

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref:

Vår ref: 22/04615-2

Dato: 12.04.22

Utlendingsdirektoratets svar på høring om midlertidige endringer i lovverket - Ukraina - kollektiv beskyttelse

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høring om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina – midlertidig kollektiv beskyttelse.

Høringen omfatter midlertidige endringer i ulike sektors regelverk med sikte på å kunne håndtere ankomstsituasjonen i dag og nye behov som kan oppstå ved ekstraordinært høye ankomster fra Ukraina.

De midlertidige lovendringene skal i utgangspunktet oppheves senest 1. juli 2023.

UDI mener at det bør fremgå tydelig at de midlertidige endringene oppheves før 1. juli 2023 hvis det viser seg at de ikke er nødvendige for å håndtere situasjonen.

Hvis krigen trekker i langdrag og de midlertidige endringene skal vare lenger enn 1. juli 2023, ber vi om at endringene vurderes og sendes på høring på nytt. En utvidet varighet for de midlertidige lovendringene kan ha betydning for våre vurderinger og innspill.

UDI har innspill og kommentarer til kapitlene 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, og 13.

Til kapittel 4 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

UDI mener at kapittel 4 gir en god redegjørelse for grunnlaget og legitimiteten for ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Til punkt 4.8 Diskrimineringsvernet

Det følger av høringsnotatet at diskrimineringsgrunnlaget for de som omfattes av de foreslåtte endringene vil kunne være nasjonalitet eller oppholdsstatus.

Oppholdsstatus i andre land er ikke eksplisitt nevnt som et diskrimineringsgrunnlag i de aktuelle konvensjonene, men departementet viser til at det tidligere

er lagt til grunn at oppholdsstatus omfattes som diskriminering på bakgrunn av «annen stilling», jf. blant annet barnekonvensjonen artikkel 2, og at dette også må legges til grunn for de øvrige konvensjonene. Her er det etter UDIs vurdering relevant å vise til EMDs avgjørelser i *Bah v. U.K. (2011)* og *Hode og Abdi v. U.K. (2012)*, begge avgjørelsers premiss 46, hvor det fremgår at EMD har godtatt at oppholdsstatus er omfattet av diskrimineringsgrunnlaget «*other status*» i EMK artikkel 14.

UDI er enig i departementets vurdering om at hensynet til effektivitet i saksbehandlingen, avlastning av mottaksapparatet og behovet for rask bosetting og integrering, sammenholdt med usikkerheten i hvor lenge situasjonen i Ukraina vil vare, vil være legitime formål for å begrunne forskjeller.

Til kapittel 6 Utlendingsloven

Det er ikke foreslått midlertidige endringer i utlendingsloven (utl.) eller utlendingsforskriften (utf.). UDI mener at presiseringene som gjøres i kapittel 6 er viktige og klargjørende. Vi har likevel enkelte kommentarer knyttet til innholdet.

UDI antar at de fleste som har flyktet fra Ukraina vil være i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. utl. § 34 og utf. § 7-5a. Disse vil få en oppholdstillatelse på grunnlag av en gruppevurdering, i første omgang for ett år med mulighet for forlengelse/fornyelse i inntil tre år. Tillatelsen er midlertidig og vil de tre første årene ikke danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Til punkt 6.2 Gjeldende rett

Som departementet skriver i punkt 4.3 står midlertidig kollektiv beskyttelse basert på en gruppevurdering, jf. utl. § 34, i et visst spenningsforhold til retten til å få behandlet en søknad om beskyttelse på individuelt grunnlag, jf. utl. § 28.

Departementet har i punkt 6.2 klargjort at søkeren ikke kan velge hvilket spor søknaden skal behandles i (s. 26), og at det er utlendingsmyndighetene som vurderer om søknaden om beskyttelse skal vurderes etter utl. § 28 (individuelt) eller etter § 34 (gruppevurdering) (s.27).

For personer som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse, vil hovedsporet være utl. § 34. Så sant de omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. utl. § 34, vil UDI ikke foreta noen individuell vurdering etter utl. § 28.

Personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse kan når som helst be om å få sin sak individuelt behandlet etter utl. § 28, men slike saker kan stilles i bero i inntil tre år fra vedkommende først fikk en tillatelse, jf. utl. § 34 tredje ledd. I Ot.prp.nr. 38 (1995-1996) fremgår det at selv om en sak kan stilles i bero, kan det være andre hensyn som tilsier at den likevel behandles individuelt etter utl. § 28. I dagens situasjon kan dette f.eks gjelde tredjelandborger som får kollektiv beskyttelse som familiemedlem, men som kan oppfylle vilkårene for flyktningsstatus vurdert opp mot opprinnelig hjemland, jf. utl. § 28. Den enkelte må i så fall påberope seg særlige grunner for individuell behandling. Hvis UDI likevel beslutter at søknad etter utl. § 28 skal stilles i bero, kan vedtaket påklages etter de

almennelige reglene for klage. Vi antar at det ikke vil bli mange slike saker,⁽¹⁾ men det er likevel viktig for spørsmålet om hvorvidt ordinær asylprosedyre er tilgjengelig for personer som omfattes av kollektiv beskyttelse.

