



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 107 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidige endringer i lovverket som følge
av ankomst av fordrevne fra Ukraina



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 107 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidige endringer i lovverket som følge
av ankomst av fordrevne fra Ukraina

Innhold

| | | | | | |
|----------|--|----|----------|--|----|
| 1 | Proposisjonens hovedinnhold | 7 | 5.5.3 | Nærmere om utlendingsloven § 32 | 33 |
| 2 | Bakgrunn for lovforslagene | 10 | 5.5.4 | Nærmere om utlendingsloven § 92 | 33 |
| 2.1 | Oversikt over registrerte ankomster | 10 | 5.5.5 | Nærmere om utlendingsloven kapittel 11 A | 34 |
| 2.2 | Økonomiske tiltak for å ta imot fordrevne fra Ukraina | 11 | 5.5.6 | Enkelte andre spørsmål | 34 |
| 2.3 | Ankomst-, mottaks- og bosettingsfasen for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse | 12 | 6 | Enkelte regler som berører flere sektorer | 36 |
| 2.3.1 | Registrering | 12 | 6.1 | Krav om vandelskontroll og politiattest | 36 |
| 2.3.2 | Mottak | 12 | 6.2 | Tolk | 36 |
| 2.3.3 | Bosetting | 13 | 6.2.1 | Gjeldende rett | 36 |
| 2.3.4 | Integrering | 15 | 6.2.2 | Forslaget i høringsnotatet | 37 |
| 2.4 | Høring | 15 | 6.2.3 | Høringsinstansenes syn | 37 |
| 3 | Konstitusjonelle og folkerettslige rammer | 21 | 6.2.4 | Departementets vurdering | 38 |
| 3.1 | Innledning | 21 | 6.3 | Tiltak for å mobilisere pensjonert personell til å ivareta et ekstraordinært personellbehov som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina | 38 |
| 3.2 | Grunnloven | 21 | 6.3.1 | Innledning | 38 |
| 3.3 | FNs flyktningkonvensjon | 21 | 6.3.2 | Gjeldende rett | 38 |
| 3.4 | Den europeiske menneskerettskonvensjon | 22 | 6.3.3 | Forslaget i høringsnotatet | 38 |
| 3.5 | FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter | 22 | 6.3.4 | Høringsinstansenes syn | 38 |
| 3.6 | FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter | 23 | 6.3.5 | Departementets vurdering | 39 |
| 3.7 | FNs barnekonvensjon | 23 | 7 | Integreringsloven | 40 |
| 3.8 | Nærmere om diskrimineringsvernet | 23 | 7.1 | Innledning | 40 |
| 4 | Andre lands rett | 26 | 7.2 | Gjeldende rett | 40 |
| 4.1 | EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF) | 26 | 7.2.1 | Opplæring i mottak og kompetansekartlegging før bosetting | 40 |
| 4.2 | Danmark | 27 | 7.2.2 | Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad | 40 |
| 5 | Utlendingsloven | 28 | 7.2.3 | Opplæring i norsk og samfunnskunnskap | 42 |
| 5.1 | Innledning | 28 | 7.2.4 | Andre ordninger for norsk-opplæring og norsktrening | 42 |
| 5.2 | Gjeldende rett | 28 | 7.3 | Forslaget i høringsnotatet | 43 |
| 5.2.1 | Generelt om ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse | 28 | 7.4 | Høringsinstansenes syn | 44 |
| 5.2.2 | Nærmere om forholdet til andre bestemmelser i utlendingsloven ... | 29 | 7.4.1 | Generelle betraktninger | 44 |
| 5.3 | Forslaget i høringsnotatet | 30 | 7.4.2 | Fylkeskommunens ansvar | 46 |
| 5.4 | Høringsinstansenes syn | 30 | 7.4.3 | Kompetansekartlegging og karriereveiledning | 47 |
| 5.5 | Departementets vurdering | 32 | 7.4.4 | Introduksjonsprogram | 49 |
| 5.5.1 | Innledning | 32 | 7.4.5 | Språktilbud og opplæring i norsk og samfunnskunnskap | 51 |
| 5.5.2 | Nærmere om utlendingsloven § 31 | 32 | 7.4.6 | Forskriftshjemmel | 53 |
| | | | 7.5 | Departementets vurdering | 54 |

| | | | | | |
|----------|---|----|-----------|--|-----|
| 7.5.1 | Innledning | 54 | 9 | Opplæringsloven og | |
| 7.5.2 | Fylkeskommunens ansvar | 55 | | barnehageloven | 97 |
| 7.5.3 | Kompetansekartlegging og karriereveiledning | 55 | 9.1 | Innledning | 97 |
| 7.5.4 | Introduksjonsprogram | 57 | 9.2 | Gjeldende rett | 98 |
| 7.5.5 | Språktilbud og opplæring i norsk og samfunnskunnskap | 61 | 9.2.1 | Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser | 98 |
| 7.5.6 | Forskriftshjemmel | 64 | 9.2.2 | Opplæringsloven | 98 |
| 7.5.7 | Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene | 65 | 9.2.3 | Barnehageloven | 101 |
| | | | 9.2.4 | Krav for å bli ansatt i skoler og barnehager | 102 |
| 8 | Barnevernloven | 66 | 9.3 | Forslaget i høringsnotatet | 104 |
| 8.1 | Innledning | 66 | 9.3.1 | Opplæringsloven | 104 |
| 8.2 | Gjeldende rett | 66 | 9.3.2 | Barnehageloven | 105 |
| 8.2.1 | Grunnloven og folkerettslige forpliktelser | 66 | 9.3.3 | Krav for å bli ansatt i barnehage og skole | 105 |
| 8.2.2 | Barnevernloven kapittel 5 A – omsorgssentre for mindreårige | 67 | 9.4 | Høringsinstansenes syn | 105 |
| 8.2.3 | Om barnevernets ansvar ved bosetting i kommunene | 70 | 9.4.1 | Opplæringsloven | 105 |
| 8.2.4 | Barnevernstiltak over landegrenser | 72 | 9.4.2 | Barnehageloven | 109 |
| 8.3 | Forslaget i høringsnotatet | 74 | 9.4.3 | Tilpasninger i reglene om ansatte i barnehager og skoler | 110 |
| 8.3.1 | Innledning | 74 | 9.5 | Departementets vurdering | 111 |
| 8.3.2 | Forslag til endringer i barnevernloven kapittel 5A om omsorgssentre for mindreårige | 74 | 9.5.1 | Midlertidige tilpasninger i opplæringsloven | 111 |
| 8.3.3 | Barnevernets ansvar ved bosetting i kommunene | 75 | 9.5.2 | Midlertidige tilpasninger i barnehageloven | 120 |
| 8.3.4 | Unntak fra enkelte krav ved barnevernstiltak over landegrenser | 76 | 9.5.3 | Midlertidige tilpasninger i reglene om ansatte i barnehager og skoler | 122 |
| 8.4 | Høringsinstansenes syn | 76 | 10 | Helselovgivningen | 125 |
| 8.4.1 | Generelle betraktninger | 76 | 10.1 | Innledning | 125 |
| 8.4.2 | Forslag til endringer i barnevernloven kapittel 5 A om omsorgssentre for mindreårige | 77 | 10.2 | Gjeldende rett | 125 |
| 8.4.3 | Barnevernets ansvar ved bosetting i kommunene | 79 | 10.2.1 | Overordnet om rett til helsehjelp for fordrevne fra Ukraina som ankommer Norge | 125 |
| 8.4.4 | Unntak fra enkelte krav ved barnevernstiltak over landegrenser | 81 | 10.2.2 | Spesialisthelsetjenesteloven | 126 |
| 8.5 | Departementets vurderinger og forslag | 81 | 10.2.3 | Helse- og omsorgstjeneste- loven | 127 |
| 8.5.1 | Generelle betraktninger | 81 | 10.2.4 | Pasient- og brukerrettighets- loven | 127 |
| 8.5.2 | Forslag til endringer i barnevernloven kapittel 5 A om omsorgssentre for mindreårige | 82 | 10.2.5 | Tannhelsetjenesteloven | 128 |
| 8.5.3 | Barnevernets ansvar ved bosetting i kommunene | 88 | 10.2.6 | Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser | 129 |
| 8.5.4 | Unntak fra enkelte krav ved barnevern over landegrensene | 90 | 10.3 | Forslaget i høringsnotatet | 129 |
| 8.5.5 | Samlet vurdering av menneskerettslige forpliktelser | 95 | 10.4 | Høringsinstansenes syn | 129 |
| | | | 10.4.1 | Innledning | 129 |
| | | | 10.4.2 | Grunnleggende vilkår for å ta i bruk de midlertidige lovhjemlene | 130 |
| | | | 10.4.3 | Konkrete rettighets- og pliktbestemmelser det kan gjøres unntak fra | 131 |
| | | | 10.4.4 | Kapasiteten i den kommunale helse- og omsorgstjenesten – fastlegeordningen | 134 |

| | | | | | |
|-----------|--|------------|--|--|------------|
| 10.4.5 | Bruk av studenter og pensjonert helsepersonell – vilkår for autorisasjon eller lisens som helsepersonell | 136 | 12.4 | Høringsinstansenes syn | 157 |
| 10.5 | Departementets vurdering | 136 | 12.5 | Departementets vurdering | 159 |
| 10.5.1 | Innledning | 136 | 12.5.1 | Innledning | 159 |
| 10.5.2 | Kapasitetsutfordringer i helse- og omsorgstjenesten på kortere og lengre sikt – igangsatte og mulige tiltak for å avbøte utfordringene | 136 | 12.5.2 | Generelt om forslaget | 160 |
| 10.5.3 | Pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven | 138 | 12.5.3 | Kommunens myndighet | 161 |
| 10.5.4 | Tannhelsetjenesteloven | 145 | 12.5.4 | Skriftlig anmodning og frister for saksbehandling og klage | 161 |
| 10.5.5 | Fastlegeordningen | 145 | 12.5.5 | Varigheten av unntak | 162 |
| 10.5.6 | Vurdering av forslagene opp mot Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser | 146 | 12.5.6 | Ansvar til tiltakshaver | 163 |
| 11 | Deltakelse i arbeidslivet og økonomiske ytelser | 148 | 12.5.7 | Permanente beredskapshjemler i plan- og bygningsloven | 163 |
| 11.1 | Innledning | 148 | 13 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 164 |
| 11.2 | Gjeldende rett | 148 | 13.1 | Innledning | 164 |
| 11.2.1 | Arbeidsmiljøloven | 148 | 13.2 | Integreringsloven | 164 |
| 11.2.2 | Arbeidsmarkedsloven | 148 | 13.3 | Barnevernloven | 165 |
| 11.2.3 | Introduksjonsstønad | 148 | 13.4 | Opplæringsloven og barnehageloven | 165 |
| 11.2.4 | Folketrygdloven | 149 | 13.5 | Helselovgivningen | 165 |
| 11.2.5 | Sosialtjenesteloven | 149 | 13.6 | Plan- og bygningsloven | 166 |
| 11.3 | Forslaget i høringsnotatet | 150 | 13.7 | Sykepengerecht for pensjonert personell som ivaretar et ekstraordinært personellbehov som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina | 166 |
| 11.3.1 | Arbeidsrettslige regler og arbeidsmarkedstiltak | 150 | 14 | Merknader til bestemmelsene | 167 |
| 11.3.2 | Økonomiske ytelser til livsopphold | 150 | 14.1 | Endringene i gjeldende barnevernlov | 167 |
| 11.4 | Høringsinstansenes syn | 150 | 14.2 | Endringene i folketrygdloven | 169 |
| 11.4.1 | Arbeidsrettslige regler | 150 | 14.3 | Endringene i opplæringsloven | 169 |
| 11.4.2 | Arbeidsmarkedstiltak | 151 | 14.4 | Endringene i spesialisthelsetjenesteloven | 171 |
| 11.4.3 | Økonomiske ytelser til livsopphold | 152 | 14.5 | Endringene i pasient- og brukerrettighetsloven | 171 |
| 11.5 | Departementets vurdering | 152 | 14.6 | Endringene i barnehageloven | 175 |
| 11.5.1 | Arbeidsrettslige regler | 152 | 14.7 | Endringene i plan- og bygningsloven | 176 |
| 11.5.2 | Arbeidsmarkedstiltak | 153 | 14.8 | Endringene i helse- og omsorgstjenesteloven | 177 |
| 11.5.3 | Økonomiske ytelser til livsopphold | 154 | 14.9 | Endringene i integreringsloven | 177 |
| 12 | Plan- og bygningsloven | 156 | 14.10 | Endringene i ny barnevernslov | 182 |
| 12.1 | Innledning | 156 | 14.11 | Ikrafttredelse, opphevelse og overgangsregler | 182 |
| 12.2 | Gjeldende rett | 156 | Forslag til lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina | 183 | |
| 12.3 | Forslaget i høringsnotatet | 156 | | | |



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 107 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 29. april 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens 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 inkluderings tiltak.

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.

Høye ankomsttall fører til utfordringer i alle ledd, fra registrering av søknader og innkvartering 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 kan få 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 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. For å lykkes med både mottak og integrering av svært mange mennesker på én gang, må enkelte ordninger og tjenester innrettes

annerledes enn i en normalsituasjon. Regelverket må være tilstrekkelig fleksibelt, slik at kommunene raskt skal kunne bosette de fordrevne. Kapasitetsutfordringer kan gi behov for midlertidige tilpasninger av regler, også for andre enn de fordrevne fra Ukraina.

Enkelte av endringsforslagene i proposisjonen retter seg mot utfordringer som gjør seg gjeldende allerede med dagens ankomsttall. Andre forslag skal i større grad ivareta behov som kan oppstå dersom ankomsttallene blir betydelig høyere enn de prognosene som nå legges til grunn. Dersom Norge skulle motta et svært høyt antall fordrevne fra Ukraina, vil det kunne gi behov for ytterligere å forenkle regelverket.

Alle endringene som foreslås i proposisjonen, er midlertidige, og oppheves senest 1. juli 2023. Dersom det på dette tidspunktet er behov for å videreføre enkelte forslag, vil forslagene høres og lovendringer fremmes for Stortinget. Departementet mener det er hensiktsmessig med en midlertidig lov for å regulere en slik uforutsigbar og særegen situasjon. Behovet for permanente beredskapshjemler i enkelte av sektorlovene må eventuelt vurderes på et senere tidspunkt.

Endringene som foreslås i proposisjonen, knytter seg til ulike departementers ansvarsområder. Regjeringen har ønsket å presentere forslagene samlet for å gi et helhetlig bilde av behovet for regelendringer som følge av de høye ankomsttallene av personer fordrevet fra Ukraina.

I punkt 2 beskrives kort situasjonen som danner bakgrunnen for forslagene i proposisjonen, og i punkt 2.3 gis en overordnet beskrivelse av ankomst-, mottak- og bosettingsfasen for personer dekket av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse. I punkt 3 gis en generell omtale av konstitusjonelle og folkerettslige rammer for forslagene i høringsnotatet, og andre lands rett omtales kort i punkt 4.

I punkt 5 beskrives ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i utlendingsloven. Det redegjøres også for noen sentrale begreper, samt forholdet mellom utlendingslovens bestemmelse om kollektiv beskyttelse i § 34 og andre bestemmelser i loven. Departementet ser ikke behov for endringer i utlendingsloven.

I punkt 6 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 som nødvendig å gjøre endringer i dagens regler. I punktet redegjøres det også for tiltak for å mobilisere pensjonister for å ivareta et ekstraordinært personellbehov som følge av det høye antallet av fordrevne fra Ukraina som har

kommet til Norge. Det foreslås en endring i folketrygdloven som gir sykepengerett til de som mottar ugradert avtalefestet pensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning, og som utfører arbeid der avlønningen skjer etter særskilt sats for pensjonistavlønning for tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med personer fordrevet fra Ukraina.

I punkt 7 foreslås det å innføre et kapittel i integreringsloven om midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Det er behov for tilpasninger på grunn av høye ankomster i løpet av en kort tidsperiode og usikkerhet 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 gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning og delta i introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet for de som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, kan vare i inntil seks måneder, med mulighet for forlengelse i inntil seks måneder. Programmet for de som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, kan vare i inntil tre år, med mulighet for forlengelse i inntil ett år. Programmet skal bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. Det foreslås at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, skal ha rett til opplæring i norsk etter bosetting i en kommune. Det foreslås at retten skal gjelde i ett år fra oppstartstidspunktet. Fordi situasjonen er uforutsigbar, og det kan være behov for ytterligere tilpasninger i en situasjon med svært høye ankomster, foreslås det en hjemmel som åpner for at departementet kan gi midlertidig forskrift når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34.

For å ta imot et økt antall enslige mindreårige asylsøkere foreslås det i punkt 8 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 stilles til fosterhjem. 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 en hjemmel for departementet til å fastsette

midlertidig unntak fra bestemte tidsfrister i forskrift. Departementet tar for øvrig sikte på å fastsette midlertidig forskrift med unntak fra krav til et bestemt antall oppfølgings- og tilsynsbesøk. Det foreslås også enkelte justeringer i regelverket om barnevernsvedtak over landegrensener for å forenkle prosedyrene for samarbeid med ukrainske myndigheter.

I punkt 9 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, og en forskriftshjemmel for å gi mulighet til ytterligere utvidelse. 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 foreslår to midlertidige forskriftshjemler i barnehageloven for å legge til rette for midlertidig godkjenning av barnehager og barnehageplasser, slik at kommunen kan sette vilkår om godkjenningens varighet og nedskalere barnehagetilbudet når barnetallet går ned igjen etter at barna som har kommet fra Ukraina, enten har reist tilbake eller har begynt på skolen.

I punkt 10 foreslår departementet en hjemmel for at det i forskrift kan gjøres helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i pasient- og brukerrettighetsloven, spesialist-

helsetjenesteloven 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 å foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides.

I punkt 11 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 12 endringer i plan- og bygningsloven. Det foreslås en ny § 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 i 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, ferdigattest og tekniske krav.

I punkt 13 omtales økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

2 Bakgrunn for lovforslagene

2.1 Oversikt over registrerte ankomster

Som følge av krigen i Ukraina pågår det en massefluktsituasjon 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 5 millioner mennesker har flyktet fra Ukraina per 21. april 2022. Halvparten av disse er barn. Tallene viser at 2,83 millioner har flyktet til Polen, 757 000 til Romania, 426 000 til Moldova, 471 000 til Ungarn og 342 000 til Slovakia. Tallet på daglige ankomster til nærområdene har sunket vesentlig siden toppnivået første uken i mars. Den siste perioden er det også mange som har reist tilbake til Ukraina fra nabolandene.

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 per 28. april 2022 registrert over 15 000 søknader om beskyttelse fra personer fra Ukraina. I tillegg har rundt 250 personer henvendt seg til Utlendingsdirektoratet eller politiet for å søke om beskyttelse og står i registreringskø. Søkerne fordeler seg som angitt under.

Tabell 2.1 Etter søkergruppe

| Gruppe | Antall |
|---------------------|--------------|
| Menn | 1752 |
| Kvinner | 7684 |
| Barn i familie | 5329 |
| Enslige mindreårige | 257 |
| Totalt | 15019 |

Tabell 2.2 Etter alder

| Alder | Antall |
|----------------|--------------|
| 0–5 år | 1529 |
| 6–15 år | 3414 |
| 16–19 år | 978 |
| 20–29 år | 1609 |
| 30–39 år | 2727 |
| 40–49 år | 1920 |
| 50–59 år | 1041 |
| 60–69 år | 1217 |
| 70 år og eldre | 587 |
| Totalt | 15019 |

Mindre avvik i tabellene kan forekomme som følge av etterregistreringer eller korrigeringer.

Tallene viser at personsammensetningen er en annen enn i tidligere perioder med høye ankomsttall. Halvparten av de som har søkt beskyttelse i Norge, er voksne kvinner, om lag 40 % er barn og rundt 10 % er voksne menn.

Det planlegges videre for overføring av 2 500 fordrevne fra Ukrainas naboland til Norge. Moldova har anmodet om overføring av flyktninger fra sitt land, og UDI har i samarbeid med politiet igangsatt prosessen med overføring fra Moldova innenfor rammen av EUs solidaritetsplattform og i tråd med felleseuropeiske prosedyrer.

I tillegg har Norge gjennom EUs ordning for sivil beredskap (UCPM) meldt inn mulighet for å evakuere inntil 550 personer med behov for sykehusbehandling og deres pårørende. Per 20. april har 14 evakuerte pasienter og 22 familiemedlemmer ankommet Norge.

Departementet antar videre at en del personer har kommet til landet, men ennå ikke henvendt seg til norske myndigheter. Ankomsttallene forventes å øke fremover, og i Prop. 78 S (2021–2022)

legges det til grunn en prognose på 35 000 asylsøkere til Norge i 2022, hvorav 30 000 fra Ukraina. 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.

Ankomsttallene viser så langt at det har kommet flere fordrevne til våre naboland enn til Norge. Per 21. april har Sverige registrert 28 000 fordrevne fra Ukraina, mens Danmark og Finland har registrert henholdsvis 23 000 og 18 800. Det antas at det er mørketall også i disse landene.

I etterkant av fremleggelsen av Prop. 78 S (2021–2022) er det utarbeidet ulike scenarier for totalt antall fordrevne fra Ukraina som kan komme til Norge i 2022 (spontanankomster og overførte samlet). Oppdaterte vurderinger ble publisert 26. april og peker på tre scenarier, basert på ulike utviklingstrekk om krigens forløp, situasjonen i grenselandene mv. Det vurderes at Norge i et lavt scenario kan komme til å motta 25 000–35 000 fordrevne, i et midtsenario 50 000–70 000 fordrevne og i et høyscenario 90 000–120 000 fordrevne. Det er stor usikkerhet om hvilket scenario som er mest sannsynlig.

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 Schengen-området, 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 personer fra Ukraina også få oppholdstillatelse for å ta arbeid eller studere, eller de kan få opphold på grunnlag av 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 fordrevet fra Ukraina, deriblant:

- 7,1 milliarder kroner i økte bevilgninger til volumstyrte poster under Utlendingsdirektoratet (UDI), politiet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (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 forpliktelses utover 2022 på inntil 5 milliarder kroner.
- 1,7 milliarder kroner i økt bevilgning til omfordeling av 2 500 flykninger 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 flyktningsstrømmen.
- 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 bevilgningsøkninger til integrering og inkludering av fordrevne fra Ukraina, 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 norsktraining og engelsktraining i regi av frivillige organisasjoner, 64 millioner kroner til 1 000 midlertidige studie-plasser og 15 millioner kroner til tiltak for økt psykososial beredskap, slik at behov for hjelp kan møtes på en god måte.

2.3 Ankomst-, mottaks- og bosettingsfasen for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse

2.3.1 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 i hele landet utenom Oslo og Øst politidistrikter. 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 har frem til nylig vært et betydelig antall personer i registreringskø. Personer som venter på å få sin søknad registrert, innkvarteres midlertidig av politiet eller Utlendingsdirektoratet. Politiet har forenklet registreringsprosessen vesentlig som følge av de høye ankomsttallene. For å øke registreringskapasiteten 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 kroner til variable utgifter knyttet til registrering av nyankomne.

2.3.2 Mottak

Etter utlendingsloven § 95 har asylsøkere krav på tilbud om innkvartering (mottaksplass), men de kan også velge å bo i privat regi. UDI har i den senere tid oppskalert 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. Selv med et godt planverk og grunnberedskap for ankomstfasen, er det krevende å håndtere en situasjon med svært mange som kommer i løpet av kort tid.

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 hotell til akuttinnkvartering.

Justis- og beredskapsdepartementet har instruert UDI om midlertidig å utvide ordningen for alternativ mottaksplass (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 gjennomsnittlige utgifter til kommunale tjenester og ytelser til livsopphold for denne gruppen. Ordningen er frivillig for kommunene og omfatter ikke enslige, mindreårige asylsøkere.

Søknader om beskyttelse behandles av UDI. Søknader fra personer som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse, behandles raskt. UDI har automatisert vedtaksfettingen, noe som fører til at det kan behandles et stort antall søknader på kort tid. Dette vil bidra til at personene kan bosettes raskere, så lenge det er kapasitet til å kartlegge og bosette personene. Per 27. april har UDI innvilget 8 462 søknader om midlertidig kollektiv beskyttelse.

For å legge til rette for rask bosetting av personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, har UDI og IMDi satt i gang flere tiltak for å gjennomføre en forenklet kartlegging av denne gruppen før bosetting. Det kartlegges nå et stort antall personer hver uke.

Selv om søknadsbehandling og kartlegging skjer raskere enn normalt, vil likevel et stort antall personer bo en periode i asylmottak. Dette vil kunne gi et press på lovpålagte tjenester i verts-

kommunene 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.

2.3.3 Bosetting

2.3.3.1 Innledning

Personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, er omfattet av tilbudet om å bli bosatt med offentlig hjelp. Bosetting med offentlig hjelp gjelder for overføringsflyktninger og andre personer som har fått innvilget oppholdstillatelse på bakgrunn av søknad om asyl, heretter omtalt som flyktninger. Bosetting med offentlig hjelp for flyktninger er ikke en lovregulert rettighet eller plikt. Bosettingen skjer etter avtale mellom IMDi og en kommune. Personer står fritt til å bosette seg på eget initiativ, uten avtale mellom IMDi og kommunen, men mister da rett til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad.

2.3.3.2 Bosettingsordningen – før ankomster av fordrevne fra Ukraina

Bosettingsordningen er i hovedsak ikke lovregulert. Hovedprinsippene for ordningen er frivillighet for kommuner og flyktninger, samarbeid og forhandlinger mellom stat og kommunesektor, og statlige økonomiske insentiver gjennom særskilte tilskuddsordninger til bosettingskommuner. Samarbeidet mellom kommunene, fylkeskommunene og staten, og 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). Hovedformålet med avtalen er å klargjøre rammebetingelser slik at kommunene bosetter flyktninger så raskt som mulig og i samsvar med bosettingsbehovet. 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. Nasjonalt utvalg skal bidra til felles situasjons- og problemforståelse hos statlige og kommunale aktører, slik at relevante aktører bidrar til bosetting i samsvar med gjeldende regelverk, nasjonale mål og kriterier.

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.

2.3.3.3 Anmodning om bosetting

Nasjonalt utvalg foreslår årlig kriterier for hvilke kommuner som kan bli anmodet om å bosette flyktninger. Arbeids- og inkluderingsdepartementet fastsetter deretter kriterier. På bakgrunn av prognoser fra Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen fastsetter Nasjonalt utvalg hvor mange flyktninger kommunene samlet skal anmodes 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. IMDi samarbeider med KS om anmodningen, som skal legge stor vekt på anbefalingen fra fylkeskommunen. IMDi anmoder deretter kommunene om å bosette et gitt antall flyktninger.

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

2.3.3.4 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. 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, samt alle enslige mindreårige som bor privat og som var under 15 år ved ankomst, jf. punkt 8.2.3.

IMDi og Bufetat starter prosessen med bosetting av konkrete personer etter at Utlendingsdirektoratet har fattet vedtak om oppholdstil-

latelse og personene er kartlagt. 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 første ledd. IMDi sørger for kartlegging av overføringsflyktninger, jf. integreringsloven § 6 andre ledd.

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. Kompetansekartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om arbeid eller utdanning og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartleggingen etter integreringsloven.

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 arbeids erfaring, 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 fordeler flyktninger til kommuner på bakgrunn av en helhetsvurdering hvor flere hensyn søkes ivarettatt.

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.

Bosetting og integrering av flyktninger skjer i kommunene, og kommuner som bosetter flyktninger, mottar særskilte tilskudd fra staten. 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.

2.3.3.5 Tiltak og tilpasninger i bosettingsordningen

Store ankomster av personer som gis midlertidig kollektiv beskyttelse, krever raskere og enklere løsninger enn i en normalsituasjon. Departementet vurderer at det ikke er behov for regelverksendringer for å gjøre tilpasninger i bosettingsordningen, se punkt 7.5.2. Departementet har iverksatt flere tiltak og forenklinger som ikke fordrer endringer i lov eller forskrift, for å øke bosettingskapasiteten og oppnå raskere bosetting.

I en ordinær situasjon blir kommunene anmodet om å bosette flyktninger én gang i året, og anmodningsprosessen tar om lag fire måneder. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ba derfor IMDi om å forenkle prosessen for anmodning i lys av situasjonen med ankomster fra Ukraina. En oppdatert anmodning ble sendt ut 18. mars, tre dager etter at oppdaterte prognoser for ankomster og bosettingsbehov forelå, og hele anmodningsprosessen tok under en måned. Grunnet behovet for rask behandling og at alle kommuner skulle anmodes om å bosette flyktninger, ble det ikke innhentet anbefaling fra fylkeskommunene for tilleggsanmodningen. IMDi og KS ble enige om antall personer som den enkelte kommune skulle bli anmodet om å bosette. Per 22. april har kommunene vedtatt å bosette 33 375 personer i løpet av 2022. Flere kommuner har bedt om utsatt svarfrist, og 52 kommuner har rapportert om at de kan bosette flere enn de var anmodet om. Avhengig av hvordan situasjonen utvikler seg, kan det bli behov for en ekstra anmodning i løpet av året. Til sammenligning ble det bosatt 11 342 flyktninger i norske kommuner i 2015 og 15 291 flyktninger i 2016.

Kommuner som bosetter, vil motta tilskudd fra staten. Flere kommuner har meldt tilbake at de er bekymret for å bygge opp botilbud, opplærings tiltak og tjenester som kanskje viser seg å ikke bli benyttet likevel. For å imøtekomme bekymringen 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 heve kapasiteten for arbeid med bosetting og kartlegging.

Et ekstraordinært bosettingsbehov gjør det særlig krevende for kommunen å sørge for lov-pålagte 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 proposisjonen – 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.

Flyktninger får tilbud om bosetting med offentlig hjelp i kommuner som har fattet vedtak om å bosette på bakgrunn av anmodningen. Før dette kan skje, må de ha fått innvilget oppholdstillatelse. Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om opphold til bosetting varierer fra år til år. For eksempel var ventetiden fra vedtak til bosetting på 8,4 måneder i 2015, mens den var redusert til 3,2 måneder i 2019. Dette er året hvor bosettingen har gått raskest de siste 17 årene. Det er i den situasjonen vi nå står oppe i, en klar målsetting å ha så kort ventetid som mulig fra vedtak om opphold til bosetting.

Det er gjort flere forenklinger for å redusere tiden fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting i dagens situasjon. Departementet har lagt til rette for at kartlegging før bosetting kan ta kortere tid, blant annet gjennom at kartleggingen i regi av mottakene er redusert fra 24 til tre temaer. Videre har IMDi fått føringer om at flyktninger kan bosettes før kompetansekartleggingen er gjennomført.

Departementet har også åpnet opp for at kommuner som ønsker det, kan ta imot flyktninger uten forenklet kartlegging før bosetting. IMDi har inngått avtaler om dette med rundt syv kommuner hittil. For eksempel har Oslo kommune takket ja til å ta imot 200 flyktninger som ikke er kartlagt av UDI eller IMDi. I tillegg oppfordrer departementet og IMDi kommunene til å legge til rette for avtalt selvbosetting, hvor flyktningene selv kan finne bolig i en kommune som deretter avtaler bosetting med IMDi.

IMDi har også bedt kommunene om å melde tilbake når de kan bosette flyktningene, og har sendt ut en brukerveiledning for hvordan kommunene skal melde inn kapasitet. Målet med tidsplanen er å øke forutsigbarheten både for kommunene og IMDi i bosettingsarbeidet.

I samarbeid med berørte statlige aktører og kommunesektoren fortsetter Arbeids- og inkluderingsdepartementet arbeidet med å effektivisere prosessen fra vedtak om oppholdstillatelse til bosetting i en kommune. Behovet for ytterligere tilpasninger vil løpende vurderes i lys av kunn-

skap om utvikling av situasjonen og om personene som kommer til Norge. Nær dialog og kommunikasjon med statsforvalterne, fylkeskommunene og kommunesektoren er nødvendig, og praksisendringer blir drøftet med KS og kommunesektoren.

2.3.4 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, jf. integreringsloven § 8. Dagens introduksjonsprogram er fleksibelt både med tanke på varighet og innhold. Det er bosettingskommunen som utformer programmet og setter et sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet. Varigheten er mellom tre måneder og tre år, avhengig av deltakerens utdanningsnivå. Etter integreringsloven § 14 skal programmet inneholde 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 i integreringsloven kapittel 6. Personer mellom 18 og 67 år har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. § 26 første ledd.

Med den nye integreringsloven har regelverket på integreringsfeltet blitt mer fleksibelt. Det gjelder for eksempel varigheten til introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er likevel nødvendig med noen tilpasninger i dagens situasjon. Det høye antallet personer som ankommer fra Ukraina under ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, krever tilpasninger i kravene til og omfanget av ordningene i integreringsloven. Basert på generell informasjon om utdanningsnivået i Ukraina er det grunn til å anta at mange av de som kommer, vil ha fullført videregående opplæring fra før. De som har mulighet, bør komme raskt ut i ordinært arbeid og aktivitet. Behov for endringer i integreringsloven behandles i punkt 7 nedenfor.

2.4 Høring

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 5. april 2022 på høring et forslag om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. Departementet foreslo endringer i plan- og bygningsloven, integreringsloven, barnevernloven, opplæringslova, pasient-

og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Forslag til flere forskriftsbestemmelser hjemlet i de foreslåtte lovendringene ble også omtalt i høringsnotatet. Høringsfristen ble satt til 12. april 2022.

