

Høringsnotat

Lovavdelingen

Dato: 5. april 2022

Saksnr: 22/2155

Høringsfrist: 12. april 2022

Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse

Innhold

1. Høringsnotatets hovedinnhold	5
2. Bakgrunn	9
2.1. Innledning.....	9
2.2. Økonomiske tiltak for å ta imot fordrevne fra Ukraina	11
3. Ordningen i praksis – ankomst- og mottaksfase for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse	12
3.1. Registrering	12
3.2. Mottak	12
3.3. Bosetting	13
3.3.1. Innledning	13
3.3.2. Dagens ordning.....	14
3.3.3. Anmodning om bosetting.....	14
3.3.4. Fordeling til bosettingskommuner og vedtak om bosettingskommune	15
3.3.5. Tiltak og tilpasninger i bosettingsordningen	16
3.4. Integrering	17
4. Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	18
4.1. Innledning.....	18
4.2. Grunnloven.....	18
4.3. FNs flyktningkonvensjon	19
4.4. Den europeiske menneskerettskonvensjon.....	20
4.5. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter	21
4.6. FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.....	21

4.7.	FNs barnekonvensjon.....	21
4.8.	Nærmere om diskrimineringsvernet	22
5.	Andre lands rett.....	24
5.1.	EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF)	24
5.2.	Sverige	25
5.3.	Danmark.....	25
6.	Utlendingsloven	25
6.1.	Oversikt og bakgrunn.....	25
6.2.	Gjeldende rett	26
6.3.	Departementets vurderinger	29
6.3.1.	Innledning	29
6.3.2.	Utlendingsloven § 31.....	29
6.3.3.	Utlendingsloven § 32.....	30
6.3.4.	Utlendingsloven § 92.....	31
6.3.5.	Utlendingsloven kapittel 11 A	32
7.	Enkelte regler som berører mange sektorer.....	33
7.1.	Krav om vandelskontroll og politiattest.....	33
7.2.	Tolk.....	33
7.3.	Tiltak for å mobilisere pensjonert personell til å ivareta ekstraordinært personellbehov som følge av ankomstene fra Ukraina	35
8.	Endringer i integreringsloven mv.	36
8.1.	Bakgrunn	36
8.2.	Gjeldende rett	36
8.2.1.	Opplæring i mottak og kompetansekartlegging før bosetting.....	36
8.2.2.	Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad	37
8.2.3.	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap	38
8.2.4.	Andre ordninger for norskopplæring og norsktrening.....	40
8.2.5.	Rett til lån og stipend for utenlandske statsborgere	41
8.3.	Departementets vurderinger og forslag.....	42
8.3.1.	Innledning	42
8.3.2.	Fylkeskommunens ansvar	42
8.3.3.	Kompetansekartlegging og karriereveiledning	42
8.3.4.	Introduksjonsprogram.....	43
8.3.5.	Språktilbud og opplæring i norsk og samfunnskunnskap	47

8.3.6.	Forskriftshjemmel.....	50
8.3.7.	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	51
9.	Endringer i barnevernloven	52
9.1.	Innledning og bakgrunn for forslaget	52
9.2.	Endringer i omsorgssentertilbudet.....	53
9.2.1.	Gjeldende rett	53
9.2.2.	Departementets vurderinger og forslag	57
9.3.	Statlig tilsyn med omsorgssentre.....	65
9.3.1.	Gjeldende rett	65
9.3.2.	Departementets vurderinger og forslag	65
9.4.	Om barnevernets ansvar ved bosetting i kommunene	68
9.4.1.	Gjeldende rett	68
9.4.2.	Departementets vurderinger og forslag	72
9.5.	Unntak fra enkelte krav ved barnevernstiltak over landegrensene.....	77
9.5.1.	Gjeldende rett	77
9.5.2.	Departementets vurderinger og forslag	80
9.6.	Samlet vurdering av menneskerettslige forpliktelser	86
10.	Endringer i opplæringsloven og barnehageloven	88
10.1.	Innledning og bakgrunn.....	88
10.2.	Gjeldende rett.....	89
10.2.1.	Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser.....	89
10.2.2.	Opplæringsloven.....	90
10.2.3.	Barnehageloven	94
10.2.4.	Kvalifikasjonskrav og krav til politiattest for å bli ansatt i skoler og barnehager	96
10.3.	Departementets vurderinger	99
10.3.1.	Innledning	99
10.3.2.	Midlertidige tilpasninger i reglene etter opplæringsloven.....	100
10.3.3.	Midlertidige tilpasninger i reglene etter barnehageloven	110
10.3.4.	Tilpasninger i reglene om ansatte i barnehager og skoler	112
10.4.	Departementets forslag	116
11.	Endringer i helselovgivningen	117
11.1.	Bakgrunn – behov for regelverksendringer	117
11.2.	Gjeldende rett.....	117

11.2.1.	Overordnet om rett til helsehjelp for ukrainske fordrevne som ankommer Norge	117
11.2.2.	Spesialisthelsetjenesteloven	119
11.2.3.	Helse- og omsorgstjenesteloven	120
11.2.4.	Pasient- og brukerrettighetsloven	121
11.2.5.	Tannhelsetjenesteloven	123
11.3.	Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser	123
11.4.	Departementets vurderinger og forslag	124
11.4.1.	Innledning	124
11.4.2.	Kapasitetsutfordringer i helse- og omsorgstjenesten på kortere og lengre sikt – igangsatte og mulige tiltak for å avbøte utfordringene	124
11.4.3.	Pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven	126
11.4.4.	Tannhelsetjenesteloven	133
11.4.5.	Fastlegeordningen.....	133
11.4.6.	Vurdering av høringsforslagene opp mot Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser	134
12.	Deltakelse i arbeidslivet og økonomiske ytelser	135
12.1.	Innledning	135
12.2.	Gjeldende rett.....	135
12.2.1.	Arbeidsmarkedsloven	135
12.2.2.	Introduksjonsstønad.....	135
12.2.3.	Folketrygdloven.....	136
12.2.4.	Sosialtjenesteloven	136
12.2.5.	Arbeidsmiljøloven	137
12.3.	Departementets vurderinger	137
12.3.1.	Arbeidsrettslige regler og arbeidsmarkedstiltak	137
12.3.2.	Økonomiske ytelser til livsopphold.....	138
13.	Midlertidige endringer i plan- og bygningsloven for å sikre nok kapasitet til innkvartering, bosetting, barnehage og skole	139
13.1.	Innledning	139
13.2.	Bakgrunn.....	139
13.3.	Gjeldende rett.....	140
13.4.	Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse	141

13.5.	Tiltak som ikke krever lov- eller forskriftsendringer	141
13.6.	Rettstilstanden i Danmark og Sverige	142
13.6.1.	Innledning	142
13.6.2.	Sverige	142
13.6.3.	Danmark.....	143
13.7.	Behovet for endring.....	143
13.8.	Departementets vurderinger og forslag	144
13.8.1.	Innledning	144
13.8.2.	Generelt om forslaget	144
13.8.3.	Kommunens myndighet, krav om skriftlig anmodning og frister	146
13.8.4.	Tiltakshavers ansvar	148
14.	Økonomiske og administrative konsekvenser	148
14.1.	Generelt.....	148
14.2.	Integreringsloven.....	148
14.3.	Barnevernloven	150
14.4.	Opplæringsloven	151
14.5.	Helselovgivningen.....	151
14.6.	Plan- og bygningsloven	152
15.	Forslag til lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse.....	152
16.	Forslag til forskriftsregulering.....	161

1. Høringsnotatets hovedinnhold

1. april fremmet regjeringen en proposisjon til Stortinget med endringer i statsbudsjettet for 2022. Proposisjonen inneholder forslag om økonomiske tiltak som en følge av krigen i Ukraina og berører en rekke departementers ansvarsområder, jf. Prop. 78 S (2021–2022). Det foreslås blant annet økte bevilgninger til utlendingsforvaltningen, vertskommunene og forskjellige integrerings- og inkluderingstiltak.

Samtidig vil det være nødvendig med regelverksendringer innenfor flere sektorer for å håndtere en situasjon der et høyt antall fordrevne fra Ukraina kommer til Norge for å søke beskyttelse her.

Basert på siste tilgjengelige prognoser for ankomster er norske kommuner anmodet om å bosette 35 000 personer i 2022. Det er syv ganger flere enn antallet

som årlig har blitt bosatt i norske kommuner de siste årene. Samtidig er situasjonen i Ukraina og nærområdene uforutsigbar, og det må planlegges for at Norge kan motta et betydelig høyere antall enn 35 000.

Høye ankomsttall fører til utfordringer i alle ledd, fra registrering av søknader og plass i mottak til bosetting i kommunene. Høye ankomsttall fører videre til økt press på grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole og helsetjenester i både vertskommuner for mottak og for bosettingskommuner. Persongruppen som er fordrevet fra Ukraina, har en annen sammensetning enn asylsøkere som har ankommet de siste årene, ved at hoveddelen er kvinner, barn og eldre.

Fordrevne fra Ukraina har fått midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge. Tillatelsene er gitt for ett år, men kan fornyes dersom situasjonen i Ukraina vedvarer. Det må planlegges for at behovet for beskyttelse kan bli av en viss lengde. Regjeringens grunnleggende målsetting er å sikre at de fordrevne får et godt opphold i Norge og raskt kan delta i det norske samfunnet. Barn skal få gå på skole eller i barnehage og ha sosial interaksjon med andre barn. Det skal legges til rette for at voksne så raskt som mulig kommer i arbeid eller annen aktivitet. Samtidig er det viktig at regelverket er tilstrekkelig fleksibelt til at kommunene raskt kan bosette de fordrevne. Det vil derfor kunne oppstå et behov for midlertidig å tilpasse enkelte ordninger og tjenester, også for andre enn de fordrevne fra Ukraina.

Enkelte av endringsforslagene retter seg mot forhold som allerede er identifisert som vanskelige med dagens ankomsttall, mens andre forslag i større grad skal ivareta behov som kan oppstå ved ekstraordinært høye ankomsttall. Tilsvarende gjelder for enkelte av punktene som er vurdert, uten at endringer er foreslått. Høringsinstansene oppfordres også til å komme med innspill på temaene som berøres i disse delene.

Alle endringene som foreslås i høringsnotatet, er midlertidige, og oppheves senest 1. juli 2023. Dersom det på dette tidspunktet er behov for å videreføre enkelte forslag, vil det vurderes og høres på nytt.

I lys av situasjonen er det behov for en forkortet høringsfrist for å sikre at forslag til lovendringer raskt kan fremmes for Stortinget, og at behovet for forskriftsendringer i medhold av eksisterende hjemler kan ivaretas.

Endringene som foreslås i dette høringsnotatet, knytter seg til ulike departementers ansvarsområder, og er utarbeidet av det enkelte fagdepartementet, men presenteres samlet for å gi et helhetlig bilde av behovet for regelendringer som følge av de høye ankomsttallene. At forslagene høres samlet, påvirker ikke ansvarsfordelingen mellom departementene.

I punkt 2 beskrives kort situasjonen som danner bakgrunnen for forslagene i høringsnotat, og i punkt 3 gis en overordnet beskrivelse av ankomst-, mottak- og

bosettingsfasen for personer dekket av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse. Selve ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse omtales nærmere i punkt 6.2. I punkt 4 gis en generell omtale av konstitusjonelle og folkerettslige rammer for forslagene i høringsnotatet, og andre lands rett omtales kort i punkt 5.

I punkt 6 beskrives ordningen om midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven. Det redegjøres også for noen sentrale begreper. Departementet ser ikke behov for endringer i utlendingsloven som følge av klargjøringene. I punkt 7 redegjøres det for regler om vandelskontroll og politiattest samt regler om tolk. Dette er regler som berører flere sektorer, men hvor det ikke er vurdert nødvendig å gjøre endringer i dagens regler.

Det foreslås i punkt 8 å innføre et midlertidig kapittel i integreringsloven om midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Det er behov for tilpasninger på grunn av situasjonen med høye ankomster i løpet av en kort periode, og usikkerheten rundt hvor lenge personer fordrevet fra Ukraina vil oppholde seg i Norge. Det foreslås at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, skal ha rett, men ikke plikt, til å delta i et introduksjonsprogram med varighet på inntil seks måneder. Programmet skal bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. Det høres to ulike alternativer for språktilbudet. Det ene alternativet innebærer et språktilbud utenfor de lovregulerte ordningene den første tiden, og at rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntreffer 12 måneder etter bosetting. Det andre alternativet innebærer en rett til å delta i opplæring i norsk i ett år regnet fra oppstartstidspunktet, og kommunens frist for å tilby opplæringen utsettes fra tre til seks måneder. Personer som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før, kan fortsette i et lengre program etter seks måneder dersom de ikke kommer i arbeid. Fordi situasjonen er uforutsigbar, og det kan være behov for ytterligere tilpasninger i en situasjon med svært høye ankomster, foreslås det en midlertidig forskriftshjemmel som åpner for at departementet kan gi midlertidig forskrift om tilpasning av integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34.

For å ta imot et økt antall enslige mindreårige asylsøkere foreslås det i punkt 9 endringer i reglene i barnevernloven kapittel 5A om omsorgssentre for mindreårige. I tillegg til en presisering av at barnevernets ansvar for enslige mindreårige under 15 år også gjelder flyktninger og barn som har fått opphold etter utlendingsloven § 34, foreslås det at enslige mindreårige kan tilbys opphold i et familiebasert tilbud som et alternativ til omsorgssentre for mindreårige. Det familiebaserte tilbudet skal oppfylle samme krav som de som stilles til fosterhjem. Det foreslås videre et unntak fra kravet om at opplæring av fosterhjem må foretas før barnet flytter inn. Unntaket vil gjelde alle fosterhjem, og det understrekes at opplæring fortsatt må gjennomføres selv om det anses nødvendig å lempe på kravet til at det gjøres før barnet flytter inn. For å sikre at barnevernet i en presset

situasjon gis økt fleksibilitet til å prioritere sine ressurser til det beste for alle barn som har behov for tjenester fra barnevernet, foreslås det enkelte endringer i regelverket om krav til bestemte antall tilsyn og tidsfrister.

I punkt 10 vurderer departementet behovet for midlertidige endringer i regler for skole og barnehage. Departementet foreslår en midlertidig utvidelse av den absolutte fristen for når retten til fullverdig opplæring skal oppfylles, fra én til tre måneder. Kravet om at retten skal oppfylles så raskt som mulig, foreslås ikke endret. Departementet foreslår dessuten et midlertidig unntak fra kravet til elevens eller foresattes samtykke for at særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever gis i egne grupper, klasser eller skoler. Departementet ber også om innspill til om det er behov for andre endringer i regler for skole og barnehage, blant annet om dispensasjon fra kravet i barnehageloven § 6 om plikt til å søke godkjenning.

I punkt 11 foreslår departementet hjemmel for at det ved forskrift kan gjøres helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Adgangen til å gjøre slike unntak skal være begrenset til situasjoner der det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina, er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av helse- og omsorgstjenester, eller for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides.

I punkt 12 redegjøres det for relevant regelverk som berører deltakelse i arbeidslivet og økonomiske ytelser. Det vurderes ikke som nødvendig å gjøre tilpasninger i arbeidsrettslige regler, regler om arbeidsmarkedstiltak eller regelverk om økonomiske ytelser.

For å kunne sikre tilstrekkelig kapasitet for innkvartering, bosetting, barnehage og skole foreslås det i punkt 13 endringer i plan- og bygningsloven. Det foreslås en ny bestemmelse, § 20-9, som gir kommunene myndighet til å gi unntak fra arealplan og krav om søknad om tillatelse for oppføring, tidsbestemt bruksendring av eksisterende bygninger og plassering eller oppføring av midlertidige bygninger. Bestemmelsen er i første rekke rettet mot tiltak med varighet inntil to år. For å sikre at kommunene har tilstrekkelig handlingsrom og fleksibilitet til å skaffe nok boliger, åpner likevel lovforslaget for at kommunene også kan gi unntak for oppføring av nye, permanente boliger. Det er også foreslått enkelte unntak fra krav i lov og forskrift, deriblant krav til nabovarsel, midlertidig brukstillatelse og ferdigattest og tekniske krav.

I punkt 14 omtales økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

2. Bakgrunn

2.1. Innledning

Som følge av krigen i Ukraina pågår det en masseflyktsituasjon til Ukrainas naboland i Europa. Lidelsene for sivilbefolkningen i Ukraina er enorme, og den pågående flyktningstrømmen er den største på europeisk jord siden andre verdenskrig. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) rapporterer om at over 4,1 millioner mennesker har flyktet fra Ukraina per 31. mars 2022. Tallene viser at 2,38 millioner har flyktet til Polen, 623 000 til Romania, 390 000 til Moldova, 374 000 til Ungarn og 292 000 til Slovakia.

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. I tillegg til ukrainske statsborgere bosatt i Ukraina før 24. februar 2022 omfatter ordningen tredjelandsborgere og statsløse som har fått asyl i Ukraina før 24. februar samme år, samt nære familiemedlemmer til disse gruppene.

Norge har ved utgangen av mars registrert over 7 800 ukrainere som har søkt om midlertidig kollektiv beskyttelse. I tillegg har over 4 000 personer henvendt seg til UDI eller politiet for å søke om beskyttelse og står i registreringskø. Søkerne fordeler seg som angitt under. Mindre avvik i tabellene kan forekomme som følge av etterregistreringer eller korrigeringer.

Etter søkergruppe:

Gruppe	Antall
Menn	842
Kvinner	3 964
Barn i familie	2 908
Enslige mindreårige	103
Totalt	7 817

Etter alder:

Alder	Antall
0-5 år	851

6-15 år	1 826
16-19 år	478
20-29 år	757
30-39 år	1 457
40-49 år	969
50-59 år	501
60-69 år	665
70 år og eldre	313
Totalt	7 817

Det planlegges videre for overføring av 2 500 fordrevne fra Ukrainas naboland og for medisinsk evakuering av 550 pasienter og deres pårørende, samlet sett begrenset oppad til 5 250 personer.

Departementet antar videre at en del personer har kommet til landet, men ennå ikke har henvendt seg til norske myndigheter. Ankomsttallene forventes å øke fremover, og prognoser fra Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU) viser at det kan komme 35 000 asylsøkere til Norge i 2022, hvorav 30 000 fra Ukraina, men det er stor usikkerhet rundt denne prognosen. Situasjonen i Ukraina og nærområdene kan endre seg raskt, og det må derfor legges planer for at antallet personer som søker beskyttelse i Norge, kan bli langt høyere enn 35 000.

Det foreligger ingen *plikt* til å søke om beskyttelse etter utlendingsloven for personer fordrevet fra Ukraina. Ukrainske borgere som har biometrisk pass, kan reise visumfritt til hele Schengenområdet, herunder Norge, og oppholde seg her visumfritt i 90 dager. Dersom de skal oppholde seg i Norge utover den visumfrie perioden, må de imidlertid ha et annet grunnlag for opphold. I tillegg til muligheten for å søke om beskyttelse kan person fra Ukraina også få oppholdstillatelse for å ta arbeid, studere eller familieinnvandring. For de sistnevnte oppholdsgrunnlagene er det de ordinære vilkårene som gjelder.

Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda har suspendert utreiseplikten til Ukraina inntil videre. Dette innebærer at ingen risikerer å bli returnert til Ukraina slik situasjonen er nå, heller ikke personer som oppholder seg i Norge uten oppholdstillatelse.

2.2. Økonomiske tiltak for å ta imot fordrevne fra Ukraina

Regjeringen fremmet 1. april en proposisjon til Stortinget med endringer i statsbudsjettet for 2022 under en rekke departementers ansvarsområder med forslag om økonomiske tiltak som følge av krigen i Ukraina, jf. Prop. 78 S (2021–2022). Regjeringen foreslår i proposisjonen en rekke bevilgninger til tiltak for å ta imot personer på flukt fra Ukraina, deriblant:

- 7,1 milliarder kroner i økte bevilgninger til volumstyrte poster under UDI, politiet og IMDi for å håndtere økte asylankomster. Ettersom behovet er usikkert, foreslås en romertallsfullmakt til å overskride bevilgningene under UDI og politiet med inntil 5 milliarder kroner. Tilsvarende foreslås det romertallsfullmakt til å kunne inngå forpliktelser utover 2022 på inntil 5 milliarder kroner.
- 1,7 milliarder kroner i økt bevilgning til omfordeling av 2 500 flyktninger fra Ukrainas nærområder samt medisinsk evakuering av inntil 550 pasienter og deres pårørende. Det foreslås også romertallsfullmakt til å kunne overskride bevilgningene til formålet med inntil 2 milliarder kroner.
- 718 millioner kroner i økt bevilgning til driftsposter under UDI, politiet, PST, IMDi og NAV for å dimensjonere mottaksapparatet til den store flyktningstrømmen.
- 1 milliard kroner i økt tilsagnsramme for tilskudd til utleieboliger og istandsetting av boliger for å bistå kommunene med å øke bosettingskapasiteten.
- 170 millioner kroner i økt skjønnstilskudd for fordeling til vertskommuner som har vesentlige utgifter i mottaksfasen som ikke blir dekket av vertskommunetilskuddet.
- 150 millioner kroner for å øke antall plasser i omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Det foreslås også en romertallsfullmakt til å overskride bevilgningene med 250 millioner kroner til dette formålet.
- 86,5 millioner kroner i tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge.

I tillegg foreslår regjeringen en rekke bevilgningsøknninger til integrering og inkludering av flyktningene, herunder 50 millioner kroner til læremidler og fjernundervisning i barnehage og grunnopplæring for barn, unge og voksne, 50 millioner kroner til frivillige organisasjoners arbeid med inkludering, 50 millioner kroner i økt bevilgning til norskopplæringsordningen, 15 millioner kroner til norsktrening og engelsktrening i regi av frivillige organisasjoner, 64 millioner kroner til 1 000 midlertidige studieplasser, og 15 millioner kroner til tiltak for økt psykososial beredskap, slik at flyktningenes behov for hjelp kan møtes på en god måte.

3. Ordningen i praksis – ankomst- og mottaksfase for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse

3.1. Registrering

En søknad om beskyttelse skal fremsettes for politiet «uten ugrunnet opphold», jf. utlendingsloven § 93 første ledd. Søknad om beskyttelse registreres av politiet på fastsatt skjema, jf. utlendingsforskriften § 17-21. Dette er viktig for å få behandlet søknaden om beskyttelse og for å få tildelt D-nummer som er avgjørende for å få en rekke nødvendige tjenester i Norge. Registrering skjer primært ved Nasjonalt ankomstsenter i Råde, men for personer som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse, er det åpnet for registrering hos politiet også andre steder i landet. Som ledd i registreringen foretar politiet en ID-kontroll, jf. utlendingsloven § 93 tredje ledd, jf. § 100 første ledd bokstav b. Registrering skal i en normalsituasjon skje raskt, men grunnet det høye antallet som ankommer Norge hver dag, har det tatt lenger tid enn ønskelig å få registrert personene, og det er mange personer i registreringskø. Personer som venter på å få sin søknad registrert, innkvarteres midlertidig av politiet eller Utlendingsdirektoratet (UDI). Politiet har forenklet registreringsprosessen vesentlig som følge av de høye ankomsttallene. For å øke registeringskapasiteten ytterligere har regjeringen i Prop. 78 S (2021–2022) foreslått å øke bevilgningene til politiet med 500 millioner kroner til stillinger, utstyr og leie av lokaler mv. I tillegg foreslås det bevilget 88 millioner til variable utgifter knyttet til registrering av nye asylsøkere. Det legges opp til å opprette et midlertidig registreringssenter på Østlandet for å øke kapasiteten der.

3.2. Mottak

Etter utlendingsloven § 95 har asylsøkere krav på tilbud om innkvartering (mottaksplass), men de kan også velge å bo i private hjem. UDI oppskalerer nå mottakskapasiteten kraftig, og i Prop. 78 S (2021–2022) foreslår regjeringen å øke bevilgningene til å dekke statens utgifter til drift av asylmottak med til sammen 4 110,7 millioner kroner, hvorav 1441,1 millioner kroner er knyttet til de personene regjeringen har besluttet å overføre fra Moldova og gjennom ordningen for medisinsk evakuering.

Det er også foreslått en bevilgningsøkning på 1 156,5 millioner kroner til å dekke utgifter til kommuner som har asylmottak og økonomiske ytelser til beboere i asylmottak. Dersom det oppstår et behov for å innkvartere flere asylsøkere enn det som ligger til grunn i prognosen, eller dersom det blir aktuelt å overføre flere asylsøkere fra Ukraina til Norge, er det foreslått å utvide fullmaktene slik at det er mulig å overskride bevilgningen med inntil 7 milliarder kroner (hvorav 2 milliarder knytter seg til overføring).

I proposisjonen vises det til at prognosene for antall asylsøkere i 2022 har økt fra 3 000 til 35 000, utenom personer som overføres, og at situasjonen derfor gjør det nødvendig å ta i bruk dyrere mottaksløsninger som akuttinnkvartering og andre midlertidige løsninger.

Kommunal- og distriktsdepartementet vedtok 7. mars 2022 en midlertidig forskrift om enkelte unntak fra plan- og bygningsloven slik at akuttinnkvarteringsplasser kan etableres raskere. Likevel er det utfordrende å skaffe til veie et tilstrekkelig antall mottaksplasser, og som del av den totale ankomstberedskapen benyttes blant annet innkvartering i hotell til akuttinnkvartering.

Justis- og beredskapsdepartementet har instruert UDI om å midlertidig utvide ordningen for alternativ mottaksplassering (AMOT) til å også gjelde personer i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse frem til bosetting, se GI-04/2022. Dette innebærer at kommuner hvor personer bor i privat regi, kan få tilskudd fra UDI frem til bosetting. Tilskuddet skal dekke kommunens utgifter til lovpålagte tjenester samt eventuelle utgifter til innkvartering og livsopphold. Ordningen er frivillig for kommunene og omfatter ikke enslige mindreårige asylsøkere. Selv om man har et godt planverk og grunnberedskap for ankomstfasen, er det krevende å håndtere en situasjon med svært mange som kommer i løpet av kort tid.

Søknader om beskyttelse behandles av UDI. Søknader fra personer som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse, behandles raskt. UDI er i ferd med å automatisere vedtaksfattingen, og dette vil føre til at det kan behandles et stort antall søknader på kort tid. Dette vil bidra til at personene kan bosettes raskt, så lenge det er kapasitet til å bosette. Selv om bosetting skjer raskere enn normalt, vil et stort antall personer bo en periode i asylmottak. Dette vil kunne gi et press på lovpålagte tjenester i vertskommunene for asylmottakene. Alle kommuner som har et asylmottak, får vertskommunetilskudd som skal dekke de gjennomsnittlige merkostnadene som følger av å ha et asylmottak i kommunen.

3.3. Bosetting

3.3.1. Innledning

Personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, er omfattet av tilbudet om å bli bosatt med offentlig hjelp. Bosetting med offentlig hjelp er ikke en lovregulert rettighet eller plikt for personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, eller personer som får opphold på grunnlag av søknad om asyl. Bosetting skjer etter avtale mellom IMDi og en kommune. Enkeltpersoner eller familier som klarer seg selv økonomisk og har et sted å bo, står fritt til å bosette seg på eget initiativ, uten avtale mellom IMDi og kommunen.

3.3.2. Dagens ordning

Dagens ordning for bosetting av overføringsflyktninger og personer som får opphold på bakgrunn av søknad om asyl, heretter kalt flyktninger, er i hovedsak ikke lovregulert. Hovedprinsippene for dagens bosettingsordning er frivillighet for kommuner og flyktninger, samarbeid og forhandlinger mellom stat og kommunesektor om styrt og spredt bosetting, og statlige økonomiske insentiver gjennom særskilte tilskuddsordninger til bosettingskommuner.

Bosettingsordningen er et etablert samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunene og staten. De ulike aktørenes ansvar og roller er nedfelt i styringsdokumenter, retningslinjer og samarbeidsavtaler, herunder samarbeidsavtalen mellom staten (ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriksdepartementet og Barne- og familiedepartementet) og kommunesektoren (ved KS) om mottak og bosetting av flyktninger (2022–2025). Målsettingen er at bosettingen skal skje raskt, og at den skal være treffsikker.

Flere av forpliktelsene i samarbeidsavtalen følges opp i Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger (heretter Nasjonalt utvalg). Nasjonalt utvalg består av representanter fra stat, fylkeskommune og kommune, og ledes av IMDi direktør. Formålet med utvalget er å ha en samordnet og helhetlig gjennomføring av bosettingen av overføringsflyktninger og personer som har fått innvilget opphold etter søknad om asyl i Norge. Det er Stortinget som gjennom statsbudsjettet fastsetter de overordnede rammene for ordningen, herunder nasjonale mål, hvor mange overføringsflyktninger Norge skal ta imot og tilskudd til kommuner ved bosetting.

3.3.3. Anmodning om bosetting

På bakgrunn av prognoser fra Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen fastsetter Nasjonalt utvalg hvor mange flyktninger kommunene samlet skal anmodes om å bosette. På bakgrunn av anbefaling fra Nasjonalt utvalg fastsetter Arbeids- og inkluderingsdepartementet årlig kriterier for hvilke kommuner som kan bli anmodet om å bosette.

På regionalt nivå har fylkeskommunen fra og med 1. januar 2020 fått i oppgave å anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Ansvarer er lovregulert i integreringsloven § 4. Anbefalingen skal ta utgangspunkt i anmodningstall fra Nasjonalt utvalg og være basert på nasjonale føringer, herunder anmodningskriterier fra departementet. Fylkeskommunen skal i sin anbefaling også legge vekt på regionale planer for kvalifisering av innvandrere samt fylkeskommunens kjennskap til regionen og den enkelte kommune. Ansvarer for å anmode kommuner om å bosette et gitt antall personer er delegert til IMDi. IMDi samarbeider med KS om anmodningen som skal legge stor vekt på anbefalingen fra fylkeskommunen.

På kommunalt nivå behandler kommunene anmodningen fra IMDi, fatter politisk vedtak om kommunen vil bosette, og om hvor mange personer kommunen ønsker å bosette, inkludert antallet enslige mindreårige.

3.3.4. Fordeling til bosettingskommuner og vedtak om bosettingskommune

Arbeidet med å få bosatt konkrete personer og familier er delt mellom IMDi og Barne-, ungdoms-, og familieetaten (Bufetat). IMDi sørger for bosetting i en kommune for overføringsflyktninger, voksne, familier, enslige mindreårige med følgepersoner, og enslige mindreårige over 15 år som er i mottak, eller som er privatboende. Bufetat sørger for bosetting i en kommune av alle enslige mindreårige som bor i omsorgssentre, og alle enslige mindreårige som bor privat, og som var under 15 år ved ankomst, jf. punkt 9.4.

IMDi og Bufetat starter prosessen med bosetting av konkrete personer etter at UDI har fattet vedtak om oppholdstillatelse. Hovedregelen er at flyktninger blir kartlagt før bosetting. UDI sørger for bosettingsforberedende kartlegging av mottaksbeboere. Vertskommuner for mottak sørger for kompetansekartlegging før bosetting, jf. integreringsloven § 6. IMDi sørger for kartlegging av overføringsflyktninger.

Kartleggingsinformasjonen benyttes av IMDi for å finne en egnet bosettingskommune og av bosettingskommunen for å forberede og tilrettelegge bosettingen. Kartlegging av kompetanse og innhenting og behandling av andre personopplysninger som er relevante for bosetting, er hjemlet i integreringsloven §§ 6 og 42.

IMDi og Bufetat gjør en vurdering av den enkeltes behov ved bosetting. Det gjelder blant annet familierelasjoner, tilknytning til en kommune, dokumenterte tilretteleggingsbehov, den enkeltes kompetanse, utdanning og arbeidserfaring, i den grad den er kartlagt, samt bo- og tjenestetilbudet i kommunen. Kommuner som har vedtatt å bosette flyktninger, får forespørsel fra IMDi og Bufetat om å ta imot konkrete personer. IMDi og Bufetat tildeler flyktninger til kommuner på bakgrunn av en helhetsvurdering hvor flere hensyn søkes ivaretatt.

Når kommunen har takket ja til å bosette en konkret person eller familie, fatter IMDi eller Bufetat vedtak om bosetting, og vedtaket sendes både flyktningen og kommunen. IMDi gir den enkelte flyktning eller familie kun ett tilbud om bosettingskommune. Vedtak om tildeling av kommune kan ikke påklages, jf. integreringsloven § 46 fjerde ledd. Vedtaket innebærer at personen blir bosatt etter avtale mellom IMDi og kommunen.

Kommuner som bosetter flyktninger, mottar særskilte tilskudd fra staten. Bosetting og integrering av flyktninger skjer i kommunene. Kommunene organiserer arbeidet med bosetting av flyktninger på ulikt vis. De to vanligste organisatoriske løsningene er at flyktningstjenesten er organisert som en egen tjeneste, eller som en

del av NAV-kontoret. Ved bosetting er det kommunen som tilbyr bolig og lovpålagte kommunale tjenester etter sektorregelverket. Det stilles ikke særskilte krav i integreringsloven om botilbud, kvalitet eller godkjenning. Kommunen bestemmer selv hvilke boliger som kan brukes, hvilken standard boligen skal ha, og hvilken leiepris som godtas ved bosetting av flyktninger. De fleste kommuner kombinerer bruk av kommunale boliger og det private utleiemarkedet.

3.3.5. Tiltak og tilpasninger i bosettingsordningen

Departementet viser til at det i punkt 8.3.2 foreslås endringer i fylkeskommunens oppgave i bosettingsprosessen. Ettersom bosettingsordningen utover dette ikke er lovregulert, vurderer departementet at det ikke er behov for regelverksendringer for å gjøre tilpasninger i lys av situasjonen.

Dagens bosettingsordning er fleksibel, og det kan på kort tid iverksettes en rekke tiltak og forenklinger som kan bidra til økt bosettingskapasitet og rask bosetting. Samtidig vil et stort antall personer som innvilges midlertidig kollektiv beskyttelse innebære en viss oppholdstid i asylmottak for mange, selv om ambisjonen er at denne skal være kortest mulig. Kommunen har vist stor vilje til å bosette et rekordhøyt antall fordrevne i denne ekstraordinære situasjonen. Mange kommuner står klare til å bosette fordrevne fra Ukraina. Samarbeidet med kommunesektoren om bosetting er godt.

Store ankomster av fordrevne krever raskere og enklere løsninger enn det som tilbys i en normalsituasjon. I en situasjon med et høyt antall ankomster og med svært mange barn vil det være uheldig dersom de blir værende i mottak lenge. I en ordinær situasjon tar anmodningsprosessen om lag fire måneder. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har derfor bedt IMDi om å forenkle prosessen for anmodning i lys av situasjonen. Oppdatert anmodning i lys av krigen i Ukraina har tatt under en måned. Anmodningsprosessen som ble gjennomført på grunn av økt bosettingsbehov som følge av krigen i Ukraina, har foregått slik: IMDi kartla bosettingskapasiteten i kommunene og ble i samråd med KS sentralt enige om hvor mange den enkelte kommune skal bli anmodet om å bosette. Anmodningen har skjedd på bakgrunn av opplysninger om kommunenes kapasitet og oppdaterte prognoser for bosettingsbehov. Det har ikke vært innhentet anbefaling fra fylkeskommunene om hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Kommunene fikk frist til 31. mars til å besvare anmodningen fra IMDi.

Videre jobber regjeringen, IMDi og andre berørte direktorater sammen med KS for å forenkle prosessen fra vedtak om oppholdstillatelse til bosetting i en kommune, inkludert forenklet innhenting av bosettingsrelevante opplysninger. Kommunene som vedtar å bosette flyktninger, vil avtale bosetting av enkeltpersoner og familier med IMDi. Kommuner som bosetter, vil motta tilskudd fra staten. Flere kommuner har meldt tilbake at de er bekymret for å bygge opp botilbud, opplæringstiltak og

tjenester som kanskje viser seg å ikke bli benyttet likevel. For å imøtekomme dette har regjeringen foreslått at kommunene skal motta en kompensasjon på 50 000 kroner per vedtaks plass kommunene blir anmodet om og har stilt til rådighet, men som ikke blir benyttet, jf. Prop. 78 S (2021–2022) *Endringer i statsbudsjettet 2022 (økonomiske tiltak som følge av krigen i Ukraina)*. For å få kompensasjonen forutsettes det at kommunene tar imot de personene de får tildelt fra IMDi, og at kommunene har startet med å bygge opp kapasiteten for disse plassene. I Prop. 78 S (2021–2022) er det også foreslått å øke bevilgningen på driftsposten til IMDi med 34,9 millioner for å øke kapasiteten for arbeid med bosetting og kartlegging.

Et ekstraordinært bosettingsbehov gjør det særlig krevende for kommunen å sørge for lovpålagte tjenester til alle som oppholder seg i kommunen, inkludert fordrevne fra Ukraina som bor privat, mottaksbeboere og bosatte i kommunen. De samlede regelverksendringene som foreslås i dette høringsnotatet – endringer i integreringsloven, opplæringsloven, barnevernloven og plan- og bygningsloven – vil bidra til å gjøre det enklere for kommunene å bosette raskere og håndtere denne ekstraordinære situasjonen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med relevante departementer, direktorater og kommunesektoren fortsetter arbeidet med å øke bosettingstempoet gjennom å identifisere flaskehalser og iverksette tiltak og ordninger for raskere overgang fra mottak til bosetting, herunder se mottak og bosetting i sammenheng. Nær dialog og kommunikasjon med statsforvalterne og kommunesektoren er nødvendig, og praksisendringer i bosettingsordningen vil bli drøftet med KS og kommunesektoren.

Det er fortsatt kort tid siden de første fordrevne kom fra Ukraina til Norge som følge av krigen. Vi vil etter hvert tilegne oss kunnskap om personene som kommer, og dette vil kunne danne grunnlag for tilpasninger i arbeidet og informasjonen ut mot kommunene for å støtte deres bosettingsarbeid.

3.4. Integrering

Etter gjeldende rett har personer mellom 18 og 55 år som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter bosetting. Dagens introduksjonsprogram er fleksibelt både med tanke på varighet og innhold. Det er kommunen som utformer programmet og setter et sluttmaal for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet. Varigheten er mellom tre måneder og tre år, avhengig av deltakerens utdanningsnivå. Minstekravene til programmets innhold er etter gjeldende rett opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kurs i livsmestring, arbeids- eller utdanningsrettede aktiviteter og eventuelt kurs i foreldreveiledning. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap inngår i introduksjonsprogrammet, men er regulert som en egen ordning som personer mellom 18 og 67 år har rett og plikt til å delta i.

Med den nye integreringsloven har regelverket på integreringsfeltet blitt mer fleksibelt. For eksempel er varigheten til introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap fleksibel. Det er likevel nødvendig med noen tilpasninger i situasjonen vi nå står i. Store ankomster av fordrevne krever raskere og enklere løsninger enn det som tilbys i en normalsituasjon. Basert på generell informasjon om utdanningsnivået i Ukraina er det grunn til å tro at mange av dem som kommer, vil ha utdanning på videregående nivå fra før. De som har mulighet, bør komme raskt ut i ordinært arbeid og aktivitet. Behov for endringer i integreringsloven behandles i punkt 8 nedenfor.

4. Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

4.1. Innledning

Grunnloven og folkeretten utgjør rettslige skranker for lovendringene som drøftes i høringsnotatet for å håndtere ankomsten av et høyt antall fordrevne fra Ukraina. Dette gjelder særlig lovendringer som berører retten til velferdsytelser. Forholdet mellom forslagene og disse overordnede rettslige rammene vil bli vurdert nærmere i tilknytning til de enkelte forslagene. I dette kapitlet vil det gis en overordnet oversikt over sentrale bestemmelser i Grunnloven og menneskerettskonvensjonene av betydning for forslagene i høringsnotatet.

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.

4.2. Grunnloven

Grunnlovens rettighetsvern ble utvidet i 2014 ved innføringen av et nytt kapittel E om menneskerettigheter. Grunnloven gir ingen regulering av asyl eller innvandring til riket, og gir heller ikke utlendinger krav på bestemte former for opphold i Norge. Forbudet mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i Grunnloven § 93 andre ledd innebærer imidlertid et absolutt forbud mot å returnere personer til et land der de står i en reell risiko for å bli utsatt for slik behandling. Bestemmelsen har sine internasjonale forbilder i EMK artikkel 2 og SP artikkel 7. Det vises til den nærmere beskrivelsen av prinsippet om «non-refoulement» i punkt 4.4 nedenfor.

En rekke av de øvrige bestemmelsene i Grunnloven kapittel E vil også representere skranker på utlendingsrettens område fordi rettighetene i utgangspunktet gjelder alle – også utlendinger – som oppholder seg i Norge. Dette

vil i første rekke dreie seg om følgende bestemmelser: Legalitetsprinsippet (§ 113), diskrimineringsforbudet (§ 98), retten til en rettferdig rettergang (§ 95 første ledd), forbudet mot tilbakevirkende lover (§ 97), retten til privat- og familieliv (§ 102), barns særskilte rettigheter (§ 104), bevegelsesfriheten (§ 106) og retten til utdanning (§ 109).

Rettighetsbestemmelsene i Grunnloven skal tolkes i lys av de internasjonale forbildene, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57.

4.3. FNs flyktningkonvensjon

Flyktningkonvensjonen av 1951 med tilleggsprotokoll fra 1967 (som opphevet konvensjonens tidsmessige og geografiske avgrensning) er det sentrale internasjonale avtaleverket om anerkjennelse av flyktninger.

Flyktningkonvensjonen definerer hvem som kan regnes som flyktninger. Det følger forutsetningsvis av konvensjonen at alle har rett til å søke beskyttelse i et annet land, og konvensjonen slår fast prinsippet om at flyktninger ikke kan returneres til et land der de risikerer forfølgelse, jf. konvensjonen artikkel 33. Se nærmere om prinsippet om non-refoulement under punkt 4.4 nedenfor.

Bestemmelser om midlertidig kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon bygger på en forutsetning om at behandlingen av individuelle søknader om asyl stilles i bero i perioden med midlertidig kollektiv beskyttelse. Slike ordninger står derfor i et visst spenningsforhold til retten til å få behandlet en søknad om asyl. Det er imidlertid lagt til grunn at ordninger om midlertidig beskyttelse er i samsvar med flyktningkonvensjonen. I forarbeidene til utlendingsloven i Ot.prp.nr. 75 (2006–2007) punkt 5.10.4 ble det blant annet vist til at UNHCR har gitt sin aksept til bruk av slike ordninger i massefluktsituasjoner. I proposisjonen punkt 5.10.3 er det sitert følgende fra UNHCRs uttalelse i forbindelse med vedtakelsen av EUs rådsdirektiv om midlertidig beskyttelse i 2001, gjengitt i høykommissærens høringsuttalelse til forslaget om ny utlendingslov:

«UNHCR has stressed the fundamental importance of the provisions of the 1951 Refugee Convention and the 1967 Protocol, and the exceptional character of the use of the device of temporary protection. While accepting that the suspension of status determination procedures may be necessary in situations of mass influx, EXCOM has affirmed that the implementation of temporary protection must not diminish the protection afforded to refugees under the above instruments (see Conclusion No. 74, paragraph (t)...)»

Videre inneholder konvensjonen bestemmelser om noen av rettighetene flyktninger har etter at de har fått opphold i et land. Disse overlapper i stor grad med rettighetene som følger av andre menneskerettskonvensjoner, og inkluderer blant annet retten til arbeid, retten til utdanning og tilgang til rettssystemet.

Under en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse tas det ikke stilling til om den enkelte søker fyller vilkårene for beskyttelse etter konvensjonen.

4.4. Den europeiske menneskerettskonvensjon

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) inneholder flere bestemmelser av betydning for forslagene i høringsnotatet.

Det rettslige innholdet i EMKs forpliktelser er fastlagt gjennom en omfattende praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). EMD avsier folkerettslig bindende dommer i saker staten selv er part i, jf. EMK artikkel 46. For de rettighetene som følger av EMK, innebærer dette at konvensjonen står i en særstilling sammenliknet med de øvrige menneskerettskonvensjonene Norge er bundet av.

EMK artikkel 3 inneholder et absolutt forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Bestemmelsen innebærer også et forbud mot å utlevere, utvise eller på andre måter returnere en person til et land der personen vil stå i en reell risiko for å bli utsatt for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dette omtales ofte som prinsippet om «non-refoulement». Returforbudet gjelder tilsvarende ved retur til en stat der personen risikerer å bli videresendt til en tredjestat der vedkommende løper en reell risiko for slik behandling. Returforbudet er absolutt, og gjelder også i tilfeller der personen anses å utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet. Prinsippet om non-refoulement følger også av Grunnloven § 93, SP artikkel 7 og flyktningskonvensjonen artikkel 33 nr. 1. Personer som er fordrevet fra Ukraina etter Russlands invasjon 24. februar 2022, kan få midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge, jf. utlendingsloven § 34 og utlendingsforskriften § 7-5 a (se nærmere punkt 6.2 nedenfor). Dette innebærer at det ikke vil bli foretatt noen individuell vurdering av beskyttelsesbehovet, og at alle som omfattes av ordningen er vernet mot retur så lenge ordningen består. Som vist til i punkt 2.1, har Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda suspendert utreiseplikten til Ukraina inntil videre. Dette innebærer at ingen risikerer å bli returnert til Ukraina slik situasjonen er nå, heller ikke personer som oppholder seg i Norge uten oppholdstillatelse.

EMK inneholder videre en rekke bestemmelser som kan få betydning for rettighetene under oppholdet i Norge. Dette gjelder blant annet artikkel 6 om retten til en rettferdig rettergang, artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv, artikkel 9 om tanke-, samvittighets- og religionsfrihet, artikkel 10 om ytringsfrihet, artikkel 11 om forsamlings- og foreningsfrihet og første tilleggsprotokoll artikkel 2 om retten til utdanning.

EMK artikkel 14 inneholder et forbud mot diskriminering ved utøvelsen av rettighetene og frihetene etter konvensjonen. Bestemmelsen er et såkalt «aksessorisk» diskrimineringsforbud, som bare beskytter diskriminering innenfor anvendelsesområdet til de øvrige rettighetene i EMK. Det er imidlertid ikke et vilkår at det konstateres brudd på rettighetsbestemmelsen for at diskrimineringsforbudet skal komme til anvendelse. EMK tilleggsprotokoll 12

artikkel 1 inneholder et generelt og selvstendig diskrimineringsforbud, men denne tilleggsprotokollen er ikke ratifisert av Norge. Selvstendige diskrimineringsforbud følger imidlertid også av Grunnloven § 98 og SP artikkel 26, se punkt 4.8 nedenfor.

4.5. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) inneholder mange av de samme rettighetene som EMK, herunder forbudet mot tortur og grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (artikkel 7), retten til bevegelsesfrihet (artikkel 12), tilgang til domstolene og retten til en rettferdig rettergang (artikkel 14), retten til privat- og familieliv (artikkel 17), religionsfrihet (artikkel 18), ytringsfrihet (artikkel 19), forsamlingsfrihet (artikkel 21) og foreningsfrihet (artikkel 22).

SP artikkel 26 inneholder i tillegg et generelt og selvstendig forbud mot diskriminering. Dette behandles nærmere under punkt 4.8 nedenfor.

4.6. FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) er ved siden av SP den andre av FNs to generelle menneskerettskonvensjoner. ØSK oppstiller krav til grunnleggende økonomiske og sosiale rettigheter til alle innenfor statens jurisdiksjon. Konvensjonen inneholder blant annet bestemmelser om retten til arbeid (artikkel 6) og til rettferdige og gode arbeidsvilkår (artikkel 7), retten til sosial trygghet (artikkel 9), retten til en tilfredsstillende levestandard (artikkel 11), retten til helse (artikkel 12) og retten til utdanning (artikkel 13).

ØSK artikkel 2 nr. 2 forbyr diskriminering i utøvelsen av konvensjonsrettighetene, se nærmere punkt 4.8 nedenfor.

4.7. FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon inneholder både sivile og politiske rettigheter, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Mange av konvensjonsbestemmelsene gjenfinnes også i de alminnelige menneskerettskonvensjonene SP og ØSK, men ved at de er tatt inn i barnekonvensjonen, tydeliggjøres det at de også gjelder for barn. I tillegg inneholder konvensjonen regler som skal ivareta barns særlige behov.

Barnekonvensjonen har også fire generelle prinsipper som handler om ikke-diskriminering, barnets beste, barnets rett til liv og utvikling, og barnets rett til å bli hørt. Disse prinsippene får betydning for tolkningen av andre bestemmelser i konvensjonen.

FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 3 nr. 1 fastslår at prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.

Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Det innebærer en rettslig plikt til å tillegge barnets beste den nødvendige vekt, både ved gjennomføringen av andre rettigheter og ved skjønnsutøvelsen for lovbestemmelser som berører barn.

Prinsippet om ikke-diskriminering følger av konvensjonen artikkel 2 nr. 1, og omtales i punkt 4.8 nedenfor.

4.8. Nærmere om 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. Formålet med et generelt forbud fremfor å liste opp spesifikke diskrimineringsgrunnlag er å sikre at all diskriminering som åpenbart er usaklig og har sammenheng med vesentlige forhold ved en person, omfattes, jf. Innst. 186 S (2013–2014) kapittel 2.1.6 side 25. Når det gjelder den generelle forståelsen av bestemmelsen for øvrig, viser vi til redegjørelsen i Prop. 81 L (2016-2017) punkt 4.3.

Et generelt og selvstendig diskrimineringsvern følger også av SP artikkel 26:

«Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.»

