behovene som enten er der allerede, eller de kan møte i tiden fremover med en ytterligere tilstrømning og stort bosettingsvolum. IMDi har i samarbeid med AVdir, HK-dir, Udir og UDI iverksatt tiltak som sørger for at nyankomne med relevant kompetanse, får informasjon om at deres kompetanse kan være etterspurt og hva de selv bør gjøre for å tilgjengeliggjøre og tilpasse medbrakt kompetanse. Hensikten er primært å bidra til å dekke kommuner og fylkeskommuners kompetansebehov for assistenter og lærere i barnehage og skole, samt for assistenter i helsesektoren. Det er også utviklet korte yrkes- og bransjerettede opplæringsløp innenfor rammen av kort programtid i introduksjonsprogrammet. Det er utviklet *ett* løp med mål om å jobbe som assistent innenfor barnehage- og opplæringssektoren, og *ett* løp med mål om å jobbe som assistent innenfor helse- og omsorgstjenestene, jf. helsepersonelloven § 5. Opplæringsløpene skal også kunne benyttes av andre målgrupper med tilsvarende behov, som ikke deltar i introduksjonsprogram.

4 Følgeevaluering av de midlertidige endringene i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina

Departementet ga våren 2022 Proba Samfunnsanalyse og Advokatfirmaet Lund & Co DA i oppdrag å følgeevaluere de midlertidige endringene i lovverket, samlet og for hver sektor. Den overordnede problemstillingen er hvorvidt den midlertidige reguleringen har gjort det lettere for kommunene å ta imot et stort antall fordrevne fra Ukraina på en god måte på kort tid. Proba skal også undersøke hvorvidt det er behov for andre lovendringer for å realisere de overordnede målsetningene med den midlertidige reguleringen. I tillegg skal Proba vurdere om effekten av de midlertidige bestemmelsene i integreringsloven tilsier at det bør gjøres endringer i det ordinære integreringsregelverket.

Proba leverte en delrapport i desember 2023, og prosjektet skal munne ut i en avsluttende rapport våren 2024. Delrapporten er en underveisrapport, og konklusjonene og anbefalingene er foreløpige.

Delrapporten redegjør blant annet for funn fra en spørreundersøkelse som ble sendt til kommuner og bydeler. I praksis ble det sendt ut syv separate undersøkelser, én til de ansvarlige for bosetting og én til hvert av de relevante tjenesteområdene (integrering, barnehage, skole, barnevern, helsetjenesten samt plan og bygg).

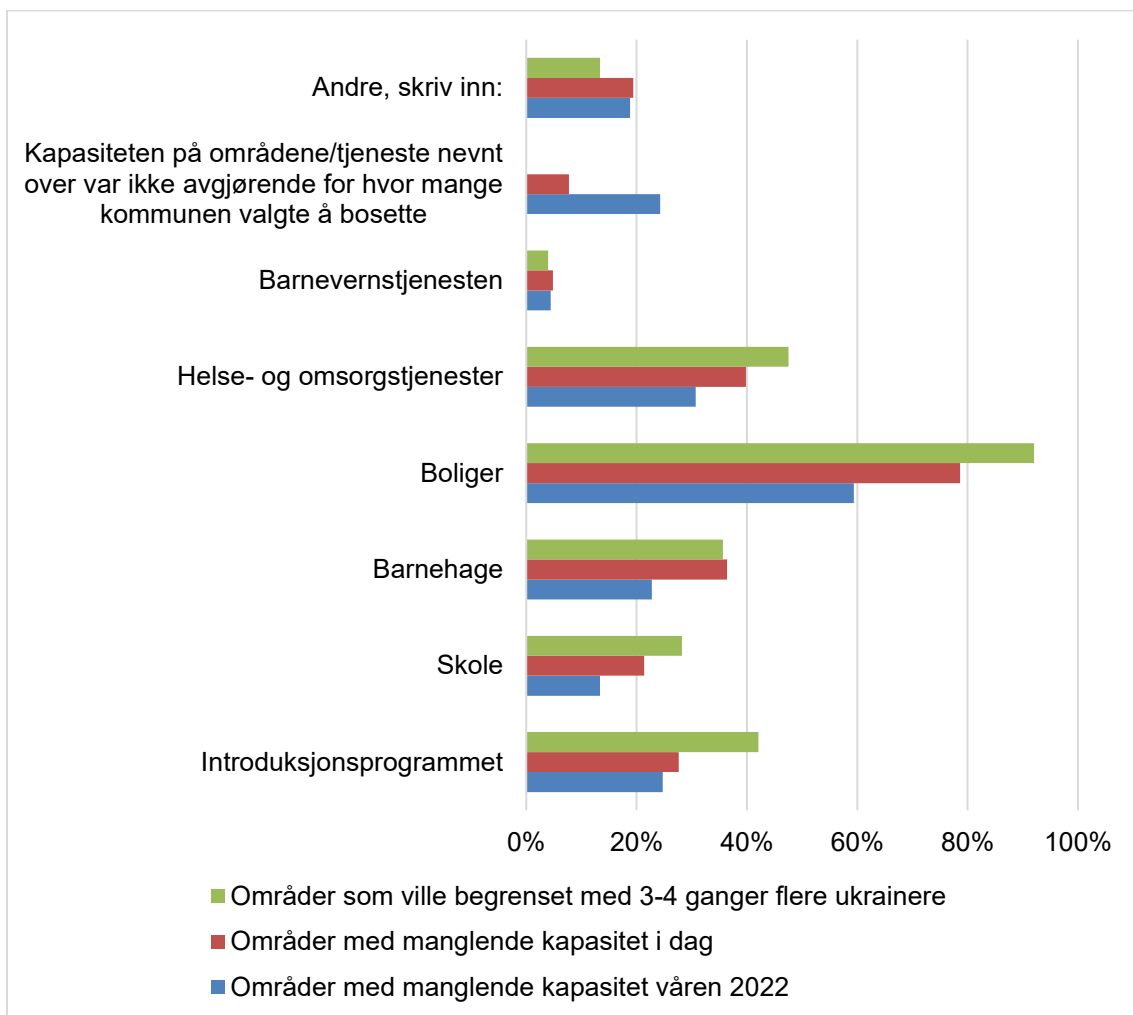
Tabell 1 under viser antall kommuner som svarte per forvaltningsområde. Svarprosenten blant ledere/ansvarlige for bosetting og integrering av flyktninger var en god del høyere enn for de andre områdene. Svarprosenten for barnevern er usikker da en rekke barnevernstjenester er interkommunale. For barnehager er også bydelene i Oslo tatt med.

	Respondenter	Svarprosent*
Bosetting av flyktninger	228	64 %
Integrering av flyktninger (introduksjonsprogrammet)	217	61 %
Skole	122	34 %
Barnehage**	167	45 %
Barnevern	123	35 %
Helsetjenester	113	32 %
Plan- og byggesak	100	28 %
Annet, spesifiser:	38	11 %

Tabell 1 Antall svar per forvaltningsområde/tjeneste *Svarprosenten er beregnet ut fra 356 kommuner. ** For barnehage er også bydelene i Oslo tatt med.

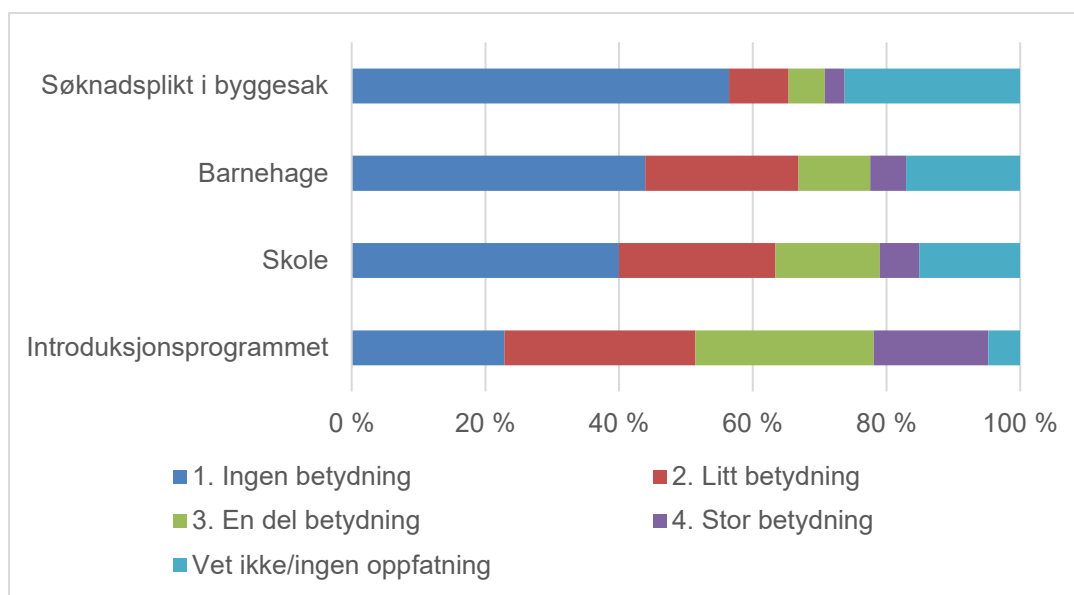
Kilde: Proba

Proba har også gjennomført intervjuer med fylkeskommuner og statsforvaltere. Spørreundersøkelsen og intervjuene viser at de viktigste barrierene for kommunenes bosettingskapasitet er mangel på boliger og knapphet på kvalifisert arbeidskraft i tjenesteproduksjonen. Det er særlig utfordringer i helsesektoren (se figur 1). Proba finner at lovendringene i liten grad har bidratt til løse disse problemene. Like fullt har endringene bidratt til å øke bosettingskapasiteten i en del kommuner, uten å skape store ulemper (se figur 2). Det er også kommet relativt få forslag til alternative tiltak. De som har kommet har vært supplementer, og nesten alle forslagene har vært økonomiske tiltak. Proba mener derfor at lovendringene må anses som hensiktsmessige og treffsikre.



Figur 1: Hva begrenser kommunenes kapasitet til bosetting? Note: N=202. Summeres ikke til 100 prosent da respondentene kunne krysse av for flere alternativer.

Kilde: Proba



Figur 2: Betydningen av lovendringene for å øke kommunenes kapasitet til bosetting

Kilde: Proba

Integreringsloven

De ansvarlige for introduksjonsprogrammet ble spurt om kapasiteten ville blitt en barriere hvis de i 2023 skulle bosette 3-4 ganger så mange som i 2022. Over 70 prosent svarte at kapasiteten helt klart eller trolig ville blitt en barriere i en slik situasjon. I kommentarer ble det pekt på behov for å oppbemanne, men også på mangel på klasserom, tolker og at kommunen kanskje ikke ville klare å bemanne opp.

I delrapporten påpekes det at de de midlertidige endringene i integreringsloven skiller seg ut. Formålet med reglene er ikke bare å øke kommunenes bosettingskapasitet, men å framskynde integreringen av fordrevne fra Ukraina. Alle endringene innebærer heller ikke lettelsener i bosettingskommunenes plikt til å tilby og gjennomføre integreringstiltak.

Proba & Lund og Co finner ikke grunnlag for klare anbefalinger for de midlertidige endringene i integreringsloven, men tre endringer skiller seg ut:

- Rett til annen språkopplæring enn norsk: Svært få velger dette, og Proba mener fjerning kan gi fordeler (belastende for kommunene dersom de må etablere et slikt tilbud), uten betydelige ulemper.
- Rett til å gjennomføre introduksjonsprogrammet på deltid oppfattes av de fleste, men ikke alle, respondentene som positiv. Det vises til at valg av deltid vanligvis er knyttet til at deltageren har en deltidsjobb ved siden av. Proba mener retten kan begrense retten til tilfeller der deltageren har deltidsjobb.
- Det er ikke krav om integreringskontrakt etter de midlertidige reglene, og de fleste respondentene oppfatter kontrakten som lite nyttig.

Barnevernsloven

Det er relativt få som oppfatter at kapasiteten i barnevernstjenestene vil kunne begrense bosettingen. Forskriftshjemmelen i barnevernsloven som gjelder utvidelse av frister er ikke

blitt tatt i bruk, men Proba kan enda ikke si med sikkerhet hvorvidt øvrige endringer er blitt tatt i bruk eller ikke.

Opplæringsloven

23 prosent av de kommunale lederne for opplæringssektoren svarte at kapasiteten i grunnskolene har vært en barriere. Nær 70 prosent mener grunnskolens kapasitet vil kunne bli en barriere ved høye ankomster.

12,5 prosent (13 kommuner) av de 104 kommunene opplyste at kommunen har benyttet den utvidede fristen til å etablere et undervisningstilbud. Syv kommuner mener utvidelsen av fristen har hatt en del betydning, mens fem kommuner svarer at den har hatt litt betydning. Den siste kommunen svarte «annet». Nesten 1 av 4 av svarte at de hadde tatt i bruk unntaket fra krav om samtykke når kommunen organiserer særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, mens 1 av 2 ikke hadde det. 1 av 4 svarte «vet ikke».

I undersøkelsen ble det også stilt et åpent spørsmål om tiltak knyttet til skolesektoren. Flere pekte på knapphet på kvalifisert personale som hovedproblemet, men enkelte så også behov for større lokaler og bruk av midlertidige løsninger for å dekke dette behovet. Unntakene i plan- og bygningsloven ble nevnt som en del av løsningen.

Barnehageloven

Vel 30 prosent av kommunene har opplevd at kapasiteten i barnehagene i noen eller stor grad har vært en barriere for økt bosetting. Hvis ankomstene fra Ukraina skulle øke sterkt, ville kapasiteten i barnehagene trolig blitt en barriere i rundt 2 av 3 kommuner.

Mange nevnte rekruttering som den største utfordringen for barnehagene i deres kommune, men enkelte nevnte også knapphet på lokaler. Enkelte kommuner peker på problemer med transportløsninger og misforhold i geografisk fordeling av ledige boliger og barnehageplasser.

I spørreundersøkelsen svarte 9 prosent at de har eller trolig vil muligheten til å gi midlertidige godkjenninger og tilskudd i forskriften, mens over halvparten svarte «nei». En av tre hadde ikke tatt stilling til spørsmålet. Forskriften var nettopp vedtatt da spørreundersøkelsen ble gjennomført, og svarene i undersøkelsen må ses i sammenheng med dette.

I barnehagesektoren mener flere at de midlertidige reglene fungerer godt, men ikke er tilstrekkelig. Enkelte mener det bør åpnes for unntak fra bemannings- og arealnormer.

Helselovgivningen

De ansvarlige for bosetting peker på helse- og omsorgssektoren som den tjenestesektoren der kapasitet i størst grad kan begrense bosettingskapasiteten. Bare tilgang på boliger blir pekt ut som en viktigere barriere. Det er primært i primærhelsetjenesten flest kommuner oppgir kapasitetsproblemer. Det er i hovedsak mellomstore (ca. 5 000 innbyggere) til store

(bykommuner med opptil 30 000 innbyggere) som opplever situasjonen som kritisk. Respondentene i spørreundersøkelsen tillegger unntaksbestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven, helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven om lag like stor betydning. I underkant av 30 prosent av respondentene mener unntakene vil ha «en del» eller «stor» betydning. 60 prosent svarer at unntakene ville hatt en del eller stor betydning samlet, i en situasjon med 3-4 ganger høyere ankomster enn i 2022.

I intervjuene med fylkeskommuner og statsforvaltere nevnes tilgang på fastleger som en stor utfordring, og kapasiteten i spesialisthelsetjenesten nevnes av noen. Kapasitet i helsestasjon/tilgang på helsesykepleiere trekkes også frem. Flere nevner at de som nå kommer har større traumer og psykiske utfordringer enn tidligere. Dette legger større press på tilbud om psykisk helsehjelp i kommunene. Flere fylkeskommuner nevner at kapasiteten i tannhelsetjenesten er presset, og det vises til at fordrevne fra Ukraina har stort behov for tannhelsetjenester.

Unntakshjemplene i helselovgivningen er ikke tatt i bruk. I intervjuene med fylkeskommunene og statsforvalterne kom det forslag til enkelte andre tiltak. Et forslag er «lege-pooler» der kvalifisert personell kan hentes ut midlertidig i en krisesituasjon. Et annet forslag er tiltak som muliggjør at ukrainere med utdanning, f.eks. helsefaglig utdanning, kan bidra som ressurser. En av statsforvalterne understreket at det ligger mye potensiale i slike løsninger, men at det er et utfordrende felt. Ressursene skal jobbe innenfor en norsk ramme, med krav til språkferdigheter og systemforståelse. Proba og Lund & Co mener det kan være muligheter knyttet til reduksjon i kvalifikasjonskrav og fjerning av rett til fastlege.

Plan- og bygningsloven

Flertallet av plan- og bygningsansvarlige i kommunene mener at fritak fra søknadsplikt i plan- og bygningsloven har hatt en del eller stor betydning for å øke kommunens kapasitet til å ta imot fordrevne. De ansvarlige for bosetting tillegger derimot de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven mindre betydning.

I spørreundersøkelsen til ledere for saksområdet plan- og bygg svarte 25 prosent av respondentene at de hadde mottatt anmodning om fritak fra søknadsplikt (totalt 24 kommuner), mens 73 prosent svarte nei. Av de totalt 26 anmodningene det ble rapportert om i spørreundersøkelsen, godtok kommunene 24 av dem. De to anmodningene som var avslått var knyttet til asylmottak. Blant kommunene som hadde mottatt anmodning om fritak fra søknadsplikt var flest av anmodningene, totalt 9 stykker, knyttet til innkvartering av asylsøkere/flyktninger (annet enn asylmottak). 8 kommuner hadde mottatt anmodning om fritak fra søknadsplikt om asylmottak, sju for fritak om bolig og to kommuner for fritak fra søknadsplikt knyttet til omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere. Det er ingen kommuner som rapporterer om at de har mottatt anmodning om fritak fra søknad knyttet til skolebygg eller barnehage.

Enkelte mener at det ville vært mer effektivt å endre krav til innhold og prosess i ordinære søknadsprosesser, enn å tillate fritak. Et eksempel som blir gitt er fritak fra krav til nabovarsling. Det blir også nevnt at departementet bør vurdere å åpne mulighet for ombygging av eksisterende bygg som i dag er godkjent for overnatting til varig bruk.

Husleieloven

Et fåtall av de bosettingsansvarlige har kommentert det midlertidige unntaket i husleieloven. Blant disse er det delte meninger om betydningen av unntaket for bosettingskapasiteten. De som er kritiske vektlegger manglende servicetilbud (butikker, skole, barnehage og fritidsaktiviteter) i nærheten av fritidsboligene og at tilbudet av fritidsboliger som kan leies over lengre tid er svært begrenset.

En statsforvalter uttrykker at unntaksregelen ser ut til å ha hatt en positiv effekt. Én fylkeskommune mener at endringen har vært veldig viktig for kommuner i fylket som har høy andel fritidsboliger. Noen av disse kommunene har uttrykt at de ikke kunne ha bosatt det antallet de har uten lovendringen.

I spørreundersøkelsen svarte 18 prosent av kommunene, totalt 36 kommuner, at de har eller kommer til å leie inn fritidsboliger, mens 36 prosent svarte nei. 42 prosent svarte at det er usikkert eller ikke besluttet om kommunen kommer til å leie inn fritidsbolig. De resterende respondentene (6 prosent) svarte at de ikke visste. Svarene må sees i sammenheng med at den midlertidige reguleringen i husleieloven kun hadde vært i kraft en kort tid før spørreundersøkelsen ble sendt ut

5 Registrering, mottak, kartlegging og bosetting

Asylsøkere som kommer til Norge, blir registrert av politiet, og får søknaden sin behandlet av UDI. Alle utlendinger som søker om beskyttelse i Norge, har rett til innkvartering i asylmottak. Det blir gitt tilbud om plass i mottak fram til bosetting. Mottakstilbudet er differensiert etter behovene til utlendingsforvaltningen og den enkelte beboer. Det finnes ulike typer mottak avhengig av behovene til den enkelte: Nasjonalt ankomstsenter, transittmottak, ordinære mottak, mottak for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år, integreringsmottak og mottak for beboere med særskilte behov.

Flyktninger skal som hovedregel kartlegges før bosetting. Personer med opphold etter utlendingsloven § 34 er unntatt fra retten og plikten til kompetansekartlegging før bosetting. Unntaket er gjort for å legge til rette for at fordrevne fra Ukraina skal kunne bosettes så raskt som mulig, og for å ivareta hensynet til kapasiteten i vertskommunene. Kartlegging av annen bosettingsrelevant informasjon er også forenklet.

Mottakene innhenter bosettingsrelevant informasjon gjennom en forenklet bosettingssamtale. Kartleggingen omfatter tilknytning til en kommune, relasjoner i Norge, eventuelle behov for tilrettelegging, kjæledyr og annen informasjon som er nødvendig for IMDi og kommunen å kjenne til. Informasjonsinnhenting omfatter også opplysninger om utdanning, yrke, språkferdigheter og førerkort.

Mottakene kartlegger enslige mindreårige i mottak og Barne- og ungdoms- og familieetaten (Bufetat) kartlegger enslige mindreårige i omsorgssentre. Det er frivillig for asylsøkere om de vil bo i asylmottak eller privat i påvente av behandling av asylsøknaden. Personer som bor privat eller har avtale om AMOT (alternativ mottaksplassering) eller midlertidig alternativ mottaksplass (MAMOT), kartlegges ikke av mottakene eller IMDi. IMDi har en elektronisk løsning der personen selv kan registrere enkle opplysninger om seg selv.

Personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, er omfattet av tilbudet om å bli bosatt med offentlig hjelp. Bosetting med offentlig hjelp gjelder for overføringsflyktninger og personer som er innvilget oppholdstillatelse på bakgrunn av søknad om beskyttelse.