Situasjonen i Ukraina er uforutsigbar, og Norge har allerede registrert over 15 000 søknader om beskyttelse fra fordrevne fra Ukraina. Den korte høringsfristen ble satt for å sikre at nødvendige tilpasninger i lovverket raskt kunne fremmes for Stortinget. Flere høringsinstanser har vært kritiske til den korte høringsfristen. Departementet har forståelse for at det har vært krevende for høringsinstansene å sette seg inn i høringsnotatet og utforme høringssvar innenfor en så kort høringsfrist.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsetaten (NAV)
 Arbeidstilsynet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)
 Barneombudet
 Barnesakkyndig kommisjon
 Bioteknologirådet
 Datatilsynet
 Digitaliseringsdirektoratet
 Direktoratet for arbeidstilsynet
 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad
 Diskrimineringsnemnda
 Domstoladministrasjonen
 Finanstilsynet
 Folkehelseinstituttet (FHI)
 Foreldreutvalget for barnehager
 Foreldreutvalget for grunnsopplæringen
 Forsvarsbygg
 Helsedirektoratet
 Husbanken
 Høyesterett
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Jernbanedirektoratet
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Krisesentersekretariatet
 Kystdirektoratet
 Lagmannsrettene
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Miljødirektoratet
 Nasjonalt ID-senter

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
 Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge
 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
 Norsk senter for barneforskning
 Personvernkommissjonen
 Politidirektoratet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Regelrådet
 Regionale kunnskapssentre for barn og unge
 Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
 Regionsentrene for barn og unges psykiske helse
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Riksantikvaren
 Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
 Skattedirektoratet
 Skatteetaten
 Språkrådet
 Statens barnehus
 Statens forurensningstilsyn
 Statens helsetilsyn
 Statens jernbanetilsyn
 Statens kartverk
 Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
 Statens sivilrettsforvaltning
 Statens vegvesen
 Statistisk sentralbyrå
 Statlige høyskoler (inkl. vitenskapelige høyskoler)
 Statsbygg
 Statsforvalterne
 Sysselmasteren på Svalbard
 Tingrettene
 Tolletaten
 Universitetene
 Utdanningsdirektoratet
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda
 Velferdsforskningsinstituttet NOVA

Norges institusjon for menneskerettigheter
 Riksrevisjonen
 Sametinget
 Sivilombudet

Fylkeskommunene
 Kommunene
 Longyearbyen lokalstyre

Oslo krisesenter
 Bane NOR SF
 De regionale helseforetakene
 Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress

| | |
|---|--|
| Nye Veier AS | Human Rights Service |
| Oslo universitetssykehus HF | Huseiernes Landsforbund |
| Statskog SF | Høyre |
| Abelia | Innvandrerne Landsorganisasjon |
| Akademikerne | Interesseorganisasjonen for kommunal voksen- opplæring |
| Aleneforeldreforeningen | Islamsk Råd Norge |
| Alternativ til Vold | Juridisk rådgivning for kvinner |
| Amathea | Juristforbundet |
| Amnesty International Norge | Jussbuss |
| Antirasistisk Senter | Jussformidlingen |
| Arbeiderpartiet | Jusshjelpa i Nord-Norge |
| Arbeidsgiverforeningen Spekter | KA – Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter |
| Arkitektbedriftene i Norge | Kirkens Bymisjon |
| Barn av rusmisbrukere | KS – Kommunesektorens organisasjon |
| Barnevakten | Kompetanse Norge |
| Barns rett til besteforeldre | Kristelig Folkeparti |
| Bispedømmene | Kristent Interkulturelt Arbeid |
| Boligprodusentenes Forening | Kristne Friskolers Forbund |
| Byggenæringens Landsforening | Kvinnefronten |
| Byggmesterforbundet | Kvinnegruppa Ottar |
| Caritas | Kystpartiet |
| Childwatch International | Landsforeningen for barnevernsbarn |
| Demokratene | Landsgruppen av helsesøstre |
| Den Norske Advokatforening | Landsorganisasjonen for Romanifolket |
| Den norske dommerforening | Landsorganisasjonen i Norge (LO) |
| Den norske jordmorforening | Landsrådet for Norges barne- og ungdoms- organisasjoner |
| Den norske kirke – Kirkerådet | Likestillingssenteret |
| Den norske Helsingforskomité | Likestillingssenteret KUN |
| Den norske legeförening | LIM – likestilling, integrering, mangfold |
| Driftsoperatørforum | MannsForum |
| Elevorganisasjonen | Mennesker i Limbo |
| Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg | Mental Helse |
| Fagforbundet | Miljøpartiet De grønne |
| Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid | MiRA-Senteret |
| Fellesforbundet | Nasjonalforeningen for folkehelsen |
| Fellesorganisasjonen | NITO |
| Finans Norge | Nok. Norge |
| Flyktninghjelpen | Nordlandsforskning |
| Fokus på barnevernet | Norges Bondelag |
| For Fangers Pårørende | Norges Bygg- og eiendomsforening |
| Forandringsfabrikken | Norges frivillighetssentraler |
| Foreningen 2 Foreldre | Norges Huseierforbund |
| Forskningsstiftelsen FAFO | Norges Hytteforbund |
| Forum for barnekonvensjonen | Norges Kommunistiske Parti |
| Forum for menn og omsorg | Norges kvinne- og familieforbund |
| Frelsesarmeens barne- og familievern | Norges Politilederlag |
| Fremskrittspartiet | Norges Røde Kors |
| FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitets- mangfold | Norges Røde Kors ungdom |
| Friskolenes Kontaktforum | Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening v/Den norske legeförening |
| Frivillighet Norge | Norsk Barnevernlederorganisasjon |
| Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon | Norsk Barnevernsamband |
| Gatejuristen | |
| Hovedorganisasjonen Virke | |

| | |
|--|---|
| Norsk Bonde- og småbrukarlag | Unge funksjonshemmede |
| Norsk brannvernforening | UNHCR Stockholm |
| Norsk Eiendom | UNICEF Norge |
| Norsk Folkehjelp | Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede |
| Norsk Fosterhjemsforening | Utdanningsforbundet |
| Norsk Innvandrersforum | Velferdsalliansen |
| Norsk Kommunalteknisk forening | Venstre |
| Norsk Kvinnesaksforening | Vergeforeningen Følgesvennen |
| Norsk Lektorlag | Voksne for Barn |
| Norsk organisasjon for asylsøkere | Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) |
| Norsk Psykologforening | |
| Norsk Sykepleierforbund | |
| Norsk Tjenestemannslag | Følgende høringsinstanser avga realitetsuttalelse: |
| Norske arkitekters landsforbund | |
| Norske Boligbyggelags Landsforbund | Utenriksdepartementet |
| Norske Kvinners Sanitetsforening | |
| Norske Reindriftssamers Landsforbund | Arbeids- og velferdsdirektoratet |
| Norske Samers Riksforbund | Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet |
| Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) | Barne-, ungdoms- og familieetaten region sør |
| OBOS | Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst |
| Organisasjonen for barnevernforeldre | Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord |
| Organisasjonen mot offentlig diskriminering | Barne-, ungdoms- og familieetaten spiss- |
| Parat | kompetansemiljø for foreldrestøtte |
| Pensjonistpartiet | Barneombudet |
| Politiets Fellesforbund | Datatilsynet |
| Politijuristene | Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse |
| Press – Redd Barna Ungdom | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap |
| Private Barnehagers Landsforbund | Diskrimineringsnemda |
| Private høyskoler | Folkehelseinstituttet |
| Redd Barna | Helsedirektoratet |
| REFORM Ressurscenter for menn | Helse Midt-Norge RHF |
| Ressursgruppen Juss og Helse | Integrerings- og mangfoldsdirektoratet |
| Rettferdighet i asylpolitikken | Likestillings- og diskrimineringsombudet |
| Rettspolitisk forening | Politietsdirektoratet |
| Rødt | Regionalt kunnskapssenter for barn og unge nord |
| Rådet for psykisk helse | Riksantikvaren |
| Rådgivende Ingeniørers Forening | Skattedirektoratet |
| Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn | Statens helsetilsyn |
| Samarbeidsrådet for yrkesopplæring | Statsforvalteren i Agder |
| Samfunnsbedriftene | Statsforvalteren i Møre og Romsdal |
| Selvhjelp for innvandrere og flyktninger | Statsforvalteren i Oslo og Viken |
| Senior Norge | Statsforvalteren i Rogaland |
| Senterpartiet | Utlendingsdirektoratet |
| SINTEF | Universitetet i Agder |
| SINTEF Byggforsk | Velferdsforskningsinstituttet NOVA |
| Skolelederforbundet | |
| Skolenes Landsforbund | Norges institusjon for menneskerettigheter |
| SMB Norge | Riksrevisjonen |
| Sosialistisk Venstreparti | Sametinget |
| Steinerskoleforbundet | |
| Stiftelsen barnas rettigheter | Agder fylkeskommune |
| Stiftelsen Kirkes familievern | Innlandet fylkeskommune |
| Stiftelsen Rettferd | Nordland fylkeskommune |
| Stine Sofies Stiftelse | Rogaland fylkeskommune |
| Uføres Landsorganisasjon | Troms og Finnmark fylkeskommune |

| | |
|--|---|
| Trøndelag fylkeskommune | Eivind Ødegård |
| Vestfold og Telemark fylkeskommune | Fagforbundet |
| Viken fylkeskommune | Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid |
| | Foreldreutvalget for barnehager |
| Asker kommune | Foreldreutvalget for grunnsopplæringen |
| Aurskog-Høland kommune | Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring |
| Bergen kommune | KS – Kommunesektorens organisasjon |
| Brønnøy kommune | Kompetanseforbundet |
| Bærum kommune | Kreftforeningen |
| Bømlo kommune | Landsforeningen for barnevernsbarn |
| Drammen kommune | Landsgruppen av helsesykepleiere |
| Engerdal voksenopplæringscenter | Landsorganisasjonen i Norge |
| Evje og Hornnes kommune | Løvemammaene |
| Flyktningtjenesten i Haugesund kommune | Maksym Malovichko |
| Grimstad kvalifiseringstjeneste, voksenopplæring og flyktningetjeneste | Margareth Moberg |
| Grong kommune | MD Solutions AS |
| Grong voksenopplæringscenter | MiRA-Senteret |
| Harstad voksenopplæring | Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress |
| St. Hanshaugen bydel | Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen |
| Suldal flyktningetjeneste og voksenopplæring | Nasjonalt senter for erfaringskompetanse innen psykisk helse |
| Kinn utdannings og ressurscenter | Noregs Mållag |
| Kragerø læringscenter og NAV Kragerø | Norges Røde Kors |
| Kristiansand kommune | Norsk Eiendom |
| Larvik kommune barnehagemyndighet | Norsk Folkehjelp |
| Levanger kommune | Norsk Fosterhjemsforening |
| Lier kommune | Norsk organisasjon for asylsøkere |
| Lister NAV | Næringslivets hovedorganisasjon |
| Malvik kommune | Politiets Fellesforbund |
| Namsos kommune | Redd Barna |
| Narvik kommune | Roger Dyrøy, nestleder PDK Vestland |
| Oslo kommune | Simon Friis Larsen, gruppeleder Rælingen KrF |
| Porsgrunn kommune v/NAV Porsgrunn | SOS-barnebyer |
| Porsgrunn voksenopplæringscenter | Stine Sofies Stiftelse |
| Rana kommune | Thomas Erichsen |
| Ringerike læringscenteret for voksne | |
| Sandefjord kommune | I tillegg mottok departementet fire høringsvar fra personer som ikke oppga sitt navn. |
| Sarpsborg kommune | Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke hadde merknader: |
| Senja senter for læring og integrering | |
| Skien kommune | Forsvarsdepartementet |
| Sunndal kommune | Helse- og omsorgsdepartementet |
| Tolga kommune | Landbruks- og matdepartementet |
| Vennesla voksenopplæringscenter | Nærings- og fiskeridepartementet |
| Vestby kommune | Samferdselsdepartementet |
| Ålesund voksenopplæring | |
| Åsly skole voksenopplæring | Høyesterett |
| | Borgarting lagmannsrett |
| Arbeidsgiverforeningen Spekter | |
| Brit Evensen | Norges vassdrags- og energidirektorat |
| Boligprodusentenes Forening | Pilar Kompetansetjenesten for psykisk helse og barnevern |
| Byggenæringens Landsforening | |
| Caritas | |
| Den Norske Advokatforening | |
| Den norske kirke – Kirkerådet | |
| Den norske legeförening | |

Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina

Statistisk sentralbyrå

Byggmesterforbundet

Nye Veier AS

BoligMentoren – Norges Huseierforbund

OBOS

3 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

3.1 Innledning

Grunnloven og folkeretten utgjør rettslige skranke for lovendringene som drøftes i proposisjonen for å håndtere ankomsten av et høyt antall fordrevne fra Ukraina. Forholdet til 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 proposisjonen.

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 kvinnediskrimineringskonvensjon. Bestemmelser i disse konvensjonene vil ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Videre er flyktningkonvensjonen, som Norge er bundet av, sentral.

3.2 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 3.4 nedenfor.

En rekke av de øvrige bestemmelsene i Grunnloven kapittel E vil også representere skranke 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.

3.3 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 3.4 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.

3.4 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 sammenlignet 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 flyktningkonvensjonen artikkel 33 nr. 1 og anses også som folkerettslig sedvanerett. 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 i punkt 5.2.1). 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. 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.

EMK inneholder videre en rekke bestemmelser som kan få betydning for rettighetene til de fordrevne under oppholdet i Norge. Dette gjelder blant annet artikkel 5 om retten til frihet og sikkerhet, artikkel 6 om retten til en rettfærdig 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, artikkel 13 om retten til et effektivt rettsmiddel, første tilleggsprotokoll artikkel 2 om retten til utdanning og fjerde tilleggsprotokoll artikkel 4 om forbudet mot kollektiv utvisning av utlendinger.

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 mot 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 av Grunnloven § 98 og SP artikkel 26, se punkt 3.8 nedenfor.

3.5 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 eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (artikkel 7), rett til frihet og personlig sikkerhet (artikkel 9), 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 3.8 nedenfor.

3.6 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 i punkt 3.8 nedenfor.

3.7 FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon inneholder både sivile og politiske rettigheter, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Mange av konvensjonsbestemmelsene gjenfinnes også i de generelle 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. Av særlig betydning for forslagene i proposisjonen her, kan nevnes at artikkel 22 pålegger statene å treffe egnede tiltak for å sikre at barn på flukt, enten de kommer alene eller er ledsaget av sine foreldre eller en annen voksen, får behørig beskyttelse og hjelp i utøvelsen av sine rettigheter etter konvensjonen. Videre følger det av artikkel 20 at barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten.

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.

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

Prinsippet om ikke-diskriminering følger av konvensjonen artikkel 2 nr. 1, og omtales i punkt 3.8 nedenfor.

3.8 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, vises det 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 for øvrig.»

Diskrimineringsbestemmelsene i EMK, ØSK og barnekonvensjonen er som nevnt foran begrenset til å gjelde diskriminering innenfor konvensjons-

rettighetenes 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 denne proposisjonen 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 forskjells-

behandlingen er knyttet til et diskrimineringsgrunnlag. For at en slik forskjellsbehandling skal være lovlig, må den forfølge et legitimt formål, og den må være nødvendig og forholdsmessig.

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

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

Forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet eller et annet diskrimineringsgrunnlag vil være lovlig etter Grunnloven og de aktuelle konvensjonene dersom forskjellsbehandlingen følger et legitimt formål, er nødvendig og forholdsmessig. Med legitimt formål menes det at forskjellsbehandlingen må være saklig og rimelig begrunnet. Når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse, vil det innebære et krav om legitime målsettinger, som ivaretagelse av offentlig helse, ivaretagelse av landets økonomiske velferd, beskyttelse av andres rettigheter og friheter, bekjempelse av kriminalitet, mv., se NOU 2009: 14 punkt 3.2.2. Handlinger basert på subjektive opp-

fatninger, følelser, vilkårlig maktbruk, fordommer og stereotyper 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.

4 Andre lands rett

4.1 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. Direktivet tilsvarer langt på vei den norske ordningen med kollektiv beskyttelse, se punkt 5.2, men er ikke juridisk bindende for Norge. Direktivet kommer til anvendelse ved en massefluktsituasjon, som defineres som ankomst av mange personer fra et land eller en region til EU-området uavhengig av om disse kom på egen hånd eller ved hjelp av for eksempel et internasjonalt evakueringsprogram. Det er Rådet, etter Kommisjonens anbefaling, som avgjør om EU befinner seg i en slik situasjon. Avgjørelsen treffes ved kvalifisert flertall og er bindende for medlemsstatene. Direktivet fastsetter at etablering, gjennomføring og avslutning av midlertidig beskyttelse skal gjøres i nært samarbeid med UNHCR og andre relevante internasjonale organisasjoner. I tillegg til midlertidig beskyttelse, regulerer direktivet også finansiell støtte og en mekanisme for omfordeling av personer som omfattes av ordningen i EU.

Midlertidig beskyttelse er ifølge Kommisjonens forarbeider et «verktøy» som skal bidra til at beskyttelsessystemet ikke kollapser under massestrømming. Oppholdstillatelse gis for ett år med mulighet for forlengelse i inntil tre år på visse vilkår. Direktivet fastsetter også minimumsstandarder for informasjon og tilgang til arbeid, innkvartering eller bolig, sosialhjelp eller støtte til livsopphold, medisinsk hjelp, utdanning til mindreårige og mulighet til familieforening i enkelte tilfeller. Videre inneholder direktivet bestemmelser om retten til å søke asyl og regler om eksklusjon. Direktivet tar hensyn til prinsippet om familiens enhet ved at det legges opp til et system hvor familiemedlemmer som er kommet bort fra hverandre kan gjenforenes i ett av medlemslandene og ved at hensynet til barnets beste skal vektlegges. Ettersom direktivet angir minimumsstandarder, kan den nasjonale implementeringen i medlems-

landene variere noe. Medlemslandene står fritt til å gi flere fordeler til personer som gis midlertidig beskyttelse, enn det direktivet legger opp til.

Rådet vedtok formelt å aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse 4. mars 2022 (rådsbeslutning (EU) 2022/382), og det innebærer at en nærmere angitt personkrets har rett til midlertidig beskyttelse i deltakende EU-land (ikke Danmark), i første omgang frem til 4. mars 2023. Ordningen omfatter ukrainske statsborgere som bodde i Ukraina før 24. februar 2022, statsløse personer og tredjelandsborgere med internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar 2022 samt nevnte gruppers nære familiemedlemmer. Videre skal statsløse eller tredjelandsborgere som kan bevise at de hadde lovlig opphold med permanent oppholdstillatelse i Ukraina før 24. februar 2022 og er ute av stand til å returnere til deres opprinnelsesland eller region under sikre og varige forhold, gis midlertidig beskyttelse. I tillegg kan medlemsstater vurdere å inkludere ytterligere personer i ordningen. Ordningen opphører når den maksimale varigheten er nådd (tre år), 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 vedkommende 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. Kommisjonen anbefaler også medlemslandene å legge til rette for at personer med rett til midlertidig beskyttelse som ikke har biometriske pass og derfor er visumpfiktige til medlemslandene, eller personer med annen oppholdstillatelse, kan reise inn i EU. Av rådsbeslutningen fremgår det at medlemslandene er enige om ikke å returnere personer til det første landet vedkommende fikk midler-

tidig beskyttelse i. Når den fordrevne får midlertidig beskyttelse i et nytt land, vil den midlertidige beskyttelsen i det første medlemslandet bli trukket tilbake. Det foreligger på nåværende tidspunkt ikke noen mer konkret mekanisme i EU for fordeling av personer som er fordrevet fra Ukraina. En person kan når som helst søke om asyl på individuelt grunnlag. I dette tilfellet vil asylreglene, herunder Eurodac- og Dublin-regelverket (som fastsetter hvilken medlemsstat som anses å være ansvarlig for behandling av en asylsøknad) komme til anvendelse. Kommisjonen anbefaler imidlertid at statene benytter suverenitetsklausulen i Dublin-forordningen. Klausulen innebærer at en stat kan påta seg ansvaret for å realitetsbehandle en søknad om beskyttelse uten at det følger av forordningens ansvarskriterier.

Sverige er et av landene som er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse, 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 tre år på visse vilkår. Sverige har utvidet personkretsen som faller inn under den svenske ordningen med virkning fra 26. april 2022. Dette innebærer at også personer som forlot Ukraina i perioden 30. oktober 2021 til 23. februar 2022 omfattes dersom de reiste til Sverige og har oppholdt seg der i denne perioden.

4.2 Danmark

Danmark vedtok en egen lov om midlertidig oppholdstillatelse til personer som er fordrevet fra Ukraina 16. mars 2022 (ikrafttredelse 17. mars samme år). Loven sikrer midlertidig oppholdsgrunnlag til ukrainske statsborgere som 24. februar 2022 eller senere er utreist fra Ukraina, dersom vedkommende hadde bopel der på tidspunktet for utreisen. Videre gis midlertidig opphold til utlendinger som hadde status som flyktning i Ukraina 24. februar 2022 og er den 24. februar eller senere utreist fra Ukraina. I tillegg omfattes ukrainske borgere eller personer som 24. februar 2022 hadde status som flyktning i Ukraina og oppholdt seg eller hadde oppholdstillatelse i Danmark 24. februar 2022. Nevnte gruppers nære familiemedlemmer er også omfattet av den danske ordningen. 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 samme rettigheter som personer som gis flyktningstatus i Danmark; de har blant annet tilgang til innkvartering, utdanning, helseytelser, sosiale ytelser og arbeidsmarkedet. I tillegg vil integreringslovens regler komme til anvendelse, slik at vedkommende kan ha rett til sysselsettings-tilskudd og danskundervisning. Fra 22. april 2022 har ukrainere som har søkt om midlertidig beskyttelse i Danmark, avgitt fingeravtrykk og tatt personbilde, adgang til å arbeide også *før* oppholdstillatelse er utstedt.

5 Utlendingsloven

5.1 Innledning

Utlendingsloven kapittel 4 har regler om beskyttelse. Av loven § 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 risikerer dødsstraff, tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff 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 etter Russlands invasjon 24. februar, 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 eller ikke kan returnere til 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.

Ordnningen 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 perso-

ner som omfattes av ordningen. Nedenfor beskrives ordningen og noen sentrale begreper nærmere.

5.2 Gjeldende rett

5.2.1 Generelt om ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse

Ordnningen 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. Ordnningen kan iverksettes av Kongen i statsråd dersom det foreligger en massefluktsituasjon. Ordnningen er særlig relevant i tilfeller der behovet for beskyttelse er midlertidig, og det antas at utlendingene skal returnere til sitt opprinnelsesland når situasjonen tilsier det.

Som fastsatt i utlendingsforskriften § 7-5 a, jf. kgl.res. 11. mars 2022, gjelder ordningen for ukrainske statsborgere som var bosatt i Ukraina før 24. februar 2022. Videre omfattes tredjelandsborgere og statsløse som har hatt internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar samme år. Til sist omfattes tredjelandsborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer til de nevnte gruppene. Regjeringen vil utvide personkretsen for ordningen, slik at også personer som var i Norge 24. februar 2022 med en oppholdstillatelse på bakgrunn av arbeid, studier eller familieinnvandring, kan omfattes. Dette er imidlertid ikke en del av forslagene i proposisjonen her.

Ordnningen med midlertidig kollektiv beskyttelse 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. 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 tilkjennevir 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 § 38 kan gis dersom utlendingen har en særlig tilknytning til Norge, eller det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at søkeren får bli værende i Norge.

Selve ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse kan bortfalle så snart situasjonen til-

sier 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.

Som nevnt er utlendingsloven § 34 i likhet med utlendingsloven § 28 plassert i lovens kapittel 4 om beskyttelse. Utlendinger som kommer til Norge i en massefluktsituasjon, 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 i sektorlovgivningen som retter seg mot utlendinger med status som «asylsøker» eller «flyktning».

5.2.2 Nærmere om forholdet til andre bestemmelser i utlendingsloven

Selv om utlendinger som vurderes for beskyttelse etter utlendingsloven § 34, også anses som «asyl-

søkere» 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 beskyttelse vil da ikke vurderes parallelt etter § 28, men stilles i bero. Så lenge saken ikke vurderes individuelt etter § 28, utløses heller ikke rettigheter eller plikter, eller særlige prosessuelle regler, som knytter seg til individuell behandling 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 så lenge søknaden behandles etter § 34. 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 beror på en tolkning av de ulike bestemmelsene i utlendingsloven hvorvidt de skal gis anvendelse i en massefluktsituasjon. Bestemmelser som kun viser til søkere eller søknad om beskyttelse etter § 28, skal i utgangspunktet ikke gis anvendelse for søkere eller søknader som vurderes etter § 34. Bestemmelser i utlendingsloven som viser til både § 28 og § 34, eller hvor det helt generelt vises til søkere av eller søknader om «beskyttelse», gis på sin side anvendelse også i saker om midlertidig kollektiv beskyttelse etter § 34.

5.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet redegjorde departementet for begrepene «asylsøker» og «flyktning», samt gjenomgikk forholdet mellom bestemmelsen om kol-

lektiv beskyttelse i utlendingsloven § 34 og andre bestemmelser i utlendingsloven. Departementet hadde ikke avdekket behov for regelendringer.

Det ble også redegjort nærmere for forståelsen av enkelte sentrale bestemmelser i utlendingsloven, herunder reglene om utelukkelse i lovens § 31, reglene om å nekte å ta en sak til realitetsbehandling etter lovens § 32, og reglene om rettshjelp etter § 92. Departementet viste til at disse reglene i sin ordlyd ikke spesifikt viser til lovens § 34, og at de derfor i utgangspunktet ikke kommer til anvendelse for søknader som vurderes etter § 34. Det ble vurdert om det var behov for å gjøre endringer i disse bestemmelsene, slik at de likevel skulle komme til anvendelse. Departementet kom til at dette ikke var ønskelig.

Videre redegjorde departementet for reglene om representant for enslige mindreårige asylsøkere i lovens kapittel 11 A, som viser til «søknad om beskyttelse», og som derfor kommer til anvendelse i en sak etter § 34. Det ble vurdert at det ikke var ønskelig å gjøre endringer, slik at reglene likevel ikke skulle komme til anvendelse.

Det ble videre lagt til grunn at formuleringen «utlending som omfattes av lovens § 28» i lovens § 108 fjerde ledd bokstav b må forstås slik at den sikter til personer som trenger beskyttelse, slik at bestemmelsen også vil omfatte utlendinger som gis midlertidig kollektiv beskyttelse etter § 34.

5.4 Høringsinstansenes syn

Det er bare et fåtall av høringsinstansene som har kommentert departementets redegjørelse i høringsnotatets punkt 6. De syv høringsinstansene som har uttalt seg, er stort sett positive, og de har i all hovedsak ikke hatt synspunkter på hvorvidt utlendingsloven bør endres. Høringsinstansene har heller ikke hatt kommentarer til departementets vurdering av at det ikke er behov for å gjøre endringer i reglene om utelukkelse fra retten til flyktningstatus i lovens § 31, reglene om å nekte å ta en sak til realitetsbehandling i lovens § 32, reglene om rettshjelp i lovens § 92 og reglene om retten til representant for enslige mindreårige asylsøkere i lovens kapittel 11 A.

Utlendingsdirektoratet mener imidlertid at ordlyden i utlendingsloven § 108 fjerde ledd bokstav b, og eventuelle lignende bestemmelser, bør endres slik at det vises til «personer som søker beskyttelse», for å unngå uklårheter og unødvendige lovtolkningsspørsmål fremover. UDI gir uttrykk for at en slik tydeliggjøring i så fall bør være permanent, og ikke midlertidig.

Videre har UDI innspill knyttet til diskrimineringsvernet. UDI uttaler at det følger av høringsnotatet at diskrimineringsgrunnlaget for de som omfattes av de foreslåtte endringene vil kunne være nasjonalitet eller oppholdsstatus.

UDI har også innspill knyttet til departementets omtale av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse. UDI viser til at personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, når som helst kan be om å få sin sak individuelt behandlet etter utlendingsloven § 28, men slike saker kan stilles i bero inntil tre år fra vedkommende først fikk en tillatelse, jf. utlendingsloven § 34 tredje ledd. Det vises videre til Ot.prp. nr. 38 (1995–96) hvor det fremgår at selv om en sak kan stilles i bero, kan det være andre hensyn som tilsier at den likevel behandles individuelt etter utlendingsloven § 28. Etter UDIs syn kan dette i dagens situasjon for eksempel gjelde tredjelandsborger som får kollektiv beskyttelse som familiemedlem, men som kan oppfylle vilkårene for flyktningstatus vurdert opp mot opprinnelig hjemland, jf. utlendingsloven § 28. Den enkelte må i så fall påberope seg særlige grunner for individuell behandling. Hvis UDI likevel beslutter at søknad etter utlendingsloven § 28 skal stilles i bero, kan vedtaket påklages etter de alminnelige reglene for klage. UDI antar at det ikke vil bli mange slike saker, men at det likevel er viktig for spørsmålet om hvorvidt ordinær asylprosedyre er tilgjengelig for personer som omfattes av kollektiv beskyttelse.

Videre uttaler UDI at personer som ikke omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse, vil få sin søknad om beskyttelse individuelt vurdert etter utlendingsloven § 28. De trenger ikke fremsette en egen søknad for dette, all den tid de har søkt beskyttelse etter utlendingsloven kapittel 4 som omfatter både utlendingsloven §§ 28 og 34. Videre uttaler de at dersom søkeren ikke omfattes av kollektiv beskyttelse, vil UDI fatte et avslagsvedtak etter utlendingsloven § 34 som kan påklages. Samtidig vil UDI opprette en ny sak etter utlendingsloven § 28.

UDI har videre innspill knyttet til registreringsrutiner. UDI viser til at det i høringsnotatet fremgår 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. UDI gir uttrykk for 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». UDI viser til at

det kan 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 utlendingsloven § 28.

Hva gjelder tidspunktet for berostillelse, bemerker UDI at slik ordningen og prosessen er innrettet, vil en søknad etter utlendingsloven § 28 bli berostilt når UDI fatter vedtak om kollektiv beskyttelse.

Norsk organisasjons for asylsøkere (NOAS) peker på at personer som har flyktet fra Ukraina til Norge, har et svært stort informasjonsbehov ved ankomst. De har blant annet behov for informasjon om prosessen med å søke beskyttelse, hva tillatelsen kollektiv beskyttelse innebærer og rettigheter og plikter knyttet til bosted, arbeid, skole, helsetjenester og familiegjennforening. Mangel på informasjon kan føre til misforståelser, usikkerhet og rykter som skaper unødvendig frykt. Det kan også føre til at personer velger å ikke registrere seg. NOAS uttaler videre at de er bekymret for at personer som ikke får kollektiv beskyttelse, kan bli værende i en uavklart situasjon over lengre tid dersom behandlingen av søknad om asyl etter utlendingsloven § 28 blir satt på vent. De mener informasjon og veiledning fra en uavhengig aktør, som for eksempel NOAS, vil være et viktig supplement til informasjon fra myndighetene. En uavhengig rolle bidrar til tillit til innholdet i veiledningen og gir oftere en lavere terskel for å oppsøke informasjon. NOAS mener derfor at det bør regelfestes at personer som har en sak til behandling etter utlendingsloven § 34, har rett på tilbud om informasjon ved ankomst, samt at personer med avslag på søknad behandlet etter § 34 har rett til informasjon og veiledning. NOAS mener videre at det bør presiseres at dette skal gis av en uavhengig aktør.

Velferdsforskningsinstituttet NOVA etterlyser en vurdering av prinsipielle og praktiske problemer som kan oppstå i og med at flere mennesker flykter fra Ukraina enn de som er omfattet av den nåværende ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse. Dette kan eksempelvis inkludere utenlandske statsborgere med andre oppholdstillatelser enn asyl i Ukraina, samboere med utenlandsk statsborgerskap som ikke har med seg dokumentasjon på samboerskapet, homofile utenlandske partnere som etter ukrainsk lov ikke har kunnet inngå ekteskap, statsløse, roma og mennesker som har flyktet uten gyldige identitetspapirer.

Statsforvalteren i Rogaland deler departementets vurdering om at det ikke er behov for

unntak i reglene om representantordning for enslige, mindreårige asylsøkere, jf. lovens kapittel 11 A, og er enig i at ordningen ikke er til hinder for rask og effektiv saksbehandling.

Oslo politidistrikt har blant annet spilt inn at antall fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse har betydning for tilfanget av arbeidsoppgaver, men distriktet støtter departementets vurdering om at det ikke er behov for lovendringer.

Sametinget viser til at utlendingsloven åpner for at Norge kan behandle søknader om opphold på særskilt grunnlag dersom søker har tilknytning til riket eller dersom det foreligger særlige grunner. Krigen i Ukraina fører også til at Norge har fått og kan få personer med særlig grunn til beskyttelse fra andre land, herunder samer bosatt i Russland. Samene er ett folk og urfolk i fire stater som har sine tradisjonelle bosettingsområdet i Russland, Norge, Finland og Sverige. Også etter at statsgrensene ble etablert, har samene levd som ett og samme folk med samme kultur og samme tilhørighet til de samiske områdene. Sametinget mener at samer som må forlate de samiske områdene i en stat, bør få opphold i en av de andre statene som er del av det tradisjonelle samiske bosettingsområdet. Samer har, uavhengig av statsborgerskap, en tilknytning til hele det samiske bosettingsområdet. Dette bør særskilt ivaretas i de endringene som følger av denne høringen.

Utenriksdepartementet viser til at informasjon nevnes flere steder i høringsnotatet, men stort sett i forbindelse med informasjon innad i norsk forvaltning. Det vises til departementets omtale av kravene etter EUs direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF) som også fastsetter minimumsstandarder for rett til informasjon. UD mener at «behovet for informasjon til ukrainske flyktninger, og da særlig behovet for en samlet oversikt om hvor man finner informasjon på ulike områder, bør fremheves tydeligere».

Norges Røde Kors mener at søkeren burde ha fri rettshjelp når hun eller han får avslag, eller i det minste kreve en behovsprøving. Enslige mindreårige søkere burde i alle tilfelle antas å ha behov for fritt rettsråd hvis de har fått avslag. Norges Røde Kors skriver videre at det er stor forskjell på en prosess hvor beskyttelse vurderes etter utlendingsloven § 34 med relativt rask vurdering og tilgang på et fullverdig velferdssystem og bosetting, opp mot en prosess hvor det søkes individuell beskyttelse etter utlendingsloven § 28 hvor det må påregnes lang ventetid med uavklart status. For de som skulle få avslag på beskyttelse

etter utlendingsloven § 34, vil det derfor ha relativt stor velferdsmessig betydning om man vurderes under kollektiv eller individuell beskyttelse. Dette, sett i sammenheng med at det er lite sannsynlig at en person som nylig er ankommet landet, særlig en enslig mindreårig, vil kunne navigere systemet og alene ivareta sine rettigheter i en klageprosess, gjør at dette er et forslag Røde Kors ikke kan støtte. Norges Røde Kors peker videre på at departementet selv har anslått at dette vil gjelde svært få av de som kommer og søker nå, slik at det å innvilge en slik utvidet rettighet, ikke vil medføre nevneverdige ressursmessige belastninger.

5.5 Departementets vurdering

5.5.1 Innledning

Departementet opprettholder vurderingen av at det ikke er behov for endringer i utlendingsloven.

5.5.2 Nærmere om 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 oppholdstillatelse etter § 28. Bestemmelsen kommer derfor som et utgangspunkt ikke til anvendelse der en sak vurderes etter reglene om kollektiv beskyttelse.

Etter departementets syn bør utlendinger som har begått handlinger som gjør at det ville vært aktuelt med utelukkelse fra flyktningstatus etter § 28, også kunne utelukkes fra ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse. Det vil imidlertid ikke være mulig å gi § 31 tilsvarende anvendelse i saker om midlertidig kollektiv beskyttelse, ettersom det ikke gjøres individuelle vurderinger etter § 34. Departementet foreslår derfor ikke at § 31 skal gis anvendelse i disse sakene.

Selv om det ikke gjøres individuelle vurderinger etter § 34, kan det ikke utelukkes at det ved en behandling etter § 34 kan komme frem forhold som gir indikasjoner på at det ville vært aktuelt å anvende § 31 dersom søknaden ble behandlet etter § 28. Dersom det skulle være tilfelle, bør saken etter departementets vurdering overføres til det ordinære asylsporet og underlegges individuell behandling etter § 28, slik at § 31 på vanlig

måte kommer til anvendelse. Regjeringen vil på denne bakgrunn innta i utlendingsforskriften § 7-5 a at søknaden ikke skal behandles etter § 34 dersom det er indikasjoner på at søkeren er omfattet av utlendingsloven § 31.

5.5.3 Nærmere om 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 eller 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. Bestemmelsen kommer derfor som et utgangspunkt ikke til anvendelse der en sak vurderes etter reglene om kollektiv beskyttelse. Departementet opprettholder vurderingen av at det ikke er behov for å gjøre lovendringer slik at bestemmelsen kommer til anvendelse i en massefluktsituasjon.

Departementet viser til at hensynet til effektivitet i saksbehandlingen her gjør seg sterkt gjeldende. Selv om en vurdering etter § 32 er mindre omfattende enn en vurdering etter § 28, innebærer § 32 at det må 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 optas og lagres biometrisk personinformasjon på vanlig måte i henhold til utlendingsloven § 100, jf. utlendingsforskriften § 18-1 og § 18-2.

At utlendingsloven § 32 ikke kommer til anvendelse, vil innebære at personer som har fått midlertidig beskyttelse i et annet land – herunder et EU-land – kan reise videre til Norge og få midlertidig kollektiv beskyttelse også her. Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina i utlendingsforskriften § 7-5 a kan imidlertid 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.

For øvrig vises det til EUs rådsbeslutning (EU) 2022/382 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.

5.5.4 Nærmere om 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 Utlendingsdirektoratet. 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 vurderes etter § 34.

Departementet opprettholder også her vurderingen av at det ikke er behov for å gjøre endringer eller tilpasninger i utlendingsloven som følge av midlertidige behov knyttet til fordrevne fra Ukraina.

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 kort tid etter søknad, vil dessuten advokatens forberedende oppgaver i disse sakene i stor grad bortfalle. Ved et eventuelt avslag kan søkeren påklage vedtaket (uten at det gis fritt rettsråd), eller få en individuell asylvurdering etter § 28. Dersom søknaden undergis en individuell vurdering, vil de ordinære bestemmelsene om fritt rettsråd i § 92 komme til anvendelse

Norsk organisasjons for asylsøkere (NOAS) er bekymret for at personer med avslag på kollektiv beskyttelse kan bli værende i en uavklart situasjon over lengre tid hvis behandling av søknad om asyl etter utlendingsloven § 28 blir satt på vent.

Departementet viser i denne forbindelse til at en søknad om asyl etter § 28 kun blir satt på vent dersom søkeren får *innvilget* kollektiv beskyttelse. Ved avslag, behandles søknaden i det ordinære asylsporet fortløpende.

Norges Røde Kors mener at i hvert fall enslige mindreårige asylsøkere bør få fritt rettsråd hvis de får avslag. Som nevnt i høringsbrevet er vilkårene for å få midlertidig kollektiv beskyttelse relativt klare. Det er derfor liten grunn til å frykte mange uriktige avslag i Utlendingsdirektoratets behandling av søknadene. At behovet for juridisk bistand er svært begrenset i disse sakene, tilsier at man fastholder lovens utgangspunkt om at det ikke gis rettshjelp i saker etter utlendingsloven § 34. Personer som får avslag på midlertidig kollektiv beskyttelse og som ikke påklager dette, vil for øvrig automatisk flyttes over til en individuell asylprosedyre. Selv om behandlingstiden her kan ta noe lengre tid, vil departementet understreke at en slik behandling på ingen måte gir dårligere rettsikkerhet eller rettigheter enn en prosedyre for kollektiv beskyttelse. En ordinær asylstatus gir i tillegg mer omfattende rettigheter enn en midlertidig kollektiv beskyttelse. Departementet vurderer derfor at søkerens rettsikkerhet er godt ivare tatt selv om det ikke gis fri rettshjelp i forbindelse med behandling av saker etter utlendingsloven § 34.

5.5.5 Nærmere om 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 gjøre unntak for enslige, mindreårige asylsøkere som vurderes for midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Representantens opp-

gaver 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 tre 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.

5.5.6 Enkelte andre spørsmål

Det følger av utlendingsloven § 108 fjerde ledd bokstav b at «[m]ed bot eller med fengsel inntil tre år straffes den som [...] hjelper en utlending til ulovlig å reise inn i riket eller til et annet land. Dette gjelder likevel ikke dersom hensikten er å hjelpe en utlending som omfattes av lovens § 28 til å reise inn i første trygge land.» Utlendingsdirektoratet har spilt inn at det er behov for å klargjøre ordlyden i bestemmelsen, og eventuelle lignende bestemmelser, slik at det i stedet vises til «personer som søker beskyttelse», for å unngå uklarheter og unødvendige lovtolkningsspørsmål fremover.

Departementet viser til at en permanent endring av ordlyden i bestemmelsen ikke bør skje uten nærmere utredning. Departementet kan ikke se at det er behov for å gjøre endringer i bestemmelsen som følge av den nåværende situasjonen med masseflukt fra Ukraina.

Velferdsforskningsinstituttet NOVA etterlyser en vurdering av hvem som er omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse som er innført for personer som er fordrevet fra Ukraina. Som nevnt under punkt 5.2.1 ønsker regjeringen å gjøre endringer i personkretsen i utlendingsforskriften § 7-5 a, slik at også personer som allerede var i Norge med en oppholdstillatelse på annet grunnlag 24. februar 2022, omfattes. Dette vil typisk gjelde personer som kom til Norge på bakgrunn av arbeid, studier eller familieinnvandring. Departementet vil løpende vurdere behovet for ytterligere justeringer i ordningen. Dette er imidlertid ikke del av forslaget i denne proposisjonen, da det ikke krever lovendringer.