Diskrimineringsbestemmelsene i EMK, ØSK og barnekonvensjonen er som nevnt foran begrenset til å gjelde diskriminering innenfor konvensjonsrettighetenes anvendelsesområde. Dersom dette vilkåret er oppfylt, vil vernet langt på vei svare til vernet etter de selvstendige diskrimineringsbestemmelsene i Grunnloven § 98 og SP artikkel 26. Mange av forslagene i dette høringsnotatet gjelder rettigheter som faller inn under ØSK, og ØSK artikkel 2 nr. 2 vil derfor komme til anvendelse. Bestemmelsen lyder:

«Konvensjonspartene forplikter seg til å garantere at de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen, blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.»

EMK artikkel 14 har følgende ordlyd:

«Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.»

For forslagene som berører barn og rettigheter vernet etter barnekonvensjonen, vil diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 trolig gi det sterkeste vernet, jf. Lovavdelingens uttalelse 17. juli 2017 (JDLOV-2015-4068) avsnitt 3.21. Bestemmelsen i artikkel 2 nr. 1 lyder som følger:

«De stater som er part i denne konvensjon, skal respektere og sikre de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling.»

Det nevnes også at FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) også innebærer et forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

Det vil kunne 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 altså både direkte diskriminering, hvor personer eksplisitt forskjellsbehandles, og indirekte diskriminering, hvor reguleringen er nøytralt formulert, men har en virkning som innebærer reell forskjellsbehandling.

Regelverksendringene som drøftes i 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 relevant, 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. Dette 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.

5. Andre lands rett

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

EUs direktiv om midlertidig beskyttelse fra 2001 (2001/55/EF) regulerer minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfeller av masseflukt av fordrevne personer. Ordningen har inntil nå ikke vært tatt i bruk. 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 rett til informasjon og tilgang til arbeid, innkvartering/bolig, sosialhjelp/livsopphold, medisinsk hjelp, utdanning til mindreårige og mulighet til familiegjengenforening i enkelte tilfeller. Videre fastslås retten til å søke asyl og regler om eksklusjon. Ettersom direktivet angir minimumsstandarder, kan den nasjonale implementeringen i medlemslandene variere noe.

Rådet vedtok formelt å aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse 4. mars 2022, og det innebærer at en nærmere angitt personkrets har rett til midlertidig beskyttelse i deltakende EU-land (ikke Danmark), i første omgang frem til 4. mars 2023. Ordningen opphører når den maksimale varigheten er nådd, eller når som helst ved ny beslutning fra Rådet. Rådsbeslutningen introduserer *øyeblikkelig* midlertidig beskyttelse eller adekvat beskyttelse til den personkrets som omfattes, hvilket betyr at det ikke er noen søknadsprosess. Midlertidig beskyttelse gis til personer som kan bevise at de oppfyller kriteriene. Nasjonale myndigheter kan imidlertid bestemme at den enkelte må registrere seg for oppfyllelse av enkelte

rettigheter. Nasjonale myndigheter skal også utstede dokumentasjon på at vedkommende har oppholdstillatelse. EU har også besluttet at det skal gjelde fri bevegelighet innad i EU for personer som omfattes av ordningen og samtidig har biometrisk pass.

5.2. Sverige

Sverige er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse, jf. punkt 5.1 over, og direktivet er i hovedsak gjennomført i den svenske utlendingsloven kapittel 21. Ved ankomst til Sverige skal de fordrevne identifisere seg, registrere seg, bli fotografert og avgi fingeravtrykk. I normale tilfeller er dette tilstrekkelig for å få oppholds- og arbeidstillatelse etter direktivet. Den midlertidige tillatelsen har varighet til 3. mars 2023 og kan forlenges i totalt 3 år på visse vilkår.

5.3. Danmark

Danmark vedtok en egen *lov om midlertidig oppholdstillatelse til personer som er fordrevet fra Ukraina* 16. mars 2022 (ikrafttredelse 17. mars samme år). Loven sikrer midlertidig oppholdsgrunnlag til en nærmere bestemt personkrets og deres familiemedlemmer. Tillatelsen gis for inntil to år med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. Personer med statsborgerskap i et annet land enn Ukraina eller personer som allerede har oppholdstillatelse i et annet land enn Ukraina (herunder midlertidig beskyttelse i henhold til EU-direktivet om midlertidig beskyttelse), kan avvises. Personer som faller inn under ordningen, har blant annet tilgang til utdanning, helseytelser og arbeidsmarkedet.

6. Utlendingsloven

6.1. Oversikt og bakgrunn

Utlendingslovens kapittel 4 har regler om beskyttelse. Av § 28 fremgår det at en utlending som er i riket eller på norsk grense, kan søke beskyttelse (asyl) dersom utlendingen er forfulgt eller frykter forfølgelse eller umenneskelig behandling i sitt hjemland. Dersom utlendingsmyndighetene etter en *individuell vurdering* finner at søkeren har et beskyttelsesbehov, skal utlendingen anerkjennes som flyktning. Dersom det foreligger en massefluktsituasjon, kan en søknad om beskyttelse i stedet behandles etter en forenklet prosedyre som er regulert i utlendingsloven § 34. Etter denne bestemmelsen kan det gis midlertidig kollektiv beskyttelse etter en *gruppevurdering*. Bakgrunnen for de særlige reglene om forenklet asylsaksbehandling i utlendingsloven § 34 er behovet for effektivitet i en situasjon hvor det kommer svært mange asylsøkere på kort tid, og hvor beskyttelsesbehovet antas å være midlertidig.

Som følge av den foreliggende situasjonen med masseflukt fra Ukraina, iverksatte regjeringen 11. mars 2022 en ordning som innebærer at det nå kan gis midlertidig

kollektiv beskyttelse til en nærmere avgrenset gruppe fordrevne fra Ukraina, se utlendingsforskriften § 7-5 a, jf. utlendingsloven § 34. Også andre som har flyktet fra Ukraina, men som *ikke* omfattes av personkretsen i utlendingsforskriften § 7-5 a, kan fremme søknad om beskyttelse. Deres søknader vil imidlertid bli underlagt en ordinær og individuell (og mer tidkrevende) asylsaksbehandling etter utlendingsloven § 28.

Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse har ikke vært benyttet i Norge siden krigen på Balkan på slutten av 1990-tallet. Iverksetting av en slik ordning for personer som er fordrevet fra Ukraina – en gruppe som etter hvert kan omfatte svært mange – har gitt nye behov for avklaringer knyttet til forståelsen av utlendingsloven § 34, blant annet når det gjelder hva slags status og hvilke rettigheter og plikter som gjelder for personer som omfattes av ordningen. Nedenfor beskrives ordningen og noen sentrale begreper nærmere.

6.2. Gjeldende rett

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 masseflyktsituasjon. Ordningen er særlig relevant i tilfeller der behovet for beskyttelse er midlertidig, og det forutsettes 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 per nå 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. Til sist omfattes tredjelandsborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer til de nevnte gruppene.

Ordningen er 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 § 34, eller individuelt etter § 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. Siden formålet med § 34 er å effektivisere saksbehandling, er det naturlig at berostillelsen av søknaden skjer *fra det tidspunktet det besluttes at den skal vurderes etter § 34*. En søknad etter § 28 kan stilles i bero i inntil tre år fra det tidspunkt utlendingen første gang fikk tillatelse etter § 34.

Når adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse er bortfalt, eller det er gått tre år siden utlendingen første gang fikk tillatelse etter 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, såfremt 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 om 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 denne 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.

Begrepsavklaring

Som nevnt er utlendingsloven § 34 i likhet med utlendingsloven § 28 plassert i lovens kapittel 4 om *beskyttelse*. Utlendinger som kommer til Norge i en masseflyktsituasjon, søker om beskyttelse i Norge på samme måte som andre, «ordinære» asylsøkere. Det er utlendingsmyndighetene som vurderer om søknader

om beskyttelse skal vurderes individuelt etter § 28, eller kollektivt (en gruppevurdering) etter § 34.

En utlending som vurderes etter § 34, anses som «*asylsøker*» etter utlendingsloven i perioden fra vedkommende registrerer sin søknad om beskyttelse hos politiet, og frem til utlendingsmyndighetene har fattet vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse. På samme måte anses en utlending som vurderes etter § 28 som «*asylsøker*» i perioden fra vedkommende registrerer sin søknad om beskyttelse hos politiet, og frem til utlendingsmyndighetene har fattet vedtak om asyl etter § 28.

Deretter, og så lenge vedkommende har en oppholdstillatelse i medhold av § 34 (eller § 28), er vedkommende ikke å anse som «*asylsøker*» i utlendingslovens forstand. Søknaden om beskyttelse er da tatt stilling til.

En utlending som får en tillatelse etter § 34, er heller ikke å anse som «*flyktning*» etter utlendingsloven. Utlendingens status etter vedtak vil være «*utlending med midlertidig kollektiv beskyttelse*» eller «*utlending med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34*». Utlendinger som får midlertidig kollektiv beskyttelse, gis slik tillatelse etter en gruppevurdering. Dette skiller dem fra utlendinger med flyktningstatus – noe som forutsetter at det er gjort en individuell vurdering av vedkommendes beskyttelsesbehov etter § 28.

Med mindre det foreligger holdepunkter for en annen fortolkning av begrepene «*asylsøker*» eller «*flyktning*» i sektorlovgivningen, må det legges til grunn at en utlending som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 som utgangspunkt *ikke* omfattes av bestemmelser som retter seg mot utlendinger med status som «*asylsøker*» eller «*flyktning*».

Forholdet til andre bestemmelser i utlendingsloven

Selv om utlendinger som vurderes for beskyttelse etter utlendingsloven § 34, også anses som «*asylsøkere*» inntil de har fått vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse, vil det etter utlendingsloven også i søknadsfasen kunne gjelde ulike regler for utlendinger som vurderes etter henholdsvis § 28 og § 34. Når utlendingsmyndighetene finner at en søknad om beskyttelse kan vurderes etter § 34, sluses saken inn i et eget spor. Søknad om oppholdstillatelse etter § 28 vil da ikke vurderes parallelt, men stilles i bero. Så lenge søknaden etter § 28 er stilt i bero, utløses heller ikke rettigheter eller plikter som er forbeholdt søkere etter § 28, eller særlige prosessuelle regler som gjelder for søknader etter § 28. Dette følger som en konsekvens av at saken behandles etter reglene om midlertidig kollektiv beskyttelse. Enkelte saksbehandlingsregler forutsetter at det skal foretas en individuell behandling av søknaden, slik som for eksempel gjennomføring av asylintervju. Dette vil da utgå. Dersom det i saksgangen viser seg at utlendingen likevel ikke er omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, eller ordningen bortfaller (og utlendingen ønsker at søknaden skal vurderes individuelt

etter § 28), behandles asylsøknaden etter § 28, og rettigheter og plikter mv. knyttet til § 28 gjeninntre.

Utlendingsloven benytter ulike formuleringer når det gjelder utlendinger som har søkt beskyttelse. Noen steder vises det uttrykkelig kun til utlendinger som har søkt eller fått beskyttelse etter utlendingsloven § 28. Dette er for eksempel tilfellet i § 92 om rett til fritt rettsråd for asylsøkere. Andre bestemmelser viser både til § 28 og § 34. Dette gjelder blant annet § 37 om opphør og tilbakekall. Det finnes også bestemmelser som viser generelt til «personer som har søkt om beskyttelse», som utlendingsloven § 95 om innkvartering.

Det følger av lovens system at bestemmelser som kun viser til søkere/søknad om beskyttelse etter § 28 i utgangspunktet ikke skal gis anvendelse for søkere/søknader som vurderes etter § 34. Bestemmelser i utlendingsloven som viser til både § 28 og § 34, eller hvor det helt generelt vises til søkere/søknader om «beskyttelse», gis på sin side anvendelse også i saker om midlertidig kollektiv beskyttelse etter § 34. Formuleringen «utlending som omfattes av lovens § 28» i lovens § 108 fjerde ledd bokstav b må etter departementets vurdering forstås slik at den sikter til personer som trenger beskyttelse, og vil også omfatte utlendinger som gis midlertidig kollektiv beskyttelse etter § 34.

6.3. Departementets vurderinger

6.3.1. Innledning

Nedenfor foretas en gjennomgang av hvordan begrepsavklaringene knyttet til utlendingsloven § 34 ovenfor slår ut for noen sentrale bestemmelser. Departementet mener at det i utgangspunktet ikke er behov for å presisere dette nærmere i loven. Et alternativ er at det i utlendingsloven § 34 inntas en uttrykkelig henvisning til enkeltbestemmelser i utlendingsloven som ikke skal komme til anvendelse fordi de kun viser til utlendingsloven § 28. Etter departementets syn kan imidlertid en slik henvisning skape uheldige motsetningsslutninger i tolkningen av andre bestemmelser som det eventuelt *ikke* gjøres uttrykkelig unntak for i § 34, men som likevel ikke skal gjelde i saker som vurderes etter bestemmelsen.

6.3.2. Utlendingsloven § 31

Det følger av utlendingsloven § 31 at «retten til anerkjennelse som flyktning etter § 28 første ledd» ikke foreligger dersom utlendingen kan utelukkes fra flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen artikkel 1D eller E, eller dersom det er alvorlig grunn til å anta at utlendingen har gjort seg skyldig i nærmere angitte alvorlige forbrytelser.

Utlendingsloven § 31 viser kun til lovens § 28. Bestemmelsen kommer derfor ikke til anvendelse der en søknad etter § 28 er stilt i bero og søknaden om beskyttelse vurderes etter § 34.

Etter departementets vurdering er det heller ikke ønskelig å gjøre endringer slik at § 31 blir direkte gjeldende i en massefluktsituasjon.

Midlertidig kollektiv beskyttelse er ikke en rettighet for den enkelte utlending, selv om vedkommende i utgangspunktet er omfattet av en gitt personkrets, jf. utlendingsloven § 34 andre ledd første punktum som slår fast at en utlending som omfattes av en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse etter søknad *kan* få midlertidig oppholdstillatelse på grunnlag av en gruppevurdering. Etter departementets syn bør utlendinger som har begått handlinger som gjør at det ville vært aktuelt å utelukke vedkommende fra flyktningstatus etter § 28, også kunne utelukkes fra en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse – *dersom det er klare indikasjoner på det*. Saken vil da overføres til det ordinære asylsporet etter § 28, og § 31 vil på vanlig måte komme til anvendelse. Det vises til kgl. res. 11. mars 2022 der det ble besluttet å innføre en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina, og hvor følgende fremgår i punkt 3:

«Midlertidig kollektiv beskyttelse er ikke en rettighet for den enkelte søker, selv om søkeren i utgangspunktet er omfattet av ordningens personkrets. Dersom det er indikasjoner på at søkeren har begått handlinger som gjør at det er aktuelt å utelukke vedkommende fra flyktningstatus eller saken berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, vil utlendingsmyndighetene etter en individuell vurdering fortsatt kunne avslå søknaden.»

I en massefluktsituasjon er det vanskelig å se for seg hvordan vilkårene i § 31 kan vurderes fullt ut, da det ikke gjøres individuelle vurderinger etter § 34. Adgangen til å utelukke noen fra midlertidig kollektiv beskyttelse på dette grunnlag ivaretas bedre gjennom hvordan den enkelte ordning innrettes, da kriterier for når en sak skal underlegges individuell behandling (og vilkårene i § 31 fullt ut skal vurderes), kan tilpasses massefluktsituasjonen.

6.3.3. Utlendingsloven § 32

Det fremgår av utlendingsloven § 32 at «en søknad om oppholdstillatelse etter § 28» kan nektes realitetsbehandlet når søkeren; allerede har fått beskyttelse i et annet land (bokstav a), kan henvises til et annet Dublinland (bokstav b), kan henvises til en annen nordisk stat etter reglene i Den nordiske passkontrolloverenskomsten (bokstav c) eller har reist til Norge etter å ha oppholdt seg i en annen stat/område hvor han ikke var forfulgt (bokstav d). Formålet med bestemmelsen er å unngå at norske myndigheter realitetsbehandler en søknad om beskyttelse som allerede har vært behandlet, eller skal behandles, av en annen stat.

Utlendingsloven § 32 viser kun til oppholdstillatelse etter § 28. Dette forstås slik at bestemmelsen som et utgangspunkt *ikke* kommer til anvendelse, da søknaden

om oppholdstillatelse etter § 28 uansett ikke tas til realitetsbehandling, men stilles i bero.

Departementet har vurdert hvorvidt det er behov for å gjøre endringer i § 32, slik at bestemmelsen likevel skal komme til anvendelse også overfor utlendinger som omfattes av en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Etter departementets syn taler effektivitetshensyn for at § 32 *ikke* bør gjelde i tilfeller hvor det foreligger en massefluktsituasjon. Selv om en vurdering etter § 32 er mindre omfattende enn en vurdering etter § 28, innebærer § 32 at det gjøres vurderinger av om søknaden skal avvises på bakgrunn av de vilkår som fremkommer av bestemmelsen. Det er etter departementets syn avgjørende at prosedyrene i forbindelse med vurderinger etter § 34 er så raske som mulig. (Det vil fortsatt opptas og lagres biometrisk personinformasjon på vanlig måte i henhold til utlendingsloven § 100, jf. utlendingsforskriften § 18-1 og § 18-2.)

Avgrensningen mot anvendelse av utlendingsloven § 32 vil kunne innebære at personer som har fått midlertidig beskyttelse i et annet land – herunder et EU-land – reiser videre til Norge og får midlertidig kollektiv beskyttelse også her. Avgrensningen er imidlertid *ikke* til hinder for at ordningen om midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina i utlendingsforskriften § 7-5 a justeres dersom situasjonen tilsier det, blant annet ved at personkretsen som omfattes innsnevres. For eksempel kan ordningen avgrenses mot personer som allerede har fått beskyttelse i et annet land, hvis det viser seg at mange av dem som kommer til Norge allerede har fått slik tillatelse. Saken vil da underlegges individuell asylsaksbehandling, og § 32 vil på vanlig måte komme til anvendelse. Behovet for justeringer i personkretsen som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. utlendingsforskriften § 7-5 a, vurderes fortløpende, men er ikke tema for høringsnotatet her.

For øvrig vises det til EUs rådsbeslutning 2022/0069 av 4. mars 2022. Her fremgår det at medlemsstatene er enige om ikke å returnere personer tilbake til det landet hvor de først fikk midlertidig beskyttelse. Det fremgår videre av direktiv 2001/55/EF at Dublin-regelverket først kommer til anvendelse der det foreligger en søknad om internasjonal beskyttelse *fra en person som har fått midlertidig beskyttelse etter direktivet*. Eventuelle endringer i EU på dette området, herunder i registreringskrav eller tilbaketakelseskrav, vil imidlertid være relevante å se hen til i vurderingen av om det skal gjøres endringer i personkretsen i utlendingsforskriften § 7-5 a.

6.3.4. Utlendingsloven § 92

Etter utlendingsloven § 92 andre ledd har en utlending «som søker oppholdstillatelse etter § 28» rett til fritt rettsråd uten behovsprøving (advokatbistand) ved negativt vedtak fattet av UDI. Enslige mindreårige asylsøkere gis fritt rettsråd uten behovsprøving også i søknadsfasen.

Bestemmelsen viser ikke til utlendingsloven § 34, og den kommer derfor ikke til anvendelse der en søknad etter § 28 er berostilt og søknaden vurderes etter § 34.

Etter departementets vurdering er det ikke ønskelig å gjøre endringer i § 92 og gi rett til fritt rettsråd uten behovsprøving også for de som får sin søknad om beskyttelse vurdert etter § 34. Ved en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse vil de aller fleste søknader som vurderes for ordningen bli innvilget, og det er derfor ikke et særlig behov for juridisk veiledning verken for enslige mindreårige eller andre asylsøkere.

En ordning med oppnevning av advokat til enslige mindreårige asylsøkere i en massefluktsituasjon vil for øvrig kunne bli en flaskehals til hinder for effektiv sakshåndtering og raske vedtak. Når vedtakene kommer raskt etter søknad, vil dessuten advokatens forberedende oppgaver i disse sakene i stor grad bortfalle. Ved et eventuelt avslag kan søkeren velge å påklage vedtaket (uten at det gis fritt rettsråd), eller søkeren kan be om å få en individuell asylvurdering etter utlendingsloven § 28. Dersom søknaden undergis en individuell vurdering, vil de ordinære bestemmelsene om fritt rettsråd i § 92 komme til anvendelse.

6.3.5. Utlendingsloven kapittel 11 A

Etter utlendingsloven kapittel 11 A skal enslige mindreårige asylsøkere få oppnevnt en representant som skal ivareta den mindreåriges interesser i asylsaken, samt utføre oppgaver som tilkommer en verge i henhold til vergemålsloven. Representanten har samtykkekompetanse på vegne av den enslige mindreårige i foreldrenes sted og skal blant annet treffe avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvaret.

Etter utlendingsloven § 98 a gis bestemmelsene i lovens kapittel 11 A anvendelse for personer under 18 år som søker om beskyttelse i Norge uten foreldre eller andre som har foreldreansvaret. Den generelle henvisningen til «personer under 18 år (mindreårige) som søker om beskyttelse» innebærer at lovens kapittel 11 A også kommer til anvendelse der søknaden vurderes etter § 34.

Etter departementets syn er det ikke ønskelig å lage en unntaksbestemmelse her for enslige mindreårige asylsøkere som vurderes for midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Representantens oppgaver er viktige for den mindreårige, uavhengig av om beskyttelsesbehovet vurderes individuelt eller etter en gruppevurdering. Ordningen med representant er for øvrig særlig viktig for mindreårige som etter § 34 gis en tillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter utlendingsloven § 98 g første ledd bokstav b opphører representantens oppdrag først når den mindreårige har fått *en tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse*. For mindreårige som gis midlertidig kollektiv beskyttelse, kan derfor representantoppdraget vare i inntil 3 år og kommer til erstatning for oppnevning av verge etter vergemålsloven.

Ordningen antas ikke å være til hinder for en effektiv behandling og raskt vedtak etter § 34.

7. Enkelte regler som berører mange sektorer

7.1. Krav om vandelskontroll og politiattest

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. Departementene har vurdert om regler om vandelskontroll og fremleggelse av politiattest i sektorlovgivningen kan være til hinder for at personer med midlertidig beskyttelse kan inneha stillinger, funksjoner eller oppgaver som forutsetter denne formen for kontroll.

Når det i lov eller forskrift stilles krav om fremleggelse av politiattest, innebærer det et krav om norsk politiattest, jf. politiregisterloven § 36 og politiregisterforskriften § 28-2. Utstedelse av norsk politiattest er ikke avhengig av at vedkommende har oppholdt seg i Norge i et nærmere bestemt tidsrom. Også nyankomne til landet vil kunne få utstedt politiattest ved behov. Krav om fremleggelse av politiattest for denne gruppen vil imidlertid ikke gi noen reell kontroll med om personen er egnet til stillingen mv., fordi norsk politi kun helt unntaksvis vil ha noe registrert på nyankomne.

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. Det gjelder imidlertid ikke botidskrav i noen av de bestemmelsene som er mest relevant for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Politiattester utstedes sentralt av politiattestkontoret i Vardø, som gjennomsnittlig utsteder ca. 450.000 attester hvert år. Kontoret har god kapasitet og kort saksbehandlingstid, i snitt tre til fire dager når søknaden inneholder nødvendig dokumentasjon. Politidirektoratet har bedt om at søknader fra personer som skal jobbe i asylmottak, samt frivillige som skal arbeide med fordrevne, skal prioriteres. En eventuell pågang av søknader om attest fra personer med midlertidig kollektiv beskyttelse antas ikke å ville medføre uhåndterlige kapasitetsutfordringer eller lang saksbehandlingstid.

På denne bakgrunn er det ikke vurdert å være behov for regelverksendringer på dette punkt.

7.2. Tolk

Lov 11. juni 2021 nr. 79 om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) trådte i kraft 1. januar 2022. Loven skal bidra til å sikre rettssikkerhet

og forsvarlig hjelp og tjeneste for personer som ikke kan kommunisere forsvarlig med offentlige organer uten tolk, jf. § 1 første ledd. Loven skal også bidra til å sikre at tolker holder en faglig forsvarlig standard.

Tolkeloven regulerer krav for både offentlige organer og for tolker. Slike krav kan utfordres i en situasjon med høye ankomster og press på offentlige tjenester.

Behovet for tolker med kompetanse i ukrainsk er stort, og vil øke i takt med ankomsten av flere fordrevne fra Ukraina. Selv om det er lagt til rette for særskilt rask kvalifisering av nye tolker på ukrainsk, blant annet i samarbeid med OsloMet, er det foreløpig få kvalifiserte tolker på ukrainsk som er oppført i Nasjonalt tolkeregister. Departementet har vurdert om det er behov for tilpasninger i eller unntak fra bestemmelser i tolkeloven for å avhjelpe situasjonen.

Blant bestemmelsene i tolkeloven er det fastsatt et krav om å bruke kvalifisert tolk i § 7. Kravet skal bidra til å øke kvaliteten på tolkeoppdrag i offentlig sektor. Det følger av § 7 andre ledd at kravet om å bruke kvalifisert tolk kan fravikes når det ikke er forsvarlig å vente til en kvalifisert tolk er tilgjengelig, når det er nødvendig i nødssituasjoner, eller når andre sterke grunner tilsier det. Det følger av særmerknadene til loven at unntaket om «andre sterke grunner» kan komme til anvendelse ved svært høye flyktningankomster fra en språkgruppe, som skaper press på de kvalifiserte tolkene. Uansett er det frem til 31. desember 2026 dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk, fordi det ved innføringen av tolkeloven ikke fantes et tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker til at kravet kunne oppfylles fullt ut. Det er dermed adgang til å bruke ukvalifiserte tolker, også i situasjoner der tolkeloven § 7 angir et krav om å bruke kvalifisert tolk.

Tolkeloven § 10 regulerer et krav om å legge frem uttømmende og utvidet politiattest for å kunne utføre oppdrag som tolk for blant annet politiet og utlendingsforvaltningen. Dersom en tolk har anmerkning på politiattest, skal oppdragsgiver vurdere om det straffbare forholdet har betydning for tolkens egnethet.

Kravet om å legge frem politiattest kan fravikes når situasjonen som begrunner tolkeoppdraget ikke tillater det, eller når andre sterke grunner tilsier det, jf. § 10 andre ledd. I Prop. 156 L (2020–2021) punkt 5.5.4.3 fremgår det at krise- og beredskapssituasjoner er et eksempel på når kravet om politiattest kan fravikes.

Det følger av tolkeloven § 16 at en tolk ikke skal påta seg oppdrag hvis tolken er inhabil. Tolken er inhabil når det foreligger forhold som nevnt i forvaltningsloven § 6 første eller andre ledd. Dette inkluderer blant annet hvis vedkommende selv er part i saken, er i slekt med eller gift med en part og ulike forretningsforhold, samt hvis det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskheten.

Bakgrunnen for habilitetskravet er at tolkens bidrag i en sak kan ha vesentlig betydning for utfallet og at utførelsen av tolkeoppdraget ikke skal påvirkes av tolkens relasjon til partene. Tolken skal så snart som mulig informere oppdragsgiver om forhold som gjør eller kan gjøre tolken inhabil. Tolken tar stilling til sin egen habilitet, jf. § 16 andre ledd. Det fremgår av § 16 tredje ledd at en inhabil tolk likevel kan ta et oppdrag når det offentlige organer vurderer at det er nødvendig i nødssituasjoner, eller at det ut fra omstendighetene må anses forsvarlig.

I proposisjonen punkt 6.3.4.4 uttales det at kravet til habilitet i enkelte tilfeller kan medføre at det ikke er mulig å skaffe tolk eller at saken blir uforholdsmessig forsinket. Dette kan blant annet skyldes mangel på tolker i enkelte språk. Høye ankomster på kort tid, kan tilsi at det i noen situasjoner vil måtte gjøres unntak fra kravet til habilitet.

På bakgrunn av denne gjennomgangen vurderer departementet at de eksisterende unntakshjemplene er tilstrekkelige, og at det ikke er behov for endringer i tolkeloven. Departementet ser imidlertid at det er behov for god informasjon til offentlige organer og enkeltpersoner om unntakene.

Departementet vil for øvrig vise til at mange ukrainere snakker og forstår russisk, slik at det også kan brukes tolker på russisk.

7.3. Tiltak for å mobilisere pensjonert personell til å ivareta ekstraordinært personellbehov som følge av ankomstene fra Ukraina

De høye ankomstene fra Ukraina har medført et akutt behov for arbeidskraft. Tariffpartene i KS-området har drøftet muligheten for å innføre en særskilt sats for pensjonistavlønning som kan stimulere pensjonister med offentlig tjenestepensjon til å yte en arbeidsinnsats. Pensjonistlønnen avkorter ikke alderspensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning. KS har bedt om at det gjennomføres en endring i forskrift 30. november 2010 nr. 1493 om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt) slik at inntekten ikke avkorter AFP fra offentlig tjenestepensjonsordning. Dersom departementet gjør nødvendig forskriftsendring, er partene innstilt på å avtale en særskilt pensjonistlønnssats for pensjonert personell. De legger til grunn at slik særskilt sats ikke skal settes urimelig høyt, og de ber om at utvidelsen i AFP-forskriften blir gitt med virkning så snart som mulig og inntil videre med virkeperiode ut 2022.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er innstilt på å imøtekomme anmodningen. Det er i en egen høring fremmet forslag til endring i forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt) og forslag om midlertidig forskrift om sykepengerett til mottakere av avtalefestet pensjon som arbeider med fordrevne fra Ukraina.

8. Endringer i integreringsloven mv.

8.1. Bakgrunn

Personer som får opphold etter utlendingsloven § 34, er omfattet av integreringslovens ordninger om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De høye ankomstene i løpet av et kort tidsrom medfører et behov for å gjøre tilpasninger i regelverket, både for å bidra til raskere bosetting og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet sitt.

8.2. Gjeldende rett

8.2.1. Opplæring i mottak og kompetansekartlegging før bosetting

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

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

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

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

8.2.2. Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad

Innvandrere mellom 18 og 55 år har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Rett og plikt forutsetter at personen har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 9, deriblant oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven § 28 eller midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, og at vedkommende er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene. Personen må ha bodd i en kommune med en oppholdstillatelse som nevnt i § 9 i mindre enn to år når vedtak om program fattes, jf. § 8 første ledd tredje punktum. Kommunen kan også tilby introduksjonsprogram til flere, blant annet til innvandrere over 55 år og til innvandrere som er bosatt uten avtale med kommunen.

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogrammet så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting, jf. § 12. Samtidig skal det utarbeides en integreringsplan og kommunen og deltageren skal inngå en integreringskontrakt, jf. §§ 15 og 16.

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

Personer i målgruppen for introduksjonsprogrammet har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning, jf. integreringsloven §§ 10 og 11. Rett og plikt til kompetansekartlegging gjelder ikke hvis personen har gjennomført kartleggingen i mottak før bosetting. Kompetansekartleggingen skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov og skal minst omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har. Karriereveiledningen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om arbeid og utdanning og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Kommunen skal sørge for kompetansekartlegging, mens fylkeskommunen skal sørge for karriereveiledning.

Det følger av integreringsloven § 13 første ledd at kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet. Hvilket sluttmaal som settes for den enkelte får betydning for varigheten av programmet. Programmets varighet er mellom tre måneder og tre år, med mulighet for forlengelse i inntil seks måneder eller ett år. De som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, skal ha program på mellom tre og seks måneder og programmet kan forlenges med inntil seks måneder.

Med minimum utdanning på videregående nivå fra før menes en utdanning som tilfredsstiller utdanningskravet etter GSU-listen. Deltageren behøver ikke å tilfredsstille språkkravet ifølge GSU-listen for å være omfattet av definisjonen. For

deltagere fra en del land kreves det ett års høyere utdanning i tillegg til videregående opplæring for å tilfredsstille utdanningskravet i GSU-listen. Dette gjelder blant annet Ukraina. Kunnskapsdepartementet har gitt NOKUT i oppdrag å kartlegge og gjøre innledende vurderinger om ukrainsk yrkesfaglig opplæring på det videregående nivået. Bestemmelsen omfatter også de som har mer utdanning enn videregående nivå.

Hurtigsporet er et standardisert tilbud i introduksjonsprogrammet som særlig kan være aktuelt for deltagere som skal ha kort programtid. Hurtigsporet er en eksisterende samarbeidsmodell mellom kommunene, NAV og arbeidsgivere om et arbeidsrettet løp for deltakere i introduksjonsprogrammet. Formålet med hurtigsporet er raskere overgang til arbeid for de som står nært arbeidsmarkedet. Det er et løp som kan tilbys deltakere som har med seg kompetanse som er etterspurt på det norske arbeidsmarkedet eller som på annen måte er klare for arbeidslivet uten et lengre kvalifiseringsløp. Dersom en deltager er aktuell for et hurtigspor må kompetansen være kartlagt og NAV involveres tidlig.

Den lengste programtiden er forbeholdt deltagere som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før, og som skal ha sluttmaal om fullført videregående opplæring. Programmet for denne gruppen skal vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år.

Programmet avsluttes ved oppnådd sluttmaal eller varighet med tillegg av godkjent permisjon, jf. § 13 sjette ledd. Kommunen bør i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltagere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen.

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

Deltagere i introduksjonsprogram har rett til introduksjonsstønad etter integreringsloven kapittel 5. For de fleste utgjør stønaden to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis, jf. § 20. Deltagere under 25 år som ikke bor med foreldre, mottar 2/3 stønad. Deltagere under 25 år som bor med en eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad. Stønaden samordnes med andre offentlige ytelser.

8.2.3. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en del av det obligatoriske innholdet i introduksjonsprogrammet. Samtidig er opplæringen en egen ordning med en videre målgruppe. Innvandrere mellom 18 og 67 år har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 26. Rett og plikt forutsetter

at de har fått en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, med unntak av oppholdstillatelser for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS og deres familiemedlemmer, som kun har plikt til å delta i opplæringen.

Det fremgår av § 26 andre ledd at retten og plikten som hovedregel inntreffer når oppholdstillatelsen innvilges eller ved ankomst til Norge for personer som har fått innvilget oppholdstillatelsen før innreise. Med «ankomst til Norge» menes tidspunktet personen registrerer seg hos politiet. Retten og plikten for personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse inntreffer først ved bosetting, jf. § 26 andre ledd tredje punktum.

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som inngår i målgruppen, jf. § 30. Dette gjelder også for personer i målgruppen som bor midlertidig på asylmottak i kommunen. Fylkeskommunen skal sørge for opplæringen til personer som omfattes av målgruppen og som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid. Tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gis så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen. Fylkeskommunens ansvar inntreffer ved oppstart i videregående opplæring.

Det følger av § 31 at deltagere i opplæring i norsk skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Veiledende minimumsnivåer i norsk for ulike grupper deltagere er fastsatt i integreringsforskriften § 28. Retten og plikten gjelder til deltageren har oppnådd minimumsnivået, men likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon, jf. integreringsloven § 32. Deltagere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før har ikke rett eller plikt i lenger enn 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon.

Deltagerne skal gjennomføre 75 timer opplæring i samfunnskunnskap, jf. § 33. Opplæringen skal gjennomføres på et språk deltageren forstår og gjennomføres innen ett år etter at retten og/eller plikten inntrådte. Disse kravene gjelder ikke når fylkeskommunen har ansvar for opplæringen.

Integreringsloven regulerer et kompetansekrav for lærere. Det følger av § 39 at den som skal undervise i norsk etter integreringsloven skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Kravet er presisert i integreringsforskriften § 67, der det fremgår at den som skal undervise i norsk i kommunen, må oppfylle (1) kravene for tilsetting i undervisningsstilling i kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven, jf. første ledd bokstav a og (2) 30 studiepoeng i norsk som andrespråk, jf. første ledd bokstav b. Kravene gjelder ikke den som er tilsatt midlertidig eller på vilkår etter § 68, jf. § 67 andre ledd. Videre er det frem til 2029 dispensasjon fra kravet om 30 studiepoeng i norsk som andrespråk for den som var tilsatt i undervisningsstilling før 2021.

8.2.4. Andre ordninger for norskopplæring og norsktrening

I tillegg til den ordinære opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som reguleres i integreringsloven kapittel 6, finnes det andre ordninger for norskopplæring og norsktrening. Ordningene som omtales nedenfor er frivillige å delta i og ikke lovregulerte.

Norskopplæringsordningen og frivillig norsktrening gjennom norskinnsatsen:

Norskinnsatsen har som formål å gi et målrettet og fleksibelt tilbud til innvandrere som har behov for å styrke sine norskferdigheter, ved at disse gis tilbud om et begrenset antall timer lærerstyrt norskopplæring (norskopplæringsordningen) og/eller tilbud om frivillig norsktrening. Tiltakene skal bidra til å bedre den enkeltes norskferdigheter. Målgruppen for norskinnsatsen er voksne innvandrere med behov for å lære mer norsk, uavhengig av botid og innvandringsårsak. Målgruppen har ikke rett og plikt til norskopplæring etter introduksjonsloven/integreringsloven.

Norskopplæring gjennom norskopplæringsordningen tilbys av offentlig godkjente tilbydere i norsk. Opplæringen gis enten fysisk i mindre grupper, i en kombinasjon av fysiske og digitale tilbud eller i rene digitale tilbud. Det er et mindretall av tilbyderne som kun tilbyr nettbaserte kurs. I tillegg til felles undervisning gis det rom for individuell veiledning samt selvstendig arbeid i grupper og/eller individuelt. Nær alle tilbyderne forbereder deltakerne på å ta norskprøve etter endt kurs. Søknad om tilskudd kan fremmes i samarbeid med arbeidsgivere eller frivillige organisasjoner.

Godkjenning av tilbydere: Virksomheter eller frivillige organisasjoner kan søke Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) om godkjenning for å gi opplæring i norsk til voksne innvandrere. Det er også nødvendig å søke om å bli tilbyder av nettbasert opplæring i norsk. HK-dir behandler søknadene og utsteder godkjenning. En oversikt over godkjente tilbydere ligger på HK-dirs nettsider. Tilbydere må oppfylle en rekke kriterier for å få godkjenning. Dette innebærer blant annet at opplæringen må gis i overensstemmelse med integreringsloven, integreringsforskriften og læreplaner i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det stilles også krav om at lærerne har kompetanse tilsvarende kravene i integreringsloven § 39.

Norsktrening: Norsktrening innebærer å legge til rette for at de som vil lære norsk har noen å praktisere med. Norsktrening er ikke det samme som ordinær opplæring hos en kurstilbyder eller ved et voksenopplæringssted, og skal ikke være noen erstatning for det ordinære tilbudet om norskopplæring – men, kan være et supplement. Norsktrening er for eksempel ikke ment å være en systematisk gjennomgang av grammatikk eller uttale. Den som leder norsktreningen omtales som norsktrener og ikke lærer. Norsktrenerne er frivillige og de mottar ikke lønn. Norsktrening tilbys gratis via frivillige organisasjoner, frivilligsentraler og folkebibliotek.

Norsktrening består av en rekke ulike tilbud, som språkkafe, gågrupper og praktisk språktrening gjennom digitale og analoge kanaler. Norsktrening kombineres ofte med informasjon om norsk samfunnsliv, og ulike kurs/aktiviteter som for eksempel jobbsøking. For mer informasjon se HK-dirs [temaside](#).

Kompetansepluss: Kompetansepluss er en tilskuddsordning for opplæring i grunnleggende ferdigheter i blant annet norsk. Virksomheter og frivillige organisasjoner kan søke om penger gjennom ordningen, som skal bidra til at voksne får nødvendig kompetanse til å mestre krav og omstilling i arbeidslivet. Gjennom Kompetansepluss fagopplæring er det mulig å kombinere teoriopplæring for praksiskandidater med opplæring i grunnleggende ferdigheter eller norsk.

Nettbasert norskopplæring: Det har gjennom flere år blitt bevilget midler til utvikling av nettbaserte læringsressurser i norsk, en rekke av disse er gratis tilgjengelige.

Kursene kan være rene nettkurs, eller en kombinasjon av opplæring på nett og fysiske samlinger. Faglig anbefales det at rene nettkurs må følges av tett, personlig veiledning fra en lærer. Bruk av nettbaserte læremidler har vært sentralt for å gi deltakere i norskopplæring etter introduksjons-/integreringsloven et godt læringsutbytte under koronapandemien, og det ble derfor bevilget midler til å etablere en ny tilskuddsordning for å øke bruken av nettbasert norskopplæring (HK-dir forvalter ordningen).

Nettbasert opplæring kan gi fleksibilitet både for deltakere, lærere og opplæringssentre. Sentrene kan på denne måten nå flere deltakere, for eksempel de som ikke har mulighet til å delta i stedbasert opplæring fordi de bor langt unna, har uregelmessig arbeidstid, mangler barnepass, sliter med helseutfordringer, har svak økonomi eller av andre grunner ikke kan benytte seg av et ordinært kurstilbud. Nettbasert opplæring kan også gi hjelp til å organisere en helhetlig timeplan for introduksjonsprogramdeltakere, blant annet når deltakere skal ut i praksis, men fremdeles har behov for nivåbasert norskopplæring.

8.2.5. Rett til lån og stipend for utenlandske statsborgere

Hovedregelen er at man må være norsk statsborger for å få lån og stipend i Lånekassen. Utenlandske statsborgere kan likevel få lån og stipend til utdanning i Norge dersom de har lovlig opphold i Norge. Hvilke utenlandske statsborgere som har rett til lån og stipend, reguleres i forskrift om utdanningsstøtte § 7. Etter denne bestemmelsen kan søkere som for eksempel har opphold på grunnlag av beskyttelse i Norge, ha rett til lån og stipend.

Utenlandske statsborgere som har rett til støtte etter § 7, får lån og stipend etter de samme reglene som norske statsborgere, og hva den enkelte har rett til av lån og stipend avhenger av hvilke utdanning man tar og om man er heltids- eller deltidsstudent.

8.3. Departementets vurderinger og forslag

8.3.1. Innledning

På grunn av situasjonen med høye ankomster i løpet av en kort periode og usikkerheten rundt hvor lenge personer fordrevet fra Ukraina vil oppholde seg i Norge, foreslår departementet å innføre et midlertidig kapittel i integreringsloven med regler for personer som får opphold etter utlendingsloven § 34. Departementet foreslår tilpasninger i bestemmelsene om kommunens og fylkeskommunens ansvar, kompetansekartlegging, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg foreslår departementet en forskriftshjemmel som åpner for å gi midlertidig forskrift når det er nødvendig for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne gi et hensiktsmessig tilbud om integreringstiltak.

8.3.2. Fylkeskommunens ansvar

Det følger av integreringsloven § 4 andre ledd at fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Fylkeskommunens oppgave er den eneste delen av bosettingsordningen som er lovregulert. Se omtale av bosettingsordningen i punkt 3.3.

I situasjonen med høye ankomster har det vært nødvendig å etablere en forenklet bosettingsprosess, for å sikre at fordrevne fra Ukraina ikke blir sittende for lenge i mottak. For å legge til rette for en rask bosettingsprosess åpner departementet, i samråd med blant annet KS, for at IMDi kan avvike fra etablerte rutiner på flere områder. Som del av den forenklete bosettingsprosessen foreslår departementet justeringer i fylkeskommunens oppgave etter integreringsloven § 4 andre ledd. Det foreslås at § 4 andre ledd ikke gjelder når det som følge av høye ankomster er nødvendig å avvike fra ordinær bosettingsprosess for å sikre raskere bosetting.

Det vises til punkt 3.3.5 for omtale av hvordan anmodningsprosessen i lys av krigen i Ukraina foregikk.

Departementet vil legge vekt på videre kontakt med fylkeskommunene, jf. eget møte med alle fylkeskommunene og invitasjon til deltakelse på ukentlige møter med regjeringens medlemmer i regi av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Fylkeskommunene vil være viktige samarbeidspartnere.

8.3.3. Kompetansekartlegging og karriereveiledning

Etter integreringsloven skal personer som får en oppholdstillatelse som gjør at de vil være i målgruppen for introduksjonsprogram etter bosetting, kompetansekartlegges før bosetting. Før bosetting er det vertskommunen for mottaket som har ansvar for å kartlegge kompetanseopplysninger Øvrig bosettingsrelevant informasjon utover kompetanse innhentes normalt av ordinære mottak. Personer som ikke gjennomfører kompetansekartleggingen før bosetting, skal kartlegges av kommunen etter bosetting.

Både av hensyn til at det er et mål å bosette fordrevne fra Ukraina så raskt som mulig og av hensyn til kapasiteten i vertskommunene, foreslår departementet at plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting etter integreringsloven § 6 ikke skal gjelde for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Forslagene innebærer at vertskommunen for mottak ikke har plikt til å kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak, og at den enkelte ikke har rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen.

Etter bosetting i en kommune vurderer departementet at personer som har fått innvilget opphold etter utlendingsloven § 34, bør kompetansekartlegges på samme måte som andre som er i målgruppen for introduksjonsprogrammet. Hensikten med kompetansekartleggingen etter bosetting, jf. integreringsloven § 10, er at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. På bakgrunn av målet om at fordrevne fra Ukraina skal raskest mulig ut i arbeid, foreslår departementet i tillegg å lovfeste at kompetansekartleggingen skal bidra til å avklare om vedkommende er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen. På bakgrunn av de foreslåtte formålene med kompetansekartleggingen foreslår departementet at kartleggingen ikke skal gjelde for personer som går rett ut i arbeid. Dersom de likevel går inn i et introduksjonsprogram på et senere tidspunkt, jf. forslag omtalt i punkt 8.3.4, bør kompetansekartlegging gjennomføres før oppstart.

Departementet er oppmerksom på at det kan oppstå utfordringer når mange skal kompetansekartlegges på kort tid. Departementet vurderer blant annet om det bør tas i bruk digitale verktøy for å gjennomføre kompetansekartleggingen. I noen kommuner kan også det lokale Nav-kontoret bistå ut fra sin erfaring med kompetansekartlegging.

Etter integreringsloven skal fylkeskommunen sørge for karriereveiledning for personer i målgruppen for introduksjonsprogram. Veiledningen bør gjennomføres før kommunen treffer vedtak om introduksjonsprogram. De fleste som får opphold etter utlendingsloven § 34, vil ha et kort introduksjonsprogram, se omtale nedenfor. Det vil kunne være utfordrende for fylkeskommunene å sørge for karriereveiledning til så mange som nå vil være i målgruppen for introduksjonsprogram. På denne bakgrunnen foreslår departementet at integreringsloven § 11 ikke skal gjelde personer som får opphold etter utlendingsloven § 34. Dette innebærer at fylkeskommunens plikt til å sørge for veiledningen ikke gjelder, og at den enkelte ikke har rett og plikt til å gjennomføre den. Forslaget er ikke til hinder for at fylkeskommunene gjennomfører karriereveiledning så langt de har kapasitet til det.

8.3.4. Introduksjonsprogram

Etter integreringsloven § 8, jf. § 9, har innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått opphold etter utlendingsloven § 34, rett og plikt til å delta i

introduksjonsprogram. I lys av målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid, foreslår departementet at personer som får opphold etter utlendingsloven § 34, skal ha rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogram.

Departementet tar utgangspunkt i at mange av de fordrevne fra Ukraina kan gå inn i ordinært arbeid. De som kommer i arbeid, kan kombinere arbeidet med introduksjonsprogrammet. Studenter med studieplass i høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning kan ta utdanningen som del av introduksjonsprogrammet de første månedene, slik at de får noen måneder med introduksjonsstønad før de kan gå over på ordningene for lån og stipend i Lånekassen.

Departementet foreslår også noen endringer i innholdet, omfanget og varigheten av introduksjonsprogrammet personer som får opphold etter utlendingsloven § 34 har rett til. Det foreslås et program med varighet på seks måneder, der målet vil være enten ordinært arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning med videre støtte fra Lånekassen, eventuelt kombinert med deltidsjobb. Varigheten på seks måneder foreslås blant annet på bakgrunn av generell informasjon om utdanningsnivået i Ukraina, som tilsier at en høy andel av de fordrevne vil ha utdanning på minimum videregående nivå fra før og dermed være i målgruppen for et kort program etter de ordinære reglene i loven.

Departementet foreslår at programmet skal bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. Både lønnet arbeid, høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning kan inngå i programmet, enten helt eller delvis, som arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Programmet kan også bestå av et hurtigspor, se omtale i punkt 8.2.2 ovenfor. AID har gitt IMDi og Avdir i oppdrag å utarbeide veiledning om bruken av et fleksibelt hurtigspor tilpasset personer som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse. Målet med dette hurtigsporet vil være lønnet arbeid. Opplæring i krav og forventninger i arbeidslivet, sikkerhetskultur og kunnskap om den norske arbeidslivsmodellen skal være tema i veilederen.

Departementet foreslår at introduksjonsprogram for personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34, reguleres i en egen bestemmelse som tilpasser programmet slik det er regulert i integreringsloven §§ 13 og 14. I bestemmelsen foreslås det blant annet å regulere varighet, sluttmaal og innholdet i programmet særskilt.

Språktilbudet som foreslås som del av introduksjonsprogrammet, kan være noe annet enn den ordinære opplæringen i norsk etter integreringsloven. Nedenfor foreslår departementet to alternativer når det gjelder den ordinære opplæringen: (1) Rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntreir 12 måneder etter tidspunktet for bosetting eller (2) Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett, men ikke plikt til opplæring i norsk og retten gjelder i ett år.

Alternativ (1) forutsetter at det i en overgangsperiode gis et annet språktilbud som del av introduksjonsprogrammet. Som det fremgår nedenfor, kan det være både språkopplæring og språktrening, i norsk eller engelsk, eller språkpraksis på en arbeidsplass. Kommunen kan også benytte løsninger for nettbasert opplæring.