Bosetting med offentlig hjelp for nyankomne flyktninger er ikke en lovregulert rettighet eller plikt. Bosettingen skjer etter avtale mellom staten ved IMDi og en kommune. Før flyktninger kan få tilbud om bosetting i en kommune, må de være registrert hos politiet, ha fått innvilget oppholdstillatelse fra UDI, og IMDi må ha mottatt bosettingsforberedende informasjon og kartlegging for dem som er omfattet av ordningen, jf. punkt 3.1. Videre må kommunen ha akseptert og avtalt at kommunen kan bosette flyktningen/familien.

Flyktninger står fritt til å bosette seg på eget initiativ, uten at dette skjer etter avtale med staten. Hvorvidt en flyktning er bosatt etter avtale har imidlertid betydning for personens rettigheter til introduksjonsprogram, introduksjonsstønning og for økonomisk sosialhjelp den første tiden i Norge, jf. integreringsloven og forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge.

For en nærmere omtale av bosettingsordningen vises det til Prop. 90 L (2022-2023).

6 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

Grunnloven og folkeretten utgjør rettslige skranke for å håndtere ankomsten av et høyt antall fordrevne fra Ukraina. Fem sentrale menneskerettskonvensjoner er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven fra 1999. Dette gjelder den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs barnekonvensjon (BK) og FNs kvinnekongresskonvensjon. Bestemmelser i disse konvensjonene vil ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Videre er flyktningkonvensjonen, som Norge er bundet av, sentral.

Grunnloven og konvensjonene er redegjort for i Prop. 107 L (2021–2022) punkt 3 og Prop. 90 L (2022–2023) punkt 4. Departementet viser til disse gjennomgangene. I det følgende vil departementet gå gjennom diskrimineringsvernet.

Grunnloven § 98 andre ledd slår fast at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Bestemmelsen gir et selvstendig og generelt diskrimineringsvern, og er ikke knyttet til bestemte diskrimineringsgrunnlag. Et generelt og selvstendig diskrimineringsvern følger også av SP artikkel 26. Diskrimineringsbestemmelsene i de øvrige konvensjonene er begrenset til å gjelde diskriminering innenfor konvensjonsrettighetenes anvendelsesområde.

Det vil variere hvilken konvensjon som er mest aktuell for de konkrete forslagene. Under alle konvensjonene vil det imidlertid være nødvendig å ta stilling til om det foreligger en forskjellsbehandling av likeartede tilfeller, og om forskjellsbehandlingen er knyttet til et diskrimineringsgrunnlag. For at en slik forskjellsbehandling skal være lovlig, må den forfølge et legitimt formål, og den må være nødvendig og forholdsmessig.

Som forskjellsbehandling regnes handlinger som har som formål eller effekt at en person eller gruppe mennesker kommer i en dårligere stilling eller behandles dårligere enn andre i sammenlignbar situasjon. Dette inkluderer både direkte diskriminering, hvor personer eksplisitt forskjellsbehandles, og indirekte diskriminering, hvor reguleringen er nøytralt formulert, men har en virkning som innebærer reell forskjellsbehandling.

Forslagene til lovendringer som drøftes i dette høringsnotatet, knytter seg enten eksplisitt eller implisitt til særbehandling av personer som er fordrevet fra Ukraina. På denne bakgrunn vil det først og fremst være forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet som vil være det aktuelle diskrimineringsgrunnlaget. Likevel vil også andre diskrimineringsgrunnlag kunne være relevante, eksempelvis diskriminering på bakgrunn av oppholdsstatus. Status for opphold i et land er ikke uttrykkelig nevnt som et diskrimineringsgrunnlag i konvensjonene, men når det gjelder diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen artikkel 2, er det tidligere lagt til grunn at oppholdsstatus omfattes som diskriminering på bakgrunn av «annen stilling», jf. JDLOV-2015-4608. Det vises også til EMDs avgjørelser i Bah mot Storbritannia (2011) og Hode og Abdi mot Storbritannia (2012), begge avgjørelsens premiss 46, hvor det fremgår at oppholdsstatus kan omfattes av diskrimineringsgrunnlaget «other status» i EMK artikkel 14. Det samme må trolig også legges til grunn for de øvrige konvensjonene. Avhengig av rettighetene som berøres, vil slik forskjellsbehandling imidlertid i mange tilfeller være saklig begrunnet og dermed ikke i strid med forbudene mot diskriminering.

Forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet eller et annet diskrimineringsgrunnlag vil være lovlig etter Grunnloven og de aktuelle konvensjonene dersom forskjellsbehandlingen følger et legitimt formål, er nødvendig og forholdsmessig. Med legitimt formål menes det at forskjellsbehandlingen må være saklig og rimelig begrunnet. Når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse, vil det innebære et krav om legitime målsettinger, som ivaretagelse av offentlig helse, ivaretagelse av landets økonomiske velferd, beskyttelse av andres rettigheter og friheter, bekjempelse av kriminalitet, mv., se NOU 2009: 14 punkt 3.2.2. Handlinger basert på subjektive oppfatninger, følelser, vilkårlig maktbruk, fordommer og stereotypier er typiske eksempler på usaklige formål. I praksis fra EMD vedrørende diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 er det lagt til grunn at lovlig forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet, som utgangspunkt krever «very weighty reasons», jf. for eksempel British Gurkha Welfare Society mfl. v. Storbritannia (2016) avsnitt 81.

I vurderingen av om forskjellsbehandlingen er forholdsmessig og nødvendig for å oppnå formålet, skal det foretas en totalvurdering av motstridende interesser, hensyn og behov, hvor særlig behovene for menneskerettslig beskyttelse for enkeltindividet blir vurdert opp mot flertallets, samfunnets og myndighetenes behov for å forskjellsbehandle.

7 Andre lands rett

7.1 EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF)

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

Rådet vedtok formelt å aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse 4. mars 2022 (rådsbeslutning (EU) 2022/382), og det innebærer at en nærmere angitt personkrets har rett til midlertidig beskyttelse i deltakende EU-land (ikke Danmark). EU vedtok 19. oktober 2023 å forlenge direktivet om midlertidig beskyttelse til 4. mars 2025. Ordningen opphører når den maksimale varigheten er nådd (tre år), eller når som helst ved ny beslutning fra Rådet. For en nærmere omtale av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse vises det til Prop. 90 L (2022-2023).

7.2 Danmark

Danmark vedtok en egen lov om midlertidig oppholdstillatelse til personer som er fordrevet fra Ukraina 16. mars 2022 (ikrafttredelse 17. mars samme år).

Personer som søker om oppholdstillatelse etter loven om midlertidig oppholdstillatelse, har rett til midlertidig innkvartering i et mottakssenter frem til oppholdstillatelse har blitt innvilget.

I Danmark bosettes fordrevne fra Ukraina direkte i en kommune etter oppholdstillatelse. De har i hovedsak tilsvarende rettigheter som andre flyktninger. Kommunene tilbyr et «*Selvforsørgelses- og hjemreiseprogram*» etter bosetting med danskopplæring og arbeidsrettede tilbud, herunder tilbud om arbeidspraksis og arbeid med lønnstilskudd. Hovedmålet er rask selvforsørgelse og arbeid innen ett år. Programmet tilpasses eventuell arbeidsdeltakelse. Fordrevne kan motta en selvforsørgelses- og returytelse hvis de ikke kan forsørge seg selv. Ytelsen er for de fleste mellom NOK 115 000 og 230 350, avhengig av om personen er forsørger eller ikke. Kommunen har plikt til å skaffe midlertidig bolig, men flyktningen har en egenandel for leie- og forbruksutgifter. Finner flyktningen bolig på egen hånd, kan vedkommende ha krav på bostøtte. Programmet og ytelsen varer i inntil fem år. Den fordrevne overføres så til den ordinære arbeidsinnsatsen, og kan ev. motta sosiale ytelser.

Mottakerne vil ofte motta andre ytelser, inkludert støtte til bokostnader. Videre kan kommunene i noen tilfeller gi hjelp til individuelle utgifter, f.eks. medisiner, medisinsk

behandling og tannbehandling. I tillegg kan kontantstøttemottakere motta barnetrygd (barnetrygd og barnetrygd for enslige forsørgere) på lik linje med andre. Full barnetrygd krever seks års botid i Danmark. For eksempel mottar nyankomne med ett års botid 1/6 av full sats.

Alle ukrainske barn i skolealder har full tilgang til det danske skolesystemet, på lik linje med barn av danske statsborgere. Danmark har gjort et unntak i den danske opplæringsloven som tillater ukrainske barn å få undervisning på ukrainsk eller engelsk i en avgrenset periode på skolen eller i barnehagen. Fordrevne fra Ukraina har full tilgang til yrkesfaglig opplæring for voksne og unge personer. De kan også søke om å få sine kvalifikasjoner godkjent og overført fra et studieprogram i Ukraina til et studieprogram i Danmark. Dette er et spesialprogram iverksatt for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

7.3 Sverige

Sverige er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse, og direktivet er i hovedsak gjennomført i den svenske utlendingsloven kapittel 21.

I Sverige har fordrevne samme rettigheter som asylsøkere. De har rett til økonomisk bistand til mat, klær og personlige utgifter på inntil 71 SEK per dag (NOK 25 400 per år). Migrationsverket og kommunen skaffer bolig og dekker bokostnader for fordrevne uten inntekt eller med inntekt under «riksnormen för försörjningsstöd». Fordrevne kan motta noen arbeidsrettede tjenester, men får ikke introduksjonsprogram eller opplæring i språk eller samfunnskunnskap. Svenske myndigheter har fra 1. juni 2023 gitt kommunene mulighet til å gi fordrevne språkopplæring. Det er foreslått en økning i tilskuddet til kommunal voksenopplæring i budsjettforslaget for 2024.

Personer med midlertidig beskyttelse må ha arbeidet i Sverige for å ha mulighet til å motta dagpenger.

Etter plan- og bygglagen 13 a § kan regjeringen vedta midlertidige forskrifter med unntak fra bestemmelser i loven ved økt tilstrømning av asylsøkere. Hjemmelen ble innført i etterkant av flyktningkrisen i 2015, og ble utvidet i 2022 til også omfatte tilstrømning av personer som omfattes av EUs direktiv 2001/55/EF om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfelle av massetilstrømning av fordrevne personer («massflyktsdirektivet»). Det er også vedtatt en forordning til loven (Forordninger brukes i Sverige som supplement til lov). Forordningen gjør unntak fra krav til byggetillatelse for å kunne ta i bruk bygning til mottak. Det gjøres også unntak fra blant annet krav til utforming og tekniske egenskaper samt at tiltaket må være i tråd med plan.

7.4 Finland

Finland er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse.

I Finland har fordrevne fra Ukraina samme rettigheter som asylsøkere det første året, inkludert rett til å jobbe. Første året dekkes bokostnader inkludert mat i asylmottak, samt økonomisk bistand til klær, nødvendig helsehjelp, lokal transport og telefon på inntil NOK

47 800 per år. I mottak fordrevne opplæring i samfunnskunnskap og språkkurs. Fordrevne kan motta arbeidsrettede tjenester. Etter ett år *kan* fordrevne søke om registrering og bosetting i en kommune. Ansvaret for tjenester overføres da til kommunene som tilbyr utvidet tilgang til sosiale tjenester, slik som behovsprøvet sosialhjelp og bostøtte, som til befolkningen for øvrig. Fordrevne kan delta i introduksjonsprogram, men i motsetning til ordinære flyktninger har de ikke rett på introduksjonsstønad. I praksis er det derfor få som går på introduksjonsprogram og mange forblir i den statlige mottaksordningen.

Fra våren 2023 har personer med midlertidig beskyttelse rett til bostedskommune dersom de har bodd sammenhengende i Finland i minst ett år og deres oppholdstillatelse er forlenget. Når en person er tildelt bostedskommune, har kommunen, trivselsfylket og andre myndigheter en større rolle i å yte sine tjenester. For å sikre tjenester som fremmer integrering av personer med midlertidig beskyttelse, vedtok den finske Riksdagen i desember 2022 å gjøre endringer i to lover: Integreringsloven og loven om mottak. Etter regelendringene kan det foretas konkrete statlige overføringer til kommuner og velferdsområdene for organisering av tjenestene. Kostnadene vil bli refundert på samme grunnlag som for tjenestene som ytes til andre grupper, for eksempel personer med flyktningstatus. Regelendringene trådte i kraft 1. mars 2023.

7.5 Island

Island har aktivert en artikkel i den islandske utlendingsloven som gjør det mulig å gi et stort antall flyktninger som ankommer humanitær tillatelse gjennom en rask prosess.

Island tilbyr midlertidig innkvartering for inntil åtte uker, og har pusset opp gamle hoteller, universitetsbygninger og tomme bygninger for dette formålet. Etter dette, får flyktningene hjelp fra det multikulturelle informasjonssenteret til bosetting i en kommune. De kan selv velge hvor på Island de ønsker å bo og det er heller ikke noen kvote for distribuering av flyktninger til de ulike kommunene. Dette gjelder for både fordrevne fra Ukraina og asylsøkere ellers.

For de første åtte ukene, har flyktninger fra Ukraina rett på en basisstønad på 235 EUR i måneden per voksen. Etter relokalisering til en kommune, mottar fordrevne fra Ukraina ytelse på samme nivå som personer som har flyktningstatus.

Ukrainere vil få de samme sosiale ytelsene som alle som har rett til sosiale ytelse. Størrelsen på ytelsene er knyttet til kommunen personene skal bo, ettersom det er kommunene som bestemmer beløpet ut fra størrelsen på de lokale levekostnadene. Ytelsene varierer mellom 1 042 EUR og 2 418 EUR i måneden per voksen. Fordrevne fra Ukraina har også rett til å søke om bostøtte, lån til å dekke depositum eller forsikring og møbelstipend.

Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag gir betinget tilgang til det islandske arbeidsmarkedet. Arbeidsgivere må søke og få godkjent arbeidstillatelse for personer de ønsker å ansette. Fordrevne fra Ukraina har rett på råd og veiledning i jobbsøkerprosessen. Dette inkluderer jobb rådgivning om jobb, opplæring i islandsk språk og kurs i samfunnskunnskap. Barn fra Ukraina i alderen 1-20 år har rett til skolegang på lik linje med

islandske statsborgere. Generelle opptakskrav til høyere utdanning gjelder for flyktninger fra Ukraina, og det er ikke utarbeidet noen spesifikke regler for å godkjenne utenlandsk utdanning.

7.6 Belgia

Belgia er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse.

Med midlertidig beskyttelsesstatus får ukrainske flyktninger ubegrenset tilgang til det belgiske arbeidsmarkedet. Den samme tilgangen til arbeidsmarkedet gis til visse familiemedlemmer til den som har midlertidig beskyttelse som ikke selv har samme status, men som har opphold knyttet til den aktuelle mottakeren. Personer med midlertidig beskyttelse må registrere seg som arbeidssøker hos den offentlige arbeids- og yrkesopplæringstjenesten, som skal bistå i søket etter arbeid eller opplæring. Alle som får oppholdstillatelse i Belgia må i utgangspunktet følge et samfunnsintegreringsprogram hvor man lærer mer om bolig, arbeid, studier og livet i Belgia, i tillegg til å få informasjon om rettigheter og plikter. Personer med midlertidig beskyttelse og deres familiemedlemmer har imidlertid unntak fra denne plikten.

Det er en klar forskjell mellom tilbudene og ytelsene til personer med midlertidig beskyttelse og øvrige flyktninger, og Belgia har vist seg å være rause med tilbudene til førstnevnte. Personer med midlertidig beskyttelse kan få inntektstilsvarende bistand i Belgia. De har rett på sosialhjelp fra det offentlige senteret for sosial handling (CPAS) i bostedskommunen, så lenge man er arbeidsledig. I tillegg har de rett på bistand fra CPAS i visse prosedyrer, som for eksempel registrering av barn på skolen eller for å få helseforsikring.

Så fort personer med midlertidig beskyttelse er registrert ved mottakssenter i Belgia vil de uten eksisterende boligløsninger (de uten nettverk i Belgia fra før av) henvises til Fedasil, den føderale organisasjonen som er ansvarlig for mottak av flyktninger, som orienterer flyktningene om kommuner som har tilbudt boligløsninger, tomme offentlige bygg, privatpersoner som leier ut og lignende. Belgiske myndigheter oppfordrer ukrainske flyktninger til å bo hos venner, familie eller bekjente. Dersom man ikke har bosted ved ankomst, kan man be om «krisebosted» i en kommune eller by. Dette skal tilbys samme dag som registrering. Løsningen er ment å være midlertidig inntil man finner en mer langvarig løsning. Som utgangspunkt skal ikke flyktningene betale for dette.

7.7 Tyskland

Tyskland er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse.

Ukrainske flyktninger har tilgang til det tyske arbeidsmarkedet på lik linje med EU-/EFTA-borgere som oppholder seg i Tyskland. Den tyske regjeringen har i tillegg tatt tiltak som tar sikte på rask integrering av personer med midlertidig beskyttelse i tysk arbeidsliv. Flyktninger fra Ukraina har tilgang til de tyske jobbsentrene og kan umiddelbart gå inn i arbeidslivet ved ankomst i Tyskland. Tyskland har også et eget introduksjonsprogram rettet mot rask integrering av ukrainske flyktninger i tysk arbeidsliv. Ved ankomst har man krav

på individuell rådgivning om praktisk opphold i Tyskland, deretter legges det opp til en første orienteringsrunde for å gi et overblikk over hvordan det er å leve i Tyskland. Deretter kommer et mer omfattende kvalifiseringsprogram bestående av språkkurs, orienteringskurs om tysk kultur, verdier, historie, religionsfrihet, osv., og kurs rettet mot fagspråk i arbeidslivet. Tyske myndigheter tilbyr personer med midlertidig beskyttelse fem ulike språkkurs avhengig av ønske og behov. Den føderale regjeringen skal sammen med delstatene utrede nåværende tiltak og bestemme seg for om disse skal fornyes eller om det er nødvendig med endringer etter 28. februar 2023.

Personer med midlertidig beskyttelse har tilgang på sosialstønad på lik linje med andre innbyggere med gyldig oppholdstillatelse i Tyskland. Personer med midlertidig beskyttelse mottar altså ikke sosialstønad etter asylsøkerloven, som er tilfellet for andre mottakergrupper. I 2023 erstattes arbeidsløshetsstrygden med en borgerstønad. Dette innebærer en økning i sosialstønaden fra 449 EUR til 502 EUR i måneden. Dette gjelder for alle med gyldig oppholdstillatelse i Tyskland.

Ved ankomst har personer med midlertidig beskyttelse krav på husly i tyske myndigheters mottakssentre. Siden 1. juni 2022 har de også krav på sosial assistanse. Dette medfører at de selv kan søke etter eget sted å bo, ettersom de, avhengig av inntekt og formue, kan få hjelp til å betale leie og oppvarming av bolig. Tyskland har et system der flyktninger generelt må bli værende tre år i den kommunen de får bolig i. Dette gjelder foreløpig ikke for personer med midlertidig beskyttelse. Tyske myndigheter skal vurdere om de også skal gi et tilsvarende pålegg om botid for de som flykter fra Ukraina.

8 Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven

Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven § 34 innebærer et unntak fra utgangspunktet om at en asylsøknad skal vurderes individuelt, da den åpner for å gi beskyttelse etter en gruppevurdering. Ordningen kan iverksettes av Kongen i statsråd dersom det foreligger en massefluktsituasjon. Ordningen er særlig relevant i tilfeller der behovet for beskyttelse er midlertidig, og det antas at utlendingene skal returnere til sitt opprinnelsesland når situasjonen tilsier det.

Som fastsatt i utlendingsforskriften § 7-5 a, jf. kgl.res. 11. mars 2022, gjelder ordningen for ukrainske statsborgere som var bosatt i Ukraina før 24. februar 2022. Videre omfattes tredjelandsborgere og statsløse som har hatt internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar samme år. Ordningen ble utvidet 29. april 2022 til også å gjelde ukrainske statsborgere med lovlig opphold i Norge før 24. februar 2022, eller som har reist til Norge senere på grunnlag av en gitt oppholdstillatelse, dersom det tidligere oppholdsgrunnlaget er bortfalt eller vil bortfalle ikke senere enn to måneder etter fremsettelse av søknad om beskyttelse. Til sist omfattes tredjelandsborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer til de nevnte gruppene. Det skal ikke gis kollektiv beskyttelse dersom det er indikasjoner på at søkeren er omfattet av utlendingsloven § 31

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

Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er svært effektiviserende for utlendingsforvaltningens saksbehandling, ved at beskyttelse kan gis uten forutgående asylintervju og uten individuell vurdering av beskyttelsesbehovet. Terskelen for å gi midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 er lavere enn terskelen for individuell beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Videre avlaster ordningen asylmottakssystemet, ved at personer som får midlertidig kollektiv beskyttelse, raskt kan bosettes i en kommune.

For å kunne omfattes av en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse må utlendingen fremsette en søknad om beskyttelse. Det er politiet som registrerer søknaden, og som etter en vurdering av de registrerte opplysningene beslutter om søknaden skal vurderes etter den kollektive ordningen (gruppevurdering) i utlendingsloven § 34, eller individuelt etter lovens § 28. Søkeren selv kan ikke velge hvilket spor søknaden skal behandles i. Det fremgår av utlendingsloven § 34 tredje ledd at en søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 28 kan stilles i bero i inntil tre år fra det tidspunkt utlendingen første gang fikk tillatelse etter § 34.