Norsk organisasjons for asylsøkere (NOAS) mener at det bør regelfestes at personer som har

en sak til behandling etter utlendingsloven § 34, har rett på tilbud om informasjon, og at dette skal gis av en uavhengig aktør. Departementet er enig med NOAS i at det er viktig at det gis tilstrekkelig informasjon til alle som henvender seg til norske myndigheter og søker beskyttelse, også i en massefluktsituasjon. Dette følger allerede av generelle forvaltningsrettslige regler. Departementet ser imidlertid ikke behov for særskilte regler om dette i utlendingsloven.

Når det gjelder denne konkrete situasjonen, vises det til at norske myndigheter allerede har iverksatt tiltak for å sikre informasjon til de fordrevne fra Ukraina. Det er utarbeidet et overordnet informasjonsskriv som har som formål å besvare spørsmålene søkerne er forventet å ha i tiden mellom registrering og vedtak. Informasjonsskrivet beskriver i korthet ordningen med kollektiv beskyttelse, utlendingsforvaltningens ansvarsområder, søknads- og behandlingsprosessen, ID-numre, bostedsløsninger, helserettigheter og muligheter for barnehage, skole og arbeid. Skrivet er tilgjengelig på alle registreringssteder på ukrainsk, russisk og engelsk. I tillegg informeres det om hva søkerne skal gjøre dersom de opplever vold, tvang eller press, og hvem de kan kontakte for hjelp.

Videre får voksne asylsøkere informasjon om rettigheter og plikter som asylsøker digitalt på nettbrett i forbindelse med ankomstregistreringen hos politiet. Informasjonen er tilgjengelig på 19 språk, inkludert ukrainsk og russisk. Informasjonen er tilgjengelig som lyd og søkerne kan få informasjonen opplest på nettbrettet. Per i dag får de den samme informasjonen som andre asylsøkere. Utlendingsdirektoratet jobber nå med å tilpasse denne informasjonen noe, slik at søkere som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse også får informasjon om saksgang.

I selve vedtaket om kollektiv beskyttelse gis det informasjon om Utlendingsdirektoratets vurdering av at søkeren faller inn under ordningen, at tillatelsen ikke danner grunnlag for permanent opphold, hvor lenge tillatelsen gjelder, samt at den kan forlenges. Det informeres videre om at en eventuell søknad om beskyttelse på individuelt grunnlag blir berostilt. Det gis informasjon om klagerett på vedtaket og muligheten for å søke om støtte til tilbakevending for de som ønsker å flytte tilbake til hjemlandet. Til vedtaket er det også et vedlegg med informasjon om de samme rettigheter og plikter på ukrainsk og russisk. Her finnes også lenke og QR-kode til en film som forklarer det som står i brevet.

6 Enkelte regler som berører flere sektorer

6.1 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. 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 relevante for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Politiattester utstedes sentralt av Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester 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.

Det følger av politiregisterforskriften § 36-6 første ledd at politiattest skal utstedes snarest mulig og senest innen 14 dager etter at nødvendig dokumentasjon er mottatt.

I høringsnotatet la departementet til grunn at en eventuell pågang av søknader om attest fra personer med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke antas å ville medføre u håndterlige kapasitetsutfordringer eller lang saksbehand-

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

Politidirektoratet ga i høringen uttrykk for at det ikke er nødvendig med forskriftsendringer i politiregisterforskriften vedrørende lengde på saksbehandlingstiden på utstedelse av politiattest. Politidirektoratet bemerket samtidig at det er erfart en økning i antall innkommende søknader om politiattest, og at det forventes en ytterligere økning i innkommende søknader når ukrainere skal begynne å arbeide innenfor områder som er underlagt krav om politiattest. Videre påpekte Politidirektoratet at en større økning i antall søknader om politiattest vil kunne påvirke kapasiteten til Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester.

Departement opprettholder vurderingen om at det ikke synes å være behov for regelverksendringer på dette punktet. Departementet vil følge med på kapasiteten i Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester og om det eventuelt skulle oppstå behov for endringer i politiregisterforskriften.

6.2 Tolk

6.2.1 Gjeldende rett

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.

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 flyktingankomster 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 tilfeller der 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 nødven-

dig i nødssituasjoner, eller at det ut fra omstendighetene må anses forsvarlig.

I Prop. 156 L (2020–2021) 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.

6.2.2 Forslaget i høringsnotatet

På bakgrunn av gjennomgangen av kravene og unntakene i tolkeloven, vurderte departementet at de eksisterende unntakshjemlene er tilstrekkelige, og at det ikke er behov for endringer i tolkeloven. Departementet understreket likevel at det er behov for god informasjon til offentlige organer og enkeltpersoner om unntakene. Departementet viste også til at mange ukrainere snakker og forstår russisk, slik at det også kan brukes tolker på russisk.

6.2.3 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet er enig med departementet om at det eksisterende hjemmelsgrunnlaget er tilstrekkelig for å imøtekomme behovet for tolk. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* stiller seg også bak de vurderingene som har blitt gjort om tolkeloven og viser til at tilbakemeldingene fra mottaksapparatet er at flertallet av de som kommer behersker både russisk og ukrainsk. Tolker på russisk kan derfor i stor grad benyttes.

IMDi fremhever at tolkene på russisk som står oppført i Nasjonalt tolkeregister er en stor gruppe som har lang ansiennitet og erfaring og uttaler at disse tolkene kan være bedre rustet til å tolke i særlig krevende samtaler med mennesker på flukt, sammenlignet med ukrainske tolker som nylig har blitt oppført i kategori E etter å ha bestått Tospråktesten og gjennomført et tredagers kurs i tolkens ansvarsområde.

Utenriksdepartementet viser til at det bør utvises sensitivitet ved tilbud til fordrevne fra Ukraina om tolking mellom russisk og norsk, da det vil kunne oppfattes som støtende av noen ukrainere dersom det tilsynelatende tas for gitt at de er villige til å benytte seg av tolking til og fra russisk, selv om dette for de fleste trolig vil være uproblematisk.

Unio fremhever at det er nødvendig med tilgang til profesjonell tolketjeneste og at det trengs en satsing på å styrke tolketjenesten.

Trøndelag fylkeskommune uttaler at de støtter tillempling av tolkeloven, slik at potensielle tolker kan bli raskere kvalifisert.

6.2.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder vurderingen av at det ikke er behov for midlertidige tilpasninger i tolkeloven. Når det gjelder tilgang på tolker på ukrainsk, fremhever departementet at det er lagt opp til å kvalifisere et høyt antall tolker på ukrainsk i løpet av kort tid. Som *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* viser til i sin høringsuttalelse, er det også planlagt 30 studieplasser på grunnemnet i tolking i offentlig sektor ved Oslo-Met.

6.3 Tiltak for å mobilisere pensjonert personell til å ivareta et ekstraordinært personellbehov som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina

6.3.1 Innledning

De høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina har medført et akutt behov for arbeidskraft. Tariffpartene i KS-området har avtalt en særskilt sats for pensjonistlønn som kan stimulere pensjonister med offentlig tjenestepensjon til å yte en arbeidsinnsats. Tiltaket gjelder for arbeid som bidrar til å avlaste det ekstraordinære personellbehovet som følge av ankomstene fra Ukraina. Tiltaket er ikke avgrenset til bestemte profesjonsgrupper, men omfatter alt nødvendig personell. Det er også innført en særskilt sats for pensjonistlønn i det statlige tariffområdet til tidligere polititjenestepersoner som gjør tjeneste i politiet eller Politiets sikkerhetstjeneste i forbindelse med ankomstene fra Ukraina.

6.3.2 Gjeldende rett

Pensjonistlønn avkorter ikke alderspensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning. Inntekten avkorter heller ikke offentlig avtalefestet pensjon (AFP) etter at Arbeids- og inkluderingsdepartementet 8. april 2022 gjennomførte en endring i forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt). Unntaket i forskriften gjelder fra 1. april 2022 til og med 31. desember 2022.

Pensjonister med offentlig tjenestepensjon som stiller til tjeneste for å ivareta det ekstraordi-

nære personellbehovet, har normalt sykepenge-rett etter folketrygdloven kapittel 8. Det gjelder imidlertid ikke personer som har full offentlig AFP. Siden pensjonen normalt blir avkortet for arbeidsinntekt, fremgår det av folketrygdloven § 8-52 første ledd første punktum at det ikke ytes sykepenger til et medlem som mottar ugradert AFP.

6.3.3 Forslaget i høringsnotatet

I et høringsnotat sendt på separat høring 1. april 2022 foreslo Arbeids- og inkluderingsdepartementet en midlertidig forskrift om sykepengerett til mottakere av avtalefestet pensjon som arbeider med fordrevne fra Ukraina og som mottar pensjonistlønn etter særskilt sats.

Høringen omfattet også et endringsforslag i forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt). Sistnevnte forskrift ble endret 8. april 2022 slik at offentlig AFP ikke avkortet for pensjonistlønn etter en særskilt sats for tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med ankomst av personer fordrevet fra Ukraina.

Forslaget om en midlertidig forskrift om sykepengerett innebar et unntak fra folketrygdloven § 8-52 første ledd første punktum, slik at det også blir gitt sykepengerett til dem som har full AFP fra offentlig tjenestepensjonsordning og som mottar pensjonistlønn etter særskilt fastsatt sats for tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med ankomst av personer fordrevet fra Ukraina.

Høringsforslaget ble sendt til Arbeids- og velferdsdirektoratet, Finans Norge, Gabler AS, Kommunal Landspensjonskasse, KS, Oslo kommune, Oslo Pensjonsforsikring AS, Pensjonskasseforeningen, Pensjonskontoret, Statens pensjonskasse og Storebrand. Høringsfristen var 7. april 2022.

6.3.4 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har mottatt hørings svar fra *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Gabler AS*, *Kommunal Landspensjonskasse (KLP)*, *KS*, *Pensjonskasseforeningen* og *Statens pensjonskasse*. Hørings svarene knyttet seg i stor grad til forslaget om unntak fra inntektsavkorting av AFP for pensjonistlønn etter særskilt sats i forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt). *Gabler*, *KLP* og *KS*

støttet forslaget. Unntaket vil innebære noe administrativt merarbeid for pensjonsinnretningene, men antas å være nokså beskjedent. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* og *Statens pensjonskasse* ga innspill til ordlyden i forskriften. *Pensjonskasseforeningen* skrev at deres medlemmer vil bidra til å effektivere de pensjons- og inntektsrelaterte unntakene departementet, og eventuelt tariffpartene, måtte beslutte i denne ekstraordinære situasjonen.

Ingen av høringsinstansene gikk mot forslaget om en midlertidig forskrift om sykepengerett til mottakere av avtalefestet pensjon som arbeider med fordrevne fra Ukraina og som mottar pensjonistlønn etter særskilt sats. Forslaget er i samsvar med hvordan Arbeids- og velferdsetaten praktisk kan håndtere slike tilfeller. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* påpekte at Arbeids- og velferdsetaten ikke kan identifisere særskilt de berørte sykepengesakene, og sakene vil derfor bli behandlet som ordinære saker om sykepenger. Dette innebærer at så lenge brukerne har inntekt ved siden av AFP og ellers fyller alle vilkår, vil de bli vurdert å ha rett til sykepenger.

6.3.5 Departementets vurdering

Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsforslag gjaldt både en endring i forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt) og en midlertidig forskrift om sykepengerett til mottakere av avtalefestet pensjon som arbeider med fordrevne fra Ukraina og som mottar pensjonistlønn etter særskilt sats.

Det er gjennomført en endring i den førstnevnte forskriften 8. april 2022. Når det gjelder den midlertidige forskriften om sykepengerett, gikk ingen av høringsinstansene imot forslaget.

Forslaget om en midlertidig forskrift om sykepengerett innebar å gjøre unntak fra folketrygdloven § 8-52 første ledd første punktum, slik at det også blir gitt sykepengerett til dem som har full AFP fra offentlig tjenestepensjonsordning og som mottar pensjonistlønn etter særskilt fastsatt sats for tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med ankomsten av personer fordrevet fra Ukraina. Det å gi sykepengerett i slike tilfeller, er i samsvar med hvordan Arbeids- og velferdsetaten praktisk kan håndtere slike tilfeller. Som Arbeids- og velferdsdirektoratet påpekte i høringen, vil Arbeids- og velferdsetaten ikke kunne identifisere særskilt

de berørte sykepengesakene, og sakene vil bli behandlet som ordinære saker om sykepenger. Dette innebærer at så lenge brukerne har inntekt ved siden av AFP og ellers fyller alle vilkår, vil de bli vurdert å ha rett til sykepenger.

Det er innført en tilsvarende sykepengerett i midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien. Forskriften er fastsatt ved kongelig resolusjon med hjemmel i folketrygdloven § 25-16 første og andre ledd. Unntaket i forskriften § 3-7 gjelder blant andre dem som mottar ugradert AFP som har avlønning etter en særskilt sats for pensjonistavlønning for tjeneste i skole og barnehage som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med covid-19-pandemien.

Departementet understreker at forslaget om sykepengerett til personer som mottar hel AFP, er begrunnet i de ekstraordinære situasjonene som pandemien og mottaket av fordrevne fra Ukraina har skapt, og ikke er ment som noe som skal gjelde under normale omstendigheter.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har etter en fornyet vurdering kommet til at folketrygdloven § 25-15 første ledd ikke gir tilstrekkelig hjemmel for å gi en midlertidig forskrift om sykepengerett til personer som mottar full offentlig AFP. Av denne grunn foreslår departementet å gjennomføre forslaget i folketrygdloven. Det foreslås et nytt tredje ledd i folketrygdloven § 8-52 slik at det gis sykepengerett også til dem med full offentlig AFP som mottar pensjonistlønn etter særskilt fastsatt sats for tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med personer fordrevet fra Ukraina.

Det foreslås at endringen gis virkning fra 1. april 2022 og at den skal gjelde til og med 31. desember 2022. Virkeperioden samsvarer med virkeperioden for unntaket fra avkortingsreglene av AFP i forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt). For å få rett til sykepenger må det foreligge en sykmelding fra lege, og man må fylle de alminnelige vilkårene for rett til sykepenger. Det foreslås videre presisert at sykepenger som er tilstått i denne perioden, skal løpe ut den aktuelle sykepengeperioden. Det betyr at personer som har første arbeidsuførhetsdag før 1. januar 2023, ved fortsatt sykmelding etter 31. desember 2022, vil kunne få sykepenger i til sammen inntil 248 dager.

7 Integreringsloven

7.1 Innledning

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 sitt tjenestetilbud.

7.2 Gjeldende rett

7.2.1 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 ankomst-senter 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 inntreder 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.

7.2.2 Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad

Innvandrere mellom 18 og 55 år har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. integreringsloven § 8 første ledd. 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 andre ledd. Samtidig skal det utarbeides en integreringsplan, og kommunen og deltakeren 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 kom-

petansekartlegging og karriereveiledning etter bosetting, 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 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 deltakelse 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 tilfredsstillende utdanningskravet etter GSU-listen. GSU-listen gir oversikt over hvilke videregående utdanninger fra land utenfor Norden som gir generell studiekompetanse, med angivelse av tilleggskrav i norsk og engelsk der det er aktuelt. Deltakeren behøver ikke å tilfredsstillende språkkravet som følger av GSU-listen for å være omfattet av definisjonen. For deltakere fra en del land kreves det ett års høyere utdanning i tillegg til videregående opplæring for å tilfredsstillende utdanningskravet i GSU-listen. Dette gjelder blant annet Ukraina. Utenlandske fag- og yrkesopplæringer godkjennes som sidestilt med norske fag- eller svennebrev når de har samme nivå, omfang og inneholder mange av de vesentlige faglige elementene som norske lærefag. Ordningen gjelder i dag for fem europeiske land, og Ukraina er ikke med i ordningen. Bestemmelsen omfatter også de som har mer utdanning enn videregående nivå.

Hurtigsporet er et standardisert tilbud i introduksjonsprogrammet som særlig kan være aktuelt for deltakere 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 deltaker er aktuell for et hurtigspor, må kompetansen være kartlagt og NAV involveres tidlig.

Den lengste programtiden er forbeholdt deltakere 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 første og andre punktum. Kommunen bør i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltakere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden, unngår avbrudd i kvalifiseringen, jf. tredje punktum. 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. Deltakere som har barn under 18 år, skal delta på kurs i foreldreveiledning. Innholdet for øvrig skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmalet.

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

Etter introduksjonsprogrammet kan personer som går over til høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning, få støtte fra Lånekassen. 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. Hva den enkelte har rett til av lån og stipend avhenger av hvilken utdanning man tar, og om man er heltids- eller deltidsstudent.

Se punkt 11 om øvrige økonomiske ytelser som kan være aktuelle etter avslutning av introduksjonsprogrammet.

7.2.3 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 inntreer 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, inntreer 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. Det kreves ikke at kommunen selv tilbyr opplæringen. Kommunen kan også sørge for opplæringen gjennom for eksempel samarbeid med andre kommuner eller ved å bruke godkjente tilbydere av opplæring. Fylkeskommunen skal sørge for opplæringen til personer som omfattes av målgruppen og som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid. Tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gis så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen. Fylkeskommunens ansvar inntreer ved oppstart i videregående opplæring.

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

før, har ikke rett eller plikt i lenger enn 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon.

Deltakerne skal gjennomføre 75 timer opplæring i samfunnskunnskap, jf. § 33. Opplæringen skal gjennomføres på et språk deltakeren 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 (1) oppfylle kravene for tilsetting i undervisningsstilling i kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven, jf. første ledd bokstav a, og (2) ha 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.

7.2.4 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.

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 fysiske eller digitale tilbud, som språkkafé, gågrupper og praktisk språktrening. Norsktrening kombineres ofte med informasjon om norsk samfunnsnivå og ulike kurs eller aktiviteter som for eksempel jobb-søking.

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, og 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 introduksjonsloven og 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. Tilskuddsordningen forvaltes av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Nettbasert opplæring kan gi fleksibilitet både for deltakere, lærere og opplæringsentre.

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.

7.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at fylkeskommunens plikt til å anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommunen i fylket etter integreringsloven § 4 andre ledd, ikke skal gjelde når det som følge av høye ankomster er nødvendig å avvike fra ordinær bosettingsprosess for å sikre raskere bosetting.

Departementet foreslo videre at plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting etter integreringsloven § 6 ikke skal gjelde for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Det ble foreslått en presisering om at et formål med kompetansekartlegging etter bosetting skal være å bidra til å avklare om den enkelte er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen. Departementet foreslo også at integreringsloven § 11 om karriereveiledning ikke skal gjelde personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

Videre ble det i høringsnotatet foreslått at personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, skal ha rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet skal ha varighet på seks måneder, der målet enten vil være ordinært arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning. Programmet skal bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. Både lønnet arbeid, høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning kan inngå i programmet. Departementet foreslo at de som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før, kan gå over på et mer ordinært introduksjonsprogram hvis de ikke kommer i ordinært arbeid i løpet av et program på seks måneder. Det ble foreslått at hovedregelen om at deltakere under 25 år skal ha sluttmaal om fullført videregående opplæring, ikke skal gjelde for personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Som følge av det foreslåtte programinnholdet foreslo departementet unntak fra

minstekravene til programmet i integreringsloven § 14, herunder fra kravene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og kurs i foreldreveiledning. Departementet foreslo at programmet kunne være på deltid. Det ble også foreslått en rett til introduksjonsprogram for personer som går rett ut i ordinært arbeid uten å delta i introduksjonsprogrammet, eller som går over til arbeid før introduksjonsprogrammet er avsluttet, men som mister jobben. Departementet foreslo å opprettholde kommunens frist for oppstart av programmet på tre måneder etter bosetting.

Departementet hørte to alternativer for språktilbud og opplæring i norsk og samfunnskunnskap:

Alternativ 1: Rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 inntreffer først 12 måneder etter tidspunktet for bosetting, men med mulighet for et fleksibelt språktilbud utenfor den lovfestede ordningen forut for dette. Språktilbudet kan for eksempel være opplæring gjennom norskopplæringsordningen, norsk- eller engelsktrening i regi av frivillige organisasjoner, løsninger for nettbasert opplæring eller språkpraksis på en arbeidsplass.

Alternativ 2: Personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 har rett, men ikke plikt til opplæring i norsk, og retten gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet. I dette alternativet foreslo departementet at opplæringen i samfunnskunnskap utgår, at det gjøres unntak fra kompetansekravet for lærere, og at det åpnes for å tilby opplæringen uten å følge læreplanen i norsk etter integreringsloven. Det ble også foreslått å gjøre unntak fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet foreslo en 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 foreslo at den midlertidige forskriften også skulle kunne innebære endringer som berører andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, dersom kapasitetshensyn i kommunen og fylkeskommunen gjør det nødvendig.

7.4 Høringsinstansenes syn

7.4.1 Generelle betraktninger

Om lag 100 høringsinstanser uttalte seg om forslagene til endringer i integreringsloven. Flertallet

av disse ser behovet for tilpasning i regelverket for å håndtere en uoversiktlig situasjon der det er usikkert hvor lenge de fordrevne fra Ukraina vil bli her.

KS vurderer at flere av de foreslåtte regelverksendringene vil bidra til å lette kommunenes oppgaver i en situasjon hvor ekstraordinært høye ankomster av flyktninger fra Ukraina kan sette hele det kommunale tjenesteapparatet under press. KS uttaler at de er fornøyd med at departementet på flere områder har imøtekommet KS' tidligere innspill til behov for midlertidig regelverksendringer i integreringsloven, og støtter i all hovedsak departementets forslag.

Bærum kommune gir uttrykk for at de har forståelse for departementets ønske om å gjøre introduksjonsløpet mer fleksibelt. Slik blir introduksjonsløpet mulig å gjennomføre både for kommuner som ikke har bosatt flyktninger før eller har lite erfaring med dette, til tross for at det ventes store ankomster. *Statsforvalteren i Rogaland* gir uttrykk for at forslagene fra departementet er gode, og er enig i at de midlertidige endringene er nødvendige. De har derfor ingen innvendinger.

Flere høringsinstanser er opptatt av at behovet for tilpasninger samtidig balanseres godt opp mot den enkeltes rettigheter. *Bærum kommune* uttaler:

«[D]et er viktig at endringene ivaretar den store bredden i de enkeltes forutsetninger og motvirker utenforskap med tanke på utdanning og arbeid. Mange flyktninger er unge og trenger utdanning og å bygge kompetanse for en god start på voksenlivet. Noen vil også ha helseutfordringer som følge av krigsopplevelser og flukt, og vil ha behov for tid før de kan nyttiggjøre seg språk- og arbeidsrettede aktiviteter. For disse er det viktig at deres rettigheter ikke svekkes med de foreslåtte endringene. Særlig er rett til språkopplæring viktig.»

Enkelte av høringsinstansene stiller spørsmål ved departementets forventning om at de fordrevne fra Ukraina vil ha et kortvarig opphold i Norge. *Statsforvalteren i Agder* mener at reglene må ta høyde for at mange vil kunne bli boende i Norge over lengre tid, og uttaler at deres innspill bærer preg av dette. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* fremhever også at det må planlegges for at behovet for beskyttelse kan bli av en viss lengde. Direktoratet anbefaler at departementet etterstreber å ta utgangspunkt i allerede etablerte strukturer og ordninger for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunns-

kunnskap, men gjør tilpasninger i regelverket for å ivareta behov på kort og lengre sikt. Direktoratet uttaler:

«Erfaringer fra krigene på Balkan på 1990-tallet, der de fordrevne også fikk midlertidige tilatelser, viste at det er vanskelig å forutse hvorvidt de som kommer hit vil bli i Norge permanent eller returnere raskt til hjemlandet. Det samme gjelder for de fordrevne fra Ukraina. HK-dirs utgangspunkt er at personer med opphold etter utlendingsloven § 34 kan komme til å bli lenge. Dette tilsier full integrering fra første dag og at det bør iverksettes integreringstiltak som har som utgangspunkt at mange blir værende i Norge – kanskje for alltid.»

Mange av høringsinstansene er positive til departementets målsetting om at fordrevne fra Ukraina skal komme raskt i arbeid eller annen aktivitet, og mener at departementet med de foreslåtte endringer og øvrige tiltak legger til rette for dette. Flere av høringsinstansene mener at et hurtigspor der kommunen, NAV og arbeidsgiver samarbeider om et arbeidsrettet løp, kan være aktuelt for denne gruppen, og er positive til at opplæring i krav og forventninger i arbeidslivet, sikkerhetskultur og kunnskap om den norske arbeidslivsmodellen vil inngå i dette tilbudet. *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)* uttaler:

«Vi opplever at det er mange arbeidsgivere som signaliserer en velvilje til å bidra med inkludering, gjennom bruk av arbeidstrening eller annen form for kvalifisering på arbeidsplassen. Dette kan gi gode muligheter for deltakere som ikke kan gå rett i arbeid, men som kan ha utbytte av kvalifisering med ordinært arbeidsliv som arena. Slike arbeidsrettede løp krever individuell tilpasning og godt samarbeid mellom involverte parter. AVdir støtter at opplæring i krav og forventninger i arbeidslivet, sikkerhetskultur og kunnskap om den norske arbeidslivsmodellen skal være tema i arbeidet med veilederen om et fleksibelt hurtigspor for denne gruppen.»

Oslo kommune mener formålsparagrafen til loven bør endres for å blant annet tydeliggjøre målsettingen om økonomisk selvstendighet og uttaler:

«Formålsparagrafen til dagens lov sier at loven skal bidra til at innvandrere får gode norsk-

kunnskaper, kunnskap om samfunnslivet, formelle kvalifikasjoner og varig tilknytning til arbeidslivet. Oslo kommune foreslår at formålet med den midlertidige loven er at flykninger med midlertidig kollektiv beskyttelse skal kunne bli økonomisk selvstendige og få en forståelse for norsk samfunnsliv, kunnskap om det norske utdanningssystemet og norsk arbeidsliv, samt informasjon om potensielle muligheter for arbeid i regionalt arbeidsliv. Videre at flykningene får anledning til å lære norsk språk og anledning til å tilegne seg formelle kvalifikasjoner som kan bidra til økt kompetanse som er relevant for den enkeltes liv generelt og som kan bidra til at flykningen får lønnet arbeid.»

Flere av høringsinstansene påpeker samtidig at det er mye som må falle på plass for å oppnå de ønskede resultatene med bruk av et fleksibelt hurtigspor, og at man ikke må ha for høye forventninger til hvor mange som kan gå direkte ut i jobb eller nyttiggjøre seg av tilbudet. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* mener at et fleksibelt hurtigspor innenfor rammene av de foreslåtte midlertidige reglene er avhengig av flere forhold, og uttaler:

«Det nødvendige samarbeidet mellom kommunen, NAV og arbeidsgivere for å oppnå de ønskede resultatene av fleksible hurtigspor vil derav ikke være vesentlig annerledes. IMDi forutsetter at rammen for arbeidsmarkedstiltak i NAV blir styrket betydelig for at det lokalt skal være mulig å legge til rette for og gjennomføre fleksible hurtigspor. Den kommunale flykningetjenesten og NAV vil i tillegg være avhengig av at arbeidsgivere tilgjengeliggjør ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena i stort omfang.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet er også opptatt av å ikke ha for høye forventninger til hvor mange dette vil gjelde og uttaler:

«Rammene for denne gruppen må ta høyde for at en del kompetanse ikke er direkte overførbart til det norske arbeidsmarkedet og noen yrker krever også godkjenning av utdanning eller autorisasjon. Også ulike migrasjonsrelaterede utfordringer knyttet til helse og sosiale forhold vil kunne være et hinder for arbeidsdeltakelse.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet presiserer dessuten at mange fordrevne kan bli bosatt i kommuner uten arbeidsmuligheter, og uttaler:

«IMDi har bedt alle landets kommuner om å bosette flyktninger. Noen kommuner som har fått anmodning og sagt ja til bosetting er åpne på at det ikke er arbeidsmuligheter i kommunen. De har boliger og skole- og barnehage tilbud, de kan rigge et tilbud om introduksjonsprogram, men de har ikke arbeidsplasser. Dette gir et svært vanskelig utgangspunkt for vellykket integrering av flyktninger, spesielt når målet for denne særskilte gruppen er at de skal komme raskt ut i jobb.»

Lier kommune er generelt bekymret for at man legger til grunn at en stor andel av flyktningene fra Ukraina vil kunne gå direkte eller relativt kjapt ut i arbeid, og at man med det legger opp til at de har rett til et kortvarig introduksjonsprogram. Selv om mange av de som kommer kan ha høyere utdanning, vil mulighetene for å komme i jobb også avhenge av personens ferdigheter i norsk, eventuelt engelsk (for de arbeidsplassene hvor engelsk er arbeidsspråk).

Enkelte av høringsinstansene er opptatt av at de foreslåtte tilpasningene fører til enda flere parallelle regelverk å forholde seg til for kommunene. Kommunene må allerede forholde seg til introduksjonsloven, integreringsloven med og uten overgangsregler for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt begge lovene med koronatilpasninger. *Grong kommune* uttaler:

«En del av de lovendringene som foreslås, vil skape et komplekst og ulikt regelverk for deltakere og tjenesteytere. Noen går etter Integreringsloven med tilpasninger pga pandemi, noen etter integreringsloven uten tilpasninger. Vi har også deltakere innenfor Introduksjonsloven og nå foreslås det lovendringer på grunn av ankomst fra Ukraina. Alt dette skal omsettes i praksis gjennom bygging av et tjenestetilbud innenfor de tilskudd vi mottar. Vi er opptatt av at det vi leverer kan organiseres godt og oppleves meningsfylt for den enkelte deltaker. Med så store variasjoner, setter det tjenesteapparatet på prøve i tillegg til at vi skal rigge for et betydelig større antall.»

Noen av høringsinstansene er også bekymret for forskjellsbehandling mellom deltakere. *MiRA-Senteret* mener at lovverket i Norge er diskriminerende i utgangspunktet, og er kritisk til hvordan

departementene legger opp til ytterligere forskjellsbehandling i lovverket. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* er også kritisk til at forslaget legger opp til forskjellsbehandling av fordrevne fra Ukraina, og uttaler:

«Det departementet anser som integreringsfremmende for andre flyktninger bør gjøres gjeldende også for de ukrainske flyktningene. På samme måte bør det som ansees som integreringsfremmende for de ukrainske flyktningene gjøres gjeldende for andre flyktninger. Det gjelder for eksempel rask bosetting fremfor lang tid på mottak og rask tilgang til arbeidslivet.»

7.4.2 Fylkeskommunens ansvar

Statsforvalteren i Innlandet, Agder fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Troms og Finnmark fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune, Vestland fylkeskommune, Viken Fylkeskommune, Porsgrunn kommune ved NAV Porsgrunn uttalte seg om forslaget om at § 4 andre ledd ikke skal gjelde når det som følge av høye ankomster er nødvendig å avvike fra ordinær bosettingsprosess for å sikre raskere bosetting. De fleste støtter ikke forslaget.

Statsforvalteren i Innlandet viser til at det er viktig at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet fortsatt benytter fylkeskommunenes kjennskap til kommunene som innspill i arbeidet med anmodninger til kommunene, selv om fylkeskommunen i en periode ikke skal ha den lovpålagte oppgaven.

Samtlige fylkeskommuner som har avgitt høringsuttalelse, er negative til forslaget og viser gjennomgående til at fylkeskommunens anbefaling om hvor mange som skal bosettes i den enkelte kommune i fylket bidrar til kunnskapsbasert bosettings- og kvalifiseringsarbeid til fordel for flyktningene og kommunene. Fylkeskommunene fremhever blant annet kjennskap til tilpassede utdanningstilbud, videregående opplæring, skoleskyss og oversikt over lokalt og regionalt arbeidskraftbehov som viktige faktorer.

Flere mener at det ikke vil være spesielt tidkrevende å ivareta fylkeskommunens ansvar i anmodningsprosessen. *Trøndelag fylkeskommune* trekker frem at det regionale leddet er ekstra viktig i en prosess med rask bosetting, og uttaler:

«I en prosess med rask bosetting vil det være ekstra viktig at det regionale leddet gjennom fylkeskommunen sine nye ansvarsområder i

hht § 4 er påkoblet. Fylkeskommunen med sin innsikt og nettverk på blant annet arbeidsmarked og opplæring vil sikre et bedre grunnlag i den videre integreringsprosessen både på kort og lengre sikt. Målsettingen om rask overgang til utdanning eller arbeid vil bli sikrere. Erfaringene så langt er også at koblingen til fylkeskommunens ansvar her ikke er spesielt tidkrevende og at fylkeskommunen allerede bruker sitt etablerte kontaktnett på regionnivå.»

Noen av fylkeskommunene har forslag til hvordan prosessen kan forenkles. *Viken Fylkeskommune* foreslår blant annet at en utsending av foreslåtte tall til fylkeskommunene, med kort frist, kan bidra til enkelte justeringer og bedre kunnskapsbasert forankring av anmodningen. *Troms og Finnmark fylkeskommune* viser til at de har tett dialog med kommunene og til enhver tid vil ha et oppdatert kunnskapsgrunnlag fra kommunene. Dette kan sendes IMDi på forholdsvis kort varsel.

Agder fylkeskommune og *Innlandet fylkeskommune* etterlyser en presisering av hva som ligger i høye ankomster, og hvor høye prognoser som skal til for at dette skal være gjeldende. *Vestland* og *Nordland fylkeskommune* understreker at fylkeskommunene har behov for oversikt over hvor mange flyktninger som bli bosatt, blant annet for å kunne legge til rette for videregående opplæring.

7.4.3 Kompetansekartlegging og karriereveiledning

7.4.3.1 Kompetansekartlegging

Om lag 30 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om at plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting etter integreringsloven § 6 ikke skal gjelde for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg, støtter forslaget eller har forståelse for nødvendigheten av tiltaket, deriblant *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Utlendingsdirektoratet*, *Statsforvalteren i Agder*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *KS*, *Agder fylkeskommune*, *Bergen kommune*, *Evje og Hornes kommune*, *Oslo kommune*, *Senja kommune*, *Rana kommune*, *Utdanningsforbundets nasjonale nettverksgruppe for voksenopplæringscentre*, *Porsgrunn voksenopplæringscenter*, *Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid*, *Arbeidsgiverforeningen Spekter* og *Caritas*. Samtidig påpeker flere at kompetanse-

kartlegging først etter bosetting vil ha konsekvenser for treffsikker bosetting. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* påpeker at personer kan bli bosatt i kommuner som ikke har et arbeidskraftbehov som matcher deres kompetanse, noe som er særlig uheldig dersom andre kommuner har et udekket arbeidskraftbehov. *LO* er kritisk til å fravike plikten til kompetansekartlegging før bosetting, og viser også til at kompetansekartlegging er viktig med hensyn til hvilken kommune bosettingen finner sted i og mulig «matching» mot jobber som kan være aktuelle i kommunene.

Universitets- og høyskolerådet (UHR) støtter ikke forslaget og mener det er helt nødvendig at kompetansekartleggingen gjøres før bosetting for at de som har fått innvilget kollektiv beskyttelse, skal komme raskt i gang med livene sine i Norge. *Universitetet i Agder (UiA)* mener det er viktig at voksne som er i gang med høyere utdanning i Ukraina eller er kvalifisert for høyere utdanning i Norge, blir bosatt et sted med relevante utdanningstilbud. *UHR* og *UiA* mener kartlegging ikke behøver å være omfattende, men bør inneholde nivå på utdanning, fagområde og utdannings-tilbøyelighet.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse uttaler at kompetansekartlegging før bosetting vil bidra til en mer målrettet og strategisk bosetting av flyktningene i henhold til kompetansebehov, og at tilgjengelige utdanningstilbud i de ulike regionene derfor bør veies opp mot hensynet til hurtig bosetting. *Direktoratet* viser til at det, med forbehold om Stortingets godkjenning, fra høsten 2020 vil bli opprettet 1000 nye studieplasser forbeholdt flyktninger. Sektoren er i gang med planleggingen av opptak og gjennomføring, og det vil være av positiv samfunnsøkonomisk betydning at tiltaket blir benyttet. *NOKUT* mener man er helt avhengig av å kjenne til fagområde, utdanningsnivå og språkkompetanse for å kunne fordele midlene og studie-plassene på en måte som kommer flyktningene til gode. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* anbefaler at flyktninger i aldersgruppen 20–29 år, som antakelig vil ha høyest andel aktuelle søkere til høyere utdanning, bosettes i kommuner i nærheten av høyere utdanningsinstitusjoner med et bredt utdanningstilbud dersom kompetansekartlegging ikke kan gjennomføres før bosetting. *Direktoratet* mener at man for å skape et godt læringsmiljø bør bosette grupper av flyktninger i aldersgruppen i nærhet av hverandre, og ikke enkeltvis. *NHO* mener det må vurderes om man kan øke kapasiteten i systemet, heller enn å fjerne vertskommunenes plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting.

Statsforvalteren i Agder og Porsgrunn voksenopplæringscenter forutsetter at kompetansekartlegging likevel gjennomføres før bosetting der som personer blir boende lenge i mottak. *Norsk folkehjelp* mener det bør vurderes å foreta kompetansekartlegging før bosetting for personer som har et ønske om å studere, og at det bør vurderes å opprettholde gjeldende rett for personer som åpenbart har behov for kartlegging.