For de fleste vil programmet begrenses til seks måneder. Det foreslås ikke en mulighet for forlengelse, slik det normalt åpnes for etter integreringsloven. Departementet antar at mange vil gå ut i ordinært arbeid enten før eller etter programmet. Dersom det viser seg at mange ikke kommer i ordinært arbeid etter programmet, kan forslaget føre til at flere oppsøker NAV for å få inntektssikring i form av sosialstønad eller for å få oppfølging eller arbeidsmarkedstiltak. Gjennom forskriftshjemmelen som omtales nedenfor, kan departementet vurdere på nytt om det bør åpnes for forlengelse av programmet for denne gruppen, dersom det vurderes som mer hensiktsmessig med et lengre introduksjonsprogram enn overgang til arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV.

Departementet vurderer at personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 og som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før, bør kunne gå over på et mer ordinært introduksjonsprogram hvis de ikke kommer i ordinært arbeid i løpet av et program på seks måneder. De vil da kunne få et lengre program i tråd med integreringsloven § 13 tredje eller fjerde ledd.

Etter integreringsloven § 13 tredje ledd er hovedregelen at deltagere under 25 år skal ha sluttmaal om fullført videregående opplæring. Retten til videregående opplæring og inntak omtales i punkt 10.3.2 nedenfor. Som det omtales der, signaliserer fylkeskommunene i dialog med departementet en sterk vilje til å finne løsninger innenfor gjeldende regelverk. Det er likevel ikke sikkert at det vil være mulig å sørge for tilbud til alle som eventuelt skal få et lengre program. Som følge av dette foreslår departementet at utgangspunktet om at deltagere under 25 år skal ha sluttmaal om fullført videregående opplæring, ikke skal gjelde for denne gruppen. Dersom det er et tilgjengelig tilbud om videregående opplæring for de som skal ha et lengre program, understreker departementet likevel at slik opplæring kan være hensiktsmessig som del av programmet.

For øvrig foreslår departementet at føringene i § 13 om sluttmaal, varighet, forlengelse og avslutning av programmet skal gjelde.

Forslaget om introduksjonsprogram på inntil seks måneder bestående av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud innebærer at det gjøres unntak fra minstekravene til programmets innhold i § 14. Unntaket fra minstekravene gjelder også for de som eventuelt går over i et lengre program i tråd med § 13 tredje eller fjerde ledd. Kommunene vil etter dette ikke ha plikt til å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kurs i livsmestring eller kurs i foreldreveiledning. Kommuner som ønsker det og har kapasitet, kan tilby kursene i livsmestring eller foreldreveiledning på eget initiativ.

Etter integreringsloven § 14 fjerde ledd skal programmet være på fulltid. Departementet mener at det fortsatt bør tas utgangspunkt i fulltidsprogram så langt som mulig. På grunn av situasjonen med høye ankomster og mange som skal ha tilbud, foreslår departementet likevel å gjøre unntak fra kravet om at introduksjonsprogrammet skal være på fulltid. Dette gir kommunene mer fleksibilitet i utformingen av programmene.

Deltagelse i introduksjonsprogram gir rett til introduksjonsstønad, jf. integreringsloven § 19. Departementet foreslår ingen endringer i bestemmelsene om stønaden, og integreringsloven kapittel 5 vil gjelde. Ved deltidsprogram må stønadsberegningen, jf. integreringsloven § 20, ta utgangspunkt i antallet timer som inngår i programmet. Dersom programmet utgjør 50 prosent vil også stønaden utgjøre 50 prosent av stønaden for et fulltidsprogram.

Det følger av integreringsloven § 23 første ledd at introduksjonsstønaden ikke reduseres på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue. I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres imidlertid stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, eller krone for krone hvis det er til gunst for deltageren, jf. § 23 andre ledd. Når det åpnes for at personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 kan ta introduksjonsprogrammet på deltid, foreslår departementet å presisere i det midlertidige kapitlet at et introduksjonsprogram på deltid ikke kan kombineres med heltidsarbeid. Ettersom egen inntekt utenom introduksjonsprogrammet ikke avkorter stønaden, mener departementet at det ikke bør åpnes for at deltagerne både får inntekt for arbeid på heltid samtidig som de får introduksjonsstønad for et program på deltid.

Det vil trolig være flere i målgruppen som går rett ut i ordinært arbeid uten å delta i introduksjonsprogrammet, eller som går over til arbeid før introduksjonsprogrammet er avsluttet. Departementet foreslår å sikre at også personer i denne gruppen har rett til et kort introduksjonsprogram, eller til å fullføre påbegynt program, dersom de mister jobben. Det foreslås å lovregulere at kommunens plikter, jf. integreringsloven § 3 tredje ledd, fortsatt gjelder overfor denne gruppen.

Departementet foreslår tilpasninger i integreringslovens krav til integreringsplan i § 15. Tilpasningene foreslås for å ta høyde for at det ikke lenger vil være et krav om gjennomført karriereveiledning, og at programmet vil være kortere for mange i denne gruppen enn for øvrige deltagere. Forslaget innebærer at integreringsplanen skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging og en vurdering av hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg. Planen skal minst inneholde deltagerens sluttmaal, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter. Det gjøres unntak fra kravene i § 15 fjerde og sjette ledd om begrunnelse for hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt og om at planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon. I tråd med forslaget nedenfor om

at rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap først inntreffer 12 måneder etter bosetting, gjøres det også unntak fra § 15 syvende ledd om at deltagere i introduksjonsprogram skal ha én samlet integreringsplan for deltagelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet foreslår at integreringsloven § 16 om integreringskontrakt ikke skal gjelde personer som får opphold etter utlendingsloven § 34. Kontrakten er primært et virkemiddel som synliggjør forpliktelsene mellom kommunen og deltageren. Departementet vurderer at det ikke er nødvendig å opprettholde kontrakten i denne situasjonen med høye ankomster.

Departementet presiserer at de øvrige reglene om introduksjonsprogrammet og introduksjonsstøtten vil gjelde. Dette inkluderer også kommunens frist for oppstart av programmet innen tre måneder. Med reduserte krav til programmet, både når det gjelder innhold, varighet og at programmet ikke trenger å være på fulltid, vurderer departementet at kommunene skal kunne få på plass et tilbud innen tre måneder. Ved svært høye ankomster kan det være aktuelt å utsette denne fristen. Departementet vil i så fall ta i bruk forskriftshjemmelen som omtales nedenfor.

8.3.5. Språktilbud og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet, i tillegg til å være en egen ordning for innvandrere mellom 18 og 67 år. Etter integreringsloven § 26 andre ledd tredje punktum inntreffer rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som får opphold etter utlendingsloven § 34, på tidspunktet for bosetting i en kommune etter avtale med integreringsmyndighetene.

Det følger av integreringsloven § 30 at kommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen. Ved høye ankomster slik som vi opplever nå, vil det være særlige utfordringer i kommunene med å bygge opp tilstrekkelig kapasitet til å tilby opplæring raskt. Departementet er kjent med at det også i en normalsituasjon har vært utfordrende for kommunen å starte opplæringen innen denne fristen. Særlig vil det være utfordrende å tilby opplæring i samfunnskunnskap, som skal tilbys tidlig og på et språk den enkelte forstår. I tillegg vil mange kun ha et kort introduksjonsprogram med mål om arbeid. Det er videre stor usikkerhet rundt hvor lenge de fordrevne fra Ukraina vil oppholde seg i Norge.

Etter departementets vurdering er det viktig at de som kommer, får mulighet til å lære språk. Språkkunnskaper kan være av stor betydning for den enkeltes mulighet til å komme i arbeid eller annen aktivitet, delta i samfunnet og følge opp barna sine.

I Prop. 78 S (2021–2022) er det foreslått å bevilge 50 millioner kroner til tidlig norskopplæring gjennom den eksisterende *norskopplæringsordningen*. Hensikten er å gi mulighet til et visst tilbud om tidlig norskopplæring til personer som er fordrevet fra Ukraina, som enten bor i mottak eller andre steder, og for å muliggjøre et lett skalerbart tilbud etter bosetting. Det er også foreslått å bevilge 15 millioner kroner til norsktrening og engelsktrening for personer som er fordrevet fra Ukraina, gjennom ordningen *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*.

Når det gjelder språktilbud til fordrevne fra Ukraina, ønsker departementet å høre to alternative forslag: (1) Mulighet for et fleksibelt språktilbud utenfor lovfestede ordninger og at rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 inntre 12 måneder etter tidspunktet for bosetting og (2) personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 har rett, men ikke plikt til opplæring i norsk og retten gjelder i ett år.

Alternativ (1): I dette alternativet foreslår departementet at det gis mulighet til et fleksibelt språktilbud i norsk eller engelsk utenfor den lovfestede opplæringen, og at rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven for personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 først inntre 12 måneder etter tidspunktet for bosetting. Dette innebærer også at tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap først utløses 12 måneder etter bosetting. Når det nærmer seg 12 måneder etter bosetting av fordrevne fra Ukraina, vil departementet vurdere om det fremdeles er hensiktsmessig at retten ogplikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntre.

Etter gjeldende rett inntre retten ogplikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved bosetting. Bakgrunnen for at departementet vurderer dette alternativet, er at det kan ta tid for kommunene å bygge opp kapasiteten i den ordinære opplæringen og dimensjonere den til et usikkert antall deltagere. Særlig kan det være en utfordring å tilby opplæring i samfunnskunnskap. Dette kan gjøre det hensiktsmessig å utsette den ordinære opplæringen til det er klart at oppholdet i Norge for de som er fordrevet fra Ukraina vil bli mer langvarig. Samtidig mener departementet at det er viktig å sørge for et språktilbud også kort tid etter bosetting.

Dersom retten ogplikten til opplæringen utsettes til 12 måneder etter bosetting, mener departementet at personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 bør få mulighet til et annet språktilbud. Dette gjelder særlig de som får i introduksjonsprogram som skissert i punkt 8.3.4 ovenfor, men også andre som ellers ville være omfattet av målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra bosettingstidspunktet. Et slikt språktilbud kan for eksempel være opplæring gjennom *norskopplæringsordningen* eller norsk- eller engelsktrening i regi av frivillige organisasjoner. Også løsninger for nettbasert

opplæring eller språkpraksis på en arbeidsplass kan tas i bruk som språktilbud. Se omtale i punkt 8.2.4.

En fordel med dette alternativet er at det vil være mulig å få i gang språktilbudet innen kort tid, ettersom ordningene er fleksible, lett skalerbare og kan settes i gang raskt, slik at det er mulig å gi et tilbud til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse innen kort tid. Mange av de fordrevne fra Ukraina er kvinner, barn og eldre. Av hensyn til omsorg for barn er det også en fordel at språktilbudet er fleksibelt. I tillegg avlastes kommunene ved at de ikke trenger å sørge for den ordinære opplæringen før etter 12 måneder. På den andre siden kan det være utfordrende å sørge for at alle får et tilbud når det ikke er kommunen som organiserer det. I tillegg kan utsettelsen av den ordinære opplæringen forsinke læringen og ha konsekvenser for eventuelle fremtidige krav om å dokumentere norskkunnskaper og kunnskap om samfunnet dersom oppholdet viser seg å være langvarig.

Alternativ (2): I dette alternativet foreslår departementet at personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 skal ha rett, men ikke plikt, til opplæring i norsk og at retten gjelder i ett år. Alternativet er ment å balansere hensynet til at personer som oppholder seg i Norge bør få mulighet til norskopplæring så tidlig som mulig med hensynet til kommunenes kapasitet. Departementet foreslår at opplæringen i samfunnskunnskap utgår etter dette alternativet, ettersom det kan være en særlig utfordring for kommunene å få på plass denne opplæringen. I tillegg vil departementet i dette alternativet foreslå at kommunens frist til å tilby opplæringen utsettes fra tre måneder til seks måneder, slik at kommunen får noe mer tid på å forberede seg på å tilby opplæringen. Av samme hensyn foreslår departementet i dette alternativet at det lempes på kompetansekravet for lærere, og at det åpnes for å tilby opplæring uten å følge læreplanen i norsk etter integreringsloven. Videre vil departementet i dette alternativet vurdere om det bør gjøres justeringer i kravet om at deltageren skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Departementet foreslår at det gjøres unntak fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 37, i dette alternativet.

En fordel med dette alternativet er at personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34, innlemmes i den ordinære opplæringen tidligere, samtidig som kravene til opplæringen lempes på slik at det skal være enklere for kommunen å starte opp tilbudet. Uten opplæringen i samfunnskunnskap trenger ikke kommunen sørge for lærere som kan gi opplæringen på et språk deltagerne forstår. At det lempes på kravene til opplæringen, og at opplæringen i samfunnskunnskap utgår, kan imidlertid også ha konsekvenser for eventuelle fremtidige krav om å dokumentere norskkunnskaper og kunnskap om samfunnet. Særlig forslaget om at opplæringen kan gis uten å følge læreplanen i norsk etter integreringsloven kan medføre at det blir utfordrende for deltagerne å avlegge prøve på et senere tidspunkt. I tillegg kan utsatt oppstart føre til at noen ikke får et språktilbud før det

har gått lang tid. Selv om blant annet nettbasert opplæring er tilgjengelig, kan det være utfordrende å sørge for at alle i målgruppen får benyttet seg av et slikt tilbud før oppstart av ordinær opplæring.

Departementet understreker at begge alternativene skal la seg kombinere med arbeid og dermed ikke skal hindre målsettingen om at fordrevne fra Ukraina kommer raskt i arbeid. Fleksibilitet vil uansett være sentralt når kommunene skal tilby opplæring til denne gruppen.

Unntak fra kompetansekravet for lærere i norsk etter integreringsloven vil i første omgang være mest aktuelt ved alternativ (2). Departementet foreslår å tilpasse integreringsforskriften § 68 for å åpne for at personer som ikke oppfyller kravene i forskriften § 67, kan ansettes midlertidig dersom det er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tilbud om opplæring for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

8.3.6. Forskriftshjemmel

På nåværende tidspunkt har departementet ikke oversikt over alle tilpasninger og unntak som det kan bli behov for. Særlig ved svært høye ankomster kan det bli nødvendig med ytterligere tilpasninger enn det som er foreslått i høringsnotatet. Departementet foreslår derfor en midlertidig forskriftshjemmel som åpner for at departementet kan gi midlertidig forskrift om tilpasning av integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Departementet foreslår at det skal kunne gis midlertidig forskrift om

- a. målgruppene for opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- b. fristen for oppstart av introduksjonsprogrammet og varigheten, innholdet og omfanget av programmet
- c. beregningen av og reduksjon i introduksjonsstøtten
- d. fristene for oppstart og gjennomføring av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, omfanget av og kravene til opplæringen
- e. prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Det er innenfor de opplistede temaene at departementet vurderer det som mest aktuelt med ytterligere tilpasninger. Det kan være aktuelt å vurdere ytterligere justeringer i målgruppene for ordningene enn det som er foreslått, for eksempel å utvide målgruppen for opplæring i mottak til også å gjelde personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, dersom høye ankomster medfører at det tar lang tid før personer bosettes i en kommune. Det kan være aktuelt å utsette oppstarten av introduksjonsprogrammet og gjøre ytterligere justeringer når det gjelder varighet, innhold og omfang av programmet. For introduksjonsstøtten kan det på bakgrunn av justeringer i programmet være nødvendig med tilpasninger

i reglene om beregning og om reduksjon for eksempel på grunn av andre offentlige ytelser eller inntekt. Det kan være nødvendig med ytterligere justeringer i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, for eksempel frister for oppstart og gjennomføring av opplæringen og hvilke krav om for eksempel norskmål som skal gjelde. I alternativ (2) omtalt i punkt 8.3.5 presiseres det at plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap ikke gjelder. Ytterligere justeringer kan bli nødvendige ved høye ankomster. Departementet vil se hen til eventuelle fremtidige krav om å dokumentere norskkunnskaper og kunnskap om samfunnet i vurderingen av justeringer i reglene om prøver.

Departementet foreslår å presisere at forskriften kan fravike bestemmelser i integreringsloven kapittel 2 til 6A og § 39. Adgangen til å fravike bestemmelsene gjelder innenfor rammene av første ledd. Kapitlene det kan fravikes fra, gjelder kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven, tidlig kvalifisering, introduksjonsprogrammet, introduksjonsstøtten, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og det nye midlertidige kapitlet om midlertidige regler for personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34. Integreringsloven § 39 gjelder kompetansekrav for lærere som skal undervise i norsk etter integreringsloven.

Hvis kapasitetshensyn i kommunen og fylkeskommunen gjør det nødvendig, kan den midlertidige forskriften også innebære endringer som berører andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

8.3.7. Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

Flere av departementets endringsforslag innebærer at de som får opphold etter utlendingsloven § 34 omfattes av andre regler enn øvrige personer i målgruppene for ordningene etter integreringsloven, og på enkelte punkter gis et mindre omfattende tilbud. Dette utgjør en forskjellsbehandling. Departementet vurderer at forskjellsbehandlingen har et legitimt formål og er saklig begrunnet, og at den derfor ikke vil utgjøre diskriminering i strid med forbudene i Grunnloven og konvensjonene omtalt i punkt 4.8 foran. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor lenge personer som er fordrevet fra Ukraina, vil oppholde seg i Norge. I utgangspunktet er de gitt en tillatelse med en varighet på ett år, og det må inntil videre legges til grunn at de fleste som omfattes av ordningen, vil ønske å reise tilbake dersom det blir mulig innen rimelig tid. Situasjonen for fordrevne fra Ukraina som er omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, er derfor en annen enn for andre grupper som er omfattet av reglene om introduksjonsprogram og opplæring etter integreringsloven. For andre grupper må det generelt legges til grunn at oppholdet i Norge vil bli mer langvarig. Flere av de fordrevne fra Ukraina vil trolig også ha et utdanningsnivå og kompetanse som gjør at de raskt vil kunne gå ut i ordinært arbeid. Det vil bli etablert et eget hurtigspor for denne gruppen, og det er opprettet en arbeidsgruppe bestående av Arbeids- og

velferdsdirektoratet, IMDi og representanter fra arbeidslivets parter, for å bidra til at de som ønsker og har mulighet, går raskt ut i arbeid.

Formålet med tilpasningene i ordningene er å legge til rette for at personer i denne gruppen raskt kan komme i arbeid eller utdanning og gis et meningsfylt opphold i den perioden de skal være i Norge. Tilpasningene som foreslås, innebærer blant annet reduksjon i plikter og økt mulighet for å komme tilbake til introduksjonsprogrammet sammenlignet med øvrige personer i målgruppene. Samtidig åpnes det for at personer som ikke har utdanning på videregående nivå fra før kan fortsette i et mer ordinært introduksjonsprogram på samme måte som øvrige personer i målgruppen for introduksjonsprogram dersom de ikke går ut i ordinært arbeid. Den ordinære opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er innrettet ut fra at oppholdet til deltagerne vil være mer langvarig enn det foreløpig er grunn til å anta når det gjelder personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, og departementet vurderer derfor at denne forskjellen begrunner tilpasningene som gjøres for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

9. Endringer i barnevernloven

9.1. Innledning og bakgrunn for forslaget

Krigen i Ukraina har utløst en strøm av fordrevne som gjør at flere barn vil komme til Norge, og flere vil trenge hjelp fra barnevernet. I Prop. 78 S (2021–2022) er det foreslått en økning i bevilgningen til drift av omsorgssentre for enslige mindreårige med 150 millioner kroner. Håndtering av et høyt antall barn kan gi barnevernet utfordringer med å oppfylle enkelte krav etter gjeldende regelverk, særlig når det gjelder tidsfrister, krav til bestemt antall årlige tilsyn mv. Det vil dermed være et behov for økt fleksibilitet.

Ukrainske barn har krav på de samme rettighetene og beskyttelsen som alle andre barn som kommer til Norge. Departementet viser også til at enslige mindreårige på flukt er særlig sårbare for utnytting. Men i den ekstraordinære situasjonen vi står overfor kan ikke norske myndigheter ha et regelverk som står i veien for smidig administrering og håndtering av et stort antall saker. Departementet mener det er nødvendig å gjøre visse tilpasninger i barnevernloven med forskrifter, for å gjøre systemet i stand til å håndtere et ekstraordinært høyt antall ankomster.

Barnevernloven inneholder viktige skranker for å beskytte barnet. Det er derfor viktig å vurdere om tilpasninger som foreslås, er nødvendige og forholdsmessige sett opp mot situasjonen og de grunnleggende rettighetene som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner. Departementet har i det følgende forslaget søkt å identifisere og vurdere flaskehalser i regelverket som kan fjernes, men samtidig slik at det generelle rammeverket rundt barnet fortsatt er i behold.

Ny barnevernslov ble vedtatt i juni 2021. Se Prop. 133 L (2020–2021) og Innst. 625 L (2020–2021) om loven. Departementet tar sikte på at loven trer i kraft 1. januar 2023. I dette høringsnotatet foreslås det endringer i både den gjeldende barnevernloven og den nye barnevernsloven.

9.2. Endringer i omsorgssentertilbudet

9.2.1. Gjeldende rett

Ansvar for tilbudet til enslige mindreårige under 15 år reguleres særskilt i barnevernloven kapittel 5A. I henhold til barnevernloven § 5A-1 første ledd skal Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) gi barn som har kommet til riket og søkt asyl uten foreldre eller andre med foreldreansvar, tilbud om opphold i et omsorgssenter for mindreårige. Tilbudet gjelder for barn som er under 15 år når søknaden om beskyttelse fremmes. Det følger av tolkningsuttalelse fra departementet i brev til Bufdir 23. august 2021 at barnevernloven kapittel 5A bør tolkes slik at det også omfatter enslige mindreårige flyktninger.

Ny barnevernslov vil tre i kraft 1. januar 2023. I den nye barnevernsloven er omsorgssentertilbudet regulert i kapittel 11. Kapitlet er i hovedsak en videreføring av dagens barnevernslov kapittel 5A – det er få materielle endringer. Bufetats plikt til å tilby plass i omsorgssenter følger av ny barnevernslov § 11-1.

Enslige mindreårige over 15 år ivaretas av utlendingsmyndighetene. Det følger av utlendingsloven § 95 at en utlending som søker om beskyttelse, skal gis tilbud om innkvartering. Videre følger det av bestemmelsens andre ledd at Utlendingsdirektoratet har omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak. Asylmottaket ved driftsoperatøren kan utøve omsorgen på vegne av Utlendingsdirektoratet. Omsorgsansvaret er videre beskrevet i forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.

Så lenge et barn har opphold i et omsorgssenter, har Bufetat omsorgsansvaret for barnet, jf. § 5A-2. Dette innebærer at Bufetat er ansvarlig for at barnet får forsvarlig omsorg på omsorgssenteret. Hva som er å anse som forsvarlig omsorg, vil blant annet avhenge av barnets alder og modenhet. Omsorgssenteret utøver omsorgen på vegne av Bufetat, jf. § 5A-2 første ledd andre punktum. Bestemmelsen er videreført i ny barnevernslov § 11-2.

Det fremgår av § 5A-3 første ledd at omsorgssenteret skal vurdere barnets situasjon og behov ved barnets ankomst til senteret. I dette ligger at det må undersøkes om barnet har særlige behov som krever umiddelbare tiltak, som for eksempel helsehjelp. Bestemmelsen pålegger videre omsorgssenteret å ivareta barnets behov på best mulig måte i den første perioden, inntil det er foretatt en nærmere utredning og truffet et oppfølgingsvedtak etter § 5A-4 første ledd. Omsorgssenteret skal utarbeide et forslag til oppfølging av barnet mens det oppholder seg på omsorgssenteret. Forslaget skal sendes til Bufetat innen tre uker

etter barnets ankomst til senteret. Bufetat skal treffe vedtak om oppfølging innen seks uker etter barnets ankomst.

Omsorgssenteret og Barne-, ungdoms- og familieetaten plikter å følge barnets utvikling nøye under hele oppholdet, jf. § 5A-5. Dersom det skjer vesentlige endringer i barnets behov for oppfølging, skal det om nødvendig treffes nytt oppfølgingsvedtak. Dersom omsorgssenteret mener det foreligger en vesentlig endring, må senteret varsle Bufetat, som om nødvendig må treffe nytt vedtak.

Det følger av barnevernloven § 5A-3 andre ledd og § 5A-5 andre ledd at dersom barnets behov etter omsorgssenterets vurdering ikke kan ivaretas på en tilfredsstillende måte på omsorgssenteret, skal omsorgssenteret varsle barneverntjenesten for vurdering av om det bør iverksettes tiltak etter barnevernloven kapittel 4.

Hvilken kompetanse den lokale barneverntjenesten har på flyktningfeltet, vil variere avhengig av størrelse og ressurser. Barneverntjenestens hovedansvar er å ivareta barn som er uten omsorg, som er utsatt for omsorgssvikt, eller som har vist alvorlige atferdsvansker. Bufetat har hovedansvaret for å ivareta omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Bufetat kan imidlertid kontakte den kommunale barneverntjenesten der et barn har rusproblemer eller andre alvorlige atferdsproblemer, der det er mistanke om menneskehandel, eller der et barn trenger ekstra omsorg på grunn av lav alder. Det siste vil i hovedsak være barn som er helt små og har et omsorgsbehov som ikke kan ivaretas tilstrekkelig på omsorgssenteret. Bruk av tiltak fra barnevernet skal for øvrig være begrunnet i at barnet trenger et tilbud utover ren omsorg, og skal være motivert ut fra hensynet til barnets beste. Barneverntjenestens ansvar vil i så fall være det samme som for andre barn med tilsvarende behov. Det vises også til at andre sektormyndigheter, som helsesektoren, også vil ha et ansvar for å ivareta behovene til denne gruppen barn.

I den nye barnevernsloven er utredning og oppfølging av barnet samlet i én bestemmelse, i ny § 11-3. Den gjeldende loven § 5A-3 andre ledd og § 5A-5 andre ledd om varslingsplikt til barneverntjenesten er ikke videreført, da denneplikten uansett følger av de alminnelige reglene.

Det følger av barnevernloven § 5A-6 at omsorgssenteret skal foreta en kartlegging av barnets situasjon og behov som grunnlag for etterfølgende bosetting i en kommune. Formålet med omsorgssenterets kartlegging er å tilrettelegge for en best mulig bosetting. Det kan for eksempel være behov for å flytte til et fosterhjem, få spesialundervisning eller få medisinsk bistand over lengre tid. Det følger videre av bestemmelsens andre ledd at kartleggingen skal utarbeides i samarbeid med barnet, og oversendelse av kartleggingen til aktuelle myndigheter forutsetter skriftlig samtykke. Det er barnets representant eller verge som skal gi skriftlig samtykke. Dersom barnet har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder, må også

barnet samtykke. Samtidig følger det av integreringsloven § 42 andre ledd, jf. § 41 første ledd, at personopplysninger kan utveksles mellom offentlige organer uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Dette gjelder blant annet opplysninger som er nødvendig for bosetting av enslige mindreårige asylsøkere. Det er ikke et krav om samtykke for å innhente slike opplysninger.

I ny barnevernslov reguleres kartlegging i § 11-4. Her er kravet om samtykke for å oversende opplysninger til bosettingsmyndighetene fjernet. Dette er for å harmonisere barnevernsloven med integreringslovens regler om bosetting av flyktninger.

Omsorgssentertilbudet til enslige mindreårige asylsøkere følger de samme kravene til kvalitet i tilbudet som ordinære barnevernsinstitusjoner, jf. § 5A-7, som henviser til §§ 5-10 og 5-11. Barnevernloven § 5-10 gir hjemmel til å fastsette krav til kvalitet i forskrift. Barnevernloven § 5-11 inneholder krav til bemanning og kompetanse. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2022.

I henhold til § 5A-7, jf. § 5-11, skal omsorgssenteret til enhver tid ha «forsvarlig bemanning og kompetanse». Videre følger det av bestemmelsen at omsorgssenteret skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift, samt at senteret skal ha ansatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen ut fra institusjonens målgruppe og målsetting. Det følger av andre ledd at omsorgssenteret skal ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne. Denne delen av bestemmelsen fulgte tidligere av kvalitetsforskriften.

Nye krav til utdanning for fagpersonell som ansettes i et omsorgssenter, er nærmere regulert i andre og tredje ledd. Det følger av andre ledd at faglig personell som ansettes i et omsorgssenter, minst må ha relevant utdanning på bachelornivå. Det er presisert i bestemmelsen at Barne-, ungdoms- og familieetaten i særlige tilfeller kan gi unntak fra kravet. Innvilgelse av en søknad om unntak forutsetter at senteret oppfyller de generelle kravene til faglig forsvarlig bemanning og kompetanse etter første ledd, samt at innvilgelse ikke går på bekostning av senterets mulighet til å oppfylle andre krav i lov og forskrift.

Muligheten til å gi unntak fra kravet i særlige tilfeller vil også gjelde for omsorgssentrene. Behovet for plassering i omsorgssentrene varierer mer enn behovet for plasser i barnevernsinstitusjonene, og det er derfor mer krevende å planlegge og dimensjonere kapasiteten i omsorgssentrene enn i institusjonene. I enkelte tilfeller kan det være behov for en svært rask, men antatt midlertidig, oppbygning av tilbudet. I slike tilfeller kan det oppstå situasjoner der det ikke vil være praktisk mulig å oppfylle fastsatte krav til kompetanse. Departementet har derfor i forarbeidene, jf. Prop. 133 L (2020–2021) pkt. 16.2.6.2, lagt til grunn at dersom det skulle oppstå en situasjon der det er behov for en svært rask, men antatt midlertidig oppbygging av omsorgssentertilbudet, vil dette kunne regnes

som et «særlig tilfelle» som omfattes av hjemmelen til å gi unntak fra fastsatte kompetansekrav.

Tredje ledd stiller krav om barnevernfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå innen 1. januar 2031 for ledere og stedfortredende ledere.

Ytterligere krav til kvalitet følger av forskrift 10. juni 2008 nr. 580 om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner (kvalitetsforskriften). Forskriften stiller krav blant annet til målgruppe, målsetting og metodikk, til den fysiske utformingen av barnevernsinstitusjoner samt krav om å sørge for medisinsk tilsyn og behandling. Forskriften inneholder også regler om internkontroll.

Forskriften § 14 gir hjemmel til å gi dispensasjon fra en rekke av forskriftens kvalitetskrav i ekstraordinære situasjoner. Departementet legger til grunn at det vil kunne være aktuelt å gi dispensasjon etter bestemmelsen dersom det kommer en rask og betydelig økning i antallet enslige mindreårige. Departementet har delegert til Bufdir å avgjøre dispensasjonssøknadener etter forskriften § 14. Dispensasjon kan gis for en periode på inntil tolv måneder, og det kan søkes om dispensasjon på nytt, jf. andre ledd tredje og fjerde punktum. Visse krav til kvalitet er det imidlertid ikke mulig å gi dispensasjon fra, se første ledd. Dette gjelder krav til tilfredsstillende vedlikehold og hygienisk standard, krav om medisinsk tilsyn og behandling, oppbevaring og behandling av personopplysninger, beboernes medvirkning og kapitlet om internkontroll.

Forskriften gir ikke hjemmel til å gjøre unntak fra kravene om bemanning og kompetanse. Dette er krav som fra 1. januar 2022 følger av loven. Fra 1. januar 2023, når den nye barnevernsloven trer i kraft, vil dispensasjonsadgangen i § 14 heller ikke omfatte kravene til målgruppe, målsetting og metodikk, som følger av den gjeldende kvalitetsforskriften § 2. Dispensasjonsadgangen vil fortsatt blant annet gjelde forskriften § 3 om materielle krav, bortsett fra andre ledd bokstav f.

Reglene om godkjenning av omsorgssentre gjelder tilsvarende som for private og kommunale barnevernsinstitusjoner, jf. barnevernloven § 5A-7, som henviser til § 5-8. Private og kommunale omsorgssentre kan derfor bare benyttes for barn som omfattes av loven dersom omsorgssenteret er godkjent av regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten, jf. § 5-8. Det er også presisert i bestemmelsen at et omsorgssenter bare kan godkjennes dersom det drives i samsvar med barnevernloven og de forskrifter som gjelder for den, og ellers drives på en forsvarlig måte. For eksempel er det krav til at tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige, jf. § 1-4, og krav om politiattest for de som arbeider på institusjonen, jf. § 6-10 med forskrift. Avgjørelser om godkjenning er enkeltvedtak og kan påklages til sentralt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten. Forskrift 27. oktober 2003 nr. 1283 om godkjenning av private og kommunale

institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven (godkjenningsforskriften) er gitt i medhold av § 5-8. Forskriften gjelder tilsvarende for omsorgssentre.

Forskriften inneholder blant annet regler om godkjenningsmyndighet og klage, vilkår for godkjenning, regnskapsplikt og revisjon, etterfølgende kontroll og bortfall av godkjenning. Det følger av godkjenningsforskriften § 5 første ledd at omsorgssentre som er omfattet av forskriften, ikke kan tas i bruk før det foreligger godkjenning.

I bestemmelsens andre ledd er det gitt hjemmel til å gi institusjoner og omsorgssentre midlertidig godkjenning. Bestemmelsen gjelder i tilfeller der særlige hensyn tilsier det og det anses forsvarlig ut fra hensynet til beboerne. Bestemmelsen er knyttet til tilfeller der institusjoner og omsorgssentre ikke oppfyller vilkårene for godkjenning etter § 5 i forskriften eller krav om regnskapsplikt og revisjon etter § 6. Det følger av bestemmelsen at midlertidig godkjenning ikke kan gis for lengre tid enn seks måneder.

I den nye barnevernsloven er henvisningene til bestemmelser som gjelder barnevernsinstitusjoner, tatt inn i § 11-5, som tilsvarer den gjeldende loven § 5A-7.

9.2.2. Departementets vurderinger og forslag

Behovet for endring

Omsorgssentre er botilbud særlig tilpasset enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger under 15 år. Sentrene er opprettet for å ivareta denne gruppen barn i asylsøkerfasen og frem til bosetting eller retur. Tilbudet og utøvelsen av omsorgsansvaret er gitt en detaljert lovregulering.

Dagens regler inneholder adgang til å gi dispensasjon fra krav i kvalitetsforskriften i ekstraordinære situasjoner, jf. kvalitetsforskriften § 14, adgang til å gi dispensasjon fra kompetansekrav i barnevernloven § 5-11, jf. bestemmelsens andre ledd tredje punktum, samt adgang etter godkjenningsforskriften § 4 til å gi midlertidig godkjenning av omsorgssentre i seks måneder. Til sammen gir dette vidtrekkende hjemler for dispensasjon i en ekstraordinær situasjon.

Hvis det legges til grunn et scenario der det kommer et stort antall enslige mindreårige samtidig, kan det likevel bli utfordrende å gi et tilstrekkelig tilbud. Departementet foreslår derfor enkelte ytterligere tilpasninger i regelverket.

Barnevernloven § 5A-1 åpner ikke for andre plasseringsalternativer for enslige mindreårige under 15 år enn et tilbud om plass i et omsorgssenter. Det er sannsynlig at det vil være hensiktsmessig å bruke private hjem for barn som kommer fra Ukraina. På denne bakgrunn har departementet vurdert at det bør

åpnes for en lovendring slik at Bufetat kan tilby barn et familiebasert botilbud som et alternativ til plass i omsorgssenter.

Departementet vurderer også at det bør gjøres midlertidige endringer i dagens korte lovpålagte frister for oppfølgingsvedtak og i adgangen til å gi midlertidig godkjenning, som i dag er begrenset til seks måneder.

Departementet foreslår imidlertid ingen endringer i dagens dispensasjonsordning i kvalitetsforskriften § 14. Når den nye barnevernsloven trer i kraft, vil dispensasjonsadgangen i kvalitetsforskriften § 14 innsnevres noe, fordi reglene i kvalitetsforskriften § 2 om målgruppe, målsetting og metodikk tas inn i loven. Det vil derfor ikke kunne gis dispensasjon fra disse kravene etter forskriften § 14. Etter departementets oppfatning vil dispensasjonsadgangen fortsatt være tilstrekkelig, og departementet foreslår ingen endringer som følge av dette.

Hvem Bufetats ansvar skal gjelde for

Som beskrevet foran under punktet om gjeldende rett har Bufetat ansvar for å gi et tilbud i omsorgssenter til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Enslige mindreårige som er fordrevet fra Ukraina, og som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, er ikke å anse som «asylsøkere» i utlendingslovens forstand så lenge de har opphold på dette grunnlaget. En midlertidig kollektiv beskyttelse gis til en gruppe mennesker etter en gruppevurdering. Det er heller ikke det samme som å ha flyktningstatus. Flyktningstatus etter utlendingsloven beror på en individuell vurdering av beskyttelsesbehovet med hjemmel i utlendingsloven § 28. Personer som får en tillatelse etter utlendingsloven § 34, er derfor heller ikke «flyktninger» etter loven. Statusen til disse barna vil være «personer med midlertidig kollektiv beskyttelse» eller «personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34».

Departementet mener at barn som er fordrevet fra Ukraina og kommer alene til Norge uten omsorgspersoner, vil ha det samme behovet for omsorg og beskyttelse som enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere. Etter departementets vurdering bør ansvaret også for denne gruppen enslige mindreårige følge reglene i barnevernloven kapittel 5A om omsorgssentre for mindreårige. Behovet for den særlige oppfølgingen som omsorgssentre kan gi, er like stort for barn uten omsorgspersoner som er fordrevet fra Ukraina. På lik linje med enslige mindreårige asylsøkere og enslige mindreårige flyktninger har disse barna ingen omsorgspersoner som ivaretar deres behov. Departementet vurderer at barnekonvensjonen artikkel 22 om ivaretagelsen av barn på flukt, samt diskrimineringsforbudet i konvensjonens artikkel 2, taler for en løsning som gir et likt tilbud til alle barn som kommer til Norge uten omsorgspersoner, uavhengig av utlendingsrettslig status.

Omsorgssentrene er spesielt utviklet for å ivareta behovene og ha omsorgen for barn som kommer alene til Norge. Det er derfor naturlig at Bufetats tilbud og det

statlige ansvaret også gjelder for enslige mindreårige som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse, frem til barnet bosettes i en kommune eller returnerer til hjemlandet. Etter departementets vurdering vil dette allerede følge av en tolkning av gjeldende rett, men for å unngå eventuell usikkerhet foreslår departementet å klargjøre i midlertidig lov at Barne-, ungdoms- og familieetaten skal gi et tilbud til barn som har kommet til riket uten foreldre eller andre med foreldreansvar. Tilbudet skal gis til barn uavhengig av om barnet har søkt asyl, har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse. Hva tilbudet skal bestå av, behandles i de neste punktene.

De videre forslagene som gjelder omsorgssentrene og statlig tilsyn med omsorgssentrene, vil gjelde for alle barn som oppholder seg på omsorgssentrene, i den perioden de midlertidige lovendringene vil gjelde. Det vil si både enslige mindreårige asylsøkere, barn med flyktningstatus, og barn med midlertidig kollektiv beskyttelse, uavhengig av opprinnelsesland.

Adgang til å bruke private hjem som del av omsorgssentertilbudet

Bakgrunn

Barne- og familiedepartementet har tidligere vurdert å øke fleksibiliteten i omsorgssentertilbudet og lanserte i 2016 et forslag om at Bufetat skulle kunne tilby et familiebasert botilbud som alternativ til omsorgssenter. Dette var imidlertid et forslag utenfor barnevernlovens rammeverk. Forslaget var en følge av flyktningkrisen i 2015 og ble foreslått av daværende Barne- og likestillingsdepartementet i høringsnotat 30. august 2016 om forslag til ny lov om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere (omsorgssenterloven).

Forslaget om at Bufetat skulle kunne tilby et familiebasert botilbud, ble godt mottatt i høringen. Andre deler av lovforslaget ble imidlertid kritisert i høringen, og forslaget som helhet ble ikke fulgt opp. Departementet har i høringen her tatt utgangspunkt i det tidligere forslaget om familiebaserte botilbud, men med visse tilpasninger.

Omsorgssentertilbudet er et spesialisert tilbud som skal tilpasses enslige mindreårige og deres utfordringer. Selv om opphold i omsorgssenter vil være et godt tilbud for de fleste enslige mindreårige, kan noen barn ha bedre utbytte av å bo hos en familie. Dette gjelder særlig yngre barn, som har særskilte behov for fysisk pass, stell og tett voksenkontakt. Uten en adgang til å benytte hjem som en del av omsorgssentertilbudet vil det være nødvendig å varsle den kommunale barneverntjenesten, som må fatte vedtak om å plassere barnet i beredskapshjem eller fosterhjem. Omsorgen for barnet vil da måtte ivaretas av en kommune, og ikke av Bufetat.

Departementet foreslår endringer i lovens kapittel 5A om enslige mindreårige som vil utvide Bufetats tilbud til enslige mindreårige til å omfatte plassering i private

hjem, som et alternativ til plass i et omsorgssenter. Dette vil gjøre Bufetats tilbud mer fleksibelt og kan også være en fordel for barnet.

Et slikt tilbud skal kun gjelde for den tiden barnet ellers ville bodd i et omsorgssenter.

Ansvarsforhold og innhold i tilbudet

Ettersom det familiebaserte botilbudet skal være et alternativ til omsorgssenter, er det etter departementets vurdering naturlig at også botilbudet er et statlig ansvar, både faglig og økonomisk. Forslaget innebærer at Bufetat, på tilsvarende måte som for omsorgssentrene, har ansvaret for barnet og botilbudet. Dette vil skille seg fra ordinære fosterhjem, hvor kommunen har omsorgsansvaret for barnet og fosterhjemmet. Tilbudet er kun ment å gjelde for barn som ellers ville fått tilbud om plass i et omsorgssenter. Et familiebasert botilbud vil innebære at barn kan få tilbud om opphold i et privat hjem for å bli ivaretatt i perioden fra de kommer til landet, og til de bosettes. Familiene som påtar seg oppgaven, vil ha det samme ansvaret for å utøve omsorgen for barnet som omsorgssenteret ellers ville hatt, og skal dermed ivareta den daglige omsorgen for barnet på vegne av Bufetat. Hjemmet må gi barnet forsvarlig omsorg, herunder ivareta barnets daglige behov. Ved opphold i et familiebasert botilbud vil barnet få tettere oppfølging fra færre omsorgspersoner enn det som er tilfellet i omsorgssentre. Departementet foreslår at de som skal ivareta omsorgen for barnet, må oppfylle de samme generelle kravene som stilles til fosterforeldre. Disse kravene må ses i sammenheng med departementets forslag og vurderinger om fosterhjem nedenfor.

Hjemmene som skal tilby familiebaserte botilbud, vil på samme måte som fosterhjem anses som oppdragstakere. Hjemmene vil inngå en privatrettslig avtale med Bufetat i forbindelse med at de tar imot et barn i fasen før bosetting. Bufetat vil være ansvarlig for utgiftsdekning og godtgjøring til hjemmene.

Barnets representant må samtykke i at barnet flytter til et familiebasert botilbud. Barnet kan heller ikke plasseres i et familiebasert tilbud dersom barnet selv motsetter seg dette. Videre kan både barnet og representanten når som helst trekke tilbake samtykket. Dette innebærer i så fall at barnet må få tilbud om opphold i et omsorgssenter. Hvis et omsorgssenter vurderer at et barn i omsorgssenteret vil ha bedre utbytte av å bo i et familiebasert tilbud, kan omsorgssenteret henvende seg til Bufetat.

Bufetat vil ikke ha noen plikt til å tilby et familiebasert botilbud. Dette innebærer at det ikke skal stilles krav til at Bufetat skal ha slike botilbud tilgjengelige. Departementet mener at en adgang for Bufetat til å tilby familiebaserte botilbud vil gi etaten større fleksibilitet til å videreutvikle botilbudet til denne gruppen.

Departementet foreslår at Bufetat skal ha ansvaret for godkjenningen av det enkelte hjemmet, og at de også skal vurdere om hjemmet er egnet for det enkelte

barnet. Det foreslås at Bufetat skal være ansvarlig for opplæring av det familiebaserte botilbudet, og oppfølging av barnet og hjemmet. Bufetats ansvar kan delegeres til omsorgssenteret, med unntak av det overordnede omsorgsansvaret for barnet. Hjemmene kan også knyttes opp til omsorgssentrene, slik at hjemmet har et kontaktpunkt der.

Videre vil Bufetat også ha ansvaret for kartleggingen av barn som bor i familiebaserte botiltak. Bufetat kan delegere oppgaven til andre, for eksempel et omsorgssenter.

Barnevernloven § 5A-7 viser til tilsynsbestemmelsen for institusjon i § 5-7. Det medfører at statsforvalteren skal føre tilsyn med omsorgssentre. Departementet mener det er naturlig at statsforvalteren også fører tilsyn med de familiebaserte botilbudene, ettersom disse er et alternativ til omsorgssentrene. Departementet foreslår imidlertid i denne midlertidige loven noen endringer i statsforvalterens tilsyn med omsorgssentre, som dermed også vil gjelde for tilsynet med familiebaserte botilbud. Dette omtales nærmere under.

Ved bosetting av barnet er det bosettingskommunen som skal foreta en vurdering av barnets behov og tilby egnet botiltak. Dersom vilkårene for fosterhjemsplassering i barnevernloven er oppfylt og hjemmet ønsker det og kan godkjennes, er det ikke noen lovmessige hindre for at et familiebasert botilbud kan gå over til å bli et kommunalt fosterhjem ved bosetting. Dette forutsetter imidlertid at hjemmet inngår en avtale med kommunen. Kommunen overtar da det faglige og økonomiske ansvaret for fosterhjemmet og barnet. En slik avtale vil innebære at barnet unngår flytting ved bosetting, og at det er mulig å skape en mer stabil og forutsigbar omsorgssituasjon rundt barnet.

Forutsetningene og formålet med plasseringen endrer seg når barnet bosettes, og kommunen/barneverntjenesten må derfor foreta en selvstendig vurdering av barnets behov og om hjemmet kan ivareta disse. Godt samarbeid mellom Bufetat og kommunen er en viktig forutsetning for å finne gode langsiktige omsorgsløsninger for det enkelte barnet.

De foreslåtte reglene om et familiebasert botilbud vil gjelde i virketiden for den midlertidige loven.

Menneskerettslige forpliktelser

Forslaget om å utvide Bufetats tilbud til å omfatte private hjem reiser etter departementets vurdering ikke særlige spørsmål om forholdet til barnekonvensjonen eller andre menneskerettskonvensjoner. Tilbudet er en god måte å ivareta barnets rett til omsorg og beskyttelse på, på lik linje med tilbudet om opphold på omsorgssenter. I tillegg vil dette forslaget gjøre det mulig for Bufetat å gi de enslige mindreårige et tilbud som likner på tilbudet fra den kommunale barneverntjenesten. Barneverntjenesten kan i en periode med særlig

press grunnet høye ankomsttall velge mellom institusjon og fosterhjem som plasseringsalternativer. Dermed likestilles enslige mindreårige i større grad med barn i det kommunale barnevernet. Kravene til de private hjemmene som benyttes i tilbudet, vil være de samme som stilles til fosterhjem. Det vil føres statlig tilsyn med de familiebaserte botilbudene, på samme måte som med omsorgssentrene. Forslagene reiser derfor ikke spørsmål om diskriminering, jf. barnekonvensjonen artikkel 2. Forslagene ivaretar også kravene til periodisk vurdering i barnekonvensjonen artikkel 25.

De videre forslagene som gjelder omsorgssentrene og statlig tilsyn med omsorgssentrene, vil gjelde for alle barn som oppholder seg på omsorgssentrene i den perioden de foreslåtte midlertidige lovendringene vil gjelde. Det vil si både enslige mindreårige asylsøkere, barn med flyktningstatus og barn med midlertidig kollektiv beskyttelse, uavhengig av opprinnelsesland.

Oppfølging og kartlegging

Oppfølgingsvedtak

På omsorgssenteret skal barnets behov utredes, og det skal utarbeides et forslag til oppfølging av barnet under oppholdet på senteret, jf. barnevernloven § 5A-4 første ledd. Innen tre uker etter ankomst skal dette forslaget oversendes Bufetat, som innen seks uker etter ankomst er pålagt å treffe vedtak om oppfølging av barnet under oppholdet på senteret. Departementet mener at fristene som er nedfelt i loven, skal følges i en normalsituasjon. Men i en ekstraordinær situasjon hvor det ankommer et stort antall barn til omsorgssentrene på en gang, kan det være utfordrende både for omsorgssenteret og Bufetat å overholde disse fristene. Det kan også være viktigere at omsorgssentrene prioriterer å bruke sine ressurser på å ivareta barnas behov, enn å fatte vedtak. Departementet foreslår derfor å fjerne kravet om å fatte oppfølgingsvedtak. Det kan fortsatt være nødvendig overfor noen barn å fatte vedtak om hvordan oppfølgingen av barnet skal være på omsorgssenteret eller i det familiebaserte botilbudet. Men i slike tilfeller kan behovet for vedtak overlates til omsorgssenterets og Bufetats skjønn. Det kan hende at oppfølgingen av barnet tilfredsstillende kan ivaretas ved at det legges en plan for oppholdet sammen med barnet, og at dette dokumenteres i barnets journal, uten at det fattes et formelt vedtak. I så fall skal Bufetat orienteres om oppfølgingen, ettersom Bufetat har ansvaret for omsorgen for barnet. Dette vil også gi Bufetat mulighet til å komme med oppfølgingsspørsmål eller innsigelser. Dette unntaket vil slå inn når det er nødvendig som følge av høye ankomsttall, og det må være opp til Bufetat å vurdere om nødvendighetsvilkåret er oppfylt i det enkelte tilfellet, i samråd med omsorgssenteret. Bufetat må begrunne og dokumentere hvorfor det er nødvendig å ta unntaket i bruk, og statsforvalteren skal orienteres.

På denne bakgrunnen foreslås det at når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge er nødvendig for at Bufetat eller omsorgssenteret skal kunne prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, er omsorgssenteret og Bufetat ikke bundet av kravet om å fatte vedtak om oppfølging etter barnevernloven § 5A-4. Dette vil omfatte alle oppfølgingsvedtak på omsorgssenteret, uavhengig av barnets nasjonalitet.