Når adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse er bortfalt, eller det er gått tre år siden utlendingen første gang fikk tillatelse etter utlendingsloven § 34, skal utlendingen informeres om at søknaden etter utlendingsloven § 28 bare vil bli tatt til behandling dersom utlendingen innen en fastsatt frist uttrykkelig tilkjennegir et ønske om det.

Oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 gis for ett år og kan fornyes eller forlenges i inntil tre år fra det tidspunktet vedkommende første gang fikk oppholdstillatelse. Den midlertidige tillatelsen kan ikke fornyes dersom ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er opphevet, jf. utlendingsloven § 61 andre ledd. Den midlertidige tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse, men den gir rett til familieinnvandring og rett til å arbeide. Etter tre år med midlertidig kollektiv beskyttelse kan det gis en ny midlertidig tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter fem år med slik tillatelse (totalt åtte år etter at vedkommende første gang fikk oppholdstillatelse) skal det gis permanent oppholdstillatelse, så lenge vilkårene for å inneha tillatelsen fortsatt er til stede, og vilkårene for øvrig er oppfylt, jf. utlendingsloven § 62. Det er en forutsetning for rett til permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 andre ledd at adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse ikke er opphevet, jf. utlendingsforskriften § 11-1 første ledd.

Dersom en tillatelse som gir midlertidig kollektiv beskyttelse ikke lenger kan fornyes, og søkeren ikke har rett til flyktningstatus etter en individuell vurdering etter utlendingsloven § 28, kan utlendingen ha rett til oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38. Tillatelse etter § 38 kan gis dersom utlendingen har en særlig tilknytning til Norge, eller det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at søkeren får bli værende i Norge.

Selve ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse kan bortfalle så snart situasjonen tilsier det, også før utløpet av de gitte tillatelsene. Det er Kongen i statsråd som beslutter

når adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse skal bortfalle, jf. utlendingsloven § 34.

Justis- og beredskapsdepartementet vedtok 23. januar 2023 endringer i utlendingsforskriften § 7-5 a om midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina. Endringene innebærer at personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter bestemmelsen får rett til forlenget tillatelse i ett år fra utløpet av førstegangstillatelse. Retten til forlengelse følger direkte av utlendingsforskriften, og utlendingen trenger ikke fremsette særskilt søknad for å få tillatelsen forlenget. UDI trenger ikke fatte vedtak om forlengelse i den enkelte sak; tillatelsene forlenges automatisk (og på kollektivt grunnlag) når de utløper. Videre presiseres det at UDI kan nekte forlengelse dersom det er grunnlag for opphør av flyktningsstatus eller tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 37 eller § 63, samt der vilkåret om oppholdstid etter utlendingsloven § 60 femte ledd ikke er oppfylt. Det presiseres også at retten til forlengelse ikke gjelder dersom vedkommende har oppholdstillatelse på annet grunnlag enn midlertidig kollektiv beskyttelse eller dersom ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina avvikles før utløpet av tillatelsen.

Regjeringen vurderer fortløpende behovet for selve ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina og ev. endringer i innretningen på ordningen.

9 Gjennomgang av enkelte regler

9.1 Regler som berører flere sektorer

I Prop. 90 L (2022–2023) punkt 8 og Prop. 107 L (2021–2022) punkt 6 gjennomgikk departementet regler som direkte eller indirekte berører flere sektorer og vurderte behov for endringer.

En rekke lover oppstiller krav om politiattest for personer som skal inneha stillinger eller andre funksjoner innenfor blant annet barnevern, skole, barnehage, tolketjenester og i helsesektoren. På områder hvor vandelskontroll basert på fremleggelse av politiattest ikke anses forsvarlig, kan det innføres botidskrav, jf. politiregisterloven § 36 andre ledd. Slikt krav kan være til hinder for at nyankomne til landet kan tilsettes eller engasjeres til ulike oppgaver. Departementet foreslo ingen endringer i saksbehandlingsregelverket for utstedelse av politiattester og vandelskontroll etter politiregisterloven i Prop. 90 L (2022–2023) og ser heller ikke behov for dette nå. Departementet viser imidlertid til punkt 16 under, hvor det foreslås å innføre midlertidig unntak fra kravet i yrkestransportloven om fire års botid i Norge før utstedelse av kjøreseddel for ukrainske fordrevne som fremlegger politiattest fra hjemlandet. Forslaget innebærer at kjøresedler utstedt basert på dette unntaket kun er gyldige for persontransport med buss. I tillegg foreslås det sikkerhetsmekanismer og særskilte hjemler i yrkestransportloven for politiets saksbehandling av søknader om kjøreseddel for ukrainske fordrevne.

Departementet opprettholdt i Prop. 90 L (2022–2023) vurderingen av at de eksisterende unntakshjemlene i tolkeloven vil være tilstrekkelige i en situasjon med høye ankomster og

at det ikke er behov for midlertidige tilpasninger i tolkeloven og ser ikke situasjonen annerledes nå.

I Prop. 90 L (2022–2023) ble det også gitt en orientering om ordningen partene i kommunal sektor innførte i april 2022 om en særskilt sats for pensjonistlønn for tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med ankomst av personer fordrevet fra Ukraina. Pensjonistene har bidratt med nødvendig kompetanse og arbeidskraft til oppgavene som kommunene er satt til å utføre. Pensjonistlønnen avkorter ikke ordinær alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning, og departementet gjennomførte med virkning fra 1. april 2022 en forskriftsendring som også unntok pensjonistlønnen fra inntekt som avkorter offentlig avtalefestet pensjon (AFP). Ordningen med pensjonistlønn etter særskilt sats og unntaket fra avkorting av AFP gjaldt først ut året 2022, men er senere forlenget ut 2023. I brev 23. oktober 2023 har KS orientert departementet om at partene ønsker å videreføre ordningen til utgangen av juni 2024. I den forbindelse ber KS om at unntaket fra inntektsavkortingen av AFP blir videreført i samme periode. Anmodningen er nå til behandling i departementet.

9.2 Regler som berører deltakelse i arbeidslivet

I Prop. 90 L (2022–2023) punkt 15.1 vurderte departementet at det ikke er behov for å gjøre endringer i arbeidsmarkedsloven. Det ble vist til at Nav skal gi arbeidsrettet bistand til alle med lovlig opphold i Norge. Departementet mener fortsatt at det ikke er behov for å endre arbeidsmarkedsloven. Departementet kan ikke se at situasjonen er annerledes nå.

I Prop 107 L (2021–2022) punkt 11.5.1 viste departementet til at det er viktig å sørge for at de fordrevne fra Ukraina ikke blir utnyttet av useriøse aktører, men at de får trygge vilkår og deltar i det seriøse arbeidslivet. Departementet foreslo derfor ikke endringer i arbeidsmiljøloven og ser ikke situasjonen annerledes nå.

9.3 Økonomiske ytelser til livsopphold

I Prop. 90 L (2022–2023) punkt 15.2 gjennomgås hvilke økonomiske ytelser til livsopphold fordrevne fra Ukraina kan ha rett på. Departementet viser til denne gjennomgangen.

10 Integreringsloven

10.1 Innledning og bakgrunn

Høye ankomster av asylsøkere fører til press på kommunens velferdstjenester og på tilbudet den enkelte har krav på etter integreringsloven. På denne bakgrunnen vedtok Stortinget 7. juni 2022 et midlertidig kapittel 6A i integreringsloven med regler for personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. De midlertidige endringene forenkler kvalifiseringsordningene og lemper på lovpålagte plikter for kommunene. Tilpasningene er gjort både for å bidra til raskere bosetting av flyktninger og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet. Videre har tilpasningene bakgrunn i at opphold etter utlendingsloven § 34 bygger på en tydeligere

forventning om midlertidighet enn for øvrige personer i målgruppen for ordningene etter integreringsloven. Et annet viktig formål med de midlertidige endringene er å støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid eller utdanning.

Stortinget vedtok i 2023 å videreføre de midlertidige endringene i integreringsloven, med enkelte tilpasninger, til 1. juli 2024, jf. Prop. 90 L (2022-2023) og Innst. 363 L (2022-2023). På bakgrunn av det er forventet fortsatt høye ankomster av fordrevne fra Ukraina i tiden fremover, og med utgangspunkt i Probas følgeevaluering av det midlertidige regelverket, foreslår departementet i punkt 10.3 å videreføre de midlertidige reglene i integreringsregelverket til 1. juli 2025, med enkelte justeringer.

10.2 Gjeldende rett

10.2.1 Hvilke midlertidige endringer er gjort

Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) regulerer flere ordninger for nyankomne innvandrere, blant annet opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Lovens kapittel 6A trådte i kraft 15. juni 2022 og inneholder midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Det er også gitt midlertidige forskriftsendringer i integreringsforskriften, herunder kapittel 8A om midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

De øvrige reglene i integreringsloven og integreringsforskriften gjelder så lenge annet ikke følger av de midlertidige bestemmelsene. De midlertidige reglene oppheves 1. juli 2024.

Før bosetting er det gjort unntak fra plikten til å delta i opplæring i mottak og til å gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning for fordrevne fra Ukraina, jf. integreringsloven §§ 37 a og 37 b første ledd.

Etter bosetting har fordrevne fra Ukraina rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogram. De som deltar i introduksjonsprogram har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging, men kun rett til å gjennomføre karriereveiledning. Varigheten av programmet følger i utgangspunktet de ordinære reglene, men det følger av integreringsforskriften § 43a at personer med fullført videregående opplæring fra Ukraina anses for å ha utdanning på videregående nivå, selv om de ikke oppfyller kravet om høyere utdanning i tillegg. Deltagere som har fullført videregående opplæring fra Ukraina, og som ikke har ett års høyere utdanning i tillegg, kan delta i introduksjonsprogram i inntil ett år, dersom de har sluttmaal om overgang til høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning, jf. integreringsforskriften § 43d. Dette er et unntak fra den ordinære varigheten som skal settes til inntil seks måneder, med mulighet for forlengelse i inntil seks måneder dersom deltageren fyller vilkårene for det.

Introduksjonsprogrammet for fordrevne fra Ukraina skal minst bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud, jf. integreringsloven § 37 c fjerde ledd. Etter integreringsforskriften § 43e kan høyere yrkesfaglig utdanning av ett års varighet eller mindre, forberedende kurs og språkkurs for å fylle kravet til generell studiekompetanse og

kompletterende utdanning, utgjøre hele eller deler av innholdet i programmet. Det følger av integreringsforskriften § 43f at språktilbudet kan være norskopplæring eller et annet norsk eller engelsk språktilbud. Deltagere som har eller får barn skal også ha foreldreveiledning i programmet. Fordrevne har ikke rett på kurs i livsmestring som del av programmet.

I motsetning til det ordinære programmet, kan programmet for fordrevne foregå på deltid. Dersom forhold på kommunens side medfører at programmet må være på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltagelse på fulltid.

Retten til å delta i introduksjonsprogram gjelder også personer som har gått ut i arbeid i Norge, og derfor har avvist eller avbrutt deltagelse i programmet.

Fordrevne fra Ukraina har også rett, men ikke plikt til opplæring i norsk, jf. integreringsloven § 37 d. Retten gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet og deltagerne bør oppnå et minimumsnivå i norsk. Etter integreringsforskriften § 43g kan kommunen og fylkeskommunen gi utvidet norskopplæring til deltagere som har behov for utvidet opplæring for å oppnå et minimumsnivå. Utvidet opplæring kan gis i inntil seks måneder til deltagere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før eller i seks måneder av gangen i inntil to år til deltagere som ikke har slik utdanning fra før. Deltagerne har ikke plikt til å avlegge prøver i norsk, jf. integreringsloven § 37 d andre ledd andre punktum. Fordrevne fra Ukraina har ikke rett til opplæring i samfunnskunnskap.

I integreringsloven § 37 e reguleres en forskriftshjemmel som gir departementet myndighet til å gi midlertidig forskrift når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Det er listet opp i bestemmelsen hvilke temaer det kan gis forskrift om og det fremgår at forskrifter kan fravike bestemmelsene som er nevnt. Dersom kapasitetshensyn i kommunen eller fylkeskommunen gjør det nødvendig, følger det av § 37 e andre ledd at en midlertidig forskrift også kan fravike lovens krav for andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

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

10.2.2 Endringer som bidrar til at flere kommer i arbeid

De midlertidige endringene i integreringsloven skal både legge til rette for at kommunene kan bosette mange på kort tid og bidra til målsettingen om at fordrevne fra Ukraina kommer raskt ut i arbeid.

Formålet med kompetansekartlegging av fordrevne er utvidet til også å bidra til å avklare om vedkommende er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen, jf. integreringsloven § 37 b. At programmet er en rett, men ikke en plikt, innebærer at fordrevne kan velge bort introduksjonsprogrammet i sin helhet for å arbeid. Øvrige målgrupper har plikt til å delta i program i minst tre måneder. Retten til å delta i et

introduksjonsprogram gjelder også for personer som har gått ut i arbeid i Norge og derfor har avvist eller avbrutt deltakelse i programmet, jf. § 37 c femte ledd. Dette skal legge til rette for at fordrevne kan gå ut i arbeid uten at de dermed står uten tilbud om kvalifisering dersom arbeidsforholdet blir kortvarig.

Departementet sendte 24. oktober på høring forslag til forskriftsendringer som skal bidra til økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Høringsfristen var 5. desember. I høringsnotatet foreslo departementet å konkretisere og skjerpe minstekravet til arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet, å skjerpe kravene til forlengelse av programmet, å begrense muligheten til å ta introduksjonsprogrammet på deltid og å åpne for at kommunen kan avslå krav om deltagelse i introduksjonsprogram for personer som har jobb eller tilbud om jobb.

10.2.3 Hvordan har de midlertidige endringene blitt tatt i bruk

De midlertidige endringene i integreringsloven gjelder for alle fordrevne som er i målgruppen for ordningene etter integreringsloven.

Probas følgeevaluering viser at kommunene i liten grad opplever at kapasiteten i introduksjonsprogrammet er en barriere for bosetting. 72 av kommunene tilbyr introduksjonsprogram på heltid til de fordrevne. Flertallet av kommunene utnytter handlingsrommet til å ikke tilby fordrevne alt de må tilby øvrige flyktninger. De fleste får imidlertid forlenget introduksjonsprogrammet utover seks måneder.

Følgeevalueringen viser at de fleste fordrevne velger å delta i introduksjonsprogrammet. At programmet og norskopplæringen er frivillig har dermed hatt liten betydning for kapasiteten til å bosette. Det er ikke vanlig å delta på deltid eller å avbryte programmet og starte opp på nytt.

Nesten halvparten av kommunene mener at ytterligere reduksjon i kravene til programmet bare vil ha litt eller ingen betydning for kapasiteten til å bosette. Dersom kommunene skulle bosette 3-4 ganger så mange svarte over 70 prosent at kapasiteten i introduksjonsprogrammet helt klart eller trolig ville blitt en barriere.

Departementet har tatt i bruk forskriftshjemmelen i integreringsloven § 37 e til flere presiseringer. Med unntak av forslagene i høringsnotatet 24. oktober og endringen i integreringsforskriften § 3 om kravene til kurs i foreldreveiledning, har departementet foreløpig ikke forslått å bruke hjemmelen til å innskrenke rettigheter. Forskriftshjemmelen i § 37 f om kompetanseopplysninger er foreløpig ikke tatt i bruk.

10.3 Departementets vurderinger og forslag

10.3.1 Innledning

Departementet har vurdert behovet for å videreføre de midlertidige endringene i integreringsloven til 1. juli 2025. Vurderingen er gjort på bakgrunn av at regelverket må legge tilstrekkelig til rette for å håndtere ulike scenarier med ankomster, herunder henholdsvis 35 000 og 120 000 i 2024. Departementet har også sett hen til om de

eksisterende reglene bidrar til målsettingen om at flere kommer raskt i arbeid og om det er ytterligere endringer som bør gjøres for å bidra til dette.

10.3.2 Videreføring av de midlertidige endringene i integreringsloven

Departementet foreslår å videreføre de midlertidige endringene i integreringsloven og integreringsforskriften. Endringene skal både lempe på de lovpålagte pliktene for kommuner og fylkeskommuner, for å bidra til rask bosetting, og støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid.

Departementets forslag innebærer at de midlertidige bestemmelsene i integreringsloven om opplæring i mottak, kompetansekartlegging og karriereveiledning, introduksjonsprogram, opplæring i norsk, forskriftshjemmel og behandling av kompetanseopplysninger videreføres i til 1. juli 2025.

Siden de midlertidige reglene først trådte i kraft 15. juni 2022, har departementet gitt bestemmelser i forskrift med hjemmel i integreringsloven § 37 e. Bestemmelsene har for det meste omfattet presiseringer, men også noen større endringer. Departementet foreslår at de midlertidige bestemmelsene i integreringsforskriften om blant annet foreldreveiledning, introduksjonsstønad, unntak fra kompetansekrav for lærere, varighet av introduksjonsprogrammet, høyere utdanning som innhold i introduksjonsprogrammet og utvidet norskopplæring videreføres til 1. juli 2025.

10.3.3 Vurdering av behov for ytterligere endringer i integreringsloven

Departementet vurderer som utgangspunkt at bestemmelsene i det midlertidige kapitlet i integreringsloven er tilstrekkelige for å ta høyde for ankomsttall på både 35 000 og 120 000 i 2024. Forskriftshjemmelen gir det nødvendige handlingsrommet for å tilpasse integreringstiltak dersom det blir nødvendig. Slike tilpasninger kan gjøres på kort varsel dersom situasjonen tilsier at det må gjøres endringer raskt.

Etter departementets vurdering bør det ikke gjøres større justeringer i reglene enn det som er nødvendig. Det har vært hyppige endringer i regelverket på integreringsfeltet de siste årene, og kommunene forholder seg til flere parallelle regelverk. Departementet er klar over at en slik regelverkssituasjon er krevende for kommunene å praktisere.

Departementet foreslår likevel noen endringer i de midlertidige reglene. Endringene foreslås blant annet på bakgrunn av funn i Probas følgeevaluering. Departementet ber høringsinstansene særlig vurdere hvordan endringsforslagene påvirker fordrevnes insentiver til å ta arbeid.

Fordrevne fra Ukraina har i dag rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogram. I tillegg gjelder retten også for de som har gått ut i arbeid, og derfor har avvist eller avbrutt deltakelse i programmet, jf. § 37 c femte ledd. Ettersom de fleste fordrevne uansett velger å delta i programmet har det liten virkning på kapasiteten at deltakelse er en rett, men ikke en plikt. Det er også svært få som benytter seg av retten til å gjeninntre i programmet (under ti deltagere). En kommune trekker fram denne muligheten som noe som gir kapasitetsproblemer fordi det kreves en individualisering av opplegget.

Noen steder har det oppstått en oppfatning av at «rett, men ikke plikt» og retten til å gjeninnføre innebærer at den daglige deltakelsen er frivillig. Departementet understreker at de som benytter seg av retten til å delta i program, forplikter seg til å møte opp på de planlagte aktivitetene. Det er ikke gjort unntak fra bestemmelsene om trekk i introduksjonsstønad. Ved fravær som det ikke er gitt tillatelse til, skal dermed kommunen trekke i introduksjonsstønad.

På bakgrunn av disse utfordringene, foreslår departementet enkelte presiseringer i integreringsloven § 37 c om introduksjonsprogram for fordrevne. For å skape bedre sammenheng mellom regelverket og målsettingen om at fordrevne skal komme raskt ut i arbeid, foreslår departementet å presisere i andre ledd at programmet avsluttes hvis deltageren får jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet heltid. Departementet ber høringsinstansene særlig vurdere hvordan forslaget vil kunne påvirke fordrevnes insentiver til å ta arbeid.

Av pedagogiske grunner foreslår departementet å tydeliggjøre i integreringsloven § 37 c femte ledd at integreringsloven kapittel 5 om introduksjonsstønad gjelder, med mindre annet følger av de midlertidige endringene i integreringsloven eller forskriften. Dette skal synliggjøre at bestemmelsene om trekk i introduksjonsstønad mv. også gjelder for denne gruppen.

Ett av Probas funn er at de aller fleste som deltar i introduksjonsprogram også deltar i norskopplæring. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om bestemmelsen i integreringsloven § 37 c fjerde ledd første punktum om at introduksjonsprogrammet skal inneholde et «språktilbud» bør endres til at introduksjonsprogrammet skal inneholde «opplæring i norsk».

Videre foreslår departementet å ta inn en eksplisitt forskriftshjemmel i § 37 d om at kommunen kan gi utvidet opplæring i norsk. Dette er allerede regulert i integreringsloven § 37 e, men departementet vurderer at muligheten bør synliggjøres også i loven. Ettersom utvidelse av norskopplæringen krever midler og må vurderes i statsbudsjettet hvert år, vurderer departementet at den ikke bør reguleres direkte i lov.

Departementet ser også behov for noen mindre justeringer i den midlertidige forskriftshjemmelen i integreringsloven § 37 e.

Integreringsloven §§ 41 til 44 regulerer behandling av personopplysninger. Bestemmelsene inneholder egne forskriftshjemler, men det er ikke åpnet for å gi forskrift om behandling av personopplysninger til andre formål enn de som er nevnt i § 41. Ettersom de øvrige bestemmelsene om behandling av personopplysninger viser tilbake til formålene i § 41 gir dette begrenset handlingsrom for å regulere behandling av ev. andre opplysninger som kan være nødvendige eller nyttige i situasjonen vi er i nå. Departementet foreslår etter dette å utvide forskriftshjemmelen i § 37 e, slik at det også kan gis forskrift om behandling av personopplysninger til andre formål enn de som er nevnt i § 41.