Personer som *ikke* omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse, vil få sin søknad om beskyttelse individuelt vurdert etter utl. § 28. De trenger ikke fremsette en egen søknad for dette, all den tid de har søkt beskyttelse etter utlendingsloven kapittel 4 som omfatter både utl. §§ 28 og 34.

Dersom søkeren ikke omfattes av kollektiv beskyttelse, vil UDI fatte et avslagsvedtak etter utl. § 34 som kan påklages. Samtidig vil UDI opprette en ny sak etter utl. § 28. Departementets kommentar i punkt 6.3.4 siste avsnitt (s.32) blir derfor noe misvisende: «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 utl. § 28.»

Om registreringsrutiner

I høringsnotatet fremgår det at det er politiet som registrerer søknaden, og som etter en vurdering av de registrerte opplysningene beslutter om søknaden skal vurderes etter den kollektive ordningen i § 34, eller individuelt etter § 28 (s.26).

Vi presiserer at dette dreier seg om registreringsrutiner, og ikke beslutning om kollektiv eller individuell vurdering. Politiet beslutter hvorvidt saken skal registreres inn i «§ 34-sporet» eller «§ 28-sporet». Det kan, som departementet også nevner på side 28, vise seg at utlendingen likevel ikke er omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse selv om politiet har registrert saken i det sporet, og at de derfor vil bli behandlet individuelt etter utl. § 28.

For de som blir registrert inn i § 34-sporet og som får kollektiv beskyttelse, vil det ikke registreres en sak etter utl. § 28 med mindre utlendingen ber om det. UDIs vurdering er at når personene søker beskyttelse etter kapittel 4, ligger det implisitt en berostilt søknad etter utl. § 28 i ordningen.

Når den tid kommer at personer som har flyktet fra Ukraina uttrykkelig må tilkjennegi om de ønsker individuell vurdering, jf. utl. § 34 tredje ledd, vil informasjon måtte rettes til alle som har vært omfattet av kollektiv beskyttelse. Dette vil være aktuelt hvis Kongen i statsråd beslutter at ordningen med kollektiv beskyttelse skal bortfalle, eller hvis beskyttelsesbehovet fortsatt er til stede etter tre år og det åpnes for ny tillatelse etter en gruppevurdering som danner grunnlag for permanent opphold.

Om tidspunkt for berostillelse

På side 27 skriver departementet at det er «naturlig at berostillelsen skjer fra det tidspunktet det besluttes at den skal vurderes etter § 34» og «en søknad etter § 28

¹ Pr 10.april 2022 var kun 131 ikke-ukrainere registrert inn under ordningen for midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. § 34. De fordeler seg på en rekke nasjonaliteter, herunder 18 russere, 10 afghanere og sju syrere.

kan stilles i bero i inntil tre år fra det tidspunkt utlendingen fikk tillatelse etter § 34». Dette kan skape uklarhet i om det er politiets registreringsdato eller UDIs vedtakstidspunkt som er dato for berostillelse. UDI bemerker at slik ordningen og prosessen er innrettet, vil en søknad etter utl. § 28 bli berostilt når UDI fatter vedtak om kollektiv beskyttelse. Dette er også i tråd med departementets klargjøring på s. 28: «En utlending som vurderes etter § 34, anses som asylsøker etter utlendingsloven fra vedkommende registrerer sin søknad om beskyttelse hos politiet, og frem til utlendingsmyndighetene har fattet vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse».

Forholdet til andre bestemmelser, presiseringer

Her presiserer departementet at bestemmelsene som kun viser til søkere/søknader om utl. § 28 i utgangspunktet ikke skal gis anvendelse for søkere/søknader som vurderes etter utl. § 34.

Departementet eksemplifiserer dette blant annet med utl. §§ 32 og 92, men viser også til utl. § 108 fjerde ledd bokstav b. Denne hjemmelen viser kun til *utlending som omfattes av lovens § 28*, men skal forstås som *personer som søker beskyttelse* (altså kapittel 4 som omfatter både § 28 og § 34).

Under departementets vurderinger i 6.3.1 fremgår det at departementet mener at det i utgangspunktet ikke er behov for å presisere begrepsavklaringene i loven.

For å unngå uklarheter og unødvendige lovtolkningsspørsmål fremover, mener UDI at ordlyden i utl. § 108 fjerde ledd bokstav b, og eventuelle andre liknende tilfeller, bør endres til *personer som søker beskyttelse*. En slik tydeliggjøring bør i så fall være permanent, og ikke midlertidig.

Til punkt 6.3.3 Utlendingsloven § 32

I dette punktet framgår det at utl. § 32 ikke kommer til anvendelse for personer som omfattes av utl. § 34 da utl. § 32 kun viser til utl. § 28. Dette innebærer at det heller ikke skal foretas en vurdering om personen har fått midlertidig beskyttelse i et annet Dublin-land, noe som er i tråd med praksis i EU-landene, jf. EUs rådsbeslutning 2022/0069 av 4. mars 2022.

Departementet påpeker i den forbindelse at det fortsatt vil opptas og lagres biometrisk personinformasjon på vanlig måte i henhold til utl. § 100, jf. utf. §§ 18-1 og 18-2.