Fjerning av plikten til å fatte oppfølgingsvedtak endrer ikke plikten til å ivareta barnets behov og omsorgen på en forsvarlig måte mens barnet oppholder seg på omsorgssenteret eller i et familiebasert botilbud. Bufetat beslutter om det skal fattes oppfølgingsvedtak for barnet i det familiebaserte botilbudet, og har for øvrig ansvar for oppfølgingen av hjemmet.

Kartlegging

Plikten til å kartlegge barnet med tanke på bosetting som fremgår av barnevernloven § 5A-6, skal heller ikke endres. Kartleggingen av barnet vil være en mer grundig analyse av barnets behov enn hva som vil følge av et oppfølgingsvedtak, og kartleggingen vil være viktig for at barnet skal bosettes på en god måte.

Etter barnevernloven § 5A-6 skal kartleggingen av barnet oversendes bosettingsmyndighetene, og dette krever skriftlig samtykke fra barnet. I en situasjon hvor mange barn skal bosettes på kort tid, vil det være et forsinkede ledd å skulle innhente barnets samtykke, særlig fordi dette som regel må gjøres av barnets representant eller verge. For et barn under 15 år kan det også være vanskelig å overskue konsekvensene av hva det betyr å gi samtykke til oversendelse av kartleggingsinformasjon. Dersom samtykke ikke gis, kan konsekvensen være at viktig informasjon om barnets behov tilbakeholdes, og at barnet får et dårligere bosettingstilbud. Departementet mener derfor det vil være til barnets beste at det ikke stilles krav om samtykke når opplysningene oversendes bosettingsmyndighetene. Forslaget vil harmonere med reglene for bosetting av flyktninger i integreringsloven. I den nye barnevernsloven § 11-4 er kravet om samtykke uansett fjernet. Den nye barnevernsloven skal etter planen tre i kraft 1. januar 2023, men etter departementets oppfatning er det behov for at samtykkekravet bortfaller på et tidligere tidspunkt. Departementet foreslår derfor at endringen som er vedtatt i den nye barnevernsloven, skal tre i kraft allerede nå, som endring i den gjeldende loven.

Endringen innebærer at omsorgssentrene og Bufetat vil kunne oversende informasjon om barnet til bosettingsmyndighetene uten å innhente barnets samtykke. Dette innebærer at omsorgssenteret kan oversende kartleggingen og annen relevant informasjon om barnet til Bufetat og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Departementet mener at endringen kan bidra til raskere bosetting, og at aktuelle myndigheter settes i best mulig stand til å ivareta

det enkelte barnet på en god og helhetlig måte. Fjerning av kravet om samtykke vil gjelde for alle barn på omsorgssentrene, uavhengig av nasjonalitet.

Utvidelse av adgangen til midlertidig godkjenning

Det følger av godkjenningsforskriften § 4 at institusjoner og omsorgssentre kan gis en midlertidig godkjenning selv om de ikke oppfyller de ordinære kravene for å bli godkjent, dersom særlige hensyn tilsier det.

Adgangen til å gi midlertidig godkjenning kan være aktuelt blant annet i tilfeller der omfanget av ankomster er ekstraordinært stort og det derfor er behov for raskt å etablere nye sentre. Midlertidig godkjenning kan bare gis dersom det er forsvarlig ut fra hensynet til beboerne.

Adgangen til å gi midlertidig godkjenning kommer til anvendelse i tilfeller der en institusjon i det alt vesentligste oppfyller vilkårene for godkjenning og institusjonen kan dokumentere at de kravene som ikke er oppfylt i sin helhet vil være oppfylt innen den tid som er fastsatt for den midlertidige godkjenningen. Bestemmelsen kan for eksempel være anvendelig i tilfeller der en institusjon i en tidsbegrenset periode ikke kan oppfylle alle formelle krav til kompetanse og bemanning.

Midlertidig godkjenning åpner for at senteret kan ta imot barn selv om ikke alle kravene til kvalitet er oppfylt enda. Midlertidig godkjenning innebærer ikke at det lempes på kravene etter at tidsperioden er over.

Dagens bestemmelse er begrenset ved at midlertidig godkjenning bare kan gis for en periode på inntil seks måneder, uten mulighet til forlengelse. Etter departementets vurdering bør det i en ekstraordinær situasjon som denne åpnes for å gi midlertidig godkjenning for en periode på inntil ett år, og med mulighet til forlengelse. Etter departementets vurdering vil en slik utvidelse ha stor betydning for muligheten til en rask oppskalering av omsorgssentertilbudet og bare i begrenset grad ha negative konsekvenser for innholdet i tilbudet. Departementet viser særlig til at det uansett vil være et grunnleggende krav at midlertidig godkjenning bare gis dersom det er forsvarlig ut fra hensynet til beboerne. Departementet viser også til Bufetats ansvar for løpende kontroll og kvalitetssikring av det enkelte senteret, samt til statsforvalterens ansvar for å føre tilsyn med at det enkelte senteret oppfyller krav i barnevernloven med forskrifter.

Departementet viser til forslaget i godkjenningsforskriften § 4 andre ledd når det gjelder midlertidig godkjenning av omsorgssentre.

9.3. Statlig tilsyn med omsorgssentre

9.3.1. Gjeldende rett

Det fremgår av barnevernloven § 2-3 b tredje ledd at statsforvalteren skal føre tilsyn med omsorgssentre for mindreårige etter kapittel 5A i barnevernloven. Videre fremgår det av barnevernloven § 5A-7 at barnevernloven § 5-7 med tilhørende forskrifter gjelder tilsvarende for omsorgssentre som for institusjoner. Statsforvalteren har dermed ansvar for å føre tilsyn med at omsorgssentrene ivaretar sine oppgaver etter barnevernloven med tilhørende forskrifter. Reglene er videreført i ny barnevernslav § 17-3 andre ledd og § 17-5.

Forskrift 11. desember 2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling inneholder bestemmelser om tilsynsmyndighetens oppgaver og gjennomføring av tilsyn. Det følger av § 8 at statsforvalteren har plikt til å føre tilsyn med omsorgssentrene i form av regelmessige og rutinemessige besøk ved hvert enkelt senter. Det fremgår av bestemmelsens første og andre ledd at tilsynsbesøk skal gjennomføres så ofte som forholdene tilsier det, men minst to ganger i året. Minst ett av tilsynsbesøkene skal være uanmeldt. I forskriftens § 8 tredje ledd er det presisert at i tillegg til tilsynsbesøk etter første og andre ledd skal besøk alltid finne sted ved klager, når tilsynsmyndigheten på annen måte er kjent med uheldige forhold, og når andre grunner tilsier det. Videre fremgår det av bestemmelsens fjerde ledd at tilsynsbesøk skal legges til tidspunkter der det kan forventes at barna er til stede på institusjonen.

I femte ledd er det presisert at tilsynsmyndigheten skal ta kontakt med det enkelte barnet. Det fremgår videre at tilsynsmyndigheten skal forespørre det enkelte barnet om barnets syn på oppholdet når barnets alder og modenhet tilsier det. Det er også presisert at det enkelte barnet har rett til å snakke med de som utøver tilsynet, uten at personalet er til stede, og at tilsynsmyndighetene skal opplyse barnet om dette.

9.3.2. Departementets vurderinger og forslag

Økte antall ankomster vil føre til at antallet enslige mindreårige i omsorgssentre øker. I tillegg innebærer forslagene om at Bufetat skal kunne tilby et privat hjem som alternativ til plass på et omsorgssenter, og at statsforvalteren skal føre tilsyn med hjemmene, at det vil bli flere tilsynsobjekter for statsforvalteren, og dermed en økning i statsforvalterens tilsynsoppgave.

Statsforvalteren har i dag ansvaret for å føre tilsyn med at omsorgssentrene oppfyller sine oppgaver etter barnevernloven med tilhørende forskrifter. Statsforvalterens ansvar for å føre tilsyn med omsorgssentrene omfatter både å føre kontroll med omsorgssentrene, og med hvordan det enkelte barnet som har opphold i senteret, har det. Barn i omsorgssentre er i en særlig sårbar situasjon, og statsforvalterens tilsyn er derfor et sentralt virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten deres.

Departementet legger til grunn at statsforvalterens ansvar for å føre tilsyn med at omsorgssentrene oppfyller sine lovpålagte oppgaver, skal ligge fast. Utgangspunktet for tilsynet er at statsforvalteren skal vurdere behovet for tilsyn med det enkelte omsorgssenteret på grunnlag av en risikovurdering.

For å ivareta rettssikkerheten til barna som oppholder seg i omsorgssentre, er det i dagens tilsynsforskrift, i tillegg til det risikobaserte tilsynet, stilt krav om at statsforvalteren skal gjennomføre minst to stedlige tilsyn per år på hvert omsorgssenter. Kravet om regelmessig stedlige tilsyn er særlig begrunnet i at statsforvalteren av hensyn til barnas rettssikkerhet aktivt bør oppsøke de barna som bor i barnevernsinstitusjon og i omsorgssentre. Det å fysisk være på en institusjon kan også gi et annet innblikk i hvordan den enkelte institusjonen fungerer i det daglige, enn andre tilsynsformer. Særlig kontrollen med det enkelte barnets situasjon har nær sammenheng med hvor ofte statsforvalteren fysisk er til stede ved den enkelte institusjonen.

En stor del av statsforvalternes ressurser på barnevernsområdet brukes i dag til å gjennomføre de regelmessige stedlige tilsynene. I en ekstraordinær situasjon som følge av et høyt antall ankomster kan det være nødvendig å fravike dette kravet. I tillegg vises det til at departementets forslag om at Bufetat skal kunne tilby barnet å bo i et privat hjem i stedet for omsorgssenter, og at statsforvalteren skal føre tilsyn med hjemmet, vil øke belastningen på statsforvalteren ytterligere. Å redusere kravet til faste stedlige tilsyn vil gi den enkelte statsforvalteren økt mulighet til å prioritere tilsynsressurser ut fra konkrete faglige vurderinger av hvor behovet for tilsyn er størst, og hvordan tilsynet skal gjennomføres. Etter departementets vurdering er det i en ekstraordinær situasjon der det ikke er mulig for statsforvalteren å gjennomføre alle de forskriftsfestede tilsynene, grunn til å overlate til statsforvalterne å vurdere hvor ofte det er nødvendig å føre stedlig tilsyn med det enkelte omsorgssenteret.

Departementet har vurdert om unntaket fra kravet til regelmessige tilsynsbesøk bare bør gjelde omsorgssentre og familiebaserte botilbud etter barnevernloven kapittel 5A, eller om unntaket også bør gjelde for de øvrige barnevernsinstitusjonene.

Selv om både barn i barnevernsinstitusjon og i omsorgssentrene er en særlig sårbar gruppe, er det enkelte forskjeller mellom målgruppene i barnevernsinstitusjonene og i omsorgssentrene som har betydning for hvordan statsforvalterens tilsyn bør innrettes. Etter departementets vurdering tilsier disse forskjellene at dagens krav til regelmessig tilsyn bør videreføres for barnevernsinstitusjonene.

For det første er det en forskjell mellom målgruppene i barnevernsinstitusjoner og i omsorgssentre når det gjelder oppholdstid. Mange barn i barnevernsinstitusjoner har opphold som strekker seg over lengre tid. Som eksempel viser departementet til at barnevernloven § 4-24 åpner for at et barn som har vist alvorlige

atferdsvansker, etter nærmere bestemte vilkår og uten eget samtykke kan plasseres i en barnevernsinstitusjon i opptil 24 måneder til sammen. For barna som i denne ekstraordinære situasjonen kommer til Norge, er det ønskelig med rask bosetting i en kommune. Departementet legger derfor til grunn at disse barna i de aller fleste tilfeller vil befinne seg på senteret bare i en kortere periode.

Hovedformålet med kravet om regelmessige tilsynsbesøk er at statsforvalteren skal føre tilsyn med hvordan det enkelte barnet har det. Etter departementet vurdering tilsier den korte oppholdstiden at det vil være mindre hensiktsmessig å stille krav om at statsforvalteren i alle tilfeller skal gjennomføre tilsyn ved regelmessig besøk to ganger i året. Gitt den korte oppholdstiden er det etter departementets vurdering mer hensiktsmessig at statsforvalteren prioriterer å føre tilsyn med omsorgssenteret som sådan, og primært på grunnlag av en risikovurdering.

Dagens institusjonstilbud er inndelt i kategoriene omsorgsinstitusjon, behandlingsinstitusjon og akuttinstitusjon. I rettighetsforskriften kapittel 4 er det gitt særlige bestemmelser for barn plassert i institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker. Det er gitt egne regler om inngrep i bevegelsesfriheten, besøk i institusjon, bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler og rusmiddeltesting. Disse bestemmelsene henger sammen med de særskilte behovene som barn på denne typen institusjon kan ha. Barnevernloven åpner dermed for utøvelse av offentlig myndighet som kan være inngripende overfor barn i behandlingsinstitusjoner. Dette tilsier at det er et særlig behov for å føre tilsyn med hvordan disse barna har det, gjennom regelmessige besøk. Departementet foreslår derfor å videreføre kravet om at statsforvalteren skal gjennomføre fire tilsynsbesøk i året i institusjoner som er godkjent for denne målgruppen.

For barn i omsorgsinstitusjoner gjelder de samme rammene som for barn i omsorgssentre. Dette innebærer blant annet at kapittel 3 i rettighetsforskriften om tvang og andre inngrep i den personlige integritet gjelder både overfor barn i omsorgsinstitusjoner og barn i omsorgssentre. Departementet legger til grunn at det i praksis likevel er en betydelig forskjell når det gjelder hvor ofte det utøves tvang eller fastsettes inngrep i barnets personlige frihet. Statsforvalteren i Oslo og Viken har tilsynsansvaret for ni av de ti omsorgssentrene som i dag er etablert. Interne tall fra statsforvalteren viser at 39 barn hadde opphold i disse sentrene i 2021. Statsforvalteren mottok i 2021 til sammen 2730 tvangsprotokoller fra barnevernsinstitusjoner og fra omsorgssentre. Av disse var seks protokoller knyttet til barn i et omsorgssenter. Videre mottok de 91 klager på tvangsprotokoller. Av disse var én av klagene fra et barn i et omsorgssenter.

Forslaget innebærer at det vil være en liten forskjell når det gjelder hvilke krav som stilles til tilsynet med omsorgssentre og private hjem for enslige mindreårige og for barnevernsinstitusjoner. Forslaget er begrunnet i at det er forskjeller mellom de målgruppene som er i barnevernsinstitusjoner, og den målgruppen som er i

omsorgssentrene. Etter departementets syn er det større behov for å stille krav om regelmessige tilsyn i barnevernsinstitusjoner enn i omsorgssentrene.

Departementet vil samtidig understreke at hovedregelen om at statsforvalteren fører tilsyn både med institusjonene og med sentrene ut fra en risikovurdering, skal videreføres. Forslaget innebærer at statsforvalteren, i en ekstraordinær situasjon der det over en kort periode blir etablert mange omsorgssentre, vil få noe større handlingsrom til å prioritere sine tilsynsressurser ut fra en faglig vurdering av hvor behovet er størst, og hvordan tilsynet bør innrettes for å gi best mulig effekt. Etter departementets syn er en slik forskjellsbehandling derfor nødvendig og forholdsmessig. Forslaget er saklig og rimelig begrunnet og ikke i strid med diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen artikkel 2.

I en vurdering av det menneskerettslige handlingsrommet for en slik endring, viser departementet videre til at barnekonvensjonen artikkel 25 kun forplikter statene til en «periodisk vurdering» av den behandlingen barnet får, og av alle andre forhold som har betydning for plasseringen. To regelmessige stedlige tilsyn per år er en av flere måter å føre tilsyn på, og kravet til dette følger bare av internrettslige regler.

Departementet vil også vise til at det ikke foreslås endringer i kravet om at tilsynsbesøk skal finne sted ved klager, når tilsynsmyndigheten på annen måte blir kjent med uheldige forhold, eller når andre grunner tilsier at det bør gjennomføres et stedlig tilsyn.

Sett i sammenheng med den ekstraordinære situasjonen som kan oppstå med en stor økning i antallet tilsynsobjekter, mener departementet at det å endre tilsynskravene ikke vil utgjøre en usaklig forskjellsbehandling. Det vises også til at Bufetats omsorgsansvar for barnet innebærer at Bufetat må følge med på barnets omsorgssituasjon, og at dette vil være et supplement til statsforvalterens tilsyn. På denne bakgrunnen anses forslagene både som nødvendige og forholdsmessige tatt i betraktning den tidsbegrensede og ekstraordinære situasjonen reglene skal gjelde for.

Departementet viser til forslaget til forskrift om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner § 8 nytt syvende ledd.

9.4. Om barnevernets ansvar ved bosetting i kommunene

9.4.1. Gjeldende rett

Innledning

Arbeidet med å få bosatt enslige mindreårige i kommunene er delt mellom Bufetat og IMDi. Bufetat sørger for å bosette alle enslige mindreårige som bor i omsorgssentrene, og alle enslige mindreårige som bor privat og var under 15 år ved ankomst. IMDi har ansvaret for å bosette alle andre; voksne, familier,

overføringsflyktninger, enslige med følgepersoner og enslige mindreårige som var over 15 år ved ankomst. Det er IMDi som anmoder kommunene om et antall plasser for bosetting årlig, eller ved behov. Bufetat gir innspill med grunnlag i behovet for bosetting av barn fra omsorgssentrene.

Bufetat starter prosessen med bosetting etter at UDI har fattet vedtak om opphold som danner grunnlag for bosetting. Bufetat mottar kartlegging fra omsorgssentrene og gjør en vurdering av det enkelte barnets behov ved bosetting. Med bakgrunn i den informasjonen Bufetat har om kommunene, både hva gjelder vedtaksplasser og tiltak den enkelte kommune kan tilby, sendes forespørsel om bosetting til en aktuell kommune blant kommunene som har tilbudt seg å ta imot enslige mindreårige fra omsorgssentre. Dersom kommunen sier ja til å bosette barnet, oversendes utsøkningsbrev til kommunen sammen med kartleggingsrapporten.

Det er bosettingskommunen som avgjør hvilken bo- og omsorgsløsning som er best for barnet. I henhold til barnevernloven § 3-4 første ledd skal kommunen foreta en vurdering av den enkeltes behov og på denne bakgrunnen tilby egnet botiltak. Av andre ledd fremgår det at dersom kommunen i forbindelse med vurderingen etter første ledd finner rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven kapittel 4, skal barneverntjenesten undersøke forholdet, jf. barnevernloven § 4-3. Barnevernloven § 3-4 første ledd er videreført i ny barnevernlov § 11-8. Bestemmelsens andre ledd er ikke videreført, fordi den ble ansett som overflødig når det uansett følger av lovens øvrige bestemmelser at barneverntjenesten skal fatte vedtak hvis lovens vilkår er oppfylt.

Kommunen og omsorgssenteret samarbeider om den faktiske bosettingen av barnet.

Botiltak

Mange kommuner tilbyr ulike former for botiltak til ungdom, for eksempel hybel eller bofellesskap. I noen tilfeller er dette botiltak som tilbys som hjelpetiltak etter barnevernloven. Botiltak som benyttes ved bosetting av enslige mindreårige, omfattes av barnevernlovens bestemmelser dersom barneverntjenesten etter en konkret vurdering finner grunnlag for å treffe vedtak om hjelpetiltak i forbindelse med bosetting av den enkelte ungdommen.

Botiltak kan iverksettes som frivillig hjelpetiltak når vilkårene i § 4-4 andre ledd er oppfylt. Det fremgår av bestemmelsen at barneverntjenesten skal iverksette hjelpetiltak når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det. Barnevernloven åpner ikke for bruk av kommunale botiltak etter § 4-4 andre ledd dersom ungdommen har behov for den omsorg og oppfølging som gis i fosterhjem eller institusjon. Dersom behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak, kan barneverntjenesten formidle plass i fosterhjem,

institusjon eller omsorgssenter, jf. § 4-4 siste ledd. Vilåårene er viderefårt i den nye barnevernsloven §§ 3-1 og 3-2.

Dersom barneverntjenesten har fattet vedtak om bolig som hjelpetiltak, har barneverntjenesten plikt til å utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan i samsvar med barnevernloven § 4-5 (ny barnevernslov §§ 8-1 og 8-5). Dette er et krav som gjelder ved iverksettelse av alle hjelpetiltak. Det følger av bestemmelsen at barneverntjenesten skal følge nåye med på hvordan det går med barnet, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.

Det er ikke særskilte krav i barnevernloven om kvalitet og godkjenning av kommunale botiltak eller om tilsyn med barn og unge som bor i slike tiltak. For botiltak som er hjelpetiltak etter barnevernloven, gjelder likevel kvalitetskrav som kan utledes av det generelle forsvarlighetskravet i § 1-4 (ny barnevernslov § 1-7). Videre gjelder kravene til politiattest for eventuelle ansatte i slike tiltak, jf. § 6-10 første ledd (ny barnevernslov § 12-11 første ledd). Også reglene om krav til internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1, kommer til anvendelse. Statsforvalteren skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter etter barnevernloven jf. § 2-3 b andre ledd (ny barnevernslov § 17-3 første ledd). Statsforvalteren kan som tilsynsmyndighet se nærmere på kommunens bruk av botiltak og om disse holder forsvarlig kvalitet. Statsforvalteren fører ikke tilsyn med barn i botiltak.

I ny barnevernslov § 3-1 andre ledd er det tatt inn en hjemmel til å fastsette krav i forskrift til kvalitet og oppfølging av barn og unge som har bolig som hjelpetiltak.

Fosterhjem

Med fosterhjem menes private hjem som ivaretar omsorgen for barn på grunnlag av vedtak etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 4-22 og ny barnevernslov § 9-1. Bufetat har plikt til å bistå den kommunale barneverntjenesten når barn må bo utenfor hjemmet, jf. barnevernloven § 2-3 andre ledd, som er viderefårt i ny barnevernslov § 16-3 andre ledd. Plikten inntreir på anmodning fra kommunen og innebærer at Bufetat skal finne et egnet fosterhjem når kommunen ber om dette. Bistandsplikten har nær sammenheng med Bufetats ansvar for å rekruttere fosterhjem, jf. barnevernloven § 2-3 tredje ledd bokstav a og ny barnevernslov § 16-3 tredje ledd bokstav a. Kommunen skal vurdere om det finnes fosterhjem i barnets familie og nære nettverk, før de anmoder Bufetat om bistand, jf. barnevernloven § 4-22 tredje ledd og ny barnevernslov § 9-4.

Det er barneverntjenesten som har ansvaret for å godkjenne fosterhjemmet, jf. barnevernloven § 4-22 femte ledd og ny barnevernslov § 9-5. Nærmere vilkår for godkjenningen samt hovedregelen om at barn ikke skal flytte inn i fosterhjem før hjemmet er godkjent, følger av forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem § 3-5.

Det følger av barnevernloven § 4-22 andre ledd at fosterforeldre skal ha særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem og kunne løse oppfostringsoppgavene i samsvar med barneverntjenestens eller fylkesnemndas vedtak. Bestemmelsen videreføres med enkelte mindre endringer i ny barnevernslov § 9-3. Ytterligere generelle krav til fosterforeldre følger av fosterhjemsforskriften § 3. Det fremgår av første ledd at fosterforeldre må ha en stabil livssituasjon, alminnelig god helse og gode samarbeidsevner. De må også ha økonomi, bolig og sosialt nettverk som gir barn mulighet til livsutfoldelse. I henhold til andre ledd må fosterforeldre ha god vandel og legge frem uttømmende og utvidet politiattest, jf. barnevernloven § 6-10 tredje ledd. I forskriften § 3 tredje ledd fremgår det at fosterforeldre skal gjennomføre opplæring før barnet flytter inn. Opplæringen skal være i tråd med nasjonale faglige anbefalinger.

I henhold til fosterhjemsforskriften § 4 skal barneverntjenesten ved valg av fosterhjem til et barn legge avgjørende vekt på hensynet til barnets beste. Barneverntjenesten må vurdere om fosterforeldrene har de nødvendige forutsetningene til å ivareta det enkelte barnets særlige behov, blant annet sett i lys av barnets egenart, formålet med plasseringen, plasseringens forventede varighet og barnets behov for samvær og annen kontakt med familie. Barneverntjenesten skal ta tilbørlig hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

Barn som er fylt syv år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før fosterhjem velges. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Kommunens ansvar for oppfølging av fosterhjem følger av loven, jf. § 4-22 fjerde ledd første punktum og ny barnevernslov § 9-6 første ledd. Bestemmelsen presiserer barneverntjenestens plikt til å følge opp hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet og til å følge opp fosterhjemmet. I fosterhjemsforskriften § 7 er det presisert at kommunens oppfølging skal være helhetlig og tilpasset til det enkelte fosterhjemmet.

Oppfølgingsansvaret gjelder uavhengig av grunnlaget for plasseringen. Nærmere regler om omsorgskommunens oppfølgingsansvar følger av dagens fosterhjemsforskrift § 7. Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret etter første og andre ledd, men minimum fire ganger i året. Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år.

Det er kommunen der fosterhjemmet ligger, som fører tilsyn med barn i fosterhjem, jf. barnevernloven § 4-22 (ny barnevernslov § 9-10) og forskriften § 8. Nærmere krav til tilsynet følger av § 9, og det stilles blant annet krav til antall

tilsynsbesøk. Fosterhjems kommunen skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle formålet etter § 8 andre ledd, men minimum fire ganger i året. Dersom fosterhjems kommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode og barnet samtykker, kan fosterhjems kommunen vedta at tilsynet skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som er fylt 15 år og har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn to år. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal samtykke før slikt vedtak fattes.

Omsorgskommunen har ansvar for å dekke alle utgiftene til ordinære fosterhjem, jf. barnevernloven § 9-1 og ny barnevernslov § 15-12. Bufdir har utviklet faglige anbefalinger til kommunen om økonomisk godtgjøring og frikjøp for ordinære fosterhjem.

9.4.2. Departementets vurderinger og forslag

Bosetting av enslige mindreårige, særlig de yngre, er ofte mer tid- og ressurskrevende enn øvrig bosetting. De yngste barna flytter ofte inn i fosterhjem. Det er en kontinuerlig utfordring å skaffe nok egnede fosterhjem. Dersom det kommer mange enslige mindreårige fra Ukraina som ved bosetting skal plasseres i fosterhjem, vil behovet for fosterhjem øke. En ordning med familiebasert botilbud som et alternativ til plass i et omsorgssenter, jf. punkt 9.2, vil også innebære behov for å rekruttere private hjem.

I praksis foretar Bufetat en foreløpig, men grundig, vurdering av om de generelle kravene til fosterhjem er oppfylt i forbindelse med rekrutteringsprosessen. Dette gjøres gjennom samtaler med de potensielle fosterforeldrene og ved besøk i hjemmet. Bufetat innhenter også dokumentasjon på helse og vandel. Dersom Bufetat vurderer at hjemmet er egnet som fosterhjem, utarbeides det en sluttrapport, og hjemmet blir lagt i Bufetats «fosterhjemsbank». Det er kommunen som foretar vurderingen av om fosterhjemmet Bufetat tilbyr, har de nødvendige forutsetningene for å ivareta det aktuelle barnet, og som har ansvaret for godkjenningen av hjemmet. Vurderingene av om kravene til fosterforeldrene er oppfylt, må være i samsvar med forsvarlighetskravet i barnevernloven. Utover det er det ikke sagt noe i lov eller forskrift om hvordan godkjenningsprosessen skal gjennomføres.

Vedtak om barnevernstiltak. Særlig om fosterhjem

Bosetting av enslige mindreårige kan foretas uten at det treffes vedtak om barnevernstiltak. Hvorvidt barneverntjenesten skal treffe vedtak om barnevernstiltak i forbindelse med bosetting, beror på en konkret vurdering av om vilkårene i kapittel 4 er oppfylt for den enkelte enslige mindreårige. Departementet mener det er sannsynlig at økt antall ankomster vil føre til økt behov for kommunale botiltak eller fosterhjem som barnevernstiltak.

Enslige mindreårige ungdommer bosettes i praksis ofte i ulike typer bofellesskap (botiltak). Dersom det fattes vedtak om botiltak som hjelpetiltak etter barnevernloven, kommer barnevernlovens regler om krav til forsvarlighet, vandelskontroll, oppfølging mv. til anvendelse. Krav til kvalitet i botiltak utledes av barnevernlovens forsvarlighetskrav og hensynet til barnets beste. Hvilke krav som må stilles, må ses i sammenheng med hvilke behov barnet eller ungdommen har. Videre gjelder krav til vandelskontroll samt regler for oppfølging av barn med hjelpetiltak. Barnevernloven stiller ikke spesifikke krav til kvalitet i botiltak. Etter departementets vurdering er det ikke behov for tilpasninger i noen regler for å håndtere en ekstraordinær økning i antallet ankomster.

De yngste barna blir ofte flyttet i fosterhjem. Stor økning i antall ankomster kan føre til behov for flere fosterhjem, og for fosterhjem som kan ta imot barn raskt.

Fosterforeldre skal gi utsatte barn et trygt og godt hjem. Enslige mindreårige som har midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge, er en utsatt gruppe som er særlig sårbare for utnytting. Når barna kommer til Norge, vet vi lite om hvilke oppvekstvilkår barnet har hatt, og hvilke påkjenninger barnet har vært utsatt for under flukten fra Ukraina. Vi vet heller ikke mye om hvilke behov for trygghet, grenser og omsorg det enkelte barnet har for å kunne mestre det nye livet. Barna trenger trygge fosterforeldre, som blant annet kan beskytte dem mot utnytting, og som har god kjennskap til de utfordringene som barn som kommer alene til Norge, kan ha. Dagens godkjenningsregler med både generelle krav til fosterforeldre og krav til individuell vurdering av om fosterhjemmet er egnet til å ivareta det enkelte barnet, ivaretar grunnleggende rettssikkerhetshensyn og må fastholdes.

En rekke av kravene som stilles til fosterforeldre i fosterhjemsforskriften §§ 3 og 4, er skjønnsmessige, for eksempel kravene til at fosterforeldre må ha økonomi, bolig og sosialt nettverk som gir barn mulighet til livsutfoldelse. Det samme gjelder vurderingen av det enkelte fosterhjemmets forutsetninger til å ivareta det enkelte barnet. Departementet legger til grunn at det uansett skal foretas en konkret og individuell vurdering av slike forhold. Dagens skjønnsmessige regler gir en viss fleksibilitet i vurderingen av om potensielle fosterforeldre oppfyller vilkårene for godkjenning eller ikke. Dagens praksis åpner for at enkelte generelle krav, som krav til god økonomi, stor nok bolig mv. kan lempes noe dersom det utvilsomt er til barnets beste å bo i et bestemt fosterhjem som barnet har tilknytning til, for eksempel et fosterhjem i slekt eller nære nettverk. Etter departementets oppfatning gir dagens skjønnsmessige vilkår rom for tilstrekkelig fleksibilitet i en situasjon med en betydelig økning i behovet for fosterhjem.

Departementet har imidlertid vurdert om det bør åpnes for unntak fra kravet i fosterhjemsforskriften § 3 om at fosterforeldrene skal gjennomføre nødvendig opplæring før barnet flytter inn. Opplæring er grunnleggende for å forberede fosterforeldre på omsorgsoppgaven. Opplæring tar samtidig tid, og et krav om at opplæringen må være gjennomført før barnet flytter inn, kan bli en flaskehals ved

bosetting. Etter departementets oppfatning er det derfor behov for å åpne for utsatt opplæring av alle fosterhjem i en situasjon der det som følge av et høyt antall ankomster er nødvendig for å tilby barn en plass i fosterhjem til rett tid. Formålet med et slikt unntak vil være å legge til rette for at barn så raskt som mulig kan flytte inn i et fosterhjem som oppfyller de øvrige kravene til godkjenning. Kravet om å gjennomføre opplæring må uansett ligge fast, men etter departementets oppfatning er det behov for en viss fleksibilitet med tanke på når opplæringen gjennomføres. Departementet foreslår at unntaket må kunne komme til anvendelse for alle barn som skal flytte inn i fosterhjem. En situasjon der gjennomføringen av opplæringen forsinker innflyttingen i fosterhjem, kan tenkes å oppstå dersom mange nyrekrutterte fosterhjem skal ha opplæring samtidig. Barna som venter på fosterhjem, vil både kunne være enslig mindreårige og andre barn med behov for barnevernstiltak. Dersom opplæringen først har blitt en flaskehals, vil forsinkelsen ramme alle barn som venter på fosterhjem. Departementet foreslår derfor at unntaksadgangen skal gjelde ved godkjenningen av alle fosterhjem. Forsinkelsen må imidlertid være en konsekvens av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina.

Forskriften § 5 første ledd åpner allerede for at barnet kan flytte inn i fosterhjemmet før det er godkjent, dersom godkjenning før innflytting ikke lar seg gjennomføre. Unntaket er imidlertid ment å fange opp konkrete forhold knyttet til det enkelte fosterhjemmet, og er ikke ment å omfatte forhold som fremkommer som følge av økt behov for fosterhjem. Det er derfor behov for en egen unntakshjemmel. Departementet viser til forslaget til fosterhjemsforskriften § 3 nytt femte ledd.

Enslige mindreårige kan komme til Norge i følge med en voksen som barnet har en tilknytning til. Barn kan bosettes hos slektninger og andre voksne uten at det fattes vedtak om barnevernstiltak. Hvorvidt barneverntjenesten skal fatte vedtak om barnevernstiltak, beror på en konkret vurdering av det enkelte barnets behov. I enkelte tilfeller vil det kunne være aktuelt å vurdere om voksne som er omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, kan være fosterforeldre for medfølgende barn. Et slik løsning vil for eksempel kunne være til barnets beste hvis enslige små barn har kommet til Norge i følge med en voksen som barnet har en tilknytning til. Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse forutsetter at både barna og den voksne skal returnere til sitt opprinnelsesland når forholdene tilsier det. At barnet kan opprettholde tilhørighet til språk og kultur, vil legge til rette for dette. Barneverntjenesten må foreta en reell vurdering av omsorgssituasjonen i det aktuelle hjemmet. Det kan samtidig være utfordrende å vurdere om personer som er fordrevet fra sitt hjemland og er under midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge, oppfyller kravene til fosterforeldre. Det kan være vanskelig å dokumentere forhold som er relevante for vurderingen av om vilkårene er oppfylt. I tillegg vil personer under midlertidig kollektiv beskyttelse kunne ha utfordringer med å oppfylle vilkår om at fosterforeldre må ha en stabil

livssituasjon og ha økonomi, bolig og sosialt nettverk som gir barn mulighet til livsutfoldelse. Dette er samtidig skjønnsmessige vilkår som gir rom for en viss fleksibilitet. Dagens praksis åpner for at enkelte generelle krav kan fravikes noe dersom det utvilsomt er til barnets beste å bo sammen med slektninger eller annet nettverk. Videre er utstedelse av norsk politiattest etter dagens regler ikke avhengig av at vedkommende har oppholdt seg i Norge i et nærmere bestemt tidsrom. På denne bakgrunnen vil det bli utstedt norsk politiattest til personer fra Ukraina som har midlertidig kollektiv beskyttelse, når de søker om det. Departementet legger derfor til grunn at dagens vilkår gir tilstrekkelig rom for fleksibilitet.

Unntak fra barneverntjenestens plikter

Ekstraordinært høyt antall ankomster kan medføre kapasitetsutfordringer for barneverntjenestene i enkelte kommuner. Dette vil særlig gjelde dersom oppholdene varer over tid.

Departementet har på denne bakgrunnen vurdert om det er behov for enkelte unntak fra krav i lov eller forskrift. Unntaksreglene skal kunne benyttes når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge er nødvendig for at barneverntjenesten skal kunne prioritere sine oppgaver overfor barna på en formålstjenlig og forsvarlig måte.

Et høyt antall ankomster vil påvirke kommuner i ulik grad, alt ettersom hvor mange som bosettes i den enkelte kommune, kommunens ressurser og barneverntjenestens bemanning for øvrig. Kravene det gis unntak fra, må gjelde oppgavene som sådan, og ikke oppgaver rettet mot enslige mindreårige. Målet er å gi den enkelte barneverntjenesten økt handlingsrom til å vurdere forsvarlige og formålstjenlige tilpasninger i en situasjon med ekstraordinært press på tjenestens samlede ressurser. Tilpasningene som foretas, må vurderes som forsvarlige ut fra hensynet til at barna kan ivaretas best mulig. Etter departementets oppfatning bør unntaksadgangen være konkret formulert og begrense seg til å gjelde enkelte frister og krav til antall besøk osv.

Forslaget vil innebære at det er den enkelte kommunen som har ansvaret for å vurdere om unntakshjemlene kommer til anvendelse i deres tilfelle. Dette stiller krav til at vilkårene må være konkrete. Departementet vil i tillegg foreslå at kommunen skal orientere statsforvalteren dersom unntakshjemlene anvendes. Dette vil gi statsforvalteren et grunnlag for å vurdere om det er behov for å føre tilsyn med den enkelte kommunen.

Departementet foreslår at det kan gjøres unntak fra kravet til antall oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Forslaget innebærer ikke at det lempes på barneverntjenestens oppfølgingsplikt. Oppfølgingsplikten er grunnleggende for at barneverntjenesten skal kunne ivareta sitt ansvar for barnet og fosterhjemmet. Dagens fosterhjemsforskrift stiller imidlertid detaljerte krav til hvordan

oppfølgingen skal gjennomføres. Fosterhjemforskriften § 7 tredje ledd stiller krav om minst fire oppfølgingsbesøk i året, men at barneverntjenesten kan vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år, dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode. For å oppnå økt fleksibilitet foreslår departementet at adgangen til å vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året, skal gjelde selv om barnet har vært plassert i fosterhjem i mindre enn to år. Unntaksadgangen gjelder for alle fosterhjem og skal gi barneverntjenesten økt mulighet til å prioritere antall besøk ut fra hvilke fosterhjem som anses å ha det største behovet for slik oppfølging.

Departementet viser til forslaget til nytt fjerde ledd i fosterhjemsforskriften § 7.

Departementet foreslår også å gi hjemmel til å fravike kravet om antall tilsynsbesøk. Tilsyn er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og forslaget innebærer ingen endringer i fosterhjemskommunens tilsynsansvar. Målet med forslaget er å åpne for økt fleksibilitet med hensyn til hvordan fosterhjemskommunen utfører tilsynsoppgaven i en ekstraordinær situasjon. Fosterhjemsforskriften § 9 første ledd stiller krav om at fosterhjemskommunen skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle formålet med tilsynsoppgaven, men minimum fire ganger i året. Dersom fosterhjemskommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode og barnet samtykker, kan fosterhjemskommunen vedta at tilsynet skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som er fylt 15 år og har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn to år. Departementet foreslår imidlertid et nytt siste ledd i fosterhjemsforskriften § 9 som åpner for å redusere antall stedlige tilsynsbesøk til to i året dersom fosterhjemskommunen vurderer at forholdene i fosterhjemmet er gode, og barnet samtykker. Forslaget innebærer at det lempes på vilkårene om at barnet må være over 15 år og ha bodd i fosterhjemmet i minst to år.

Departementet viser til forslaget til nytt syvende ledd i fosterhjemsforskriften § 9.

Departementet foreslår i tillegg en hjemmel i barnevernloven til å gjøre unntak fra enkelte lovfestede fristkrav. Begrunnelsen for et slikt unntak er at barneverntjenestens generelle kapasitet kan bli utfordret ved et stort antall ankomster i kommunen på kort tid. Dette kan gjøre det vanskelig for kommunen å oppfylle lovpålagte krav til å gjennomgå bekymringsmeldinger og fullføre undersøkelser i tide. Målet er å gi økt fleksibilitet for kommunens planlegging av ressurser, slik at kommunens ansvar skal kunne ivaretas på en forsvarlig måte. Departementet foreslår på denne bakgrunnen å gi hjemmel til å gi unntak i forskrift fra kravene til frister som fremgår av barnevernloven §§ 4-2 og 6-9. Unntakene gjelder fristen i § 4-2 om at barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, skal gjennomgå meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp av undersøkelser, og fristen i § 6-9 om at en undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen

være seks måneder. Hjemmelen vil også begrense statsforvalterens adgang til å illegge mulkt, jf. § 6-9 tredje ledd.

Departementet viser til forslaget til barnevernloven § 6-9 fjerde ledd og ny barnevernslov § 2-7. I den nye barnevernsloven vil unntaket gjelde fristkrav i §§ 2-1 og 2-2.

Menneskerettslige vurderinger

Forslag til endringer i reglene om fosterhjem vil være nødvendig for at barneverntjenesten skal kunne ivareta sin funksjon og lovpålagte oppgaver til alle barn. Forslagene innebærer å åpne for et større skjønn i barneverntjenesten om hvor ressursene skal settes inn. Ressurssituasjonen kan se ulik ut fra kommunen til kommune, avhengig av hvor mange som skal bosettes. Det er derfor naturlig at disse vurderingene gjøres lokalt. Departementet mener at en slik tilnærming vil være til barnets beste når ressurssituasjonen er presset, og i tråd med barnekonvensjonen art 3. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 25 et krav om «periodisk vurdering». Det er ikke et konvensjonsfestet krav til antall oppfølgings- eller tilsynsbesøk. Ettersom en regelendring vil gjelde likt for alle barn i fosterhjem, mener departementet at en endring i disse reglene heller ikke vil utgjøre noen diskriminering i strid med konvensjonen artikkel 2.

9.5. Unntak fra enkelte krav ved barnevernstiltak over landegrensene

9.5.1. Gjeldende rett

Barn som er under offentlig omsorg i en stat som opplever krig eller lignende katastrofer, er avhengige av at kompetente myndigheter sørger for å få barna i sikkerhet. Disse barna vil normalt ikke ha anledning til å flykte til Norge som enslig mindreårige asylsøkere.

Barna kan være under offentlig omsorg fordi de er foreldreløse, eller fordi foreldrene av ulike grunner ikke kan ivareta omsorgen. I det sistnevnte tilfellet kan plasseringen av barnet være basert på samtykke fra foreldrene, men omsorgen kan også være overtatt etter en avgjørelse ved tvang. I en pågående krigssituasjon eller annen katastrofe kan barna også ha blitt plassert fordi foreldrene ikke er mulig å oppspore.

Dersom det er behov for å evakuere barn under offentlig omsorg til en annen stat i en ekstraordinær situasjon, er det viktig at barnets bostedsstat samarbeider tett med myndighetene i staten barnet har kommet til, for å sikre at barnevernstiltak som plassering i fosterhjem eller institusjon fortsetter å gjelde.

Norge er tilsluttet konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn (Haagkonvensjonen 1996 om beskyttelse av barn), som

legger til rette for samarbeid mellom konvensjonsstater om beskyttelsestiltak for barn på tvers av landegrenser. Konvensjonen gjelder som norsk lov, jf. lov om Haagkonvensjonen 1996 § 1. Ukraina har som stat også sluttet seg til Haagkonvensjonen 1996.

Hovedreglene om hvilken konvensjonsstat som har jurisdiksjon til å treffe tiltak for å beskytte et barn, følger av Haagkonvensjonen kapittel II. Selv om barnet er evakuert til Norge, vil barnet beholde sitt vanlige bosted i den andre konvensjonsstaten i noe tid. Så lenge barnet har vanlig bosted i den andre konvensjonsstaten, er det i utgangspunktet myndigheten der som har jurisdiksjon til å endre, oppheve eller treffe nye beskyttelsestiltak for barnet. Det følger av hovedregelen om jurisdiksjon, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 5. Hvis plasseringen blir langvarig, kan barnets vanlige bosted endre seg til Norge, og det vil da være norske myndigheter som har jurisdiksjon til å endre, oppheve eller treffe nye beskyttelsestiltak for barnet.

For flyktningbarn og andre barn som er internasjonalt fordrevet på grunn av uroligheter i eget land, vil likevel norske myndigheter ha jurisdiksjon til å treffe beskyttelsestiltak dersom barna er i Norge på grunn av urolighetene i eget land, jf. konvensjonen artikkel 6. Bestemmelsen er aktuell dersom den andre staten er ute av stand til å treffe beskyttelsestiltak for barnet. Bestemmelsen endrer ikke barnets bosted etter konvensjonen, og barnet kan derfor likevel ha vanlig bosted i staten det flykter fra.

Haagkonvensjonen 1996 artikkel 8 og 9 gir adgang til å overføre jurisdiksjon til å treffe beskyttelsestiltak til en konvensjonsstat som barnet har en bestemt tilknytning til. Overføring kan bare skje mellom konvensjonsstater. Artiklene gir adgang til overføring av jurisdiksjon i en konkret sak når myndighetene som har jurisdiksjon, anser at en annen konvensjonsstats myndighet er bedre egnet til å vurdere barnets beste. Barnets beste må vurderes i det enkelte tilfellet og på tidspunktet da spørsmålet om beskyttelsestiltak skal vurderes.

I Haagkonvensjonen 1996 kapittel V er det regler om samarbeid mellom konvensjonsstatene. Det følger av Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 at en konvensjonsstat kan anmode om plassering av barn i fosterhjem, institusjon, eller omsorgstiltak i form av kafala eller tilsvarende ordning, i en annen konvensjonsstat. Videre følger det av samme bestemmelse at konvensjonsstatene plikter å konsultere hverandre før et barn kan plasseres i en annen konvensjonsstat. Dette omtales gjerne som en obligatorisk konsultasjonsprosess.

Det er opp til den enkelte konvensjonsstaten å beslutte om slike plasseringer skal være tillatt, og eventuelt hvordan det skal reguleres i intern rett.

Haagkonvensjonen 1996 forplikter med andre ord ikke konvensjonsstatene til å godta plasseringer på tvers av landegrensene, men dersom dette er tillatt etter statens interne rett, skal den obligatoriske konsultasjonsprosessen følges.

Dersom en kompetent myndighet i en konvensjonsstat vurderer å plassere et barn i et omsorgstiltak i Norge, skal den kompetente myndigheten sende en anmodning til norske myndigheter, sammen med en rapport om barnet, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 nr. 1. Rapporten skal inneholde en begrunnelse for den foreslåtte plasseringen.

En kompetent utenlandsk myndighet skal sende anmodningen og rapporten til den norske sentralmyndigheten. Bufdir er norsk sentralmyndighet for saker etter Haagkonvensjonen 1996.

Når sentralmyndigheten mottar en anmodning etter artikkel 33, skal norske myndigheter avgjøre om de vil samtykke til den foreslåtte plasseringen, jf. Haagkonvensjonen artikkel 33 nr. 2. I Norge er det barneverntjenesten som er kompetent myndighet til å samtykke til slike plasseringer, jf. barnevernloven § 4-4 a. Det er den norske sentralmyndighetens oppgave å videresende anmodningen til rett barneverntjeneste, jf. lov om Haagkonvensjonen 1996 § 2.

Barneverntjenesten kan kun samtykke til at et barn skal plasseres i «et konkret fosterhjem eller i en institusjon» i Norge etter et utenlandsk vedtak dersom vilkårene i barnevernloven § 4-4 a andre ledd er oppfylt. Følgende vilkår må være oppfylt:

- Anmodningen om plassering må komme fra en stat som er tilsluttet Haagkonvensjonen 1996
- Plasseringen må oppfylle vilkårene for hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4
- Plasseringen må være forsvarlig og til barnets beste. Det skal legges særlig vekt på barnets tilknytning til Norge
- Barnets rettigheter må være ivaretatt etter barnevernloven §§ 1-6 og 6-3. Barnets mening skal tillegges stor vekt og skal fremkomme av sakens dokumenter
- Foreldre med foreldreansvar og barn over 12 år må samtykke til plasseringen
- Gjennomføring av tilsyn, oppfølging av barnet og utgiftsfordeling i forbindelse med plasseringen må være avtalt med myndighetene i staten barnet skal plasseres fra
- Den obligatoriske konsultasjonsprosessen i Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 må være fulgt
- Barnet må ha oppholdstillatelse i Norge før barneverntjenesten kan samtykke. Barneverntjenesten skal søke utlendingsdirektoratet om oppholdstillatelse for barnet når dette er nødvendig.

Gjeldende § 4-4 a er videreført i ny barnevernslov § 3-3 med enkelte språklige endringer. Dersom barneverntjenesten samtykker til en plassering av barnet i

Norge, vil den norske sentralmyndigheten videreformidle samtykket til den kompetente utenlandske myndigheten, normalt utenlandsk sentralmyndighet. Først når barneverntjenesten har samtykket til plasseringen, kan en kompetent myndighet i en annen konvensjonsstat treffe en rettslig eller administrativ avgjørelse om at barnet skal plasseres i et omsorgstiltak i Norge, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 nr. 2.

Barnet kan komme til Norge når konvensjonsstatene har konsultert hverandre i tråd med Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 og den norske barneverntjenesten har samtykket til plasseringen. Dersom myndighetene i en konvensjonsstat plasserer et barn i et omsorgstiltak i Norge uten at den obligatoriske konsultasjonsprosessen er gjennomført, kan Norge nekte å anerkjenne plasseringen, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 23 nr. 2 bokstav f.

Når barnet har kommet til Norge, skal det plasseres direkte i det konkrete fosterhjemmet eller institusjonen som er avklart på forhånd. Det vil da være fosterhjemmet eller institusjonen som utøver den daglige omsorgen for barnet, men det er myndighetene i den andre konvensjonsstaten som formelt har omsorgen for barnet.

9.5.2. Departementets vurderinger og forslag

Når det gjelder jurisdiksjon, vises det til den generelle omtalen av artikkel 5, 6, 8 og 9 under punktet om gjeldende rett. Hovedregelen er at det er konvensjonsstaten der barnet har «vanlig bosted», som har jurisdiksjon til å treffe tiltak for å beskytte barnets person eller formue, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 5. For flyktningbarn og barn som er internasjonalt fordrevet på grunn av uroligheter i eget land, har myndigheten i konvensjonsstaten på det territoriet disse barna «oppholder seg» som følge av at de er fordrevet, jurisdiksjon som fastsatt i artikkel 5 nr. 1, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 6 nr. 1.