Departementet foreslår også å synliggjøre at det kan gis forskrift om sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet. Dette kan i dag leses ut av første ledd bokstav a og d om

henholdsvis rettigheter og plikter til introduksjonsprogram og kravene til innhold i programmet, men kan fremgå tydeligere. Departementet foreslår at sluttmaal og varighet tas inn i første ledd bokstav d, sammen med en henvisning til integreringsloven § 13. Departementet foreslår også å ta inn henvisninger til §§ 9, 27 og 28 i første ledd bokstav a for å tydeliggjøre at forskrifter også kan gjelde oppholdstillatelsene som gir grunnlag for rettigheter og plikter etter integreringsloven.

10.3.4 Vurdering av behov for ytterligere endringer i integreringsloven for å bidra til at flere kommer i arbeid

Når det gjelder behovet for ytterligere endringer som kan bidra til at flere kommer i arbeid, viser departementet til forslagene til endringer i integreringsforskriften som akkurat har vært på høring. Det ble der foreslått å konkretisere og skjerpe minstekravet til arbeidsrettede elementer i programmet, skjerpe kravene til forlengelse av programmet, gå bort at deltageren selv kan velge deltidsprogram og åpne for at kommunen kan avslå krav om program for personer som har jobb eller tilbud om jobb.

Disse forslagene innebærer flere grep som skal bidra til at flere kommer i arbeid, i tillegg til de som er nevnt i punkt 10.2.2. Høringsfristen var 5. desember. Departementet vil følge opp høringen innen kort tid.

10.3.5 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

De midlertidige endringene i integreringsloven og integreringsforskriften innebærer at fordrevne fra Ukraina omfattes av andre og litt ulike regler enn øvrige personer i målgruppene for ordningene etter integreringsloven.

Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene ble vurdert i Prop. 107 L (2021–2022) punkt 7.5.7 og Prop. 90 L (2022–2023) punkt 9.5.8. I begge proposisjonene har departementet vurdert at forskjellsbehandlingen har et legitimt formål og er saklig begrunnet, og at den derfor ikke utgjør diskriminering i strid med forbudene i Grunnloven og konvensjonene Norge er bundet av.

Proba har spurt kommunene om de oppfatter en problematisk forskjellsbehandling mellom fordrevne fra Ukraina og andre flyktninger. Spørsmålet gjaldt ikke tilpasningene i integreringsloven konkret, men mer generelt. 67 prosent svarte at de oppfatter forskjellsbehandlingen som problematisk eller diskriminerende. Flere av kommunene viser til at det ikke er lovverket som er det største problemet, men at organisasjoner og andre private har særlige tilbud til ukrainere.

På noen punkter er tilbudet til fordrevne mindre omfattende enn for øvrige grupper. Dette gjelder for eksempel norskopplæringen, der fordrevne har rett til opplæring i ett år. Samtidig er det gjort endringer som bringer dette tilbudet nærmere det øvrige personer får. Kommuner som har kapasitet, kan utvide norskopplæringen slik at maksimal varighet tilsvarer de øvrige målgruppene. På andre punkter har fordrevne fra Ukraina noe mer fleksibilitet i ordningene enn øvrige grupper. De kan for eksempel komme tilbake til introduksjonsprogrammet hvis de avbryter på grunn av arbeid.

Med de høye ankomstene vi har nå, er det enda mer sentralt at regelverket legger til rette for at kommunene kan ta imot mange på en så god måte som mulig. Vi ser at kapasiteten utfordres flere steder. Samtidig er det gjort justeringer i regelverket som innebærer at tilbudet for mange nå ligger tettere opp til hva øvrige personer får. Tilpasningene ellers trekker i begge retninger. Fordrevne fra Ukraina har en noe større fleksibilitet i kvalifiseringstilbudet enn andre, samtidig som andre sikres et mer omfattende kvalifiseringstilbud. Disse forskjellene er særlig begrunnet i midlertidigheten av den kollektive beskyttelsen. Fordrevne fra Ukraina har fortsatt ikke en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Departementet holder etter dette fast ved vurderingen fra de tidligere proposisjonene om at forskjellsbehandlingen har et legitimt formål og er saklig begrunnet, og at den derfor ikke utgjør diskriminering i strid med forbudene i Grunnloven og konvensjonene Norge er bundet av.

11 Barnevernsloven

11.1 Innledning og bakgrunn

Det er vedtatt midlertidige bestemmelser i barnevernslovgivningen for å kunne håndtere en situasjon der et høyt antall fordrevne fra Ukraina kommer til Norge for å søke beskyttelse. Bestemmelsene er vurdert som nødvendige for å gjøre barnevernet i stand til å utføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte i en ekstraordinær situasjon. Dette er endringer som samlet sett er vurdert å være til barnas beste, dersom en tjeneste blir nødt til å nedprioritere enkelte oppgaver. Unntaksadgangen kan bare benyttes dersom dette er nødvendig for at barnevernet skal kunne ivareta sitt ansvar overfor barna.

Endringene omfatter omsorgssentertilbudet, unntak fra enkelte krav for plassering av barn over landegrensene samt hjemmel til å fastsette midlertidig forskrift med unntak fra fristkrav om melding og undersøkelser i barnevernsloven §§ 2-1 og 2-2. Det er også innført enkelte midlertidige unntak fra forskriftsfestede krav til antall tilsynsbesøk og oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Endringene gjelder frem til 1. juli 2024. Det vises til Prop. 90 L (2022–2023) Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.).

Av hensyn til helheten, sendes forslag til videreføring av lovbestemmelser og forskriftsbestemmelser på høring samtidig. Forslag om å forlenge de midlertidige forskriftsbestemmelser vil i etterkant av høringen eventuelt bli fulgt opp av departementet i et eget løp.

11.2 Gjeldende rett

11.2.1 Hvilke midlertidige endringer er gjort

Omsorgssentertilbudet

Omsorgssentertilbudet er regulert i barnevernsloven (bvl.) kapittel 11. Etter § 11-1 skal enslige mindreårige under 15 år som har kommet til Norge og søker om beskyttelse etter utlendingsloven, og som ikke er i følge med foreldre eller andre med foreldreansvar, få tilbud fra barne-, ungdoms- og familieetaten om opphold på et omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere. Det følger av tolkningsuttalelse fra departementet av 23. august 2021 at barnevernlovens kapittel om omsorgssentre, bør tolkes slik at det også omfatter enslige mindreårige «flyktninger». Enslige mindreårige som er fordrevet fra Ukraina og som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, er ikke å anse som personer som søker beskyttelse i utlendingslovens forstand så lenge de har opphold på dette grunnlaget. Fra 15. juni 2022 ble det derfor innført et nytt midlertidig fjerde ledd i bvl. § 11-1 som presiserer at Bufetats ansvar for å gi et tilbud til enslige mindreårige også gjelder for barn under 15 år som har flyktningstatus eller som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse. Bestemmelsen er videreført til 1. juli 2024.

Familiebasert botilbud som alternativ til omsorgssenter

Fra 15. juni 2022 ble det innført et nytt midlertidig femte og sjette ledd i barnevernsloven § 11-1 som åpner for at Bufetats kan velge å tilby barn et familiebasert botilbud som alternativ til plass i et omsorgssenter.

Den midlertidige bestemmelsen kan kun benyttes når det som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina er nødvendig av kapasitetshensyn og for å ivareta det enkelte barnets behov.. Det er bare barn som ellers ville fått tilbud om plass i et omsorgssenter som kan få tilbud om et familiebasert botilbud, og tilbudet gjelder kun for den tiden barnet ellers ville bodd i et omsorgssenter. Familiebaserte botilbud er særlig tiltenkt de helt yngste barna og kan tilbys barn som kommer fra Ukraina og andre barn i omsorgssentre.

Bufetat har ansvaret for omsorgen for barn i familiebaserte botiltak, på samme måte som for barn i omsorgssenter, jf. bvl. § 11-2. De som skal ivareta omsorgen for barnet i det familiebasert botilbud på vegne av Bufetat, må oppfylle de samme kravene som stilles til fosterforeldre etter bvl. § 9-3 med forskrift. Blant annet må omsorgspersonene ha de nødvendige forutsetninger for å ivareta det enkelte barnets særlige behov. Bufetat har ikke plikt til å tilby et familiebasert botilbud og må derfor ikke ha slike botilbud tilgjengelige. At Bufetat kan tilby familiebaserte botilbud som alternativ til plass i et omsorgssenter, vil imidlertid gi etaten større fleksibilitet til å videreutvikle botilbudet hvis det blir nødvendig av kapasitetshensyn for å ivareta det enkelte barns behov. Den midlertidige bestemmelsen er videreført til 1. juli 2024.

Unntak fra krav til utredning og oppfølging av barnet

Det følger av barnevernsloven § 11-3 at omsorgssenteret skal utrede barnets situasjon og behov og utarbeide et forslag til oppfølging av barnet mens det oppholder seg i senteret. Forslaget skal oversendes Bufetat senest tre uker etter at barnet har ankommet senteret. Senest seks uker etter at barnet er kommet til senteret, skal Bufetat treffe vedtak om hvordan barnet skal følges opp i senteret.

Fra 15. juni 2022 ble det inntatt et nytt midlertidig tredje ledd i bvl. § 11-3 om at fristen for omsorgssenteret til å sende forslag til oppfølgingsvedtak kan utvides til fem uker og at

fristen for Bufetat til å treffe vedtak kan utvides til ti uker. Bestemmelsen er videreført til 1. juli 2024. Fristen kan bare forlenges når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at Bufetat eller omsorgssenteret skal kunne gjennomføre og prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte.

Krav til kvalitet og godkjenning. Tilsyn.

Barnevernsloven § 10-16 åpner for at Bufetat i særlige tilfeller kan gi unntak fra kravet om at faglig personell som ansettes i barnevernsinstitusjoner og omsorgssenter minst skal ha relevant bachelorgrad. Bestemmelsen kan komme til anvendelse i en situasjon der det er behov for en svært rask, men antatt midlertidig, oppbygging av omsorgssentertilbudet, jf. Prop. 133 L (2020–2021) punkt 16.2.6.2. I forskrift 22. desember 2022 nr. 2474 om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner kan institusjoner og omsorgssentre etter § 3 gis midlertidig godkjenning i inntil seks måneder hvis særlige hensyn tilsier det. Etter forskriften § 15 kan departementet gi dispensasjon fra flere av forskriftens krav til kvalitet i ekstraordinære situasjoner, f.eks. ved en rask og betydelig økning i antall enslige mindreårige. Dispensasjon kan gis for en periode på inntil tolv måneder, og det kan søkes om dispensasjon på nytt. Adgangen til å gi dispensasjon er delegert til Bufdir.

Fra 1. juli 2022 ble det innført en midlertidig adgang i kvalitets- og godkjenningsforskriften § 3 fjerde ledd til å gi midlertidig godkjenning av institusjoner og omsorgssentre, for en periode på inntil tolv måneder. Det kan kun skje når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å ivareta ansvaret etter barnevernsloven § 11-1. Den midlertidige bestemmelsen er videreført til 1. juli 2024.

Statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, jf. § barnevernsloven 17-3 annet ledd. Nærmere regler om tilsynet følger av forskrift 16. desember 2022 nr. 2272 om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m. (tilsynsforskriften). I forskriften § 5 siste ledd er det tatt inn et midlertidig unntak fra kravet til minst to årlige stedlige tilsyn. Bestemmelsen er videreført frem til 1. juli 2024. Unntaket kommer kun til anvendelse når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at statsforvalteren skal kunne prioritere sine tilsynsoppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. I slike tilfeller kan statsforvalteren uten hinder av minstekravene, vurdere hvor mange årlige stedlige tilsyn som skal føres ved besøk i det enkelte omsorgssenteret eller familiebaserte botilbudet. Det forutsettes minst ett stedlig tilsyn per år. Departementet har i brev 24. juni 2022 til Statens helsetilsyn understreket at det skal være stedlige tilsyn med nyetablerte omsorgssentre.

Barnevernstjenestens oppgaver

Departementet er gitt midlertidig hjemmel etter barnevernsloven § 2-7 til å fastsette forskrift om unntak fra fristen for å gjennomgå meldinger og gjennomføre undersøkelser, jf. bvl. §§ 2-1 og 2-2. Adgangen til å gi forskrift gjelder bare når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina, er nødvendig for at barnevernstjenesten skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Unntakshjemmelen er videreført til 1. juli 2024.

Fra 20. juni 2022 ble det innført to midlertidige unntak i fosterhjemsforskriften som gir kommunene økt rom for å vurdere antall årlige oppfølgings- og tilsynsbesøk i det enkelte fosterhjemmet. Unntaksbestemmelsene kan kun benyttes dersom dette er nødvendig for å prioritere oppgavene overfor barna på en formålstjenlig og forsvarlig måte som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina. I forskriften § 7 fjerde ledd åpnes det for at den enkelte barnevernstjeneste (i omsorgskommunen) skal kunne redusere antall årlige oppfølgingsbesøk i fosterhjemmet til minimum to ganger i året, selv om barnet har bodd i fosterhjemmet i mindre enn to år. Det er en forutsetning at barnevernstjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode.

Det er også innført en midlertidig unntaksregel i fosterhjemsforskriften § 9 syvende ledd som åpner for at den enkelte kommune (fosterhjems kommunen) kan redusere antall tilsynsbesøk til minimum to ganger i året selv om barnet har bodd i fosterhjemmet i mindre enn to år og barnet er under 15 år. Det er en forutsetning at fosterhjems kommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode og at barnevernstjenesten i omsorgskommunen samtykker. Videre må barn som er fylt 15 år samtykke. For begge unntaksbestemmelsene skal barnevernstjenesten (i omsorgskommunen) og fosterhjems kommunen orientere statsforvalteren når unntaksadgangen benyttes. Det er den enkelte kommune som må vurdere om unntaksadgangen kan komme til anvendelse ut fra forholdene i den enkelte kommune. Vurderingene skal begrunnes og dokumenteres. De midlertidige forskriftsendringene er videreført til 1. juli 2024. Fra 1. januar 2024 trer ny fosterhjemsforskrift i kraft og unntaksbestemmelsene vil fremgå av §§ 10 og 18.

Barnevernstiltak over landegrensler

Barnevernsloven § 3-3 regulerer plassering av barn i barnevernstiltak i andre land som er tilknyttet Haagkonvensjonen 1996. Det er strenge vilkår for å plassere barn i Norge på bakgrunn av utenlandsk vedtak. Plasseringen kan kun skje som et frivillig tiltak, det stilles krav om samtykke fra foreldre og barn over 12 år, og barnet må ha tilknytning til Norge og oppholdstillatelse før barnet ankommer.

Fra 15. juni 2022 ble det innført et nytt midlertidig tredje ledd i barnevernsloven § 3-3 med forenklete prosedyrer som åpner for fosterhjems- eller institusjonsplassering i Norge når det som følge av krigen i Ukraina er nødvendig å evakuere barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter. Formålet er å legge til rette for at et større antall barn som er under offentlig omsorg i Ukraina eller som der står uten foreldre med foreldreansvar, kan plasseres direkte i fosterhjem eller institusjon i Norge.

Vilkårene for slike plasseringer fremgår av bokstav a til c. Barnevernstjenesten kan kun samtykke til plassering i Norge etter anmodning fra ukrainske myndigheter når plasseringen er forsvarlig og til barnets beste, det er inngått en avtale med ukrainske myndigheter, og vilkårene etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 er oppfylt. Videre skal barnevernstjenesten sørge for at barnet registreres med søknad om beskyttelse eller søknad om opphold hos utlendingsmyndighetene. Barnevernstjenesten bør kontakte UDI for å få klarlagt hvorvidt barnet omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse eller kan få opphold på annet grunnlag.

En mer utfyllende beskrivelse av unntaksbestemmelsene fremgår av Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*.

11.2.2 Hvilke midlertidige endringer har blitt tatt i bruk

Proba har gjennom sin følgeevaluering ikke blitt gjort kjent med at unntaksregler etter barnevernsloven med forskrifter er tatt i bruk.

Departementet har innhentet informasjon fra Helsetilsynet og Bufdir om bruken og erfaringen med de midlertidige reglene i Bufetat (omsorgssentrene), statsforvalterne og kommunene. Vi har kun mottatt informasjon om at en kommune i ett tilfelle har redusert kravet til antall årlige oppfølgingsbesøk av et barn i fosterhjem og ved ett tilfelle redusert kravet til antall årlige tilsynsbesøk, jf. fosterhjemsforskriften §§ 7 og 9. Øvrige bestemmelser har, etter det departementet er kjent med, ikke blitt benyttet. Departementet følger opp overfor Helsetilsynet for å se til at regelverket forstås og benyttes etter intensjonen. Departementet har ikke benyttet adgangen til å gi forskrift om mulighet for å gjøre unntak fra fristkrav til å gjennomgå meldinger og gjennomføre undersøkelser, jf. barnevernsloven § 2-7.

11.3 Departementets vurderinger og forslag

11.3.1 Innledning

Siden krigen startet i februar 2022, har det kommet et høyt antall fordrevne fra Ukraina. Planleggingsprognosen for antall fra Ukraina som vil søke beskyttelse i 2024 er 30 000 personer, mens planleggingstallet for øvrige asylsøkere er 5000. Samtidig er situasjonen i Ukraina uforutsigbar, og ankomsttallene for 2024 er usikre. UDIs siste scenariorapport skisserer tre scenarioer, der det høyeste scenarioet tilsier at det kan komme 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2024.³ Prognosene viser at vi må forvente fortsatt høye ankomsttall også i 2024. Behovet for de midlertidige endringene i barnevernsloven med forskrifter er nærmere omtalt i Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina* og Prop. 90 L (2022-2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*. Departementet viser til vurderingene som følger av proposisjonene, og mener disse fortsatt er dekkende.

11.3.2 Videreføring av de midlertidige endringene i barnevernsregelverket

Barnevernsloven med forskrifter skal bidra til å gi barn nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse, og inneholder en rekke rettigheter og plikter for å beskytte og ivareta barn. Barn på flukt er en svært sårbar gruppe, og særlig barn som flykter uten omsorgspersoner. Det er en grunnleggende forutsetning i dagens midlertidige regler at barnas behov skal ivaretas også i en ekstraordinær situasjon. Departementet understreker at barnevernet har et

³ Rapport 10. oktober 2023 - Scenarioer for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 og 2024.

grunnleggende ansvar for å ivareta barns rett til omsorg og beskyttelse, og det er avgjørende for barnas rettssikkerhet at barnevernets plikter og barns rettigheter overholdes. I et scenario med ekstraordinært høyt antall ankomster av personer som er fordrevet fra Ukraina, vil imidlertid enkelte tjenester kunne oppleve uforholdsmessig stort press på ressursene. Det kan utfordre tjenestens mulighet til å ivareta sine plikter etter barnevernsloven, inkludert barnevernstjenester, statsforvaltere, omsorgssentre og Bufetat. Departementet har vurdert hvilke prioriteringer som samlet sett vil være til barnas beste, dersom en tjeneste på grunn av kapasitetsutfordringer blir nødt til å utsette eller nedprioritere enkelte oppgaver i en ekstraordinær situasjon.

Etter departementets vurdering er det nødvendig å gi tjenestene noe økt handlingsrom til å vurdere forsvarlige og formålstjenlige tilpasninger slik at beskyttelsen av samtlige barn med behov for hjelp, best kan ivaretas. Departementet har likevel bare funnet det nødvendig og forholdsmessig å gjøre unntak fra enkelte krav til oppgaveutførelsen som krav til saksbehandlingstid og kvantifiserbare krav til antall besøk. Departementet mener at slike unntaksregler vil kunne være nødvendige for at tjenesten skal ivareta sin funksjon og lovpålagte oppgaver til alle barn i en ekstraordinær situasjon. Krav til at barnevernets saksbehandling, tjenester og tiltak skal være forsvarlige, ligger fast. Det samme gjør kravet til barnets beste i barnevernsloven (bvl.) § 1-3 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Departementet understreker at det er strenge vilkår for at unntaksbestemmelsene kan benyttes. Bestemmelsene kommer kun til anvendelse dersom et høyt antall ankomster fra Ukraina gjør det nødvendig å prioritere oppgaver på en hensiktsmessig og forsvarlig måte. Normal aktivitet og kvalitet skal opprettholdes så langt det er mulig. Departementet mener det i større grad ivaretar barnas rettssikkerhet at det gis regler for hvordan tjenestene skal prioritere dersom det blir nødvendig, enn at det overlates til den enkelte tjeneste som kan medføre fristbrudd og at plikter ikke overholdes, uten nærmere vilkår og etterfølgende kontroll. Departementet vil samtidig påpeke at det ikke er et bestemt antall fordrevne som tilsier at kravet til nødvendighet er oppfylt slik at unntaksbestemmelsene kan benyttes. Om unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse må avgjøres konkret i den enkelte virksomhet eller kommune ut fra antall ankomster og tjenestens ressurser. Som sikring har statsforvalteren gjennomgående en råd- og veiledningsfunksjon og en tilsynsfunksjon, både overfor Bufetat og kommunene, og statsforvalteren skal underrettes dersom unntaksbestemmelsene benyttes. Det gir statsforvalteren et grunnlag for å vurdere om det er behov for å føre tilsyn hvis unntaksbestemmelsene benyttes. Dette er vurdert som et viktig kompenserende tiltak ved at det åpnes for å fravike regelverket.

Enkelte av de midlertidige reglene bidrar også etter departementets syn til å utfylle dagens regelverk og styrke rettssikkerheten for barn på flukt. Det omfatter presisering av at Bufetat har ansvar for å tilby plass i omsorgssenter også for enslige mindreårige som har flyktningsstatus eller som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. bvl. § 11-1 fjerde ledd, at Bufetat kan tilby et familiebasert botilbud (privat hjem) som alternativ til plass i et omsorgssenter, jf. bvl. § 11-1 femte ledd, og forenklede prosedyrer for at barn under offentlig omsorg i Ukraina kan plasseres direkte i barnevernstiltak i Norge, jf. bvl. § 3-3 tredje ledd.