UDI legger etter dette til grunn at det ikke skal opptas og lagres informasjon i Eurodac, jf. utl. § 101. På grunn av prosessen med rekvirering av D-nummer må politiet likevel gjennomføre søk i Eurodac inntil UDI får gjort nødvendige systemendringer.

Til kapittel 8 Endringer i integreringsloven mv.

I kapittel 8 foreslår departementet tilpasninger i bestemmelsene i integreringsloven 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.

Til punkt 8.2.1 Opplæring i mottak og kompetansekartlegging før bosetting

Opplæring

Når en person får innvilget oppholdstillatelse i Norge, er vedkommende ikke lenger asylsøker og inngår ikke i målgruppen for opplæringen i mottak. Til vanlig er det mange som starter den ordinære opplæringen i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven kapittel 6 mens de bor i mottak. Dette gjelder imidlertid ikke for personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, ettersom rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap først inntreer ved bosetting for denne gruppen, jf. integreringsloven § 26 andre ledd tredje punktum. Personer som omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse vil få vedtak meget raskt etter registrering, og dermed lite norskopplæring på mottaket.

Det følger av UDIs rapport (datert 5. april) om [«Scenarioer om antall flyktninger fra Ukraina»](#) at punktanslag for planleggingsformål er 60 000 personer. Kommunene er bedt om å bosette 35 000 i 2022.(2) Per 11. april har kommunene fortsatt ikke stilt så mange plasser til rådighet som de er forespurt om. Hvis et scenario på 60 000 personer skulle bli realitet, vil det innebære at det for svært mange vil ta tid før bosetting skjer. Konsekvensen vil være at svært mange personer med kollektiv beskyttelse vil oppholde seg i mottak over lang tid uten rettigheter til norskopplæring.

UDI ber departementet vurdere å utvide målgruppen for opplæring i mottak også å gjelde personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter utl. § 34.

Manglende norskkunnskaper er en av de største hindringene for den enkelte til å ta arbeid. Et begrenset opplæringstilbud vil videre begrense muligheter til å følge opp barn i skole og orientere seg i samfunnet ellers. Muligheten til å lære norsk, komme i gang med arbeid og en normalisert hverdag vil også være forebyggende mht. psykisk helse.

Alternativ mottaksplass

Personer som får alternativ mottaksplass etter avtale med kommuner (AMOT) omtales ikke spesifikt i høringsnotatet. Denne gruppen vil ikke være tilknyttet mottak.

UDI viser til ordningen om midlertidig alternativ mottaksplass for personer som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse (MAMOT). UDI uttrykker bekymring for at denne gruppen i særlig grad vil påvirkes av manglende offentlig tilbud om norskopplæring. Per 11. april utgjør gruppen som bor privat godt over halvparten av de ukrainerne som har ankommet Norge.

UDI ber departementet vurdere å utvide målgruppen for opplæring til også å gjelde personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse og som har alternativ mottaksplass.

Til punkt 8.3.3. Kompetansekartlegging og karriereveiledning

Vi viser til at det i punkt 8.3.3 står at «Øvrig bosettingsrelevant informasjon utover kompetanse innhentes normalt av ordinære mottak». UDI presiserer at for å sikre rask bosetting for personer med kollektiv beskyttelse vil asylmottak og akuttinnkvarteringer kun gjennomføre en forenklet bosettingssamtale og registrere relevante opplysninger i IMDinett Mottak, jf brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 4. april 2022.

UDI støtter departementets forslag om at kompetansekartlegging foretas i bosettingskommunen slik at gjennomstrømming i mottak sikres og at personer med kollektiv beskyttelse får en bopel av mer fast karakter enn et mottakstilbud som er ment å være midlertidig.

Vi bemerker for øvrig at akuttinnkvarteringer ikke har noe kontraktfestet krav til å legge til rette for kompetansekartlegging i kommune.

Til punkt 8.3.5 Språktilbud og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

I høringsnotatet nevnes andre ordninger for norskopplæring gjennom norskinnsatsen. Det nevnes også at det i Prop. 78 S (2021–2022) er foreslått å bevilge 50 millioner kroner til tidlig norskopplæring gjennom den eksisterende norskopplæringsordningen. Videre nevnes det at det er 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*». UDI mener at bevilgninger bør dimensjoneres i takt med antall personer som får midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge. I Prop. 78 S (2021-2022) er det lagt til grunn et planleggingsscenario på 35 000 asylsøkere til Norge, hvorav 30 000 er personer som har flyktet fra Ukraina. Dersom UDIs scenario på 60 000 personer inntreffer, vil det være behov for mer midler til å tilby norskopplæring til beboere i mottak.

Av departementets to alternativer til språktilbud mener UDI at alternativ 2 fremstår som det beste alternativet, hovedsakelig pga. rask oppstart. Fordrevne fra Ukraina har generelt høyere utdanning sammenliknet med asylsøkere fra andre land. Når mange har bestått videregående opplæring i hjemlandet har de et bedre utgangspunkt for å lære norsk til tross for at kvaliteten på norskopplæringen vil være lavere.

Vi gjør oppmerksom på at forslagene til midlertidige endringer i integreringsloven kan få konsekvenser for personer med kollektiv beskyttelse på lengre sikt, ved en eventuell søknad om permanent oppholdstillatelse.