Enkelte høringsinstanser har innspill til hvordan kompetansekartleggingen kan gjennomføres. *Trøndelag fylkeskommune* støtter ikke forslaget og viser til at karrieresenteret har høy kompetanse på kompetansekartlegging og kan bidra til å avhjelpe og støtte kommuners arbeid der det kan være nødvendig. *NAV Lister* anbefaler IMDi å gi kommunene tilgang til å registrere i Kompass for Karrieresentrene slik at kommunene kan styre kartleggingen og oppfølgingen selv. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser til at NAV-kontorene har god arbeidsmarkedskompetanse, verktøy og rutiner for kartlegging, og er positive til at NAV kan bistå kommunene i kartleggingsarbeidet av de bosatte med kollektiv beskyttelse. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener det er viktig og nødvendig at opplysninger fra kompetansekartlegging registreres i et digitalt verktøy, og videre at opplysninger fra dette verktøyet kan innhentes og gjenbrukes av NAV når *Arbeids- og velferdsdirektoratet* skal bistå flyktningene med arbeidsrettede tjenester, tiltak mv. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser til at kravet om behandlingsgrunnlag i personvernforordningen må være oppfylt for at opplysningene fra kompetansekartleggingen skal kunne utleveres og gjøres tilgjengelige for NAV. *NHO* uttaler at det finnes flere private aktører, eksempelvis i bemanningsbransjen, som har erfaring med og systemer for å gjennomføre den typen kompetansekartlegging det er behov for. *Oslo kommune* uttaler at kompetansekartlegging vil kreve økt bruk av realkompetansevurdering, som i dag ikke er en del av standardelementene i henhold til integreringsloven, og at fylkene må sikres finansiering til å gjennomføre dette i større grad enn i dag. *Unio* mener at tidlig kompetansekartlegging er viktig, og at kompetansekartleggingsverktøyet Kompass, som ble utviklet i forbindelse med flyktningkrisen i 2015, må forsterkes og videreutvikles. *Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)* mener det bør vurderes om det kan gjennomføres en forenklet versjon av dagens kompetansekartlegging – uten at det forsinkes bosetting.

LO, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet uttaler seg om forslaget om å lovfeste at kompetansekartleggingen skal bidra til å avklare om personer er kvalifisert

for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen. *LO* mener forslaget er fornuftig. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser til at NAV mottar henvendelser fra arbeidsgivere som har behov for arbeidskraft nasjonalt, regionalt og lokalt, og at *Arbeids- og velferdsdirektoratet* derfor er positive til å lovfeste at kompetansekartleggingen etter bosetting skal bidra til å avklare om vedkommende er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* foreslår at det bør fastsettes at kommunen vurderer om det er ledige relevante stillinger i arbeidsmarkedsregionen, i stedet for i kommunen.

7.4.3.2 Karriereveiledning

I underkant av 30 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om at integreringsloven § 11 om karriereveiledning ikke skal gjelde personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

KS, Statsforvalteren i Agder, Agder fylkeskommune, Bømlo kommune, Rana kommune, Rogaland fylkeskommune, Troms og Finnmark fylkeskommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune, Karriere Vestland ved Vestland fylkeskommune, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidsgiverforeningen Spekter og flertallet av *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeids* medlemmer som har gitt innspill, støtter forslaget i sin helhet eller har forståelse for kapasitetsutfordringene. Flere av disse høringsinstansene understreker at karriereveiledning er viktig for at den enkelte skal kunne ta informerte valg om utdanning og arbeid, og for at introduksjonsprogrammet tilpasses den enkelte.

Brønnøy kommune ved voksenopplæring og flyktningtjenesten mener kommunene kan hjelpe til med karriereveiledning for å komme raskere i gang med introduksjonsprogram og videre ut i arbeid, ettersom de har erfaring og kompetanse på det fra før. *Troms og Finnmark fylkeskommune* påpeker at det på sikt vil være viktig med kompetansekartlegging og karriereveiledning også for denne gruppen, og at informasjon og veiledning vil kunne gis i større grupper på grunn av felles språk og felles migrasjonshistorie. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* oppfordrer til at man bruker erfaringer fra blant annet integreringsmottakene, hvor NAV-veiledere og karriererådgivere i samarbeid har tilbudt gruppeveiledning. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* påpeker at det også finnes mange gode digitale verktøy som gjør karriereveiledning mer tilgjengelig og fleksibel.

Om lag halvparten av høringsinstansene støtter ikke forslaget eller foreslår å modifisere det, deriblant *Direktoratet for høyere utdanning og*

kompetanse, Viken fylkeskommune, Oslo kommune, Drammen kommune, Innlandet kommune, Nordland Fylkeskommune, Porsgrunn kommune ved NAV Porsgrunn, Porsgrunn voksenopplæringscenter, Sunndal kommune, Trøndelag kommune, Skien kommune, Utdanningsforbundets nasjonale nettverksgruppe for voksenopplæring, Caritas og Norsk folkehjelp.

Nordland fylkeskommune og Sunndal kommune er bekymret for at endringen vil kunne svekke målet om likeverdige offentlige tjenester uavhengig av geografiske grenser. *Innlandet fylkeskommune* viser til at de bygger opp sine tilbud slik at sentrene skal kunne tilby likeverdige tjenester til alle innbyggere i de ulike regionene i fylket.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse viser til at de fylkeskommunale karriereentrene har opparbeidet seg solid kompetanse og erfaring i karriereveiledning av nyankomne flyktninger etter ikrafttredelsen av integreringsloven. Direktoratet uttaler:

«Nyankomne flyktninger som kommer til Norge fra Ukraina vil ha et særlig stort informasjons- og veiledningsbehov både om utdanningssystemet, muligheter for utdanning og økt studiekapasitet for flyktninger ved høyere utdanningsinstitusjoner, kvalifisering, framgangsmåter for godkjenning av medbrakt kompetanse, jobbmuligheter, jobbsøkningsprosessen og krav til å kunne jobbe i ulike yrker i Norge, med mer. Kompetansekartlegging uten karriereveiledning gir ikke et tilstrekkelig grunnlag, verken for den enkelte flyktningen eller for kommunen, for å fatte beslutninger om kvalifisering og arbeid (...) Karriereveiledning i etterkant av kompetansekartleggingen skal blant annet bidra til at flyktningen ser sammenhenger mellom medbrakt kompetanse og muligheter i arbeidslivet og utdanningssystemet i Norge. Kompetansekartleggingen kvalitetssikres dessuten i dag i forbindelse med karriereveiledningen, og kan derfor få lavere kvalitet uten. Ved å fjerne både rett og plikt til karriereveiledning hos fylkeskommunen og gjøre det obligatoriske elementet Livsmestring, som inneholder karrierekompetanse, frivillig for kommunen, er det en høy risiko for at de fleste flyktningene ikke vil få noen form for karriereveiledning. Dette vil vanskeliggjøre, og med stor sannsynlighet forsinke, deres vei inn i kvalifisering og arbeid.»

Direktoratet anerkjenner samtidig utfordringene som fylkeskommuner vil stå overfor ved svært høye ankomsttall, og foreslår tilpasninger i regel-

verket for å møte disse utfordringene. I likhet med *Nordland fylkeskommune* og *Bydel St. Hanshaugen* vurderer direktoratet at det vil være hensiktsmessig å fjerne kravet om at karriereveiledning skal gjennomføres innen tre måneder etter bosetting. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* foreslår at personer som får opphold etter utlendingsloven § 34, fortsatt bør ha rett, men ikke plikt, til karriereveiledning. Direktoratet foreslår at fylkeskommunene skal beholde plikten til å sørge for karriereveiledning, men foreslår, i likhet med *Oslo kommune*, at fylkeskommunene skal gis mulighet til å organisere tilbudet slik de finner hensiktsmessig. Det innebærer mulighet til å ta i bruk private tilbydere eller samarbeide med NAV om tilbudet. Dette vil gjøre det mulig å øke kapasiteten og tilby karriereveiledning på flere geografiske lokasjoner. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse foreslår at det skal fastsettes i midlertidig lov og forskrift at karriereveiledningen kan foregå i gruppe, og at veiledningen ikke må føre til en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte. Direktoratet mener fylkeskommunene bør få fritak fra å registrere opplysninger fra karriereveiledningen i Integrerings- og mangfoldsdirektoratets fagsystem, og at det vil forenkle arbeidet for karriereveileder og gjøre det mulig å inkludere aktører som ikke har tilgang til systemet, i karriereveiledningsarbeidet. I tillegg foreslår direktoratet at man fra statlig hold støtter tilbudet om karriereveiledning i regi av fylkeskommunen. Dette kan skje både gjennom å utvikle veiledende standardiserte gruppeopplegg som kan benyttes av karriereveilederne, og ved støtte i form av digital karriereveiledning og utdanningsinformasjon på ukrainsk og/eller russisk.

Vestfold og Telemark fylkeskommune uttaler at personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse, har rett til karriereveiledning på lik linje med øvrige deler av befolkningen, og påpeker behovet for finansiering ved eventuell ekstra kostnad som følge av dette. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Rogaland fylkeskommune* og *Oslo kommune* uttaler også at fylkeskommunene vil ha behov for midler for å kunne bygge ut tilbudet om karriereveiledning. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* uttaler at karriereveiledning.no må tilføres tilstrekkelige ressurser ved en utvidelse av tjenesten.

7.4.4 Introduksjonsprogram

I underkant av 60 høringsinstanser uttalte seg om forslagene til tilpasninger i introduksjonsprogrammet.

Noen støtter forslaget om introduksjonsprogram i sin helhet, deriblant *Statsforvalteren i Oslo og Viken* og *NHO*.

Flere mener at det ikke er nødvendig med egen regulering av introduksjonsprogrammet for denne gruppen, ettersom integreringsloven er fleksibel nok fra før. Dette gjelder blant annet *Bømlo kommune* og *Statsforvalteren i Agder*. Statsforvalteren i Agder viser til at integreringsloven er fleksibel, og oppfordrer til at man i størst mulig grad bruker handlingsrommet i de ordinære ordningene.

Det er blandede tilbakemeldinger til forslaget om at introduksjonsprogrammet skal være en rett, men ikke en plikt for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. *KS*, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Norsk folkehjelp* og *Harstad voksenopplæring* er blant de som støtter at deltakelse i programmet skal være en rett, men ikke en plikt. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser til at forslaget understøtter at personer kan gå rett ut i jobb uten at de først må delta i introduksjonsprogrammet. *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid* og flere kommuner støtter ikke forslaget. *Sunnadal kommune* uttaler at forslaget vil kunne føre til ekstra belastning på NAV. *Grimstad kvalifiseringstjeneste*, *voksenopplæring* og *flyktningetjeneste* mener at det bør opprettholdes en plikt til å delta i introduksjonsprogram, og at det heller bør innføres en permisjonsmulighet dersom den enkelte er i arbeid. De som uttaler seg om forslaget om å beholde fristen på tre måneder for oppstart i introduksjonsprogrammet, mener det bør åpnes for noe mer fleksibilitet. Flere viser til at fristen for oppstart i introduksjonsprogrammet bør harmoneres med fristen for oppstart av norskopplæring, og dermed utsettes til seks måneder. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* uttaler at det vil være bedre å utsette fristen for oppstart i introduksjonsprogrammet enn å redusere kvaliteten på innholdet.

Flere høringsinstanser er skeptiske til at kurs i livsmestring og foreldreveiledning tas ut som obligatoriske elementer. Dette gjelder blant annet *Stine Sofies Stiftelse*, *Redd Barna*, *Barne-, ungdoms- og familieetaten*, *spisskompetansemiljø for foreldrestøtte* og *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid*. *Redd Barna* uttaler at livsmestring og foreldreveiledning er viktige forbyggende tiltak, og at fordrevne fra Ukraina som har vært gjennom en dramatisk flukt og omveltning i livet, vil kunne ha behov for veiledning og støtte i foreldrerollen. *Redd Barna* er bekymret for at kommuner vil kunne velge bort foreldreveiledning når det ikke er obligatorisk. *Direktoratet for høyere utdanning*

og *kompetanse* foreslår at kurs i livsmestring og foreldreveiledning utsettes til senere i programmet, for eksempel etter ett år. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* støtter at det gjøres unntak fra de obligatoriske elementene.

Ingen av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om at programmet for de som har utdanning på videregående nivå fra før ikke kan forlenges utover seks måneder, støtter forslaget. De som uttaler seg er blant andre *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse*, *KS*, *Trøndelag fylkeskommune*, *Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)*, *IKVO* og flere kommuner. *KS* viser til at det bør åpnes for at kommunene ut fra en skjønnsmessig, individuell vurdering bør kunne forlenge programmet utover seks måneder når dette er nødvendig for at den enkelte skal kunne oppnå sine mål.

Høringsinstansene som uttaler seg, støtter at personer i gruppen som ikke minimum har utdanning på videregående nivå fra før, kan gå over på et lengre program. Flere stiller imidlertid spørsmål ved forslaget om at det først skal planlegges for et seks måneder langt program, og så eventuelt planlegges for et lengre kvalifiseringsløp senere, blant andre *Trøndelag fylkeskommune* og *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse*, som begge mener at dette kan være uheldig for den enkelte. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* uttaler:

«Vår vurdering er at det vil være uheldig for kontinuiteten og kvaliteten i kvalifiseringsløpet dersom det først skal planlegges for et seks måneders introduksjonsprogram og så eventuelt planlegges for et lenger kvalifiseringsløp senere, jf. forslaget til § 37 d tredje ledd. Deltakerne vil miste dyrebar tid i opplæring i videregående eller grunnskole hvis de skal starte med seks måneders arbeidsrettet kvalifiseringsløp. De fleste jobbene i det norske arbeidsmarkedet krever formelle kvalifikasjoner, og det er dermed få stillinger for ufaglærte arbeidssøkere. Med svake norskferdigheter og lave formelle kvalifikasjoner er det nærliggende å tro at denne målgruppen uansett vil ha behov for et lenger introduksjonsprogram enn seks måneder. Personer med svake norskferdigheter har også større risiko for å bli utnyttet i arbeidslivet.»

Et flertall av de som uttaler seg, støtter ikke forslaget om unntak fra hovedregelen om at deltakere under 25 år skal ha sluttmaal om fullført videregående

ende opplæring. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener at unntaket vil være uheldig med tanke på at dette er unge mennesker som har behov for å fullføre sin utdanning uavhengig av om de blir boende i Norge eller returnerer til Ukraina. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* mener også at § 13 tredje ledd bør gjelde for personer med kollektiv beskyttelse, og uttaler:

«Ungdom under 25 år er i en særlig sårbar livsfase, og det vil være svært uheldig dersom de som allerede er under utdanning ikke får anledning til å fullføre denne av kapasitetshensyn. Ved å fjerne denne bestemmelsen, kan det åpne opp for mer kortsiktige løsninger, og at unge voksne med kollektiv beskyttelse blir nedprioritert for videregående opplærings-tilbud.»

Statsforvalteren i Agder er opptatt av at det må avklares om ungdommer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, som har rett til videregående opplæring, men som blir stående uten tilbud, har rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A.

Det var blandede tilbakemeldinger til forslaget om at introduksjonsprogrammet kan tilbys på deltid, herunder forslaget om at introduksjonsstønad skal beregnes ut fra antallet timer i programmet. *Caritas* ber departementet vurdere om kommunene bør få retningslinjer for vurderingen av hvem de eventuelt bør prioritere å tilby heltidsprogram, samt at departementet tydeliggjør hvordan personer som uønsket mister deler av introduksjonsstønad, skal avhjelpe en eventuelt vanskelig økonomisk situasjon som følge av det. *Bergen kommune* stiller seg tvilende til om forslaget faktisk vil gi kommunene fleksibilitet i utformingen av programmet. Kommunen viser til at det er nærliggende å anta at mange vil ønske å delta i fulltidsprogram for å kvalifisere til full introduksjonsstønad, og at kommunen derfor i praksis vil måtte ha kapasitet til å tilby fulltidsprogram til en stor andel av de bosatte.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet støtter forslaget om unntak fra fulltidskravet, men mener at det må bli presisert ytterligere hvilke konsekvenser deltakelse i deltidsprogram vil kunne ha for den enkelte deltaker. *Direktoratet* mener at introduksjonsstønad ikke bør avkortes om deltakelse på deltidsprogram skyldes kapasitetsutfordringer i kommunene. Det bør også vurderes om deltakere bør kunne få utvidet sin programtid tilsvarende omfanget av programtid som kommunen ikke klarer å tilrettelegge for. *Faglig forum for*

kommunalt flyktningsarbeid mener at det bør åpnes for mulighet til å delta på deltid i introduksjonsprogrammet for alle som kommunene vurderer ikke har helse til å klare fulltid eller mulighet til å delta på fulltid grunnet omfattende omsorgsoppgaver. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* fremhever også at det bør gis mulighet til å delta i introduksjonsprogrammet på deltid for personer med stort omsorgsansvar som av helsemessige grunner eller andre grunner ikke klarer det på fulltid.

Muligheten for å komme tilbake til programmet for de som mister jobben, støttes av alle høringsinstansene som uttaler seg. Både *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener imidlertid at det må presiseres hva som menes med «mister jobben».

7.4.5 Språktilbud og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Om lag 65 høringsinstanser uttalte seg om forslagene om språktilbud og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Mange av de som uttaler seg, mener at begge de foreslåtte alternativene vil gi et dårlig tilbud, og at det er den lovfestede opplæringen som bør gjelde også for denne gruppen. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener det er uheldig å ikke gi fordrevne fra Ukraina tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap på lik linje med andre og anbefaler at de sluses inn i de ordinære systemene så langt det er mulig, og at kommunene parallelt ruster opp kapasiteten. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* mener at regelverket etter integreringsloven kapittel 6 må gjelde så langt det er mulig.

Av de som tar stilling til alternativene, støtter *Asker kommune*, *MiRA-Senteret* og *NHO* alternativ 1, mens resten støtter alternativ 2. *MiRA-Senteret* viser til erfaringer om at mange nyankomne ikke får fullt utbytte av intensiv norskopplæring rett etter ankomst fordi kapasiteten til læring er begrenset. Hvis det viser seg at de fordrevne må bli boende i Norge permanent, fremhever *MiRA-Senteret* også at det er viktig at tilbudet de får, muliggjør at de vil kunne klare kravene de senere vil møte for å få permanent oppholdstillatelse.

NHO viser til at bakgrunnen for de midlertidige reglene som foreslås, er at ankomstene av fordrevne fra Ukraina forventes å bli så høye i tiden fremover at det ikke vil være praktisk mulig å gjøre alt etter ordinære regler. *NHO* uttaler:

«Dersom den lovpålagte retten og plikten til opplæring utsettes slik departementet foreslår

i alternativ (1), er ikke dette basert på en vurdering av at språkopplæring er mindre viktig, slik vi leser høringsnotatet, men at det i den aktuelle situasjonen kan gis et raskere og bedre tilbud samlet sett dersom ordningene gjøres mer fleksible. Det finnes, som høringsnotatet også peker på, en rekke muligheter for språkopplæring utenom tilbudet som reguleres av integreringsloven. For eksempel gjennom norskopplæringsordningen, som tilbys av offentlig godkjente virksomheter og frivillige organisasjoner, norsk- eller engelsktrening i regi av frivillige organisasjoner, nettbasert opplæring eller språkpraksis på en arbeidsplass. Dette er tilbud som er skalerbare og kan settes i gang raskt, slik departementet skriver, og det kan gis et tilbud til mange i løpet av kort tid. I tillegg avlastes kommunene ved at den ordinære opplæringen utsettes, og får tid til å bygge opp kapasitet.

NHO mener det er viktig å legge til rette for ordninger som er så fleksible som mulig i den situasjonen vi nå er i. Vi støtter derfor alternativ (1) for språktilbud til fordrevne fra Ukraina.»

NHO fremhever også at ordinært arbeid i seg selv er en viktig arena for å lære språk, og at det å komme raskt ut i arbeid dermed bidrar til språkopplæring.

NOKUT og *Universitets- og høyskolerådet (UHR)* tar ikke stilling til alternativene, men uttaler seg om andre språktilbud. *NOKUT* understreker at tilstrekkelig kompetanse i norsk språk er en nøkkel til å kunne komme seg ut i arbeid og i mange tilfeller også for å kunne studere. *NOKUT* ber departementet vurdere om det allerede eksisterende tilbudet om norsk språk og kultur for internasjonale studenter også kan benyttes og oppskaleres. *UHR* støtter intensjonen om å finne mer fleksible løsninger som gjør det enklere for den enkelte å komme raskere i gang med høyere utdanning eller jobb i Norge, og viser til at flere av medlemsinstitusjonene jobber med å utvikle språktilbud, engelsk og norsk.

KS fraråder regjeringen å gå videre med alternativ 1, særlig på grunn av sammenhengen med forslaget om et forenklet introduksjonsprogram. *KS* viser til at det ikke kan tas for gitt at andre språkopplæringstilbud finnes i alle landets kommuner. I sammenheng med introduksjonsprogrammet, trekker *KS* frem følgende:

«Videre er det problematisk at kommunene som ansvarlige for introduksjonsprogrammet med tilhørende språkopplæring ikke selv vil

kunne innfri denne plikten, enten på grunn av mangel på relevant språktilbud lokalt, eller at kommunen selv ikke har mulighet til å tilby ordinær norskopplæring på grunn av at tilskuddsmidler ikke utløses før tidligst etter 12 måneder. *KS* minner også om at norskopplæringsordningen som det i denne sammenhengen henvises til, er en ny ordning som er lite utprøvd. *KS* mener at det i løpet av det første året i alle tilfeller vil være nødvendig for kommunene å bygge opp et tilpasset tilbud. Dette vil være uforenelig med at kommunene ikke vil motta tilskudd til dette før det påfølgende året.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet trekker frem at alternativ 1 kan medføre en forventning om at NAV skal tilby norskopplæring gjennom arbeidsmarkedstiltak, og uttaler at norskopplæring til deltagere i introduksjonsprogrammet har vært et kommunalt ansvar og ikke noe som bør overføres til NAV gjennom arbeidsmarkedstiltak.

Blant andre *Rana voksenopplæring* og *Grong kommune* er bekymret for å måtte bygge ned kapasiteten i voksenopplæringen dersom de ikke skal ha ansvar for opplæringen før etter 12 måneder. *Grong kommune* fremhever at det ikke er noen garanti for at de klarer å få tilbake kompetansen de har i ansatte per i dag, om ett år.

Flertallet av de som uttaler seg, støtter alternativ 2. Dette inkluderer blant andre *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Utlendingsdirektoratet*, *KS*, *Statsforvalteren i Agder*, *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid*, *Caritas* og flere kommuner. De fleste støtter dette alternativet på grunn av raskere oppstart i et ordinært opplæringstilbud. *Utlendingsdirektoratet* uttaler at alternativ 2 fremstår som det beste alternativet, hovedsakelig på grunn av rask oppstart, og at 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. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* viser til at alternativ 2 er en forutsetning for at det skal være mulighet for å oppnå målsettingen med et kort, fleksibelt hurtigspor.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at alternativ 2 er det mest hensiktsmessige forslaget, og viser til at de aller fleste kommuner allerede har et slikt tilbud, som kan oppskaleres og tilpasses den særskilte situasjonen. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* trekker også frem at denne gruppen vil ha relativt homogene behov og gode forutsetninger for læring, noe som gjør at det kan

settes opp større klasser og et relativt standard undervisningstilbud.

KS mener at alternativ 2 er bedre siden det i større grad tar utgangspunkt i eksisterende praksis ved at det er kommunene som skal ha hovedansvaret for opplæringen, samtidig som det fremstår mer konsistent med de midlertidige reglene for introduksjonsprogrammet. KS mener likevel at det bør vurderes hvilke konsekvenser et slikt forenklet opplæringstilbud kan ha for personers mulighet til senere å avlegge avsluttende prøver som grunnlag for permanent oppholdstillatelse. KS påpeker også at det er problematisk at ordningen kun vil utløse laveste tilskuddssats av tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og at dette vil kunne skape en økonomisk utfordring for kommunenes finansiering av voksenopplæringstilbudet. KS fremhever at dersom kommunene kun skal få tilskudd for ett år, er det viktig at satsene gjenspeiler kostnadene tilsvarende et ettårig opplæringsprogram og ikke et tilskudd som tilsvarer sats for det første året etter nåværende ordning.

Det er blandede tilbakemeldinger til forslaget i alternativ 2 om at opplæring i norsk skal være en rett, men ikke en plikt. Blant andre *Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid* trekker frem at mange i målgruppen kanskje ikke vil delta dersom opplæringen er frivillig. Noen mener at rett, men ikke plikt, bør gjøres om til rett og plikt dersom de fordrevne blir værende lenger.

De fleste som uttaler seg, støtter ikke forslaget i alternativ 2 om at opplæringen kan gis utenom læreplanen i norsk etter integreringsloven. *Statsforvalteren i Agder* viser til at læreplanen nylig er revidert, blant annet med tanke på hvordan norskopplæringen skal utnytte læringspotensialet i annen opplæring og aktivitet. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* viser til at læreplanene fastslår at opplæringen bør organiseres slik at deltakerne kan kombinere norskopplæringen med praksis i arbeidslivet eller formell utdanning. *Oslo kommune* påpeker at dersom det skal gjøres unntak fra læreplanen, må det fremkomme hvordan opplæringen som gis, kan godkjennes som en del av grunnlaget for vurderingen av eventuelt permanent opphold.

Det er blandede tilbakemeldinger til forslaget i alternativ 2 om at opplæring i samfunnskunnskap utgår. KS støtter at opplæringen i samfunnskunnskap utgår. Også kommunene i *IKVO* stiller seg bak at opplæringen i samfunnskunnskap ikke prioriteres i de første 12 månedene, men mener at kurset bør gjennomføres på et senere tidspunkt.

Utdanningsforbundets nasjonale nettverk for voksenopplæring mener at det ikke er en god løsning at opplæring i samfunnskunnskap utgår, ettersom kurset har viktig og nyttig informasjon som de fordrevne vil ha bruk for i arbeidslivet. Både *Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid* og *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* viser til viktigheten av at de fordrevne får god informasjon om rettigheter og plikter i det norske arbeidslivet for å sikre dem mot sosial dumping. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* foreslår at opplæring i samfunnskunnskap kan reduseres til 25 timer opplæring i modulen «*utdanning, kompetanse og arbeidsliv*».

De fleste som uttaler seg om forslaget i alternativ 2 om å utvide fristen for oppstart fra tre til seks måneder, støtter forslaget. Flere fremhever at en slik utvidelse gir nødvendig fleksibilitet for kommunene. *Kristiansand kommune* påpeker at utvidelsen synes raus.

Flere høringsinstanser, deriblant *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* og *Bergen kommune*, trekker frem at fristen for oppstart av opplæring bør sammenfalle med fristen for oppstart av introduksjonsprogrammet. *Bergen kommune* fremhever at opplæring i norsk og samfunnskunnskap normalt utgjør hoveddelen av introduksjonsprogrammet de første månedene.

7.4.6 Forskriftshjemmel

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, KS, NHO, Engerdal voksenopplæringssenter og Norsk Folkehjelp uttaler seg om forslaget til forskriftshjemmel. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS, NHO og Engerdal voksenopplæringssenter* støtter forslaget.

Norsk Folkehjelp uttaler at de i utgangspunktet stiller seg positive til effektive prosesser når situasjonen tilsier det, men at det må utvises forsiktighet om det ønskes å innskrenke en persons eller gruppes rettigheter.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har forståelse for behovet for å kunne gjøre ytterligere justeringer i integreringstiltak, men understreker at det ikke vil være mulig å gjøre systemendringer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) like raskt som eventuelle forskriftsendringer trer i kraft.

Flere mener at det allerede nå bør åpnes for å gi norskopplæring til fordrevne fra Ukraina i påvente av bosetting. Dette gjelder blant andre

Utlendingsdirektoratet (UDI) og Engerdal voksenopplæringscenter. UDI uttaler:

«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. 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 til 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.»

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet støtter muligheten til å kunne gi midlertidig forskrift om utvidelse av målgruppen for opplæring i mottak dersom ventetiden i mottak viser seg å bli lengre enn forventet. Direktoratet er bekymret for at det alternative tilbudet gjennom norskinnsatsen og frivillige aktører ikke vil kunne dekke behovet for opplæring, og for at det vil være store variasjoner i opplæringstilbudet på bakgrunn av hvilken kommune de er bosatt i, og hvilket frivillighetstilbud som finnes der.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet gjør for øvrig oppmerksom på at definisjonen av «asylsøker» i integreringsloven § 2 bokstav a har betydning for om den enkelte har, eller ikke har, plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i mottak før det innvilges vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse. Direktoratet mener at det er behov for å endre definisjonen av «asylsøker» i integreringsloven § 2 bokstav a slik at bestemmelsen også omfatter personer som søker om beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Alternativt mener Integrerings- og mangfoldsdirektoratet at det bør komme tydelig frem i proposisjonen at utlendinger som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 34, anses som «asylsøkere», og at denne gruppen også

vil ha plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i mottak etter integreringsloven § 5.

7.5 Departementets vurdering

7.5.1 Innledning

Departementet foreslår å innføre et midlertidig kapittel i integreringsloven med regler for personer som får opphold etter utlendingsloven § 34. I den akutte situasjonen som vi nå står i, med store ankomsttall og med stor uvisshet om omfang og varighet, foreslår departementet relativt store endringer i integreringsloven for denne gruppen. Et viktig formål med mange av endringene er å støtte opp under målsettingen om at flest mulig av de fordrevne fra Ukraina skal komme raskt ut i arbeid.

Det er stor usikkerhet rundt hvor mange fordrevne fra Ukraina som vil komme til Norge i løpet av 2022, og når det blir mulig å returnere til Ukraina. I utgangspunktet er de fordrevne gitt en tillatelse med en varighet på ett år. Høye ankomsttall fører til et stort press på kommunens velferdstjenester og særlig på tilbudet den enkelte har krav på etter integreringsloven. Rundt halvparten av de fordrevne fra Ukraina til Norge er per dags dato voksne og dermed i målgruppen for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter bosetting.

Det er samtidig viktig at den enkelte får et godt opphold i Norge og raskt kan delta i det norske samfunnet. Den midlertidige beskyttelsen, samt ønsket om at den enkelte kommer raskt i arbeid eller annen aktivitet, gjør det også nødvendig med noe mer fleksibilitet i regelverket for denne gruppen.

Departementet er opptatt av at arbeidslivet er en viktig integreringsarena. Arbeid er viktig for å oppleve mestring og sosial tilhørighet og for språkopplæring. Generell informasjon om kompetansen til innbyggere fra Ukraina tilsier at de som kommer, har høyere kompetanse enn tidligere flyktninggrupper og bør ha gode forutsetninger for å komme raskt ut i arbeid. Tilpasningene i regelverket må legge til rette for dette.

Samtidig er det ønskelig å legge seg så tett opp til det ordinære regelverket som mulig slik at regelverket blir så enkelt som mulig for kommunene å praktisere. Departementets forslag om et midlertidig kapittel for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, vil føre til enda flere parallelle regelverk å forholde seg til for kommunene. Kommunene må allerede forholde seg til introduksjonsloven, integrerings-

loven med og uten overgangsregler for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og begge lovene med koronatilpasninger. Departementet har forståelse for at flere midlertidige regler kan bli utfordrende å forholde seg til i kommunene, og vil sørge for at det gis tydelig informasjon om anvendelsen av det nye kapitlet.

I flere av bestemmelsene foreslås det rettigheter, men ikke plikter, for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, mens øvrige personer i målgruppen fortsatt vil ha rett og plikt. Dette påvirker i noen grad hvordan kommunens og fylkeskommunens ansvar overfor personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, skal forstås. Departementet presiserer at kommunen og fylkeskommunen fortsatt vil måtte ta initiativ til å sørge for tilbudet overfor den enkelte. Kommunen skal treffe vedtak på vanlig måte for de som ønsker å bruke retten. Kommuner og fylkeskommuner vil derimot ikke ha ansvar overfor personer i målgruppen som gir tilbakemelding om at de lar være å benytte seg av retten. Kommunens plikter vil imidlertid gjelde overfor personer som kontakter kommunen med ønske om å delta i introduksjonsprogrammet, selv om de tidligere har avvist eller avbrutt deltakelse, i tråd med forslaget som omtales i punkt 7.5.4 nedenfor. Kommunens ansvar overfor personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, blir også påvirket av forslaget om å lempe på enkelte minstekrav. Departementet viser til at forslaget innebærer forenklinger og reduksjon i minstekravene til introduksjonsprogrammet, og at det lovfestede opplæringstilbudet skal ha et noe mindre omfang for denne gruppen.

Det er foreslått at de midlertidige lovendringene skal opphøre 1. juli 2023. Departementets forslag om introduksjonsprogram og opplæring i norsk vil likevel kunne innebære en lengre tidshorison enn dette. Departementet vurderer at det ikke er hensiktsmessig å gi lovregler om introduksjonsprogram og opplæring i norsk som forutsetter at ordningene skal være gjennomført for alle deltagere innen juli 2023. Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, er også omfattet av målgruppene for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter de alminnelige reglene. Når de midlertidige lovendringene oppheves, vil det oppstå spørsmål og uklarheter om hva som skal gjelde. Slike uklarheter vil både oppstå på kort sikt, for eksempel fordi fristene som følger av de ordinære reglene ikke vil samsvare med det som fulgte av de midlertidige lovendringene, og

på lengre sikt med tanke på eventuelle krav om å dokumentere norskkunnskaper og kunnskap om samfunnet ved søknad om permanent oppholdstillatelse. På bakgrunn av dette vurderer departementet at det er behov for en hjemmel i de midlertidige lovendringene for å gi forskrift om overgangsregler.

Integreringsloven § 2 bokstav b definerer asylsøker som «en person som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 28». Det kan derfor være noe uklart i hvilken utstrekning personer i målgruppen for kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 skal regnes som asylsøkere etter integreringsloven. I praksis søkes det imidlertid ikke om beskyttelse etter en bestemt paragraf i utlendingsloven. Som det fremgår av punkt 5.2.1 ovenfor, er det politiet som registrerer søknaden om beskyttelse, 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. Departementet legger til grunn at personer som søker om beskyttelse, omfattes av integreringslovens definisjon av asylsøker. Se punkt 7.5.6 for omtale av opplæring for asylsøkere i mottak.

7.5.2 Fylkeskommunens ansvar

Departementet opprettholder ikke forslaget om å gjøre unntak fra fylkeskommunens oppgave i § 4 andre ledd når det som følge av høye ankomster er nødvendig å avvike fra ordinær bosettingsprosess for å sikre raskere bosetting. Alle fylkeskommunene som har avgitt høringsuttalelse, gir uttrykk for at de ønsker å bidra i anmodningen og viser til at de har viktig kunnskap og kompetanse. Departementet vurderer at arbeidet med anmodningen kan forenkles, slik også flere av fylkeskommunene foreslår, og at det derfor ikke er nødvendig med et unntak fra regelverket.

Departementet vil be IMDi om å gå i dialog med fylkeskommunene om forenklet prosess for innspill dersom det blir behov for en ny anmodning. IMDi skal også sikre gode rutiner for informasjonstveksling om bosetting til fylkeskommunene.

Se for øvrig omtale i punkt 2.3.3.5 om hvordan forrige anmodningsprosess ble gjennomført.

7.5.3 Kompetansekartlegging og karriereveiledning

7.5.3.1 Kompetansekartlegging

Departementet opprettholder forslaget om at plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging

før bosetting etter integreringsloven § 6 ikke skal gjelde for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Hensikten med forslaget er både å legge til rette for at fordrevne fra Ukraina skal kunne bosettes så raskt som mulig, og ivareta hensynet til kapasiteten i vertskommunene. Forslaget 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.

Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg, støtter forslaget eller har forståelse for nødvendigheten av tiltaket, men flere påpeker at kompetansekartlegging først etter bosetting vil kunne medføre at den enkelte ikke blir bosatt i en kommune med relevant tilbud om arbeid eller utdanning. *LO* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser til at kompetansekartlegging er viktig for å oppnå at personer bosettes i kommuner som har et arbeidskraftbehov som samsvarer med deres kompetanse. *Universitets- og høyskolerådet* og *Universitetet i Agder* mener det er nødvendig å kartlegge utdanningsnivå, fagområde og utdanningstilbøyelighet for å sørge for at voksne som er i gang med høyere utdanning i Ukraina eller er kvalifisert for høyere utdanning i Norge, blir bosatt et sted med relevante utdanningstilbud. Enkelte høringsinstanser foreslår at den ordinære kompetansekartleggingen før bosetting erstattes av en forenklet kartlegging.

Departementet er enig i at informasjon om kompetansen til personer som skal bosettes, er viktig for å bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid. Som det omtales i punkt 2.3.2 innhentes det informasjon om personer som skal bosettes, selv om vertskommunene ikke gjennomfører kompetansekartlegging. Hensynet til rask bosetting og kapasitetsutfordringer gjør at informasjonsinnhenting er begrenset, og det innhentes ikke opplysninger om kompetanse. Regjeringen vil etter hvert vurdere å utvide den forenklete kartleggingen før bosetting, slik at det også innhentes informasjon om utdanning og yrke. Departementet vurderer at dette er de viktigste kompetanseopplysningene som må være tilgjengelige for å bidra til treffsikker bosetting. Departementet vil også vurdere å ta i bruk selvregistreringsløsninger før bosetting.

Departementet opprettholder forslaget om at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, bør ha rett til kompetansekartlegging etter bosetting. Departementet foreslår ikke en plikt til å gjennomføre kartleggingen, slik forslaget var i høringen. I tråd med øvrige for-

slag om å fjerne plikter vurderer departementet at det er mest hensiktsmessig at gjennomføring av kompetansekartlegging kun er en rett, og ikke en plikt.