Det kan stilles spørsmål ved om barn som plasseres her som et beskyttelsestiltak etter artikkel 33, fattet av bostedslandet i forkant av en plassering i Norge, i det hele tatt vil falle inn under definisjonen i artikkel 6, selv om barna på et senere tidspunkt skulle få midlertidig kollektiv beskyttelse. Dette vil ikke være barn som har flyktet til Norge, tvert imot vil det være barn som utenlandske myndigheter har fattet beskyttelsestiltak for, forut for ankomst, på ordinær måte i tråd med konvensjonens regler om plassering på tvers av landegrenser.

I punkt. 44 i Explanatory report til konvensjonen, av Lagarde, fremgår følgende om artikkel 6:

«This paragraph concerns 'refugee children and children who, due to disturbances occurring in their country, are internationally displaced'. (...) The category of children here contemplated is limited to those who have left their countries because of conditions which were arising there, and who often are not accompanied and, in any case, are temporarily or definitively deprived of their parents. It does not concern the other children who have been

internationally displaced, such as runaway or abandoned children, for whom other provisions of the Convention should permit a solution to be found.»

I tilfeller der barn plasseres i Norge i henhold til reglene i konvensjonen artikkel 33 etter forutgående avtale mellom Norge og vedkommende stat, vil bostedsstaten dermed etter departementets vurdering beholde jurisdiksjon som beskrevet over inntil barnets vanlige bosted etter en konkret vurdering har endret seg til å bli Norge. Det må også gjelde selv om barna som plasseres her senere, vil få midlertidig kollektiv beskyttelse etter ankomst.

Slik barnevernloven § 4-4 a er utformet i dag, med strenge vilkår for når barneverntjenesten kan samtykke til en plassering i Norge, vil ikke et slikt samarbeid kunne skje på normal måte med en stat hvor myndighetene er lammet av krig. Hovedutfordringen vil i slike tilfeller være vilkåret om at barneverntjenesten kun kan samtykke dersom det foreligger en frivillig plassering som de(n) med foreldreansvar, og barn over 12 år, har samtykket til. Dette kan være umulig å oppfylle, eksempelvis fordi foreldrene er døde i krigen. Ulike kilder, blant annet UNICEF, har opplyst om at det er rundt 100.000 ukrainske barn på barnevernsinstitusjoner i Ukraina. Disse barna vil trenge beskyttelse og ha behov for å søke tilflukt i andre stater.

På bakgrunn av den ekstraordinære situasjonen med et stort antall personer som er fordrevet fra Ukraina, fremmer departementet forslag til hvordan barnevernloven § 4-4 a kan tilpasses hvis det blir behov for å ta imot et stort antall barn som er under offentlig omsorg i en annen stat.

Samarbeid med land i krig

Departementet foreslår at barneverntjenesten i ekstraordinære situasjoner kan samtykke til plassering av barn i fosterhjem eller institusjon i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 i flere tilfeller enn det som følger av barnevernloven § 4-4 a andre ledd. Det foreslås derfor å legge til et nytt ledd i bestemmelsen, som vil gjelde i den tidsbegrensede perioden for denne loven.

Formålet er å legge til rette for at Norge, i den ekstraordinære situasjonen som foreligger, kan ta imot, plassere og ivareta et større antall barn fra en annen konvensjonsstat som er under offentlig omsorg eller står uten personer med foreldreansvar. Dette vil være i tråd med formålene bak Haagkonvensjonen 1996 om å beskytte barn på tvers av landegrenser.

En fordel med å legge til rette for at et større antall barn som er under offentlig omsorg i en annen konvensjonsstat, kan plasseres i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 og barnevernloven § 4-4 a, er at barna ved ankomst til Norge vil plasseres direkte i en kommune, i et fosterhjem eller i en institusjon, etter forutgående dialog og avtale mellom kompetente myndigheter i Norge og i utlandet. Det vil da medføre færre flyttinger enn for barn som ankommer som

enslige mindreårige, som først oppholder seg på et omsorgssenter eller et familiebasert botilbud, for senere å bli bosatt i en kommune.

Sammenliknet med systemet for enslige mindreårige asylsøkere, som tilbys plassering i omsorgssenter etter barnevernloven kapittel 5A, som det er redegjort for over, innebærer systemet etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 at barnet er kartlagt på forhånd. Barnet kan dermed plasseres direkte i et fosterhjem eller en institusjon som er avklart før ankomst.

En annen fordel er at barna ved bruk av Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 vil være kartlagt før de kommer til Norge, ettersom en kompetent myndighet i en annen konvensjonsstat i slike tilfeller må sende en rapport om hvert enkelt barn, sammen med begrunnelsen for plasseringen eller omsorgstiltaket som foreslås.

Ved å ta i bruk muligheten til å plassere barn som er under offentlig omsorg i en annen stat, etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33, vil man redusere behovet for at norske myndigheter må treffe nødvendige beskyttelsestiltak når barnet oppholder seg her. Dette fordi bostedsstaten da allerede har fattet de nødvendige beskyttelsestiltak før barnet ankommer Norge.

Forslag til endringer – vilkår for plassering

Departementet foreslår at barneverntjenesten i den ekstraordinære situasjonen som denne loven gjelder, kan samtykke til plassering av barn i fosterhjem eller institusjon i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 dersom visse kumulative vilkår er oppfylt. Det foreslås at vilkårene skal fremgå av barnevernloven § 4-4 a nytt tredje ledd.

Departementet foreslår å beholde kravet i dagens barnevernlov § 4-4 a om at barneverntjenesten kun kan samtykke til plasseringer dersom plasseringen er forsvarlig og til barnets beste. I denne vurderingen må det særlig tas hensyn til den ekstraordinære situasjonen barnet lever under i den anmodende konvensjonsstaten, og behovet for beskyttelse.

Ifølge barnevernloven § 4-4 a skal det i vurderingen av om plasseringen er forsvarlig og til barnets beste, særlig legges vekt på barnets tilknytning til Norge. Ifølge forarbeidene er relevante momenter om barnet har slekt og nært nettverk i Norge, om barnet kjenner norsk språk og kultur, og om barnet har norsk statsborgerskap. Departementet vil påpeke at barnets tilknytning til Norge vil være et av flere relevante momenter, men det kan ikke være et avgjørende moment. Det som bør være avgjørende for vurderingen av om en plassering av barnet i Norge vil være forsvarlig og til barnets beste i en ekstraordinær situasjon, vil være om den norske barneverntjenesten har anledning til å gi barnet nødvendig beskyttelse og omsorg i situasjonen det er i.

Departementet foreslår at barneverntjenesten kun skal kunne samtykke dersom det er inngått en avtale med konvensjonsstaten som anmoder om at barnet skal

plasseres i Norge. Avtalen bør inneholde opplysninger om hvor barnet skal plasseres, varigheten av plasseringen, at plasseringen er ment å være midlertidig, og eventuelt henvisning til regelverk hva gjelder hvem som har jurisdiksjon i saken, og hva som skjer dersom jurisdiksjonen endres. Når det gjelder hvor barnet skal plasseres, vil det være opp til barneverntjenesten å kartlegge om det finnes aktuelle fosterhjem eller institusjoner, før avtale kan inngås og samtykke kan gis. Departementet understreker at de ordinære reglene om at anmodning fra en annen konvensjonsstat skal rettes til den norske sentralmyndigheten, også gjelder i ekstraordinære situasjoner. Det innebærer at en barneverntjeneste ikke kan inngå en direkte avtale med myndighetene i en annen stat. Samtlige anmodninger fra annen konvensjonsstat må sendes sentralmyndigheten i Norge, som deretter er bindeleddet mellom utenlandske myndigheter og barneverntjenesten.

Departementet foreslår å midlertidig fjerne lovkravet i barnevernloven § 4-4 a om at avtalen skal inneholde opplysninger om tilsyn og utgiftsfordeling. Bakgrunnen er at ettersom konvensjonsstaten Ukraina står i en krig, vil det være mer naturlig at norske myndigheter påtar seg å dekke utgiftene til plasseringen. De økonomiske konsekvensene av forslagene omtales nærmere under.

Det følger av forarbeidene til § 4-4 a at utenlandske myndigheter i anmodningen må foreslå hvilket fosterhjem eller institusjon barnet skal plasseres i. Departementet mener at dette bør norske myndigheter være behjelpelig med å klarlegge i denne situasjonen.

Departementet foreslår å opprettholde kravet i barnevernloven § 4-4 a om at Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 skal være oppfylt. Det vil si at den obligatoriske konsultasjonsprosessen skal følges, og at kompetente myndigheter i den anmodende konvensjonsstaten må starte prosessen med å sende en anmodning og en rapport til den norske sentralmyndigheten. Anmodninger fra kompetente myndigheter i konvensjonsstaten vil i normaltilfeller fremmes av konvensjonsstatens sentralmyndighet. Men i en situasjon som den foreliggende, dersom sentralmyndigheten i den anmodende staten ikke er operativ, vil man kunne tenke seg et samarbeid også med konvensjonsstatens ambassade i Norge. Den anmodende statens ambassade vil i så tilfelle kunne sende anmodningen og innhente de nødvendige rapportene på barna fra konvensjonsstatens myndigheter.

Med tanke på at departementets forslag er ment å legge til rette for at et større antall barn i ekstraordinære situasjoner kan plasseres i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 og barnevernloven § 4-4 a, bør det være tilstrekkelig at kompetente myndigheter sender én felles anmodning for et større antall barn. Det må likevel kreves én rapport per barn. En slik forpliktelse følger direkte av konvensjonen artikkel 33.

Når det gjelder krav til hva en rapport etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 nr. 1 skal inneholde, vil departementet påpeke at Haagkonvensjonen 1996 ikke stiller

noen særskilte krav utover at rapporten skal inneholde en begrunnelse for den foreslåtte plasseringen.

Ettersom barna allerede er under offentlig omsorg eller står uten personer med foreldreansvar i en annen konvensjonsstat, vil kompetente myndigheter i konvensjonsstaten som foreslår å plassere barnet i Norge, ofte allerede være i besittelse av opplysninger om barnet. Det er likevel sannsynlig at det vil være utfordrende for Ukrainske myndigheter å sende saksmapper eller grundige rapporter om barnet på grunn av den ekstraordinære situasjonen staten står i. Departementet vil derfor anta at det kan variere hva slags informasjon norske myndigheter vil motta i forkant om det enkelte barn, men grunnleggende dokumentasjon må i alle tilfeller kreves for å vurdere plasseringsalternativer i Norge.

Kompetente myndigheter i den andre konvensjonsstaten må begrunne at barnet bør plasseres i Norge som følge av en ekstraordinær situasjon i landet, og forklare kort hva den ekstraordinære situasjonen går ut på. Videre er det avgjørende for om Norge kan etterkomme anmodningen, at hvert enkelt barn er identifiserbart, og at det kommer frem hva slags omsorgsvedtak som tidligere er fattet, hvem som er foreldre, eller hvorfor barna står uten personer med foreldreansvar.

Etter barnevernloven § 4-4 a andre ledd skal barneverntjenesten søke om oppholdstillatelse for barnet når dette er nødvendig. Barneverntjenesten kan ikke samtykke i plasseringen før barnet har fått oppholdstillatelse. Departementet foreslår å gjøre unntak fra disse kravene. I ekstraordinære situasjoner kan det være behov for å sikre en rask evakuering av barna. Et krav om at oppholdstillatelse må foreligge før samtykke kan gis, kan forsinke prosessen. Barn som er fordrevet fra Ukraina, vil ved søknad om beskyttelse bli registrert når de ankommer Norge. Dersom de fyller vilkårene for midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsforskriften § 7-5 a, vil de innvilges midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Det legges opp til at denne oppholdstillatelsen vil være raskt på plass etter ankomst til Norge. Departementet mener at å fjerne kravet om oppholdstillatelse dermed ikke vil være særlig problematisk. Barneverntjenesten skal imidlertid sørge for at barnet registreres hos utlendingsmyndighetene med en søknad om beskyttelse etter utlendingsloven.

Et sentralt vilkår for at barneverntjenesten kan samtykke til plasseringen etter barnevernloven § 4-4 a, er at det er en frivillig plassering, og at foreldre med foreldreansvar og barn over 12 år samtykker. Samtykket skal gjelde både selve plasseringen og at plasseringen finner sted i Norge. Departementet mener dette vilkåret ikke bør gjelde i den ekstraordinære situasjonen loven regulerer. Det bør også være mulig med en slik plassering i saker hvor det foreligger en avgjørelse om at konvensjonstatens myndigheter har overtatt omsorgen for barnet ved tvang. Bakgrunnen er at barnas behov for beskyttelse i en ekstraordinær situasjon som krig eller lignende bør veie tyngre enn hensynet til at personer med foreldreansvar

bør samtykke, forutsatt at det er myndighetene i barnets bostedsland som anmoder om bistand til slik beskyttelse. For øvrig kan det i ekstraordinære situasjoner være vanskelig å innhente samtykke fra personer med foreldreansvar dersom de på grunn av situasjonen ikke lar seg oppspore. Kravet om samtykke i barnevernloven § 4-4 a vil dermed kunne stå i veien for at barn kan plasseres i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 i ekstraordinære situasjoner.

Opphør av den ekstraordinære situasjonen og vurdering av tilbakeføring

Departementets forslag går ut på å legge til rette for at Norge i den ekstraordinære situasjonen som foreligger med krig i Ukraina, skal kunne ta imot, plassere og ivareta et større antall barn som er under offentlig omsorg eller står uten personer med foreldreansvar.

Dersom den ekstraordinære situasjonen opphører på et tidspunkt der barnet fremdeles har vanlig bosted i den andre konvensjonsstaten, er det kompetente myndigheter der som har jurisdiksjon til å endre, oppheve eller treffe nye beskyttelsestiltak for barnet, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 5. Dersom kompetente myndigheter i den andre konvensjonsstaten treffer en ny avgjørelse om at barnet skal plasseres i den aktuelle staten, skal avgjørelsen i utgangspunktet anerkjennes i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 23, og den kan kreves fullbyrdet i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 26. Dette innebærer at barnet i slike tilfeller skal returneres til den andre konvensjonsstaten dersom avgjørelsen anerkjennes eller fullbyrdes i Norge.

Hvis plasseringen blir langvarig, blir det et spørsmål om barnets vanlige bosted er endret til Norge, slik at det vil være norske myndigheter som har jurisdiksjon til å endre, oppheve eller treffe nye beskyttelsestiltak for barnet. Det stilles i utgangspunktet et visst krav til lengden på oppholdet for at vanlig bosted endres, og ved opphold som er ment å være midlertidige, skal det i utgangspunktet mer til for at vanlig bosted endres. Vi viser til uttalelser i Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 3.3.1.

Departementet legger til grunn at plasseringer etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 og barnevernloven § 4-4 a i ekstraordinære situasjoner som hovedregel skal gi barn midlertidig beskyttelse inntil situasjonen har opphørt. Vanlig bosted må vurderes konkret i den enkelte sak, men departementet antar at barnet kan beholde sitt vanlige bosted i den andre konvensjonsstaten i en viss tid etter ankomst til Norge.

Departementet understreker imidlertid at dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle ut ifra hvor barnet har sentrum for sine livsinteresser. Ved tvilstilfeller kan intensjonen med oppholdet tillegges vekt.

Dersom barnet har fått vanlig bosted i Norge når den ekstraordinære situasjonen har opphørt i barnets tidligere bostedsstat, foreslår departementet en plikt for barneverntjenesten til å vurdere om jurisdiksjonen i saken bør overføres tilbake til barnets tidligere bostedsstat etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 8.

Barneverntjenesten skal dokumentere i saken at en slik vurdering er gjort. En slik

plikt følger ikke av barnevernloven § 4-4 a, og den vil dermed også innebære en endring fra dagens regelverk.

Dersom barneverntjenesten vurderer at barnets tidligere bostedsstat er bedre egnet til å vurdere barnets beste, bør barneverntjenesten, via den norske sentralmyndigheten, anmode den aktuelle konvensjonsstaten om å påta seg jurisdiksjonen til å treffe de beskyttelsestiltakene den anser som nødvendige. Dette vil muliggjøre en retur av barnet til den tidligere bostedsstaten.

Vurderinger opp mot folkerettslige forpliktelser

Departementet vurderer at endringene som foreslås, ikke er i strid med Haagkonvensjonens rammeverk og forpliktelser. Norsk rett går på enkelte punkter lenger enn konvensjonsforpliktelsene, og endringene som foreslås, ligger innenfor handlingsrommet til nasjonalstaten. Endringene vil i hovedsak gjøre det enklere for barn å komme direkte i barnevernstiltak, og de vil dermed i motsetning til flyktningbarn (eller enslige mindreårige flyktninger) slippe fasen før bosetting. Enklere prosedyrer vil også gjøre at barn raskere kan flyttes fra krigsherjede områder eller flukt, til Norge. Departementet mener at endringene er nødvendige og er til barnets beste og oppfyller barnekonvensjonen artikkel 3, og artikkel 22 om flyktningbarn.

9.6. Samlet vurdering av menneskerettslige forpliktelser

Departementet har vurdert om barnekonvensjonens rettighetsbestemmelser er til hinder for lovendringene som foreslås. Barnekonvensjonen artikkel 2 gir barn rett til å få oppfylt rettighetene i barnekonvensjonen uten urimelig eller usaklig forskjellsbehandling.

Bestemmelsen i artikkel 2 rammer ikke forskjellsbehandling som har et saklig formål, som er nødvendig for å oppnå formålet, og som ikke er uforholdsmessig. Som et utgangspunkt er barn som flykter alene, i en spesiell situasjon. I tillegg skaper den ekstraordinære situasjonen med krig i Ukraina en særskilt situasjon med fordrevne personer. Disse forholdene tilsier at staten må kunne ha et større handlingsrom enn normalt for å tilpasse sitt regelverk for å kunne ivareta alle barn som kommer, og alle andre barn som har behov for tjenester fra barnevernet. Det gjelder også om det midlertidige tilbudet ikke er like omfattende som det ville vært i en normalsituasjon. Tilpasningene må likevel være proporsjonale sett opp mot den situasjonen vi står i. Det avgjørende er om det enkelte barnet får forsvarlig omsorg, beskyttelse og oppfølging som dekker barnets behov.

Departementet har innrettet forslagene slik at endringene ikke er diskriminerende. Endringene som gjelder Bufetats tilbud til enslige mindreårige og statsforvalterens tilsynsansvar, skal gjelde likt for asylsøkere, flyktninger og barn med midlertidig kollektiv beskyttelse. Endringene i barneverntjenestens generelle tilbud vil kunne gjelde alle barn under barnevernets omsorg. Departementet mener derfor at

endringene verken hver for seg eller samlet utgjør noen usaklig forskjellsbehandling. Se for øvrig en nærmere vurdering av de enkelte forslagene under departementets vurderinger foran.

I henhold til barnekonvensjonen artikkel 3 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Herunder skal blant annet barnet sikres den beskyttelsen og omsorgen som er nødvendig. Ved anvendelsen av prinsippet skal det tas utgangspunkt i det enkelte barnets behov og forutsetninger. Departementet mener at en utvidelse av Bufetatstilbud til også å omfatte private hjem kan være en fordel for barnet. Bufetat vil også ha flere alternativer å tilby det enkelte barnet, og departementet mener at dette samlet sett vil kunne være til det beste for barnet. Når det gjelder begrensningene i krav til antall tilsynsbesøk og forslaget om lempingene av tidsfrister mv., er disse etter departementets syn av begrenset betydning for det samlede tilbudet til barn som har behov for tjenester fra barnevernet. Forslagene anses nødvendige og forholdsmessige i en situasjon med ekstraordinært høye ankomsttall av fordrevne fra Ukraina. Det understrekes også at forslagene er midlertidige.

Etter barnekonvensjonen artikkel 8 er myndighetene forpliktet til å respektere barnets rett til å bevare sin identitet. Konvensjonens artikkel 20 slår fast at barn som er uten familiemiljø, har særlig rett på beskyttelse og omsorg. Dette er forpliktelser som omsorgssentrene, familiebasert botilbud og Haag-konvensjonens regler om barnevernstiltak over landegrensene vil støtte opp om.

Konvensjonens artikkel 25 om periodisk tilsyn anses oppfylt både for omsorgssentre og familiebaserte botilbud, hvor statsforvalteren skal føre tilsyn, og kommunale fosterhjem, hvor kommunen skal føre tilsyn.

Det understrekes at barnets rett til medvirkning etter barnekonvensjonens artikkel 12 vil gjelde fullt ut. Dette betyr at barnet skal få tilpasset informasjon og anledning til å uttale seg fritt gjennom hele forløpet i barnevernsaken sin. Dette er en viktig del av barnets rettssikkerhet.

Alt i alt legger departementet til grunn at forslaget samlet sett er i tråd med folkerettslige forpliktelser og ikke går lenger enn hva som er nødvendig og forholdsmessig i den ekstraordinære situasjonen som foreligger. Barn som kommer alene til Norge, skal bli godt ivaretatt, i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser. Forslagene legger til rette for dette, samtidig som de sikrer at alle barn som har behov for tjenester fra barnevernet, fortsatt får et forsvarlig tilbud som ivaretar deres grunnleggende rettigheter og behov for omsorg og beskyttelse i en periode med ekstraordinært press på barneverntjenesten.

10. Endringer i opplæringsloven og barnehageloven

10.1. Innledning og bakgrunn

Hvordan situasjonen i Ukraina vil utvikle seg, er usikkert. Det samme gjelder hvor mange barn som vil komme til Norge på grunn av situasjonen, og hvor lenge de vil oppholde seg i landet. Det er derfor vanskelig for kommunene å planlegge for hvor mange barnehageplasser og skoleplasser det vil bli behov for.

Det skal legges til rette for at barn kan leve fullverdige og gode liv i tiden de er i Norge, og som et utgangspunkt skal det ikke tillegges betydning at oppholdet er midlertidig. Det er viktig at barn får gå på skole og i barnehage. Et svært stort antall fordrevne i kommunene vil samtidig kunne føre til at det ikke er mulig å innfri alle nåværende lovfestede rettigheter.

En stor utfordring hvis det kommer et stort antall fordrevne barn til Norge, vil være å skaffe nok ansatte i barnehager og skoler. Det trengs flere ansatte med kompetanse til å ivareta barnas behov for trygghet og læring. For å ivareta nyankomne barn og unge er det nødvendig med personell og lærere som har andrespråkspedagogikk, snakker ukrainsk osv., men dette vil det være krevende å få til i en situasjon med store ankomster. Det bør også tilrettelegges godt for overgang mellom mottak og bosettingskommune.

Departementet har som utgangspunkt at de ordinære reglene bør gjelde så langt som mulig, også i ekstraordinære situasjoner. På en del steder er regelverket for barnehage og opplæring fleksibelt og åpent for tilpasninger. Departementet vurderer likevel at det kan være behov for midlertidige tilpasninger i noen av reglene i opplæringsloven. Det gjelder den absolutte fristen på en måned fra ankomst for når retten til opplæring skal oppfylles, og krav til samtykke for at særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever gis i egne grupper, klasser eller skoler. Departementet ber også om innspill til om det er behov for andre endringer. Det foreslås ingen midlertidige tilpasninger i barnehageloven, men departementet ber om innspill til om det er behov for endringer, blant annet om det bør kunne gis dispensasjon fra kravet i barnehageloven § 6 om plikt til å søke godkjenning.

De midlertidige reglene som foreslås i opplæringsloven, vil gjelde for alle barn som ankommer Norge, og ikke bare for barn som gis midlertidig kollektiv beskyttelse. Det samlede antallet som kommer til hver kommune, vil være avgjørende for om kommunene får utfordringer med å oppfylle reglene i opplæringsloven. Hensynet til likebehandling tilsier også at reglene gjelder uavhengig av nasjonalitet og oppholdsgrunnlag.

10.2. Gjeldende rett

10.2.1. Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

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

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

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

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet avga en tolkningsuttalelse om forholdet mellom opplæringsloven og barnekonvensjonen 24. november 2010 (JDLOV-2010-8029). Tolkingsuttalelsen dreide seg om hvorvidt barnekonvensjonen gir barn i alderen 16 til 18 år som søker oppholdstillatelse i Norge, en rett til videregående opplæring. Lovavdelingen kom etter en samlet vurdering og under tvil til at videregående opplæring må anses som en grunnleggende velferdsytelse i Norge, som må tilkomme alle barn som oppholder seg her over en viss tid. Selv om forslaget i dette høringsnotatet i hovedsak dreier seg om grunnskoleopplæring for barn under 16 år, anses en del av uttalelsen om forholdet mellom opplæringsloven og barnekonvensjonen å være relevant også her.

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

I punkt 4.7 er det gitt en generell omtale av barnekonvensjonen og sentrale prinsipper som barnets beste.

10.2.2. Opplæringsloven

Rett og plikt til grunnskoleopplæring

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. Dette følger av opplæringsloven § 2-1. I § 2-1 andre ledd er det fastsatt at retten til å få grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Retten til grunnskoleopplæring gjelder uavhengig av det enkelte barnets oppholdsstatus og bosettingsstatus.

Det er kommunen som har ansvaret for å tilby grunnskoleopplæring til alle barn som oppholder seg i kommunen, også i mottak. Retten til grunnskoleopplæring skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen én måned. I merknaden til § 2-1 i Prop. 79 L (2016–2017) er kommunenes plikt presisert nærmere. Hovedregelen er at opplæringen skal starte så raskt som mulig. Kommunene kan ikke utsette opplæringen lenger enn nødvendig, selv om de er innenfor fristen på én måned. Kommuner som klarer å gi barn opplæring fra første dag etter at barnet har kommet til Norge, skal gi et tilbud fra dette tidspunktet. At opplæringen skal starte så raskt som mulig, innebærer også at kommunen må starte opplæringen selv om kommunen ikke klarer å gi et fullverdig opplæringstilbud i samsvar med opplæringsloven med en gang. Kommunen må da sette i gang med den opplæringen den har kapasitet til. Kommunen må gi et fullverdig opplæringstilbud senest innen én måned.

Et fullverdig tilbud for nyankomne elever innebærer at eleven får et opplæringstilbud som oppfyller reglene i opplæringsloven. Det betyr at barn som får et opplæringstilbud for nyankomne, jf. opplæringsloven § 2-8, får et fullverdig tilbud. Se omtale av opplæringstilbud for nyankomne nedenfor.

Fristen for kommunene til å gi et opplæringstilbud innen én måned løper fra den dagen barnet kommer til landet, og starter ikke på nytt dersom barnet flytter mellom kommuner. Det er altså ikke slik at en kommune kan la være å gi opplæring fordi det er sannsynlig at et barn skal være i den aktuelle kommunen i mindre enn én måned. I Prop. 79 L (2016–2017) punkt 3.5 står det at en kommune som vet at det kommer nye barn i grunnskolealder til kommunen, må begynne å legge til rette for at disse barna skal få starte på skolen så snart som praktisk mulig. Kommunen må straks skaffe seg oversikt over barna og hva slags opplæringstilbud de skal ha. Kommuner som har mottak, må ha et system for – og være forberedt på – at det hele tiden kommer nye barn som skal ha opplæring. Kommunene må ha planer for hvordan opplæringen til disse barna skal organiseres, før barna kommer, og kan ikke vente med å organisere tilbudet til barna faktisk er kommet.

I forarbeidene er det videre sagt at det må kunne forventes at kommuner som har transittmottak, alltid har et opplegg klart for barn som kommer.

Det er et eget tilskudd til kommunene for å bidra med finansiering av grunnskoleopplæring til barn og unge som søker opphold i Norge. I forbindelse med bosetting gis kommunene et integreringstilskudd, som også skal brukes til integreringstiltak i grunnskolen.

Plikt til grunnskoleopplæring og fritak

Plikten til å delta i grunnskoleopplæring for det enkelte barnet begynner når oppholdet i Norge har vart i tre måneder. Hvis en elev er borte fra den pliktige opplæringen og foreldrene er skyld i fraværet, kan foreldrene straffes med bøter, jf. opplæringsloven § 2-1 femte ledd. Det følger av friskoleloven § 3-2 at elever som går i friskoler, oppfyller plikten til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1.

Fritak fra opplæringsplikten for det enkelte barnet følger av opplæringsloven § 2-1 andre ledd femte punktum og fjerde ledd andre punktum. I den første bestemmelsen er kravet at det foreligger «særlege tilfelle», og beslutningsmyndigheten er i loven lagt til departementet. Myndigheten er delegert til statsforvalterne. I merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 36 (1996–1997) er det lagt til grunn at fritak for eksempel kan være aktuelt «når det er klart at oppholdet [i Norge] berre varer ei kort tid ut over tre månader, slik at opplæringsperioden berre kan bli kortvarig».

I den andre fritaksbestemmelsen, § 2-1 fjerde ledd andre punktum, er vilkåret for helt eller delvis fritak fra opplæringsplikten at «omsynet til eleven tilseier det». Alvorlige funksjonshemminger og det å hoppe over trinn er nevnt som eksempler i juridisk teori (Helgeland: Opplæringslova Lovkommentar, 3. utgave, s. 45). I Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) punkt 7.4.1 er det understreket at det bare skal gis fritak i «heilt spesielle unntakstilfelle. Normalt bør alle elevar – utan omsyn til evner og føresetnader – gå ti år i grunnskolen». I Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) merknaden til § 2-1 er det lagt til grunn at elever som blir fritatt for opplæringsplikten etter fjerde ledd andre punktum, ikke mister opplæringsretten, og at de har rett til å komme tilbake for å fullføre grunnskolen senere.

Rett til videregående opplæring

Rett til videregående opplæring for ungdom, ofte omtalt som ungdomsretten, er regulert i opplæringsloven § 3-1. I motsetning til grunnskoleopplæringen, der barn har både rett og plikt til opplæring, har ungdom ingen plikt til å delta i eller gjennomføre videregående opplæring.

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring. Dette følger av § 3-1 første ledd første punktum. Retten til videregående opplæring gjelder ut det skoleåret som tar

til det året eleven fyller 24 år. Kravet «fullført» skal forstås som deltatt i eller gjennomført. Det er ikke et krav om å ha bestått grunnskoleopplæringen. Retten til videregående opplæring gjelder derfor uavhengig av hvilke kunnskaper og ferdigheter søkeren har tilegnet seg i grunnskolen. Forskrift til opplæringsloven § 6-13 regulerer hvem som anses å ha fullført norsk grunnskoleopplæring eller tilsvarende. Etter første ledd bokstav b er et mulig vilkår at søkeren har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst ni år.

Retten til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 gjelder også dem som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent denne opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge.

Det er fastsatt regler om inntak til videregående opplæring i forskrift til opplæringsloven kapittel 6. Fylkeskommunen skal etter § 6-2 fastsette lokale forskrifter om inntak. Søknadsfristen til videregående opplæring er regulert i forskrift til opplæringsloven § 6-8. Fristen er som hovedregel 1. mars, men for noen grupper 1. februar. For sent innkomne søknader skal det tas hensyn til så langt råd er, eventuelt skal de behandles som en søknad om inntak det etterfølgende skoleåret, jf. § 6-8 fjerde ledd.

Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

Opplæringsloven kapittel 4A regulerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne.

Etter § 4A-1 første ledd har de som er over opplæringspliktig alder, og som trenger grunnskoleopplæring, rett til slik opplæring, så langt de ikke har rett til videregående opplæring etter § 3-1 (ungdomsrett). Hva som er over opplæringspliktig alder, avhenger av når den enkelte begynner på skolen. Vanligvis er man over opplæringspliktig alder det året man fyller 16 år. Etter fjerde ledd er det et vilkår at søkeren har lovlig opphold i Norge. De som venter på å få avgjort søknad om oppholdstillatelse, har bare rett til opplæring når de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder.

De som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring for voksne fra det året de fyller 25 år, jf. § 4A-3. De som har fullført videregående opplæring i et annet land, men ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, har også rett til videregående opplæring for voksne, uavhengig av alder. Voksne har også på visse vilkår rett til påbygging til generell studiekompetanse. Fylkeskommunen er dessuten lovpålagt å ha et tilbud om videregående opplæring til voksne uten rett til slik opplæring.

For å få rett til videregående opplæring er det et vilkår at den voksne har lovlig opphold i landet. De som oppholder seg lovlig i Norge i påvente av behandling av søknad om oppholdstillatelse, har likevel ikke rett til videregående opplæring for voksne, jf. § 4A-3 åttende ledd.

Det er ikke fastsatt noen tidsramme eller noe antall timer eller år for voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Formålsparagrafen og læreplanverket gjelder så langt det passer.

Innvandrere mellom 18 og 55 år har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, se punkt 8.2 ovenfor for nærmere omtale av innholdet i introduksjonsprogrammet.

Innføringstilbud og særskilt språkopplæring

Nyankomne elever i grunnskole og videregående skole har de samme rettighetene og pliktene som øvrige elever.

Det følger av opplæringsloven §§ 2-8 (grunnskole) og 3-12 (videregående skole) at elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen, og om nødvendig rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Morsmålsopplæring kan legges til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. Det er kommunen som fatter vedtak om særskilt språkopplæring for elever i grunnskolen, og fylkeskommunen som fatter vedtak for elever i videregående opplæring.

Kommunene og fylkeskommunene kan organisere opplæringen for nyankomne elever i egne grupper, klasser (innføringstilbud, mottaksklasser) eller skoler frem til de kan nok norsk til å følge den ordinære opplæringen, jf. § 2-8 femte ledd og § 3-12 femte ledd. Elevene kan gå i et særskilt innføringstilbud i hele eller deler av opplæringen. Slike tilbud varer ofte i ett år, og maksimum to år. Eleven skal over i ordinær klasse så snart denne har lært norsk godt nok til å følge ordinær undervisning. Dersom en elev skal få hele eller deler av opplæringen i et slikt tilbud, må det fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring. Vedtak om opplæring i et slikt særskilt organisert tilbud kan bare gjøres dersom det regnes for å være til det beste for eleven.

Innføringstilbud for elever i grunnskolen innebærer en begrenset rett for skoleeier til å gjøre unntak fra læreplanverket, nærskoleprinsippet i opplæringsloven § 8-1 og kravene til organisering av elevene i opplæringsloven § 8-2 første ledd, som slår fast at elevene til vanlig ikke kan organiseres etter faglig nivå, kjønn og etnisitet. I perioden eleven skal gå i et innføringstilbud, kan det gjøres avvik fra læreplanverket for den aktuelle eleven når det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Dette innebærer at de for eksempel kan ha flere timer i noen fag og færre timer i andre fag. Slike avvik må fastsettes i vedtaket.

Kommunene og fylkeskommunene skal kartlegge elevenes norskspråklige ferdigheter før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring. Slik kartlegging skal også utføres underveis i opplæringen for elever som får særskilt språkopplæring, som grunnlag for å vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Kartleggingen er da et forarbeid som kan gi grunnlag for enkeltvedtak. Det er frivillig hvilket kartleggingsmaterieell kommunene og fylkeskommunene bruker.

Der en elev får tilbud fra kommunen eller fylkeskommunen om et innføringstilbud, kan eleven og elevens foresatte takke nei til tilbudet, slik at eleven i stedet deltar i ordinær opplæring på skolen. Det fremgår av femte ledd siste punktum i både §§ 2-8 og 3-12 at vedtak etter femte ledd «krev samtykkje frå elev eller føresette».

Når morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ikke kan gis av egnet undervisningspersonale, skal kommunen/fylkeskommunen så langt som mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til elevene. Det er ikke omtalt i proposisjonen til loven hva som menes med «anna opplæring». I NOU 2019: 23 punkt 35.2.2 er det lagt til grunn at det for eksempel kan være fjernundervisning eller intensivundervisning i kortere perioder.

Minoritetsspråklige elever i friskoler har de samme rettighetene til særskilt språkopplæring som elever i offentlige skoler, jf. friskoleloven § 3-5. Friskoler kan organisere særskilte opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper eller klasser når kommunen eller fylkeskommunen har gjort vedtak om slik organisering og om at friskolen kan gi et slikt tilbud. Friskoler som vil gi enkeltelever slikt opplæringstilbud, må gi kommunen eller fylkeskommunen den informasjonen som er nødvendig for å opplyse saken, før den gjør vedtak etter opplæringsloven § 2-8 femte ledd eller § 3-12 femte ledd. Bestemmelsen er omtalt i Prop. 84 L (2011–2012) kapittel 5.4.7.

Det kreves også samtykke fra elev eller foresatte før det fattes vedtak om at eleven skal gå i innføringstilbud på en friskole, jf. friskoleloven § 3-5 med henvisning til opplæringsloven § 2-8 femte ledd og § 3-12 femte ledd.

Elever i videregående opplæring som har rett til særskilt språkopplæring, har rett til inntil to år ekstra i videregående opplæring ved behov, jf. opplæringsloven § 3-1 femte ledd. Opplæringen kan gis i form av grunnskoleopplæring, enten før eller etter at eleven har begynt videregående opplæring.

10.2.3. Barnehageloven

Rett til barnehageplass

Barnehageloven § 16 gir barn rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt. Bestemmelsens første ledd gir rett til barnehageplass for barn som fyller ett

år innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass. Retten skal oppfylles fra august måned det året det søkes om plass. Barn som fyller ett år i september, oktober eller november det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år, jf. andre ledd.

Foreldrene må selv beregne når retten inntreffer, og søke innen fristen, som settes av kommunen, jf. fjerde ledd. Søkere med rett til barnehageplass som ikke ønsker plass fra første aktuelle opptak, skal tilbys plass ved neste opptak. Det er opp til kommunen selv å organisere opptaket til barnehage, og de kan selv bestemme om de for eksempel ønsker ett hovedopptak i året, supplerende opptak eller løpende opptak.

Retten til barnehageplass for nyankomne personer trer inn først når opphold er innvilget og familien er bosatt i en kommune. Det er de vanlige fristene for opptak som gjelder for denne gruppen.

Kommuner som bosetter flyktninger, mottar et integreringstilskudd, inkludert et engangs barnehagetilskudd fra IMDi. Barn i mottak kan gis tilbud om heldags barnehageplass etter søknad fra mottakene. Fra 2021 gis det tilskudd til heldagsplass i barnehage for alle barn i asylmottak fra ett år og oppover. Tilskuddet inkluderer foreldrebetaling og kostpenger. Tilskuddet blir administrert av UDI og gjelder for alle godkjente barnehager.

Barnehageloven § 6 angir når et tilbud om barnepass må godkjennes som barnehage etter loven. For det første må tilbudet om barnepass overstige 20 timer per uke, for det andre må antallet barn som er til stede samtidig, være ti eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år, og for det tredje må virksomheten utføres mot godtgjøring. Virksomheten må i så fall godkjennes som barnehage før driften kan påbegynnes.

Kommunene har muligheten til å etablere aktivitetstilbud utenfor rammene i barnehageloven. Her vil i mange tilfeller reglene i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager m.v. komme til anvendelse.

Rett til spesialpedagogisk hjelp

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det, jf. barnehageloven § 31. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Selv om barn i asylmottak under skolepliktig alder ikke har rett til barnehageplass, har de rett til spesialpedagogisk hjelp hvis vilkårene i barnehageloven § 31 er oppfylt og det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder.

Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.

Spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder i asylmottak finansieres gjennom vertskommunetilskuddet, og det er kommunen som har ansvar for at slik hjelp tilbys.

10.2.4. Kvalifikasjonskrav og krav til politiattest for å bli ansatt i skoler og barnehager

Kvalifikasjonskrav for å bli ansatt i skoler og barnehager

I barnehageloven §§ 24 og 25, opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2, forskrift til opplæringsloven kapittel 14 og friskoleloven § 4-2 er det kvalifikasjonskrav til den som skal være lærer i skolen, eller pedagogisk leder eller styrer i barnehage. I og med at yrkene er lovregulerte, må yrkesutøvere fra andre stater ha en yrkesgodkjenning før de kan ansettes i fast stilling som lærer, pedagogisk leder eller styrer i barnehage. Det er NOKUT som er godkjenningsmyndighet for disse yrkene.

Kravet til yrkesgodkjenning gjelder for de som skal ansettes fast i skole eller barnehage i et av de lovregulerte yrkene. Ukrainere eller andre som kommer til Norge, trenger ikke godkjenning for å jobbe midlertidig eller som vikar i barnehager, grunnskolen og videregående skole. Dette følger av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3, opplæringsloven § 10-6 og friskoleloven § 4-2 andre ledd. Etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 kan kommunen innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år om gangen, dersom barnehageeieren søker om det. Det er et krav om at stillingen skal være offentlig utlyst og det ikke har meldt seg noen kvalifisert søker.

Etter opplæringsloven § 10-6 kan det ansettes lærere midlertidig som ikke oppfyller kompetansekravene etter § 10-1, dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene for ansettelse. Ansettelsen kan ikke være lengre enn til og med 31. juli, men det kan avtales kortere tilsettingsperiode. Det er også et krav etter § 10-4 om at stillinger skal utlyses, med unntak for stillinger som er ledig mindre enn seks måneder. Etter friskoleloven § 4-2 andre ledd gjelder opplæringsloven § 10-6 om midlertidig tilsetting tilsvarende. Kravene til utlysning gjelder imidlertid ikke for friskoler.

Ifølge arbeidsmiljøloven § 14-9 er hovedregelen at en arbeidstaker skal ansettes fast. Det kan gjøres unntak fra reglene ved midlertidig ansettelse. Det er krav til når midlertidig ansettelse kan benyttes.

Det er ikke kvalifikasjonskrav til den som for eksempel skal arbeide som assistent i barnehage eller skole. Opplæringsloven § 10-11 gir skolen adgang til å ansette personale, til å hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning.

Krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage

Det følger av barnehageloven §§ 27 og 28 at det er krav om norskferdigheter for å bli fast eller midlertidig ansatt i barnehage. Kravet gjelder ikke for personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk. Kravet gjelder heller ikke for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk.

Etter barnehageloven § 27 stilles det krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage. Det er egne krav for å bli ansatt som pedagogisk leder eller styrer, se omtale under. For å bli fast eller midlertidig ansatt i barnehage må personer med et annet førstespråk enn norsk eller samisk ha avlagt en norskprøve og ha oppnådd nivå A2 på delprøven i skriftlig fremstilling og nivå B1 på delprøvene i leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon. Nivåene A2 og B1 skal tilsvare nivåene beskrevet i Det felles europeiske rammeverket for språk. For en nærmere omtale av norskprøven og hva de ulike nivåene i Det felles europeiske rammeverket for språk betyr, se nettsiden til tidligere Kompetanse Norge, nå en del av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir).

Det følger av tredje ledd i bestemmelsen at dersom det er pedagogisk forsvarlig, kan barnehageeieren ansette personer som ikke oppfyller kravet til norskprøve. Hva som ligger i pedagogisk forsvarlig, er nærmere omtalt i merknaden til paragrafen i Prop. 170 L (2016–2017). I forsvarlighetsvurderingen må barnehageeieren blant annet vurdere det norskspråklige nivået til de som allerede er ansatt i barnehagen, og barnegruppens behov for ansatte med gode norskferdigheter. Dersom store deler av personalgruppen behersker norsk på et høyt nivå og store deler av barnegruppen har god norskspråklig utvikling, tilsier dette at det kan være pedagogisk forsvarlig å ansette en søker som ikke oppfyller kravet om norskprøve. Det kan også være pedagogisk forsvarlig å ansette en søker uten norskprøve hvis søkeren deltar på tiltak eller barnehageeieren selv setter i gang tiltak som innen rimelig tid vil heve søkerens norskferdigheter.

Av barnehageloven § 28 følger det at for å bli fast eller midlertidig ansatt som styrer eller pedagogisk leder må personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner dokumentere norskferdigheter. I forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 andre og tredje ledd er det gitt hjemmel for å dispensere fra dette kravet:

«Kommunen kan innvilge dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder, dersom barnehageeier søker om det, stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker.

Dispensasjon gjelder den personen det søkes dispensasjon for og til en bestemt stilling i en bestemt barnehage.»

Yrkesgodkjenning som lærer i skolen eller pedagogisk leder eller styrer i barnehage

Yrkeskvalifikasjonsloven og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner gjennomfører Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsdirektivet). Loven og forskriften gjelder for personer fra EØS-området og Sveits som vil utøve et lovregulert yrke i Norge, og som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner eller fått disse godkjent i en annen EØS-stat eller Sveits. Direktivet har flere prosessregler om yrkesgodkjenning for søkere fra EØS. Direktivet gjelder i utgangspunktet bare for EØS-borgere.

Yrkeskvalifikasjonsloven gjelder for alle regulerte yrker, unntatt for helsepersonell- og dyrehelsepersonellyrker og yrker innenfor jernbane, sjø- og luftfart. Loven gjelder for yrkesgodkjenning av pedagogisk leder og styrer i barnehage, og lærer i skolen.

Yrkeskvalifikasjonsloven ble endret med virkning fra 1. januar 2022, slik at enkelte av prinsippene i loven også kan brukes for søkere fra tredjeland med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Dette gjelder blant annet godkjenningssprinsippet. Det betyr at ved behandling av en søknad om yrkesgodkjenning skal godkjenningmyndigheten legge vekt på de helhetlige yrkeskvalifikasjonene. Det vil si at også eventuelle tilleggskurs, yrkeserfaring og livslang læring skal tillegges vekt, ikke bare den formelle utdanningen. Hvis summen av de helhetlige yrkeskvalifikasjonene ikke er vesentlig forskjellig fra kravene i Norge, bør det i utgangspunktet gis godkjenning. I loven er det en mulighet å pålegge yrkesutøveren utlikningstiltak dersom det er vesentlige forskjeller mellom yrkeskvalifikasjonen vedkommende har, og det som kreves i Norge. Loven stiller ikke krav om at det skal tilbys utlikningstiltak for tredjelandsborgere.

Endringene i loven kan gjøre det enklere å behandle søknader om yrkesgodkjenning av lærere i skolen, og pedagogisk ledere og styrere i barnehage med yrkeskvalifikasjoner fra Ukraina. Loven og yrkeskvalifikasjonsdirektivet setter krav til hvilken dokumentasjon godkjenningmyndigheten kan be om. Dokumentasjonen kan være et kvalifikasjonsbevis (for eksempel vitnemål, lisens, sertifikat, godkjenning, autorisasjon, bevilling) eller en bekreftelse fra en godkjenningmyndighet i en annen stat om at vedkommende har utøvd yrket. Loven forutsetter at det er et administrativt samarbeid mellom godkjenningmyndighetene i EØS. Det er ikke tilsvarende krav til samarbeid utenfor EØS. Det hadde uansett vært praktisk vanskelig med et slikt krav.

Videre er det flere lovregulerte yrker som har krav til at yrkesutøvere har nødvendige språkkunnskaper i norsk før vedkommende kan utøve yrket.

Norskkunnskapene kan tilegnes etter at vedkommende har fått yrkesgodkjenning, men må tilegnes før vedkommende kan starte å utøve yrket.

Yrkeskvalifikasjonsloven er en fullmaktslov. Mer detaljerte regler for yrkesgodkjenning finnes i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.

Kvalifikasjoner fra Ukraina

Det er NOKUT som er godkjenningsmyndighet for lærere i skolen og pedagogisk leder og styrer i barnehage. Ansvaret for denne oppgaven ble overført fra Utdanningsdirektoratet til NOKUT i 2020.

De fleste søknadene gjelder yrkesgodkjenning som lærer. De som har søkt om godkjenning som styrer eller pedagogisk leder i barnehage, har hatt lærerutdanning fra Ukraina og har ikke fått godkjenning som styrer eller pedagogisk leder i barnehage.

Krav til politiattest for å bli ansatt i barnehage eller skole

Det følger av barnehageloven § 30 og opplæringsloven § 10-9 at den som skal tilsettes fast eller midlertidig i barnehage, i grunnskole, i videregående skole, i musikk- og kulturskolen, i skolefritidsordningen eller for å gi leksehjelp, må legge frem en barneomsorgsattest. Dette er en politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige. Kravet til politiattest vil for eksempel gjelde faste eller midlertidig ansatte assistenter, styrer eller pedagogisk leder i barnehage, og lærere. Også lærlinger og andre som gjennom utdanning er i et ansettelsesforhold med barnehagen eller skolen, og som mottar lønn for arbeidet, vil være omfattet av kravet til politiattest. Andre som er direkte ansatt av barnehagen eller skolen, vil også være omfattet.

Det vises til punkt 7.1 for en vurdering av behovet for endringer i reglene om krav til politiattest.

10.3. Departementets vurderinger

10.3.1. Innledning

Som nevnt i punkt 10.1 skal det legges til rette for at barn med midlertidig kollektiv beskyttelse kan leve fullverdige og gode liv i tiden de er i Norge, og som et utgangspunkt skal det ikke tillegges betydning at oppholdet er midlertidig. Det er viktig at barn får gå på skole og i barnehage. Et svært stort antall nyankomne i kommunene vil samtidig kunne føre til at det ikke er mulig å innfri alle nåværende lovfestede rettigheter.

Departementet redegjør under for hvilke lovbestemmelser departementet mener det kan være behov for å gjøre midlertidige tilpasninger i.

I oppdrag 2022-017 ble Utdanningsdirektoratet bedt om å vurdere eventuelle behov for tilpasninger i reglene om barnehage og opplæring for å avhjelpe konsekvensene av flyktningsituasjonen. Utdanningsdirektoratet sendte svar på dette oppdraget til Kunnskapsdepartementet 24. mars 2022. Departementet har tatt med innspillene fra Utdanningsdirektoratet i vurderingene.

De midlertidige reglene som foreslås i opplæringsloven, vil gjelde for alle barn som ankommer Norge, og ikke bare for barn som er fordrevne fra Ukraina. Det samlede antallet som kommer til hver kommune, vil være avgjørende for muligheten til å oppfylle reglene i opplæringsloven.