Bestemmelsene i utlendingsloven er foreslått endret for å tilpasse bestemmelsene til den nye integreringsloven og -forskriften, jf. [høringsnotat](#) av 26. oktober 2021. Der har departementet foreslått å oppheve kravet om at utlendingen må dokumentere å ha gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap ihht. integreringsloven for å kunne få permanent oppholdstillatelse (utl. § 62 første ledd

bokstav d og e, jf. utl. §§ 11-9 og 11-10). Dette innebærer at det kun vil gjelde krav om at utlendingen ved avsluttende prøve i norsk behersker et minimum av norsk muntlig og består den avsluttende prøven i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår (utl. § 62 første ledd bokstav d og e). Kravene gjelder bare dersom utlendingen har plikt til å avlegge prøvene etter integreringsloven § 37.

I notatet om midlertidige endringer som er på høring nå foreslår departementet i punkt 8.3.5 alternativ 2 at det gjøres unntak fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 37.

UDI har ikke innvendinger mot forslaget, men ønsker å gjøre oppmerksom på at de midlertidige endringene i lovverket vil få virkninger for gruppen også etter at de er opphevet. Vi viser til at kravene om å beherske et minimum av norsk muntlig og bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap etter utl. § 62 første ledd bokstav d) og e) ikke vil gjelde borgere av Ukraina som har fått kollektiv beskyttelse etter § 34.

Det er enkelte andre grupper med oppholdstillatelse i Norge som ikke har plikt til å avlegge prøver etter integreringsloven § 37, så som personer som har en tillatelse på grunnlag av arbeid (jf. utl § 23) og selvstendig næringsdrivende (jf. utl § 25) og deres familiemedlemmer.

På side 49 skriver departementet: «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.»

Hvis de foreslåtte endringene i kravene for permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 62, blir slik som foreslått, vil forslagene til midlertidige endringer i integreringsloven ikke påvirke muligheten til å få permanent oppholdstillatelse når den tid kommer. Det vil imidlertid kunne påvirke mulighetene til å få norsk statsborgerskap, siden det der vil være krav om bestått statsborgerprøve og prøve i norsk muntlig på minimum nivå B1. Kravet gjelder uavhengig av om man har rettigheter eller plikter etter integreringsloven.

Uavhengig av hvilket alternativ som velges ønsker UDI å løfte problemstillingen om at de foreslåtte tiltakene samlet sett (som nedjustering av tilbud i norskopplæring etter bosetting, et redusert introduksjonsprogram, og at utlendinger med kollektiv beskyttelse ikke har rett på norskopplæring i mottak) kan få utilsiktede konsekvenser. Dette kan gjøre gruppen mer utsatte/sårbar for å ta uregulert arbeid.

Til kapittel 9 Endringer i barnevernloven

Til punkt 9.2. Endringer i omsorgssentertilbudet

Til departementets vurderinger og forslag

UDI støtter forslaget om at barn med flyktningstatus eller midlertidig kollektiv beskyttelse også kan få tilbud om opphold i et familiebasert botilbud, jf. forslag til barnevernloven (bvl.) § 5A-1 nytt femte ledd. Det kan være til barns beste å bo i en familie istedenfor på et omsorgssenter.

Departementet foreslår imidlertid at bvl. § 5A-1 nytt femte ledd skal begrenses til barn under 15 år. UDIs erfaring er at det også for enkelte enslige mindreårige mellom 15 og 18 år vil være til det beste å kunne få et familiebasert botilbud. I tillegg til at mottakssystemet er under sterkt press og kan ha et begrenset tilbud, så bor mange enslige mindreårige over 15 år allerede privat. Utover den ordinære ordningen for alternativ mottaksplassering (AMOT) og rutinemessig bekymringsmelding til lokal barneverntjeneste er det ingen systematikk i at hjemmene vurderes som egnede for enslige mindreårige.(3) Disse ungdommene er sårbare og spesielt utsatt for ulike former for utnyttelse. Vi anbefaler derfor at et familiebasert botilbud i regi av Bufetat i fasen før bosetting bør gjelde alle enslige mindreårige med flyktningsstatus eller midlertidig kollektiv beskyttelse ut fra en konkret vurdering av situasjon og behov, uavhengig av alder.(4)

UDI bemerker at enslige mindreårige fra Ukraina kan skille seg fra andre grupper enslige mindreårige ved at de som regel er ufrivillig separert fra sine foreldre som følge av krigen i hjemlandet. For barn som er separert fra foreldre mener vi det er særskilt viktig at det familiebaserte botilbudet, på lik linje med omsorgssentrene, legger til rette for kontakt med familie og foreldre, at de ivaretar et positivt hjemlandsfokus og har kunnskap om oppsporing, returforberedende arbeid og gjenforeningsperspektiv i tråd med FNs Barnekonvensjon artikkel 22.