Hensikten med kompetansekartleggingen etter bosetting i integreringsloven § 10 er at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Det foreslås at kompetansekartleggingen skal bidra til å avklare om vedkommende er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen. Utvidelsen av formålet med kompetansekartleggingen etter bosetting har bakgrunn i målsettingen om at fordrevne fra Ukraina raskest mulig skal ut i arbeid. Det kan være aktuelt for den enkelte å gå rett ut i arbeid eller ha lønnet arbeid som del av introduksjonsprogrammet. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* foreslo i sitt høringsvar at det bør fastsettes at kommunen skal vurdere om det er ledige relevante stillinger i arbeidsmarkedsregionen, i stedet for i kommunen. Departementet legger til grunn at kommunene kan vurdere om det er relevante stillinger eller behov i arbeidsmarkedet i regionen, men foreslår ikke endringer i ordlyden. Departementet viser til at arbeidet med integrering er organisert gjennom de lokale NAV-kontorene i ca. 50 prosent av kommunene i dag. I de øvrige kommunene er det etablert samarbeidsavtaler mellom den enheten i kommunen som har ansvar for å tilby introduksjonsprogrammet og NAV-kontoret, i tråd med egen veileder. NAV-kontorene har kjennskap til arbeidsmarkedet og til tilgjengelige arbeidsplasser i arbeidsmarkedsregionen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at opplysninger fra kompetansekartlegging er personopplysninger, og at kravet om behandlingsgrunnlag i personvernforordningen må være oppfylt for at opplysningene skal kunne utleveres og gjøres tilgjengelige for NAV. Departementet vurderer at gjeldende regler i integreringsloven §§ 41 til 44 og integreringsforskriften kapittel 9 gir tilstrekkelig rettslig grunnlag for at NAV kan innhente disse opplysningene.

Oslo kommune mener det vil være hensiktsmessig med realkompetansevurdering som verktøy for at flere raskt kan komme ut i arbeid, men at fylkene må sikres finansiering til å gjennomføre dette i større omfang enn i dag. Departementet er enig i at realkompetansevurdering er et viktig verktøy, men legger til grunn at integreringstilskuddet skal dekke kostnader forbundet med realkompetansevurdering.

Departementet er oppmerksom på at det kan oppstå utfordringer når mange skal kompetansekartlegges på kort tid etter bosetting. Ved svært

høye ankomster kan det være aktuelt å ta i bruk selvregistreringsløsninger.

7.5.3.2 Karriereveiledning

Høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om at integreringsloven § 11 om karriereveiledning ikke skal gjelde personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, er delt. Noen gir uttrykk for at de har forståelse for kapasitetsutfordringene. Flere understreker likevel at karriereveiledning er viktig for at den enkelte skal kunne ta informerte valg om utdanning og arbeid, og for at introduksjonsprogrammet skal kunne tilpasses den enkelte.

Forslaget innebar at fylkeskommunen ikke ville ha plikt til å sørge for karriereveiledning, og at den enkelte ikke ville ha rett og plikt til å gjennomføre veiledningen. Om lag halvparten av høringsinstansene uttrykker at forslaget bør modifiseres eller at de ikke støtter det.

Enkelte høringsinstanser foreslår løsninger for hvordan karriereveiledningen kan tilpasses en situasjon med svært mange i målgruppen for introduksjonsprogram. Blant annet foreslår *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Nordland fylkeskommune og Bydel St. Hanshaugen* endring i fylkeskommunenes frist for å gjennomføre karriereveiledningen. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* og *Oslo kommune* foreslår tilpasning av innhold og gjennomføring av karriereveiledningen.

Departementet har på bakgrunn av høringsinnspillene justert forslaget sammenlignet med høringsnotatet. Departementet foreslår at fylkeskommunene skal sørge for karriereveiledning, og at personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, skal ha rett, men ikke plikt, til å gjennomføre veiledning. Etter departementets vurdering vil det ikke være hensiktsmessig at personer som kommer raskt ut i arbeid, skal ha plikt til karriereveiledning.

I integreringsloven § 11 er det fastsatt at karriereveiledning bør gjennomføres før kommunen fatter vedtak om oppstart av introduksjonsprogrammet, noe som skal skje senest tre måneder etter bosetting. Departementet foreslår at dette ikke skal gjelde. Karriereveiledning kan gjennomføres før bosetting, rett etter bosetting, eller etter hvert som behovet oppstår.

Selv om fylkeskommunen etter loven skal «sørge for» veiledningen, er det opp til fylkeskommunen hvordan tilbudet organiseres. Fylkeskommunene kan både ta i bruk private tilbydere og samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten om

tilbudet. Dette vil kunne bidra til å øke kapasiteten, og til at karriereveiledning kan tilbys på flere geografiske lokasjoner. Departementet presiserer også at karriereveiledningen skal kunne foregå i gruppe, og at veiledningen ikke må føre til en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte. Departementet vil vurdere om det er behov for endringer i integreringsforskriftens bestemmelser om registrering av opplysninger fra karriereveiledningen, for å forenkle arbeidet for karriereveileder og gjøre det mulig å inkludere aktører som ikke har tilgang til systemet i karriereveiledningsarbeidet.

Departementet vil vurdere utvikling av veiledende standardiserte gruppeopplegg som kan benyttes av karriereveilederne samt digital karriereveiledning og utdanningsinformasjon på ukrainsk og russisk for å støtte fylkeskommunenes tilbud om karriereveiledning.

7.5.4 Introduksjonsprogram

Det er blandede tilbakemeldinger fra høringsinstansene til forslaget om at deltakelse i introduksjonsprogrammet for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, skal være en rett, men ikke en plikt. KS støtter flere av de foreslåtte forenklingene, herunder særlig fritak fra plikten til program som gir mulighet for å komme raskt i jobb uten å først måtte inn i et kommunalt introduksjonsprogram. *Bergen kommune* stiller spørsmål om hva endringen innebærer i praksis, og viser til at plikten som ligger i dagens lov, ikke hindrer den enkelte fra å velge arbeid fremfor introduksjonsprogram.

Det er en målsetting at flest mulig av voksne fordrevne fra Ukraina skal komme raskt ut i arbeid. Departementet vurderer at et unntak fra plikten til å delta i introduksjonsprogram etter integreringsloven kapittel 4 støtter opp under den overordnede målsettingen, og opprettholder derfor forslaget. Departementet understreker imidlertid også at de som kommer i arbeid, kan kombinere arbeidet med introduksjonsprogrammet. Kommunens plikt til å sørge for introduksjonsprogram vil fortsatt gjelde overfor alle i målgruppen som ønsker å benytte seg av retten. Departementet antar imidlertid at en større andel enn vanlig vil gå rett ut i arbeid eller utdanning, slik at kommunen ikke vil måtte sørge for introduksjonsprogram for disse.

Departementets forslag om at det ikke skal være en plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, innebærer imidlertid ikke at personer i denne gruppen kan velge å få støtte til livsopphold

gjennom Arbeids- og velferdsetaten, slik enkelte høringsinstanser er bekymret for. Introduksjonsprogrammet og medfølgende introduksjonsstønad er en rettighet den enkelte kan benytte seg av, og ved søknad om økonomisk sosialhjelp eller behov for arbeidsrettet oppfølging vil NAV-kontoret kunne henwise vedkommende til å delta i introduksjonsprogrammet. Se nærmere omtale i punkt 11.5 nedenfor.

Departementet opprettholder flere av forslagene fra høringen om introduksjonsprogrammet for denne gruppen, blant annet utgangspunktet om seks måneders varighet og unntak fra minstekravene til innhold.

Høringsinstansene som uttalte seg om forslaget om at programmet på seks måneder ikke kunne forlenges, støtter ikke forslaget. Blant andre *Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring* mener at et program på seks måneder ikke vil være tilstrekkelig for å sette ukrainere i stand til å nå målene om arbeid eller inntak til høyere utdanning. KS mener også at det bør åpnes for at kommunene ut fra en skjønnsmessig, individuell vurdering bør kunne forlenge programmet utover seks måneder når dette er nødvendig for at den enkelte skal kunne oppnå sine mål. På bakgrunn av høringen opprettholder ikke departementet forslaget om at programmet ikke kan forlenges. Departementet ser også at det vil kunne føre til at flere må få sosialhjelp eller gå over på arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten dersom de ikke kommer i arbeid etter seks måneder i programmet. Det vil være opp til kommunen å avgjøre om programmet skal forlenges, slik det også er ellers etter integreringsloven.

Departementet foreslår endringer i hvordan varigheten av introduksjonsprogrammet skal differensieres for deltakere som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

Integreringslovens bestemmelser om varighet av introduksjonsprogrammet skiller mellom personer som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, og de som ikke har det. Med minimum utdanning på videregående nivå fra før menes en utdanning som tilfredsstillende utdanningskravet etter GSU-listen, jf. punkt 7.2.2 over. For en del land, deriblant Ukraina, kreves det ett års høyere utdanning i tillegg til videregående opplæring for å tilfredsstillende utdanningskravet i GSU-listen.

Departementet vurderer at varigheten av programmet, også for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, bør differensieres ut fra hvorvidt den enkelte har utdan-

ning på videregående nivå fra før eller ikke. Etter departementets syn bør det imidlertid for ukrainsk videregående opplæring ikke stilles krav om ett års høyere utdanning i tillegg for at utdanningen skal anses å være på videregående nivå. Nærmere regler om hva som skal regnes som utdanning på videregående nivå fra Ukraina, bør gis i forskrift, og departementet foreslår derfor ikke å presisere dette i lovteksten. Forskrift om hva som regnes som utdanning på videregående nivå, vil kunne gis i medhold av forskriftshjemmelen i siste ledd i forslaget til ny § 37 c.

Departementet foreslår etter dette at personer som har utdanning på videregående nivå fra før, skal ha rett til et program med varighet på inntil seks måneder, med mulighet for forlengelse i inntil seks måneder, jf. forslaget til andre ledd i ny § 37 c i integreringsloven. Sluttmålet for programmet skal være overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning. Dette er i hovedsak i tråd med introduksjonsprogrammet som reguleres i § 13 andre ledd, men departementet foreslår å regulere det særskilt, ettersom det vil bli fastsatt forskrift om hva som skal regnes som utdanning på videregående nivå for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

Departementet viser for øvrig til punkt 9.1, der det fremgår at Kunnskapsdepartementet vil vurdere problemstillinger knyttet til kvalifikasjonsgrunnlag for personer som kun har fullført ukrainsk videregående opplæring, ved opptak til universiteter, høyskoler og fagskoler. Departementet viser også til at NOKUT på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har gjort en innledende vurdering av ukrainsk yrkesfaglig opplæring og vurdert om og hvordan Ukraina kan innlemmes i ordningen. Kartleggingen viser at det er yrkesfaglig utdanning på flere nivå i Ukraina, med modeller på videregående nivå. NOKUTs anbefalinger og vurderinger behandles nå i Kunnskapsdepartementet.

I høringen foreslo departementet at de som ikke minimum hadde utdanning på videregående nivå fra før, og som ikke kom i arbeid etter seks måneder i programmet, kunne gå over på et lengre introduksjonsprogram etter integreringsloven § 13 tredje eller fjerde ledd. Noen høringsinstanser stilte spørsmål ved hvorfor de ikke kunne begynne rett på et slikt program, istedenfor et seks måneders arbeidsrettet program først. Departementet er enig med høringsinstansene i at det er mer hensiktsmessig at deltakere i denne gruppen begynner rett på et lengre program. Departementet går derfor bort fra forslaget i

høringen. Departementet foreslår at personer som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, kan delta i et program etter integreringsloven § 13 tredje eller fjerde ledd. Se omtalen ovenfor av at departementet kan gi forskrift om hva som regnes som utdanning på videregående nivå etter bestemmelsen. Programmets varighet for denne gruppen varierer ut fra hvilket sluttmaal som settes for deltakelsen. Programmet for deltakere som får sluttmaal om fullført videregående opplæring, skal vare i inntil tre år, med mulighet for forlengelse i inntil ett år. For øvrige deltakere skal programmet vare i inntil to år, med mulighet for forlengelse i inntil ett år.

For den gruppen som har mulighet til et lengre program etter § 13 tredje ledd, foreslo departementet i høringen at hovedregelen om at deltakere under 25 år skal ha sluttmaal om fullført videregående opplæring, ikke skal gjelde. Bakgrunnen for forslaget var at det ikke ble foreslått endringer i inntaksreglene til videregående opplæring, og at det dermed ikke var sikkert at det vil være mulig å sørge for skoleplass i videregående opplæring for alle som skal inn i et lengre program. *Agder fylkeskommune* støtter forslaget, og støtter også at det likevel kan være en aktuell opplæring dersom det er tilgjengelig tilbud og det er hensiktsmessig for den enkelte. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* er bekymret for at departementets forslag kan bidra til at unge voksne med kollektiv beskyttelse blir nedprioritert for tilbud i videregående opplæring. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* støtter ikke forslaget og viser til at dette vil være uheldig med tanke på at dette er unge mennesker som har behov for å fullføre sin utdanning uavhengig av om de blir boende i Norge eller returnerer til Ukraina.

Departementet opprettholder ikke forslaget om å gjøre unntak fra hovedregelen for deltakere under 25 år. Departementet viser til at de fleste fylkeskommunene viser en sterk vilje til å finne løsninger innenfor gjeldende regelverk, slik at så mange som mulig av de med rett til videregående opplæring kan få et opplæringstilbud. Videre viser departementet til at det også kan være aktuelt for de fordrevne å delta i egne tilbud for videregående opplæring på ukrainsk dersom dette etableres. Departementet presiserer at forslaget innebærer at deltakere under 25 år som ikke har fullført ukrainsk videregående opplæring, som hovedregel skal ha sluttmaal om fullført videregående opplæring. Det åpnes dermed for en samlet varighet av programmet på inntil fire år for denne gruppen. Departementet understreker samtidig at det vil være nødvendig å fastsette andre sluttmaal

for denne gruppen dersom det ikke finnes et tilgjengelig tilbud i nærheten.

Når det gjelder varighet, presiserer departementet at integreringsloven § 13 og forslaget til § 37 c regulerer de ytre rammene for introduksjonsprogrammet. Innenfor rammene skal programtiden fastsettes individuelt, med tanke på at den enkelte skal nå sitt sluttmaal. Se nærmere omtale av dette i Prop. 89 L (2019–2020) punkt 8.5.4.2.

Departementet opprettholder forslaget om at programmet minst skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud, jf. forslaget til § 37 c fjerde ledd. Både lønnet arbeid, høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning kan inngå i programmet, enten helt eller delvis. Dette er også mulig innenfor gjeldende introduksjonsprogram. Programmet kan også bestå av et hurtigspor. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å utarbeide en 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. Kommunen kan også ta i bruk andre modeller for hurtigspor. Karriereveiledning kan også inngå som del av programmet, ettersom det foreslås et unntak fra føringen om at karriereveiledning bør gjennomføres før oppstart av introduksjonsprogrammet.

I punkt 7.5.5 nedenfor foreslår departementet at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, skal ha rett til opplæring i norsk. Departementet er imidlertid oppmerksom på at noen isteden vil ønske å lære engelsk. For å sikre fleksibilitet opprettholder departementet derfor bruken av begrepet «språktilbud» som innhold i programmet.

I høringen støtter *KS* forslag om færre obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* støtter at kommunene ikke har plikt til å tilby kurs i livsmestring og kurs i foreldreveiledning ved et seks måneders program, men en del høringsinstanser er kritiske til forslaget om at kurs i livsmestring og kurs i foreldreveiledning ikke skal være obligatoriske i programmet for denne gruppen. *Viken fylkeskommune* mener det er lite hensiktsmessig å ta bort kursene i livsmestring og foreldreveiledning, og uttaler at dette kan være nødvendig kunnskap når kjernefamiliene er splittet og kvinner har eneansvar for barn i et nytt land.

Departementet opprettholder forslaget om unntak fra de fleste minstekravene til programmet, herunder opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap og kurs i livsmestring. Hensikten med dette forslaget er å redusere de lovpålagte kravene, slik at kommunene i større grad kan tilpasse innholdet ut fra kapasitet og de særlige hensynene som gjelder for denne gruppen. Forslaget er ikke til hinder for at kommunene likevel tilbyr kurs i livsmestring, dersom kommunen har kapasitet og mulighet til å sørge for slikt tilbud. Det samme gjelder opplæringen i samfunnskunnskap. Selv om det foreslås at opplæringen i samfunnskunnskap skal utgå, se punkt 7.5.5 nedenfor, vil departementet fremheve at også denne opplæringen likevel kan inngå i programmet dersom kommunen har kapasitet og mulighet til å sørge for slikt tilbud. Som blant annet *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* trekker frem i høringen, kan modulen «Utdanning, kompetanse og arbeidsliv» være særlig aktuell for denne målgruppen. Departementet viser til at læringsressursen i samfunnskunnskap er tilgjengelig på russisk og vil bli tilgjengelig på ukrainsk i løpet av sommeren.

Departementet er imidlertid enig med flere høringsinstanser i at kurs i foreldreveiledning vil være særlig relevant for personer i denne gruppen. Blant andre *Redd Barna* uttaler at foreldre fra Ukraina som har vært gjennom en dramatisk omveltning i livet og flukt, vil kunne ha behov for veiledning og støtte i foreldrerollen. Redd Barna viser til at det å gjennomgå foreldreveiledning vil kunne gi dem bedre forståelse for hva det vil si å være foreldre i Norge, og gi dem støtte og verktøy hvis de opplever utfordringer. Departementet foreslår derfor at deltakere som har barn under 18 år, skal delta på kurs i foreldreveiledning, og at det samme skal gjelde deltakere som får barn i løpet av programmet. Integreringsforskriften § 3 regulerer minstekrav til kurs i foreldreveiledning. Det følger blant annet av bestemmelsen at den som skal gi foreldreveiledning, skal ha godkjenning eller være sertifisert i den foreldreveiledningsmetoden som kommunen velger å benytte. Departementet vil vurdere om det er behov for unntak fra minstekravene. Særlig kravet om godkjenning eller sertifisering av den som skal gi foreldreveiledning, kan skape utfordringer for kommunene ved svært høye ankomster og mange deltakere på kurset. Departementet vil også fremheve muligheten for interkommunalt samarbeid og digitale løsninger i denne sammenhengen.

Departementet opprettholder forslaget om at introduksjonsprogrammet skal kunne tilbys på del-

tid. De fleste høringsinstansene som uttaler seg om dette, er positive til muligheten for deltidsprogram. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener at personer som på grunn av stort omsorgsansvar eller helsemessige eller andre grunner ikke klarer å ta introduksjonsprogrammet på fulltid, bør gis mulighet til å ta det på deltid. Flere høringsinstanser er imidlertid bekymret for konsekvensene av forslaget om at introduksjonsstønad skal beregnes ut fra antallet timer i programmet. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* mener at introduksjonsstønad ikke bør bli avkortet hvis deltidsprogrammet skyldes kapasitetsutfordringer i kommunene. Departementet er enig i Integrerings- og mangfoldsdirektoratets innspill og har kommet til at dersom det er forhold på kommunens side som medfører at programmet må være på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltakelse på fulltid. Dersom den enkelte selv ønsker å delta i programmet på fulltid, men kommunen ikke klarer å tilrettelegge for et fulltidsinnhold, vil det være forhold på kommunens side som medfører at programmet må være på deltid. Dersom den enkelte frivillig deltar i introduksjonsprogram på deltid, bør imidlertid stønaden ta utgangspunkt i antall timer i programmet.

Departementet foreslo i høringen å presisere i det midlertidige kapitlet at et introduksjonsprogram på deltid ikke kan kombineres med heltidsarbeid. Bakgrunnen for forslaget var at egen inntekt utenom introduksjonsprogrammet ikke avkorter introduksjonsstønaden etter gjeldende regler i integreringsloven kapittel 5, og at det ikke burde åpnes for at deltakerne både får inntekt for arbeid på heltid samtidig som de får introduksjonsstønad for et program på deltid. Departementet vurderer at forholdet mellom introduksjonsstønad og inntektsgivende arbeid bør reguleres i forskrift, og opprettholder dermed ikke forslaget om å regulere i det midlertidige kapitlet at program på deltid ikke kan kombineres med heltidsarbeid. Det tas sikte på at arbeid ved siden av deltidsprogram skal kunne medføre avkortning av introduksjonsstønaden. Departementet vil vurdere nærmere hvordan slik avkortning bør gjøres.

Departementet foreslår ikke en utvidelse av programtiden ved deltidsprogram, slik det har vært regulert i de midlertidige lovene om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. Departementet vurderer at det er andre hensyn som gjør seg gjeldende i denne situasjonen, og at det ikke er tilsvarende behov for forlenget program.

Departementet opprettholder forslaget om at retten til introduksjonsprogram også skal gjelde for personer med kollektiv beskyttelse som har gått rett ut i arbeid uten å delta i programmet, og at de som går ut i arbeid før programmet er avsluttet, skal ha rett til å fullføre programmet. I høringen var forslaget knyttet til personer i denne gruppen som mister jobben etter å ha gått ut i arbeid. Flere høringsinstanser har bedt departementet om å presisere hva som menes med dette. Departementet foreslår endringer i ordlyden basert på disse innspillene og har kommet til at det ikke er nødvendig med et kriterium om at personene må ha mistet jobben. Introduksjonsprogram kan også bli aktuelt dersom for eksempel stillingsprosenten går ned, uten at personen nødvendigvis står helt uten arbeid. Departementet viser til vilkåret i integreringsloven § 8 om at personer i målgruppen må ha bodd i en kommune i mindre enn to år når vedtak om introduksjonsprogram treffes. Departementet mener at retten til å delta i eller fullføre programmet skal gjelde innenfor rammen av to år.

Departementet opprettholder forslaget om unntak fra kravene til integreringsplanen i integreringsloven § 15. Forslaget innebærer justeringer i kravene i § 15 første og andre ledd om hvordan planen skal utarbeides, og hva den minst skal inneholde, og 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 deltakerens livssituasjon. Det gjøres også unntak fra kravet om at deltakere i introduksjonsprogram skal ha én samlet integreringsplan for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk. Departementet presiserer at unntaket ikke er til hinder for at det utarbeides én samlet plan dersom det er mest hensiktsmessig i enkelte tilfeller. Departementet foreslår at den forenklede integreringsplanen reguleres fullt ut i det midlertidige kapitlet, og at det dermed gjøres unntak fra § 15.

Departementet opprettholder forslaget om at integreringsloven § 16 om integreringskontrakt ikke skal gjelde personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Departementet viser til at kontrakten primært er et virkemiddel som synliggjør forpliktelsene mellom kommunen og deltakeren, og at det ikke er nødvendig å opprettholde den i situasjonen med høye ankomster og i stor grad unntak fra deltakernes plikter. Dette forslaget fikk også støtte i høringen, blant andre fra *Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid* og *NAV Lister*.

Departementet presiserer at de øvrige reglene om introduksjonsprogrammet og introduksjonsstønaden vil gjelde. Departementet foreslår ikke endringer i kommunens frist for oppstart av introduksjonsprogrammet. Kommunen skal derfor sørge for vedtak om og oppstart av programmet innen tre måneder etter bosetting. Med reduserte krav til programmet, både når det gjelder innhold, varighet og at programmet ikke trenger å være på fulltid, bør det etter departementets vurdering være mulig for kommunene å få på plass et tilbud innen fristen. Departementet mener det er viktig at fordrevne fra Ukraina kommer raskt i aktivitet etter bosetting.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener at fristene for oppstart i introduksjonsprogram og opplæring i norsk bør være like lange. Nedenfor foreslår departementet å gå bort fra forslaget om at kommunens frist for å tilby opplæring i norsk utsettes fra tre til seks måneder. Dette innebærer at fristene forblir like. Som det omtales nedenfor, kan kommunene for eksempel tilby digital undervisning dersom de ikke har tilstrekkelig kapasitet til å tilby opplæringen innen tre måneder.

Ved svært høye ankomster kan det bli aktuelt å utsette fristen for oppstart i introduksjonsprogrammet. Dette vil i så fall kunne fastsettes i medhold av forskriftshjemmelen som omtales nedenfor.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har i høringen bedt om avklaring på om personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 og som *kan* tilbys introduksjonsprogram, jf. integreringsloven § 8 tredje ledd, skal tilbys samme program som personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som er i målgruppen, eller om de skal få tilbud om ordinært program. Integreringsloven § 8 tredje ledd åpner for at kommunen kan tilby introduksjonsprogram til blant andre innvandrere over 55 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i § 9 og til innvandrere som ville vært i målgruppen for introduksjonsprogram, men som er bosatt uten avtale med kommunen. Departementet viser til at det er foreslått å regulere introduksjonsprogram særskilt for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. De midlertidige reglene vil også gjelde for de som faller utenfor målgruppen for programmet, men som kan tilbys program etter integreringsloven § 8 tredje ledd.

7.5.5 Språktilbud og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Som et utgangspunkt er departementet enig med høringsinstansene som trekker frem at de ordi-

nære reglene og ordningene bør følges så langt som mulig. Departementet registrerer også at mange kommuner og voksenopplæringsentre melder at de har kapasitet og kan tilby opplæring til denne gruppen på kort tid. Samtidig ser departementet behov for å legge opp til et regelverk som fungerer også dersom det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina. Departementet antar at kapasitetsutfordringene kan bli større enn de er per i dag.

Videre mener departementet at situasjonen stiller seg noe annerledes for personer som får midlertidig kollektiv beskyttelse, enn for andre grupper som søker beskyttelse i Norge, selv om det også må planlegges for at fordrevne fra Ukraina kan bli værende i Norge en viss periode. I første omgang gjelder den midlertidige kollektive beskyttelsen etter utlendingsloven § 34 i ett år, mens oppholdstillatelser etter utlendingsloven § 28 (asyl) har varighet på inntil fem år og danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Det følger av dette at opphold etter utlendingsloven § 34 bygger på en tydeligere forutsetning om midlertidighet enn for øvrige personer i målgruppen for ordningene etter integreringsloven. Dette tilsier også at det bør åpnes for noe mer fleksibilitet, også i språktilbudet som gis. For eksempel kan noen ha større motivasjon til å lære engelsk enn norsk. Hensikten med de to alternativene i høringen var å balansere flere hensyn opp mot hverandre. Noen av hensynene er at kommunene skal kunne bosette et høyt antall fordrevne på kort tid uten å måtte bryte lovpålagte plikter, at mange av de fordrevne vil kunne gå raskt ut i arbeid, at det vil være varierende hvor motiverte de fordrevne er for å lære norsk og at den uforutsigbare situasjonen gjør fleksibilitet i regelverket viktigere enn tidligere.

Mange av høringsinstansene som uttaler seg, mener at begge de foreslåtte alternativene vil gi et dårlig tilbud, og at den lovfestede opplæringen bør gjelde også for denne gruppen. Av de som tar stilling til alternativene, foretrekker *Asker kommune*, *MiRA-Senteret* og *NHO* alternativ 1. *MiRA-Senteret* viser til erfaringer om at mange nyankomne ikke får fullt utbytte av intensiv norskopplæring rett etter ankomst fordi kapasiteten til læring er begrenset, mens *NHO* viser til at bakgrunnen for de midlertidige reglene som foreslås, er at ankomstene av fordrevne fra Ukraina forventes å bli så høye i tiden fremover at det ikke vil være praktisk mulig å gjøre alt etter ordinære regler. Resten av høringsinstansene som tar stilling til alternativene, foretrekker alternativ 2, deriblant *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*,

Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Utlendingsdirektoratet*, *KS*, *Statsforvalteren i Agder*, *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid*, *Caritas* og flere kommuner. Mange er negative til alternativ 1, blant annet med en begrunnelse om at frivillige organisasjoner ikke bør overta ansvaret for norskopplæring. Til dette vil departementet presisere at hensikten med alternativ 1 var å muliggjøre et fleksibelt tilbud om enten opplæring eller språktrening som kunne settes i gang raskt for mange personer, for å nå regjeringens målsetting om at fordrevne skal komme raskt i arbeid eller annen aktivitet. Digital opplæring gjennom norskopplæringsordningen ble nevnt som et mulig fleksibelt tilbud. Denne opplæringen tilbys av godkjente tilbydere av norskopplæring og følger læreplanen etter integreringsloven. I alternativ 1 var forslaget at den ordinære opplæringen gis fullt ut etter 12 måneder. Da ville det vært klart at oppholdet til de fordrevne fra Ukraina ville vare i en viss tid, slik at kommunene ikke måtte bygge opp kapasitet som raskt må bygges ned igjen.

Departementet foreslår å gå videre med det som var alternativ 2 i høringen. Nesten alle høringsinstansene som tar stilling til de to foreslåtte alternativene, foretrekker dette alternativet. Dette innebærer at fordrevne fra Ukraina får rett til opplæring i norsk i ett år fra oppstartstidspunktet.

Departementet foreslo å utsette kommunens frist for å tilby opplæringen fra tre til seks måneder. Forslaget var begrunnet i kapasitetshensyn i kommunene. Forslaget fikk støtte i høringen. Flere voksenopplæringsentre ga også uttrykk for at de har ledig kapasitet, deriblant *Rana voksenopplæring*. Flere av de som uttalte seg om fristen for oppstart, mente at den måtte være lik for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk, blant annet fordi norskopplæring normalt utgjør hovedinnholdet av introduksjonsprogrammet den første tiden. Departementet viser til målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid, og viktigheten av språkkunnskaper for å kunne få jobb i Norge. Samtidig er språkopplæring en viktig forutsetning for bruk av hurtigspor i introduksjonsprogrammet, slik *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* viser til i sin høringsuttalelse. Departementet opprettholder derfor ikke forslaget om å utsette fristen. Kommunen vil dermed ha plikt til å sørge for å opplære så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting. Departementet er enig med blant andre *Oslo kommune* som ser det som sannsynlig at mange av de fordrevne fra Ukraina vil kunne gjennomføre opplæring via digitale plattformer og i kombinasjon av klasseromsundervisning og hjemmeundervis-

ning. Digital undervisning kan bidra til fleksibilitet i hverdagen for voksne som må kombinere opplæring med for eksempel omsorgsoppgaver, frivillig arbeid eller med en deltidsjobb eller deltidsstudier som kan inngå i introduksjonsprogrammet eller gjennomføres ved siden av deltidsintroduksjonsprogram. Digital undervisning kan også bidra til å avlaste voksenopplæringen for både lokaler og lærerressurser og bidra til at det vil være enklere for kommunene å sette i gang opplæringen raskt, også når det er mange personer i målgruppen.

Videre vil departementet fremheve muligheten for interkommunalt samarbeid om opplæringen og muligheten for å bruke godkjente tilbydere av norskopplæring dersom kommunen ikke selv har kapasitet til å tilby opplæringen innen tre måneder.

Når det gjelder opplæring i norsk i påvente av bosetting, viser departementet til omtalen av forskriftshjemmelen nedenfor, der det fremheves at det kan være aktuelt å utvide målgruppen for opplæring i mottak dersom ventetiden før bosetting blir lang. Departementet viser også til at språktilbudene som ble omtalt i tilknytning til alternativ 1 i høringen, kan tas i bruk i ventetiden. Regjeringen har i Prop. 78 S (2021–2022) foreslått å bevilge 50 millioner kroner til norskopplæringsordningen for å gi et tilbud til personer med midlertidig beskyttelse i påvente av bosetting eller ordinært tilbud. Departementet har lagt til grunn at den økte bevilgningen vil kunne gi 10 000 personer i målgruppen norskopplæring for inntil 5000 kroner, som vil tilsvare 80–100 timer digital opplæring. Regjeringen har også foreslått å bevilge 15 millioner kroner til norsktraining og engelsktraining for personer som er fordrevet fra Ukraina, gjennom ordningen *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*.

Departementet opprettholder forslaget om at deltakelse i opplæringen skal være en rett, men ikke en plikt. Noen høringsinstanser er bekymret for at dette vil kunne føre til at mange ikke ønsker å delta. Som nevnt ovenfor mener departementet at det er behov for noe mer fleksibilitet i språktilbudet for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, blant annet kan noen ha større motivasjon for å lære seg engelsk. Kommunen har etter det midlertidige kapitlet plikt til å sørge for opplæring i norsk. For deltagere i introduksjonsprogram som ikke ønsker å ha opplæring i norsk som del av programmet, vil kommunen også ha plikt til å sørge for et språktilbud etter forslaget til § 37 c. Departementet foreslår ikke å regulere språktilbudet nærmere.

Departementet opprettholder også forslaget om at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke skal ha plikt til å avlegge avsluttende prøve. Som flere høringsinstanser trekker frem, vil de likevel ha rett til å avlegge én gratis prøve, slik at de som har behov for å dokumentere norskkunnskapene sine vil ha mulighet til det. Departementet foreslår å regulere i det midlertidige kapitlet at kommunen skal sørge for at deltakerne får avlegge en gratis avsluttende prøve i norsk.

Ingen av høringsinstansene som uttalte seg om det, støttet forslaget om at opplæringen i alternativ 2 kunne gis uten å følge læreplanen i norsk etter integreringsloven. Departementet opprettholder ikke dette forslaget. Opplæringen i norsk skal dermed følge læreplanen i norsk etter integreringsloven. Læreplanen er ikke til hinder for digital undervisning.

Departementet foreslår at den enkeltes rett til opplæring i norsk skal gjelde i ett år fra oppstartstidspunktet. Tilsvarende vil kommunens og fylkeskommunens plikt til å sørge for opplæringen også gjelde i ett år fra oppstartstidspunktet. Godkjent permisjon kommer i tillegg, jf. § 32. Departementet foreslår at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 som deltar i opplæring i norsk, bør oppnå et minimumsnivå i norsk. Integreringsforskriften kapittel 6 regulerer veiledende minimumsnivåer for ulike grupper deltakere. Departementet viser til at minimumsnivået i stor grad avgjør omfanget av opplæringen for de øvrige deltakerne i opplæringen, ettersom kommunen og fylkeskommunen etter integreringsloven § 31 skal sørge for opplæring slik at deltakeren oppnår minimumsnivået. Departementet mener at dette også bør gjelde for deltakere med kollektiv beskyttelse, slik at de i utgangspunktet får opplæring av et omfang som gjør det mulig å oppnå minimumsnivået.

Departementet opprettholder forslaget om at rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap skal utgå. Selv om opplæringen ikke er en rett eller plikt for den enkelte, kan kommunen likevel tilby den som del av introduksjonsprogrammet, se ovenfor. Som *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* påpeker, inneholder modulen «Utdanning, kompetanse og arbeidsliv» viktig kunnskap for personer som skal ut i arbeid i Norge. De som deltar i et fleksibelt hurtigspor som del av programmet, vil også få opplæring i den norske arbeidslivsmodellen. Departementet vil også legge opp til at opplæring i samfunnskunnskap, i tråd med læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere og modulen «Utdanning, kompetanse og arbeidsliv», kan inkluderes

i opplæringstilbudet etter norskopplæringsordningen.

Ved svært høye ankomster antar departementet at det vil kunne oppstå kapasitetsutfordringer i kommunene, blant annet når det gjelder tilgang på lærere. Departementet vil understreke at omfanget av opplæringen kan tilpasses slik at alle i målgruppen får opplæring av god kvalitet, men kanskje ikke i like stort omfang som de normalt ville fått. Departementet foreslo for øvrig i høringen å lempe på kompetansekravet for lærere ved å åpne for at personer som ikke oppfyller kompetansekravene kan ansettes midlertidig uten tidsbegrensningen på ett år. Departementet vil opprettholde dette forslaget gjennom tilpasninger i kompetansekravene for lærere slik de er vedtatt i forskrift med hjemmel i integreringsloven § 39.

Dersom oppholdet for personer med kollektiv beskyttelse blir langvarig, vil departementet vurdere om det er behov for å forlenge retten til opplæring og inkludere samfunnskunnskap.

7.5.6 Forskriftshjemmel

Departementet opprettholder forslaget om en forskriftshjemmel som åpner for tilpasninger i integreringstiltak for personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. På nåværende tidspunkt har ikke departementet 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.

Departementet foreslår imidlertid noen lovtekniske endringer sammenlignet med forslaget i høringsnotatet, ved at bestemmelsene det kan gjøres unntak fra nevnes spesifikt. Departementet foreslår en midlertidig forskriftshjemmel som åpner for at departementet kan gi midlertidig forskrift når det er nødvendig for å tilpasse 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 og rettigheter og plikter til opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 5, 8, 26, § 37 c og 37 d
- b. retten til karriereveiledning etter §§ 11 og 37 b
- c. utsettelse av frister for oppstart av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 12, 30, 37 c og 37 d
- d. kravene til innhold i introduksjonsprogrammet etter §§ 14 og 37 c

- e. retten til, beregningen av og reduksjon i introduksjonsstønaden etter kapittel 5 ved deltagelse i introduksjonsprogram etter § 37 c
- f. varigheten og omfanget av opplæring og kravene til opplæringen etter §§ 30 til 33 og 37 d
- g. prøver i norsk og samfunnskunnskap etter § 37.

Det kan være aktuelt 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. Departementet merker seg at flere høringsinstanser mener at en slik utvidelse bør gjøres allerede nå. Departementet viser til bevilgningen som er gitt til norskopplæringsordningen, som blant har til hensikt 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. Slik situasjonen er nå, mener departementet at det er mer hensiktsmessig å ta i bruk fleksible språktilbud enn å utvide pliktene til vertskommuner for mottak. Se punkt 7.5.5 og 7.2.4 ovenfor for omtale av andre språktilbud.

Det kan videre være aktuelt å vurdere om personer som faller utenfor målgruppene for ordningene på grunn av alder, bør tas inn, og om det er nødvendig og hensiktsmessig å gi rett til opplæring i samfunnskunnskap. Det foreslås en hjemmel til å gi forskrift om karriereveiledning, for å ta høyde for eventuelle utfordringer med kapasitet i fylkeskommunene.

Departementet foreslår også å gi hjemmel for å utsette frister for oppstart av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 12, 30, 37 c og 37 d. Fristen etter loven vil være så snart som mulig og senest innen tre måneder, men kapasitetshensyn kan gjøre det nødvendig å utsette fristen for oppstart til for eksempel seks måneder.