10.3.2. Midlertidige tilpasninger i reglene etter opplæringsloven

Behov for tilpasninger i retten til grunnskoleopplæring

Det er viktig at barn som kommer til Norge, raskt får et opplæringstilbud, slik at de ikke får store avbrudd i skolegangen sin. For mange av barna som har vært på flukt, og som nå har kommet til et nytt land, vil det være viktig å komme i gang med dagligdagse rutiner som skolegang. Det har også mye å si for det enkelte barnet og for samfunnet at barna raskt får mulighet til å bli integrert.

Retten til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1 gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Som utgangspunkt kan det legges til grunn at det er sannsynlig at de fleste fordrevne ukrainske barna som kommer, skal være i Norge i mer enn tre måneder. I de aller fleste tilfeller vil barn som kommer til Norge fra Ukraina nå, ha rett til grunnskoleopplæring. Retten til grunnskoleopplæring skal oppfylles *så raskt som mulig og senest innen én måned*.

At opplæringen skal starte *så raskt som mulig og senest innen én måned*, betyr at opplæringen skal gis uten ugrunnet opphold. I praksis innebærer det at kommunen må starte å gi opplæring selv om kommunen ikke umiddelbart kan tilby et fullverdig tilbud i tråd med opplæringsloven. De delene av opplæringen som kommunen har kapasitet til, skal iverksettes, og et fullverdig tilbud må være på plass innen én måned. Fristreglene gir dermed den eller de kommunene barnet befinner seg i den første tiden etter ankomst til Norge, noe fleksibilitet til å få på plass et fullverdig opplæringstilbud.

Reglene er, slik departementet vurderer det, likevel ikke tilpasset en situasjon der det på kort tid kan komme et meget stort antall barn i opplæringspliktig alder til Norge. Det er etter departementets syn urealistisk å forvente at alle kommuner kan stille med et fullt opplæringstilbud i tråd med opplæringsloven innen en måned uavhengig av hvor mange barn som kommer til kommunen. I sitt svar på oppdrag 2022-017 vurderer også Utdanningsdirektoratet at fristen for å gi et fullverdig tilbud etter opplæringsloven § 2-1 andre ledd kan justeres for å lette presset på kommunene.

Det er viktig at barn får opplæring raskt. Samtidig vil det kunne være umulig for kommunene å oppfylle regelverket i en situasjon med svært store ankomster av barn. Denne problemstillingen ble drøftet i Prop. 79 L (2016–2017) punkt 3, da departementet foreslo å innføre fristen på en måned. Departementet antar at presset på kommunene vil kunne bli større i denne krisen enn det man så for seg da fristen ble innført, slik at konklusjonen om fristens lengde fra den gangen ikke bør være avgjørende nå.

Departementet er også opptatt av å gjøre det lettere å bosette fordrevne fra Ukraina raskt. Dersom kommunene ser at det blir vanskelig å oppfylle regelverket, kan det føre til at kommuner vegrer seg for å bosette fordrevne, eller etablere mottak eller midlertidige botilbud.

Departementet mener at barn som kommer til Norge, fortsatt skal ha rett til grunnskoleopplæring så raskt som mulig. Departementet mener imidlertid at den absolutte fristen på en måned for å gi et fullverdig opplæringstilbud midlertidig bør utvides. Dette vil sikre at de kommunene som har mulighet til å gi et fullverdig tilbud i tråd med opplæringsloven med en gang, skal gi det, samtidig som det tas høyde for at noen kommuner vil ha behov for mer tid til å få på plass et fullverdig skoletilbud i tråd med opplæringsloven. En slik regel innebærer, som i dag, at kommunene i perioden frem til et fullverdig tilbud er på plass, kan gi et tilbud som avviker fra tilbudet kommunen ellers er forpliktet til å gi etter opplæringsloven.

Departementet vil imidlertid understreke at det ikke åpnes for at kommunene kan gjøre større unntak fra reglene i opplæringsloven enn det som er nødvendig. Departementet legger til grunn at kommunene gjør gode vurderinger knyttet til hvilke unntak som er nødvendige, og at det ikke gjøres unntak fra regler som er knyttet til sikkerhet og tilsyn for barna.

Hvor lang bør fristen for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring være?

Departementet mener det fortsatt bør være en absolutt frist for hvor lang tid kommunene kan bruke på å oppfylle retten til grunnskoleopplæring. Et alternativ er å bare ha et krav om at retten til opplæring skal oppfylles *så raskt som mulig*. Departementet mener imidlertid at en klar, absolutt tidsfrist i større grad vil sikre barna fullverdig opplæring før det går for lang tid. Den absolutte tidsfristen vil dessuten være enkel å kommunisere og håndheve, noe som kan bidra til forutsigbarhet for kommunene om hva som er forventet av dem. En tidsfrist vil også motvirke at det blir vesentlig ulik praksis mellom kommunene. Fravær av tidsfrist vil ha større potensiale for å utfordre forholdet til barnekonvensjonen.

Departementet har vurdert hvor lang frist som bør settes. Det er vanskelig å vite hvordan situasjonen utvikler seg, hvor mange barn som kommer, hvor raskt det blir mulig å bosette de fordrevne i en kommune, og hvor lenge de må oppholde seg i mottak, omsorgssenter eller andre midlertidige botilbud, hvilke behov for tilpasninger de ulike kommunene har, og lignende. Det er mange utfordringer som

kan oppstå, og som kan bidra til at en kommune ikke klarer å gi alle barna som kommer, et fullverdig tilbud i tråd med opplæringsloven. Departementet foreslår å utvide fristen slik at den samsvarer med plikten til opplæring. Plikt til grunnskoleopplæring inntreffer når et barn har vært i Norge i tre måneder, jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd tredje punktum. En frist på tre måneder vil gi kommunene mer tid til å få på plass et fullverdig tilbud i tråd med loven. Det er likevel ikke sikkert at det er lenge nok til å løse alle utfordringer som kommunene vil oppleve, for eksempel mangel på gode lokaler, lærere og andre ansatte. På den annen side tilsier barns rett til opplæring varsomhet med å utvide den gjeldende fristen mer enn det som er absolutt nødvendig, noe også Utdanningsdirektoratet er inne på når direktoratet ber departementet om å vurdere om seks uker eller to måneder kan være en aktuell justering. Departementet har som nevnt falt ned på at det antagelig vil være nødvendig å gi noe mer fleksibilitet til kommunene, men ber om at høringsinstansene særskilt kommer med innspill til spørsmålet om hvilken justering av fristen som anses nødvendig og forsvarlig.

Departementet vil understreke at selv om den absolutte fristen midlertidig utvides til tre måneder, skal opplæringen fortsatt starte så raskt som mulig. Departementet har vurdert om det bør være ytterligere vilkår for at en kommune skal kunne benytte den utvidede fristen. Departementet mener imidlertid at det er tilstrekkelig at opplæringen skal starte *så raskt som mulig*. Dette kravet innebærer at kommunene som klarer å gi elevene et fullverdig opplæringstilbud fra første dag, fortsatt skal gi dem denne opplæringen fra dette tidspunktet. Og på samme måte som nå må kommunene sette i gang med de delene av opplæringen som de har mulighet til, mens de organiserer et fullverdig tilbud. Det er viktig at barn får delta i et barnefellesskap, får et tilbud å gå til og møter trygge voksne. Jo lengre tid som går, jo større deler av opplæringen bør være på plass. Kommuner som klarer å gi et fullverdig tilbud til alle eller noen av barna etter én måned, skal fortsatt gi det. Departementet har tillit til at kommunene som skal ta imot fordrevne ukrainske barn, gjør sitt ytterste for å gi dem et så godt opplæringstilbud som mulig.

Departementet vil understreke at forslaget ikke skal forstås slik at kommunene har tre måneder på seg for å gi barna opplæring; det er viktig å komme i gang med den opplæringen man kan, så raskt som mulig. Forslaget innebærer likevel at kommuner som ikke klarer å gi et *fullverdig* tilbud til barna selv om det går opptil tre måneder, ikke bryter loven.

Fristen *senest innen tre måneder* løper fra den dagen barnet kommer til landet, og starter ikke på nytt dersom barnet flytter mellom kommuner, for eksempel fra asylmottak, omsorgssenter eller annet midlertidig bosted til den kommunen de blir bosatt. Det er altså ikke slik at en kommune kan la være å gi opplæring fordi det er sannsynlig at et barn skal være i den aktuelle kommunen i mindre enn tre måneder.

Utvidet frist og forholdet til barnekonvensjonen

Departementet har vurdert om forslaget om å midlertidig endre den absolutte fristen for oppfyllelse av retten til opplæring fra en til tre måneder er i samsvar med kravene som følger av barnekonvensjonen.

Da departementet foreslo å innføre fristen på en måned, vurderte departementet at en slik regel var i tråd med barnekonvensjonen. Departementet uttalte følgende om handlingsrommet i barnekonvensjonen:

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

På samme måte som da fristen på en måned ble innført, foreslår departementet ingen endringer i hvem som skal ha rett til grunnskoleopplæring. Alle barn som kommer til Norge, og som sannsynligvis skal være her i over tre måneder, skal fremdeles ha rett til grunnskoleopplæring. Opplæringen skal fortsatt komme i gang så raskt som mulig, noe som innebærer at opplæringen bare kan utsettes dersom det er saklige grunner for det. Ulike praktiske utfordringer som å skaffe personell og lokaler, og behov for planlegging etter at personellet er på plass, kan gjøre at det varierer hvor lang tid det tar å få på plass et fullverdig opplæringstilbud for alle elevene. Forslaget om en tidsfrist på tre måneder vil bidra til å avgrense hvor lang tid det kan gå før et barn får fullverdig opplæring. Det vil dessuten motvirke vesentlige forskjeller i praksis mellom kommunene.

Slik departementet vurderer det, innebærer forslaget om å midlertidig endre tidspunktet for oppstart av grunnskoleopplæring i loven ikke usaklig forskjellsbehandling, at noen blir hindret i å få opplæring, eller at opplæringstilbudet blir redusert. Departementet understreker at endringen er midlertidig, og at den er begrunnet i de ekstraordinært høye ankomsttallene som kan oppstå som følge av krigen i Ukraina. Endringen vil imidlertid gjelde for alle barn som ankommer Norge, og ikke bare for barn med midlertidig kollektiv beskyttelse. En utvidelse av fristen for å sørge for et fullverdig opplæringstilbud fremstår i en slik situasjon som både nødvendig og forholdsmessig. Departementet mener derfor at forslaget om å midlertidig utvide fristen fra én til tre måneder, er i samsvar med kravene i barnekonvensjonen.

Behov for tilpasninger i plikten til grunnskoleopplæring?

I noen tilfeller kan det tenkes at personer som ankommer Norge, planlegger eller ønsker å reise ut av landet før det har gått tre måneder. Barn i opplæringspliktig alder som skal forlate Norge før det har gått tre måneder, har ikke plikt til opplæring i Norge.

Det kan også komme familier til Norge som av ulike grunner ikke ønsker at barna skal benytte seg av retten til opplæring, for eksempel fordi de planlegger å reise fra Norge kort tid etter at det har gått tre måneder, eller fordi de ønsker at barna skal følge et opplæringstilbud fra hjemlandet. Barn i opplæringspliktig alder må i så fall få fritak fra opplæringsplikten. Barn kan fritas fra opplæringsplikten etter opplæringsloven § 2-1 andre ledd femte punktum hvis det foreligger «særlege tilfelle». Beslutningsmyndigheten er i loven lagt til departementet, men delegert til statsforvalterne. Etter fjerde ledd andre punktum kan kommunen dessuten – etter en sakkyndig vurdering – helt eller delvis vedta å fritta en elev for opplæringsplikten dersom hensynet til eleven tilsier det. Fritaksgrunnene er nærmere omtalt i punkt 10.2.2.

Departementet er ikke kjent med at det har vært gitt fritak for opplæringsplikten etter § 2-1 andre ledd femte punktum tidligere. Det er imidlertid en hjemmel som kan benyttes, og departementet vurderer at det ikke er nødvendig å gjøre ytterligere tilpasninger i regelverket for å åpne for å gjøre unntak fra plikten til opplæring. Departementet antar at det i de fleste tilfeller vil være til barnets beste å gå på skole i Norge, selv om oppholdet skal være kort.

Behov for tilpasninger i retten til videregående opplæring for ungdom

Opplæringsloven § 3-1 gir ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, rett til videregående opplæring etter søknad. I motsetning til opplæring i grunnskolen har ingen plikt til å delta i videregående opplæring.

Det er regjeringens ønske at ungdommer skal integreres i skole på vanlig måte, og at de raskt skal få et tilbud i videregående skole. Ungdommer har behov for å gå på skole slik at de kommer i kontakt med andre ungdommer, får en mulighet til å lære og utvikle seg og får noe meningsfylt å fylle dagene med. Ungdommer må få en anledning til å fortsette sin ungdomstid. For ungdommer som har avsluttet grunnopplæringen, vil videregående skole være det aktuelle tiltaket for å lære norsk og bygge videre på ferdighetene i andre fag som de har med seg fra hjemlandet. For mange vil særskilt språkopplæring eller et innføringstilbud være aktuelt, jf. omtale i punkt 10.2.2.

Det er fastsatt regler om inntak til videregående opplæring i forskrift til opplæringsloven kapittel 6. Fylkeskommunen skal fastsette lokale forskrifter om inntak. Søknadsfristen til videregående opplæring er regulert i forskrift til opplæringsloven § 6-8. Søknadsfristen er som hovedregel enten 1. februar eller 1. mars. Søknader som kommer inn for sent, skal det tas hensyn til så langt råd er, eventuelt skal de behandles som en søknad om inntak det etterfølgende skoleåret, jf. § 6-8 fjerde ledd. Dette innebærer at ungdom som kommer til Norge våren 2022, som utgangspunkt først vil ha rett til videregående opplæring etter søknad for skoleåret 2023–2024.

Fylkeskommunen er gitt stor frihet med hensyn til om de vil gi inntak til videregående for elever som søker etter søknadsfristen. Fylkeskommunen kan velge å gi et tilbud allerede våren 2022, og et slikt tilbud er for eksempel allerede etablert i Vestland fylkeskommune. I tillegg kan fylkeskommunen velge å gi et tilbud fra starten av skoleåret 2022–2023, selv om søknaden er sendt etter fristen. Departementet har løpende kontakt med fylkeskommunene som skoleeiere. I dialog med departementet gir fylkeskommunene uttrykk for at de vil etterstrebe å gi slike tilbud. De signaliserer en sterk vilje til å finne løsninger innenfor gjeldende regelverk og arbeider nå sammen for å finne gode løsninger fra skolestart.

Departementet mener at det på denne bakgrunnen ikke er behov for å gjøre justeringer i reglene om inntak til videregående opplæring på det nåværende tidspunktet. Andre tiltak kan imidlertid være aktuelle for å stimulere fylkeskommunene til å gi et raskt tilbud til elever frem til de får rett til videregående opplæring, og særlig et innføringstilbud. Slike tiltak blir fortløpende vurdert i dialog med fylkeskommunene.

Situasjonen i Ukraina endrer seg dag for dag og er uoversiktlig. Ingen vet hvor lenge situasjonen vil vedvare, og det er vanskelig å anslå hvor mange barn som vil komme til Norge. Departementet vil ha dialog med fylkeskommunene i tiden fremover, og planlegger en spørring om deres kapasitet til å gi ulike typer tilbud i ulike scenarier. I etterkant av en slik spørring vil departementet ha dialog om handlingsrommet innenfor dagens regelverk og fortløpende vurdere eventuelle behov for justeringer i forskriftene som regulerer innholdet i videregående opplæring. Innholdet i den videregående opplæringen er detaljert regulert, særlig i forskrift, og omfatter blant annet regler om fag- og timefordeling, generelle regler om vurdering, fraværsgrænse, underveisvurdering, eksamen, regler om fag-/svenneprøve og kompetanseprøve, samt regler for formidling til læreplass. Departementets vurdering er at det per i dag ikke fremstår å være nødvendig med endringer i disse forskriftsbestemmelsene, men departementet ber om høringsinstansenes syn på dette. Uavhengig av hva det måtte være behov for på det nåværende tidspunktet, vil departementet vurdere behovet for forskriftsendringer fortløpende og eventuelt komme tilbake til dette.

Behov for tilpasninger i retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

Det følger av opplæringsloven § 4A-1 at de som er over opplæringspliktig alder og trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring. Alle unge over 16 år vil dermed enten ha rett på grunnskoleopplæring eller videregående opplæring etter søknad. Voksne som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring fra det året de fyller 25 år, jf. opplæringsloven § 4A-3. De som har fullført videregående i et annet land, men ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller

yrkeskompetanse i Norge, har også rett til videregående opplæring for voksne. I tillegg skal fylkeskommunen ha et tilbud om videregående opplæring til voksne uten rett til slik opplæring. Hvilket tilbud voksne uten rett skal gis, er opp til fylkeskommunens vurdering.

Inntaket av voksne med og uten rett til videregående opplæring er regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 6. Voksne med rett til videregående opplæring kan i henhold til forskriften § 6-47 søke om inntak uavhengig av fristene som gjelder for ungdom. Fylkeskommunen kan ikke ha ventelister, men skal gi et tilbud innen rimelig tid. Regelverket er ikke eksplisitt på hvor lang tid det kan ta før voksne skal gis et tilbud. Utdanningsdirektoratet har presisert at fylkeskommunen bør bruke skjønn, og ikke la ventetiden bli så lang at den voksnes behov eller motivasjon svekkes, jf. rundskriv Udir-2-2008.

For mange av de voksne som kommer til Norge som følge av situasjonen i Ukraina, vil grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne kunne være aktuelt. Departementet vurderer at dagens regler gir handlingsrom med hensyn til inntak til slik opplæring særlig organisert for voksne, og det er derfor ikke behov for å gjøre justeringer i reglene.

Voksne vil ha rett til å delta i introduksjonsprogram. Som del av programmet kan de få grunnskoleopplæring eller videregående opplæring for voksne og samtidig få utbetalt introduksjonsstønad.

Departementet foreslår i punkt 8.3 ovenfor å innføre et midlertidig kapittel i integreringsloven med regler for personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Det foreslås at introduksjonsprogram med varighet på seks måneder, der målet vil være enten ordinært arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning med videre støtte fra Lånekassen, eventuelt kombinert med en deltidsjobb. Varigheten på seks måneder foreslås blant annet på bakgrunn av generell informasjon om utdanningsnivået i Ukraina, som tilsier at en høy andel fordrevne vil ha utdanning på minimum videregående skole fra før og dermed være i målgruppen for et kort program etter de ordinære reglene i integreringsloven. Personer som ikke har minimum videregående opplæring fra før, vil kunne få et lengre program i tråd med integreringsloven § 13 tredje eller fjerde ledd.

Se nærmere om forslaget til justeringer i introduksjonsprogrammet for fordrevne fra Ukraina i punkt 8.3.4.

Behov for tilpasninger i reglene om særskilt språkopplæring og innføringstilbud – samtykkekravet mv.

Det følger av opplæringsloven §§ 2-8 (grunnskole) og 3-12 (videregående skole) at elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige

opplæringen, og om nødvendig rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler.

Kommunene og fylkeskommunene kan organisere opplæringen for nyankomne elever i egne grupper, klasser (innføringstilbud, mottaksklasser) eller skoler frem til de kan nok norsk til å følge den ordinære opplæringen. Innføringstilbud for elever i grunnskolen innebærer en begrenset rett for skoleeier til å gjøre unntak fra læreplanverket, nærskoleprinsippet i opplæringsloven § 8-1 og kravene til organisering av elevene i opplæringsloven § 8-2 første ledd, som slår fast at elevene til vanlig ikke kan organiseres etter faglig nivå, kjønn og etnisitet. Bestemmelsene forutsetter at det fattes vedtak om særskilt språkopplæring.

Når en elev får tilbud fra kommunen eller fylkeskommunen om et innføringstilbud, kan eleven og elevens foresatte etter dagens regelverk takke nei til tilbudet og be om å få gå i en ordinær klasse. Det fremgår av femte ledd siste punktum i både §§ 2-8 og 3-12 at vedtak etter femte ledd «krev samtykkje frå elev eller føresette». Utgangspunktet er at eleven skal følge alminnelig opplæring dersom foreldrene ikke samtykker til at eleven deltar i innføringstilbudet.

Udir foreslår i deres svar på oppdrag 2022-017 at samtykkekravet fjernes. Udir viser til at

«et slikt innføringstilbud kunne være godt egnet for å sikre at flyktningene kommer raskt i gang med grunnleggende norskopplæring og opplæring i andre sentrale fag, samtidig som det gir kommunene nødvendig fleksibilitet i organiseringen av grunnskoletilbudet. Hensynet til barnets beste kan også tale for at nyankomne barn og unge lærer seg tilstrekkelig norsk før de følger den ordinære opplæringen».

Departementet har vurdert behovet for en midlertidig tilpasning som åpner for at det kan gjøres unntak fra kravet til samtykke for innføringstilbud i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Departementet er enig i Udirs vurderinger av at innføringstilbud er godt egnet for nyankomne elever.

Å fjerne samtykkekravet vil innebære at kommuner som ønsker å organisere tilbudet for fordrevne fra Ukraina i egne grupper, klasser eller skoler, kan gjøre dette til et obligatorisk tilbud. Dette gir mer fleksibilitet for kommunen. Dette vil samtidig innebære at deltakelse i ordinære klasser fra oppstarten i opplæringen ikke vil være et alternativ for denne elevgruppen, slik det er i dag.

Elevene kan delta i innføringstilbudet for nyankomne etter § 2-8 femte ledd i maksimalt to år. For å sikre ivaretagelse av barnets beste kan det være et alternativ å fjerne samtykkekravet for det første året elevene deltar i et innføringstilbud, men opprettholde kravet om samtykke for elever som skal delta i innføringstilbudet ut over ett år.

Departementet mener det ved ankomst av mange nye barn til Norge kan være nødvendig med en slik fleksibilitet for kommunene. Departementet er usikker på

hvor store ankomster som vil utløse et slikt behov, og hvor lenge det vil vare, og foreslår i utgangspunktet en forskriftshjemmel slik at det ved behov kan gjøres unntak fra kravet om samtykke som beskrevet ovenfor. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette, og på om det alternativt er så stort behov for et slikt unntak at det bør fastsettes direkte i loven. Spørsmålet må ses i sammenheng med varigheten som besluttes for de midlertidige bestemmelsene som foreslås i dette høringsnotatet.

Departementet har vurdert om det også er behov for å kunne gjøre unntak fra kravet til individuell behandling for vedtak om innføringstilbud for den enkelte elev. Dersom en elev skal få hele eller deler av opplæringen i innføringsklasse, må det fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring. Departementet vil vise til at det uansett må fattes vedtak om særskilt språkopplæring, og at vedtaket om innføringstilbud henger tett sammen med dette. Departementet mener derfor at individuell behandling for vedtak om innføringsklasser kan gjennomføres raskt for elevene som kommer fra Ukraina, og at det vil være en åpenbar fordel med individuell behandling før slikt vedtak fattes. Elevene vil sannsynligvis ha ulike opplæringsbehov, avhengig av opplæringen de har fått i hjemlandet, og hvilke språklige utfordringer de har.

Departementet vurderer derfor at det ikke bør gjøres unntak fra dette kravet, da det ville åpnet for at kommunene kan plassere elever i innføringsklasse uten at det foretatt en konkret vurdering av elevens behov.

Elever som får særskilt språkopplæring, har om nødvendig rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Slik opplæring kan i en overgangsperiode være nødvendig for nyankomne og andre minoritets elever som har så dårlige ferdigheter i norsk at de ikke kan følge undervisning på norsk. Eventuell videre opplæring i morsmålet, etter at elevene er i stand til å følge undervisning på norsk, vil være foreldrenes eller den enkeltes ansvar.

Når morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ikke kan gis av egnet undervisningspersonale, skal kommunen så langt som mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til elevene. Det er ikke omtalt i proposisjonen til loven hva som menes med «anna opplæring». I NOU 2019: 23 punkt 35.2.2 er det lagt til grunn at det for eksempel kan være fjernundervisning eller intensivundervisning i kortere perioder. Dette betyr at personale med rett kompetanse (språk mv.) vil kunne nå ut til flere elever enn i en klassisk undervisningssituasjon, for eksempel ved at deler av undervisningen kan strømmes til flere klasserom samtidig. Departementet vurderer at dagens regler gir tilstrekkelig adgang til fjernundervisning.

Behov for midlertidige forskriftshjemler for å kunne gjøre ytterligere unntak fra opplæringsloven

Situasjonen i Ukraina endrer seg dag for dag og er uoversiktlig. Ingen vet hvor lenge krigen vil vare, og det er vanskelig å anslå hvor mange barn som vil komme til Norge, og hvordan ankomstene vil fordele seg i de ukene og månedene som kommer. Som følge av dette er det ikke mulig for departementet på nåværende tidspunkt å ha oversikt over alle tiltak som er eller kan bli nødvendige. Det kan bli behov for andre unntak fra reglene i opplæringsloven enn det som departementet foreslår, og det kan være det blir utfordrende for kommunene å gi alle et fullverdig opplæringstilbud selv om fristen for dette blir utvidet til tre måneder. I en slik situasjon, der regelverket ikke er tilstrekkelig fleksibelt, vil det kunne føre til at kommuner ikke klarer eller vil ta imot flere nyankomne barn i opplæringspliktig alder.

For å ta høyde for dette har departementet vurdert om det bør innføres en midlertidig forskriftshjemmel i opplæringsloven som innebærer at departementet kan gjøre ytterligere unntak fra enkelte regler i loven. Departementet vurderer at det skal mye til for å innskrenke elevenes rettigheter etter opplæringsloven når elevenes tilknytning til skolene er etablert. Departementet anser det derfor som mest aktuelt med forskriftsregler som vil kunne avhjelpe de praktiske utfordringene som kommunene står i i ankomstfasen. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til om det er behov for en forskriftshjemmel for å kunne gjøre unntak fra enkelte regler i opplæringsloven ved store ankomster av barn i grunnskolealder, og hvilke regler dette eventuelt er.

Departementet mener at det kan oppstå ekstraordinære situasjoner i kommunene som gjør at de kan ha behov for noe mer tid enn tre måneder for å gi et fullstendig opplæringstilbud. Departementet er også oppmerksom på at kommuner som bosetter barn som har vært i landet i tre måneder eller mer, må gi et fullverdig tilbud fra bosettingstidspunktet, og at dette vil kunne ha betydning for kommunens mulighet til å bosette barn raskt.

Departementet mener derfor at det, i tillegg til en midlertidig generell utvidelse av kommunenes plikt til å oppfylle retten innen tre måneder, kan vurderes å innføre en midlertidig hjemmel til departementet til å gi forskrift om å forlenge denne fristen ytterligere. En slik forskriftshjemmel vil på samme måte som den gjeldende fristen og den foreslåtte midlertidige fristen på tre måneder ta høyde for at kommunene kan ha ulike behov og utfordringer, samtidig som fristregelen om *så raskt som mulig* vil gjelde. Dette vil sikre at elever får oppfylt så mye som mulig av sin rett til opplæring, og at det ikke gjøres andre eller større unntak enn nødvendig. Departementet understreker altså at elevene uansett skal få oppfylt sin rett til grunnskoleopplæring så raskt som mulig.

Departementet ser at plikten til grunnskoleopplæring i teorien da vil kunne inntre før retten til opplæring, ettersom plikten for det enkelte barnet til å delta i grunnskoleopplæring i Norge inntre når barnet har oppholdt seg i Norge i tre måneder. Departementet mener imidlertid at flytting av fristen først og fremst får betydning for kommunenes plikt til å gi elevene et fullverdig tilbud. Det er dette som vil være formålet med å gi en utvidet frist. Det betyr at plikten for den enkelte eleven fortsatt vil inntre etter tre måneder, og at den da vil knytte seg til at elevene må delta i det tilbudet som kommunene har mulighet til å gi.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til om det anses nødvendig med en slik forskriftshjemmel. Det bes videre om innspill til om departementets kompetanse bør begrenses ved at forskriftshjemmelen angir en maksimal fristlengde en slik forskrift kan åpne for, og hva en slik maksimal frist i så fall bør være.

10.3.3. Midlertidige tilpasninger i reglene etter barnehageloven

Behov for tilpasninger i retten til barnehageplass. Behov for regelverkstilpasninger for å øke antallet barnehageplasser

Barn som er bosatt i en kommune, har rett på barnehagetilbud etter nærmere fastsatte regler, se nærmere omtale under punkt 10.2.3. Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til barnehageplass for barn bosatt i kommunen.

Fravær av barnehagetilbud vil forsinke muligheten til deltakelse i introduksjonsprogram og arbeidsliv for de aller fleste foreldrene til barn i denne gruppen, og også frata barnet en sentral arena for integrering og sosial aktivitet. Det er derfor viktig at kommunene legger til rette for at barna kan motta et barnehagetilbud innen rimelig tid etter bosetting.

Kommunene har normalt ett opptak i året, men gir plass til barn utenom det ordinære opptaket dersom det er ledig kapasitet. Etter barnehageloven § 16 fjerde ledd er det kommunen selv som fastsetter søknadsfrist(er) til opptaket og eventuelt løpende opptak. Det gjør at det ikke er tilsvarende press på kommunene for å oppfylle denne rettigheten raskt, slik som ved retten til grunnskoleopplæring. Departementet mener derfor at det ikke er behov for å gjøre endringer i når retten til barnehageplass inntre, for å legge til rette for rask bosetting i kommunene. Departementet ser heller ikke behov for å gjøre endringer i regelverket om opptak, da kommunene kan fastsette lokale opptaksregler og står fritt til å endre disse.

Departementet er klar over at det kan bli mange flere barn som skal ha barnehageplass, og at det vil kunne skape kapasitetsutfordringer, men departementet ser likevel ikke at det er behov for å gjøre midlertidige tilpasninger i reglene om retten til barnehageplass. En slik justering i regelverket vil ikke løse utfordringen knyttet til kapasitet i kommunene. Eksisterende tilskuddsordninger mv. skal i utgangspunktet ivareta kommunesektorens kostnader ved mottak og

bosetting av nyankomne flyktninger. Integreringstilskuddet utløses for hver enkelt som bosettes i kommunene under ordningen etter integreringsloven.

I oppdrag 2022-017 ble Utdanningsdirektoratet bedt om å vurdere eventuelle behov for tilpasninger i reglene om barnehage og opplæring for å avhjelpe konsekvensene av flyktningssituasjonen. I svar på oppdraget 24. mars 2022 uttaler Udir at barnehageloven og tilhørende regelverk i det vesentlige ikke er til hinder for å legge til rette for at barn fra Ukraina kan få plass i barnehager som har ledig kapasitet, så raskt som mulig. Udir uttaler at det bør utvises tilbakeholdenhet med innskrenkninger i rettighetene til barn. Bruk av økonomiske og organisatoriske virkemidler bør vurderes før det gjøres eventuelle endringer i regelverket. Dersom det oppstår utfordringer med å kunne tilby plass og mulighet til å gi et fullgodt barnehagetilbud, bør kommunene gis penger og støtte slik at de kan oppfylle gjeldende regler, før det vurderes å fjerne rettigheter for barna.

Departementet har merket seg at det er stor vilje til å identifisere og utnytte ledig kapasitet i sektoren.

Departementet vil ellers vise til kommunenes handlingsrom for å løse eventuelle kapasitetsutfordringer, og at kommunene kan opprette nye barnehager.

Det følger av barnehageloven § 6 hvilke virksomheter som har plikt til å søke godkjenning som barnehage. Virksomheter som har ansvar for barn under opplæringspliktig alder, plikter å søke godkjenning som barnehage når virksomheten er regelmessig, ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, antall barn som er til stede samtidig, er ti eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år, samt at virksomheten utføres mot godtgjøring. For virksomheter som ikke har plikt til å søke godkjenning etter § 6, vil ikke reglene i barnehageloven gjelde. Reglene i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager m.v. vil imidlertid kunne gjelde for slike tilbud.

Når en barnehageeier søker om godkjenning, må barnehageeieren dokumentere at ute- og innearealene tilfredsstiller kravene i loven, og at driften vil kunne skje i samsvar med gjeldende regelverk. Det er en viss fleksibilitet i reglene.

Departementet vil for eksempel vise til at arealnormen for barnehagen er veiledende, noe som betyr at kommunen kan godkjenne en barnehage med et annet areal enn normen, etter en konkret vurdering. Det er også muligheter til å gi dispensasjon/gjøre unntak fra andre regler i barnehageloven, som for eksempel bemanningsnormene og språkravene. Utover dette er det lite rom for å opprette midlertidige tilbud om fulltids barnepass uten foreldretilsyn utenfor barnehageloven.

Slik departementet vurderer det, er det i utgangspunktet til det beste for nyankomne barn at de får et pedagogisk tilbud organisert etter reglene i barnehageloven. Departementet er derfor usikker på hvorvidt det er hensiktsmessig

å gi midlertidige regler for å legge til rette for etablering av tilbud til denne gruppen. Samtidig er det viktig at nyankomne barn får gå i barnehage, og det vil kunne være utfordrende raskt å øke kapasiteten tilstrekkelig for barnehager som allerede er godkjent.

Departementet ber derfor om høringsinstansenes innspill til om det er behov for justeringer i andre bestemmelser i barnehageloven som følge av økte ankomster fra Ukraina, og hvilke regler dette eventuelt er, herunder innspill til om det er behov for å innføre en midlertidig hjemmel for departementet til å gi forskrift om dispensasjon fra kravet i barnehageloven § 6 om virksomheters plikt til å søke godkjenning.

Behov for tilpasninger i retten til spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven

Barn under opplæringspliktig alder har etter barnehageloven § 31 rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Det kan være mange barn som får behov for spesialpedagogisk hjelp. Retten til å få spesialpedagogisk hjelp trer inn med en gang, men det er ikke gitt noen eksplisitt frist. Pandemien har ført til at flere barn og unge trenger oppfølging fra Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og barnehagen, og PPT har derfor vært under press over tid.

Departementet vurderer at det i utgangspunktet ikke vil være nødvendig å endre reglene for det tilfellet at antallet ukrainske fordrevne barn skal føre til ytterligere press. Selv om det kan bli svært mange barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp, mener departementet det fortsatt bør foretas en faglig vurdering av om barn har særlig behov for det. Dersom det blir kapasitetsutfordringer for PPT fordi det kommer et stort antall barn og unge, må kommunene vurdere om det er mulig å øke kapasiteten, og ellers gjøre gode prioriteringer av hvem som har behov for hjelp raskest.

10.3.4. Tilpasninger i reglene om ansatte i barnehager og skoler

Kvalifikasjonskrav for å bli ansatt i skoler og barnehager

Det er viktig å legge til rette for at lærere og andre ressurspersoner som kommer fra Ukraina, kan bidra i tilbudet til barn i barnehager og skole. Departementet vurderer her om regelverket er til hinder for dette.

I barnehageloven §§ 24 og 25, opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2 og friskoleloven § 4-2 er det *kompetansekrav* til den som skal være lærer i skolen, eller pedagogisk leder eller styrer i barnehage. Kompetansekravene for lærere i skolen er nærmere regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Kompetansekravene gjelder for de som skal bli fast ansatt som styrer eller pedagogisk leder i barnehage, eller som lærer i skolen. Kompetansekravene er satt for å sikre at de ansatte har de

nødvendige kvalifikasjonene til å utøve yrket. Det er ikke kompetansekrav for øvrige stillinger, for eksempel for assistenter.

Det er åpning i dagens regelverk for at personer som ikke tilfredsstiller kompetansekravene, kan ansettes midlertidig. Etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehage § 3 kan kommunen innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år om gangen, dersom barnehageeieren søker om det. Det er et krav om at stillingen skal være offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker. Etter opplæringsloven § 10-6 kan det midlertidig ansettes lærere som ikke oppfyller kompetansekravene, dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene for ansettelse i loven. Ansettelsen kan ikke vare lenger enn til og med 31. juli, men det kan avtales kortere ansettelsesperiode. Det er også et krav etter § 10-4 om at stillinger skal utlyses, med unntak for stillinger som er ledig i et kortere tidsrom enn seks måneder. Friskoleloven viser til opplæringsloven, og de samme reglene vil gjelde, med unntak av krav til utlysning.

Skolen har en videre adgang til å ansette personale som skal hjelpe til i undervisningen uten å ha et selvstendig ansvar for opplæringen. Opplæringsloven § 10-11 gir skolen adgang til å ansette personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling etter opplæringsloven § 10-1 eller § 10-6, til å hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning. Hjelpen må bare skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette betyr at skolen for eksempel kan ansatte ufaglærte assistenter med ukrainsk eller annen relevant språkkompetanse, så lenge de får nødvendig veiledning og de ikke skal ha et selvstendig ansvar for opplæringen. Det er opp til skolen i det enkelte tilfellet å vurdere hva som er nødvendig veiledning, og dette vil variere ut fra den enkeltes utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring, og hvilke oppgaver denne skal ivareta. Målet er uansett at elevene skal få et best mulig undervisningsopplegg og et trygt og godt skolemiljø. Tilsvarende regler er gitt i friskoleloven § 10-11.

Departementet mener at ovennevnte, sammenholdt med systemet for yrkesgodkjenning, gir den nødvendige fleksibiliteten til å ansette personer fra Ukraina uten å endre kompetansekravene i barnehageloven eller opplæringsloven.

Videre mener departementet at likebehandlingsprinsippet i forvaltningsloven tilsier at eventuelle lettelser i kompetansekravene bør omfatte alle søkere, ikke bare søknader fra ukrainske fordrevne.

Departementet foreslår etter dette ikke å gjøre unntak fra kompetansekravene.

Det følger av barnehageloven §§ 27 og 28 at det er *krav om norskferdigheter* for å bli fast eller midlertidig ansatt i barnehage. Det er ikke krav til norskferdigheter for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk. Krav til norskferdigheter gjelder både for stillinger som assistent, pedagogisk leder og styrer. Se nærmere omtale i punkt 10.2.4.

Det er i dag muligheter for barnehageeier å ansette personer som ikke oppfyller språkkravene, i fast eller midlertidig stilling i barnehagen, dersom det er pedagogisk forsvarlig, jf. barnehageloven § 27.

Etter barnehageloven § 28 kan departementet gi forskrift om dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for styrer eller pedagogisk leder. Det følger av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 at kommunen kan innvilge dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder, dersom barnehageeieren søker om det, stillingen det søkes dispensasjon for, har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker.

Departementet mener unntaksmulighetene fra norskkravet som i dag finnes i barnehageloven og i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, gir god fleksibilitet, og at det derfor i utgangspunktet ikke er behov for å gjøre ytterligere unntak fra språkkravene i barnehageloven §§ 27 og 28 for å legge til rette for rask etablering av et barnehage tilbud til nyankomne ukrainske barn. Departementet ber likevel om høringsinstansenes innspill til om det på grunn av situasjonen bør gjøres justeringer i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3.

Yrkesgodkjenning av lærere, pedagogisk leder og styrer i barnehage

Kravet til yrkesgodkjenning gjelder kun for de som skal ansettes fast i skole eller barnehage som lærer, pedagogisk leder eller styrer i barnehage. Ukrainere som kommer til Norge, trenger ikke godkjenning for å jobbe midlertidig i barnehage eller som lærervikar i grunnskolen og videregående skole, dersom vilkårene for midlertidig ansettelse er oppfylt. Se nærmere omtale i punkt 10.2.4. Dette følger av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3, opplæringsloven § 10-6 og friskoleloven § 4-2.

Lærere, pedagogiske ledere og styrere med ukrainsk utdanning som søker om fast stilling, må få sine yrkeskvalifikasjoner vurdert og godkjent av NOKUT.

Etter endringen i yrkeskvalifikasjonsloven som trådte i kraft fra 2022, vil enkelte av prinsippene i loven kunne gjelde for søkere fra Ukraina med yrkeskvalifikasjoner som lærer, pedagogisk leder eller styrer i barnehage. Yrkesutøverne får ingen ubetinget rett til å bli behandlet etter regelverket som gjelder for EØS-borgere, men godkjenningsmyndighetene kan benytte enkelte deler av regelverket. Det er også egne regler for yrkesutøvere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.

Yrkeskvalifikasjonsloven er en fullmaktslov og de spesielle reglene om saksbehandling er gitt i forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Eventuelle tilpasninger bør derfor gjøres i forskrift og ikke i yrkeskvalifikasjonsloven.

Som nevnt i punkt 10.2.4 over er det prosessregler for godkjenning i loven og forskriften. Yrkeskvalifikasjonsloven forutsetter at yrkesutøveren har dokumenterbare og i enkelte tilfeller bekreftede yrkeskvalifikasjoner. Det kan være vanskelig å få bekreftet kvalifikasjonsbevisene eller yrkeserfaringen for søkere fra land utenfor EØS. Denne utfordringen blir større for søkere fra Ukraina på grunn av krigen. Om krigen fortsetter, kan det bli vanskelig å få kontakt med myndigheter eller utdanningsinstitusjoner i Ukraina. Dette kan gjøre det vanskelig å få behandlet søknader fra Ukraina. Prinsippet i loven er da at godkjenningsmyndigheten må treffe et vedtak ut fra de opplysningene den har, og eventuelt vurdere om det er andre muligheter for å få verifisert yrkeskvalifikasjonene søkeren oppgir.

En endring i loven eller forskriften vil gjelde for alle yrker som omfattes av loven, ikke bare for yrkesgodkjenning av pedagogisk leder eller styrer i barnehage og lærer i skolen. Videre vil en endring for én gruppe personer kunne føre til et press på at regelverket skal endres for en annen gruppe personer. Eventuelle endringer i regelverket bør ut fra forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling omfatte alle søknader, ikke bare søknader fra ukrainske fordrevne.

Loven setter opp prinsipper for godkjenning og hvilken dokumentasjon godkjenningsmyndigheten kan be om. Det er ikke krav om at godkjenningsmyndigheten skal be om dokumentasjon, regelen er at den kan be om dette. Det er ikke noe i veien for at godkjenningsmyndigheten vurderer søknader om godkjenning uten at dokumentasjonen er verifisert eller bekreftet på annen måte. Godkjenningsmyndigheten kan vurdere søknaden ut fra de opplysningene som foreligger. Departementet mener derfor at regelverket gir NOKUT den nødvendige fleksibiliteten til å behandle eventuelle søknader om yrkesgodkjenning av lærere i skolen, og pedagogisk leder og styrer i barnehage fra Ukraina mest mulig hensiktsmessig og effektivt.

I EU vurderer Kommisjonen en rekommandasjon om yrkesgodkjenning av fordrevne fra Ukraina. I rekommandasjonen oppfordres blant annet statene til en rask behandling av søknader, og til å vurdere hvilke dokumenter som er nødvendige, ved søknader om yrkesgodkjenning fra Ukraina. Kunnskapsdepartementet vil i samarbeid med andre berørte departementer vurdere om vi kan bruke anbefalingene i rekommandasjonen ved yrkesgodkjenning i Norge. Den foreløpige vurderingen er at forskriften er fleksibel, og at det ikke er nødvendig med endringer i forskriften hvis vi velger å følge anbefalingen fra EU.

Departementet foreslår på denne bakgrunn ingen endringer i yrkeskvalifikasjonsloven eller forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.

Opptak til høyere utdanning og fagskoleutdanning

Kunnskapsdepartementet vil vurdere problemstillinger knyttet til kvalifikasjonsgrunnlaget for personer som kun har fullført ukrainsk videregående

opplæring, ved opptak til universiteter, høyskoler og fagskoler. Kunnskapsdepartementet vil utrede og sende på egen høring forslag til nødvendige tilpasninger i regelverket som gjelder for opptak.

10.4. Departementets forslag

Departementet foreslår

- å midlertidig endre opplæringsloven § 2-1 andre ledd andre punktum slik at retten til grunnskoleopplæring skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen tre måneder (i stedet for så raskt som mulig og senest innen én måned)
- å innføre en midlertidig forskriftshjemmel som åpner for at det kan gjøres unntak fra kravet til samtykke fra eleven eller foresatte for innføringstilbud i egne grupper, klasser eller skoler etter opplæringsloven § 2-8 femte ledd og § 3-12 femte ledd

Departementet ønsker dessuten høringsinstansens innspill til om det er behov for en midlertidig forskriftshjemmel for å kunne gjøre unntak fra enkelte andre regler i opplæringsloven ved store ankomster av barn i grunnskolealder, og hvilke regler dette eventuelt er. Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om det er nødvendig med endringer i forskriftsbestemmelser om innholdet i den videregående opplæringen.

I tillegg ønsker departementet å be om høringsinstansenes innspill til behovet for å ha en midlertidig forskriftshjemmel i opplæringsloven som åpner for at departementet kan utsette retten til grunnskoleopplæring i § 2-1 lenger enn tre måneder ved ekstraordinært store ankomster av barn i grunnskolealder. Det bes videre om innspill til om departementets kompetanse bør begrenses ved at forskriftshjemmelen angir en maksimal fristlengde en slik forskrift kan åpne for, og hva en slik maksimal frist i så fall bør være.

Når det gjelder barnehage, ber departementet om høringsinstansens innspill til om det er behov for justeringer i enkelte bestemmelser i barnehageloven som følge av økte ankomster fra Ukraina, herunder om det er behov for å innføre en midlertidig hjemmel for departementet til å gi forskrift om dispensasjon fra kravet i barnehageloven § 6 om virksomheters plikt til å søke godkjenning. Departementet ber også om høringsinstansenes innspill til om det på grunn av situasjonen bør gjøres justeringer i reglene om dispensasjon fra kravet om norskferdigheter i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3.

11. Endringer i helselovgivningen

11.1. Bakgrunn – behov for regelverksendringer

Situasjonen i Ukraina innebærer at helse- og omsorgstjenesten i Norge allerede må forberede seg på å ivareta behovet for helse- og omsorgstjenester for et stort antall mennesker som har ankommet landet. Ukrainske fordrevne som ankommer Norge har samme rett til helsetjenester som ordinære asylsøkere, jf. punkt 11.2.1, hvor det redegjøres nærmere for dette. Hvis antallet fordrevne blir svært høyt, vil det kunne oppstå ressurs- og kapasitetsutfordringer for kommunal helse- og omsorgstjeneste, fylkeskommunal tannhelsetjeneste og statlig spesialisthelsetjeneste. I en slik situasjon vil helse- og omsorgstjenesten måtte foreta omstillinger og krevende prioriteringer.

Gjeldende helselovgivning er utarbeidet for å ivareta behovene i en normalsituasjon. Selv om dette omfatter å håndtere større ulykker eller andre beredskapshendelser, tar dagens regelverk på enkelte områder ikke fullt ut høyde for en situasjon hvor det over kort tid ankommer svært mange fordrevne med rett til helse- og omsorgstjenester. Departementet mener derfor at det i den foreliggende situasjon vil være nødvendig å legge til rette for at det ved behov kan foretas midlertidige endringer i enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser, jf. punkt 11.4 hvor det redegjøres nærmere for forslag til aktuelle lovendringer.

Departementet viser også til at Helse- og omsorgsdepartementet i høringsnotat av 28. mars 2022 har foreslått midlertidig endring av forskrift 13. februar 2009 nr. 205 om tuberkulosekontroll (tuberkuloseforskriften). Forskriften fastsetter i § 3-2 at tuberkuloseundersøkelse for flyktninger og asylsøkere skal være gjennomført innen fjorten dager etter innreise. Det foreslås å endre forskriften slik at undersøkelse skal være gjennomført «så snart som mulig» etter innreise. Det vises til at slik endring vil gi mer fleksibilitet i perioder med stor undersøkelsespågang. Endringen er foreslått å skulle gjelde til 1. oktober 2022

11.2. Gjeldende rett

11.2.1. Overordnet om rett til helsehjelp for ukrainske fordrevne som ankommer Norge

Rettigheter for asylsøkere og deres familiemedlemmer

I perioden fra ankomne fra Ukraina registreres med en søknad om beskyttelse og frem til de får vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse fra UDI, anses de som asylsøkere på vanlig måte.

Som asylsøkere blir de medlemmer i folketrygden med en begrenset tryggedekning så lenge søknaden om beskyttelse er under behandling og inntil endelig vedtak er fattet, jf. forskrift om tryggedekning 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. Trygdedekningen gjelder fra det tidspunktet asylsøknaden er registrert, jf. ordlyden «som søker asyl» i § 1 i forskriften. Rett til stønad ved helsetjenester etter folketrygdloven kapittel 5 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.

Rettigheter for personer fra Ukraina under midlertidig kollektiv beskyttelse

Når ankomne fra Ukraina får vedtak fra UDI om midlertidig kollektiv beskyttelse med (minst) ett års varighet, vil de regnes som medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge etter folketrygdloven § 2-1. Da får de samme rettigheter til å motta helsetjenester og stønad til dekning av helseutgifter som andre personer som er medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge.

For å ha rett til å stå på liste hos fastlege er det et vilkår at man er bosatt i en norsk kommune. Etter § 2 første ledd i forskrift 29. august 2012 nr. 843 om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen regnes man som «bosatt» dersom man er registrert i folkeregisteret som bosatt i en norsk kommune. Etter folkeregisterloven §§ 4-1 og 4-2 blir man som hovedregel registrert som bosatt i Norge om man oppholder seg eller har til hensikt å oppholde seg lovlig i en norsk kommune i minst seks måneder. Opphold av minst seks måneders varighet regnes som bosetting, selv om oppholdet er midlertidig.

Rettigheter for ankomne fra Ukraina som ikke søker beskyttelse

Det foreligger ingen plikt til å søke om beskyttelse etter utlendingsloven for personer fordrevet fra Ukraina. Ukrainske borgere som har biometrisk pass, kan reise visumfritt til hele Schengenområdet, herunder Norge, og oppholde seg her visumfritt i 90 dager. Dersom de skal oppholde seg i Norge utover den visumfrie perioden, må de imidlertid ha et annet grunnlag for opphold.