Til punkt 9.5. Unntak fra enkelte krav ved barnevernstiltak over landegrensene

Til departementets vurderinger og forslag

UDI er i utgangspunktet positiv til forslaget om at barneverntjenesten i den ekstraordinære situasjonen som følge av krigen i Ukraina, kan samtykke til plassering av barn i fosterhjem eller institusjon i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33, dersom visse kumulative vilkår er oppfylt, jf. forslaget til bvl. § 4-4 a nytt tredje ledd. UDI har imidlertid innspill til samvirke mellom barnevernloven og utlendingsloven.

I høringsnotatet foreslår departementet å fravike kravene om at barneverntjenesten skal søke om oppholdstillatelse for barnet når dette er nødvendig og at barneverntjenesten ikke kan samtykke i plasseringen før barnet har fått oppholdstillatelse.

Det fremgår ikke av forslaget om det bør være en vurdering av om barnet omfattes av ordningen for midlertidig kollektiv beskyttelse i forkant av ankomst, og eventuelt hvilke konsekvenser det kan få om utlendingsmyndighetene kommer til at barnet ikke omfattes av utl. § 34, jf. utf. § 7-5a.

3 Vi viser til punkt 3.9.2 i [Ot.prp.nr. 28 \(2007-2008\) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. \(Omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur\)](#), der det diskuteres om private hjem hvor det flytter enslige mindreårige bør vurderes å godkjennes som fosterhjem.

4 Vi viser til temarapport fra NIM [Temarapport-2016-Omsorg-for-enslige-mindreårige-asylsøkere.pdf \(nhri.no\)](#) hvor det fremheves at forskjeller i omsorgstilbudet til enslige mindreårige kan ikke være basert på alder alene, da dette vil være å anse som usaklig forskjellsbehandling og i strid med barnekonvensjonens artikkel 2.

For å omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse må barna enten være

- a) ukrainske statsborgere bosatt i Ukraina før 24. februar 2022,
- b) tredjelandsborgere og statsløse som har fått internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar 2022 eller
- c) tredjelandsborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer av personer som nevnt i bokstav a og b.

Videre er det et krav for å bli omfattet av ordningen at søkeren kan dokumentere eller sannsynliggjøre identiteten sin, fortrinnsvis med pass, nasjonalt ID-kort eller andre dokumenter som for eksempel fødselsattest. Disse kravene gjelder også for barn. Søkere som ikke omfattes av personkretsen i utf. § 7-5a, og/eller kravene til dokumentasjon, vil få sin søknad om beskyttelse individuelt vurdert etter utl. § 28.

UDI anbefaler at det tas stilling til om det i forkant av en evakuering, for plassering etter bvl. § 4-4 a, skal klarlegges av UDI hvorvidt barna omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse. Videre, dersom dette ikke klarlegges, bør det vurderes hvilke konsekvenser det får for barna dersom de ikke omfattes og vil få sin søknad om beskyttelse behandlet etter utl. § 28, sett hen til formuleringen i høringsnotatet på side 80:

«Dette vil ikke være barn som har flyktet til Norge, tvært 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.»

Vi bemerker at ukrainere som skal oppholde seg i Norge må ha oppholdstillatelse.⁽⁵⁾ I denne sammenheng dreier det seg om søknad om beskyttelse etter utlendingsloven kapittel 4.

Hvis det blir aktuelt å behandle barnas søknader etter utl. § 28, som kan gi annerkjennelse som flyktning, må det vurderes om plasseringen av barna fortsatt omfattes av Haagkonvensjonen av 1996, sett hen til tidligere avgrensning fra den norske sentralmyndigheten underlagt Bufdir og BFD om at Haagkonvensjonen blant annet ikke kan anvendes i tilfeller der barn er flyktninger (6), jf. Haagkonvensjonens artikkel 4 bokstav j.

Midlertidig kollektiv beskyttelse gis for ett år av gangen og kan fornyes/forlenges inntil tre år, jf. utl. § 34 annet ledd. Tillatelsen de tre første årene danner ikke grunnlag for permanent opphold. Hvis beskyttelsesbehovet fortsatt er til stede etter tre år, kan det etter en gruppevurdering gis en ny oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. Alternativt kan de be om å få søknad om beskyttelse behandlet individuelt på ordinært vis etter utl. § 28.

Dersom plasseringer av barn blir langvarig, utover tre år, kan det derfor bli aktuelt å vurdere behov for beskyttelse etter utl. § 28 eller sekundært opphold etter sterke

5 Ukrainere med biometrisk pass kan oppholde seg i Norge inntil 90 dager (visumfri). Opphold av lengre varighet krever oppholdstillatelse.

6 Vi viser blant annet til Barne- og familiedepartementets brev til The Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law, Norway's Comments regarding preliminary document No 7 – 2017 Special Commission, deres referanse 17/3155.

menneskelige hensyn eller dersom barnet har særlig tilknytning til riket etter utl. § 38. Det gjøres da individuelle vurderinger. I saker som berører barn gjør UDI oppmerksom på at det vil legges vekt på om søkeren er enslige mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur, jf. utl. § 38 annet ledd bokstav a, og hensynet til barnets beste vil være et grunnleggende hensyn, jf. utl. § 38 tredje ledd. Spørsmålet om Haagkonvensjonen skal anvendes overfor barn som har flyktningstatus, vil da igjen kunne gjøre seg gjeldende.