I Probas følgeevaluering fremgår det at de ikke er kjent med at de midlertidige reglene på barnevernsområdet er tatt i bruk. Departementet har innhentet informasjon fra Statens helsetilsyn og Bufdir om bruken av de midlertidige reglene og deres vurdering av behovet for å forlenge reglene og eventuelle behov for justeringer. Vi har kun mottatt informasjon om at to unntaksbestemmelser har blitt benyttet en gang i en kommune, jf. punkt 11.2.2.. Øvrige bestemmelser har, etter det departementet er kjent med, ikke blitt benyttet. Helsetilsynet viser til at siden reglene knapt er tatt i bruk har de ikke mulighet til å vurdere hvilke utslag de midlertidige reglene har fått og at det kan stilles spørsmål om det er behov for reglene.

Bufdir informerer om at i løpet av 2022 var det kun 15 enslige mindreårige fra Ukraina som tok imot tilbudet om plass i et omsorgssenter. Hittil i 2023 har det kun vært to barn. På bakgrunn av det lave antallet har det ikke vært nødvendig for Bufetat å benytte seg av de midlertidige reglene som gjelder omsorgssentertilbudet. Bufdir opplyser at de ikke har noen erfaring med hvordan reglene fungerer og deres vurdering er at behovet for å videreføre endringene hovedsakelig vil avhenge av prognoser for antall ankomster fremover.

Departementet er enig med Helsetilsynet i at det kan diskuteres om reglene er nødvendige ettersom de nærmest ikke er brukt. Det å videreføre skjønnsmessige unntakshjemler gir en viss risiko for at unntakshjemlene kan bli benyttet selv om situasjonen ikke tilsier at det er nødvendig. At reglene kun har blitt benyttet i to tilfeller, tilsier etter departementets vurdering at reglene fungerer etter hensikten. Departementet følger opp overfor Helsetilsynet/statsforvalter for å se til at regelverket forstås og benyttes etter intensjonen.

Departementet henviser til at situasjonen knyttet til antall ankomster fortsatt er uforutsigbar. Selv om de midlertidige reglene nærmest ikke er brukt, er det fortsatt en risiko for at et stort antall flyktninger fra Ukraina kan medføre et behov for å videreføre de midlertidige reglene etter 1. juli 2024.

Samlet sett vurderer departementet at de midlertidige reglene er nødvendige og forholdsmessige sett opp mot en situasjon med høye ankomster og at reglene samtidig ivaretar grunnleggende rettigheter som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner. Departementet foreslår at de midlertidige reglene forlenges til 1. juli 2025. For nærmere omtale av de ulike unntaksbestemmelsene i barnevernsloven og forskrift henvises det til Prop. 107 L (2021-2022) og Prop. 90 L (2022-2023).

11.3.3 Vurdering av behov for ytterligere endringer i barnevernsregelverket

Departementet har vurdert om det er behov for ytterligere tilpasninger i barnevernsregelverket. De midlertidige reglene er knapt benyttet, og den begrensede erfaringen med de midlertidige reglene tilsier ikke at det er behov for ytterligere unntaksregler. Heller ikke Probas følgeevaluering indikerer et behov for ytterligere endringer på barnevernsområdet.

Etter departementets oppfatning gir de permanente unntaksreglene i barnevernsloven med forskrifter og de midlertidige reglene tilstrekkelig fleksibilitet til å håndtere et høyt antall

ankomster fra Ukraina. Det foreslår derfor ingen ytterligere endringer på nåværende tidspunkt.

12 Opplæringsloven og barnehageloven

12.1 Innledning og bakgrunn

Stortinget vedtok 7. juni 2022 å innføre tre midlertidige endringer i opplæringsloven og to midlertidige endringer i barnehageloven, jf. Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*. De midlertidige reglene i opplæringsloven og barnehageloven gjaldt opprinnelig til 1. juli 2023.

Stortinget vedtok 2. juni 2023 å forlenge de midlertidige endringene i opplæringsloven og barnehageloven til 1. juli 2024, jf. Prop. 90 L (2022-2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*, Innst. 363 L (2022-2023) og Lovvedtak 71 (2022-2023).

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomfører Proba en følgeevaluering av de midlertidige endringene i lovverket, inkludert endringene i opplæringsloven og barnehageloven. Proba skal levere endelig rapport i slutten av februar 2024, men vil i løpet av høsten 2023 levere en delrapport som skal gi kunnskap om de midlertidige reglene har virket i praksis og om reglene har vært treffsikre, hensiktsmessige og anvendbare. Proba skal også vurdere om det er behov for andre lovendringer for bedre å oppnå formålene med de midlertidige lovendringene.

12.2 Gjeldende rett

12.2.1 Grunnloven, opplæringsloven og barnehageloven

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 barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1.

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. 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 en måned (se nærmere om midlertidig frist på tre måneder i punkt 12.2.2). Retten til videregående opplæring for ungdom, ofte omtalt som ungdomsretten, er regulert i opplæringsloven § 3-1. I motsetning til grunnskoleopplæringen, har ungdom ingen plikt til å delta i eller gjennomføre videregående opplæring. 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.

Departementet viser til nærmere redegjørelse for det generelle regelverket i Grunnloven, opplæringsloven og barnehageloven som fremkommer av Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022-2023).

12.2.2 Midlertidige tilpasninger i opplæringsloven

Det er innført tre midlertidige endringer i opplæringsloven som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina.

Den absolutte fristen for når retten til fullverdig opplæring skal oppfylles, er utvidet fra én til tre måneder, jf. § 2-1 andre ledd andre punktum. Kravet om at retten skal oppfylles så raskt som mulig, er ikke endret.

Det er også innført en hjemmel for at departementet kan gi forskrift om forlengelse av tremånedersfristen dersom det er nødvendig i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina, jf. § 2-1 andre ledd tredje punktum. Denne forskriftshjemmelen er ennå ikke tatt i bruk.

I tillegg er det innført unntak fra kravet til elevens eller foresattes samtykke for at særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever gis i egne grupper, klasser eller skoler, jf. femte ledd sjette punktum i både §§ 2-8 og 3-12. Unntaket fra kravet til samtykke gjelder dersom opplæring gjennom særskilt organisert tilbud er nødvendig for å gi nyankomne elever et forsvarlig opplæringstilbud i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina.

Departementet viser til redegjørelse for de midlertidige tilpasningene i opplæringsloven, se Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022-2023).

12.2.3 Midlertidige tilpasninger i barnehageloven

Det er innført en midlertidig hjemmel i barnehageloven § 14 fjerde ledd som åpner for at departementet kan gi forskrift om midlertidig godkjenning ved etablering av barnehager og barnehageplasser for å dekke et midlertidig behov som følge av at det kommer svært mange fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina. Det er videre innført en midlertidig hjemmel i barnehageloven § 19 tredje ledd som åpner for at departementet kan gi forskrift om tilskudd til drift av midlertidige barnehager og barnehageplasser som er godkjent med hjemmel i § 14 fjerde ledd. Midlertidig forskrift om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig tilskudd for enklere bosetting av fordrevne fra Ukraina og flyktninger trådte i kraft 1. august 2023.

Departementet viser til nærmere redegjørelse og begrunnelse for de midlertidige tilpasningene i barnehageloven i Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022-2023).

12.3 Departementets vurderinger og forslag

12.3.1 Videreføring av midlertidige tilpasninger i opplæringsloven

Departementet foreslår å videreføre endringen av fristen for når retten til et fullverdig opplæringstilbud senest skal oppfylles, fra en til tre måneder, jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd andre punktum.

Departementet foreslår å videreføre hjemmelen for å gi forskrift om ytterligere fristforlengelse, jf. § 2-1 andre ledd siste punktum.

Departementet foreslår å videreføre unntaket fra kravet til elevens eller foresattes samtykke for at særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever gis i egne grupper, klasser eller skoler, jf. femte ledd siste punktum i både §§ 2-8 og 3-12.

Følgeevalueringen viser at kommunene har hatt nytte av de midlertidige tilpasningene i opplæringsloven. I følgeevalueringen svarte 13 av de 104 kommunene som responderte at kommunen har benyttet utvidet frist til å etablere et undervisningstilbud. På spørsmål om hvilken betydning denne utvidelsen av fristen har hatt for kommunens kapasitet til å ta imot flyktninger, svarer syv kommuner at det har hatt en del betydning, mens fem kommuner svarer at det har hatt litt betydning.

Når det gjelder unntaket fra krav om samtykke der hvor kommunen organiserer særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, svarte en av fire at de hadde tatt i bruk unntaket, mens en av to ikke hadde det. En av fire svarte «vet ikke».

Antall ankomster av fordrevne fra Ukraina hittil i 2023 og prognosene for 2024 tilsier at det er sannsynlig at det fortsatt vil være et jevnt høyt antall ankomster av fordrevne i tiden fremover og at dette vil legge ytterligere press på kommunene og fylkeskommunene. Departementet mener det derfor er behov for å videreføre de midlertidige endringene i opplæringsloven. Departementet viser til den nærmere begrunnelsen for å videreføre de midlertidige tilpasningene i opplæringsloven som fremkommer av Prop. 90 L (2022-2023), se punkt 11.5.1.

Stortinget vedtok 5. juni 2023 ny opplæringslov (lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa). Loven ble sanksjonert 9. juni 2023. Den nye opplæringsloven med forskrifter skal etter planen tre i kraft fra 1. august 2024. Frem til ny lov er trådt i kraft gjelder dagens opplæringslov av 1998 med forskrifter. Reglene om rett til opplæring for nyankomne og om opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler er en videreføring av bestemmelser fra den någjeldende opplæringsloven. Departementet foreslår at de midlertidige tilpasningene i opplæringsloven viderøres også i den nye loven når denne trer i kraft.

12.3.2 Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven

Departementet har som utgangspunkt at de ordinære reglene bør gjelde så langt som mulig, også i ekstraordinære situasjoner. Regelverket for opplæring har noe fleksibilitet og muligheter for tilpasninger etter lokale forhold. I tillegg innebærer de midlertidige

tilpasningene som ble innført at regelverket, særlig for grunnskolen, er gjort ytterligere fleksibelt og åpent for tilpasninger som følge av utviklingen i Ukraina.

Departementet har gjort to omfattende vurderinger av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven, jf. Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022-2023). Departementets vurdering er at det per i dag fortsatt ikke fremstår å være nødvendig med ytterligere endringer i regelverket. Departementet viser særlig til vurderingen av behov for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven som fremkommer av Prop. 90 L (2022-2023), se punkt 11.5.2. Departementet vil fortløpende vurdere behovet for ytterligere tilpasninger i regelverket, og særlig opp mot en situasjon med ekstraordinært høye ankomsttall av fordrevne.

Se nærmere om vurdering av behovet for ytterligere endringer i opplæringsloven som kan bidra til at flere kommer i arbeid i punkt 12.3.6.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er krav i opplæringsloven som nå er særlig vanskelig å oppfylle, eller som er til hinder for kommunenes evne til å gi fullverdig opplæringstilbud.

12.3.3 Videreføring av midlertidige tilpasninger i barnehageloven

Departementet foreslår å videreføre de midlertidige forskriftshjemlene i barnehageloven §§ 14 fjerde ledd og 19 tredje ledd. Formålet med forskriftshjemlene er å legge til rette for tidsavgrensede godkjenninger av barnehager og barnehageplasser i en periode der det er behov for å raskt etablere midlertidige tilbud uten at kommunene er forpliktet til å utbetale tilskudd for plassene også når behovet opphører. Ny forskrift med hjemmel i de midlertidige bestemmelsene trådte i kraft 1. august 2023.

Departementet mener det fortsatt bør åpnes for midlertidig godkjenning av ordinære barnehager, og viser i hovedsak til begrunnelsen for reglene som omtalt i Prop. 107 L (2021-2022) og Prop. 90 L (2022-2023). Antall ankomster av fordrevne fra Ukraina hittil i 2023 og prognosene for 2024 tilsier at det er sannsynlig at det fortsatt vil være et jevnt høyt antall ankomster av fordrevne i tiden fremover og at dette vil legge ytterligere press på kommunene om å tilby barnehageplasser. Av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen til Proba, har 30 prosent oppgitt at de opplever at kapasiteten i barnehagene i noen eller i stor grad har vært en barriere for økt bosetting. På spørsmål om dersom det i 2023 skulle bosettes tre til fire ganger flere flyktninger fra Ukraina i kommunene, sammenliknet med 2022, svarer nærmere 65 prosent at kapasiteten helt klart eller trolig ville vært en barriere for å ta imot fordrevne fra Ukraina i en slik situasjon.

Departementet mener etter dette at situasjonen tilsier at det er behov for å videreføre de midlertidige reglene i barnehageloven.

12.3.4 Vurdering av behov for ytterligere midlertidige tilpasninger i barnehageloven

12.3.4.1 Forslag til midlertidig forskriftshjemmel om unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt for midlertidig godkjente barnehager

Departementet har vurdert om det er behov for ytterligere tilpasninger i barnehageloven. Det fremgår av barnehageloven § 7 a første ledd at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Dette gjelder ikke for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern blant annet eier ordinære barnehager med til sammen færre enn 30 barn, jf. § 7 a tredje ledd bokstav a. I den midlertidige forskriften om midlertidig godkjenning av barnehager, er det åpnet for at kommunen etter søknad kan fatte vedtak om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig godkjenning av utvidelse av godkjente ordinære barnehager. Forskriften er hjemlet i de midlertidige reglene i barnehageloven §§ 14 fjerde ledd og 19 tredje ledd.

I forbindelse med høringen av forslag om videreføring av de midlertidige reglene i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, se Prop. 90 L (2022-2023), fikk departementet innspill om behov for midlertidig unntak fra krav til selvstendig rettssubjekt for private barnehager. Departementet vurderer at det kan være hensiktsmessig å åpne for midlertidig unntak fra kravet om selvstendig rettssubjekt for eiere som har fått innvilget midlertidig utvidelse av godkjente barnehager og som øker antallet barnehageplasser ut over 30 barn. Dette vil også kunne bidra til at flere barnehageeiere ønsker å søke om midlertidig utvidelse av barnehagen og dermed opprette flere barnehageplasser. Departementet foreslår derfor en midlertidig forskriftshjemmel i barnehageloven § 14 fjerde ledd som innebærer at departementet kan gi forskrift om midlertidig unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt i barnehageloven § 7 a første ledd for barnehager som er godkjent med hjemmel i forskrift om midlertidig godkjenning av barnehager etter § 14 fjerde ledd første punktum. Se nærmere om forslag til forskrift i medhold av denne hjemmelen under i punkt 12.3.5.

Departementet foreslår etter dette en ny forskriftshjemmel i barnehageloven § 14 fjerde ledd, se lovforslaget i punkt 18 under.

12.3.4.2 Vurdering av behov for ytterligere tilpasninger i barnehageloven

Som omtalt i Prop. 90 L (2022-2023) har kommunene tidligere oppgitt utfordringer med å få tak i nok personell og personell med rett kompetanse. I spørreundersøkelsen til Proba, har også flere kommuner kommentert at de midlertidige reglene fungerer godt, men at de ikke er tilstrekkelige. Enkelte kommenterer at det bør åpnes for unntak fra bemannings- og arealnormer. Departementet vil vise til at de ordinære reglene i barnehageloven med tilhørende forskrifter i utgangspunktet er relativt fleksible. For eksempel er dispensasjonsadgangen fra bemanningsnormen i barnehageloven § 26 vid nok til at det kan legges vekt på flyktnings situasjonen i vurderingen. Det samme gjelder dispensasjonsadgangen fra pedagognormen i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3. Departementet vurderer også at unntaksbestemmelsen i barnehageloven § 27 tredje ledd om unntak fra kravet til norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage gir nok handlingsrom til at barnehageeiere kan få tak i personale.

Departementet har vurdert om det kan være aktuelt å gjøre tilpasninger i reglene om godkjenning av barnehager etter barnehageloven § 14, jf. § 6. I tidligere svar på oppdrag 24. mars 2022 om utredning av behovet for tilpasninger i reglene for barnehage og opplæring for å avhjelpe konsekvensene av flyktnings situasjonen, har Utdanningsdirektoratet uttalt at det er viktig at godkjenningsordningen ligger fast, da den danner grunnlaget for og sikrer at barna får et forsvarlig tilbud i samsvar med loven. Departementet er i utgangspunktet enig i at godkjenningsordningen bør ligge fast og at endringer i denne kan få flere utilsiktede konsekvenser på lengre sikt. Som Utdanningsdirektoratet har vist til, kan bl.a. endringer i arealnormen i etterkant av en godkjenning medføre at barna ikke blir sikret tilstrekkelig med areal som godkjenningen er ment å gi dem, kommunen kan få mindre mulighet til å sikre at barna får en barnehageplass i samsvar med barnehageloven gjennom godkjenningen, det kan bli vanskeligere å føre tilsyn med om barnehagene oppfyller kravene i barnehageloven og det kan gi mindre kontroll over tilskuddet til de private barnehagene. For å få kontroll over arealet i barnehagene kan det også medføre at kommunene alltid vil stille vilkår når de godkjenner barnehager. Departementet mener derfor i utgangspunktet at det ikke bør gjøres midlertidige unntak fra kravene til godkjenning av barnehager, men ber likevel om høringsinstansenes syn på dette. Departementet viser også til at arealnormen som er gitt i Rundskriv F-08-06, er veiledende og kan fravikes av kommunen etter en konkret vurdering.

Departementet vil for øvrig vise til omtalen av fleksibiliteten i det ordinære regelverket i Prop. 107 L (2021-2022) og Prop. 90 L (2022-2023).

Departementet vurderer etter dette at det per nå ikke er behov for ytterligere endringer i barnehageloven, utover forslaget som omtalt i punkt 12.3.4.1 over. Departementet ber likevel om høringsinstansenes syn på om det er krav i barnehageloven som nå er særlig vanskelig å oppfylle, eller som er til hinder for kommunenes evne til å gi et fullverdig barnehagetilbud.

12.3.5 Forslag om endring i midlertidig forskrift til barnehageloven – unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt

Departementet sender her også på høring forslag om midlertidig forskrift i medhold av forslaget til ny forskriftshjemmel som nevnt over i punkt 12.3.4. Som omtalt over i punkt 12.2.3, trådte midlertidig forskrift om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig tilskudd for enklere bosetting av fordrevne fra Ukraina og flyktninger i kraft 1. august 2023. Forskriften innebærer at kommunene etter søknad kan godkjenne ordinære barnehager med en tidsavgrensning på inntil 3 år. Kommunen kan også innvilge midlertidig utvidelse av allerede eksisterende barnehager og finansiering av barnehagene. Formålet med forskriften er å legge til rette for at kommunen kan sette vilkår om godkjenningens varighet og nedskalere barnehagetilbudet når barnetallet går ned igjen etter at barna som har kommet fra Ukraina, enten har reist tilbake eller har begynt på skolen.

Departementet foreslår å innta en ny forskriftsregel som innebærer at reglene om selvstendig rettssubjekt i barnehageloven § 7 a første og tredje ledd ikke skal gjelde for ordinære barnehager som øker antallet barnehageplasser midlertidig, og økningen fører til

at barnehageeieren alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern eier ordinære barnehager med til sammen 30 eller flere barn. Departementet vil understreke at unntaket kun skal gjelde for barnehageeiere som har fått innvilget midlertidig utvidelse av en barnehage, og som en følge av dette overstiger antall barn som til vanlig gir unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt. Unntak fra kravet vil kun gjelde tilsvarende lengden på den midlertidige godkjenningen. Se forskriftsforslaget i punkt 19.1 under.

12.3.6 Vurdering av behov for ytterligere endringer i opplæringsloven og barnehageloven som kan bidra til at flere kommer i arbeid

Departementet har også vurdert særskilt om det er mulig å gjøre ytterligere endringer i opplæringsloven og barnehageloven som kan bidra til at flere kommer i arbeid. Regelverket legger etter departementets vurdering til rette for at så mange som mulig skal fullføre grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen, og få kompetanse som arbeidslivet trenger. Departementet vil også vise til ny opplæringslov som er vedtatt i Stortinget, se Prop. 57 L (2022-2023), hvor det innføres en rekke utvidelser i rettighetene til videregående opplæring som skal bidra til at flere, både ungdommer og voksne, kan bestå videregående opplæring og få kompetanse som arbeidslivet trenger. Det innføres blant annet en rett til yrkesfaglig rekvalifisering, som innebærer en rett til fag- og yrkesopplæring for personer som har en studiekompetanse eller en yrkeskompetanse fra før. Dette inkluderer blant annet rett til videregående opplæring frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, og styrking av retten til omvalg og påbygging til generell studiekompetanse. Dette vil gjøre det mulig for flere å ta et relevant fagbrev og få kompetanse som arbeidslivet trenger. Voksne får rett til realkompetansevurdering både på videregående og på nivået under, og dette vil sammen med innføring av modulisert opplæring som hovedmodell i opplæring for voksne gjøre det mulig for flere å få tilgang på den opplæringen de har behov for å oppnå ønsket sluttkompetanse. Endringene vil samlet sett bidra til at den enkelte får muligheten til å ha en ny og oppdatert kompetanse, som kan tilfredsstillende både samfunnets behov for arbeidskraft og den enkeltes ønsker for arbeidslivet.

Retten til barnehageplass er viktig både av hensyn til barnet selv og av hensyn til foreldrenes deltakelse i arbeidslivet. For nyankomne barn inntreffer retten til barnehageplass når barnet er bosatt i en kommune og etter søknad. De midlertidige reglene som er innført, se over i punkt 12.3.3, innebærer at kommunene kan legge til rette for flere barnehageplasser i en situasjon med økt press på barnehagetilbudet. Departementet mener dette vil bidra til at flere fordrevne fra Ukraina får mulighet til å delta i arbeidslivet.