Departementet foreslår videre at det kan gis forskrift om kravene til innhold i introduksjonsprogrammet. Det kan være aktuelt å utvide minstekravene dersom ikke kapasitetshensyn hindrer det.

Forslaget om en forskriftshjemmel om retten til, beregningen av og reduksjon i introduksjonsstønaden er ment å ta høyde for behov som kan oppstå som følge av at det åpnes for å tilby introduksjonsprogram på deltid. Det kan for eksempel oppstå spørsmål ved forholdet mellom introduksjonsstønaden og egen inntekt i og utenfor programmet som bør oppklares i forskrift.

Departementet har også merket seg at noen høringsinstanser er bekymret for at varigheten av opplæringen i norsk er begrenset til ett år. Blant annet på bakgrunn av dette foreslår departementet en forskriftshjemmel om varigheten og omfanget av opplæring og kravene til opplæringen. Forslaget til forskriftshjemmel omfatter også prøver. Departementet vil se hen til eventuelle fremtidige krav om å dokumentere norsk kunnskaper og samfunnskunnskap i vurderingen av justeringer i reglene om prøver.

Departementet foreslår å presisere at forskriftene kan fravike bestemmelsene som er nevnt.

Departementet opprettholder forslaget om at den midlertidige forskriften også kan fravike kravene som følger av bestemmelsene for andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Departementet presiserer at terskelen for slike endringer skal være høy, og hjemmelen vil kun bli benyttet hvis kapasiteten er så presset i kommunene at det er nødvendig at unntak fra lovpålagte oppgaver også berører andre deltakere i ordningene. Det kan ikke gis forskrift om andre forhold enn de som er opplistet i forslaget til første ledd.

Når det gjelder *Integrerings- og mangfoldsdirektoratets* spørsmål om asylsøkere som er i målgruppen for ordningen med kollektiv beskyttelse, skal omfattes av plikten til å delta i opplæring i mottak etter integreringsloven § 5, viser departementet til at saksbehandlingstiden før vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse uansett vil være såpass kort at en eventuell plikt ikke vil få praktisk betydning. Samtidig mener departementet at det ikke er hensiktsmessig at vertskommuner for mottak skal ha plikt til å tilby opplæring til denne gruppen før det eventuelt vurderes som nødvendig å utvide målgruppen som nevnt i avsnittet ovenfor. En slik plikt vil også kunne bidra til avbrudd i opplæringen for den enkelte, ettersom rett til opplæring i norsk for personer med kollektiv beskyttelse ikke inntreffer før ved bosetting. Departementet foreslår å regulere i det midlertidige kapitlet at asylsøkere som er i målgruppen for ordningen med kollektiv beskyttelse, ikke har plikt til å delta i opplæring etter integreringsloven § 5, og at kommunen ikke har plikt til å sørge for opplæringen.

7.5.7 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 3.8 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. 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 og forsørge seg selv den tiden de er i Norge. Det vil bli etablert et eget hurtigspor for denne gruppen, og det er opprettet en arbeidsgruppe, bestående av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og representanter fra arbeidslivets parter, for å bidra til at de som 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 lengre introduksjonsprogram på samme måte som øvrige personer i målgruppen for introduksjonsprogram dersom de ikke går ut i ordinært arbeid. Den lovfestede opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er innrettet ut fra at oppholdet til deltakerne 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 kan begrunne tilpasningene som gjøres for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

8 Barnevernloven

8.1 Innledning

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 et 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 utnyttning. 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.

Departementet foreslår å videreføre forslagene til lovendringer i høringsnotatet, med ett unntak: Forslaget om å fjerne Barne-, ungdoms- og familieetatens plikt til å fatte oppfølgingsvedtak for barn mens barnet oppholder seg i omsorgssentre, videreføres ikke. Plikten til å fatte oppfølgingsvedtak som følger av barnevernloven § 5A-4 opprettholdes dermed, men departementet foreslår at fristen for å fatte vedtak forlenges i den ekstraordinære situasjonen. Det foreslås at omsorgssenterets frist forlenges fra tre til fem uker, og Bufetats frist til å fatte vedtak endres fra seks til ti uker. Dette gir bedre tid på å fatte vedtak i en presset situasjon. Når det gjelder forskriftsendringer, tar departementet sikte på å ikke videreføre forslaget om et midlertidig unntak i forskrift om at barn kan flytte inn i fosterhjem før fosterforeldrene har gjennomført grunnleggende opplæring.

Utover dette foretar departementet enkelte tekniske endringer i forslagene til lovendringer etter innspill fra høringsinstansene.

Ny barnevernlov ble vedtatt i juni 2021, jf. Prop. 133 L (2020–2021) og Innst. 625 L (2020–2021). Departementet tar sikte på at ny barnevernslov trer i kraft 1. januar 2023. I proposisjonen foreslås det dermed endringer både i gjeldende barnevernlov og ny barnevernslov.

Forslagene til midlertidige forskriftsendringer som ble hørt sammen med forslagene som følges opp i proposisjonen her, vil bli fastsatt av departementet. Det vil i forskriftsarbeidet gjøres justeringer i lys av innspillene i høringen. Av hensyn til helheten i forslagene, redegjør departementet i det følgende også for forslagene til forskriftsendringer i høringsnotatet.

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Grunnloven og folkerettslige forpliktelser

De overordnede konstitusjonelle og folkerettslige rammene for den samlede lovproposisjonen beskrives innledningsvis i punkt 3. De menneskerettslige rammene som har størst betydning for de endringene som foreslås i barnevernloven med forskrifter, vil være Grunnlovens bestemmelser som retter seg direkte mot barn, og enkelte av barnekonvensjonens bestemmelser. Derfor omtales disse kort i det følgende.

Prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i handlinger og avgjørelser som berører barn, er nedfelt i Grunnloven § 104. Også prinsippet om barns medvirkning er nedfelt i Grunnloven § 104. Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Videre skal statens myndigheter legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

Barnekonvensjonen bygger på erkjennelsen av at barn er sårbare, og at de trenger et særskilt

vern og særlig omsorg. I tillegg slår den fast at barn har selvstendige rettigheter innenfor folkeretten. Et bærende prinsipp i konvensjonen følger av artikkel 3 første ledd som slår fast at hensynet til 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.

Andre sentrale prinsipper i konvensjonen er barnets rett til å bli hørt etter artikkel 12 og diskrimineringsforbudet i artikkel 2. Det vises til redegjørelsen i punkt 3.7 foran. Forbudet mot diskriminering i barnekonvensjonens artikkel 2 innebærer at alle barn innenfor statens jurisdiksjon, herunder enslige mindreårige asylsøkere, skal sikres de rettigheter som følger av konvensjonen.

Barns behov for beskyttelse og omsorg fremgår av konkrete bestemmelser i barnekonvensjonen. Gjennom artikkel 3 nr. 2 er Norge pålagt å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel. Av særlig relevans for de lovendringene som foreslås i kapitlet her, er barnekonvensjonen artikkel 20, jf. artikkel 22 nr. 2. Det følger av artikkel 22 at dersom det ikke er mulig å finne foreldre eller andre familied medlemmer til barn som søker flyktningstatus, skal barnet gis samme beskyttelse i henhold til konvensjonen som ethvert annet barn som av en eller annen grunn permanent eller midlertidig er berøvet sitt familiemiljø. Det følger av artikkel 20 at et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten. I samsvar med sin nasjonale lovgivning skal partene sikre alternativ omsorg for et slikt barn. Slik omsorg kan om nødvendig være plassering i institusjon egnet for omsorg for barn. Når mulige løsninger overveies, skal det tas tilbørlig hensyn til ønskeligheten av kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Etter barnekonvensjonen artikkel 25 skal staten anerkjenne at et barn som er blitt plassert av kompetente myndigheter for å få omsorg, beskyttelse eller behandling, har rett til periodisk vurdering av den behandling barnet får og av alle andre forhold som har betydning for plasseringen av barnet.

Også de øvrige menneskerettskonvensjonene inneholder bestemmelser som vil være relevante for enslige mindreåriges rettigheter. Det vises til redegjørelsen i punkt 3 foran.

8.2.2 Barnevernloven kapittel 5 A – omsorgssentre for mindreårige

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 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 søknad om beskyttelse fremmes. Det følger av tolkningsuttalelse fra departementet som er gitt i brev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 23. august 2021 at barnevernlovens kapittel 5A bør tolkes slik at det også omfatter enslige mindreårige flyktninger.

Ny barnevernlov vil tre i kraft fra 1. januar 2023. I ny barnevernlov er omsorgssentertilbudet regulert i lovens kapittel 11. Ny lov kapittel 11 er i hovedsak en videreføring av dagens barnevernlov kapittel 5A, og det er få materielle endringer. Barne-, ungdoms- og familieetatens plikt til å tilby plass i omsorgssenter følger av ny barnevernlov § 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 barnet 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 omsorgssentret. 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 barnevernlov § 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 opp-

følgingsvedtak 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 Bufetat 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 flyktningsfeltet, 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. Dette vil i hovedsak være barn som er helt små og har et omsorgsbehov som ikke kan tilstrekkelig ivaretas på omsorgssenteret. Bruk av tiltak fra barnevernet skal for øvrig være begrunnet i at barnet trenger et tilbud utover ren omsorg, og være motivert ut fra hensynet til barnets beste. Barneverntjenestens ansvar vil i så fall være det samme som for andre barn med tilsvarende problemer. Det vises også til at andre sektormyndigheter, som helsesektoren, også vil ha et ansvar for å ivareta behovene til denne gruppen barn.

I ny barnevernlov er utredning og oppfølging av barnet samlet i en bestemmelse, i ny § 11-3. Gjeldende lovs § 5A-3 andre ledd og 5A-5 andre ledd om varsling til barneverntjenesten er fjernet, da denne plikten uansett følger av de alminnelige reglene og dermed anses overflødig.

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

Omsorgssentertilbudet til enslige mindreårige asylsøkere følger de samme krav 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 Bufetat 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) punkt 16.2.6.2 side 346, 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 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 denne bestemmelsen kan utløses når det kommer en rask og betydelig økning i antall enslige mindreårige. Departementet har delegert til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet å avgjøre dispensasjonssøknader etter forskriften § 14. Dispensasjon kan gis for en periode på inntil tolv måneder, og det kan søkes om dispensasjon på nytt, jf. § 14 andre ledd tredje og fjerde punktum. Visse krav til kvalitet er det imidlertid ikke mulig å be om dispensasjon fra, se § 14 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. Når ny barnevernlov trer i kraft, vil dispensasjonsregelen i § 14 heller ikke omfatte kravene til målgruppe, målsetting og metodikk, som følger av dagens kvalitetsforskrift § 2. Dispensasjonsadgangen vil fortsatt gjelde unntak blant annet fra 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 Bufetat, 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 Bufetat. I medhold av § 5-8 er det gitt forskrift 27. oktober 2003 om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven (godkjenningsforskriften). 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 § 5 første ledd i godkjenningsforskriften at omsorgssentre som er omfattet av forskriften ikke kan tas i bruk før det foreligger godkjenning.

I godkjenningsforskriften § 5 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 inntil seks måneder.

I ny barnevernlov er henvisningene til bestemmelser som gjelder barnevernsinstitusjoner, tatt inn i § 11-5, som tilsvarende dagens § 5A-7.

Det fremgår av barnevernloven § 2-3 b tredje ledd at statsforvalteren skal føre tilsyn med barnevernsinstitusjoner etter kapittel 5 og omsorgs-

sentre for mindreårige etter kapittel 5A i barnevernloven. Innholdet i tilsynsansvaret fremgår av barnevernloven § 5-7, som i henhold til barnevernloven § 5A-7 gjelder tilsvarende for tilsyn med omsorgssentre. Statsforvalteren har i samsvar med § 5-7 ansvar for å føre tilsyn med at omsorgssentrene ivaretar sine oppgaver etter barnevernloven med tilhørende forskrifter. Dersom statsforvalteren finner at senteret drives uforsvarlig, kan statsforvalteren gi pålegg om å rette på forholdet eller å nedlegge driften. Reglene er videreført i ny barnevernslov § 17-3 andre ledd og § 17-5.

Nærmere bestemmelser om tilsynsmyndighetens oppgaver og gjennomføring av tilsyn fremgår av forskrift 11. desember 2002 om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner for omsorg og behandling (tilsynsforskriften).

Det følger av § 8 i forskriften 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 barn. Det fremgår videre at tilsynsmyndigheten skal forespørre det enkelte barn om barnets syn på oppholdet når barnets alder og modenhet tilsier det.

Det er også presisert at det enkelte barn har rett til å snakke med de som utøver tilsynet uten at personalet er til stede, og at tilsynsmyndighetene skal opplyse barnet om dette.

8.2.3 Om barnevernets ansvar ved bosetting i kommunene

8.2.3.1 Innledning

Arbeidet med å få bosatt enslige mindreårige i kommunene er delt mellom Bufetat og IMDi. Bufetat sørger for bosetting i kommunene av 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 ved ankomst. Det er IMDi som anmoder kommunene om et antall plasser for bosetting årlig, eller ved behov. Bufetat gir innspill med grunnlag i behov for bosetting av barn fra omsorgssentrene.

Bufetat starter prosessen med bosetting etter at Utlendingsdirektoratet 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 vedtaks plasser 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 bakgrunn 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 barnevernslov § 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.

8.2.3.2 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 barnevernloven § 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 barnevernloven § 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 videreført i ny barnevernslov § 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 nøye 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.

8.2.3.3 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 bokstav a til c som er videreført i ny barnevernslov § 16-3 andre ledd. Plikten inntreer 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 d 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. Bufetat har videre ansvar for å gi grunnleggende opplæring til fosterhjem, jf. barnevernloven § 2-3 andre ledd bokstav d og ny barnevernslov § 16-3 tredje ledd bokstav a.

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 om fosterhjem (fosterhjemsforskriften)* §§ 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 forutsetninger til å ivareta det enkelte barns 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 7 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 barnevernloven § 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 for oppfølging av fosterhjemmet. Nærmere regler om omsorgskommunens oppfølgingsansvar følger av dagens fosterhjemsforskrift § 7. I forskriftens § 7 andre ledd er det presisert at kommunens oppfølging skal være helhetlig og tilpasset til det enkelte fosterhjem. Oppfølgingsansvaret inkluderer nødvendig råd, veiledning og støtte til fosterforeldrene og gjelder så lenge barnet er i fosterhjemmet. Videre stilles i tredje ledd krav om oppfølgingsbesøk i fosterhjemmet. Det stilles krav om at 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 som 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. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har utviklet faglige anbefalinger til kommunen om økonomisk godtgjøring og frikjøp for ordinære fosterhjem.

8.2.4 Barnevernstiltak over landegrenser

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 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 ved lignende katastrofer, 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 barnas bostedsstat samarbeider tett med andre staters myndigheter for å sikre at barnevernstiltak, som plassering i fosterhjem eller institusjon, fortsetter å gjelde selv om barna flykter eller evakuerer til en annen stat.

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 i 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 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 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, 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 tilfelle og på det tidspunkt hvor 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 konvensjonsstat 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. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 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 myn-

dighet 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 hjelpe-tiltak 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 ivarettatt 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 gjen-

nomført, 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.

8.3 Forslaget i høringsnotatet

8.3.1 Innledning

I høringsnotatet drøftet departementet endringer i omsorgssentertilbudet ved Bufetats mottak av enslige mindreårige, statsforvalterens tilsyn og reglene som gjelder den kommunale barnevernstjenesten. Formålet med forslagene til lov- og forskriftsendringer var å fjerne flaskehals og gjøre systemet mer fleksibelt, samtidig som det sikres at barnas rettssikkerhet er ivarettatt.

Departementet vurderte i høringsnotatet om Grunnloven eller folkerettslige forpliktelser ville være til hinder for lovendringene som ble foreslått i høringsnotatet. Departementet la til grunn at forslaget samlet sett var i tråd med Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser, og at det ikke går lenger enn hva som er nødvendig og forholdsmessig i den ekstraordinære situasjonen som foreligger. Et grunnleggende premiss for forslagene er at barn som kommer alene til Norge, skal bli godt ivarettatt, 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.

8.3.2 Forslag til endringer i barnevernloven kapittel 5A om omsorgssentre for mindreårige

8.3.2.1 Innledning

Departementet foreslo i høringsnotatet endringer som skal gjøre Bufetats tilbud til enslige mindreårige enda mer fleksibelt enn hva som følger av dispensasjonsregler i dag. Formålet med forslagene var å gjøre det mulig å håndtere situasjonen raskt, og ta godt vare på barna, dersom det kommer et stort antall enslige mindreårige samtidig.

Departementet la vekt på å fjerne mulige flaskehals i saksbehandlingen, slik at eventuelle kapasitetsutfordringer i minst mulig grad går utover barnets rettssikkerhet.

8.3.2.2 Hvem Bufetats ansvar skal gjelde for

Etter ordlyden i dagens lov gjelder barnevernloven kap. 5A «enslige mindreårige asylsøkere». Departementet har tidligere tolket dette utvidende til å omfatte enslige mindreårige flyktninger. Etter departementets vurdering bør Bufetats ansvar også omfatte barn som er fordrevet fra Ukraina og kommer alene til Norge uten omsorgspersoner, og departementet foreslo at disse presiseringene tas inn i loven.

8.3.2.3 Adgang til å bruke private hjem som del av omsorgssentertilbudet

Departementet viste til at særlig yngre barn kan ha bedre utbytte av å bo hos en familie, og det ble foreslått at barna også kan få tilbud om å bo i et privat hjem. Dette vil gjøre Bufetats tilbud mer fleksibelt, og kan også være en fordel for barnet. Det ble foreslått at Bufetat, på samme måte som for omsorgssentrene, skal ha ansvaret for barnet og botilbudet. Familiene som tar imot barna vil utøve omsorgen på vegne av Bufetat, og de må oppfylle de samme generelle kravene som stilles til fosterforeldre. Det ble foreslått at Bufetat skal ha ansvar for å godkjenne det enkelte hjemmet, for opplæring og oppfølging av hjemmet. Bufetats ansvar kan delegeres til omsorgssenteret, med unntak av det overordnede omsorgsansvaret for barnet. Tilbudet er kun ment å gjelde for barn som ellers ville fått tilbud om plass i et omsorgssenter. Det ble foreslått at statsforvalteren, som har ansvaret for å føre tilsyn med omsorgssentre, også skal føre tilsyn med det familiebaserte botilbudet.

8.3.2.4 Vedtak om oppfølging av barnet på omsorgssentret

Departementet foreslo 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, skal omsorgssenteret og Bufetat ikke være bundet av kravet om å fatte vedtak om oppfølging etter barnevernloven § 5A-4. Det ble lagt vekt på at Bufetat og omsorgssenteret i slike situasjoner bør ha anledning til å bruke ressursene på å ivareta barnas behov, fremfor å fatte vedtak. Det

ble lagt vekt på at fjerning av plikten til å fatte oppfølgingsvedtak ikke endret plikten til å ivareta barnets behov og omsorgen på en forsvarlig måte.

8.3.2.5 *Fjerning av krav om samtykke ved oversendelse av kartleggingsinformasjon*

Et annet forslag til forenklet saksbehandling var fjerning av krav om barnets samtykke ved oversendelse av kartleggingen av barnet til bosettingsmyndighetene. Fjerning av kravet er allerede vedtatt i ny barnevernlov, som etter planen skal tre i kraft 1. januar 2023. Det ble derfor foreslått at endringen som er vedtatt i ny barnevernlov skal tre i kraft allerede nå, som en endring i gjeldende barnevernlov. Endringen innebærer at omsorgssentrene og Bufetat vil kunne oversende informasjon om barnet til bosettingsmyndighetene uten å innhente barnets samtykke. Forslaget vil kunne bidra til raskere bosetting av barnet.

8.3.2.6 *Utvidelse av adgangen til midlertidig godkjenning – endringer i godkjenningsforskriften*

Private og kommunale institusjoner og omsorgssentre kan bare benyttes etter godkjenning fra Bufetat. Fra 1. januar 2023 gjelder det også statlige institusjoner og omsorgssentre. Det følger av godkjenningsforskriften at det kan gis midlertidig godkjenning selv om institusjonen eller omsorgssenteret ikke oppfyller de ordinære kravene for å bli godkjent, dersom særlige hensyn tilsier det. Slik midlertidig godkjenning kan bare gis for en periode på inntil seks måneder, uten mulighet til forlengelse. I høringsnotatet foreslo departementet at slik midlertidig godkjenning skal kunne gis for 12 måneder av gangen. Ordningen skal bare gjelde omsorgssentre, og kunne benyttes når det er nødvendig for å ivareta ansvaret for de enslige mindreårige.

8.3.2.7 *Statlig tilsyn med omsorgssentre – endringer i tilsynsforskriften*

Departementet la i høringsnotatet til grunn at statsforvalterens ansvar for å føre tilsyn med at omsorgssentrene fyller sine lovpålagte oppgaver skal ligge fast, og det ble ikke foreslått lovendringer. Departementet foreslo imidlertid et midlertidig unntak fra kravet til et bestemt antall stedlige tilsyn med omsorgssentre i tilsynsforskriften § 8 andre ledd. Unntaket ble foreslått å komme til anvendelse «når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer for-

drevet fra Ukraina er nødvendig for at statsforvalteren skal kunne prioritere sine tilsynsoppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte». Det ble lagt vekt på at det i en ekstraordinær situasjon som følge av et høyt antall ankomster, kan være nødvendig å fravike dette kravet for at statsforvalteren skal få økt mulighet til å prioritere tilsynsressurser ut fra konkrete faglige vurderinger. Det ble også lagt vekt på at statsforvalterens tilsynsoppgaver i denne perioden vil kunne omfatte private hjem som alternativ til omsorgssentre, jf. punkt 8.3.2.3 foran. Det ble lagt til grunn at den enkelte statsforvalter må vurdere om vilkårene for å anvende unntaket er oppfylt. Forslaget ble foreslått å gjelde for samtlige omsorgssentre, men ikke for barnevernsinstitusjoner.

8.3.3 **Barnevernets ansvar ved bosetting i kommunene**

I høringsnotatet ble det vist til at bosetting av enslige mindreårige, særlig de yngre, ofte er mer tid- og ressurskrevende enn øvrig bosetting. Enslige mindreårige ungdommer bosettes i praksis ofte i ulike typer bofellesskap (botiltak). De yngste barna flytter ofte inn i fosterhjem. Departementet mente at det var sannsynlig at økt antall ankomster vil føre til økt behov for kommunale botiltak eller fosterhjem som barneverntiltak. En ordning med familiebasert botilbud, jf. punkt 8.3.2.3 foran, vil også medføre økt behov for å rekruttere private hjem. Det ble også lagt til grunn at det kan bli økt behov for fosterhjem som kan ta imot barn raskt.

Departementet mente at det ikke var behov for tilpasninger i barnevernlovens regler som gjelder for botiltak som hjelpetiltak etter barnevernloven. Departementet foreslo heller ingen endringer i kravene som stilles til fosterforeldre. Det ble vist til at 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. Det ble samtidig vist til at dagens regler inneholder flere skjønnsmessige vilkår som gir tilstrekkelig fleksibilitet.

Det ble imidlertid foreslått et unntak fra dagens forskriftsfestede krav om at fosterforeldre må ha gjennomført nødvendig opplæring før barnet flytter inn, men slik at opplæringen må være gjennomført innen seks måneder etter at barnet har flyttet inn. Etter forslaget skulle unntaksregelen kunne benyttes «når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer for-

drevet fra Ukraina er nødvendig for at barnet skal tilbys et fosterhjem i rett tid». Intensjonen med forslaget var å legge til rette for at barn kan flytte raskere inn i fosterhjem i en situasjon med ekstraordinær etterspørsel etter fosterhjem, og hvor det kan være et ekstraordinært høyt antall nyrekruttede hjem som skal ha opplæring samtidig. Unntaksadgangen ble foreslått å omfatte alle nye fosterforeldre i den perioden vilkårene ble ansett oppfylt. Det ble lagt til grunn at vilkårene for bruk av unntaksregelen må være oppfylt i den enkelte kommune som godkjenner fosterhjemmet, og at det er den enkelte kommunen som vurderer om vilkårene for bruk av unntaksregelen er oppfylt.

Departementet vurderte også om det som følge av et ekstraordinært høyt antall ankomster var nødvendig med enkelte lempinger i barneverntjenestens øvrige plikter etter loven. Departementet foreslo kun enkelte lempinger på lov- og forskriftsfestede krav til frister og antall besøk i fosterhjem. Det ble foreslått en hjemmel for departementet til å gi midlertidig forskrift med unntak fra lovfestede fristkrav til meldinger og undersøkelser. I tillegg ble det foreslått endringer i fosterhjemsforskriften som åpner for økt adgang til å redusere antall oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk fra fire til to ganger per år.

8.3.4 Unntak fra enkelte krav ved barnevernstiltak over landegrensler

I høringsnotatet ble det foreslått endringer i barnevernloven som kan gjøre det enklere å ta imot barn etter regelverket om Haagkonvensjonen 1996. Det ble foreslått å fjerne dagens krav om at det skal foreligge en avtale om kostnadsfordeling mellom landene, ettersom dette ikke kan kreves av Ukraina nå. Det ble foreslått å fjerne kravet om at foreldre har samtykket til plasseringen, ettersom foreldrene kan være døde eller umulige å få tak i. Det ble også foreslått å fjerne kravet om at barnet skal ha oppholdstiltalelse før barneverntjenesten kan samtykke til plasseringen. Departementet foreslo også å føye til at når situasjonen opphører skal barneverntjenesten vurdere om vilkårene for å anmode om en overføring av jurisdiksjonen til barnets tidligere bostedsstat er oppfylt.

8.4 Høringsinstansenes syn

8.4.1 Generelle betraktninger

Omlag 30 høringsinstanser har uttalt seg om forslagene som gjelder endringer i barnevernloven.

De fleste er enige i at det er behov for tilpasninger i regelverket. Det er også overordnet støtte til de fleste forslagene. Mange høringsinstanser er imidlertid uenige i hvordan enkelte forslag er utformet, eller mener forslagene burde vært bedre begrunnet. Flere var særlig opptatt av den samlede effekten forslagene vil kunne ha for barnas rettsikkerhet.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver i sin høringsuttalelse:

«Bufdir mener forslagene om endringer i barnevernloven og tilhørende forskrifter på en god måte balanserer hensynet til rettsikkerhet og hensynet til behovet for økt fleksibilitet for å kunne håndtere et ekstraordinært høyt antall ankomster av barn fra Ukraina. Bufdirs vurdering er at endringene som foreslås er nødvendige og forholdsmessige sett opp mot situasjonen og de grunnleggende rettighetene som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner.»

Barneombudet understreker blant annet i sin høringsuttalelse at forskning og erfaring tilsier at mennesker, og spesielt barn, som er på flukt er en svært sårbar gruppe barn med økt risiko for å bli utsatt for vold, overgrep og menneskehandel. Dette gjelder spesielt de barna som ikke er i følge med sin familie. Kunnskapen vi har tilsier at det er ekstra grunn til å være forsiktig med å innskrenke deres rettigheter. Videre skriver Barneombudet:

«Selv om departementet avslutningsvis viser til menneskerettslige vurderinger, fremstår disse i hovedsak som en oppstilling av bestemmelser, hvor vurderingen tilpasses forslagene som allerede er konkludert og fremsatt. Departementet starter således i «feil» ende, og er etter vårt syn forpliktet til å vurdere hvilke oppgaver det vil være minst inngripende for barna at nedprioriteres i en ekstraordinær situasjon. Dette følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 som slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. For å vurdere hva som er til barnets beste er det nødvendig å kartlegge hvilke konsekvenser et tiltak kan få for barn. Nærmere bestemt innebærer dette at departementet, dersom en tjeneste på grunn av kapasitetsutfordringer blir nødt til å nedprioritere enkelte oppgaver i en ekstraordinær situasjon, må vurdere hvilke nedprioriteringer som samlet sett vil være til barnas beste. I denne sammenheng handler dette om hvilke

nedprioriteringer som vil være minst til skade for de barna det gjelder. Disse vurderingene kan vi ikke se at departementet har foretatt, og vil be om at disse synliggjøres i det videre arbeidet.»

Landsforeningen for barnevernsbarn (LfB) støtter Barneombudets uttalelser. En generell tilbakemelding fra LfB er at de savner at departementet i større grad redegjør for hvilke vurderinger av barnets beste som ligger til grunn for forslagene. De etterspør også vurderinger av om mindre inn- og utvandrings tiltak er vurdert.

8.4.2 Forslag til endringer i barnevernloven kapittel 5 A om omsorgssentre for mindreårige

8.4.2.1 Hvem Bufetats ansvar skal gjelde for

Flere høringsinstanser har støttet forslaget, og kun én, *Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst*, har innvendinger. Regionen peker på at utvidelsen også vil omfatte overføringsflyktninger, som er flyktninger som bosettes direkte fra utlandet. Etter regionens syn bør det gjøres unntak fra denne gruppen, slik at man ikke risikerer at disse barna får et midlertidig opphold i et omsorgssenter før bosetting i en kommune.

8.4.2.2 Adgang til å bruke private hjem som del av omsorgssentertilbudet

Nærmere 20 høringsinstanser har uttalt seg direkte om dette forslaget, herunder *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst*, *Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord*, *Barneombudet*, *Fagforbundet*, *Landsforeningen for barnevernsbarn*, *Norsk organisasjons for asylsøkere*, *Oslo kommune*, *Redd Barna*, *Skien kommune*, *SOS-barnebyer*, *Statens helsetilsyn*, *Statsforvalteren i Rogaland*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Agder*, *Stine Sofies Stiftelse*, *UNIO*, *Utlendingsdirektoratet* og *Velferdsforskningsinstituttet NOVA*. De fleste støtter forslaget om å kunne benytte private hjem i stedet for et omsorgssenter, men har kommentarer til hvordan tilbudet skal organiseres. Noen få høringsinstanser, herunder *Statsforvalteren i Rogaland* og *Oslo kommune*, er negative til forslaget.

Statsforvalteren i Rogaland mener det ikke bør etableres et helt nytt tilbud i en krisesituasjon, da det kan føre med seg en betydelig risiko for at kvaliteten på tilbudet ikke blir tilstrekkelig god. Dersom små barn ikke kan ivaretas i et omsorgs-

senter, må omsorgen etter statsforvalterens syn heller ivaretas av en kommune. Også Oslo kommune mener det er en fare for at flere av de potensielle botilbudene vil være familier som ikke vil fungere som et godt omsorgstilbud. Etter deres vurdering er rask rekruttering av hjem, kombinert med mulighet for lempede krav til opplæring, et vanskelig utgangspunkt for å gi kvalifisert og nødvendig hjelp til barn som har flyktet fra krig. Oslo kommune uttaler:

«Oslo kommune mener likevel at det som utgangspunkt ikke bør bosettes barn i hjem som ikke har gjennomført en opplæring, som setter dem i stand til å ivareta barn som har flyktet fra krig. Denne opplæringen kan om nødvendig gjøres mindre omfattende enn den ordinære fosterhjemsoplæringen, men må spisses til de særskilte behovene disse barna vil ha. Alternativt kunne noe av dagens opplæring eventuelt gjennomføres etter at barnet har flyttet inn. Dette for å knappe ned på tiden fra behovet om fosterhjem er avdekt, til innflytting.»

Også flere andre høringsinstanser omtaler behovet for opplæring av det familiebaserte botilbudet. *Landsforeningen for Barnevernsbarn* uttaler at dersom det skal kunne benyttes denne type tiltak, er det viktig at de får opplæring i å være fosterforeldre. Det er viktig med god og nok kunnskap om traumebevisst omsorg. *Barneombudet* mener det bør fastsettes ytterligere krav til kompetanse for denne type familier, da barna som kommer hit er i en svært sårbar situasjon. De har behov for trygge voksenpersoner som vet hvordan de skal gi disse barna god omsorg. Også *Norges Røde Kors* og *Helsetilsynet* påpeker at de private hjemmene må gis opplæring og kompetanse for å ivareta barnas behov. *Statsforvalteren i Innlandet* er skeptisk til at opplæringen av de familiebaserte botilbudene skal kunne utsettes, og mener det som et minimum bør være mulig å tilby en form for grunnopplæring i form av webinar tidlig i forløpet. Også *Stine Sofies Stiftelse* mener at det bør gis opplæring så snart barnet flytter inn. *Velferdsforskningsinstituttet NOVA* påpeker at forskning viser at opplæring er svært viktig. De understreker at disse barna befinner seg i en ekstremt sårbar situasjon, hvor uegnede privatpersoner kan ha et ønske om å utnytte barnas sårbarhet. Sett i lys av denne risikoen, er økt fleksibilitet med en reduksjon av kravene til potensielle omsorgspersoner sterkt å fraråde. *Barneombudet* påpeker også at det må stilles samme krav til oppfølging av de familiebaserte botilbudene som til fosterhjem.

Barneombudet ser at familiebaserte botilbud vil kunne gi bedre løsninger for mange barn, men ber om at det gis føringer for når det vil være aktuelt å tilby et slikt tiltak. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* og *Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst* er opptatt av at det må tydeliggjøres at Bufetat ikke vil ha en plikt til å tilby et slikt botilbud. Det er fortsatt barneverntjenesten som vil ha ansvar for barn som takker nei til plass i et omsorgssenter, og som et alternativ bor privat sammen med slekt eller nettverk. *Utlendingsdirektoratet* mener tilbudet også bør omfatte barn mellom 15 og 18 år. UDI bemerker også 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 UDI 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.

Barneombudet mener videre at Bufetat ikke skal kunne delegere ansvaret for familiebaserte hjem til omsorgssentrene, da de ikke har den samme kompetanse som Bufetat hva gjelder opplæring og oppfølging. Også *Statsforvalteren i Rogaland* reiser spørsmål om delegasjonsadgangen, og hva som kan delegeres. Det bør etter deres mening understrekes at Bufetat ikke kan delegere ansvaret for godkjenning av hjemmene. Det bør legges inn et krav om at Bufetat alltid må innhente informasjon fra den kommunale barneverntjenesten der det aktuelle hjemmet ligger, for å forhindre plassering av barn i uegnede hjem. Dette vil også gi kommunene informasjon om disse hjemmene.

Barneombudet stiller spørsmål ved om hjemmene heller burde ha vært brukt til direkte bosetting i kommunen, for å unngå relasjonsbrudd. Også *Unio* er opptatt av dette, og advarer mot at barnet må flyttes ved bosetting.

Av mer tekniske innspill tar *Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord* opp at de ikke har hjemmel til å innhente politiattest for disse hjemmene. *Statsforvalteren i Agder* spør om rettighetsforskriften skal gjelde for hjemmene.

8.4.2.3 Vedtak om oppfølging av barnet på omsorgssenteret

Om lag ti høringsinstanser har uttalt seg om dette forslaget, herunder *Advokatforeningen*, *Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord*, *Barne-,*

ungdoms- og familieetaten region sør, *Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst*, *Barneombudet*, *MiRA-Senteret*, *Oslo kommune*, *Redd Barna*, *Statens helsetilsyn*, *Unio*. Av disse er et klart flertall negative til å fjerne kravet om oppfølgingsvedtak, herunder *Barne-, ungdoms- og familieetaten region sør*, *Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst*, *Barneombudet*, *Redd Barna*, *Oslo kommune*, *Helsetilsynet* og *Advokatforeningen*. Fra flere av disse blir det fremholdt at alle barn i Norge som gis offentlig omsorg har tiltaket hjemlet i et vedtak. De uttaler at oppfølgingsvedtaket for barn i omsorgssentre eller familiebasert tiltak erstatter det ordinære barnevernets vedtak i lovens kapittel 4 om plassering og tiltaksplan, og vil ha som konsekvens at representanten eller vergen ikke vil ha klagemulighet. Dette vil svekke rettssikkerheten til barnet. At det legges en plan for oppholdet som dokumenteres i barnets journal er ikke tilstrekkelig egnet til å ivareta det vedtakene skal ivareta. *Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst* fremholder også at oppfølgingsvedtakene er et virkemiddel Bufetat har for å sikre at barnet gis den oppfølgingen av behandlingen det har behov for, og kartleggingene fra omsorgssentrene vil være den primære kilden for å kunne følge barnets utvikling nøye. *Helsetilsynet* påpeker at vedtakene vil ligge til grunn for statsforvalterens tilsyn. *Advokatforeningen* bemerker at lovbestemmelsen er skjønnsmessig, og at det ikke er klarlagt hva som er «høye ankomsttall». Det anføres at en skjønnsmessig vurdering gir risiko for at unntaksbestemmelsen brukes også i tilfeller hvor det ikke fremstår prekært. *MiRA-Senteret* presiserer at man kan vurdere å utvide fristen på tre uker.

8.4.2.4 Fjerning av krav om samtykke ved oversendelse av kartleggingsinformasjon

Bare tre høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. *Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord* kan ikke se noen betenkeligheter med at bortfall av krav til samtykke til å oversende kartleggingen til bosettingsmyndighetene innføres på et tidligere tidspunkt enn 1. januar 2023. *Unio* har en del motforestillinger til forslaget i seg selv og mener at det ut fra dagens situasjon ikke er grunnlag for å redusere barnets rettigheter generelt. Det samme gjelder *Redd Barna*.