UDI bemerker at det i høringsnotatet ikke er kommentert om det vil være aktuelt å la voksne trygghetspersoner følge med barna ved plasseringer etter bvl. § 4-4a, herunder ansatte ved institusjoner hvor barna bor i Ukraina. I tilfeller der evakuering av barn og ansatte fra institusjoner i Ukraina skjer etter privat initiativ og spontant søker beskyttelse i Norge, har Bufetat og UDI kommet til at vi bør tilstrebe å holde barn og ansatte samlet, så lenge dette er til barnets beste. Dette for å legge til rette og bidra til størst mulig grad av stabilitet og kontinuitet for barna.

Til kapittel 10 Endringer i opplæringsloven og barnehageloven

Til punkt 10.3.2

Midlertidige tilpasninger i reglene etter opplæringsloven og behov for tilpasninger i retten til grunnskoleopplæring

Per 7. april 2022 er det registrert ankommet 10 098 asylsøkere fra Ukraina, hvorav 3 851 er barn. Alle søkerne tilbys innkvartering av UDI på ordinært mottak eller i akuttinnkvartering, og søkerne kan også velge å bo privat. Akuttinnkvarteringer er et midlertidig botilbud til asylsøkere i perioder med store eller raske ankomster, og der det ikke er mulig å få på plass ordinær mottakskapasitet raskt nok eller i tilstrekkelig volum. Tilbudet er nøkternt og skal sikre beboernes grunnleggende behov og deres behov for trygghet og sikkerhet.

I både ordinære mottak og akuttmottak skal det være ansatt en barnefaglig ansvarlig, som fungerer som en kontaktperson mellom beboere og skole eller barnehage og som veileder foreldre om kommunale tjenester for barn.

Ordinære mottak skal tilby barnebase i minimum tre timer daglig for barn opp til seks år som ikke har barnehageplass. Kravet om barnebase gjelder ikke for akuttinnkvartering. For barn i grunnskole- eller ungdomsskolealder er det ingen krav om at ordinære mottak eller akuttinnkvarteringer gir et skole- eller aktivitetstilbud.

Midlertidig alternativ mottaksplass (MAMOT) er en ordning for personer fordrevet fra Ukraina, og som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. utl. § 34 og utf. § 7-5a. Ordningen innebærer at en kommune påtar seg ansvaret for å gi nødvendig økonomisk støtte, og å ivareta og følge opp personer som får innvilget midlertidig alternativ mottaksplass inntil de blir bosatt. UDI utbetaler et tilskuddsbeløp per person til kommunen. Ordningen inkluderer ikke enslige mindreårige, men de kan søke etter den ordinære ordningen for alternativ mottaksplass (AMOT). Også i den ordinære ordningen er det kommunen som har ansvar for oppfølgingen. Det er på per 7. april over 2 000 ukrainske barn som har søknad til behandling hos UDI og som bor privat. En stor andel av disse bor privat

uten at det er søkt om alternativ mottaksplass, med andre ord uten at det er foretatt en vurdering av hjemmet og en kommune har samtykket i oppfølging.

Departementet foreslår i høringen å utvide fristen for kommunene til å oppfylle retten til grunnskoleopplæring fra en til tre måneder, og å gjøre en midlertidig endring i opplæringslovens § 2-1 annet ledd i tråd med dette forslaget. Forslaget, sett sammen med det reduserte tilbudet UDI har i mottak, at mange bor privat og at møtepunkter med offentlige myndigheter generelt reduseres, vekker bekymring for at fristen er for lang og ikke kan anses som forsvarlig. Det fremgår av høringsnotatet at fristen på en måned ikke er tilpasset økte ankomster av asylsøkere. Vi bemerker at i etterkant av den økte flyktningstrømmen i 2015-2016 ble opplæringslovens § 2-1 endret og det ble tatt en vurdering av hva som kunne anses som en rimelig frist for kommunene. I Prop. 79 L (2016–2017) punkt 3.5.3 vurderte departementet det slik:

«Departementet vurderer det slik at fristen bør være slik at kommunen kan halde han også i periodar der det kjem fleire asylsøkjarar. Samtidig er det viktig at fristen ikkje er lengre enn det som er ei forsvarleg utsetjing av opplæringa for barna. Departementet meiner at ein frist på éin måned vil gi kommunane nok tid til å oppfylle retten til eit fullverdig opplæringstilbod sjølv om tilstrøyminga av asylsøkjarar skulle auke.»

I høringsnotatet fremheves det at jo lengre tid som går så bør større deler av opplæringen være på plass, og at opplæringen fortsatt skal starte så raskt som mulig. UDI mener at dette er en viktig presisering. Det er i de tilfellene at barn blir gående lenge uten et tilbud som vekker bekymring. Noen av konsekvensene UDI er bekymret for ved å utvide fristen i opplæringslovens § 2-1 fra en til tre måneder er at det høye antallet barn som kommer fra Ukraina nå vil få et svært mangelfullt tilbud. Til tross for at mange barn fortsatt mottar digital opplæring fra hjemlandet, så vil barna likevel ha behov for en strukturert hverdag, samspill med andre barn, å bli sett og få et fysisk opplæringstilbud.