Mange nyankomne har kompetanse som kan være nyttig i barnehage, skole og SFO. Departementet mener regelverket ikke er til hinder for at nyankomne kan jobbe i sektoren. For å være lærer i skolen, eller pedagogisk leder eller styrer i barnehage, er det krav til kompetanse som er regulert i opplæringsloven og barnehageloven. Personer som ikke fyller kompetansekravene for tilsetting, eller som ikke har fått godkjent sin utdanningsbakgrunn, kan tilsettes midlertidig som lærer i skolen. Barnehager har også adgang til å gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og kravet om norskferdigheter. I de fleste tilfeller, selv for de med godkjent lærerutdanning, vil det på kort sikt være mest aktuelt å tilsettes som

assistent. Det er anledning å tilsette som assistent i både barnehage og skole. For tilsetting i SFO er det ikke fastsatt verken kompetansekrav eller krav om godkjenning av utdanning.

Flere kompetansetiltak er under utvikling for å gi nyankomne bedre innsikt i og kunnskap om norsk barnehage og skole, med den hensikt å både gjøre de som gjennomfører mer attraktive for tilsetting og å sette dem bedre i stand til å fungere i godt i norske barnehager og skoler. Det pågår også arbeid med å legge til rette for at relevant kompetanse blant nyankomne blir tilgjengelig og kjent for barnehager og skoler som har kompetansebehov.

Departementets vurdering er at det per i dag ikke fremstår nødvendig med ytterligere endringer i regelverket.

13 Helselovgivningen

13.1 Innledning og bakgrunn

For å kunne håndtere en situasjon der et høyt antall fordrevne fra Ukraina kommer til Norge for å søke beskyttelse, er det vedtatt midlertidige lovbestemmelser i helselovgivningen. Bestemmelsene gir departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i helselovgivningen, blant annet retten til vurdering av henvisninger til spesialisthelsetjenesten innen 10 virkedager, retten til fornyet vurdering og retten til individuell plan, kontaktlege og koordinator. Bestemmelsene oppheves 1. juli 2024. Departementet har vurdert om bestemmelsene bør videreføres helt eller delvis også etter 1. juli 2024 og om det er grunn til å foreslå endringer i, eller tillegg til disse hjemlene. Helsedirektoratets vurdering av behov for midlertidige hjemler etter 1. juli 2024

Innledning

Helsedirektoratet fikk 22. september i år i oppdrag å vurdere om det er behov for å videreføre de midlertidige hjemlene til å gjøre helt eller delvis unntak fra rettigheter og plikter i helselovgivningen etter 1. juli 2024. De aktuelle bestemmelsene er pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b. Helsedirektoratet ble også bedt om å vurdere om det er behov for å innføre nye midlertidige hjemler. I vurderingen skulle direktoratet ta utgangspunkt i prognosen på dette tidspunktet fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Etter denne var det anslått at 25 000 personer vil søke asyl i Norge i 2024, blant disse 20 000 ukrainere. Departementet understreket at det er usikkerhet rundt dette anslaget og at antallet derfor kan bli høyere. Direktoratet ble bedt om å hente inn nødvendig informasjon som grunnlag for sine vurderinger fra regionale helseforetak, statsforvaltere og kommuner.

I sitt svar 6. oktober 2023 anbefaler Helsedirektoratet å videreføre de midlertidige bestemmelsene etter 1. juli 2024. Direktoratet ser ikke behov for endringer utover en videreføring av dagens bestemmelser.

Innspill fra regionale helseforetak, statsforvaltere og kommuner

Som grunnlag for sitt svar på oppdraget ba Helsedirektoratet om innspill fra de regionale helseforetakene, sysselmasteren på Svalbard, statsforvalterne og kommunene gjennom statsforvalterne.

Direktoratet mottok innspill fra *Helse Midt-Norge RHF, Helse Sør-Øst RHF, Helse Vest RHF, Statsforvalteren i Rogaland, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Statsforvalteren i Agder, Statsforvalteren i Vestland, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Møre og Romsdal, Statsforvalteren i Innlandet og Statsforvalteren i Nordland.*

Alle statsforvalterne og regionale helseforetak som har gitt innspill, mener det er behov for å forlenge de midlertidige lovhjemlene etter 1. juli 2024. Flere statsforvaltere bemerker at det er få kommuner som har gitt innspill, men de fleste av kommunene som har gitt innspill, anbefaler å forlenge lovbestemmelsene. Noen kommuner vurderer at det ikke er behov for forlengelse.

De tre regionale helseforetakene viser til at det er anslått at et høyt antall fordrevne fra Ukraina vil ankomme Norge i 2024 og at det er usikkerhet i prognosene.

Også flere av statsforvalterne peker på den uavklarte situasjonen fremover og presset på helsetjenestene. *Statsforvalteren i Rogaland* vurderer at unntakene bør beholdes så lenge vi er i en situasjon der forholdene raskt kan endres. Statsforvalteren viser til at de opplever at presset på helsetjenestene øker gradvis. *Statsforvalteren i Nordland* peker på helseutfordringene hos de fordrevne.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark vurderer at terskelen for å forlenge hjemlene ikke behøver å settes unødvendig høyt i og med at de midlertidige bestemmelsene ikke gjør unntak fra rettigheter og plikter i seg selv, men gir handlingsrom for å gi slike unntak dersom det blir behov for det. Videre uttaler statsforvalteren:

Sett i lys av en situasjon hvor det forventes at krigshandlingene i Ukraina vil fortsette (kanskje over år) med påfølgende mulighet for periodevis økt tilstrømming av flyktninger til Norge der vi opplever kapasitetsutfordringer i helse og omsorgstjenesten, finner vi ikke grunnlag for å motsette oss at hjemlene forlenges ut over 1. juli 2024.

Statsforvalteren i Agder ønsker en videreføring av de midlertidige lovbestemmelsene og viser til at kommunene blant annet melder om utfordringer med å sørge for tilstrekkelig personell til helsetjenester og at økonomisk innstramming gjør det vanskelig å balansere utgifter mot adekvat helsehjelp, også for ordinær befolkning.

Statsforvalteren i Vestland viser til innspill som peker på at den kumulative effekten av ankomstene for helsetjenesten begynner å bli stor. Det er viktig å ikke kun se på prognosene for hvor mange som kan komme. En må også ta høyde for at svært mange av de som hittil har kommet fortsatt har et omfattende, og økende behov for kommunale helsetjenester.

Helsedirektoratets vurderinger og anbefalinger

På bakgrunn av tilbakemeldingene fra statsforvalterne, de regionale helseforetakene og kommunene anbefaler Helsedirektoratet å videreføre dagens hjemler for å gjøre unntak fra

rettigheter og plikter etter 1. juli 2024. Direktoratet mener ikke det er behov for endringer utover en videreføring av bestemmelsene.

Direktoratet viser til at det per 4. oktober i år har kommet totalt 62 470 asylsøkere fra Ukraina siden krigsutbruddet i februar 2022. Dette har trolig bidratt til å legge relativt stort press på helsetjenester og andre velferdstjenester, slik at tjenestene allerede nå står i en anstrengt situasjon. Det er fortsatt begrenset informasjon om helse, helsetjenestebehov og helsetjenestebruk blant fordrevne fra Ukraina i Norge, men en del kommuner melder at behov for helsetjenester er relativt høyt i denne populasjonen, også etter bosetting.

Selv om de midlertidige unntakshjemlene ikke har vært benyttet til nå, er det usikkert hvor lenge krigen i Ukraina vil vare og hvordan dette vil påvirke strømmen av fordrevne. Det blir også pekt på at presset på helsetjenesten øker gradvis. Videre viser direktoratet til at bestemmelsene bedrer beredskapen og ivaretagelsen av andre helseoppgaver for resten av befolkningen. Terskelen for forlengelse trenger ikke å settes unødvendig høyt siden lovbestemmelsene ikke gir unntak fra rettigheter og plikter i seg selv, men et handlingsrom for å fastsette unntak ved behov. I tillegg til prognosene for forventet antall ankomster i 2024, må det også tas med i vurderingene at mange av de fordrevne som allerede har ankommet har omfattende behov for tjenester.

Helsedirektoratet kan ikke se at innspillene fra de regionale helseforetakene, statsforvalterne og kommunene tilsier at det er behov for endringer utover en videreføring av dagens bestemmelser.

Som påpekt i forarbeidene til lovbestemmelsene, er det viktig at de grunnleggende pliktene og rettighetene, som rett til øyeblikkelig hjelp og nødvendige helse- og omsorgstjenester samt plikten til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester, ligger fast.

Etter direktoratets vurdering er de gjenstående rettighetene og pliktene i lovgivningen i stor grad enten knyttet opp til disse grunnleggende rettighetene (eksempelvis rett til informasjon, dokumentasjonsplikt) eller av en slik karakter at det ikke vil ha noe effekt på kapasitetsutfordringene i helsetjenesten å gjøre unntak fra dem (eksempelvis rett til journalinnsyn, rett til klage).

Begrepene «nødvendig» og «forsvarlig» er rettslige standarder. Innholdet i begrepene kan endre seg basert på tilgang på ressurser, utstyr, personell, kompetanse og andre rammebetingelser. Dette gjør at innholdet og omfanget av helse- og omsorgstjenestene kan endre seg i en situasjon med store kapasitetsutfordringer som følge av ankomst av et høyt antall fordrevne. Innholdet i begrepene vil også måtte vurderes forskjellig fra sted til sted, avhengig av hvor mange som ankommer den enkelte kommune eller region.

Innenfor de helserettslige rammene, inkludert forsvarlighetskravets rammer, har kommuner og regionale helseforetak i utgangspunktet stor frihet til selv å organisere sitt tjenestetilbud. Helsedirektoratet vurderer dermed at det ikke er behov for endringer utover en videreføring av dagens bestemmelser.

13.2 Gjeldende rett

13.2.1 Om rettigheter til helse- og omsorgstjenester for fordrevne fra Ukraina

Fordrevne fra Ukraina som søker om beskyttelse i Norge, vil anses som asylsøkere fra søknaden er registrert og frem til de får vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse. Som asylsøkere blir de medlemmer i folketrygden med en begrenset trygdedekning inntil endelig vedtak er fattet, jf. forskrift om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer, gitt med hjemmel i folketrygdloven § 2-16. Den begrensede trygdedekningen (medlemskapet) gir blant annet rett til stønad ved helsetjenester etter bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 5. Dette innebærer at asylsøkere skal betale vanlig egenandel for helsetjenester, på linje med personer som er medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge.

Med medlemskap i folketrygden har asylsøkere «fulle rettigheter» til nødvendig helsehjelp fra kommunen og spesialisthelsetjenesten etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2, jf. § 2 bokstav b i forskrift 16. desember 2011 nr. 1255 om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket, gitt med hjemmel i pasient- og brukerrettighetsloven § 1-2.

Som asylsøkere med medlemskap i folketrygden skal utgifter til sykehusopphold dekkes av folketrygden, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 5-3 andre ledd. Det betyr at de ikke skal betale for behandlingen selv, på linje med personer som er medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge.

Asylsøkere med medlemskap i folketrygden har rett til å stå på liste hos fastlege, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 c.

Asylsøkere i statlig mottak eller som har tilbud om opphold i statlig mottak, har ikke krav på omsorgstjenester etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd, med mindre de er bosatt i kommune i henhold til særlig avtale mellom utlendingsmyndighetene og den enkelte kommune, jf. § 6 i forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket.

Fordrevne fra Ukraina som har fått innvilget vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse med (minst) ett års varighet, regnes som medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge etter folketrygdloven § 2-1. De har samme rettigheter til å motta helse- og omsorgstjenester og stønad til dekning av utgiftene som andre personer som er medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge. De har også rett til å stå på liste hos fastlege.

13.2.2 Midlertidige hjemler til å gjøre unntak fra rettigheter og plikter

Midlertidige bestemmelser i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b gir departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i helselovgivningen. Det kan gjøres unntak blant annet fra retten til å få vurdert en henvisning til spesialisthelsetjenesten innen 10 virkedager, retten til fornyet vurdering i spesialisthelsetjenesten, reglene om fastsettelse av frist for når nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten senest skal tilbys, retten til å få nødvendig helsehjelp

uten opphold ved brudd på denne fristen og spesialisthelsetjenestens plikt til å kontakte Helfo ved fristbrudd. Videre kan det gjøres unntak fra reglene om rett til valg av behandlingssted, individuell plan, kontaktlege, koordinator og barnekoordinator.

Bestemmelsene gir ikke adgang til å gjøre unntak fra plikt og rett til grunnleggende helse- og omsorgstjenester som øyeblikkelig hjelp og nødvendige helse- og omsorgstjenester. De gir heller ikke adgang til å gjøre unntak fra plikt til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Adgangen til å gjøre unntak er begrenset til situasjoner der det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at den kommunale helse- og omsorgstjenestens og spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides. I vurderingen av om antallet ankomster fra Ukraina er tilstrekkelig høyt til at det kan gjøres unntak, må det ses hen til det antall flyktninger og asylsøkere som ellers ankommer Norge. Det må dreie seg om ankomster av et slikt omfang at dette gjør det nødvendig med unntak fra rettighetsbestemmelser for å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides. Om antallet ankomster gjør det nødvendig med unntak, vil bero på en konkret vurdering av situasjonen.

Videre må det vurderes konkret hvilke av de opplistede rettighetsbestemmelser det skal gjøres unntak fra. Her må det legges vekt på hvilke pasient- og brukergrupper som særlig vil rammes dersom det fastsettes unntak, og hvor viktig den konkrete rettighetsbestemmelse er for å sikre nødvendige og forsvarlige tjenester.

Eventuelle unntak fra rettighetsbestemmelser skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå de formålene som unntakene begrunnes med. Ved vurderingen av om det skal gjøres unntak må det også vurderes om formålet kan oppnås ved iverksetting av andre mindre inngripende tiltak. Det er lagt til grunn at unntak gitt med hjemmel i disse bestemmelsene i utgangspunktet skal gjelde for befolkningen generelt, og ikke være begrenset til flyktninger fra Ukraina. Det må imidlertid vurderes om et unntak kan begrenses til enkelte pasient- eller brukergrupper som antas å ha mindre behov for den aktuelle rettigheten det unntas fra.

Behovet for unntak må vurderes fortløpende. Dersom det ikke lenger er behov for å gjøre unntak, må unntaket oppheves.

Hjemlene har ikke vært benyttet til nå. Bestemmelsene oppheves 1. juli 2024.

13.3 Departementets vurderinger og forslag

Helse- og omsorgsdepartementet er enig i Helsedirektoratets vurderinger og foreslår å videreføre de midlertidige bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5d, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5d og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b til 1. juli 2025. Bestemmelsene gir departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte rettigheter og plikter i helselovgivningen.

Det har kommet et høyt antall fordrevne fra Ukraina siden krigsutbruddet i februar 2022 (62 470), og prognosene viser at vi må forvente fortsatt høye ankomsttall også i 2024. Planleggingsprognosen for antall fra Ukraina som vil søke beskyttelse i 2024 er 30 000 personer, mens planleggingstallet for øvrige asylsøkere er 5000. Samtidig er situasjonen i Ukraina uforutsigbar, og ankomsttallene for 2024 er usikre. UDIs siste scenariorapport skisserer tre scenarioer, der det høyeste scenarioet tilsier at det kan komme 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2024.⁴

Tall fra helsetjenesten ved Nasjonalt ankomstsenter på Råde der hovedandelen av de fordrevne passerer, viser at svært mange av disse har behov for en eller annen form for kontakt med helsetjenesten ved ankomst. Det ser også ut til at behovet for helsetjenester er relativt høyt i denne populasjonen også etter bosetting. Dette gjør at belastningen på helsetjenesten allerede er stor i en del kommuner. Med fortsatt høye ankomsttall vil helsetjenesten bli satt under et økende press. Selv om det ikke har vært behov for å benytte de midlertidige lovhjemlene til nå, kan den samlede belastning på helsetjenesten bli for stor når tjenestene skal ivareta behovene til de som allerede er bosatt og i tillegg et fortsatt høyt antall nye ankomster.

Departementet er også enig med Helsedirektoratet i at det ikke er behov for endringer utover en videreføring av dagens bestemmelser. Det bes likevel om høringsinstansenes syn på om kapasitetsutfordringene i helsesektoren vil bli mindre om det gjøres midlertidig unntak fra retten til å stå på liste hos fastlege, og/eller enkelte unntak fra retten til helt eller delvis vederlagsfrie tjenester fra den offentlige tannhelsetjenesten.

14 Plan- og bygningsloven

14.1 Innledning og bakgrunn

Krigen i Ukraina har ført til den største masseflyktsituasjonen i Europa siden andre verdenskrig. Ved svært høye ankomster vil det være utfordrende å skaffe tilstrekkelig med bygg som kan brukes til midlertidig innkvartering (mottakssentre), barnehage, skole og bosetting. I en ekstraordinær situasjon er det avgjørende at kommunene har nødvendige verktøy som sikrer at prosessene går raskt.

For å kunne håndtere en situasjon der et høyt antall fordrevne fra Ukraina kommer til Norge for å søke beskyttelse, har Stortinget vedtatt midlertidige lovbestemmelser i blant annet plan- og bygningsloven. De midlertidige lovendringene ble vedtatt videreført av Stortinget i 2023, jf. Prop. 90 L (2022-2023). Formålet med de midlertidige lovendringene er å gjøre det enklere for kommuner å ta imot mange fordrevne fra Ukraina på kort tid. Det ble blant annet vedtatt midlertidige endringer i plan- og bygningsloven, for å sikre tilstrekkelig kapasitet for innkvartering, bosetting, barnehage og skole, se §§ 20-9 og 20-10. Bestemmelsene oppheves 1. juli 2024.

⁴ Rapport 10. oktober 2023 - Scenarioer for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 og 2024

Departementet har vurdert om bestemmelsene bør videreføres helt eller delvis også etter 1. juli 2024 og om det er grunn til å foreslå endringer i, eller tillegg til disse hjemlene.

14.2 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven er sentral for å skaffe tilstrekkelig kapasitet til innkvartering, bolig, barnehage og skoler. Lovendringene gir fleksibilitet og handlingsrom til å gjennomføre nødvendige tiltak raskere og rimeligere ved økte ankomster.

Etter plan- og bygningsloven skal oppføring, plassering og endret bruk (bruksendring) av bygninger vurderes av kommunen gjennom søknader om tillatelse etter § 20-2, jf. § 20-1, og om nødvendig også søknader om dispensasjon fra loven eller arealplaner eller om endring av slike planer, jf. §§ 19-2 og 12-14.

De fleste søknader om tillatelse behandles etter de ordinære saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven. Dette innebærer blant annet at naboer og gjenboere skal ha minst to uker til å komme med merknader til søknad om tillatelse til bruksendring eller dispensasjon, jf. § 21-3.

Kommunen har i utgangspunktet 12 uker på å behandle søknader som omfatter både søknad om bruksendring og dispensasjon fra plan eller krav i loven (for eksempel tekniske krav eller krav til avstand fra nabogrense), jf. § 21-7.

Er tiltaket avhengig av tillatelse eller samtykke fra andre sektormyndigheter, for eksempel Arbeidstilsynet eller vegmyndighetene, har disse fire uker på å gi tillatelse eller samtykke, jf. § 21-5 tredje ledd. Denne fristen kommer i tillegg til 12-ukersfristen. Kommunen kan ikke gi igangsettingstillatelse før et slikt samtykke eller en slik tillatelse foreligger, jf. § 21-5 første ledd.

Vedtak etter plan- og bygningsloven kan påklages. Klagefristen er tre uker fra man er gjort kjent med vedtaket. Kommunen har åtte uker på å forberede og oversende klagen til statsforvalteren, som så har 12 uker på å behandle og avgjøre saken, jf. byggesaksforskriften § 7-1, jf. plan- og bygningsloven § 21-8.

Det er i tillegg en rekke tekniske krav som må oppfylles. Ved tidsbestemte bruksendringer, selv kortvarige, må bygningen eller den delen av bygningen som skal endres, i utgangspunktet oppfylle dagens krav i plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift.

Loven har ikke egne særregler som sikrer raskere prosesser ved kriser eller ekstraordinære situasjoner. Er det for eksempel behov for å ta i bruk en idrettshall til asylmottak, et kontorlokale til skole, en hytte til bolig eller tilsvarende, krever dette søknad om tillatelse og ofte også dispensasjon fra plan. Dette gjelder selv om den endrede bruken er ment å være kortvarig for å dekke et akutt behov.

Plassering av midlertidige bygninger, som for eksempel modulbygg, paviljonger, brakker og telt, er unntatt fra krav til søknad og tillatelse dersom de ikke skal stå lenger enn to måneder, jf. plan- og bygningsloven § 20-5 tredje ledd. Er det behov for plassering utover dette, kreves søknad om tillatelse, jf. § 20-2. Dersom en arealplan har forbud mot plassering

av midlertidige bygninger, vil det være nødvendig å søke om dispensasjon fra planen, uavhengig av hvor kort eller lenge bygget skal stå.

14.3 Midlertidige endringer i plan- og bygningsloven

Beredskapsbestemmelsen i 20-9

Etter plan- og bygningsloven § 20-9 (beredskapsbestemmelsen) kan kommunene gjøre unntak fra krav om søknad om tillatelse for bygninger som skal brukes til innkvartering av asylsøkere og andre utlendinger som Utlendingsdirektoratet gir botilbud til, omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, barnehage, skole og boliger. Plan- og bygningsloven § 20-10 regulerer saksbehandling etter beredskapsbestemmelsen.