8.4.2.5 Utvidelse av adgangen til midlertidig godkjenning etter godkjenningsforskriften

Fem høringsinstanser har uttalt seg særskilt om dette forslaget. *Advokatforeningen*, *Barne-, ung-*

doms- og familieetaten region øst og *Norsk organisasjons for asylsøkere (NOAS)* er kritiske til forslaget. *Advokatforeningen* ser det i sammenheng med forslaget om å fravike kravet om stedlig tilsyn, og mener det bør være et minstekrav for midlertidig godkjenning at statsforvalteren foretar stedlig tilsyn rett etter åpning. *Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst* mener omsorgssentrene bør kunne oppfylle kvalitetskravene innen en frist på seks måneder, og foreslår at fristen opprettholdes, men slik at det i særlige tilfeller kan vurderes forlengelse i inntil seks nye måneder. *NOAS* mener at godkjenning for 12 måneder uten å oppfylle ordinære vilkår er uforholdsmessig lenge, særlig når perioden i tillegg kan forlenges. De ber departementet sette et slutt punkt for når midlertidig godkjenning ikke lenger kan forlenges uten at vilkårene oppfylles. *Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord* og *Fagforbundet* støtter forslaget. *Fagforbundet* ber samtidig om at det tilføres ekstra ressurser til Bufetat, slik at de kan fylle rollen som kvalitetssikrer av sentrene.

8.4.2.6 Statlig tilsyn med omsorgssentre

I overkant av 15 høringsinstanser, herunder *Advokatforeningen*, *Barne-, ungdoms- og familieetaten region sør*, *Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst* og *Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord*, *Barneombudet*, *Fagforbundet*, *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Norsk organisasjons for asylsøkere (NOAS)*, *Oslo kommune*, *Redd Barna*, *SOS-barnebyer*, *Statens helse-tilsyn*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Agder*, *Statsforvalteren i Rogaland*, *Stine Sofies stiftelse*, og *Velferdsinstituttet NOVA*, har uttalt seg om forslaget om å redusere det forskriftsfestede kravet til antall stedlige tilsyn med omsorgssentre. I overkant av halvparten av disse er mot forslaget, og understreker at behovet for tilsyn er særlig stort i slike ekstraordinære situasjoner. Dette gjelder *Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst*, *Barneombudet*, *NOAS*, *Redd Barna*, *SOS-barnebyer*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Agder*, *Velferdsforskningsinstituttet NOVA*, *Asker kommune* og *Fagforbundet*. *Barneombudet* skriver:

«Barneombudet er kritisk til å åpne for muligheter for at det lempes på tilsynskravene til barn som bor på omsorgssenter eller i familiebaserte botiltak. Barn på omsorgssenter og i de familiebaserte botiltakene er en særlig utsatt gruppe barn. Barna har flyktet fra krig og konflikt, og kommer til Norge uten

omsorgspersoner. Dette setter særlige krav til oppfølgingen de får i Norge.»

Også de høringsinstansene som i utgangspunktet har forståelse for behovet for å lempe på kravet til antall tilsyn, understreker at det må sikres at periodisk tilsyn fortsatt gjennomføres. Dette gjelder blant annet *Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord*, *Statens helsetilsyn*, *Norges institusjon for menneskerettigheter* og *Stine Sofies Stiftelse*.

Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler:

«NIM har forståelse for at det kan være behov for justeringer av dagens ordning, og at kravet til tilsyn må være praktisk gjennomførbart for Statsforvalteren. NIM ber likevel departementet synliggjøre hvilke vurderinger som ligger til grunn for valgt løsning, eksempelvis om det er vurdert å utforme unntaksbestemmelsen på andre måter som bedre reflekterer at det fortsatt skal finne sted periodiske vurderinger. Et alternativ kan være å forskriftsfeste at det skal føres tilsyn minst én gang per år for å sikre at periodisk tilsyn fortsatt gjennomføres selv om minimumsantallet reduseres.»

Statens helsetilsyn peker på at det vil være behov for stedlige tilsyn eller tilsynsrelaterte aktiviteter for å sikre kontroll med tilbudet i nyetablerte omsorgssentre. *Fagforbundet* understreker at det er behov for tilsyn med sentre med midlertidig godkjenning.

Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord, *Bergen kommune*, *Statsforvalteren i Oslo* og *Viken* og *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* støtter i all hovedsak forslaget.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om at unntaket ikke skal gjelde barnevernsinstitusjoner. *Fagforbundet* gir imidlertid eksplisitt støtte til dette. *Statsforvalteren i Innlandet* er uenig i at forslaget ikke vil innebære en forskjellsbehandling.

8.4.3 Barnevernets ansvar ved bosetting i kommunene

8.4.3.1 Krav til fosterforeldre

Om lag 15 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å åpne for at barna kan flytte inn i fosterhjem før nødvendig opplæring er gjennomført. Noen av høringsinstansene, herunder *Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord*, *Skien kommune*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* og

Statsforvalteren i Rogaland støtter forslaget. *Statsforvalteren i Rogaland* stiller imidlertid spørsmål ved om kravet om at nødvendig opplæring må være gjennomført innen 6 måneder, er for lang tid. *Barneombudet* gir forbeholden støtte og anbefaler enkelte tilpasninger slik at fosterhjemmene sikres noe opplæring før innflytting:

«Barneombudet ser at det i visse situasjoner kan være at barn må flytte inn før opplæring er fullført. Vi mener likevel at seks måneder er for lang tid, og at det må stilles krav om at fosterforeldrene har fått en grunnleggende innføring senest en måned etter at barnet har flyttet inn. Dette trenger ikke være like omfattende som et PRIDE-kurs, men må ta for seg sentrale elementer ved fosterhjemsoppdraget. Dersom barn skal flytte inn i fosterhjem før fosterforeldrene har gjennomført opplæring, må det i tillegg være en absolutt forutsetning at det stilles tilleggskrav til fosterforeldrene, som veier opp for manglende opplæring».

Stine Sofies Stiftelse mener at det må stilles krav om opplæring så snart barnet har flyttet inn.

Andre høringsinstanser som har uttalt seg, er kritiske til forslaget. Dette gjelder blant annet *Fagforbundet*, *Barne-, ungdoms- og familieetaten region sør*, *Norsk Fosterhjemsforening*, *Oslo kommune*, *Redd Barna*, *Stine Sofies Stiftelse* og *Statsforvalteren i Møre og Romsdal*. *Norsk Fosterhjemsforening*, *Statsforvalteren i Innlandet* og *Fagforbundet* mener at det heller bør lages tilpassede opplæringsløsninger. *Oslo kommune* understreker at opplæringen er vesentlig ved vurderingen av personenes skikkethet for oppgaven.

8.4.3.2 Unntak fra barneverntjenestens plikter

Få høringsinstanser har uttalt seg spesifikt om forslaget om forskriftshjemmel for å gjøre unntak fra lovbestemte frister. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken* og *Statsforvalteren i Agder* støtter både dette forslaget og forslagene til endringer i fosterhjemforskriften. Også *KS*, *Bergen kommune* og *Skien kommune* er positive til forslagene som gir kommunene et økt handlingsrom til å ivareta sine oppgaver. *Barneombudet*, *Redd Barna*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Møre og Romsdal* og *Statsforvalteren i Rogaland* er kritiske til forslaget til ny forskriftshjemmel. *Barneombudet* uttaler:

«Dersom det mot formodning skal gis en slik forskriftshjemmel, er det viktig at departe-

mentet sørger for at nye forskriftsbestemmelser i tilstrekkelig grad sikrer at alle barn får hjelp til rett tid.»

Statsforvalteren i Innlandet mener det bør stilles flere vilkår for at fristene skal kunne utvides og uttaler:

«Vi ser muligheten for at barneverntjenestens ressurser kan bli presset dersom kommunen skal ta imot mange fordrevne fra Ukraina og disse får behov for barneverntjenester. Samtidig kan ikke dette gå alvorlig utover alle de barna som har behov for nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Vi er derfor veldig skeptiske til at det generelt skal fires på fristene om saksbehandlingstid i barnevernloven. I stedet foreslår vi at det kan åpnes for å flere grunner og vilkår for å utvide fristen i særlige tilfeller i denne perioden, slik at nødvendige prioriteringer kan gjøres».

Om lag 15 høringsinstanser, herunder *MiRA-Senteret*, *Redd Barna*, *Statsforvalteren i Møre og Romsdal*, *Stine Sofies Stiftelse*, *Statens helsetilsyn*, *Barneombudet*, *Advokatforeningen*, *Norsk Fosterhjemsforening*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Møre og Romsdal*, *Asker kommune*, *Narvik kommune* og *Statens helsetilsyn* har uttalt seg særskilt om forslagene om midlertidig unntak fra forskriftsfestede krav til bestemt antall oppfølgings- og tilsynsbesøk i fosterhjem. Flere understreker viktigheten av tett oppfølging av barn i en sårbar situasjon og påpeker at oppfølging av fosterhjem er et kjent sviktområde i mange kommuner. *Barneombudet* savner en klarere begrunnelse for hvorfor akkurat disse tiltakene er foreslått og uttaler:

«Samlet sett tilsier dette etter vårt syn at myndighetene bør være svært tilbakeholdne med å foreslå endringer som vil svekke disse barnas rettssikkerhet. Vi vil på denne bakgrunn be departementet om å foreta en grundig vurdering av om det er andre oppgaver enn tilsyns- og oppfølgingsbesøk som bør nedprioriteres ved store kapasitetsutfordringer.»

Flere av høringsinstansene som har uttalt seg, herunder *Advokatforeningen*, *Barneombudet*, *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Statens helsetilsyn*, *Statsforvalteren i Møre og Romsdal* og *Landsforeningen for barnevernsbarn*, uttrykker bekymring for den samlede effekten av forslagene for fosterhjem, og mener det er en særlig risiko

dersom det lempes på krav til opplæring samtidig som det gis utvidet adgang til å redusere antall tilsyns- og oppfølgingsbesøk for de samme hjemmene. *Barneombudet* uttaler at det «ikke under noen omstendighet bør være slik at manglende opplæring kombineres med mindre tilsyn/oppfølging». *Norges institusjon for menneskerettigheter* mener unntaket fra kravene til antall tilsynsbesøk ikke kan gjelde for hjem som er unntatt fra krav om gjennomført opplæring. *Stine Sofies Stiftelse* etterlyser tiltak for å øke kapasiteten slik at alle fosterhjem kan motta opplæring eller bli fulgt godt opp.

8.4.4 Unntak fra enkelte krav ved barnevernstiltak over landegrensener

Fem høringsinstanser har uttalt seg direkte om forslaget.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet støtter forslaget, men foreslår en språklig endring av teknisk art i lovutkastet § 4-4 a tredje ledd.

KS ser behov for å gjøre tilpasninger til den ekstraordinære situasjonen, men påpeker at det ikke er usannsynlig at en felles anmodning fra ukrainske til norske myndigheter vil kunne omfatte enkelte barn der det ikke foreligger en egen rapport på barnet. KS ber om at det klargjøres hvordan barneverntjenesten skal forholde seg til slike situasjoner. KS påpeker også at barneverntjenestens vurdering av om plasseringen er «forsvarlig og til barnets beste» i nytt tredje ledd bokstav a, kan bli mer tidkrevende dersom vurderingsgrunnlaget er mangelfullt. Barn under offentlig omsorg kan ha særlige behov som er nødvendige å få oversikt over for å kunne gjøre en forsvarlig vurdering knyttet til hvilket konkret fosterhjem eller hvilken institusjon som vil være best for hvert enkelt barn. Videre påpeker KS at barn under offentlig omsorg i Ukraina kan ha hatt samvær med foreldre eller andre foresatte. Høringsnotatet omtaler ikke hvordan barneverntjenesten skal forholde seg til disse sidene ved barnets omsorgssituasjon. KS etterlyser en nærmere omtale av dette.

SOS-barnebyer støtter forslaget, men bemerker at kravet om at det må foreligge grunnleggende dokumentasjon for hvert enkelt barn kan være nærmest umulig å fremskaffe slik situasjonen er i Ukraina.

Utlendingsdirektoratet er i utgangspunktet positiv til forslaget om unntak fra enkelte krav ved barnevernstiltak over landegrensene, men har innspill til samvirket mellom barnevernloven og utlendingsloven. UDI viser blant annet til at

departementet foreslår 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. Videre at det ikke fremgår 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 utlendingsloven § 34, jf. utlendingsforskriften § 7-5a.

Narvik kommune har enkelte merknader av mer teknisk karakter.

8.5 Departementets vurderinger og forslag

8.5.1 Generelle betraktninger

Barnevernloven inneholder viktige skranker for å beskytte barnet. Det må vurderes om tilpasninger som foreslås er nødvendige og forholdsmessige sett opp mot situasjonen og de grunnleggende rettighetene som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Departementet slutter seg til *Barneombudets* beskrivelse av barn på flukt som en svært sårbar gruppe, og særlig barn som flykter uten omsorgspersoner. Det er en grunnleggende forutsetning i departementets forslag at disse sårbare barnas behov skal ivaretas. *Barneombudet* skriver også i sin høringsuttalelse at de savner at departementet viser til de avveininger og vurderinger som er gjort i forkant av forslagene. Hensynet til barnets beste skal vurderes i alle tilfeller som vedrører barn. Dette gjelder også forut for forslag som fremsettes i en presset situasjon. At vurderingene følger grunnleggende prinsipper, er ekstra viktig i situasjoner der myndighetene kommer under press.

Departementet er enig i at sårbarheten til barna som flykter fra Ukraina gjør at det er ekstra grunn til å være forsiktig med å innskrenke barnas rettigheter. På den annen side er dette ikke en normalsituasjon, slik at myndighetenes handlingsrom også må ses i lys av den ekstraordinære situasjonen som krigen i Ukraina har utløst, og de kapasitetsutfordringer et stort antall fordrevne kan utgjøre. Departementet understreker at forslagene ikke dreier seg om permanente endringer i barnevernloven med forskrifter, men gjelder midlertidig i en ekstraordinær situasjon, og endringer som nettopp er nødvendige for å gjøre tjenestene i stand til å ivareta et stort antall sårbare barn samtidig. I en slik situasjon må nødven-

digvis enkelte krav som gjelder i en normalsituasjon, lempes på.

Unntak kan begrunnes både i kapasitet og ressurshensyn, men departementet har lagt særlig vekt på at fjerning av enkelte krav vil være viktig for at det enkelte barn skal kunne ivaretas så raskt som mulig. Departementet har vurdert om forslagene enten enkeltvis eller samlet er i strid med prinsippet om barnets beste i barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. I henhold til barnekonvensjonen artikkel 3 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Herunder skal blant annet barnet sikres den beskyttelse og omsorg som er nødvendig. Ved anvendelsen av prinsippet skal det tas utgangspunkt i det enkelte barnets behov og forutsetninger.

Departementet har vurdert hvilke flaskehalsar som kan fjernes, samtidig som barnas rettsikkerhet ivaretas. Departementet har i denne forbindelse vurdert hvilke nedprioriteringer som samlet sett vil være til barnas beste, dersom en tjeneste på grunn av kapasitetsutfordringer blir nødt til å nedprioritere enkelte oppgaver i en ekstraordinær situasjon. Departementet har også vurdert om svekkelse av enkelte rettigheter kan erstattes med kompenserende tiltak som kan veie opp. Forslagene departementet har valgt å fremme i lovproposisjonen er vurdert å være de nedprioriteringer som, både enkeltvis og samlet sett, vil utgjøre minst mulig konsekvenser for de barna det gjelder. Forslagene i lovproposisjonen er også justert sammenlignet med forslagene i høringsnotatet, i en retning som styrker barnas rettssikkerhet. Samlet sett er endringene i barnevernloven etter departementets syn av begrenset betydning, slik at barnets behov for omsorg fortsatt vil dekkes, og krav til rettssikkerhet består. I tillegg foreslås utvidelser som gjør tilbudet til barna bedre. Dette mener departementet er i tråd med prinsippet om barnets beste.

Departementet viser til at det i tillegg til denne samlevurderingen er inntatt løpende vurderinger av det enkelte forslaget også opp mot menneskerettslige forpliktelser i teksten under, samt en oppsummerende tekst i punkt 8.5.5.

8.5.2 Forslag til endringer i barnevernloven kapittel 5 A om omsorgssentre for mindreårige

8.5.2.1 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 for å gjøre systemet i stand til å håndtere et ekstraordinært høyt antall ankomster.

Barnevernloven § 5A-1 pålegger Barne-, ungdoms- og familieetaten å tilby enslige mindreårige under 15 år en plass i et omsorgssenter. Det er ikke åpnet for at etaten kan gi andre typer av botilbud. 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 Barne-, ungdoms- og familieetaten 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 en lengre midlertidig godkjenning enn seks måneder.

Departementet foreslår imidlertid ingen endringer i dagens dispensasjonsordning i kvalitetsforskriften § 14. Når ny barnevernlov trer i kraft, vil dispensasjonsadgangen i kvalitetsforskriften § 14 innsnevres noe, fordi innholdet i bestemmelsen i dagens kvalitetsforskrift § 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 derfor ingen endringer.

8.5.2.2 Hvem Barne-, ungdoms- og familieetatens ansvar skal gjelde for

Departementet fastholder forslaget fra høringsnotatet om å presisere hvilken gruppe barn Barne-, ungdoms- og familieetatens tilbud etter

barnevernloven kapittel 5A skal gjelde for. Som beskrevet foran under gjeldende rett har Barne-, ungdoms- og familieetaten 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. Dette er 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» i lovens forstand. 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 kap. 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 barnekonvensjonens 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 eller returneres 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 loven at Barne-, ungdoms- og familieetaten skal gi et tilbud til barn som har kommet til riket uten foreldre eller andre med foreldreansvar. Departementet

viser til at flere høringsinstanser støtter departementets forslag om å presisere at Bufetats ansvar også omfatter barn med midlertidig kollektiv beskyttelse. Når det gjelder høringsinnspill fra *Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst* om overføringsflyktninger som er tatt inn foran, viser departementet til at Bufetats ansvar for å tilby plass i et omsorgssenter gjelder frem til barnet blir bosatt. Overføringsflyktninger vil være bosatt før de kommer til Norge, og Bufetat vil dermed ikke ha plikt til å gi slike barn et tilbud etter barnevernloven kapittel 5A.

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

8.5.2.3 Adgang til å bruke private hjem som del av omsorgscentertilbudet

Departementet fastholder forslaget om at Bufetat skal gis adgang til å tilby barnet å bo i et privat hjem i stedet for et omsorgssenter. Det vises til at det også tidligere har vært vurdert å øke fleksibiliteten i omsorgscentertilbudet. I 2016 ble det foreslått 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 likestillingsdepartement i høringsnotat av 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 tatt utgangspunkt i det tidligere forslaget om familiebaserte botilbud, men med visse justeringer.

Omsorgscentertilbudet er et spesialisert tilbud som skal tilpasses til 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. Økt antall ankomster av enslige mindreårige små barn, kan føre til økt behov for alternative tilbud. 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 kommunal barneverntjeneste 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. I en situasjon der det kommer et stort antall barn på samme tid, vil det være krevende for den lokale barneverntjenesten der et omsorgssenter er lokalisert, å få ansvaret for mange fosterhjem.

Departementet foreslår derfor 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. I tillegg vil det kunne føre til at Bufetat vil varsle barneverntjenesten i færre tilfeller, og dermed avlaste den lokale barneverntjenesten. Tilbudet er kun ment å gjelde for barn som ellers ville fått tilbud om plass i et omsorgssenter, og gjelder kun for den tiden barnet ellers ville bodd i et omsorgssenter. Departementet foreslår at adgangen skal gjelde når det som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina er nødvendig av kapasitets hensyn og for å ivareta det enkelte barnets behov. Det vil være Bufetat som vurderer om situasjonen er slik at adgangen til å tilby opphold i private hjem skal benyttes. Ansvaret ivaretas i praksis på regionalt nivå i Bufetat.

Forslaget innebærer at botilbudet er et alternativ til plass i omsorgssenter, og dermed 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. 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 før de bosettes. Familiene som påtar seg oppgaven, vil ha det samme ansvaret for å utøve omsorgen for barnet som omsorgssentret 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.

Departementet viser til at de fleste høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om å kunne benytte private hjem i stedet for et omsorgssenter er positive, men har kommentarer til hvordan tilbudet skal organiseres, og stiller spørsmål ved om tilbudet er egnet til å ta imot den gruppen barn det er snakk om. Blant annet mener *Barneombudet* det bør fastsettes ytterligere krav til kompetanse for denne type familier, da barna som kommer til Norge, er i en svært sårbar situasjon.

Departementet viser til at fosterhjemsområdet allerede er godt regulert, og at det vil være uheldig å skille ut disse hjemmene som noe særskilt med andre krav enn ordinære fosterhjem. Bufetat har ved godkjenning av hjemmene forholdsvis vid skjønnsadgang innenfor det eksisterende regelverket til å vurdere hvordan det enkelte hjemmet passer til å være et familiebasert botilbud for et enslig mindreårig barn. Ettersom Bufetat beholder det overordnede omsorgsansvaret for barnet, vil det være nødvendig at Bufetat både har foretatt en grundig vurdering av hjemmet i forkant, og følger opp hjemmet så lenge barnet bor der.

Departementet mener det vil være uheldig å stille særlige kompetansekrav til familiebaserte botilbud utover det som allerede følger av kravene til fosterhjem. Departementet viser til at selv om enslige mindreårige er en sårbar gruppe som sådan, så er også barn i barnevernet for øvrig sårbare og kan være traumatiserte av omsorgssvikt, vold og overgrep. Både barnevernloven og fosterhjemsforskriften stiller krav om at fosterforeldrene skal være egnet til å ivareta barnets behov og ha de nødvendige forutsetninger for å ivareta det enkelte barnets særlige behov. Den nærmere vurderingen av hvilke krav som skal stilles, beror på skjønnsmessige vurderinger. Dette gjelder alle fosterhjem. Departementet vil derfor ikke foreslå særlige kompetansekrav for de familiebaserte botilbudene.

Flere høringsinstanser har omtalt behovet for opplæring av det familiebaserte botilbudet og uttrykt bekymring for forslaget i høringsnotatet om at det kan gis unntak fra kravet i fosterhjemsforskriften om at de familiebaserte botiltakene har gjennomført opplæring før barnet kommer til dem. *Landsforeningen for Barnevernsbarn* uttalte at dersom det skal kunne benyttes denne type tiltak, er det viktig at de får opplæring i hvordan være fosterforeldre. *Norges Røde Kors* understreket at opplæring gir fosterforeldre den nødvendige kunnskapen for å ivareta barn som har særlig store behov for omsorg og oppfølging, og at opplæringsperioden er en mulighet for

systemet til å fange opp hvorvidt de som ønsker å være fosterforeldrene faktisk er egnet for oppgaven.

Som det fremgår i punkt 8.5.3 om krav til fosterhjem, tar departementet sikte på å opprettholde kravet til at opplæring skal være gjennomført før barnet flytter inn i hjemmet. Departementet mener at denne justeringen gjør at det familiebaserte botiltaket vil være mer forberedt på oppgaven de påtar seg, og at dette også vil styrke barnets rettssikkerhet sammenlignet med forslaget i høringsnotatet.

Departementet minner også om at barnets representant må samtykke til 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.

Barneombudet ber departementet vurdere om det i større grad bør gis føringer for når det vil være aktuelt å benytte familiebaserte botiltak. Departementet presiserer at et slikt tilbud er ment som et supplement til omsorgssentrene, at det bare skal benyttes når det er nødvendig av kapasitetshensyn og for å ivareta det enkelte barnets behov. Det ordinære forsvarlighetskravet vil fortsatt gjelde for tiltaket. Videre legger departementet til grunn at det hovedsakelig vil være særlig aktuelt å benytte tiltaket til helt små barn som ikke har omsorg fra foreldre eller andre med foreldreansvar. Det presiseres at Bufetat ikke har plikt til å tilby et slikt botilbud, og at Bufetats ansvarsområde ikke blir utvidet med denne endringen. Departementet legger til grunn at Bufetat til enhver tid vil fortsette å ha det overordnede omsorgsansvaret for barnet. Dette innebærer blant annet at det skal gjøres vurderinger av behovet det enkelte barnet har for tiltaket.

Videre skal Bufetat godkjenne det enkelte hjemmet, og må i den forbindelse vurdere om nødvendige krav er oppfylt. Departementet er enig med *Statsforvalteren i Rogaland* som i sin høringsuttalelse påpeker at ansvaret for godkjenning ikke skal kunne delegeres til omsorgssenteret.

Bufetats oppfølgingsansvar for det familiebaserte botilbudet omfatter for det første plikten til å fatte oppfølgingsvedtak, jf. § 5A-4. På samme måte som for reguleringen av barn i omsorgssenter i barnevernloven § 5A-4, kan et tilknyttet omsorgssenter utarbeide et forslag om oppfølging, som sendes til Bufetat. For det andre omfattes annen oppfølging av barnet og hjemmet i samsvar med

reglene om kommunens oppfølging av fosterhjem etter § 4-22 med forskrift. Departementet legger til grunn at Bufetat kan delegere til et omsorgssenter å gjennomføre den øvrige oppfølgingen av barnet og hjemmet. Hjemmene kan også knyttes opp til omsorgssentrene, slik at hjemmet har et naturlig kontaktpunkt i et omsorgssenter. Men Bufetat vil uansett alltid ha det overordnede ansvaret for barnet. 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.

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 tilbudet til denne gruppen. Departementets forslag om et familiebasert botilbud vil imidlertid bare gjelde i virketiden for den midlertidige loven.

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 de bosettes. Bufetat vil være ansvarlig for utgiftsdekning og godtgjøring for hjemmene.

Departementet viser videre til *Utlendingsdirektoratets* uttalelse i høringen hvor det understrekes at barn fra Ukraina vil skille seg fra andre grupper enslige mindreårige ved at de som hovedregel vil være ufrivillig separert fra sine foreldre som følge av krigen i hjemlandet. UDI trekker blant annet frem at det er særskilt viktig at det familiebaserte botilbudet legger til rette for kontakt med familie og foreldre, at de ivaretar et positivt hjemlandsfokus og gjenforeningsperspektiv. Departementet slutter seg til dette, og viser til at gjenforeningsperspektivet vil være særlig viktig i arbeidet med barna som har flyktet fra Ukraina. Departementet understreker imidlertid at et familiebasert botilbud også kan tilbys asylsøkende barn eller barn med flyktningstatus fra andre land enn Ukraina.

Når det gjelder Bufetats ansvar for oppfølgingsbesøk i det familiebaserte botilbudet, har dette forslaget nær sammenheng med forslaget som gjelder oppfølgingsbesøk i kommunale fosterhjem. Se nærmere omtale under punkt 8.5.3.

Departementet viser til at *Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord* i høringen har påpekt at det er behov for en hjemmel for Bufetat til å kunne innhente politiattest for disse hjemmene, på lik linje som kommunen i dag kan for kommunale foster-

hjem. Departementet er enig i at dette er et behov, og foreslår at lovforslaget justeres ved at det inntas en midlertidig hjemmel om politiattest i barnevernloven § 6-10 og ny barnevernslov § 12-11.

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.

Barnevernloven § 5A-7 viser også til lovens bestemmelser om krav til godkjenning, og kvalitet av institusjon, jf §§ 5-8 og 5-10. Ettersom det familiebaserte botilbudet skal godkjennes etter kravene som følger reglene om fosterhjem, kommer ikke kravene om godkjenning og kvalitet i institusjon til anvendelse.

Barnevernloven § 5-9 med forskrift regulerer rettigheter og tvang på institusjon. Disse reglene gjelder ikke i private hjem, med unntak av enkelte særskilte behandlingshjem som i dag defineres som institusjon (TFCO). Departementet mener at selv om det familiebaserte botilbudet skal være et alternativ til omsorgssentre, skal det ikke være behov for å ha noen andre regler om rettigheter og tvang enn i ordinære fosterhjem. Departementet presiserer derfor at rettighetsforskriften ikke får anvendelse. Dette følger også forutsetningsvis av at bestemmelsen henviser til de ordinære regler om fosterhjem.

Når det gjelder innspillene i høringen om direkte bosetting, mener departementet det ikke er grunnlag for å vurdere dette på det nåværende tidspunkt. Departementet viser imidlertid til at det ikke er noe i veien for at et familiebasert botilbud kan gå over til å bli fosterhjem ved bosetting. Ved bosetting av barnet er det bosettingskommunen som skal foreta en vurdering av barnets behov, og tilby egnet botiltak. Dersom vilkårene for fosterhjemsplasing i barnevernloven er oppfylt, og det familiebaserte botilbudet ønsker og kan godkjennes som et ordinært fosterhjem, 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 det enkelte barn.

Forutsetningene og formålet med oppholdet i familien endrer seg når barnet bosettes, og kommunen og barneverntjenesten må derfor foreta en

selvstendig vurdering av barnets behov, og om hjemmet kan ivareta disse. Godt samarbeid mellom Barne-, ungdoms- og familieetaten og kommunen er en viktig forutsetning for å finne gode langsiktige omsorgsløsninger for det enkelte barn.

Forslaget om å utvide Barne-, ungdoms- og familieetatens tilbud til også 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 omsorgssentre. I tillegg vil dette forslaget gjøre det mulig for Barne-, ungdoms- og familieetaten å gi de enslige mindreårige et tilbud som likner på tilbudet fra den kommunale barneverntjenesten. Dette vil være i tråd med barnekonvensjonen artikkel 3. Barneverntjenesten kan i en periode med særlig press grunnet høye ankomsttall velge mellom institusjon og fosterhjem som plasseringsalternativer. Kravene til de private hjemmene som benyttes i tilbudet, vil være de samme som stilles til fosterhjem generelt. 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 barnekonvensjon artikkel 25.

8.5.2.4 Vedtak om oppfølging av barnet på omsorgssenteret

Departementet viser til at syv av ti høringsinstanser som uttaler seg om forslaget er negative til å fjerne kravet om at det skal fattes et vedtak om oppfølging av barnet mens det oppholder seg i omsorgssenteret. Departementet er fortsatt av den oppfatning at kravet om at det skal fattes oppfølgingsvedtak innenfor de snevre fristene som er gitt i loven på henholdsvis tre og seks uker, vil kunne innebære at ressurser ikke benyttes på mest formålstjenlig måte, jf. barnevernloven § 5A-4 første ledd. I lys av høringsinnspillene har departementet foretatt en ny vurdering og kommet til at det fortsatt bør fattes et formelt vedtak om oppfølging av barnet. Departementet ser imidlertid at de strenge fristkravene kan bli vanskelig å overholde både for omsorgssenteret og Bufetat.

Når det gjelder fristen til å fatte oppfølgingsvedtak, vises til at Bufetat på regionalt nivå skal fatte vedtak for alle enslige mindreårige. En rask økning i ankomster innebærer at det innen kort tid vil måtte fattes et betydelig antall vedtak. Det vil kunne være vanskelig å frigjøre eller tilføre til-

strekkelig ressurser til å fatte vedtak innenfor dagens frist på seks uker. Dersom det må etableres nye omsorgssentre, vil dette kreve opplæring og tett oppfølging fra Bufetat på regionalt nivå, noe som kan være en medvirkende årsak til eventuelle forsinkelser i andre oppgaver Bufetat har, som for eksempel å fatte vedtak. Dette gjør det nødvendig med en lengre frist. Også for omsorgssentrene er det nødvendig med utsatt frist for å sende forslag til vedtak til Bufetat. Etter departementets oppfatning er det imidlertid behov for en noe kortere fristutsettelse for omsorgssentrene. Bakgrunnen for dette er at Bufetat, så langt det lar seg gjøre ved godkjenningen av sentrene, vil etterstrebe etablering av små avdelinger med et begrenset antall plasser og med bemanningstetthet tilsvarende dagens omsorgssenteravdelinger.

Etter departementets vurdering bør unntaket fremgå direkte av loven. Omsorgssentrene skal ivareta enslige mindreårige fra ankomst, og vil derfor umiddelbart påvirkes av en økning i antall ankomster. Ansvaret er i praksis langt på vei konsentrert i én av Bufetats regioner. Behovet for fristutsettelser vil derfor kunne oppstå raskt, og det vil være unødig forsinkende dersom det kun foreslås en hjemmel til å utarbeide nærmere bestemmelser om fristforlengelser i forskrift.

Departementet foreslår etter dette at det opprettholdes et krav om oppfølgingsvedtak, men at både omsorgssenteret og Bufetat bør få utvidet fristen som følger av dagens lov § 5A-4. Departementet foreslår at omsorgssentrets frist for å sende et forslag til oppfølging til Bufetat utvides fra tre til fem uker. Videre vurderes det at fristen for Bufetat til å fatte vedtak bør utvides fra seks til ti uker. Dette unntaket vil slå inn når det som følge av høye ankomsttall er nødvendig for at Bufetat og omsorgssentrene skal kunne gjennomføre og prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Det vil være opp til Bufetat på regionalt nivå, i samråd med omsorgssenteret, å vurdere om nødvendighetsvilkåret er oppfylt i det enkelte tilfellet. Bufetat må begrunne og dokumentere hvorfor det er nødvendig å ta unntaket i bruk, og statsforvalteren skal orienteres. Dette unntaket vil omfatte alle oppfølgingsvedtak på omsorgssenteret, uavhengig av barnets oppholdsstatus og nasjonalitet.

8.5.2.5 *Fjerning av krav om samtykke ved oversendelse av kartleggingsinformasjon*

Stortinget har ved behandlingen av forslag til ny barnevernslov, jf. Prop. 133 L (2020–2021), sluttet seg til forslaget om å oppheve kravet til at barnet

skal samtykke til at omsorgssentrene og Bufetat skal kunne oversende informasjon om barnet til bosettingsmyndighetene. Dette innebærer at omsorgssenteret kan oversende kartleggingen og annen relevant informasjon om barnet til Bufetat og IMDi uten å innhente slikt samtykke. Bakgrunnen for endringen er blant annet at det for et barn under 15 år kan 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. Det ble derfor lagt vekt på at det er til barnets beste at det ikke stilles krav om samtykke når opplysningene oversendes til bosettingsmyndighetene. Endringen innebærer også en harmonisering av barnevernlovens regler med reglene for bosetting av flyktninger i integreringsloven. Fjerning av kravet om samtykke vil gjelde for alle barn på omsorgssentrene, uavhengig av oppholdsstatus og nasjonalitet.

Ny barnevernslov skal etter planen tre i kraft 1. januar 2023. I en situasjon hvor mange barn skal bosettes på kort tid, vil det være et forsinkende ledd å skulle innhente barnets samtykke, særlig fordi dette som regel må gjøres av barnets representant eller verge. 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. Etter departementets oppfatning er det derfor behov for at samtykkekravet bortfaller på et tidligere tidspunkt. Departementet foreslår derfor at endringen som er vedtatt i ny barnevernslov, skal tre i kraft allerede nå, som en tilsvarende endring i gjeldende barnevernlov. Kun *Unio* og *Redd Barna* er negative til forslaget.

Forslaget har ingen konsekvenser for plikten til å kartlegge barnet med tanke på bosetting som fremgår av barnevernloven § 5A-6. Kartleggingen vil være en analyse av barnets behov. Den vil være viktig og gi kunnskap som bakgrunn for at barnet skal bosettes på en god måte.

8.5.2.6 *Forslagene til endringer i godkjenningsforskriften og tilsynsforskriften*

Departementet tar sikte på å opprettholde forslagene om endringer i godkjenningsforskriften og tilsynsforskriften. I lys av høringsinnspillene vil det imidlertid vurderes om det er behov for enkelte justeringer i forslagene.

Når det gjelder godkjenningsforskriften, tar departementet sikte på å utvide dagens adgang til midlertidig godkjenning av omsorgssentre til tolv måneder. På bakgrunn av innspill fra høringsinstansene tar departementet sikte på at adgangen til midlertidig godkjenning ikke kan forlenges ut over dette. Departementet tar videre sikte på å videreføre forslaget om at adgangen til slik forlengelse bare skal gjelde dersom det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for å ivareta ansvaret etter lovens § 5A-1.

Når det gjelder tilsynsforskriften, tar departementet også sikte på å videreføre forslaget om å innføre et midlertidig unntak fra kravet om minst to stedlige tilsyn per år. Departementet tar videre sikte på at unntaksadgangen skal gjelde når det som følge av et høyt antall ankomster av fordrevne fra Ukraina er nødvendig for at statsforvalteren skal kunne prioritere sine tilsynsoppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Målet er å legge til rette for at tilsynsressursene samlet sett disponeres til det beste for alle barn som har tiltak etter barnevernloven kapittel 5A. På bakgrunn av høringsinnspillene tar departementet sikte på å få klart frem i den midlertidige forskriften at det fortsatt er krav om periodiske stedlige tilsyn.

Departementet understreker at statsforvalterne uansett skal ivareta sitt tilsynsansvar på en forsvarlig måte, og den enkelte statsforvalteren må foreta en konkret vurdering av hvordan tilsynsansvaret skal oppfylles. For eksempel vil en unntaksadgang ikke være til hinder for at tilsynsbesøk kombineres med digitale samtaler. Departementet understreker også at det bør være stedlige tilsyn med omsorgssenter som er nyetablert. Slik *Statens helsetilsyn* beskriver i sin uttalelse, vil dette være viktig som grunnlag for å vurdere behovet for fremtidige tilsynsbesøk. Departementet viser for øvrig til at Statens helse-tilsyn har det overordnede faglige ansvaret for statsforvalterens tilsyn. Departementet vil be Helsetilsynet om å følge med på statsforvalterens tilsynspraksis, og hvordan tilsynet som gjennomføres, ivaretar rettssikkerheten til barna som oppholder seg på henholdsvis omsorgssenter eller i et familiebasert botilbud.

Etter departementets syn er en slik unntaksregel nødvendig og forholdsmessig tatt i betraktning den tidsbegrensede og ekstraordinære situasjonen reglene skal gjelde for. Departementet mener at forslaget er i samsvar med prinsippet om barnets beste etter barnekonvensjonen artikkel 3. Departementet mener også at forslaget oppfyller kravet til periodisk tilsyn etter barnekonven-

sjonen artikkel 25. Se også en samlet omtale og vurdering av forslagene i punkt 8.5.5.