På samme måte som at det ble ropt varsko om barn og unges situasjon ved lite fysisk skoletilbud under pandemien, fra både Barneombudet og barnevern- og helsemyndigheter, er det grunn til å fremheve risikoen ved at nyankomne barn, som oppholder seg i private hjem eller i nøkterne akuttinnkvarteringer, blir overlatt til seg selv og sine omgivelser uten et tilbud om grunnskoletilbud i inntil tre måneder. Det er her snakk om mange barn som har vært gjennom potensielt store traumer og som har behov for stabilitet og normalitet. I tillegg til at det stopper den viktige prosessen med tidlig integrering for barn som med stor sannsynlighet innvilges midlertidig kollektiv beskyttelse, vil det være en risiko for at særlig sårbare barn ikke blir fanget opp raskt. Det kan også øke risikoen for at vold i nære relasjoner og ulike former for utnyttelse, herunder menneskehandel, ikke avdekkes da det er få strukturerer og møtepunkter hvor det er anledning for profesjonelle voksne til å se barna.

Dersom fristen utvides med inntil tre måneder, mener vi at det i forarbeidene bør fremgå hvilke avbøtende tiltak kommuner kan iverksette for å imøtekomme risikoene skissert ovenfor. Etter UDIs vurdering bør det også fremgå tydelig at den midlertidige lovendringen opphører når den ikke lenger er nødvendig for å håndtere situasjonen, og at den derfor kan opphøre før 1. juli 2023.

Til kapittel 11 Endringer i helselovgivningen

Til punkt 11.2.1

Forslag til frikortordning for beboere i asylmottak, jf. folketrygdloven § 5-3 tredje ledd

Det vises i høringsnotatet pkt. 11.2.1 til at asylsøkere som alle andre selv skal betale egenandeler for helsehjelp etter folketrygdloven kap. 5.

Beboere i asylmottak får dekket hele eller deler av denne egenandelen gjennom stønadsordningen beskrevet i UDI 2008-035 *Retningslinjer om ytelser til beboere i asylmottak (pengereglementet)*. For beboere i akuttinnkvartering og andre med tilsvarende lav sats på basisstønad dekkes utgifter til godkjente egenandeler for helsetjenester fullt ut, mens for beboere i ordinære mottak dekkes den delen av egenandelen som overstiger en fastsatt beløpsgrense. Alle søknader om tilleggssønad for å dekke egenandeler må saksbehandles i UDI.

UDI forventer en større andel beboere i mottak som har behov for oppfølging i helsevesenet og som vil måtte betale egenandeler. I tillegg til de som har flyktet fra krigen i Ukraina og som har reist til Norge på egen hånd, skal Norge ta imot 550 medisinsk evakuerte i tråd med GI-06/2022 «*Medisinsk evakuering av ukrainske borgere mv. fra naboland innen rammen av EUs ordning for sivil beredskap*» (UCPM). Personer som evakueres blir i første omgang lagt inn på sykehus, men en del blir etter hvert skrevet ut og vil bo i mottak mens de går til poliklinisk behandling. Målgruppen for personer som evakueres fra Moldova i tråd med GI-05/2022 *Overføring fra Moldova til Norge av personer fordrevet fra Ukraina* er bl.a. personer med funksjonsnedsettelse og personer med alvorlig (severe) helsetilstand. Denne gruppen vil også med stor sannsynlighet ha behov for tett oppfølging i helsevesenet og måtte betale egenandeler.

Det er helsesektoren selv som må avgjøre om asylsøkeren har krav på behandlingen, og UDI kan kun kontrollere at utgiften er reell. Saksbehandlingsprosessen er arbeidskrevende både for UDI og for mottakene, og den er ikke mulig å automatisere fullt ut pga. krav til bilagskontroll i Reglement for økonomistyring i staten, punkt. 2.5.2.2. Alle utbetalinger må i tillegg godkjennes av leder med budsjettmyndighet.

Et enklere system for å få dekket sine helseutgifter vil lette arbeidsbyrden i UDI og for mottakene som bistår beboerne med søknader, og gi en bedre brukerreise for beboere som har behov for helsehjelp. Vi foreslår på bakgrunn av dette et frikortsystem, primært for beboere i asylmottak, som kan forskriftsfestes med hjemmel i folketrygdloven § 5-3 tredje ledd. Frikortet må i så fall omfatte de trygdeytelsene asylsøkere har krav på etter folketrygdloven og kan utstedes når asylsøkerne som bor i asylmottak blir registrert med D-nummer og vare så lenge de bor i et asylmottak eller frem til de blir registrert bosatt i en kommune. Alternativt kan ordningen begrenses til beboere i ankomstsenter, transittmottak eller akuttmottak.

UDI kan ha ansvar for å registrere beboere inn og ut av ordningen ved flytting.

Planleggingstallet for nye ankomster tilsier at antall beboere i asylmottak kan øke betraktelig. Ved eksempelvis et belegg på 15 000 beboere i asylmottak vil det ut

fra våre beregninger være en besparelse på 10-15 årsverk tilknyttet søknadsbehandling og attestasjon for refusjon av betalt egenandel. I tillegg kommer mottaksansattes tidsbruk på veiledning i forbindelse med innsending av søknader og tiden ledere med budsjett disponeringsmyndighet bruker på å godkjenne utbetalinger.