Kommunens myndighet

Beredskapsbestemmelsen viderefører ansvarsforholdet som allerede følger av plan- og bygningsloven, ved at myndigheten til å gjøre unntak er lagt til kommunene. Det er kommunene som har nødvendig lokalkunnskap og kompetanse, og det er også de som har oversikt over og ansvar for kritisk infrastruktur. Det å videreføre gjeldende ansvarsforhold bidrar til å sikre mer effektive prosesser, i tillegg til at det bygger opp under nærhetsprinsippet om at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Bestemmelsen ivaretar også hensynet til det lokale selvstyret, jf. kommuneloven § 2-1.

Behandling av eventuelle klager foretas av statsforvalterne, som er gitt delegert myndighet etter plan- og bygningsloven § 1-9.

Bestemmelsen gjelder først og fremst midlertidige tiltak

Tiltak som skal brukes til de formål som fremkommer av bestemmelsen, kan gjennomføres uavhengig av plangrunnlag og planbestemmelser, jf. første ledd andre punktum. Denne adgangen er først og fremst aktuell å bruke for å gjennomføre midlertidige tiltak i strid med arealplaner. Med midlertidige tiltak menes tiltak med varighet inntil to år, jf. § 20-9 tredje ledd. Eksempel på dette kan være tidsbegrenset bruksendring av fritidsbolig til bolig i område regulert til fritids- og turistformål, eller midlertidig plassering av modulhus, mikrohus eller barnehage- og skolepaviljong på område regulert til næring, eller i område regulert til friareal og med forbud mot midlertidige tiltak.

Dersom det er aktuelt å tillate at midlertidige tiltak blir permanente, må det skje gjennom ordinær plan- og byggesaksprosess. Departementet understreker at selv om det gjøres særskilte unntak fra plan- og bygningsloven, kan ikke private aktører påberope seg dette som grunnlag for å få innvilget varig dispensasjon eller tillatelse.

Bestemmelsen kan i nødstilfelle brukes for oppføring av varige boliger

Selv om beredskapsbestemmelsen i første rekke er ment for midlertidige tiltak, er det nødvendig å ta høyde for at det kan oppstå behov for å bosette svært mange personer på kort tid. Mange steder i landet fører press i boligmarkedet til at det kan være vanskelig å

skaffe nok boliger. Beredskapsbestemmelsen åpner derfor for at kommunene kan gi unntak for å oppføre nye, varige boliger. Denne adgangen er imidlertid kun ment som en sikkerhetsventil som kommunene kan ta i bruk dersom det ikke på annen måte er mulig å fremskaffe nok boliger.

Eventuelle nye boliger som oppføres, vil nok i første rekke være standardiserte bygningstyper, slik at de kan oppføres raskt og til lavere kostnader. Departementet understreker at minimumskravene i byggt teknisk forskrift gjelder fullt ut for nye boliger. Dette er også viktig når det er tale om varige boliger med varig plassering.

Hovedutfordringen for oppføring av nye boliger vil gjerne være forholdet til arealplaner. Beredskapsbestemmelsen åpner for å kunne sette til side både arealformål og planbestemmelser. Det er likevel tatt inn en skranke om at det ikke kan gis unntak dersom det kan vanskeliggjøre gjennomføring av planer.

Dersom kommunen gir unntak for varig oppføring av nye bygninger til boligformål, er det derfor viktig at dette fortrinnsvis skjer i områder som kommunen allerede har avsatt til eller vurdert som aktuelle for boligformål.

Unntaket er likevel utformet videre for å gi større fleksibilitet dersom områdene regulert til boligformål ikke strekker til for å imøtekomme behovet. Bestemmelsen åpner derfor for å føre opp bygninger i områder avsatt til bebyggelse og anlegg etter plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nr. 1. Det er imidlertid forutsatt at kommunene utviser særlig forsiktighet med hensyn til plassering av bygninger i områder hvor det bør tas særlige hensyn til omgivelsene, for eksempel nær kulturminner, kirker, grav- og urnelunder mv.

Bestemmelsen oppstiller skranke for å kunne gi unntak

Beredskapsbestemmelsen oppstiller enkelte skranke for å kunne gi unntak fra plan- og bygningsloven. Kommunen kan ikke gi unntak dersom det aktuelle tiltaket innebærer fare for liv og helse, eller det kan føre til skade på miljø, kulturminner, tap av naturmangfold, dyrket eller dyrkbar jord, eller dersom tiltaket vil vanskeliggjøre gjennomføring av plan. Vil for eksempel en tidsbestemt bruksendring kunne føre til fare for skade på en bygning som er regulert til bevaring, skal det ikke gis unntak. Kommunen skal heller ikke gi unntak dersom krav som skal ivareta personsikkerhet ikke er oppfylt, jf. «fare for liv og helse». Eksempel på dette kan være at det er betydelige mangler ved brannsikkerheten eller inneklimate (for eksempel fukt) til bygningen.

Tidsbegrenset forskrift til beredskapsbestemmelsen

Departementet har i medhold av § 20-9 fjerde ledd fastsatt en tidsbegrenset forskrift som utfyller beredskapsbestemmelsen. Forskriften faller bort når bestemmelsen oppheves 1. juli 2024.

Saksbehandlingsreglene i § 20-10

Plan- og bygningsloven § 20-10 regulerer saksbehandling etter beredskapsbestemmelsen i § 20-9.

Bestemmelsens første ledd regulerer frister for saksbehandling og rettsvirkninger av at fristene ikke overholdes. Anmodning om unntak som gjelder tidsbegrenset bruksendring eller midlertidig plassering av bygninger, skal saksbehandles av kommunen innen syv virkedager. Dersom anmodningen gjelder oppføring av bolig til varig bruk, er fristen satt til 14 virkedager. Som virkedager regnes alle dager som ikke er søndager eller lovbestemte helge- eller høytidsdager.

Fristene kan ikke forlenges. Dersom fristen ikke overholdes, vil konsekvensen av dette være at tiltakshaver kan sette i gang tiltaket. Departementet understreker at dette ikke betyr at unntak anses som gitt. Eventuell igangsetting skjer derfor på egen risiko. Kommunen må behandle anmodningen og gi tilbakemelding i form av et vedtak, og vil fortsatt kunne avslå anmodningen dersom vilkårene for å gi unntak ikke er oppfylt. Femte punktum regulerer akutte situasjoner. Et eksempel på dette kan være plutselige og høye ankomster, som utløser behov for raskt å etablere akuttinnkvartering. Kommunen plikter da å behandle og fatte vedtak snarest mulig.

Departementet er opptatt av å opprettholde så ordinære prosesser som mulig, selv i ekstraordinære situasjoner. Dersom det er aktuelt å innvilge unntak for oppføring av bolig til varig bruk, er det spesielt viktig at avgjørelsen fattes på et så godt grunnlag som mulig. Ved oppføring av varig bolig som berører ansvarsområdet til statlige eller regionale myndigheter, skal derfor disse myndighetene få mulighet til å uttale seg eller fatte vedtak, jf. andre ledd. Eksempel hvor det kan være aktuelt å forelegge saken, er behov for å avklare atkomst med vegmyndighetene. Fristen for regionale og statlige myndigheter er i tredje punktum satt til fem virkedager. Dersom denne fristen ikke overholdes, følger det av femte punktum at kommunen kan behandle og avgjøre saken. En tillatelse etter plan- og bygningsloven innebærer bare at plan- og bygningsmyndighetene har vurdert den etter de materielle kravene som gjelder etter plan- og bygningsloven. Tiltakshaver har selv ansvar for at tiltaket ikke strider mot annet regelverk, for eksempel veglova, folkehelsesloven og tilsvarende.

I en ekstraordinær situasjon vil et avslag kunne ramme søker spesielt hardt. Det følger derfor av bestemmelsens tredje ledd at dersom kommunene er kjent med andre egnede bygg eller eiendommer som kan brukes til det aktuelle formålet, skal de orientere søker om dette.

Bestemmelsens fjerde ledd regulerer fristen for å klage og behandling av klager. Klagefristen er syv virkedager fra kommunen har fattet vedtak. Kommunen skal forberede klagesaken og oversende denne til Statsforvalteren innen syv virkedager. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan Statsforvalteren ta klagen under behandling. Statsforvalteren har, i likhet med kommunen, syv virkedager på å behandle og avgjøre klagen.

Departementet viser for øvrig til omtale i henholdsvis Prop. 107 L (2021-2022) punkt 12.5 og Prop. 90 L (2022-2023) punkt 13.5.

14.4 Departementets vurderinger og forslag

14.4.1 Behovet for videreføring

Siden krigen startet i februar 2022, har det kommet et høyt antall fordrevne fra Ukraina. Planleggingsprognosen for antall fra Ukraina som vil søke beskyttelse i 2024 er 30 000 personer. Samtidig er situasjonen i Ukraina uforutsigbar, og ankomsttallene for 2024 er usikre. UDIs siste scenariorapport skisserer tre scenarier, der det høyeste scenarioet tilsier at det kan komme 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2024.⁵ Det er derfor nødvendig at vi er rigget for et høyt scenario av ankomster.

Behovet for de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven er nærmere omtalt i Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina* og Prop. 90 L (2022-2023 *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*). Departementet viser til vurderingene som følger av proposisjonene, og mener disse fortsatt er dekkende.

Beredskapsbestemmelsene har først og fremst vært brukt av kommunene til å sikre midlertidig innkvartering (mottakssentre). Departementet er imidlertid kjent med at et fåtall kommuner har mottatt anmodning om unntak for å tillate oppføring av varige boliger.

Flere kommuner rapporterer om mangel på tilgang på boliger. Etter departementets oppfatning må behovet for boliger i kommunene fortsatt i hovedsak dekkes ved å ta i bruk eksisterende boliger og bygg, eller gjennom utplassering av midlertidige bygninger.

Det private boligmarkedet begynner å bli mettet, og tilgangen på kommunale utleieboliger er begrenset. Tilgang på tilstrekkelig boliger antas dermed å bli den største utfordringen i 2023 og 2024. Uten tilstrekkelig med boliger til bosetting, blir ukrainere værende lenger i mottak. Departementet forventer at det fremover at det kan en økning i behovet for å bruke beredskapsbestemmelsen for å sikre nok boliger, for eksempel gjennom å åpne for midlertidig bruksendring av fritidsboliger til boliger, eller ombygging av eksisterende bygg til boliger. Departementet kan heller ikke utelukke at flere kommuner vil vurdere bruk av bestemmelsen til oppføring av nye boliger, dersom andre alternativer er uttømt.

Ved svært høye ankomster vil det kunne være mulig med bistand fra Rådet for bygg- og anleggsberedskap til å sette i stand boliger eller bygge nye. Rådet inngår i Nærings- og fiskeridepartementets beredskapsorganisasjon ved kriser. Rask gjennomføring av et slikt arbeid forutsetter at den midlertidige beredskapshjelmelen i plan- og bygningsloven videreføres.

Rådet for bygg- og anleggsberedskap er rådgivende organ for Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) i spørsmål om bygg- og anleggsberedskap. Rådet inngår i NFDs beredskapsorganisasjon ved kriser, og består av faste medlemmer fra de landsdekkende firmaene innen bygg- og anleggsnæringene og fra bransjeorganisasjoner etter forslag fra firmaene og organisasjonene selv.

⁵ Rapport 10. oktober 2023 - Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 og 2024

Iht. § 5 i Forskrift om bygg- og anleggsberedskap skal Rådet bistå NFD med:

- a) råd ved behov
- b) å vurdere kritiske situasjoner
- c) å finne frem til ressurser det er behov for

De landsdekkende firmaene som er representert i rådet skal dessuten bistå NFD med:

- d) å stille ressurser til rådighet

14.4.2 Vurdering av behov for ytterligere tilpasning

Etter departementets vurdering er det ikke behov for å endre eller utvide dagens midlertidige lovbestemmelser. De midlertidige bestemmelsene gir, slik departementet vurderer det, kommunene tilstrekkelig fleksibilitet, også ved høye ankomsttall. Vi foreslår derfor at bestemmelsene videreføres uten endringer.

Etter departementets vurdering reiser ikke bestemmelsene spørsmål etter Grunnloven, menneskerettsloven eller Norges folkerettslige forpliktelser. Rettssikkerheten til naboer, gjenboere og andre berørte er etter departementets oppfatning tilstrekkelig ivaretatt ved at forvaltningsloven gjelder, jf. også plan- og bygningsloven § 1-9.

Departementet vil på bakgrunn av den endelige følgeevalueringen som gjennomføres av Proba, vurdere om det i stedet for fritak kan være tilstrekkelig og mer hensiktsmessig med endringer i krav til innhold og prosess i ordinære søknadsprosesser.

15 Husleieloven

15.1 Innledning og bakgrunn

Det ordinære tilbudet av private og kommunale utleieboliger bør benyttes så langt det lar seg gjøre for å bosette flyktninger. I 2022 og 2023 ble mange flyktninger bosatt i private leieboliger. Kommunene er avhengige av det private leiemarkedet for å få bosatt flyktninger. Mobilisering av private utleiere er derfor fortsatt viktig for å fremskaffe flere boliger til flyktninger.

Den midlertidige beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven § 20-9 åpner for at det kan gjennomføres midlertidige tiltak i strid med arealplaner, blant annet tidsbegrenset bruksendring av fritidsbolig til bolig. Dette bidrar til at fritidsboliger kan tas i bruk til å bosette flyktninger. Ifølge tall fra SSB finnes det nærmere 450 000 fritidsboliger i Norge. En del av disse har god kvalitet, og er plassert i nærheten av skoler, barnehager og andre tjenestetilbud. For å fremskaffe flere utleieboliger vedtok Stortinget i mai 2023 forslag til en midlertidig bestemmelse i husleieloven § 9-3 a. Bestemmelsen gir unntak fra lovens krav om minstetid ved utleie av fritidsbolig som tas i bruk til bolig.

15.2 Gjeldende rett

Avtaler om leie av fritidsbygg til boligformål omfattes av husleieloven, jf. lovens § 1-1. Adgangen til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig er regulert i husleieloven § 9-3 første ledd. Hovedregelen er at det ikke er «adgang til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig for kortere tid enn tre år». Gjeldende rett er nærmere omtalt i Prop. 90 L (2022–2023) punkt 14.2.

Fra 2. juni 2023 ble det innført et midlertidig unntak i husleieloven § 9-3 a som gir mulighet til å inngå avtale om utleie av fritidsbolig som bolig med minstetid på ett år. Et vilkår for å benytte unntaket er at fritidsboligen er godkjent til bruk som bolig etter plan- og bygningslovgivningen. Det betyr at kommunen må ha gitt unntak fra krav om søknad for tidsbestemt bruksendring fra fritidsbolig til bolig etter beredskapshjemmelen i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10. At fritidsboligen må være godkjent etter den midlertidige hjemmelen i plan- og bygningsloven gir en ekstra sikkerhet for leietaker om at fritidsboligen har visse kvaliteter.

Unntaket gjelder alle leietakere, og er ikke begrenset til flyktninger fra Ukraina. Videre gjelder unntaket kun ved utleie av fritidsbolig, og ikke vanlig leiebolig. Departementet gjør oppmerksom på at husleieloven i dag åpner for at minstetiden kan settes til ett år i tilfeller hvor utleier leier ut del av egen bolig (typisk sokkelleilighet) og utleieren bor i samme hus, jf. § 9-3 første ledd annet punktum. Det samme gjelder der kommunene disponerer bolig som de leier ut til vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. § 11-1 sjette ledd første punktum.

15.3 Departementets vurderinger og forslag

I likhet med de øvrige midlertidige lovendringene oppheves husleieloven § 9-3 a 1. juli 2024. Det har vært en økning i flyktningstrømmen til Norge i høst, og det er grunn til å tro at det også neste år vil måtte bosettes et høyt antall flyktninger. Så langt har kommunene i stor grad benyttet det private og kommunale utleiemarkedet i bosettingen. Tilbakemeldinger tyder nå på at boligreserven i svært mange kommuner er nær uttømt. Det er i tillegg høyt press i leiemarkedet for tiden, slik at flere grupper enn flyktninger sliter med å finne bolig.

På denne bakgrunn mener vi det midlertidige unntaket i husleieloven kan bidra til å avhjelpe situasjonen i kommuner som har mange fritidsboliger av god kvalitet. Vi viser til en spørreundersøkelse⁶, som ble sendt til kommunene kort tid etter at den midlertidige bestemmelsen i husleieloven trådte i kraft, at 18 prosent (totalt 36 kommuner) svarte at de har eller kommer til å leie inn fritidsboliger. 36 prosent svarte nei. 42 prosent svarte at det er usikkert/ikke besluttet om kommunen kommer til å leie inn fritidsbolig. For å imøtekomme det ekstraordinære behovet for utleieboliger og støtte kommunenes arbeid med å bosette flyktninger foreslår departementet å videreføre den midlertidige bestemmelsen i husleieloven § 9-3a til 1. juli 2025. Etter departementets vurdering er det ikke behov for å endre eller utvide dagens midlertidige lovbestemmelse.

⁶ På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet leverte Proba en delrapport i november 2023. Prosjektet skal munne ut i en avsluttende rapport våren 2024. Se pkt. 4 for nærmere omtale.

16 Yrkestransportloven

16.1 Innledning og bakgrunn

Organisasjonene og virksomhetene i person- og godstransportbransjen opplever mangel på yrkessjåfører. Blant de fordrevne fra Ukraina finnes personer med kompetanse og erfaring som yrkessjåfører.

Departementet foreslår at yrkestransportlovens krav om fire års botid i Norge for utlendinger som søker om kjøreseddel for persontransport mot vederlag, ikke skal gjelde for fordrevne fra Ukraina, på nærmere bestemte vilkår.

Kravet om kjøreseddel skal blant annet sikre at sjåfører i løyvepliktig transport har slik vandel at de er skikket til å ha ansvar for passasjerer i løyvepliktig persontransport. Kravet om botid skal sikre at politiet har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om den som søker om kjøreseddel har slik vandel at vedkommende er skikket for yrket. Kravet forhindrer at ukrainske fordrevne kan jobbe som bussjåfør i Norge på kort sikt.

EØS-borgere som fremlegger politiattest fra hjemlandet, er unntatt kravet om botid. Departementet foreslår å gjøre tilsvarende unntak for ukrainske fordrevne.

I tillegg gjelder felleseuropeiske krav om anerkjent førerkort og yrkessjåførkompetanse (YSK) for den som vil ta jobb som bussjåfør i Norge. EU har innført rettslige tilpasningsmuligheter for de felleseuropeiske kravene om førerkort og YSK for å bidra til sysselsetting av ukrainske sjåfører i EU/EØS.

Norge har anerkjent ukrainske førerkort i alle klasser siden vinteren 2023, i tråd tilpasningsmulighetene EU har innført. Statens vegvesen sender samtidig med denne høringen på høring forslag om forenklinger i YSK-kravet for buss- og lastebilsjåfører fra Ukraina med planlagt ikrafttredelse 1. februar 2024.

Kravet om fire års botid for kjøreseddel er nasjonalt og forhindrer at EUs rettslige tilpasninger får virkning i Norge.

16.2 Gjeldende rett

16.2.1 Yrkestransportloven

Kapittel 7A i yrkestransportloven regulerer kjøreseddelordningen for persontransport. Samferdselsdepartementet er ansvarlig departementet for loven. Politiet behandler søknader om og utsteder kjøresedler.

Det følger av yrkestransportloven § 37 a første ledd at fører av drosje, turvogn og rutevogn (buss) under persontransport mot vederlag må ha kjøreseddel i tillegg til førerkort. Kjøreseddel utstedes av politimesteren eller den han gir myndighet der søkeren bor, jf. yrkestransportloven § 37 a andre ledd

Den som skal få kjøreseddel må være fylt 20 år, ha slik vandel at politiet ikke finner vedkommende uskikket til å være sjåfør og oppfylle de samme kravene til helse som for

fører kort klasse D og DE. Fører av drosje må i tillegg ha tilstrekkelig faglig kompetanse og ha hatt fører kort uavbrutt i minst 2 år, jf. yrkestransportloven § 37 c. Kravet om kjøreseddel skal hindre at personer som ikke er egnet til å jobbe som drosje- eller bussjåfør får adgang til yrkene. Sjåfører i persontransport skal blant annet være egnede til å håndtere ansvaret for barn, eldre, funksjonshemmede og andre sårbare grupper.

Kravet om vandel kontrolleres ved at politiet vurderer om vedkommende er «uskikket til å virke som fører». Politiet vurderer om vedkommende utgjør en sikkerhetsrisiko for passasjerer ut fra registrerte opplysninger om vedkommende. Politiet baserer sin vurdering på det norske politiregisteret og andre opplysninger om vedkommende registrert i Norge.

Botidskravet skal sikre at politiet har tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en forsvarlig vandelskontroll av søkeren. Botid i Norge bidrar til at det finnes opplysninger om vedkommende registrert i det norske registeret. Samferdselsdepartementet skriver i Prop. 15 L (2014-15) *Endringar i yrkestransportlova (krav om botid for utferding av kjøresetel mv)* at formålet med botidskravet er å verne om passasjerenes sikkerhet.

At botidskravet ikke gjelder for EØS-borgere er en konsekvens av politiregisterloven § 36, som likestiller norske politiattester med attester utstedt i EØS-stater jf. nærmere om dette nedenfor. Bakgrunnen for unntaket er EØS-avtalens forbud mot restriksjoner på EØS-borgeres mobilitet innad i EØS.