Ankomne fra Ukraina som ikke ønsker å søke beskyttelse, og som dermed ikke blir omfattet av den midlertidige kollektive beskyttelsen, vil ikke kunne bli medlemmer i folketrygden, siden oppholdsgrunnlaget har en varighet som er kortere enn ett år. De vil heller ikke regnes for å ha fast opphold i riket, jf. § 2 bokstav a i forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket. De har dermed bare rett til øyeblikkelig hjelp og annen helsehjelp som er helt nødvendig og ikke kan vente, jf. forskriften § 5. Av forskriften § 4 fremgår imidlertid at barn under 18 år har tilnærmet fulle rettigheter.

Ankomne fra Ukraina som ikke har bosted i riket, må som hovedregel betale for sykehusopphold mv. selv, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 5-3 første ledd. Siden de ikke blir medlemmer i folketrygden, kan de i tillegg avkreves betaling for helsetjenester fra kommunen utover ordinær (fastsatt) egenandel. Hvis de oppholder seg i Norge utover den visumfrie perioden uten annet oppholdsgrunnlag, gjelder det samme med tanke på rettigheter til helsetjenester og betaling.

11.2.2. Spesialisthelsetjenesteloven

Etter lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) skal de statlige regionale helseforetakene sørge for at befolkningen tilbys spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon, jf. § 2-1 a første ledd. Bestemmelsens andre ledd angir hvilke prioriteringskriterier som tjenesten skal innrettes i henhold til. Spesialisthelsetjenester som nevnt i første ledd kan ytes av de regionale helseforetakene selv, eller ved at de inngår avtale med andre tjenesteytere, jf. syvende ledd.

Av § 2-2 fremgår det at helsetjenester som tilbys eller ytes i henhold til spesialisthelsetjenesteloven, skal være forsvarlige. Spesialisthelsetjenesten skal tilrettelegge sine tjenester slik at personell som utfører tjenestene, blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter, og slik at den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert tjenestetilbud. Denne forsvarlighetsplikten for tjenesten må sees i sammenheng med den individuelle forsvarlighetsplikten som følger av lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) § 4.

Helseforetaket skal utarbeide en individuell plan «for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tilbud», jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-5.

Helseforetaket skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for pasientene.

Det fremgår av § 2-5 a at det skal oppnevnes koordinator for pasienter med behov for komplekse eller langvarige og koordinerte tjenester etter loven. Koordinator skal sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte pasient, sikre samordning av tjenestetilbudet i forbindelse med institusjonsopphold og overfor andre tjenesteytere, samt sikre fremdrift i arbeidet med individuell plan.

I tillegg følger det av § 2-5 c første ledd at helseinstitusjoner som omfattes av loven, skal «oppnevne kontaktleger for pasienter som har alvorlig sykdom, skade eller lidelse, og som har behov for behandling eller oppfølging av spesialisthelsetjenesten av en viss varighet». Det fremgår at kontaktleger skal være involvert i behandlingen eller oppfølgingen av pasienten.

I kapittel 3 er det fastsatt en rekke særlige plikter og oppgaver, blant annet plikt til å yte øyeblikkelig hjelp, jf. § 3-1.

11.2.3. Helse- og omsorgstjenesteloven

Etter lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) skal kommunen «sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester», jf. § 3-1 første ledd. Av bestemmelsens andre ledd fremgår det at kommunens ansvar «omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne». Helse- og omsorgstjenester som omfattes av loven «kan ytes av kommunen selv eller ved at kommunen inngår avtale med andre offentlige eller private tjenesteytere», jf. femte ledd.

Kommunen skal blant annet tilby helsefremmende og forebyggende tjenester (herunder helsetjeneste i skoler og helsestasjonstjeneste), svangerskaps- og barselomsorgstjenester, hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner (herunder legevakt, heldøgns medisinsk akuttberedskap mv.) og utredning, diagnostisering og behandling (herunder fastlegeordning), jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd.

Krav til forsvarlighet fremgår av § 4-1 første ledd, som lyder:

«Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:

- a. den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud,
- b. den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud,
- c. helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
- d. tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene.»

Denne forsvarlighetsplikten for tjenesten må sees i sammenheng med den individuelle forsvarlighetsplikten som følger av helsepersonelloven § 4.

Av helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1 fremgår det at kommunen skal utarbeide en individuell plan for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Kommunens plikt til å tilby koordinator følger av § 7-2, hvor første ledd lyder:

«For pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester etter loven her, skal kommunen tilby koordinator. Koordinatoren skal sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte pasient eller bruker, samt sikre samordning av tjenestetilbudet og fremdrift i arbeidet med individuell plan.»

Ved lov 11. juni 2021 nr. 78 om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator) innføres en plikt for kommunen til å sørge for barnekoordinator, jf. ny § 7-2 a hvor første ledd lyder:

«For familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, og som vil ha behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester, skal kommunen oppnevne en barnekoordinator dersom foreldrene eller den som samtykker på vegne av barnet, ønsker dette.»

Det tas sikte på at bestemmelsen skal tre i kraft 1. august 2022.

11.2.4. Pasient- og brukerrettighetsloven

Tjenestenes plikt etter spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven må sees i sammenheng med lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).

Loven gir for det første den enkelte rett til øyeblikkelig helsehjelp og rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester. Utover disse grunnleggende rettighetene inneholder loven en rekke materielle eller prosessuelle rettigheter som får betydning for tjenestens pliktoppfyllelse.

Den enkeltes rett til nødvendig hjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste følger av § 2-1 a. Bestemmelsens første til tredje ledd lyder:

«Pasient og bruker har rett til øyeblikkelig hjelp fra kommunen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-5.

Pasient og bruker har rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen.

Pasient og bruker har rett til et verdig tjenestetilbud i samsvar med helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 første ledd, bokstav b.»

Tilsvarende reguleres den enkeltes rett til nødvendig hjelp fra spesialisthelsetjenesten av loven § 2-1 b, jf. bestemmelsens første og andre ledd som lyder:

«Pasienten har rett til øyeblikkelig helsehjelp, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 3-1.

Pasienten har rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten. Spesialisthelsetjenesten skal i løpet av vurderingsperioden etter § 2-2 første ledd fastsette en frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp. Fristen skal fastsettes i samsvar med det faglig forsvarlighet krever. De regionale helseforetakene kan bestemme hvilke institusjoner som skal fastsette tidsfrist når pasienten er henvist til tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelmisbruk. Retten til nødvendig helsehjelp gjelder de tjenestene som spesialisthelsetjenesten har ansvaret for å yte og finansiere, jf. spesialisthelsetjenesteloven §§ 2-1 a og 4-4.»

Pasient- og brukerrettighetsloven §§ 2-2 og 2-3 regulerer henholdsvis rett til vurdering og rett til fornyet vurdering av spesialisthelsetjenesten, jf. nærmere om disse bestemmelsene under punkt 11.4.3. Pasientens rett til fritt behandlingsvalg er regulert i § 2-4, jf. nærmere om også denne bestemmelsen under punkt 11.4.3.

Rett til individuell plan er regulert i § 2-5 som lyder:

«Pasient og bruker som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan i samsvar med bestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern.»

Det redegjøres nærmere for bestemmelsen under punkt 11.4.3. Bestemmelsen må sees i sammenheng med tjenestenes plikt til å tilby individuell plan, jf. ovenfor.

Pasientens rett til kontaktlege i spesialisthelsetjenesten følger av § 2-5 a, jf. nærmere om denne bestemmelsen under punkt 11.4.3.

Ved lov 11. juni 2021 nr. 78 om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator) lovfestes retten til koordinator og retten til barnekoordinator, jf. ovenfor hvor det redegjøres for motsvarende plikt for henholdsvis den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten. Det redegjøres nærmere for disse bestemmelsene under punkt 11.4.3.

Asylsøkere har i utgangspunktet fulle helserettigheter etter forskrift 16. desember 2011 nr. 1255 om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket. Forskriften er gitt med hjemmel i pasient- og brukerrettighetsloven § 1-2. Av denne lovbestemmelsen fremgår at «Kongen kan i forskrift gjøre unntak fra lovens kapittel 2 for personer som ikke er norske statsborgere eller ikke har fast opphold i riket.» Som redegjort for i punkt 11.2.1 vil fordrevne fra Ukraina som har ankommet Norge, som hovedregel ha fulle rettigheter, enten fordi de i den første perioden etter ankomst har status som asylsøkere, eller fordi de på et senere tidspunkt vil være å anse for medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge etter folketrygdloven § 2-1. I punkt 11.2.1 er det også redegjort for retten til å stå på liste hos fastlege.

11.2.5. Tannhelsetjenesteloven

Fylkeskommunen har etter lov 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven) ansvar for å sørge for at tannhelsetjenester i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket, jf. § 1-1. Dette gjelder også asylsøkere og personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, uavhengig av om de oppholder seg i eller utenfor mottak. Ansvarer innebærer at fylkeskommunen må påse at det finnes tilstrekkelig behandlingskapasitet i fylket. Et minstekrav til tilgjengelighet og forsvarlig helsehjelp må være at akutte behov for tannhelsehjelp blir dekket uten hensyn til ventelister og prioriteringer, også i ekstraordinære situasjoner. Dette gjelder blant annet ved smertetilstander og ved akutte infeksjoner, hvor det er påkrevd med behandling for å begrense skadeomfanget.

Fylkeskommunen har ansvar for å samordne den offentlige tannhelsetjenesten og privat sektor, slik at de samlede tannhelseressursene i fylket utnyttes best mulig, jf. § 1-4. Ansvarer kan blant annet oppfylles ved at fylkeskommunen inngår avtaler med private tannleger. I mottakskommuner der det ikke finnes private tannleger eller tannhelsetjenesten har små klinikker, kan fylkeskommuner avtale samarbeid. Fylkeskommunene bør i tillegg kartlegge kapasiteten i universitetsklinikker, odontologiske kompetansesentre og forsvaret.

Fylkeskommunen har plikt til å gi et regelmessig og oppsøkende tannhelsetilbud til prioriterte persongrupper, som har rett til nødvendig tannhelsehjelp, jf. §§ 2-1 og 1-3. Dette gjelder blant annet barn og unge i alderen 0 til 18 år, som har rett til gratis tannhelsehjelp.

Det er ikke hjemmel i tannhelsetjenesteloven for å gjøre unntak for persongrupper basert på nasjonalitet eller oppholdsstatus.

11.3. Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Staten er forpliktet til å iverksette tiltak for å sikre retten til liv, jf. Grunnloven § 93. Forpliktelse til å sikre liv og helse følger også av den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2 nr. 1, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 6 nr. 1, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12 nr. 1 og FNs barnekonvensjon artikkel 24. Diskrimineringsvernet eller forbud mot usaklig forskjellsbehandling følger av blant annet av Grunnloven og de overnevnte konvensjonene. For nærmere redegjørelse vises det til kapittel 4 og departementets vurdering under punkt 11.4.6.

11.4. Departementets vurderinger og forslag

11.4.1. Innledning

I punkt 11.4.2 redegjør departementet for kapasitetsutfordringer i helse- og omsorgstjenesten på kortere og lengre sikt ved svært høye ankomsttall. Videre redegjøres det for hvilke igangsatte og planlagte tiltak som kan være aktuelle for å avbøte utfordringene.

Dernest vurderer departementet ulike områder innenfor helse- og omsorgstjenestelovgivningen hvor det på tross av igangsatte eller planlagte tiltak kan bli aktuelt å fastsette midlertidige forskriftshjemler om unntak fra konkrete plikt- og rettighetsbestemmelser i situasjoner der det er nødvendig av kapasitetshensyn på grunn av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina, jf. punkt 11.4.3.

I punkt 11.4.4 og 11.4.5 vurderes behov for eventuelle regelverksendringer for henholdsvis tannhelsetjenesteloven og fastlegeordningen.

11.4.2. Kapasitetsutfordringer i helse- og omsorgstjenesten på kortere og lengre sikt – igangsatte og mulige tiltak for å avbøte utfordringene

Departementet legger til grunn at den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten fortsatt vil klare å sørge for grunnleggende forsvarlige helse- og omsorgstjenester om svært mange fordrevne fra Ukraina ankommer Norge. Dette vil si at tjenestene også da vil klare å sørge for øyeblikkelig hjelp, og i all hovedsak også sørge for nødvendige helse- og omsorgstjenester. Plikt til å yte forsvarlige tjenester skal ligge fast.

Departementet arbeider fortløpende med å vurdere tiltak som kan avlaste eller øke kapasitet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det er tett og jevnlig kontakt mellom helsemyndighetene, statsforvaltere og kommuner.

Kommunene har gode rutiner for krisehåndtering. Erfaringer fra pandemien er at det som fungerer best, er at det søkes løsninger lokalt for å løse kapasitetsutfordringer lokalt og regionalt. Helse- og omsorgsdepartementet følger nøye med på kapasitetsutfordringer i helse- og omsorgstjenesten. Departementet mottar ukentlige rapporter fra Helsedirektoratet med oppdatert informasjon.

Rapportering fra kommunene tilsier at det bør rettes særlig oppmerksomhet mot kapasitet innen psykososial hjelp og allmennlegetjenester. Regjeringen har derfor 1. april foreslått endringer i statsbudsjettet som innebærer en målrettet styrking av det psykososiale hjelpeapparatet, både gjennom styrking av kompetansemiljø som allerede arbeider med relevante problemstillinger og mer praktisk bistand til kommunene, jf. Prop. 78 S (2021–2022).

Det er foreløpig usikkert på hvilken måte ankomster av ukrainske fordrevne vil påvirke spesialisthelsetjenesten. Det legges til grunn av de som ankommer vil bli fordelt til kommuner over hele landet, og dermed slik at belastningen på spesialisthelsetjenesten vil bli fordelt på mange helseforetak. Det vil imidlertid kunne oppstå kapasitetsutfordringer innen visse fagområder, som for eksempel pediatri, psykisk helse, kreft og infeksjonssykdommer. Her forventes samarbeid i og mellom helseregionene for å løse eventuelle kapasitetsutfordringer.

Av relevante tiltak kan nevnes overflytting av pasienter ved kapasitetsbegrensning og allokering av personell til områder med kapasitetsbegrensning hvis det finnes riktig kompetanse i andre deler av spesialisthelsetjenesten. Departementet forutsetter at helseforetakene og de regionale helseforetakene rapporterer til departementet hvis det er tegn til kapasitetsutfordringer, og at de ovennevnte fagområdene vies ekstra oppmerksomhet.

I forbindelse med koronapandemien utviklet Helsedirektoratet prioriteringsveiledere ved begrenset kapasitet. Disse kan ved behov oppdateres i lys av situasjonen med fordrevne fra Ukraina.

De regionale helseforetakene og helseforetakene arbeider nå med å øke kapasiteten for tuberkulosekontroller (blodprøver og røntgenundersøkelser).

Når det gjelder kravene for å gi autorisasjon/lisens til helsepersonell legger departementet til grunn at det ikke vil være aktuelt å endre disse. Helsepersonellovens ordning med autorisasjon/lisens skal bidra til sikkerhet for pasienter og kvalitet i helse- og omsorgstjenesten, samt tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten. Dette tilsier at kravene for å få lisens/autorisasjon ikke kan settes lavere enn det som ellers gjelder. Opprettholdelse av kravene for å gi autorisasjon/lisens må også ses i sammenheng med plikten til å sørge for forsvarlige tjenester som er pålagt både den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten, og den individuelle forsvarlighetsplikten som følger av helsepersonelloven. Helsepersonell som kan dokumentere sin kompetanse, og som ønsker å arbeide som helsepersonell i Norge, vil kunne oppnå lisens/autorisasjon dersom det etter en konkret vurdering kan legges til grunn at gjennomført utdanning og bestått utenlandsk eksamen kan anerkjennes som jevn god med tilsvarende norsk utdanning og eksamen, jf. helsepersonelloven § 48 a første ledd bokstav c.

Ved behov vil departementet vurdere om det kan være hensiktsmessig å mobilisere helsefagstudenter eller pensjonert helsepersonell for arbeid innenfor helse- og omsorgstjenestene.

11.4.3. Pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven

Generell vurdering av behov for å kunne fravike gjeldende plikt- og rettighetsbestemmelser

En situasjon med et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina over en kort tidsperiode vil kunne medføre ressurs- og kapasitetsutfordringer for helse- og omsorgstjenesten.

Innenfor dagens lovgivning har særlig spesialisthelsetjenesten, og til en viss grad også den kommunale helse- og omsorgstjenesten, adgang til å omprioritere personell, ressurser og tjenestetilbud i perioder med stor pasientpågang. Departementet viser til at plikten til å yte «forsvarlige tjenester» og «nødvendige helse- og omsorgstjenester» er skjønnsmessige begreper som åpner for omprioriteringer. Dette vil kunne ha som konsekvens at pasienter eller brukere må vente lengre på tjenester enn i en normalsituasjon, uten at dette er lovbrudd.

Selv om departementet vurderer at tjenestene selv i en situasjon med svært høy ankomst av fordrevne fra Ukraina vil klare å tilby grunnleggende helse- og omsorgstjenester av forsvarlig kvalitet og omfang til alle, kan det imidlertid tenkes at tjenestene ikke vil klare å overholde enkelte plikter/rettigheter av mer organisatorisk eller prosessuell art, for eksempel enkelte fristbestemmelser. Pasient- og brukerrettighetsloven gir pasienter og brukere en rekke rettigheter knyttet til tilgang til helse- og omsorgstjenester som i en krisesituasjon begrenser muligheten til å prioritere ressursene på en hensiktsmessig måte. Etter departementets vurdering kan det derfor bli behov for midlertidig å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i lov- og forskriftsverk. Adgangen til å gjøre slike unntak skal være begrenset til situasjoner der det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av helse- og omsorgstjenester eller for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides.

Slike unntak vil til en viss grad kunne frigjøre noe kapasitet, og de vil stille tjenestene enda friere til å foreta nødvendige og hensiktsmessige omprioriteringer eller endringer i hvordan tjenesteytelsen organiseres. I tillegg vil slike unntak hindre at tjenestene løpende begår lovbrudd, for eksempel fordi man ikke klarer å overholde lovpålagte frister som følge av stor pasientpågang.

Departementet understreker imidlertid at de grunnleggende pliktene og rettighetene til helse- og omsorgstjenester skal ivaretas. Det vil ikke være adgang til å gjøre unntak fra plikt og rett til grunnleggende helse- og omsorgstjenester som øyeblikkelig hjelp og nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det kan heller ikke gjøres unntak fra plikt til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester, hverken på tjenestenivå eller individnivå.

Departementet legger til grunn at slike midlertidige unntak fra konkrete plikt- og rettighetsbestemmelser i utgangspunktet bør gjelde for befolkningen generelt. Personer omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse har i utgangspunktet fulle helserettigheter. Likhetsbetraktninger tilsier da at slike unntak skal gjelde for hele befolkningen og ikke være begrenset til kun å gjelde overfor personer omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse. Departementet viser i den forbindelse også til at barn og unge utgjør en stor andel av de fordrevne.

Rett til helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten

Det følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 b andre ledd første punktum at pasienter har rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten. Det følger videre av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 b andre ledd andre punktum at spesialisthelsetjenesten skal fastsette en frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp. Fristen skal settes i løpet av vurderingsperioden, jf. § 2-2. Av § 2-1 b andre ledd tredje punktum fremgår det at fristen skal settes i samsvar med det faglig forsvarlighet krever. Dersom det regionale helseforetaket ikke har sørget for at en pasient med rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten får den nødvendige helsehjelpen innen fastsatt tidspunkt, har pasienten rett til nødvendig helsehjelp uten opphold, om nødvendig fra privat tjenesteyter, jf. § 2-1 b fjerde ledd.

I en presset situasjon vil spesialisthelsetjenesten måtte prioritere det som ikke kan vente uten alvorlige konsekvenser. Dette vil kunne føre til at mange pasienter som har rett til helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten vil måtte vente lenger på helsehjelpen de har krav på, enn i en normalsituasjon. Samtidig vil uforutsigbarhet om antall ankomne på kort og lang sikt som vil trenge øyeblikkelig hjelp eller nødvendige helsetjenester, gjøre det vanskeligere å planlegge aktiviteten. For å gi spesialisthelsetjenesten større handlingsrom til å foreta hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer eller for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina, foreslår departementet at det ved behov kan gjøres midlertidig unntak fra spesialisthelsetjenestens plikt til å sette en frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp, jf. forslag til ny § 2-5 d bokstav a i pasient- og brukerrettighetsloven. Pasienten vil fortsatt ha rett til å få helsehjelp innen forsvarlig tid.

Dersom det i tråd med dette gjøres midlertidig unntak fra retten til å få fastsatt en frist, vil pasientens rett til alternativt tilbud ved fristbrudd også falle bort. Dette vil i så fall innebære at de som før fastsettelse av et midlertidig unntak har fått vedtak om at de har rett til nødvendige spesialisthelsetjenester med en frist, ikke lenger vil kunne påberope seg denne fristen i den perioden unntaket gjelder. Dersom det fastsettes unntak vil pasienten ikke ha rett til å få helsehjelp innen fristen, men

fortsatt ha krav på å få nødvendig helsehjelp innen forsvarlig tid. Spesialisthelsetjenesten vil videre ikke ha plikt til å kontakte HELFO.

Retten til vurdering

Departementet foreslår også at det i pasient- og brukerrettighetsloven lovfestes en adgang til å fastsette midlertidige forskriftshjemler om enkelte unntak fra retten til vurdering etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 i situasjoner der det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av spesialisthelsetjenester eller for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides, jf. forslag til ny § 2-5 d bokstav b.

Det følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 at pasienter som henvises til spesialisthelsetjenesten innen 10 virkedager etter at henvisningen er mottatt, skal få informasjon om han eller hun har rett til nødvendig helsehjelp. Vurderingen skal skje på grunnlag av henvisningen. Det innebærer at spesialisthelsetjenesten innen 10 virkedager skal ha foretatt en vurdering basert på henvisningen av om pasienten har behov for videre utredning eller behandling. Retten til vurdering gjelder enhver pasient som henvises til spesialisthelsetjenesten.

Mottak av henvisning utløser vurderingsplikt for spesialisthelsetjenesten. Dersom kapasiteten i helsetjenesten blir svært presset, kan det være at det vil bli vanskelig å gjøre vurderinger innen 10 dager slik loven legger opp til. Samtidig må det legges til grunn at spesialisthelsetjenesten har rutiner som sikrer at mottatte henvisninger vurderes raskt.

Pasientopplysninger må registreres i de pasientadministrative systemene, og opplysninger skal rapporteres til Norsk pasientregister (NPR) i henhold til Helsedirektoratets registreringsveiledere. Blant annet skal det registreres mottaksdato, vurderingsdato og om pasienten har rett til nødvendig helsehjelp. Videre skal frist og oppstart av behandling eller utredning registreres.

Det er ønskelig at tjenesten fortsetter å rapportere administrativ informasjon til NPR slik at vi får kunnskap om situasjonen og endringer, og dermed også har en oversikt over antallet pasienter som venter på spesialisthelsetjenester.

For å gi spesialisthelsetjenesten større handlingsrom i den foreliggende situasjonen, vil det med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav b i pasient- og brukerrettighetsloven kunne fastsettes forskrift om at fristen for vurdering forlenges utover dagens krav om 10 dager. Ved mistanke om alvorlig eller livstruende sykdom vil pasienten fortsatt ha rett til raskere vurdering.

I pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 første ledd fjerde punktum fremgår det at dersom pasienten vurderes til å ha behov for helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten,

skal pasienten samtidig informeres om tidspunkt for når utredning eller behandling skal settes i gang.

Det må forventes at det fremover vil bli mer utfordrende for helsetjenesten å planlegge på kort og lang sikt. Det taler for at spesialisthelsetjenesten bør ha mulighet til å vurdere hvordan det er mest hensiktsmessig å organisere innkalling av de pasienter som skal få helsehjelp. På den annen side vil pasienten ha behov for å få beskjed om vedkommende har rett til helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, og når vedkommende kan forvente å få time. Manglende registrering kan også føre til at sykehusene mister oversikten over pasientene. Dette vil også kunne gjøre det vanskeligere å foreta en riktig prioritering.

Departementet legger imidlertid til grunn at det med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav b i pasient- og brukerrettighetsloven ikke vil være aktuelt å fastsette forskrift som innebærer bortfall av plikten til å informere om at pasienten vurderes å ha behov for helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten. For å ta høyde for at spesialisthelsetjenesten kan komme i en situasjon hvor den ikke vil ha tilstrekkelig oversikt, antar imidlertid departementet at det med hjemmel i slik lovbestemmelse i pasient- og brukerrettighetsloven kan være aktuelt å tilpasse gjeldende ordning slik at det kun skal informeres om tidspunkt for oppstart av utredning eller behandling dersom dette er mulig. Dette vil åpne for at spesialisthelsetjenesten kan informere pasienten om at den på et senere tidspunkt vil komme tilbake med et tidspunkt for når utredning eller behandling skal settes i gang.

Det fremgår videre av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 andre ledd at dersom spesialisthelsetjenesten ikke er i stand til å finne et tidspunkt (time) før fristen som er satt for når pasienten senest skal få helsehjelp, skal HELFO umiddelbart kontaktes, jf. § 2-1 b fjerde ledd.

Dersom det med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav b i pasient- og brukerrettighetsloven blir aktuelt å fastsette forskrift som innebærer ovennevnte endringer i plikten til å sette frist og til å gi tilbakemelding om konkret tidspunkt for utredning eller behandling, antar departementet at det vil være lite hensiktsmessig å opprettholde bestemmelsen om plikten til å kontakte HELFO. Som det fremgår ovenfor om rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, foreslår departementet at det gis hjemmel for forskrift som innebærer at spesialisthelsetjenesten ikke skal sette slik frist. Som følge av dette må det i så fall også vurderes om det kan bli behov for ved forskrift å gjøre unntak fra § 2-2 andre ledd og behov for tilpasninger i prioriteringsforskriftens § 5.

Rett til fritt behandlingsvalg

Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-4 gir pasienter rett til fritt behandlingsvalg. Bestemmelsen regulerer både pasientenes rett til å velge hvor henvisningen skal sendes og hvor helsehjelpen skal finne sted. Retten til å velge gjelder alle pasienter som blir henvist til spesialisthelsetjenesten, og gjelder i utgangspunktet hele

landet. Retten skiller ikke på institusjonstype, og i utgangspunktet gjelder rettigheten alle typer virksomheter. For private tilbud gjelder blant annet godkjenningskrav etter forskrift 29. oktober 2015 nr. 1232 om private virksomheters adgang til å yte spesialisthelsetjenester mot betaling fra staten § 2, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 4-3. Et grunnleggende vilkår for valgretten er at virksomheten som velges kan gi pasienten det tilbudet som pasienten har behov for. Retten til fritt behandlingsvalg gjelder i forbindelse med planlagt undersøkelse og/eller behandling i spesialisthelsetjenesten.

Departementet mener at spesialisthelsetjenesten i den foreliggende situasjon har behov for et stort handlingsrom for å kunne styre pasientflyten og til å benytte tilgjengelige ressurser på best mulig måte. I situasjoner der det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av spesialisthelsetjenester eller for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides, foreslår departementet at det med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav d skal kunne fastsettes midlertidige forskriftsbestemmelser som innebærer unntak fra retten til fritt behandlingsvalg etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-4. Departementet legger imidlertid til grunn at retten til fritt behandlingsvalg fortsatt bør gjelde psykisk helsevern, tverrfaglig spesialisert rusbehandling og intensiv habilitering av barn i godkjente virksomheter etter spesialisthelsetjenesteloven § 4-3. I tillegg bør retten til fritt behandlingsvalg også gjelde for pasienter som ved fastsettelse av slik forskrift allerede er under utredning eller behandling i godkjent virksomhet etter § 4-3.

For ordens skyld gjør departementet oppmerksom på at Helse- og omsorgsdepartementet 1. april 2022 sendte på høring forslag til endringer i regelverket for å avvikle godkjenningsordningen i fritt behandlingsvalg fra 1. januar 2023. Forslaget innebærer at private leverandører ikke lenger kan få godkjenning for å levere spesialisthelsetjenester mot betaling fra staten. Videre innebærer endringene at godkjenningen til å yte spesialisthelsetjenester mot betaling fra staten bortfaller fra tidspunktet for ikrafttredelse. Pasienter med rett til nødvendig helsehjelp i spesialisthelsetjenesten vil fremdeles ha rett til å velge mellom offentlige virksomheter og private virksomheter som har avtale med regionale helseforetak.

Rett til fornyet vurdering

Det følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-3 at pasienter har rett til fornyet vurdering av sin helsetilstand av spesialisthelsetjenesten etter henvisning fra lege. Retten gjelder bare en gang for samme tilstand. Ved behov for tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengighet gjelder retten til fornyet vurdering også etter henvisning fra helse- og omsorgstjenesten i kommunen og sosialtjenesten.

Departementet mener det i den foreliggende situasjon er viktig at spesialisthelsetjenesten har handlingsrom til å benytte tilgjengelige ressurser til de formål som har størst nytte.

I situasjoner der det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av spesialisthelsetjenester eller for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides, foreslår departementet at det med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav c skal kunne fastsettes midlertidige forskriftsbestemmelser som innebærer unntak fra retten til fornyet vurdering etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-3.

Rett til individuell plan

Pasienter og brukere som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, har etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 rett til å få utarbeidet individuell plan. Det påligger en tilsvarende plikt på den kommunale helse- og omsorgstjenesten, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, og spesialisthelsetjenesten, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-5. Formålet med planen er å bidra til et helhetlig tilbud for pasientene.

Departementet mener det i den foreliggende situasjon er viktig at den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten har tilgjengelig handlingsrom til å prioritere ressursene til det formål som har størst nytte.

I situasjoner der det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av helse- og omsorgstjenester eller for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides, foreslår departementet at det med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav e skal kunne fastsettes midlertidige forskriftsbestemmelser som innebærer unntak fra retten til individuell plan etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5. Departementet foreslår at tilsvarende lovbestemmelse inntas også i helse- og omsorgstjenesteloven, jf. ny § 7-2 b bokstav a, og spesialisthelsetjenesteloven, jf. ny § 2-5 d bokstav a, hvor tjenestene pålegges en plikt til å tilby individuell plan.

Rett til kontaktlege

Pasienter som har alvorlig sykdom, skade eller lidelse, og som har behov for behandling eller oppfølging av spesialisthelsetjenesten av en viss varighet, har etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 a rett til å få oppnevnt kontaktlege. Det følger av spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 c at kontaktlegen skal være involvert i behandlingen eller oppfølgingen av pasienten. Helseinstitusjon som omfattes av spesialisthelsetjenesteloven, skal peke ut kontaktlege for pasienten så snart som mulig etter at det er vurdert at pasienten har rett til kontaktlege, senest første virkedag etter innleggelse eller poliklinisk undersøkelse. Pasienten skal så

snart som mulig få vite hvem som er hans eller hennes kontaktlege, og det skal orienteres om hvilket ansvar og hvilke oppgaver kontaktlegen har. Kontaktlegen skal være pasientens faste medisinskfaglige kontakt.

I situasjoner der det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av spesialisthelsetjenester eller for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides, foreslår departementet at det med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav f skal kunne fastsettes midlertidige forskriftsbestemmelser som innebærer unntak fra retten til kontaktlege etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 a. Departementet foreslår at tilsvarende lovbestemmelse også inntas som ny § 2-5 d bokstav c i spesialisthelsetjenesteloven hvor tjenesten pålegges en plikt til å oppnevne kontaktlege, jf. loven § 2-5 c.

Koordinator og barnekoordinator

Det fremgår av spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 a at det for pasienter med behov for komplekse eller langvarige og koordinerte tjenester etter spesialisthelsetjenesteloven, skal oppnevnes koordinator. Kommunens plikt til å tilby koordinator følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2.

Ved lov 11. juni 2021 nr. 78 om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator) innføres en *plikt* for kommunen til å sørge for barnekoordinator, jf. ny § 7-2 a. Ved samme lov foreslås det også å lovfeste en tilsvarende *rett* til koordinator i spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 b, og en *rett* til barnekoordinator i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 c. Det tas sikte på at bestemmelsene i lov 11. juni 2021 nr. 78 skal tre i kraft 1. august 2022.

Departementet mener det i den foreliggende situasjon er viktig at den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten har tilgjengelig handlingsrom til å prioritere ressursene til det formål som har størst nytte. I situasjoner der det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av helse- og omsorgstjenester eller for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides, foreslår departementet at det med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav g og bokstav h i pasient- og brukerrettighetsloven skal kunne fastsettes midlertidige forskriftsbestemmelser som innebærer unntak fra retten til koordinator og barnekoordinator etter pasient- og brukerrettighetsloven §§ 2-5 b og 2-5 c.

Departementet foreslår at tilsvarende lovbestemmelse inntas også i helse- og omsorgstjenesteloven, jf. ny § 7-2 b bokstav b og bokstav c, og spesialisthelsetjenesteloven, jf. ny § 2-5 d bokstav b, hvorefter det kan gjøres

unntak fra tjenestenes plikt til å tilby koordinator og barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 7-2 og 7-2 a og koordinator etter spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 a.

11.4.4. Tannhelsetjenesteloven

Som nevnt har fylkeskommunen etter tannhelsetjenesteloven plikt til å gi et regelmessig og oppsøkende tannhelsetilbud til prioriterte persongrupper, herunder barn og unge. Disse har rett til gratis, nødvendig tannhelsehjelp, uten at det er fastsatt konkrete tidsfrister. Det må antas at mange av de fordrevne fra Ukraina vil være barn og en del av disse vil trolig ha et behov for tannbehandling. Ved svært høye ankomsttall vil mange fylkeskommuner oppleve kapasitetsutfordringer.

Det er ikke hjemmel for å suspendere fylkeskommunens plikter eller innsnevre pasienters rettigheter etter tannhelsetjenesteloven. Departementet ser imidlertid ikke behov for lov- eller forskriftsendringer på tannhelsetjenestefeltet. Det fremgår direkte av tannhelsetjenesteloven § 1-3 andre ledd at dersom ressursene ikke er tilstrekkelige for å gi et tilbud til alle i de prioriterte gruppene, skal barn og unge gå foran. Departementet viser til at fylkeskommunen kan justere innkallingsintervaller for tannhelsekontroller og på den måten gjøre tilpasninger i kapasiteten. Fylkeskommunene kan også inngå samarbeid med private tannleger for å øke behandlingsskapasiteten og kan samarbeide om tjenestetilbudet i mottakskommuner der det ikke finnes private tannleger eller hvor tannhelsetjenesten har små klinikker. Ingen av disse tiltakene vil forutsette lovendringer. Departementet viser også til Helsedirektoratets pandemiveileder om hvilke pasientgrupper og tilstander som bør prioriteres ved et redusert tjenestetilbud. Direktoratets anbefalinger vil også være relevante for den fylkeskommunale tannhelsetjenesten i en situasjon med store ankomster av fordrevne på kort tid.

11.4.5. Fastlegeordningen

I punkt 11.2.1 er det redegjort for hvilken rett til helsehjelp ukrainske fordrevne som ankommer Norge har på ulike stadier, og det vises til dette.

Av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 c fremgår det at «[e]nhver som er bosatt i en norsk kommune, har rett til å stå på liste hos lege med fastlegeavtale. Det samme gjelder asylsøkere og deres familie når de er medlem av folketrygden.» Rett til å stå på fastleges liste er nærmere regulert i forskrift 29. august 2012 nr. 843 om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen. Dersom et stort antall ukrainske fordrevne ankommer i løpet av en kort periode, i tillegg til ankomst av ordinære asylsøkere, kan det for mange kommuner være vanskelig å oppfylle retten til å stå på fastleges liste.

Selv om det i dag er kapasitetsutfordringer i fastlegeordningen, mener departementet at slike utfordringer vil kunne håndteres med tiltak innenfor dagens

lovregler. Departementet vil for eksempel vurdere løsninger som medfører at personer som ikke har fastlege prioriteres foran personer med fastlege ved bytte av fastlege, og at barn som får fosterforeldre i Norge automatisk får tildelt plass på samme fastlegeliste som fostermor eller fosterfar. Departementet kan dermed ikke se at det er behov for nye lovhjemler som gir unntak fra rettigheter og plikter innenfor fastlegeordningen. Departementet anser at de forskriftshjemler som i dag foreligger for å regulere rettigheter og plikter i ordningen, er tilstrekkelige. Dersom det for eksempel skulle oppstå behov for å begrense retten til å stå på fastlegeliste ved opphold på mottak er det allerede hjemmel for å gjøre dette i pasient- og brukerrettighetsloven, jf. § 1-2 første ledd hvor det fremgår at Kongen i forskrift kan gjøre unntak fra rett til helse- og omsorgstjenester for «personer som ikke er norske statsborgere eller ikke har fast opphold i riket».

11.4.6. Vurdering av høringsforslagene opp mot Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Departementet legger til grunn at de midlertidige lovendringer som i punkt 11.4.3 foreslås i pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, ikke er i strid med Grunnloven eller Norges folkerettslige forpliktelser om rett til liv og helse. Departementet viser i den forbindelse til at grunnleggende plikter og rettigheter til helse- og omsorgstjenester skal ivaretas, og at det innenfor disse midlertidige lovendringene ikke vil være adgang til å gjøre unntak fra plikt og rett til øyeblikkelig hjelp og nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det kan heller ikke gjøres unntak fra plikt til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester, hverken på tjenestenivå eller individnivå. De midlertidige lovbestemmelsene åpner imidlertid for at det kan gjøres unntak fra enkelte plikter/rettigheter av mer organisatorisk eller prosessuell art, for eksempel enkelte fristbestemmelser. Adgangen til å gjøre slike unntak skal også være begrenset til situasjoner der det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av helse- og omsorgstjenester eller for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides.

Departementet legger til videre til grunn at de midlertidige lovendringer som foreslås i punkt 11.4.3 ikke er i strid med Grunnloven eller Norges folkerettslige forpliktelser om diskrimineringsvern eller forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Som det fremgår over, bør slike midlertidige unntak fra konkrete plikt- og rettighetsbestemmelser i utgangspunktet gjelde for befolkningen generelt. Personer omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse har i utgangspunktet fulle helserettigheter. Likhetsbetraktninger tilsier da at slike unntak skal gjelde for hele befolkningen og ikke være begrenset til kun å gjelde overfor personer omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse.

12. Deltakelse i arbeidslivet og økonomiske ytelser

12.1. Innledning

Personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, kan ta arbeid og drive næringsvirksomhet i Norge. Regjeringen ønsker å legge til rette for rask deltakelse i det norske arbeidslivet. Det foreslås blant annet tilpasninger i introduksjonsprogrammet for å bidra til at flere av de som får opphold etter utlendingsloven § 34 kan gå rett ut i arbeid, se omtale i punkt 8.3.4.

Departementet har også vurdert om det er behov for tilpasninger i regelverket om økonomiske ytelser for personer som ikke er i arbeid. På det arbeidsrettslige området er det viktig at denne gruppen møter et arbeidsliv preget av seriøsitet og de samme rammer som øvrige arbeidstakere gjør.

12.2. Gjeldende rett

12.2.1. Arbeidsmarkedsloven

Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) skal bidra til et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet. Arbeidsmarkedstiltak skal utformes og organiseres i samsvar med lovens formål, de mål og retningslinjer som ligger til grunn for Stortingets bevilgninger, tildelingsbrev fra departementet og forskrifter, jf. § 12 i loven. Departementet kan gi nærmere regler om arbeidsmarkedstiltakene og fastsette nærmere formål, innhold, personkrets og organisering av tiltakene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken, mens Arbeids- og velferdsetaten (Nav) står for gjennomføringen av politikken. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ansvar for oppgaver knyttet til deltakelse i arbeidslivet blant innvandrere. Nav skal tilby arbeidsrettede tjenester, som veiledning og hjelp til å søke jobb, til alle personer med lovlig opphold i Norge. Dersom det er behov for mer omfattende oppfølging, kan Nav tilby ulike typer arbeidsmarkedstiltak. Alle som henvender seg til et Nav-kontor, og som ønsker eller trenger det, skal få vurdert behovet for bistand fra Nav. På bakgrunn av en slik behov- og arbeidsevnevurdering kan Nav gi tilbud om arbeidsmarkedstiltak dersom dette er nødvendig og hensiktsmessig for å hjelpe brukeren til å komme i arbeid. Arbeidsmarkedstiltakene finansieres gjennom årlige rammebevilgninger i statsbudsjettet.

12.2.2. Introduksjonsstønad

Integreringsloven kapittel 5 regulerer introduksjonsstønad for deltakere i introduksjonsprogrammet. Rett til introduksjonsstønad gjelder for deltakere i introduksjonsprogram. Stønaden utgjør 2G årlig. Deltagere under 25 år som ikke

bor med foreldre, mottar 2/3 stønad. Deltagere under 25 år som bor med en eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad. Stønadens reduseres ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, jf. integreringsloven § 21.

Introduksjonsstønadens samordnes med andre offentlige ytelser, blant annet ved rett til sykepenges, arbeidsavklaringspenges eller overgangsstønad, jf. integreringsloven § 22. Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.

Etter integreringsloven § 23 reduseres stønaden ikke på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue, eller på grunn av mottatt barnebidrag. I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, eller krone for krone hvis det er til gunst for deltakeren. Se for øvrig omtale av endringer i integreringsloven i kapittel 8 ovenfor.

12.2.3. Folketrygdloven

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) regulerer trygdeytelser og skal sikre økonomisk trygghet i ulike faser av livet, som ved arbeidsløshet, sykdom, uførhet og alderdom. Loven skal bidra til å utjevne inntekt og levekår til den enkelte og mellom grupper. Personer skal få hjelp til selvhjelp, slik at den enkelte kan forsørge seg selv.

For å få rett til ytelser etter folketrygdloven må man være eller ha vært medlem av folketrygden, eller kunne avlede rettigheter fra noen som er eller har vært medlem av folketrygden, og oppfylle vilkårene for ytelsene. Som hovedregel er alle som er lovlig bosatt i Norge, pliktige medlemmer i folketrygden. Man regnes som bosatt i trygderettslig forstand dersom oppholdet er ment å vare eller har vart i minst 12 måneder. Personer som innvilges beskyttelse, inkludert midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, er medlemmer i folketrygden og har rett til trygdeytelser dersom de fyller vilkårene. Asylsøkere får et begrenset medlemsskap i trygden, jf. forskrift om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer.

12.2.4. Sosialtjenesteloven

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) har som formål å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Lovens kapittel 4 inneholder bestemmelser om de fem individuelle tjenestene som er regulert i loven: opplysning, råd og veiledning (§ 17), stønad til livsopphold (§§ 18 og 19),

midlertidig botilbud (§ 27), individuell plan (§ 28) og kvalifiseringsprogrammet (§ 29).

Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, jf. sosialtjenesteloven § 20. For personer under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet, jf. § 20 a. Dersom manglende norsk- eller samiskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det vurderes å stille vilkår om norsk- eller samiskopplæring. Dersom vedkommende har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. integreringsloven § 8, og manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det stilles vilkår om norskopplæring.

12.2.5. Arbeidsmiljøloven

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) åpner for ulike former for tilknytning til arbeidslivet. Hovedregelen er fast ansettelse, jf. § 14-9 første ledd. Loven åpner likevel for midlertidige ansettelser i nærmere angitte situasjoner, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd.

Loven åpner videre for at ansettelse kan innledes med en prøvetid, jf. arbeidsmiljøloven § 15-6. Hensikten med prøvetidsbestemmelsene er at arbeidsgiver i en tidsbegrenset periode skal kunne vurdere om arbeidstaker kan utføre arbeidet slik som forventet.

12.3. Departementets vurderinger

12.3.1. Arbeidsrettslige regler og arbeidsmarkedstiltak

Det er regjeringens politikk at hele og faste stillinger skal være normen i norsk arbeidsliv. Regjeringens målsetting er å fremme et arbeidsliv preget av trygge, faste ansettelser, og det er ønskelig å aktivt motvirke en utvikling i retning av økende forskjeller og bruk av løsere tilknytningsformer, jf. også Prop. 35 L (2021–2022) om endring i reglene om midlertidig ansettelse.

Departementet mener at det er viktig å legge til rette for ordnede arbeidsforhold også for arbeidstakere som for kortere tid skal arbeide i Norge. Departementet vil også peke på at kamp mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet står høyt på agendaen for regjeringen. Erfaringen er at utenlandske arbeidstakere har større risiko for å oppleve useriøse arbeidsforhold. Det er viktig å sørge for at de fordrevne fra Ukraina som skal ut i jobb, ikke blir utnyttet av useriøse aktører, får trygge vilkår, og deltar i det seriøse arbeidslivet som vi ønsker å ha i Norge. I så måte er det viktig at det sikkerhetsnettet som arbeidsmiljøloven gir, også gjelder for disse, og at det ikke innføres særskilte regler eller at arbeidsmiljølovens verneregler svekkes.

For å sikre at flest mulig får mulighet til å delta på ordinær måte i arbeidslivet, har departementet etablert en særskilt gruppe ledet av Arbeids- og velferdsdirektoratet som sammen med arbeidslivets parter og IMDi vurderer hvordan det skal formidles et trygt og seriøst arbeidstilbud til flest mulig. Andre relevante etater vil inviteres til møtene ved behov.

Departementet har videre vurdert om det er behov for tilpasninger i arbeidsmarkedsloven. Nav skal gi arbeidsrettet bistand til alle med lovlig opphold i Norge. Arbeidsmarkedstiltak er ingen rettighet og tildeles etter behov. Nav skal samarbeide med IMDi og kommunene for å tilby arbeidsrettet bistand til deltakere i introduksjonsprogrammet, og da særlig til de som er aktuelle for hurtigsporet, se omtale i punkt 8.2.2. I mange kommuner er det et godt samarbeid mellom flyktningtjenesten og Nav-kontorene, som legger forholdene til rette for å bruke Navs kjennskap til arbeidsmarkedet i arbeidet med å få fordrevne fra Ukraina ut i ordinært arbeid. Departementet mener derfor at det ikke er nødvendig å endre arbeidsmarkedsloven.

12.3.2. Økonomiske ytelser til livsopphold

Departementet har vurdert om det kan være behov for tilpasninger i folketrygdlovens regler om dagpenger og i sosialtjenesteloven for å sikre økonomiske ytelser til livsopphold for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Departementet viser til at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som er mellom 18 og 55 år, vil kunne delta i introduksjonsprogram etter integreringsloven hvis de ikke går rett ut i ordinært arbeid. De vil da ha rett til introduksjonsstønad. Se omtale av foreslåtte tilpasninger i integreringsloven i punkt 8.3 ovenfor.

Dagpenger under arbeidsløshet gir delvis dekning av tapt arbeidsinntekt ved arbeidsløshet. Ytelsen skal sikre inntekt til personer som har mistet jobben, og samtidig være innrettet slik at arbeidsledige motiveres til aktiv jobbsøking. Dagpenger kan gis til personer som har fått redusert arbeidstiden sin med minst 50 prosent som følge av arbeidsløshet, og som har fått redusert inntekt på grunn av dette. Arbeidsledige kan bare få dagpenger dersom de har hatt en brutto arbeidsinntekt på minst 1,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) de siste tolv månedene, eller på minst 3 G de siste 36 månedene. I tillegg stilles det krav om å være reell arbeidssøker, det vil si at man aktivt søker arbeid og i utgangspunktet er villig og i stand til å ta ethvert arbeid hvor som helst i Norge.

Fordrevne fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse er medlemmer i folketrygden og kan ha rett til dagpenger dersom de fyller vilkårene for ytelsen. Departementet mener at det ikke er nødvendig å endre dagpengereglene.

Fordrevne fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse kan i utgangspunktet ha rett på økonomisk stønad dersom de fyller vilkårene for dette. Departementet

mener at det på nåværende tidspunkt ikke er nødvendig å foreta endringer i regelverket som regulerer sosiale tjenester.

13. Midlertidige endringer i plan- og bygningsloven for å sikre nok kapasitet til innkvartering, bosetting, barnehage og skole

13.1. Innledning

Departementet foreslår midlertidige endringer i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), for å avhjelpe konsekvenser av høy ankomst av fordrevne fra Ukraina.

Departementet foreslår en ny tidsbegrenset bestemmelse i plan- og bygningsloven § 20-9 om adgang for kommunene til å gjøre unntak fra krav om søknad om tillatelse og arealplan for oppføring av bolig, tidsbestemt bruksendring av eksisterende bygninger og plassering eller oppføring av midlertidige bygninger som skal brukes til innkvartering av asylsøkere og andre utlendinger som Utlendingsdirektoratet gir botilbud til, omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, barnehage, skole og bolig. Formålet med forslaget er å sikre raske prosesser for å dekke behovet for midlertidig innkvartering, bosetting og tilbud om barnehage og skole.

Det vil være behov for en forskrift som skal supplere § 20-9, og nødvendig forskriftshjemmel foreslås som del av bestemmelsen. Et utkast til midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina sendes på høring samtidig.

13.2. Bakgrunn

Hvordan situasjonen i Ukraina vil utvikle seg, er usikkert. Det samme gjelder hvor mange ukrainere som kommer til Norge på grunn av situasjonen, og når retur er mulig.

Det skal legges til rette for at ukrainere skal kunne leve fullverdige og gode liv mens de er i Norge. Dette krever at myndighetene på kort tid kan fremskaffe et tilstrekkelig antall av blant annet boliger, barnehageplasser og skoleplasser. Plan- og bygningsloven er ikke utformet med tanke på å løse akutte situasjoner.