En ordning med frikort for asylsøkere som bor i asylmottak vil frigjøre disse ressursene til andre oppgaver i UDI og på mottakene.

Til kapittel 12 Deltakelse i arbeidslivet og økonomiske ytelser

Til punkt 12.3.1

I høringsnotatet fremgår følgende om arbeidsmarkedstiltak: «Nav skal gi arbeidsrettet bistand til alle med lovlig opphold i Norge. Arbeidsmarkedstiltak er ingen rettighet og tildeles etter behov». Nav har tidligere hatt arbeidsmarkedstiltak innen integreringsmottaksordningen.

Vi har kun to integreringsmottak i Norge. I en situasjon med svært høye ankomster vil det være svært mange med oppholds- og arbeidstillatelse i mottak som kommer til å vente lenge på bosetting. UDI etterlyser mer fokus på arbeidsmarkedstiltak som retter seg mot beboere i mottak og MAMOT, og kan ikke se at dette er omtalt her. Det er mye kvalifisert arbeidskraft blant de fordrevne fra Ukraina, og svært viktig at de kommer i arbeid også mens de bor i mottak eller har MAMOT.

Til kapittel 13 Midlertidige endringer i plan- og bygningsloven

Det er viktig for UDI å kunne etablere innkvartering raskt slik at vi kan gi et tilbud om innkvartering til alle asylsøkerne som kommer. Det er derfor behov for en smidig prosess for ordningen om anmodning av unntak fra søknadsplikten og kommunens behandling av slike anmodninger. Det vil være avgjørende for UDI og driftsoperatørene at kommunene behandler sakene så raskt som mulig og at unntaket gis så lang varighet som mulig.

Når det gjelder forslaget til plan- og bygningsloven § 20-9 første ledd første punktum, mener vi at bestemmelsen er uklar mht. om private tilbydere også omfatter driftsoperatører, slik at disse kan anmode om fritak fra søknadsplikten. Bestemmelsen kan leses som at det kun er private tilbydere av barnehage, skole og bolig som kan anmode. Da blir spørsmålet om «bolig» også omfatter innkvartering av asylsøkere. Det er imidlertid ønskelig for UDI at driftsoperatørene også kan sende anmodning.

Forslaget til bestemmelsens andre ledd nevner i hvilke tilfeller det ikke kan gjøres unntak etter første ledd. De første tilfellene som nevnes er konkrete. Når det gjelder tilfellet med at gjennomføring av arealplan vanskeliggjøres, er det noe mindre konkret. Vi foreslår at det i forarbeidene blir tatt inn noen konkrete eksempler som sier noe om terskelen for når noe «vanskeliggjøres».

Det fremgår av forslaget til bestemmelsens tredje ledd at tiltaket kan igangsettes dersom kommunen ikke fatter vedtak innen fristen på fem dager. Det fremgår videre at kommunen kan fatte vedtak senere hvor unntak ikke innvilges og at all risiko overføres til tiltakshaver. Det er store kostnader forbundet med å etablere

innkvarteringer for asylsøkere. Å starte etablering av innkvartering uten vedtak fra kommunen vil da kunne innebære en høy risiko for UDI og driftsoperatørene. Det vil i så fall mest sannsynlig ikke bli etablert mottak før kommunens vedtak foreligger, noe som medfører at vi ikke får satt i gang etableringer raskt dersom kommunene bruker lengre tid på å treffe vedtak. For UDI vil den beste løsningen være at dersom kommunen ikke treffer vedtak innen fristen, kan det anses som en stilltiende aksept fra kommunens side, eller subsidiært at når fristen er oversittet skal det regnes som et avslag som kan påklages.

UDI har videre behov for at innkvarteringer som er etablert kan eksistere så lenge det er behov for disse, da det er lite hensiktsmessig å etablere innkvarteringer som kun kan ha kort varighet. Vi opplever det som uklart om det er opp til kommunen å bestemme hvor lenge unntaket kan være, herunder om kommunen kan velge å gi unntak i fem måneder selv om UDI/driftsoperatør søker om unntak i ett år. Vi foreslår at det presiseres i forarbeidene at kommunene som hovedregel bør innvilge tillatelse i tråd med anmodningens opplysninger om varighet. Vi mener videre at det kan være hensiktsmessig at kommunen kan forlenge varigheten mer enn én gang, så lenge det er innenfor to år.

UDI kan ha behov for å kunne opprettholde de midlertidige plassene utover to år. En ordinær søknadsprosess kan medføre store kostnader, herunder pålegg fra kommunen å utbedre bygningsmassen for å få brukstillatelse, slik at det ikke er aktuelt å beholde innkvarteringen etter to år selv om det er et behov. En annen løsning kan være at det åpner for at tiltaket kan vare utover to år, men at det straks skal opphøre når behovet ikke lenger er til stede, og at innkvarteringene har status som midlertidige.

Med hilsen

Stephan Mo
direktør for Styring og regelverk

Ina Knarvik Hørnes
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.

Mottaker(e):

Justis- og beredskapsdepartementet
v/ Lovavdelingen

Kopi til:

Justis- og beredskapsdepartementet,
Innvandringsavdelingen