Etter § 37 h kan Politidirektoratet i «særskilde høve» gjøre unntak fra bestemmelsene i yrkestransportloven kap. 7A om kjøreseddel, inkludert kravet om botid. Slik bestemmelsen er utformet gir den ikke politiet hjemmel for å gjøre gruppeunntak. Dispensasjon fra botidskravet må være basert på en konkret vurdering av den enkelte søker. Kvalifikasjonsnormen «særskilde høve» tilsier at bestemmelsen er en snever unntaksregel.

Politidirektoratet avslår etter fast praksis klager over avslag på søknader om unntak fra botidskravet som er begrunnet med hensyn til arbeidsmarkedsintegrasjon for utlendinger. Politidirektoratet viser i slike tilfeller til Samferdselsdepartementets vurdering av botidskravet i lovens forarbeider, Prop.15 L (2014–2015), jf. politiets håndhevingsinstruks i førerkortsaker mv. (RPOD- 2022-13) punkt 3.10.3.3.

16.2.2 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/1280 av 18. juli 2022

EU har gjennom forordning 2022/1280 gjort det enklere for ukrainere å få anerkjent og verifisert ukrainske fører kort og yrkessjåførkompetanse («førerdokumentasjon»). Formålet med forordningen er å sikre at ukrainske flyktninger får muligheten til å få førerrett i de EØS-statene hvor de er midlertidig bosatt, samt ta arbeid som yrkessjåfører hvis de har slik kompetanse. For å oppnå dette er det laget et felles EU-rammeverk for anerkjennelse av ukrainske fører kort og yrkessjåførbevis, hvor innehaveren har midlertidig beskyttelse i henhold til nasjonal rett. Forordningen har blant annet bakgrunn i at Ukraina har tilnærmet sitt nasjonale regelverk til yrkessjåførdirektivet (2003/59/EC) for sjåfører som utfører internasjonal transport. Ukraina har avtale med EU om krav til yrkessjåfører, som er ment å bidra til at ukrainske sjåfører har lignende formelle kompetansekrav som sjåfører i EU/EØS.

Tilpasningene er frivillige for medlemslandene å innføre. Forordningen (EU) 2022/1280 er imidlertid inntatt i EØS-avtalen. Norge innførte regler om anerkjennelse av ukrainske førerkort i alle klasser i førerkortforskriften i februar 2023. Forslag til forenklede krav til utdannings- og testprogram sendes på egen høring av Statens vegvesen samtidig med herværende høring.

16.2.3 Politiregisterlovgivningen

Gjennomføringen av vandelskontroll er regulert i politiregisterloven § 36. Av bestemmelsens første ledd nr. 1 første punktum følger det at opplysninger fra vandelskontrollen kan gis som politiattest. Med politiattest menes attester utstedt i Norge, jf. politiregisterforskriften § 28-2 første ledd annet punktum.

I de tilfellene der det er oppstilt krav om botid, jf. § 36 annet ledd, følger det imidlertid av første ledd annet punktum at politiattester fra andre EØS-land likestilles med norske attester. Bakgrunnen for dette er Norges forpliktelse i henhold til EØS-avtalen om at EØS-borgere ikke skal diskrimineres og at man derfor må godta attester utstedt i deres hjemland, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 311. Politiaattester utstedt i tredjeland kan ikke legges til grunn i forbindelse med vandelsvurderinger. Begrunnelsen for dette er blant annet at det i praksis ofte ikke vil være mulig å gjennomføre tilfredsstillende vandelskontroll av utlendinger fra tredjeland (utenfor EØS-området) eller norske borgere som har oppholdt seg i slike land i et lengre tidsrom.

Politiregisterforskriften § 28-4 inneholder nærmere regler om utstedelse av politiattest i de tilfellene der det er fastsatt botid i henhold til politiregisterloven § 36 annet ledd, jf. også den tilsvarende bestemmelsen i yrkestransportloven § 37 c annet ledd.

16.3 Departementenes vurderinger og forslag

Departementet foreslår en midlertidig endring i yrkestransportloven som innebærer at kravet om fire års botid i Norge for utstedelse av kjøreseddel, ikke skal gjelde for ukrainske fordrevne som fremlegger politiattest fra hjemlandet. Kjøreseddel tildelt etter denne bestemmelsen skal bare være gyldig for persontransport med motorvogn i kjøretøygruppe M3.

I tillegg foreslår departementet sikkerhetsmekanismer og særskilte hjemler for politiets saksbehandling av søknader om kjøreseddel for ukrainske fordrevne. Forslaget gir politiet midlertidig hjemmel for intervju med søkeren, avslagshjemmel for de tilfeller der politiet ikke finner grunn til å feste lit til den fremlagte dokumentasjonen, og fastsetter at politiets vedtak ikke kan påklages.

Departementet mener eventuelle midlertidige lovendringer i yrkestransportloven i størst mulig grad bør ivareta det opprinnelige formålet botidskravet søker å ivareta, gitt forslagets midlertidige karakter.

Botidskravet skal sikre at politiet har tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en forsvarlig vandelskontroll av søkeren. Dette skal igjen bidra til å sikre at sjåfører i løyvepliktig

persontransport ikke har slik vandel at de er uskikket til å ha ansvaret for passasjerer, og dermed beskytte passasjerene mot trafikkfarlig atferd og uønskede hendelser.

Sjåfører i løyvepliktig persontransport har, i motsetning til sjåfører i godstransport, ansvar for passasjerer i drosjen eller bussen. Sjåførene, særlig av de mindre kjøretøyene, har ofte ansvar for særlig sårbare grupper, som barn og personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er aktuelt blant annet i forbindelse med skoleskyss og pasienttransport, som er lovpålagt, og tilrettelagt transport (TT-transport). Disse passasjerene har behov for særlig vern mot å bli kjørt av sjåfører som har slik vandel at de ikke er skikket for yrket. Sårbare passasjerer er ofte alene med sjåfører, og vil dermed være særlig utsatt for risiko for overgrep.

I denne sammenheng viser departementet til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som angår barn, jf. Grunnloven § 104. Sysselsetting av ukrainske bussjåfører bør ikke gå på bekostning av passasjerenes sikkerhet.

For å ivareta særlig sårbare grupper mener departementet det er hensiktsmessig å avgrense bestemmelsen slik at unntaket fra botidskravet ikke skal gjelde for transport med de minste kjøretøyene, som drosjer og minibusser, som ofte blir benyttet til skoleskyss og transport av personer med nedsatt funksjonsevne.

Departementene foreslår at kjøresedler utstedt med grunnlag i unntak fra botidskravet for ukrainske fordrevne kun skal være gyldige for persontransport med kjøretøy i kjøretøygruppe M3, det vil si busser med tillatt totalvekt over 5 tonn. Forslaget innebærer at ukrainske fordrevne som ønsker å kjøre drosje og mindre busser fremdeles må oppfylle vilkåret om fire års botid i Norge, selv om vedkommende fremlegger politiattest fra Ukraina.

Ettersom unntak fra botidskravet for ukrainske fordrevne er frivillig, i den forstand at unntaket ikke er nødvendig av hensyn til EØS-avtalen, har Norge mulighet til å etablere særskilte sikkerhetsmekanismer for politiets saksbehandling av politiattester fra Ukraina.

Med henvisning til at politiet ikke gjennom ukrainske attester har den samme tilgangen til opplysninger som ved vandels- og skikkethetsvurderingen basert på opplysninger registrert i Norge, vurderer departementet det som hensiktsmessig å foreslå å etablere sikkerhetsmekanismer i politiets saksbehandlingsrutiner for behandling av ukrainske politiattester. Departementene foreslår å etablere midlertidig hjemmel for intervju med søkeren, avslagshjemmel for de tilfeller der politiet ikke finner grunn til å feste lit til den fremlagte dokumentasjonen, samt at beslutning om avvisning av dokumentasjonen ikke kan påklages. Forslaget innebærer til dels å fravike ordinære partsrettigheter for forvaltningsvedtak i forvaltningsloven, inkludert retten til begrunnelse og klagebehandling. Departementene mener at disse særreglene kan forsvares i lys av hensynet til passasjersikkerheten og det faktum at politiet normalt ikke behandler politiattester fra tredjeland. Videre viser departementene til at unntakene fra forvaltningsloven er begrunnet i en midlertidig ordning som er etablert *til gunst* for den enkelte part.

Departementet mener innsnevringen av bestemmelsen til kun å gjelde for persontransport med kjøretøy i klasse M3 ivaretar noe av behovet for å beskytte sårbare grupper, inkludert barn. Departementet ber imidlertid særskilt om høringsinstansenes innspill til ytterligere

tiltak som kan redusere mulige negative konsekvenser for passasjersikkerheten, særlig for barn og unge.

Departementet mener forslaget om å gjøre unntak fra botidskravet for kjøreseddel for ukrainske fordrevne – med de begrensningene det er lagt opp til – er forsvarlig med hensyn til passasjersikkerheten. Endringene er midlertidige og vil kunne bidra til økt sysselsetting av ukrainere i persontransportbransjen. Både vedkommende enkeltpersoner, persontransportsektoren og berørte lokalsamfunn vil kunne ha nytte av endringene. Usikkerheten som er knyttet til risikoen ved vandelskontroll basert på ukrainske politiattester, kan etter departementets syn langt på vei kompenseres for i de ovennevnte særskilte prosedyrene og hjemlene for politiets saksbehandling.

Videre viser departementet til EUs tilpasninger i felleseuropeiske krav til ukrainske sjåførere. Departementet mener Norge bør bidra til at tilpasningene får virkning også i Norge, såfremt tilpasningene er forholdsmessige og faglig forsvarlige.

Departementet har vurdert om adgangen til å godkjenne politiattester fra Ukraina også bør nedfelles i politiregisterloven, som regulerer de generelle rammene for vandelskontroll. Ettersom endringene her er midlertidige og gjelder en avgrenset gruppe på et snevert område, finnes det ikke nødvendig å innta midlertidige endringer i politiregisterlovgivningen.

Departementet vurderer det som hensiktsmessig at de midlertidige endringene i yrkestransportloven følger den generelle varigheten til lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.).

Alternative løsninger

Departementet har vurdert muligheten til å benytte gjeldende dispensasjonshjemmel i yrkestransportloven § 37 h som alternativt tiltak for økt sysselsetting av ukrainske sjåførere i persontransportsektoren.

Departementet viser til at bestemmelsen ikke gir hjemmel for å fatte vedtak om gruppeunntak. I tillegg vil slike unntak bryte med Politidirektoratets gjeldende forvaltningspraksis. Forslag om midlertidige lovendringer vil etter departementets syn i større grad enn enkeltdispensasjoner kunne sikre likebehandling for kjøreseddelsøkerne og etablere gode sikkerhetsmekanismer for politiets saksbehandling. Midlertidige lovendringer vil til sammenligning være gjenstand for en helhetlig vurdering og høringsinstansenes innspill.

På denne bakgrunnen vurderer departementet dispensasjonshjemmelen som et uhensiktsmessig virkemiddel for å bidra til sysselsetting av ukrainske fordrevne i persontransportsektoren.

17 Økonomiske og administrative konsekvenser

17.1 Integreringsloven

Personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, og som blir bosatt, utløser integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk til kommunene, se nærmere omtale i Prop. 90 L (2022-2023). Forslagene til endring og justering i de midlertidige reglene i integreringsloven og integreringsforskriften for personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 som foreslås i høringsnotatet her, gir ikke behov for å gjøre justeringer i integreringstilskuddet eller tilskuddet til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse.

17.2 Barnevernsloven

De midlertidige unntakene gir større rom for å gjennomføre kostnadsdempende tiltak enn det som er mulig innenfor dagens regelverk. Kostnadene knyttet til omsorgssentrene vil følge av den konkrete innretningen på omsorgssentertilbudet, og denne følger ikke direkte av lovforslaget. Det er derfor ikke slik at et gitt bevilgningsbehov eller en konkret kostnadsreduksjon følger direkte av de midlertidige unntaksbestemmelsene.

Presiseringen av at Barne-, ungdoms- og familieetatens ansvar for å tilby plass i omsorgssenter også gjelder enslige barn med midlertidig kollektiv beskyttelse, innebærer ingen realitetsendring. Adgangen til å gi oppholdet i familiebasert botilbud som alternativ til en plass i et omsorgssenter, medfører ikke i seg selv økte kostnader, men kan gi kostnadsbesparelser.

Den midlertidige bestemmelsen i barnevernsloven § 3-3 legger til rette for at Norge i ekstraordinære situasjoner kan ta imot, plassere og ivareta et større antall barn som er under offentlig omsorg, eller står uten personer med foreldreansvar, i en annen konvensjonsstat. I en slik ekstraordinær situasjon vil det ikke være aktuelt å lage en avtale med den andre konvensjonsstaten om å dekke utgifter til en plassering av barnet/barna i et omsorgstiltak i Norge. Utgiftene kompenseres gjennom ordninger knyttet til flyktninger. Bestemmelsen er til nå ikke tatt i bruk.

17.3 Opplæringsloven og barnehageloven

Fordrevne fra Ukraina som kommer til Norge, vil trenge et barnehage- og skoletilbud raskt. Eksisterende tilskuddsordninger mv. skal i utgangspunktet ivareta kommunesektorens kostnader ved mottak og bosetting av nyankomne personer som er fordrevet fra Ukraina. Nivået på disse tilskuddene justeres med endringer i antall fordrevne som kommer. Ved en særlig stor tilstrømning kan det oppstå utfordringer knyttet til bemanning, lokaler, læremidler mv., som innebærer at rettighetene ikke kan oppfylles. Forslagene til tilpasninger i regelverket skal, sammen med andre tiltak som planlegges, bidra til at kommunene kan løse disse utfordringene. Tilpasningene som foreslås skal legge til rette for at det kan gjøres gode prioriteringer lokalt. De foreslåtte regelverksendringene i seg selv har ikke økonomiske konsekvenser

17.4 Helselovgivningen

Forslaget om å videreføre de midlertidige lovbestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser. Dersom det blir aktuelt å ta hjemlene i bruk, vil økonomiske og administrative konsekvenser av foreslåtte forskrifter måtte vurderes.

17.5 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er sentral for å skaffe tilstrekkelig kapasitet til innkvartering, bolig, barnehage og skoler. Lovendringene gir fleksibilitet og handlingsrom til å gjennomføre nødvendige tiltak raskere og rimeligere ved økte ankomster.

Departementet foreslår en ren videreføring av gjeldende, midlertidige regler. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av negativ betydning for det offentlige eller private.

17.6 Husleieloven

Å videreføre adgangen til å inngå leieavtale for en kortere periode enn tre år for fritidsboliger, kan bidra til at flere boliger blir tilgjengelige for utleie. Videreføringen av unntaksbestemmelsen vil få størst effekt i kommuner med mange fritidsboliger av god kvalitet i nærheten av kollektivtilbud og/eller tjenestetilbud som skole og barnehage mv. I kommuner hvor dette ikke er tilfellet, vil videreføringen ha svært begrenset eller ingen konsekvenser.

17.7 Yrkestransportloven

Unntak fra botidskravet for ukrainske fordrevne som fremlegger politiattest fra hjemlandet vil kunne lede til at politiet mottar flere søknader om kjøreseddel. Departementet vurderer det som lite sannsynlig at merbelastningen vil medføre nevneverdige administrative eller økonomiske konsekvenser.

Videre vil unntaket kunne få positive økonomiske konsekvenser for virksomheter i persontransportsektoren som trenger sjåfører.

Unntaket kan føre til at flere ukrainske fordrevne får jobb som bussjåfører. For vedkommende enkeltpersoner vil unntaket kunne få positive privatøkonomiske konsekvenser.

Økt sysselsetting av ukrainske fordrevne vil kunne ha positive øvrige økonomiske ringvirkninger i samfunnet.

18 Forslag til lovendringer

18.1 Opplæringsloven

I lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 2-1 andre ledd andre og nytt tredje punktum skal lyde:

Retten skal oppfyllest så raskt som mogleg og seinast innan *tre månader* etter at barnet er komme til Noreg. *Dersom det er nødvendig fordi det kjem svært mange fordrevne barn frå Ukraina, kan departementet gi forskrift om mellombels forlenging av tremånadersfristen.*

Nåværende tredje til fjerde punktum blir fjerde til femte punktum.

§ 3-7 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Kravet til samtykke gjeld likevel ikkje dersom opplæring gjennom eit særskilt organisert tilbud er nødvendig for å gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod i ein situasjon der det kjem svært mange fordrevne frå Ukraina.

§ 6-6 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Kravet til samtykke gjeld likevel ikkje dersom opplæring gjennom eit særskilt organisert tilbud er nødvendig for å gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod i ein situasjon der det kjem svært mange fordrevne frå Ukraina.

18.2 Barnehageloven

I del VI om endring i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager skal ny § 14 femte ledd lyde:

Kommunen avgjør søknader om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet ut fra formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2.

Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Kommunens vedtak kan påklages til statsforvalteren.

Departementet kan gi forskrift om midlertidig godkjenning ved etablering av barnehager og barnehageplasser som opprettes for å dekke et midlertidig behov som følge av at det kommer svært mange fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina.

Departementet kan gi forskrift om midlertidig unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt i § 7 a første ledd for barnehager som er godkjent med hjemmel i forskrift etter fjerde ledd.

18.3 Integreringsloven

I lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) kapittel 6A gjøres følgende endringer:

§ 37 c andre ledd nytt femte punktum skal lyde:

Programmet avsluttes hvis deltageren får jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet heltid.

§ 37 c sjette ledd skal lyde:

Kapittel 5 om introduksjonsstønad gjelder ved introduksjonsprogram etter andre eller tredje ledd.

Nåværende sjette og syvende ledd blir syvende og åttende ledd.

§ 37 d andre ledd nytt femte punktum skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om utvidet opplæring i norsk.

§ 37 e første ledd bokstav a skal lyde:

- a. målgruppene for og rettigheter og plikter til opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 5, 8, 9, 26, 27, 28, 37 c og 37 d

§ 37 e første ledd bokstav e skal lyde:

- e. *sluttmål, varighet og kravene til innhold i introduksjonsprogrammet etter §§ 13, 14 og 37 c*

§ 37 e første ledd bokstav i skal lyde:

- i. *behandling av personopplysninger etter §§ 41 til 44.*

18.4 Yrkestransportloven

I lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova) gjøres følgende endringer:

Ny § 37 k skal lyde:

§ 37 k Midlertidig unntak frå butidskrav for fordrivne frå Ukraina

For fordrivne frå Ukraina som legg frem politiattest frå heimstaten sin gjeld ikkje kravet i § 37 c andre ledd om butid for utferding av kjøresetel. Kjøresetel for fordrivne frå Ukraina som har under fire års butid i Noreg er likevel berre gyldig for persontransport med motorvogn i kjøretøygruppe M3, som nemnd i kjøretøyforskriften § 2-2 nr. 2 bokstav c.

Politiet kan utan hinder av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker §§ 25 og 28 avvise politiattest frå Ukraina utan anna grunn enn at attesten frå Ukraina ikkje kan lites på og utan at partane kan klage på avvisinga.

Politiet kan krevje at fordrivne frå Ukraina kjem til intervju for å vurdere om dei har slik vandel at politiet ikkje finn vedkommande uskikka til å virke som førar etter § 37 c første ledd første punktum.

18.5 Varigheten av de midlertidige endringene

Lov om endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)

I

I lov 10. juni 2022 nr. 35 om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina gjøres følgende endringer:

Del XI nr. 2 skal lyde:

2. Del III til X a i loven oppheves 1. juli 2025.

19 Forslag til forskriftsendringer

19.1 Barnehageloven

Midlertidig forskrift om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig tilskudd for enklere bosetting av fordrevne fra Ukraina og flyktninger

Hjemmel: lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 14 fjerde og femte ledd og 19 tredje ledd.

Ny § 4 skal lyde:

Reglene i barnehageloven § 7 a første ledd og tredje ledd bokstav a gjelder ikke for ordinære barnehager som øker antallet barnehageplasser etter § 2 og økningen fører til at eieren alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern eier ordinære barnehager med til sammen 30 eller flere barn.

19.2 Plan- og bygningsloven

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

Hjemmel: Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 20-9 fjerde ledd

I

§ 7 skal lyde:

Forskriften trer i kraft straks og oppheves 1. juli 2025.

19.3 Integreringsforskriften

Midlertidig forskrift om endringer i integreringsforskriften

Hjemmel: Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) § 37 e.

I

I midlertidig forskrift 9. juni 2023 nr. 831 om endring i integreringsforskriften som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina skal del II nr. 2 lyde:

Forskriften oppheves 1. juli 2025.

II

I midlertidig forskrift om endring i integreringsforskriften (utvidet norskopplæring) skal del II nr. 2 lyde:

Forskriften oppheves 1. juli 2025.

19.4 Barnevernsloven

Midlertidig forskrift om endring i forskrifter etter barnevernsloven for å håndtere høyt antall ankomster av fordrevne fra Ukraina

Hjemmel: Hjemmel: Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern §§ 9-11, 10-17, 12-11 og 17-3

I

I forskrift 13. oktober 2023 nr. 1632 om fosterhjem skal § 20 tredje ledd lyde: § 10 femte ledd og § 18 fjerde ledd oppheves 1. juli 2025.

II

I forskrift 22. desember 2022 nr. 2474 om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner (kvalitets- og godkjenningsforskriften) skal § 16 annet ledd lyde: Bestemmelsen i § 3 fjerde ledd tredje punktum oppheves 1. juli 2025.

III

I forskrift 16. desember 2022 nr. 2272 om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m. (tilsynsforskriften) skal § 8 annet ledd lyde: Bestemmelsen i § 5 fjerde ledd oppheves 1. juli 2025.

IV

I forskrift 20. desember 2022 nr. 2359 om politiattest etter barnevernsloven skal § 12 annet ledd lyde:

Bestemmelsen i § 4 siste ledd oppheves 1. juli 2025.