Departementet mener at de ordinære reglene i utgangspunktet bør følges så langt som mulig, men ser at det kan være behov for enkelte midlertidige endringer som åpner for å gjøre unntak fra kravene i plan- og bygningsloven. De foreslåtte endringene vil gi kommunene mulighet til å fravike plan- og bygningsloven for å sikre at nødvendige tiltak kan bli iverksatt raskt og effektivt, blant annet for å sikre tilstrekkelig med boliger.

13.3. Gjeldende rett

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.

13.4. Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse

Kommunal- og distriktsdepartementet vedtok 7. mars 2022 en midlertidig forskrift som legger til rette for raskere etablering av midlertidige innkvarteringsløsninger for ukrainere som søker beskyttelse. Den midlertidige forskriften innebærer i korte trekk følgende:

- Myndigheten til å gi unntak fra kravet til søknad og tillatelse for mottak er lagt til kommunene.
- Dersom kortvarig bruksendring eller plassering av bygninger er avhengig av en søknad om dispensasjon fra plan, gjelder det egne tidsfrister for både kommunen og berørte statlige myndigheter. Kommunen gis rett til å behandle og avgjøre søknader om dispensasjon dersom statlige myndigheter ikke overholder fristene.
- Ved eventuelle klager over at det gis eller ikke gis unntak, gjelder det egne tidsfrister for behandling av klagen.
- Det er gjort noen unntak fra krav i byggteknisk forskrift (TEK17) og fra kravene om nabovarsel og ferdigattest.

I påvente av at et forslag til endringer i plan- og bygningsloven fremmes for Stortinget, vedtok departementet 31. mars 2022 endringer i den midlertidige forskriften, slik at kommunene også kan gi midlertidig unntak fra byggesaksbehandling for bruksendring av hytte til bolig og bruksendring og plassering av bygg som skal brukes til barnehage, skole eller omsorgssentre for mindreårige asylsøkere under 15 år.

13.5. Tiltak som ikke krever lov- eller forskriftsendringer

Midlertidige bygninger, som for eksempel brakker, moduler, telt eller paviljonger, kan uansett størrelse og omfang plasseres inntil to måneder uten søknad, jf. § 20-5 tredje ledd. Det er likevel en forutsetning at plasseringen ikke hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv, eller på annen måte fører til vesentlig ulempe for omgivelsene, jf. § 30-5. Ved plassering lenger enn to måneder er det nødvendig med søknad om tillatelse.

Det vil i utgangspunktet ikke være behov for dispensasjon fra arealplan, med mindre planen selv uttrykkelig forbyr slike midlertidige tiltak. I beredskapssammenheng kan denne muligheten være særlig relevant, for eksempel for å kunne etablere midlertidige telt- eller brakkeleirer på statlig eid eiendom eller i tilknytning til militærleire.

I 2016 ble byggteknisk forskrift endret for å gjøre det enklere for boligeiere å tilpasse boligen etter egne behov, for eksempel å gjøre om et loft til et soverom, eller en kjeller til en tv-stue. Dagens nivå for krav til sikkerhet og rømningsveier ligger fast. Endringene innebærer at boligeiere ved søknad om bruksendring av kjeller eller loft ikke trenger å oppfylle alle krav til blant annet romhøyde, energi,

tilgjengelighet, radon og dagslys for å kunne etablere hovedfunksjoner som soverom, kjøkken, stue og bad, se byggteknisk forskrift § 1-2 åttende ledd. Boligeieren kan selv stå for søknaden om bruksendring, uten å knytte den til ansvarlige foretak, se byggesaksforskriften § 3-1 bokstav c, jf. plan- og bygningsloven § 20-4.

Endringene som ble gjort i 2016, gjør det også enklere å legge til rette for utleie av bolig. Plan- og bygningsloven regulerer ikke utleie av hele eller deler av egen bolig. Så lenge arealet som skal brukes, er godkjent som boligareal og dermed oppfyller kravene som stilles til blant annet sikkerhet, er det ikke behov for tillatelse fra bygningsmyndighetene for å kunne leie ut.

13.6. Rettstilstanden i Danmark og Sverige

13.6.1. Innledning

Plan- og bygningslovgivningen i Norge, Sverige og Danmark har mange fellestrekk. Det er streng offentlig styring av arealdisponering, krav til søknad og tillatelse samt tekniske krav til bygninger.

Sverige og Danmark har beredskapshjemler som kan sette til side plan- og bygningslovgivningen ved blant annet store ankomster av personer som søker beskyttelse (asylsøkere). Invasjonen av Ukraina har likevel ført til behov for regelverksendringer både i Sverige og Danmark. Nedenfor gis en kortfattet oversikt over endringene.

13.6.2. Sverige

Plan- og bygglagen 13 a § gir regjeringen adgang til å vedta midlertidige forskrifter med unntak fra bestemmelser i loven ved økt tilstrømning av asylsøkere. Hjemmelen ble innført i etterkant av flyktningkrisen i 2015.

Regjeringen kan etter bestemmelsen gi midlertidige forskrifter med unntak fra plan- og bygglagen. Dette omfatter unntak fra hensyn til allmenne interesser ved lokalisering av bebyggelse etter 2 kapittel 6, 9 og 10 §§, krav til tomter, allmenne plasser og områder for andre tiltak enn bygninger etter 8 kapittel 9-12 §§, krav på tillatelse herunder «bygglov, rivningslov og marklov» etter 9 kapittel 2 og 10-13 §§, og bestemmelser om gjennomføring av «bygg-, rivnings- og markåtgärder» i 10 kapittel 2-4 §§.

Regjeringen har fremmet forslag om å endre 13 a § slik at den også omfatter tilstrømning av personer som omfattes av EUs direktiv 2001/55/EF om minimumsstandarter for midlertidig beskyttelse i tilfelle av massetilstrømning av fordrevne personer (i Sverige omtalt som massflyktsdirektivet). Lovforslaget gir regjeringen myndighet til å beslutte et generelt unntak fra krav om tillatelse for å etablere innkvarteringstilbud for ukrainere som er fordrevet fra hjemlandet.

Regjeringen har i tilknytning til lovforslaget fremmet forslag om to nye forordninger til loven. Forordninger brukes i Sverige som supplement til lov. Det ene forslaget til forordning åpner for at kommunene kan etablere såkalte «ankomstboenden», som er midlertidige innkvarteringstilbud/mottak som etableres i lokaler som vanligvis brukes til andre formål. Den andre forordningen åpner for at statlige myndigheter raskt kan oppføre, flytte, bygge, tilbygge eller på annen måte endre enkle telthforlegninger på statlig eid grunn.

Lovendringen skal etter planen tre i kraft 2. mai 2022. Det vil bli utarbeidet forskrifter til endringene i lov og forordning. For at myndighetene ikke skal være forhindret fra å sette i gang nødvendige tiltak før endringene er formelt vedtatt, er det lagt opp til at forskriftene gis tilbakevirkende kraft slik at de gjelder fra 15. mars 2022.

13.6.3. Danmark

Folketinget vedtok 16. mars 2022 lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine. Loven trådte i kraft 17. mars 2022. Etter særloven følger det at byggeloven ikke gjelder for eksisterende bygninger og transportable konstruksjoner som midlertidig tas i bruk til innkvartering av personer som er fordrevet fra Ukraina.

Det er stilt som vilkår at bygningen eller den transportable konstruksjonen skal «frembyde tilfredsstillende tryghed i brand- og konstruktionsmæssig henseende». Før bygningen eller konstruksjonen kan tas i bruk, skal det innhentes uttalelse fra den relevante kommunalbestyrelse.

13.7. Behovet for endring

Innenfor rammene av gjeldende plan- og bygningslov og den midlertidige forskriften er det vanskelig å sikre tilstrekkelig raske prosesser for å dekke behovet blant annet for nok boliger. Uten nok boliger blir de fordrevne fra Ukraina værende for lenge på mottak. Det er viktig at de fordrevne fra Ukraina raskt får mulighet til en mer normal livssituasjon i Norge, samtidig som vi må passe på at vi har tilstrekkelig kapasitet i mottaksapparatet.

Det er en utfordring at det ikke er hjemmel i plan- og bygningsloven til å gi forskrift om unntak fra for eksempel arealformål i plan eller planbestemmelser. Det er ikke uvanlig at det ved selv kortvarig bruksendring av bygning eller del av bygning kan være nødvendig med dispensasjon fra arealplan.

Departementet er kjent med tilfeller hvor behovet for rask avgjørelse i en akutt situasjon har ført til at plan- og bygningslovens regler ikke har blitt fulgt. For å kunne dekke behovet for blant annet boliger, barnehager og skole er det behov for mer omfattende unntak fra plan- og bygningsloven enn det som allerede følger av den midlertidige forskriften.

Hovedformålet med de tidsbegrensede reglene er å sikre at staten, fylkeskommuner og kommuner raskt kan gjennomføre påkrevde tiltak for å kunne håndtere massetilstrømning av personer som følge av invasjonen av Ukraina. Bestemmelsene er viktige for å sikre rask etablering av mottak, omsorgssentre, barnehager og skoler, samt raskere tilgang på boliger. Med dette forslaget vil dermed kommunene få det handlingsrommet som er nødvendig for å sikre raske avgjørelser, uten å måtte bryte plan- og bygningsloven.

Forslaget endrer ikke på ansvaret tiltakshavere har etter plan- og bygningsloven.

13.8. Departementets vurderinger og forslag

13.8.1. Innledning

Departementet foreslår en tidsbegrenset § 20-9 i plan- og bygningsloven som gir kommunene adgang til å gjøre unntak fra krav om søknad om tillatelse og arealplan for oppføring av bolig, tidsbestemt bruksendring av eksisterende bygninger og plassering eller oppføring av midlertidige bygninger som skal brukes til innkvartering av asylsøkere og andre utlendinger som Utlendingsdirektoratet gir botilbud til, omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, barnehage, skole og bolig.

Forslaget til bestemmelse inneholder også en forskriftshjemmel. Med forbehold om at lovendringen vedtas, sendes det også på høring et forslag til midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina.

Departementet kan ikke se at forslaget til lov- og forskriftsendringer reiser 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.

13.8.2. Generelt om forslaget

Etter forslaget 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.

Det følger av forslaget til § 20-9 første ledd at plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd ikke skal gjelde. Dette innebærer at oppføring av bygning, tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger til de aktuelle formålene kan gjennomføres uavhengig av plangrunnlag og planbestemmelser. Mest aktuelt vil det trolig være å gjennomføre midlertidige tiltak i strid med arealplaner. Eksempel på dette kan være tidsbegrenset bruksendring av hytte til bolig i område

regulert til fritids- og turistformål, eller midlertidig plassering av skolepaviljong på område regulert til friareal og med forbud mot midlertidige tiltak.

Bestemmelsene i forslaget er i første rekke ment for midlertidige tiltak. Det må likevel tas høyde for at det kan være behov for å bosette svært mange personer. Mange steder i landet fører press i boligmarkedet til at det kan være vanskelig å skaffe nok boliger. Som et nødvendig beredskapstiltak mener departementet derfor at det bør åpnes for at kommunene også kan gi unntak for å oppføre nye boliger. Dette vil nok i første rekke være standardiserte bygningstyper med en enklere standard, slik at de kan oppføres raskt og til lave kostnader.

Selv om standarden er enklere, vil minimumskravene i byggt teknisk forskrift likevel kunne oppfylles. Dette er også viktig når det er tale om boliger med varig plassering. For det tilfellet at det oppføres nye boliger, vil disse i etterkant kunne gjenbrukes til andre formål, som for eksempel studentboliger, førstegangsetablerere eller vanskeligstilte.

Hovedutfordringen for oppføring av nye boliger vil gjerne være forholdet til arealplaner. De foreslåtte beredskapsbestemmelsene 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. Lovforslaget åpner derfor for å føre opp bygninger i områder avsatt til bebyggelse og anlegg etter plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nr. 1. Departementet forutsetter 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.

Unntak fra materielle krav, som kravene i byggt teknisk forskrift, vil bli gitt i forskrift. Det vil ikke bli gitt unntak fra minimumskravene i byggt teknisk forskrift for oppføring av nye bygninger til boligformål.

Forslaget om å etablere mottak, omsorgssentre, barnehage og undervisning er ikke ment å ivareta kommersielle interesser. Unntak kan derfor i utgangspunktet bare gis på bakgrunn av skriftlig anmodning fra offentlige myndigheter. Dette kan være en kommunal, fylkeskommunal eller statlig myndighet. Private tilbydere innen barnehage, skole eller bolig kan også be om unntak dersom dette knytter seg til avlastning eller supplering av offentlige myndigheters oppgaver. De må i så fall legge frem en vurdering eller annen bekreftelse fra relevant offentlig myndighet som bekrefter at tiltaket er nødvendig.

Departementet presiserer for ordens skyld at den foreslåtte bestemmelsen ikke gir hjemmel til å rekvirere bruk av privateide bygg eller disponere privat eiendom. Slik rekvisisjon av bygninger kan mot erstatning gjennomføres etter sivilforsvarsforskriften, jf. sivilbeskyttelsesloven § 25, og helseberedskapsloven § 3-1, jf. § 1-5.

I den grad det vil være behov for å ta i bruk privat eiendom uten bruk av nevnte beredskapshjemler, må dette sikres enten gjennom frivillig avtale eller etter reglene om ekspropriasjon og forhåndstiltredelse i oreigningslova (eller annen lov).

13.8.3. Kommunens myndighet, krav om skriftlig anmodning og frister

Departementet har vurdert tilsvarende forslag som i Sverige, hvor det er lagt opp til at regjeringen beslutter unntak fra krav om tillatelse for blant annet etablering av innkvarteringsplasser. Departementet har likevel kommet til at det mest hensiktsmessige er å videreføre ansvarsforholdet som allerede følger av plan- og bygningsloven, ved at myndigheten til å gjøre unntak gis til kommunene.

Kommunene har nødvendig lokalkunnskap og kompetanse, og det er også de som har oversikt over og ansvar for kritisk infrastruktur. Etter departementets vurdering er det også viktig at kommunene er kjent med hvilke tiltak som etableres. Det vil gjøre det mulig for bygningsmyndighetene å følge opp med tilsyn og eventuell ulovlighetsoppfølging av bruken, også når behovet for unntak har falt bort.

Slik departementet ser det, vil det å videreføre gjeldende ansvarsforhold sikre mer effektive prosesser, i tillegg til at det bygger opp under nærhetsprinsippet om at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Forslaget 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.

Det er behov for å legge inn enkelte skranker for unntak. 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, vil det ikke være grunnlag for å gi 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 til bygningen.

For å sikre sporbarhet stilles det krav om at det må anmodes skriftlig om unntak. Kravet til skriftlighet kan ivaretas for eksempel gjennom bruk av e-post eller SMS dersom kommunen har lagt til rette for det.

Etter departementets vurdering bør det være tilstrekkelig at anmodningen inneholder informasjon om blant annet tiltakshaveren, eiendommen, hva tiltaket går ut på (tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger), og antatt varighet. Tiltakshaveren skal også legge ved en erklæring om at vilkårene i paragrafen er oppfylt. De nærmere kravene til innholdet i anmodninger om unntak fremgår av forslaget til tidsbegrenset forskrift til bestemmelsen.

Kommunen får en frist på fem virkedager til å behandle anmodninger om unntak. Som virkedager regnes alle dager som ikke er søndager eller lovbestemte helge- eller høytidsdager. Dersom fristen ikke overholdes, kan tiltakshaveren sette i gang tiltaket. Dette innebærer derimot ikke at unntak anses som gitt. En eventuell igangsetting skjer derfor på egen risiko. Kommunen må behandle anmodningen og gi tilbakemelding i form av et vedtak, og tiltaket vil fortsatt kunne avslås dersom vilkårene for å gi unntak ikke er oppfylt.

Unntak for midlertidige tiltak, det vil si tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger, kan gis for inntil to år. Varigheten av tiltaket skal fremgå av vedtaket. Kommunen kan forlenge varigheten av unntaket én gang.

Klagefristen er foreslått redusert til tre virkedager fra kommunen har fattet vedtak, jf. forslaget til § 20-9 femte ledd. Kommunen skal etter tredje punktum forberede klagesaken og oversende denne til Statsforvalteren innen fem virkedager. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan Statsforvalteren kreve å få saken oversendt slik at de kan ta klagen under behandling. Statsforvalteren har i likhet med kommunen fem virkedager på å behandle og avgjøre klagen.

Fristene som er foreslått, er svært korte og vil innebære at kommunene og statsforvalterne må prioritere å behandle saker som omfattes av forslaget til § 20-9. Dette kan gå utover saksbehandlingen av ordinære søknader etter plan- og bygningsloven. En mulig konsekvens av dette er at kommunene i ordinære saker risikerer å måtte tilbakebetale tiltakshaver 25 prosent av det totale gebyret for hver påbegynt uke de oversitter den ordinære fristen på 12 uker, jf. byggesaksforskriften § 7-6.

Etter plan- og bygningsloven § 21-7 første ledd reguleres tilbakebetaling av gebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd. Departementet vil vurdere midlertidige endringer i byggesaksforskriften om å utsette tidspunktet for når tilbakebetaling av gebyr skal skje.

13.8.4. Tiltakshavers ansvar

Det er flere praktiske konsekvenser ved å gi unntak fra krav om søknad. Gis det unntak, vil kommunenes samordningsplikt etter § 21-5 overfor berørte sektormyndigheter ikke gjelde. Dette ansvaret ligger da hos tiltakshaveren. Ansvaret etter bestemmelsen er det samme som tiltakshaver allerede har etter plan- og bygningsloven §§ 21-2 og 23-1.

Videre vil et unntak fra krav om søknad innebære at det ikke kan stilles krav om innsending av erklæring av ansvarsrett fra foretak. Det er tiltakshaveren som da har ansvaret overfor bygningsmyndighetene for at tiltaket oppfyller kravene. Tiltakshaver har allerede det overordnede ansvaret for at tiltak oppfyller kravene i plan- og bygningsloven, jf. § 23-1.

Når behovet for unntak ikke lenger er til stede, plikter tiltakshaver å bringe eiendommen i samsvar med den bestemmelsen det er dispensert fra. Dette kan innebære plikt til å avslutte en midlertidig tillatt bruk, plikt til å fjerne eller endre et utført tiltak og eventuelt andre tiltak som er nødvendige for å gjenopprette den tidligere tilstanden.

Departementet understreker at selv om kommunen i denne ekstraordinære situasjonen har innvilget unntak fra plan- og bygningsloven, betyr ikke det at private aktører senere kan påberope seg dette som grunnlag for dispensasjon eller tillatelse når varigheten av unntaket opphører.

Tiltakshavers ansvar vil bli nærmere presisert i den midlertidige forskriften.

14. Økonomiske og administrative konsekvenser

14.1. Generelt

Rask bosetting av mange fordrevne fra Ukraina vil legge press på de kommunale tjenestene. Kommunene er i utgangspunktet kompensert for merkostnader ved bosetting hovedsakelig gjennom integreringstilskuddet. Ved rask bosetting av svært mange vil det kunne bli vanskelig, både økonomisk og praktisk, å gi et tjenestetilbud til de fordrevne. Lovendringene i dette høringsnotatet skal gi økt fleksibilitet til kommunene for å lette bosettingen og isolert sett bidra til å gi kommunene økt økonomisk og juridisk handlingsrom til å håndtere bosettingen.

14.2. Integreringsloven

Personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse og som blir bosatt, utløser integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

til kommunene. Tilskuddene skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig bosettings- og integreringsarbeid. Kommunene mottar samme sats per person, uavhengig av kostnader for den enkelte. Det innebærer at kommunene for enkelte personer vil ha høyere utgifter enn tilskuddssatsene og for andre lavere. Kommunene står fritt til å disponere de fleste tilskuddsmidlene innenfor rammen av gjeldende lovverk, og de beholder eventuelle overskudd av midlene.

Integreringstilskuddet utbetales over fem år og skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter i bosettingsåret og de fire neste årene. Tilskuddet går blant annet til kommunenes utgifter til introduksjonsprogram/introduksjonsstønad, barne- og ungdomsverntjenester, arbeidspraksis, sosialhjelp, kommunale helsetjenester, barnehager og integreringstiltak i grunnskolen. Dersom de fordrevne fra Ukraina returnerer, faller integreringstilskuddet bort.

Det foreslås ikke å foreta justeringer i integreringstilskuddet som følge av forslagene i høringsnotatet. De foreslåtte endringene i høringsnotatet skal gi større rom for å gjennomføre kostnadsdempende tiltak enn det som er mulig innenfor dagens regelverk. Dette vil isolert sett bidra til å frigjøre deler av finansieringen som kommunene mottar ved bosetting. Samtidig vil økt adgang til å komme tilbake til introduksjonsprogrammet kunne trekke i motsatt retning.

Forslaget om at plikten i integreringsloven § 6 til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting ikke gjelder personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34, fritar kommunene for oppgaven, og vil dermed innebære en reduksjon i tilskudd til vertskommunene for denne oppgaven. Vertskommunene mottar et tilskudd på 699 kroner per person for kompetansekartlegging i 2022.

De foreslåtte tilpasningene i introduksjonsprogrammet innebærer blant annet at programmet for de fleste i denne gruppen ikke kan forlenges. Personer som etter avslutning av programmet ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, kan ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven § 18. Det kan ikke utelukkes at kommunenes kostnader til sosialhjelp kan øke som følge av tilpasningene. Dette kan isolert sett innebære lavere kostnader fra kommunen enn dersom personene mottar introduksjonsstønad.

På samme måte kan tilpasningene føre til at personer som etter avslutning av programmet ikke kommer i arbeid eller utdanning, oppsøker NAV for å få arbeidsrettet bistand, for eksempel gjennom arbeidsmarkedstiltak. Dette vil kunne medføre et økt ressursbehov i arbeids- og velferdsetaten.

De to alternativene som foreslås for språktilbud og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, har ulike økonomiske og administrative konsekvenser. Forslag om at rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap først inntreffer når den enkelte har vært bosatt i kommunen i 12 måneder, innebærer at tilskuddet til

opplæringen i norsk og samfunnskunnskap ikke utbetales før tidligst 12 måneder etter bosettingstidspunktet. Dette ville innebære en forskyving av utgifter til tilskudd til opplæring fra 2022 til 2023. Personer som returnerer i løpet av denne perioden, vil ikke utløse tilskudd, og en slik forskyving av tidspunkt for oppstart kan derfor innebære innsparing for staten.

Tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap utbetales normalt over tre år. Tilskuddssatsen for År-1 er på 35 800 kroner per person, År-2 er på 71 200 kroner og År-3 på 49 100 kroner i 2022. Forslag om å utbetale tilskudd for kun ett år, og ikke tre, innebærer at tilskuddet i år 2 og 3 ikke utbetales til kommunen.

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

Departementet viser for øvrig til forslaget i Prop. 78 S (2021–2022) om å bevilge 50 millioner kroner til tidlig norskopplæring gjennom den eksisterende *norskopplæringsordningen*. Departementet har lagt til grunn at 10 000 personer vil kunne få opplæring gjennom ordningen med den økte bevilgningen. Det er også foreslått å bevilge 15 millioner kroner til norsktrening og engelsktrening for personer som er fordrevet fra Ukraina, gjennom ordningen *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*.

14.3. Barnevernloven

De foreslåtte unntaksordningene vil gi 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 nye lovbestemmelser.

Presiseringen i § 5A-1 om at Bufetats ansvar for å tilby plass i omsorgssenter også gjelder enslige barn med midlertidig kollektiv beskyttelse, innebærer ingen realitetsendring. Endringen om at oppholdet også kan være i familiebasert botilbud, medfører ikke i seg selv økte kostnader. Tvert imot kan dette gi kostnadsbesparelser. 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 nye lovbestemmelser.

Målet med forslaget i barnevernloven § 4-4 a nytt tredje ledd er å legge 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, men at utgiftene kompenseres gjennom ordninger knyttet til flyktninger.

På grunn av de strenge vilkårene i barnevernloven § 4-4 a mottar sentralmyndigheten svært begrenset med anmodninger om plassering i medhold av artikkel 33 i Haagkonvensjonen 1996. Som følge av forslaget i denne proposisjonen, må sentralmyndigheten forvente å få et økt antall anmodninger om plassering i Norge etter konvensjonen. I tillegg vil forslaget innebære at sentralmyndigheten har en sentral pådriverrolle i å kartlegge hvilke kommuner det kan være aktuelt å plassere barna i, til sammenlikning med ordinære anmodninger etter artikkel 33 og barnevernloven § 4-4 a der aktuell kommune ofte vil følge direkte av anmodningen. Den økte arbeidsmengden for sentralmyndigheten dekkes innenfor gjeldende bevilgning.

14.4. Opplæringsloven

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. I høringsnotatet foreslås tilpasninger for å sikre gode prioriteringer lokalt.

14.5. Helselovgivningen

Spesialisthelsetjenesten foretar nå nødvendige omstillinger og prioriteringer for å kunne håndtere en situasjon med et stort antall ankomster av fordrevne fra Ukraina. Dette kan innebære at flere polikliniske konsultasjoner og elektive behandlinger må utsettes. Antall utsettelse vil avhenge av hvor mange fordrevne som ankommer, og over hvor lang tidsperiode disse vil ankomme. Det må imidlertid kunne antas at antall personer som venter på spesialisthelsetjenester vil øke noe fremover som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. Utsettelse av planlagt behandling vil gi spesialisthelsetjenesten lavere aktivitetsbaserte inntekter, samtidig som kostnadene samlet sett vil øke. Hvor mye er uklart på dette tidspunktet.

Endringene som foreslås, er langt på vei ment å skulle redusere de administrative konsekvensene som følger av enkelte plikter spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten har i dag. Departementet har imidlertid ikke sikre anslag over omfanget av administrative ressurser som brukes i dag på å overholde disse pliktene. Siden det nå ikke er mulig å si sikkert hvor lenge

situasjonen med ankomst av et stort antall fordrevne fra Ukraina vil vare, er det uansett ikke mulig å anslå konkret de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene. Endringene kan også medføre behov for at tjenestene må gjøre tilpasninger i administrative rutiner og systemer.

Omstillinger og nødvendig prioritering i spesialisthelsetjenesten vil kunne innebære at flere vil få behov for kommunale helse- og omsorgstjenester, men det er det ikke mulig å beregne omfanget av dette. Det må imidlertid kunne legges til grunn at et slikt eventuelt økt behov for kommunale helse- og omsorgstjenester vil få administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene.

14.6. Plan- og bygningsloven

Forslaget til ny § 20-9 er i det alt vesentlige utformet tilsvarende som den tidligere beredskapsparagrafen i plan- og bygningsloven § 20-9 for å avhjelpe konsekvensene av covid-19, og som kommunene har erfaring med å bruke.

Forslaget vil gi større handlingsrom til å gjennomføre nødvendige tiltak raskere og rimeligere enn det som er mulig innenfor dagens regelverk.

Tiltakshavere vil kunne ha særlig nytte av reduserte saksbehandlingsfrister. De positive ikke-prissatte effektene av reduserte saksbehandlingsfrister, er at disse bidrar til å fjerne usikkerhet knyttet til lang kommunal saksbehandling. Forslaget vil dermed kunne sikre rask fremdrift.

For kommunene og statsforvalterne vil forslaget innebære at de må prioritere behandlingen av saker som omfattes av virkeområdet til bestemmelsen. Dette kan gå på bekostning av behandlingen av øvrige saker. Den ekstraordinære situasjonen som invasjonen av Ukraina innebærer, tilsier at hensynet til kommunene og statsforvalterne må vike i en viss utstrekning.

Forslaget til midlertidig lovendring vil innebære en forenkling både for tiltakshavere og til en viss grad også lokale bygningsmyndigheter, gjennom forenklede krav til behandling. Departementet ser dette som en besparelse for alle involverte parter som vil ha en nytteeffekt. Omfanget av denne besparelsen er ikke beregnet.

Utover dette mener departementet at forslaget ikke vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av negativ betydning for det offentlige eller private.

15. Forslag til lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse

I

I lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. skal ny § 2-5 d lyde:

§ 2-5 d *Midlertidige unntak fra plikter*

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av spesialisthelsetjenester, eller for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides, kan departementet gi midlertidig forskrift om unntak fra følgende bestemmelser:

- a. § 2-5 om individuell plan
- b. § 2-5 a om koordinator
- c. § 2-5 c om kontaktlege.

II

I lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter skal ny § 2-5 d lyde:

§ 2-5 d *Midlertidige unntak fra rettigheter*

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av helse- og omsorgstjenester, eller for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides, kan departementet gi midlertidig forskrift om unntak fra følgende bestemmelser:

- a. § 2-1 b andre ledd andre punktum om fastsettelse av frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp, og fjerde ledd om rett til nødvendig helsehjelp uten opphold ved slikt fristbrudd
- b. § 2-2 første ledd første punktum om informasjon om rett til nødvendig helsehjelp, første ledd fjerde punktum om informasjon om tidspunkt for når utredning eller behandling skal settes i gang, og andre ledd om plikt til å kontakte HELFO
- c. § 2-3 om rett til fornyet vurdering
- d. § 2-4 om rett til fritt behandlingsvalg
- e. § 2-5 om rett til individuell plan
- f. § 2-5 a om rett til kontaktlege
- g. § 2-5 b om rett til koordinator
- h. § 2-5 c om rett til barnekoordinator.

III

I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. skal ny § 7-2 b lyde:

§ 7-2 b *Midlertidige unntak fra plikter*

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å legge til rette for hensiktsmessige omstillinger og

prioriteringer ved ytelse av kommunale helse- og omsorgstjenester, eller for å bidra til å sikre at den kommunale helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides, kan departementet gi midlertidig forskrift om unntak fra følgende bestemmelser:

- a. § 7-1 om individuell plan
- b. § 7-2 om koordinator
- c. § 7-2 a om barnekoordinator.

IV

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

§ 20-9 Midlertidige unntak fra loven som følge av ankomster av personer fordrevet fra Ukraina

Når det er nødvendig som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina, kan kommunen etter skriftlig anmodning fra en offentlig myndighet eller fra private tilbydere innen barnehage, skole eller bolig, gjøre unntak fra søknadsplikten. Plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd gjelder ikke. Unntak kan gjøres for oppføring av bygning, tidsbestemt bruksendring og plassering av midlertidige bygninger som skal brukes til

- a. innkvartering av asylsøkere og andre Utlendingsdirektoratet gir botilbud til
- b. omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år
- c. barnehage eller skole
- d. bolig

Unntak etter første ledd kan ikke gjøres hvis det oppstår fare for liv og helse for brukerne, fare for skade på miljø eller kulturminner, tap av naturmangfold eller dyrket eller dyrkbar jord, eller gjennomføringen av en arealplan vanskeliggjøres. Bygninger kan bare oppføres til varig bruk når området er avsatt til bebyggelse og anlegg i en arealplan.

Kommunen skal fatte vedtak innen fem virkedager. Fristen løper fra den skriftlige anmodningen er mottatt og kan ikke forlenges. Fattes det ikke vedtak innen fristen, kan tiltaket likevel settes i gang. Ved tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger, skal det fremgå av vedtaket hvor lenge unntaket gjelder. Unntaket kan gjelde for inntil to år. Kommunen kan ved enkeltvedtak forlenge varigheten én gang.

Dersom det ut fra formålet med anmodningen om unntak er et sterkt behov for rask avgjørelse i saken, skal kommunen fatte vedtak så raskt som mulig etter at anmodningen er mottatt. Ved avslag plikter kommunen samtidig å foreslå andre egnede bygninger som kan tas i bruk, dersom slike finnes i kommunen.

Kommunens vedtak etter første ledd kan påklages av en part eller andre med rettslig klageinteresse i saken. Klagefristen er tre virkedager fra kommunen har fattet vedtak. En klagesak skal forberedes av kommunen og sendes klageinstansen

innen fem virkedager etter at klagen er mottatt. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan klagen tas under behandling av klageinstansen. Klageinstansen skal avgjøre saken innen fem virkedager. Fristene kan ikke forlenges.

Departementet kan gi midlertidig forskrift om krav til innhold i og behandling av anmodninger om unntak, nabovarsling, tiltakshavers ansvar, tekniske krav til tiltaket, ansvar og ferdigstillelse.

V

I lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid skal nytt kapittel 6A lyde:

Kapittel 6A Midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34

§ 37 a Formålet med kapitlet

Formålet med kapitlet er å legge til rette for rask bosetting og integrering av personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

§ 37 b Unntak fra § 4

§ 4 andre ledd gjelder ikke når det som følge av høye ankomster er nødvendig å avvike fra ordinær bosettingsprosess for å sikre raskere bosetting.

§ 37 c Kompetansekartlegging og karriereveiledning

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

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, skal gjennomføre kompetansekartlegging i tråd med § 10 i loven her. Kartleggingen skal bidra til å avklare om vedkommende er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen, og til at introduksjonsprogrammet etter § 37 d blir tilpasset den enkeltes behov. Første punktum gjelder ikke for personer som går rett ut i arbeid.

§ 11 i loven her gjelder ikke for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

§ 37 d Introduksjonsprogram

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å delta i et introduksjonsprogram etter kapittel 4 i loven her. De kan delta i programmet i inntil seks måneder. For øvrig gjelder §§ 8 og 9 i loven her.

Sluttmålet for programmet skal være overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning. § 13 første og sjette ledd i loven her gjelder.

Deltagere i introduksjonsprogrammet etter første ledd som ikke har minimum videregående opplæring fra før, kan etter seks måneder delta i et program etter § 13 tredje eller fjerde ledd i loven her. § 13 tredje ledd første punktum gjelder ikke. For øvrig gjelder § 13.

Programmet etter første og andre ledd skal bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. Kravene i § 14 første ledd bokstav a, b og c og andre ledd og kravet i § 14 fjerde ledd om at programmet skal være på fulltid gjelder ikke. Andre punktum gjelder også for personer som går over i et lengre program etter tredje ledd.

En integreringsplan etter § 15 skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging og en vurdering av hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg. Planen skal minst inneholde deltagerens sluttmaal for programmet, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter. § 15 tredje, fjerde, sjette og sjuende ledd og § 16 gjelder ikke.

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, og som mister jobben etter å ha gått ut i arbeid uten å delta i introduksjonsprogrammet, har rett til å delta i et introduksjonsprogram som nevnt i første ledd. Dersom slike personer mister jobben etter å ha gått ut i arbeid før introduksjonsprogrammet var avsluttet, har de rett til å fullføre programmet. § 3 tredje ledd i loven her gjelder ikke.

Alternativ (1): § 37 e *Opplæring i norsk og samfunnskunnskap*

Retten og plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntre 12 måneder etter bosetting for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. § 26 andre ledd tredje punktum i loven her gjelder ikke.

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap så snart som mulig etter at retten og plikten inntre etter første ledd, og senest innen tre måneder. For øvrig gjelder § 30 i loven her.

Kravene til norskplan etter § 34 i loven her gjelder med de tilpasningene som følger av § 37 d femte ledd.

Alternativ (2): § 37 e *Opplæring i norsk*

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å delta i opplæring i norsk. De har ikke rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap. For øvrig gjelder § 26.

Kommunen skal sørge for tilbud om opplæring i norsk så snart som mulig etter bosetting, og senest innen seks måneder. Retten til norskopplæring gjelder i ett år

fra oppstartstidspunktet. For øvrig gjelder § 30 i loven her. § 31 første ledd og § 37 gjelder ikke.

Kravene til norskplan etter § 34 i loven her gjelder med de tilpasningene som følger av § 37 d femte ledd.

§ 37 f *Forskriftshjemmel*

Departementet kan gi midlertidig forskrift om tilpasning av integreringstiltak til personer som er innvilget kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, blant annet om

- a. målgruppene for opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- b. fristen for oppstart av introduksjonsprogrammet og varigheten, innholdet og omfanget av programmet
- c. retten til, beregningen av og reduksjon i introduksjonsstønden
- d. fristene for oppstart og gjennomføring av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, omfanget av og kravene til opplæringen
- e. prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Forskrifter etter første ledd kan fravike bestemmelser i integreringsloven kapittel 2 til 6A og § 39.

Hvis kapasitetshensyn i kommunen og fylkeskommunen gjør det nødvendig, kan en midlertidig forskrift etter første ledd også innebære endringer som berører andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

VI

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester gjøres følgende endringer:

§ 4-4 a andre ledd første punktum skal lyde:

Barneverntjenesten kan samtykke i plassering av et barn i et konkret fosterhjem eller en institusjon i Norge etter *en anmodning fra* en stat som har tiltrådt konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn.

§ 4-4 a nytt tredje ledd skal lyde:

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig, kan barneverntjenesten samtykke i plassering av barn i et fosterhjem eller en institusjon i Norge etter en anmodning fra ukrainske myndigheter, dersom følgende vilkår er oppfylt:

- a. Plasseringen er forsvarlig og til barnets beste.

- b. Det er inngått en avtale med kompetente ukrainske myndigheter. Avtalen bør inneholde opplysninger om hvor barnet skal plasseres, varigheten av plasseringen og jurisdiksjon.
- c. Vilklårene for plassering etter artikkel 33 Haagkonvensjonen 1996 er oppfylt.

Barneverntjenesten skal sørge for at barnet registreres med søknad om beskyttelse hos utlendingsmyndighetene. Dersom barnet har vanlig bosted i Norge når den ekstraordinære situasjonen opphører, skal barneverntjenesten vurdere om vilklårene for å anmode om en overføring av jurisdiksjonen til barnets tidligere bostedsstat er oppfylt.

§ 5A-1 nytt fjerde til sjette ledd skal lyde:

Ansaret etter denne bestemmelsen gjelder også barn under 15 år som har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.

Når det er nødvendig som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina, kan tilbudet etter første ledd også være opphold i et familiebasert botilbud. Det familiebaserte botilbudet skal fylle kravene til fosterhjem etter § 4-22 med forskrifter med de presiseringene som følger av tredje og fjerde punktum og sjette ledd. Når barnet har opphold i et familiebasert botilbud, har Barne-, ungdoms- og familieetaten ansvaret for omsorgen for barnet. Det familiebaserte botilbudet utøver omsorgsansvaret på vegne av Barne-, ungdoms- og familieetaten. Barne-, ungdoms- og familieetaten har videre ansvaret for kartleggingen av barnet, jf. § 5A-6.

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av det familiebaserte botilbudet, oppfølgingen av barnet og for utgifter forbundet med det familiebaserte botilbudet.

§ 5A-4 nytt tredje ledd skal lyde:

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at Barne- og familieetaten og omsorgssenteret skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, kan etaten beslutte at plikten til å fatte vedtak etter første og annet ledd ikke gjelder. Beslutningen skal begrunnes og dokumenteres, og statsforvalteren orienteres.

§ 5A-6 andre ledd andre punktum oppheves.

§ 5A-7 nytt andre ledd skal lyde:

Statsforvalterens tilsynsansvar gjelder også familiebaserte botilbud, jf. § 5A-1 femte ledd.

§ 6-9 nytt fjerde ledd skal lyde:

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at barneverntjenesten skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, kan departementet gi forskrift om unntak fra fristene i § 4-2 første ledd og første ledd i bestemmelsen her.

VII

I lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern gjøres følgende endringer:

Ny § 2-7 skal lyde:

§ 2-7 Midlertidig adgang til unntak fra frister

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, kan departementet gi forskrift om unntak fra fristene i § 2-1 første ledd og § 2-2 annet ledd.

§ 3-3 nytt tredje ledd skal lyde:

Når det er nødvendig som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina, kan barnevernstjenesten samtykke i plassering av barn i et fosterhjem eller en institusjon i Norge etter en anmodning fra ukrainske myndigheter, dersom følgende vilkår er oppfylt:

- a. Plasseringen er forsvarlig og til barnets beste
- b. Det er inngått en avtale med kompetente ukrainske myndigheter. Avtalen bør inneholde opplysninger om hvor barnet skal plasseres, varigheten av plasseringen og jurisdiksjon
- c. Vilkårene for plassering etter artikkel 33 Haagkonvensjonen 1996 er oppfylt.

Barnevernstjenesten skal sørge for at barnet registreres med søknad om beskyttelse hos utlendingsmyndighetene. Dersom barnet har vanlig bosted i Norge når den ekstraordinære situasjonen opphører, skal barnevernstjenesten vurdere om vilkårene for å anmode om en overføring av jurisdiksjonen til barnets tidligere bostedsstat er oppfylt.

§ 11-1 nytt fjerde til sjette ledd skal lyde:

Ansvar et etter denne bestemmelsen gjelder også barn under 15 år som har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.

Når det er nødvendig som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina, kan tilbudet etter første ledd også være opphold i et familiebasert botilbud. Det familiebaserte botilbudet skal fylle kravene til fosterhjem etter § 9-3 og forskrift om fosterhjem, med de presiseringer som følger av tredje og fjerde punktum og sjette ledd. Når barnet har opphold i et familiebasert botilbud, har Barne-, ungdoms- og familieetaten ansvaret for omsorgen for barnet. Det familiebaserte botilbudet utøver omsorgsansvaret på vegne av Barne-, ungdoms- og familieetaten. Barne-, ungdoms- og familieetaten har videre ansvaret for kartleggingen av barnet, jf. § 11-4.

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av det familiebaserte botilbudet, oppfølgingen av barnet og utgifter forbundet med det familiebaserte botilbudet.

§ 11-3 nytt tredje ledd skal lyde:

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at Barne-, ungdoms- og familieetaten og omsorgssenteret skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, kan etaten beslutte at plikten til å fatte vedtak om oppfølging etter første og annet ledd ikke gjelder. Beslutningen skal begrunnes og dokumenteres, og statsforvalteren orienteres.

§ 17-3 andre ledd nytt andre punktum skal lyde:

Tilsynsansvaret gjelder også familiebaserte botilbud, jf. § 11-1 femte ledd.

VIII

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 2-1 andre ledd andre punktum skal lyde:

Retten skal oppfyllest så raskt som mogleg og seinast innan *tre månader*.

§ 2-8 femte ledd nytt åttende punktum skal lyde:

Departementet kan gi mellombels forskrift om unntak frå samtykkekravet dersom det er nødvendig for at kommunen skal kunne gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod i ein situasjon der det kjem svært mange som er fordrevne frå Ukraina.

§ 3-12 femte ledd nytt åttende punktum skal lyde:

Departementet kan gi mellombels forskrift om unntak frå samtykkekravet dersom det er nødvendig for at fylkeskommunen skal kunne gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod i ein situasjon der det kjem svært mange som er fordrevne frå Ukraina.

IX

1. Loven trer i kraft straks.
2. Loven oppheves 1. juli 2023.

16. Forslag til forskriftsregulering

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

Hjemmel: Fastsatt xx.xx. 2022 av Kommunal- og distriktsdepartementet med hjemmel i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling § 20-9 sjette ledd.

§ 1 Virkeområde

Forskriften gjelder i saker etter plan- og bygningsloven § 20-9 om anmodning om unntak for oppføring av bolig, tidsbestemt bruksendring av bygning eller del av bygning og midlertidig plassering av bygninger.

§ 2 Opplysninger som skal gis ved anmodning om unntak

Ved anmodning om unntak skal tiltakshaveren:

- a. opplyse om hvem som er tiltakshaveren, og navn, telefonnummer og e-postadresse til kontaktperson
- b. opplyse om eiendom og eksisterende bebyggelse som berøres av tiltaket
- c. gi en kort beskrivelse av tiltaket og antatt varighet

- d. gi en bekreftelse på at tiltaket oppfyller kravene i plan- og bygningsloven § 20-9 og denne forskriften, kravene til brannsikkerhet, og at tiltakshaveren har nødvendige privatrettslige rettigheter for å gjennomføre tiltaket.

Ved anmodning om unntak fra private tilbydere innen barnehage eller skole eller private utbyggere av bolig, skal det legges frem bekreftelse fra relevant offentlig myndighet på at unntaket er nødvendig.

Kommunen skal legge til grunn tiltakshavers opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, og at privatrettslige forhold er ivaretatt.

§ 3 Nabovarsel

Det kreves ikke nabovarsel etter plan- og bygningsloven §§ 19-1 og 21-3 ved tidsbestemt bruksendring av bygning eller del av bygning og midlertidig plassering av bygninger som er omfattet av unntaket i plan- og bygningsloven § 20-9.

§ 4 Krav til tiltaket

Dersom kommunen vedtar unntak etter plan- og bygningsloven § 20-9, gjelder ikke plan- og bygningsloven §§ 29-1, 29-2 og 29-4 for tidsbestemt bruksendring av bygning eller del av bygning og midlertidig plassering av bygninger.

For bygninger som midlertidig skal brukes til innkvartering av asylsøkere og andre utlendinger som Utlendingsdirektoratet gir botilbud til, gjelder ikke følgende bestemmelser i forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk:

- a. kapittel 4 om dokumentasjon for forvaltning, drift og vedlikehold
- b. kapittel 5 om grad av utnytting
- c. kapittel 6 om beregnings- og måleregler
- d. §§ 8-2 til 8-5, 8-7 og 8-8
- e. §§ 9-3, 9-4 og 9-10
- f. §§ 12-2, 12-7 til 12-12, 12-15 og 12-17
- g. §§ 13-2, 13-3 og 13-5 til 13-15
- h. kapittel 14 om energi
- i. §§ 15-1 til 15-4 og 15-9 til 15-15.

Dersom en bygning har brannalarmanlegg og rømningsveier som oppfyller bestemmelsene i byggteknisk forskrift kapittel 11, kreves det ikke automatisk brannsløkkeanlegg (sprinkling). Kommunen kan stille vilkår om bruk av organisatoriske tiltak (brannvakter).

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

En eksisterende fritidsbolig som midlertidig skal brukes som bolig, skal ha stue, kjøkken, bad og toalett og soverom. Fritidsboligen må oppfylle kravene til brannsikkerhet etter byggteknisk forskrift § 11-1 og være tilknyttet et offentlig eller privat ledningsanlegg, jf. plan- og bygningsloven §§ 27-1 og 27-2.

§ 5 Ferdigstillelse av tiltak

Kravet om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest etter plan- og bygningsloven § 21-10 gjelder ikke for tidsbestemt bruksendring av bygning eller del av bygning eller midlertidig plassering av bygninger, når tiltaket omfattes av plan- og bygningsloven § 20-9.

§ 6 Tiltakshavers ansvar

Tiltakshaveren har ansvaret for at det sendes anmodning om unntak, at denne inneholder de opplysningene som kreves etter § 2 første ledd, og at tiltaket ikke er i strid med annet regelverk eller privatrettslige forhold.

Tiltakshaveren har ansvaret for at tiltak utføres og brukes i samsvar med krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, så langt plan- og bygningsloven § 20-9 eller denne forskriften ikke gjør unntak fra disse kravene. Ved forespørsel fra plan- og bygningsmyndighetene skal tiltakshaveren kunne dokumentere at kravene til brannsikkerhet etter byggt teknisk forskrift kapittel 11 er oppfylt.

Når behovet for unntak etter § 20-9 første ledd ikke lenger er til stede, skal tiltakshaveren sørge for at den midlertidige bruken straks opphører, og at midlertidige bygninger fjernes. Tidligere lovlig bruk kan gjenopptas uten søknad etter plan- og bygningsloven § 20-2.

§ 7 Ikrafttredelse og varighet

Forskriften trer i kraft straks og oppheves 1. juli 2023.

Midlertidig forskrift om endringer i forskrifter etter barnevernloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina

Hjemmel: Fastsatt xx.xx. 2022 av Barne- og familiedepartementet med hjemmel i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester §§ 2-3 fjerde ledd, 4-22 fjerde ledd og 5-8 første ledd.

I

I forskrift 11. desember 2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling skal § 8 nytt syvende ledd lyde:

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, er statsforvalteren ikke bundet av kravet om antall stedlige tilsyn med omsorgssentre etter andre ledd.

II

I forskrift 27. oktober 2003 nr. 1283 om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven, gjøres følgende endringer:

§ 4 andre ledd skal lyde:

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å ivareta ansvaret etter barnevernloven § 5A-1, kan omsorgssentre for enslige mindreårige gis slik midlertidig godkjenning for en periode på inntil tolv måneder av gangen.

Nåværende andre og tredje ledd blir tredje og nytt fjerde ledd.

III

I forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem gjøres følgende endringer:

§ 3 nytt fjerde ledd skal lyde:

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at barnet skal tilbys et fosterhjem i rett tid, kan kommunen godkjenne et fosterhjem selv om vilkåret i tredje ledd om gjennomført opplæring ikke er oppfylt. Opplæringen må være gjennomført senest innen seks måneder etter at barnet har flyttet inn.

§ 7 nytt fjerde ledd skal lyde:

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at barneverntjenesten skal kunne prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året selv om barnet har vært plassert i fosterhjem i mindre enn to år. Kommunen skal orientere statsforvalteren om vedtaket.

§ 9 nytt syvende ledd skal lyde:

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at fosterhjems kommunen skal kunne prioritere sine oppgaver etter barnevernloven på en formålstjenlig og forsvarlig måte, kan kommunen vedta at tilsynet skal reduseres til minimum to ganger i året hvis barnet

samtykker. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal samtykke før et slikt vedtak fattes. Kommunen skal orientere statsforvalteren om vedtaket.

IV

Forskriften trer i kraft straks og oppheves 1. juli 2023.

Midlertidig forskrift om endringer i forskrift til integreringsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina

Hjemmel: Fastsatt xx.xx. 2022 av Arbeids- og inkluderingsdepartementet med hjemmel i lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid § 39.

I

I forskrift 15. desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven skal § 68 nytt fjerde ledd lyde:

Dersom det ikke finnes søkere som oppfyller kravene i § 67 første ledd, kan andre tilsettes midlertidig dersom det er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tilbud om opplæring for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. For øvrig gjelder første til tredje ledd i paragrafen her.

II

Forskriften trer i kraft straks og oppheves 1. juli 2023