8.5.3 Barnevernets ansvar ved bosetting i kommunene

8.5.3.1 Særlig om krav til fosterforeldre

Bosetting av enslige mindreårige kan foretas uten at det treffes vedtak om barneverntiltak. Hvorvidt barneverntjenesten skal treffe vedtak om barneverntiltak i slike tilfeller, beror på en konkret vurdering av om vilkårene i barnevernloven kapittel 4 er oppfylt i det enkelte tilfellet. Departementet mener det er sannsynlig at en økning i antallet enslige mindreårige under 15 år vil føre til økt behov for kommunale botiltak eller fosterhjem som barneverntiltak.

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 for ansatte samt regler for oppfølging av barn med hjelpetiltak. Etter departementets vurdering er det ikke behov for tilpasninger i barnevernloven for å håndtere en ekstraordinær økning i behovet for botiltak.

De yngste barna blir ofte flyttet i fosterhjem. 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 utnyttning. Barna trenger trygge fosterforeldre, som blant annet kan beskytte barnet mot utnyttning, og som har god kjennskap til de utfordringer som barn som kommer alene til Norge, kan ha. Barnevernloven stiller både generelle krav til fosterforeldre og krav til individuell vurdering av om fosterhjemmet er egnet til å ivareta det enkelte barnet. Dette er krav som ivaretar grunnleggende rettssikkerhets-hensyn, og som må ligge fast.

Fosterhjemsforskriften stiller utfyllende krav til hva som skal til for å godkjenne fosterforeldre. En rekke av kravene er skjønnsmessige, for eksempel kravene til at fosterforeldre må ha økonomi, bolig og sosialt nettverk, som gir barn mulighet til livsutfoldelse. 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. Tilsvarende hensyn kan gjelde voksne som er omfattet av ordningen med midlertidige kollektiv beskyttelse, og som vurderes som fosterforelder for medfølgende enslige små barn. Departementet legger til grunn at det uansett skal foretas en konkret og individuell vurdering av slike forhold. Etter departementets oppfatning gir dagens skjønnsmessige vilkår rom for tilstrekkelig fleksibilitet i en situasjon med en betydelig økning i behovet for fosterhjem.

I høringsnotatet foreslo departementet en midlertidig unntaksregel i fosterhjemsforskriften for å åpne for at barn kan flytte inn i fosterhjem før opplæring er gjennomført. Departementet har merket seg at en rekke høringsinstanser fremhever viktigheten av opplæring før barnet flytter inn. Dette gjelder også i forbindelse med forslaget om å gi adgang til å benytte private hjem som alternativ til omsorgssenter, jf. punkt 8.5.2.3 foran. Departementet har også lagt vekt på innspillene som understreker risikoen som kan oppstå dersom ulike unntaksregler kommer til anvendelse overfor det samme fosterhjemmet. Departementet er enig i at det særlig vil kunne være uheldig dersom et enkelt fosterhjem i en periode både har begrenset opplæring og redusert antall tilsyns- og oppfølgingsbesøk. Departementet vil derfor ikke gå videre med dette forslaget nå.

Kravet om gjennomført opplæring før barnet flytter inn kan likevel i praksis være en flaskehals i en situasjon hvor et høyt antall ankomster av personer fordrevne fra Ukraina fører til en ekstraordinær etterspørsel etter raskt tilgjengelige fosterhjem. I lys av høringsinnspillene vil departementet vurdere om det i stedet for et unntak fra kravet om gjennomført opplæring, kan foretas enkelte tilpasninger i innholdet i opplæringen. Det er Bufetat som har ansvaret for å tilby nødvendig opplæring, og som også har ansvaret for å rekruttere fosterhjem, og det er derfor Bufetat som har best virkemidler for å løse utfordringer som måtte oppstå. Ifølge forskriften skal opplæringen være i tråd med nasjonale faglige anbefalinger. Departementet vil på denne bakgrunn be Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet om å utarbeide anbefalinger om opplæring i situasjoner med ekstraordinært høy etterspørsel etter fosterhjem. Målet vil være å sørge for raskere gjennomføring av opplæringen.

8.5.3.2 Unntak fra barneverntjenestens plikter

Ekstraordinært høyt antall ankomster av personer som er fordrevet fra Ukraina kan medføre kapasitetsutfordringer for barneverntjenestene i enkelte kommuner. Dette vil særlig gjelde dersom oppholdene varer over tid. Departementet har på denne bakgrunn vurdert om det er behov for enkelte unntak fra krav i lov eller forskrift.

Etter departementets vurdering er det ikke forsvarlig å midlertidig unnta barneverntjenesten for generelle plikter etter barnevernloven i en ekstraordinær situasjon. Barneverntjenesten har et grunnleggende ansvar for å ivareta barns behov for beskyttelse, og det er avgjørende for barnas rettssikkerhet at barneverntjenestens plikter ligger fast.

Departementet foreslår imidlertid å åpne for midlertidige tilpasninger i enkelte krav til hvordan barneverntjenesten skal utføre sine oppgaver. Målet er å gi den enkelte barneverntjeneste økt handlingsrom til å vurdere forsvarlige og formålstjenlige tilpasninger slik at beskyttelsen av barna best kan ivaretas i en situasjon med ekstraordinært press på tjenestens samlede ressurser. Departementet mener at en slik tilnærming vil være til barnets beste når ressursituasjonen er presset. Etter departementets oppfatning må en slik unntaksadgang være konkret formulert og begrense seg til å gjelde enkelte frister og konkrete kvantifiserbare krav.

Barneverntjenestene har slike krav på noen utvalgte områder, som fristkrav i loven for oppfølging av meldinger og undersøkelser, og krav i fosterhjemsforskriften om antall oppfølgings- og tilsynsbesøk i fosterhjem. Departementet bemerker at disse kravene gjelder på områder som er sentrale for at barneverntjenesten skal kunne gi barn nødvendig hjelp, beskyttelse og omsorg til rett tid. Slik flere høringsinstanser påpeker, er blant annet oppfølging av fosterhjem også et sviktområde i flere kommuner. Departementet mener derfor, som i høringen, at det fortsatt skal settes frister og minstekrav til antall besøk. Etter departementets vurdering er det likevel nødvendig å åpne for en midlertidig adgang til forlengede frister eller reduserte minstekrav. Departementet har merket seg at KS støtter vurderingen av at de foreslåtte midlertidige unntakene vil gi den enkelte kommune økt handlingsrom til å vurdere forsvarlige og formålstjenlige tilpasninger.

Departementet fastholder videre at en unntaksadgang ikke kan gjelde generelt, men vurderes konkret i den enkelte kommunen. Et høyt antall ankomster av personer fordrevet fra Ukraina vil påvirke kommuner i ulik grad, alt etter som hvor mange som bosettes i den enkelte kommune, kommunens ressurser og barneverntjenestens bemanning for øvrig. Det er derfor den

enkelte kommune som må ha ansvaret for å vurdere om unntakshjemlene kommer til anvendelse ut fra forholdene i den enkelte kommunen.

Unntaksadgangen vil bare gjelde kommuner som har utfordringer som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina. I tillegg må det høye antallet ankomster gjøre det nødvendig med ekstraordinære prioriteringer for at barneverntjenestene skal kunne utføre sine oppgaver. Der som unntaksregelen kommer til anvendelse, må barneverntjenesten foreta en konkret vurdering av hvordan unntaksadgangen skal anvendes i den enkelte saken. Vurderingene skal begrunnes og dokumenteres.

Departementet fastholder, med støtte fra høringen, at den enkelte kommunen skal orientere statsforvalteren når unntakshjemlene anvendes. Dette vil gi statsforvalteren et grunnlag for å vurdere om det er behov for å føre tilsyn med den enkelte kommune.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en hjemmel i barnevernloven for departementet til å fastsette midlertidig forskrift med unntak fra enkelte lovfestede fristkrav. Målet er å gi økt fleksibilitet for kommunens planlegging av ressurser slik at kommunens ansvar skal kunne ivaretas på en forsvarlig måte. Departementet foreslår å gi hjemmel til å gi unntak i forskrift fra kravene til frister for oppfølging av meldinger og undersøkelser som fremgår av barnevernloven §§ 4-2 og 6-9. Forslaget innebærer at loven gir hjemmel for departementet til å utarbeide en forskrift med nærmere bestemmelser om vilkår og alternative fristkrav. Særlig viktig i praksis kan være å åpne for at fristen for å gjennomgå meldinger kan forlenges fra en til to uker. Departementet legger til grunn at en slik forskrift også bør inneholde krav om at kommuner som benytter seg av unntaksadgangen, skal orientere statsforvalteren om dette. En forskrift må sendes på høring før den kan vedtas, og departementet vil vurdere bruken av hjemmelen nærmere.

Departementet foreslår at hjemmelen tas inn i barnevernloven § 6-9 fjerde ledd. I ny barnevernslov vil unntaket gjelde fristkrav i §§ 2-1 og 2-2. Departementet foreslår at hjemmelen tas inn i ny barnevernslov som ny § 2-7.

Departementet tar videre sikte på å følge opp forslagene fra høringsnotatet om midlertidige unntak i fosterhjemsforskriften som gir kommunene økt rom for å vurdere antall årlige oppfølgings- og tilsynsbesøk i det enkelte fosterhjemmet, dersom dette er nødvendig for å prioritere oppgavene overfor barna på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Unntakene innebærer ikke at

barneverntjenestens plikt til å gjennomføre oppfølgingsbesøk eller tilsynsbesøk faller bort. Kravet om minst to besøk hvert år vil ligge fast. En unntaksadgang vil ut over dette gi barneverntjenesten økt mulighet til å prioritere antall besøk ut fra hvilke fosterhjem som anses å ha det største behovet for oppfølging og tilsyn. Også her skal kommunen orientere statsforvalteren når unntaksadgangen benyttes.

Departementet har vurdert forslagene opp mot menneskerettslige forpliktelser. Forslagene innebærer et utvidet skjønn i barneverntjenesten om hvor ressursene skal settes inn. Ressurssituasjonen kan se ulik ut fra kommune til kommune, avhengig av hvor mange som skal bosettes. Det er derfor naturlig at vurderingene om behovet for tilpasninger gjøres lokalt. Når det gjelder fosterhjemsforskriften, må den enkelte kommune uansett foreta en konkret vurdering av hvor ofte slike oppfølgings- og tilsynsbesøk skal foretas i det enkelte hjemmet, ut fra hensynet til barnets behov. Unntaket kan derfor bare anvendes overfor fosterhjem der forholdene for barnet vurderes som gode. I praksis vil derfor konsekvensene for de ulike fosterhjemmene kunne være forskjellig. At departementet vil gå bort fra et unntak om at barnet kan flytte inn før opplæringen av fosterforeldrene er gjennomført, reduserer også risikoen for at barnet ikke får god nok oppfølging i fosterhjemmet. Departementet mener at forslagene vil være nødvendige for at barneverntjenesten skal kunne ivareta sin funksjon og lovpålagte oppgaver til alle barn. Videre er en slik tilnærming derfor også til barnets beste når ressurssituasjonen er presset, i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 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 barnekonvensjonen artikkel 2.

8.5.4 Unntak fra enkelte krav ved barnevern over landegrensene

Når det gjelder jurisdiksjon, vises det til den generelle omtalen av Haagkonvensjonen 1996 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 for-

drevet 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 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 landegrensene.

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.» (uthevet her)

I tilfeller der barn plasseres i Norge i henhold til reglene i Haagkonvensjonen artikkel 33, etter forutgående avtale mellom Norge og vedkommende stat, vil bostedsstaten etter departementets vurdering beholde jurisdiksjon som beskrevet over, inntil barnets vanlige bosted etter en konkret vurdering er i Norge. Det må også gjelde selv om barna som plasseres her, senere vil få 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 har dødd 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.

8.5.4.1 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 dagens barnevernlov § 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 som er under offentlig omsorg i Ukraina, eller som der står uten personer med foreldreansvar. Dette vil være i tråd med formålene bak Haagkonvensjonen 1996 om å beskytte barn på tvers av landegrensene.

En fordel med å legge til rette for at et større antall barn som er under offentlig omsorg i Ukraina, kan plasseres i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 og barnevernloven § 4-4 a, er at barna vil kunne plasseres direkte i en kommune ved ankomst til Norge, i et konkret fosterhjem eller 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.

Sammenlignet med systemet for enslige mindreårige asylsøkere, som tilbys opphold 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 flytte direkte inn 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 Ukraina i slike tilfeller må sende en rapport om hvert enkelt barn, sammen med begrunnelsen for plasseringen eller omsorgs tiltaket som foreslås.

Ved å ta i bruk muligheten til å plassere barn som er under offentlig omsorg i Ukraina 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 beskyttelsestiltakene før barnet ankommer Norge.

8.5.4.2 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 Ukraina, 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 av avgjørende betydning 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 de er i.

Departementet foreslår at barneverntjenesten kun skal kunne samtykke dersom det er inngått en avtale med ukrainske myndigheter om at barnet skal plasseres i Norge. Avtalen bør inneholde opplysninger om hvor barnet skal bo, 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 få tilbud om plass, 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 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 ukrainske myndigheter. Samtlige anmodninger fra ukrainske myndigheter må sendes sentralmyndigheten i Norge, som deretter er bindeleddet mellom utenlandske myndigheter og barneverntjenesten.

SOS-barnebyer og *Narvik kommune* har stilt spørsmål ved barneverntjenestens ansvar for gjennomføring av samvær med barnets foresatte eller foreldre. Som et grunnleggende utgangspunkt vil barn og foreldre ha rett til familieliv og samvær med hverandre, jf. EMK artikkel 8. Dersom ukrainske myndigheter har fattet en avgjørelse om barnets rett til samvær med foreldre, vil denne i utgangspunktet også gjelde i Norge. Den skal som den klare hovedregel anerkjennes her, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 23, det vil si at barneverntjenesten skal legge den til grunn og legge til rette for slikt samvær. Foreligger det en avgjørelse fra Ukraina om samvær som ikke etterkommes i Norge, kan den kreves fullbyrdet her, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 26 og lov om Haagkonvensjonen 1996 § 9. Departementet understreker imidlertid at situasjonen med krig i Ukraina kan gjøre det svært vanskelig å praktisk gjennomføre samvær som eventuelt er fastsatt av ukrainske myndigheter. Departementet vil derfor understreke at det i avtalen som skal inngås med ukrainske myndigheter, er viktig å omtale hvordan samvær eventuelt skal gjennomføres dersom barnet plasseres i Norge. Den norske sentralmyndigheten vil ha en viktig rolle med å veilede barneverntjenesten både om utformingen av en avtale, og hvordan samvær eventuelt kan gjennomføres.

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 dagens § 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 situasjonen som denne loven regulerer.

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 normaltillfeller 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. Anmodende stats 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 departementets forslag retter seg mot barn som allerede er under offentlig omsorg eller som står uten personer med foreldreansvar i en annen konvensjonsstat, vil kompetente myndigheter i konvensjonsstaten som foreslår å flytte barnet til 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, noe som både *SOS-barnebyer* og *KS* spiller inn i sine høringsuttalelser. 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. Departementet understreker at dette er nødvendig for at barneverntjenesten skal kunne vurdere aktuelle plasseringsalternativer i Norge.

Departementet legger til grunn at kompetente myndigheter i den andre konvensjonsstaten i rapporten 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. Det enkelte barns behov bør så langt som mulig fremgå av rapporten.

KS trekker frem at det på grunn av krigssituasjonen i Ukraina ikke er usannsynlig at denne informasjonen vil kunne mangle for enkelte barn. Til dette vil departementet påpeke at dersom norske myndigheter ikke mottar én rapport per barn, eller informasjonen i den enkelte rapporten er så mangelfull at barneverntjenesten ikke kan vurdere om en plassering i Norge er forsvarlig og til barnets beste, må barneverntjenesten vurdere å ikke samtykke til plasseringen, slik *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* også påpeker.

Når det gjelder oversetting av rapporter etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33, er det normalt den anmodende stat, i dette tilfellet Ukraina, som er ansvarlig for å oversette rapportene og dekke kostnadene forbundet med dette. Dersom norske myndigheter mottar rapporter som ikke er oversatt til norsk fra ukrainske myndigheter, bør den norske sentralmyndigheten sørge for å få rapportene oversatt til norsk, og kostnadene bør dekkes av norske myndigheter. Dette vil være et grep som vil forenkle prosessen med plasseringer etter artikkel 33 i denne ekstraordinære situasjonen, noe som også *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* trekker frem i sitt hørings svar.

En plassering i Norge etter reglene i Haagkonvensjonen 1996 gir i seg selv ikke rett til opphold i Norge, det må vurderes etter utlendingsregelverket der det er nødvendig. Etter dagens barnevernlov § 4-4 a andre ledd skal barneverntjenesten derfor søke om oppholdstillatelse for barnet når dette er nødvendig, og barneverntjenesten kan ikke samtykke i plasseringen før barnet har fått oppholdstillatelse. Departementet foreslår imidlertid å gjøre unntak fra kravet om at oppholdstillatelse må foreligge forut for barneverntjenestens samtykke og ankomst til Norge, i denne spesielle situasjonen. Bakgrunnen er utelukkende at det i ekstraordinære situasjoner kan være behov for å sikre en rask evakuering av barna, og at et krav om at oppholdstillatelse må foreligge før samtykke kan gis, kan forsinke prosessen.

Ukrainske 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.

På bakgrunn av *Utlendingsdirektoratets* innspill til samvirke mellom barnevernloven og utlendingsloven mener departementet at barneverntjenesten i vurderingen av om plasseringen vil være forsvarlig og til barnets beste, bør kontakte UDI for å få klarlagt hvorvidt barnet omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse, eller kan få opphold på annet grunnlag. Dersom barnet trolig ikke kan få oppholdstillatelse i Norge, vil dette etter departementets vurdering trekke i retning av at en plassering i Norge ikke vil være forsvarlig, og at barneverntjenesten dermed ikke bør samtykke.

Et sentralt vilkår for at barneverntjenesten kan samtykke til plasseringen etter dagens barnevernlov § 4-4 a, er at flyttingen er basert på frivillighet etter barnevernloven § 4-4 a, og at foreldre med foreldreansvar og barn over 12 år samtykker. Samtykke 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 ukrainske 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 dagens barnevernlov § 4-4 a vil dermed kunne stå i veien for at barn kan plasseres i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 i ekstraordinære situasjoner.

8.5.4.3 *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, i Ukraina.

Dersom den ekstraordinære situasjonen opphører på et tidspunkt der barnet fremdeles har vanlig bosted i Ukraina, 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 Ukraina treffer en ny avgjørelse om at barnet skal plasseres der, skal avgjørelsen i utgangspunktet anerkjennes i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 23, og kan kreves fullbyrdet i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 26. Dette innebærer at barnet i slike tilfeller skal returneres til Ukraina dersom avgjørelsen anerkjennes eller fullbyrdes i Norge.

Hvis plasseringen blir langvarig, blir det et spørsmål om barnets vanlige bosted er endret til Norge, og at det dermed 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 Ukraina 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 Ukraina, foreslår departementet en plikt for barneverntjenesten til å vurdere om jurisdiksjonen i saken bør overføres tilbake til Ukraina etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 8. Barneverntjenesten skal dokumentere at en slik vurdering er gjort i saken. En slik plikt følger ikke av dagens § 4-4 a og vil dermed også være en endring fra dagens regelverk.

Dersom barneverntjenesten vurderer at ukrainske myndigheter er bedre egnet til å vurdere barnets beste, bør barneverntjenesten, via

den norske sentralmyndigheten, anmode Ukraina om å påta seg jurisdiksjonen til å treffe de beskyttelsestiltak den anser som nødvendige. Dette vil muliggjøre en retur av barnet til Ukraina.

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 flyktningsbarn (eller enslige mindreårige flyktninger) slippe fasen før bosetting. Enklere prosedyrer vil også gjøre at barn raskere kan flyttes fra krigsherjede områder til Norge. Departementet mener at endringene dermed er nødvendige og også til barnets beste, og oppfyller barnekonvensjonen artikkel 3.

8.5.5 Samlet vurdering av menneskerettslige forpliktelser

Departementet har foretatt en samlet vurdering av forslagene sett opp mot menneskerettslige forpliktelser. Tilbudet til barnet utvides til å omfatte et familiebasert botiltak i fasen før bosetting. Departementet mener at en utvidelse av Bufetats tilbud til også å omfatte private hjem kan være en fordel for barnet. Bufetat vil dermed også ha flere alternativer å tilby det enkelte barnet. I tillegg forenkles prosedyrene for å iverksette barnevernstiltak over landegrensene. Begge disse forholdene vil antas å være til barnas beste og i tråd med barnekonvensjonen artikkel 3.

Det skal fortsatt fattes vedtak om oppfølging av barn i omsorgssenter eller familiebasert botilbud, men fristene forlenges med noen uker. Kartlegging av barnet kan oversendes til bosettingsmyndighetene uten barnets samtykke. Det foreslås ingen endringer i barneverntjenestens generelle plikter, men det foreslås hjemmel for departementet til å gi midlertidig forskrift om forlengelse av enkelte saksbehandlingsfrister. Departementet tar for øvrig sikte på å gi midlertidig unntak fra forskriftsfestede krav til antall stedlige tilsyn, men det vil fortsatt være krav om periodiske tilsyn, og Helsetilsynet har et overordnet faglig ansvar. Når det gjelder barn i fosterhjem, tar departementet også sikte på å utvide barneverntjenestens forskriftsfestede adgang til å redusere antall oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk, men kompensierende tiltak vil være at barneverntjenesten gir statsforvalteren beskjed om bruken av unntak.

Samlet sett ser departementet at enkelte av forslagene kan utgjøre en viss svekkelse av rammeverket rundt barnet. Departementet mener likevel at barnets rettsikkerhet fortsatt vil bli ivaretatt, og at de endringene som gjøres, til en viss grad vil kompenseres av andre tiltak. Forslagene er etter departementets syn nødvendige for å ivareta et stort antall barn, og for å sikre at alle barn under barnevernets omsorg fortsatt får ivaretatt sine rettigheter og behovet for omsorg. Etter departementets syn vil dette være nødvendige og forholdsmessige inngrep sett opp mot den ekstraordinære situasjonen som kan oppstå. Forslagene er etter departementets vurderinger derfor i samsvar med prinsippet om barnets beste i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Departementet viser også til at de grunnleggende kravene, blant annet til forsvarlighet og prinsippet om barnets beste, uansett vil gjelde ved bruk av unntaksbestemmelsene. Når loven opphører å gjelde, vil de ekstraordinære reguleringene bortfalle, og normalkravene gjenopprettes. Det understrekes også at barnets rett til medvirkning etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 vil gjelde fullt ut. Dette betyr at barnet skal få tilpasset informasjon, og få anledning til å uttale seg fritt gjennom hele forløpet i barnevernssaken sin. Dette er en viktig del av barnets rettssikkerhet.

Departementet har videre vurdert om barnekonvensjonens artikkel 2 er til hinder for forslagene. Denne bestemmelsen 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 krigen 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. Dette vil også gjelde selv om det midlertidige tilbudet ikke er like omfattende som det ville vært i en normalsituasjon. Slike tilpasninger må likevel være proporsjonale sett opp mot den situasjonen vi står i. Det avgjørende er om det enkelte barn får forsvarlig omsorg, beskyttelse og oppfølging som dekker barnets behov.

Departementet har innrettet forslagene slik at endringene ikke er diskriminerende. Endringer

som gjelder Bufetats tilbud til enslige mindreårige og statsforvalterens tilsynsansvar, skal gjelde likt for asylsøkere, flyktninger og barn med kollektiv beskyttelse. Når det gjelder endringer i barneverntjenestens generelle tilbud, vil endringene kunne påvirke tilbudet til alle barn under barnevernets omsorg. Departementet mener derfor at endringene verken hver for seg eller samlet utgjør noen usaklig forskjellsbehandling.

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 Haagkonvensjonens regler om barnevernstiltak over landegrensene vil støtte opp om.

Konvensjonens artikkel 25 om periodisk tilsyn anses oppfylt, både for omsorgssentre, familiebaserte botilbud hvor statsforvalteren skal føre til-

syn, og kommunale fosterhjem hvor kommunen skal føre tilsyn.

Departementet viser videre til at statsforvalteren skal følge med på kommunenes bruk av unntaksbestemmelsene, og at Statens helsetilsyn skal følge med på statsforvalternes tilsynspraksis overfor omsorgssentrene.

Alt i alt legger departementet til grunn at forslaget er i tråd med våre 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.

9 Opplæringsloven og barnehageloven

9.1 Innledning

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 er viktig at barn som får midlertidig kollektiv beskyttelse, kan leve fullverdige og gode liv i tiden de er i Norge, og 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 betydelig 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, og som snakker de ukrainske barnas morsmål. Det vil være krevende å skaffe tilstrekkelig personell med slik kompetanse i en situasjon med mange ankomster.

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 er behov for midlertidige tilpasninger i noen av reglene i opplæringsloven som følge av at det nå kommer svært mange barn til Norge. Det gjelder den absolutte fristen for når retten til opplæring skal oppfylles, på en måned fra ankomst, og kravet til samtykke for at nyankomne elever kan gis et særskilt opplærings tilbud i egne grupper, klasser eller skoler. I tillegg foreslår departementet en hjemmel for at departementet kan gi forskrift om forlengelse av tremånedersfristen dersom det er nødvendig i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina.

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. Hvilke krav loven stiller, kan dermed påvirke kommunens bosettingsevne.

Departementet vurderer også at det er behov for midlertidige tilpasninger i barnehageloven.

For å raskt kunne opprette nye midlertidige barnehageplasser foreslår departementet at det bør åpnes for tidsavgrensede godkjenninger etter barnehageloven. Departementet foreslår derfor to midlertidige forskriftshjemler i barnehageloven for å legge til rette for midlertidig godkjenning av barnehager og barnehageplasser, slik at kommunen kan sette vilkår om godkjenningens varighet og nedskalere barnehagetilbudet når barnetallet går ned igjen etter at barna som har kommet fra Ukraina, enten har reist tilbake eller har begynt på skolen.

Departementet foreslår at de midlertidige reglene i opplæringsloven og barnehageloven gjelder til 1. juli 2023.

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 flyktnings situasjonen. Utdanningsdirektoratet sendte svar på dette oppdraget til Kunnskapsdepartementet 24. mars 2022. Utdanningsdirektoratet mener at gjeldende rett i all hovedsak vil ivareta utfordringene som kan oppstå når det kommer mange fordrevne fra Ukraina. Direktoratet ber likevel departementet vurdere enkelte justeringer i regelverket som tar sikte på å avhjelpe utfordringene kommunen som skoleeier står overfor i fasen der det kommer mange fordrevne som skal etablere seg i kommunen. Det vises til at aktuelle endringer kan være å justere fristen for å gi et fullverdig opplæringstilbud etter opplæringsloven § 2-1 andre ledd og ta bort samtykkekravet for innføringstilbud i opplæringsloven §§ 2-8 femte ledd og 3-12 femte ledd.

Når det gjelder barnehage, mener direktoratet 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. Dersom det blir utfordringer med å tilby plass og gi et fullgodt barnehagetilbud, mener direktoratet at organisatoriske og økonomiske virkemidler bør vurderes før det eventuelt gjøres endringer i regelverket. Departementet har tatt med innspillene fra Utdanningsdirektoratet i vurderingene.

Kunnskapsdepartementet vil videre vurdere problemstillinger knyttet til kvalifikasjonsgrunnlaget for personer som bare 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.

9.2 Gjeldende rett

9.2.1 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 folkerettslige forpliktelser, blant annet av barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1. Her fremgår det blant annet at «partene anerkjenner barnets rett til utdanning, og med sikte på å oppnå denne rett gradvis og på grunnlag av like muligheter skal de særlig [...] gjøre grunnutdanningen obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle».

Konvensjonen definerer ikke utdanning, men barnekomiteen har lagt til grunn at grunnutdanningen bør være på minimum ni år. Barnekonvensjonen forplikter dermed Norge til å gi grunnskoleopplæring til alle barn som oppholder seg 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 Justisdepartementet avga en tolkningsuttalelse om forholdet mellom opplæringsloven og barnekonvensjonen 24. november 2010 (JDLOV-2010-8029). Tolkningsuttalelsen 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. Lovavdelingen 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 3 er det gitt en generell omtale av konstitusjonelle og folkerettslige rammer, herunder av barnekonvensjonen og sentrale prinsipper som barnets beste.

9.2.2 Opplæringsloven

9.2.2.1 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 bostedingsstatus.

Det er kommunen som har ansvaret for å tilby grunnskoleopplæring til alle barn som oppholder seg i kommunen, også i mottak. Retten til grunnskoleopplæring skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen en måned. I merknaden til § 2-1 i Prop. 79 L (2016–2017) er kommunenes plikt presisert nærmere. Den viktigste regelen i praksis er at opplæringen skal starte så raskt som mulig. Kommunene kan ikke utsette opplæringen lenger enn nødvendig, selv om de er innenfor fristen på en

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 en 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 opplæringsstilbud innen en 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 en 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. I Prop. 79 L (2016–2017) er det videre uttalt at dette innebærer at 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.

9.2.2.2 *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, jf. opplæringslova § 2-1 andre ledd tredje punktum. 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. Etter det første alternativet 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 (1996–97) 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 måneder, slik at opplæringsperioden berre kan bli kortvarig».

Etter det andre alternativet for fritak, § 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 (1997–98) 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 (1997–98) i 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.

9.2.2.3 *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 grunn-

skolen. 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.

9.2.2.4 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. 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 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 kan også ha rett og/eller plikt til å delta i introduksjonsprogram, se punkt 7.2.2 ovenfor for nærmere omtale av innholdet i introduksjonsprogrammet.

9.2.2.5 Opplæring for nyankomne elever

Nyankomne elever i grunnskole og videregående skole har i utgangspunktet 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 eller skoler, heretter omtalt som innføringstilbud, 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 innføringstilbud i hele eller deler av opplæringen.

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 innføringstilbud, må det fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring. Vedtak om opplæring i et innføringstilbud kan bare gjøres dersom det regnes for å være til det beste for eleven. Opplæring i særskilt organisert tilbud kan vare inntil to år, men vedtak kan bare gjøres for ett år av gangen.

Innføringstilbud innebærer at skoleeieren kan gjøre unntak fra læreplanverket 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. For elever i grunnskolen innebærer det også et avvik fra nærskoleprinsippet i opplæringsloven § 8-1. I perioden en elev skal gå i et innføringstilbud, kan det gjøres avvik fra læreplanverket for den aktuelle eleven når det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Med avvik fra læreplanverket menes både avvik fra fag- og timefordelingen og avvik fra kompetansemålene i læreplanene. Slike avvik må fastsettes i vedtaket. Elevene skal likevel ha det totale timetallet som følger av læreplanverket. Det må vurderes konkret for den enkelte eleven om og i hvilket omfang det skal gjøres unntak fra læreplanverket. Opplæringen må tilpasses til forutsetningen eleven har, og elevene må sikres forsvarlig utbytte av opplæringen.

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 eller 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 egnede undervisningspersonale, skal kommunen eller 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) punkt 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.

9.2.3 Barnehageloven

9.2.3.1 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. 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 kommunen kan selv bestemme om den 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.

pen. Opptaksfristene varierer fra kommune til kommune, ofte med et årlig inntak med frist på våren for kommende barnehageår.

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 Utlendingsdirektoratet og gjelder for alle godkjente 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. Vilkårene er kumulative. Det innebærer at dersom ett av disse vilkårene ikke er oppfylt, så er man utenfor barnehageloven.

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 tilfredsstillt kravene i loven, og at driften vil kunne skje i samsvar med gjeldende regelverk.

Både private og kommunale barnehager finansieres av kommunenes frie inntekter (rammetilskuddet og skatteinntekter). Det vil si at det er kommunene som vedtar hvor mye de skal bruke av sine kommunebudsjetter på barnehager.

Kommunens tildeling av tilskudd til private barnehager er i dag regulert i barnehageloven § 19. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at kommunen *kan* gi tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter overgangen til rammefinansiering. Det betyr at det er opp til kommunens frie skjønn om det skal gis en rett til tilskudd for nye private barnehager eller ikke, jf. Ot.prp. nr. 57 (2007–2008).

Kommunale og private barnehager skal behandles likeverdig ved tildeling av tilskudd, jf. barnehageloven § 19 andre ledd. Hva som menes med likeverdig behandling, er regulert i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Tilskuddet til private barnehager blir beregnet ut fra

gjennomsnittlige utgifter i de kommunale barnehagene i den enkelte kommunen. Private ordinære barnehager og familiebarnehager får driftstilskudd basert på gjennomsnittlige driftsutgifter i kommunens egne ordinære-, familie- og åpne barnehager, jf. finansieringsforskriften §§ 3, 7 og 8. Kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Det gis egne satser for familiebarnehager og åpne barnehager, jf. finansieringsforskriften §§ 7 og 8. De private barnehagene får tilskudd for det antallet små (0–2 år) og store (3–6 år) barn som har plass i barnehagen. Antallet barn som kan ha plass i en barnehage, er oppad begrenset til det antallet barn barnehagen er godkjent for.

Det følger av barnehageloven § 14 at kommunen avgjør søknader om godkjenning. Kommunen skal vurdere om virksomheten er egnet til å oppfylle barnehagelovens krav til formål og innhold. Dersom virksomheten er egnet til å oppfylle disse kravene, har virksomheten rett til godkjenning som barnehage. Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Det kan ikke settes andre vilkår. Kommunen kan ikke godkjenne en barnehage med tidsbegrensning.

9.2.3.2 *Rett til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder*

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.

9.2.4 **Krav for å bli ansatt i skoler og barnehager**

9.2.4.1 *Kvalifikasjonskrav og krav til politiattest for å bli ansatt i skoler og barnehager*

I barnehageloven §§ 24 og 25, opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2, forskrift til opplæringsloven kapit-

tel 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 i skolen, eller 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 lenger enn til og med 31. juli, men det kan avtales kortere tilsetningsperiode. Det er også et krav etter § 10-4 om at stillinger skal utlyses, med unntak for stillinger som er ledige i mindre enn seks måneder. Etter friskoleloven § 4-2 andre ledd gjelder opplæringsloven § 10-6 om midlertidig tilsetning 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.

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 pedagogiske ledere 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 6.1 for en vurdering av behovet for endringer i reglene om krav til politiattest.

9.2.4.2 *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. 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.

Det følger av § 27 tredje ledd 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 til-

tak eller barnehageeieren selv setter i gang tiltak som innen rimelig tid vil heve søkerens norskerferdigheter.

Av barnehageloven § 28 følger det at for å bli fast eller midlertidig ansatt som styrer eller pedagogisk leder må personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner dokumentere norskerferdigheter. 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 norskerferdigheter 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.»

9.2.4.3 *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 med andre ord 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 godkjenningsprinsippet. Det betyr at ved behandling av en søknad om yrkesgodkjenning skal godkjenningsmyndigheten 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. Etter 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 pedagogiske ledere og styrere i barnehage med yrkeskvalifikasjoner fra Ukraina. Loven og yrkeskvalifikasjonsdirektivet setter krav til hvilken dokumentasjon godkjenningsmyndigheten kan be om. Dokumentasjonen kan være et kvalifikasjonsbevis (for eksempel vitnemål, lisens, sertifikat, godkjenning, autorisasjon, bevilling) eller en bekreftelse fra en godkjenningsmyndighet i en annen stat om at vedkommende har utøvd yrket. Loven forutsetter at det er et administrativt samarbeid mellom godkjenningsmyndighetene 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.

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.

9.3 **Forslaget i høringsnotatet**

9.3.1 **Opplæringsloven**

Departementet foreslo 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 en måned). Samtidig ba departementet om høringsinstansenes innspill til behovet for å ha en midlertidig forskriftshjemmel i opplæringsloven som åpner for at departementet kan utsette oppfyllelse av retten til grunnskoleopplæring i § 2-1 lenger enn tre måneder ved ekstraordinært store ankom-

ster av barn i grunnskolealder. Departementet ba videre om innspill til om departementets kompetanse da 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.

Departementet foreslo ingen endringer når det gjelder plikten til grunnskoleopplæring.

Departementet foreslo heller ingen endringer når det gjelder videregående opplæring eller grunnskole- og videregående opplæring for voksne.

Departementet foreslo å innføre en midlertidig forskriftshjemmel som åpner for at det kan gjøres unntak fra kravet til samtykke fra eleven eller foresatte for særskilt organisert opplæring for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler (innføringstilbud) etter opplæringsloven § 2-8 femte ledd og § 3-12 femte ledd. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det var behov for å kunne gjøre slikt unntak, og om behovet er så stort at unntaket bør fastsettes direkte i loven. Departementet viste til at dette spørsmålet må ses i sammenheng med varigheten som besluttes for de midlertidige bestemmelsene som ble foreslått i høringsnotatet.

Departementet ba dessuten om høringsinstansenes 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 ba også om høringsinstansenes syn på om det er nødvendig med endringer i forskriftsbestemmelser om innholdet i den videregående opplæringen.

9.3.2 Barnehageloven

Når det gjelder barnehage, foreslo ikke departementet lovendringer, men ba om innspill fra høringsinstansene på 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 virksomhetens plikt til å søke godkjenning.

9.3.3 Krav for å bli ansatt i barnehage og skole

Departementet foreslo ikke endringer i kvalifikasjonskravene eller kravene til politiattest for å bli ansatt i barnehage og skole. Departementet ba 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. Departementet foreslo ikke endringer i reglene om yrkesgodkjenning.

9.4 Høringsinstansenes syn

9.4.1 Opplæringsloven

9.4.1.1 Utvidelse av den absolutte fristen til å gi barn i grunnskolen et fullverdig opplæringstilbud

Det har kommet inn 17 høringsinnspill til forslaget om å utvide fristen til å gi barn i grunnskolen et fullverdig opplæringstilbud fra en til tre måneder.

Bergen kommune, Evje og Hornnes kommune, KS, Løvemammaene, Norges institusjon for menneskerettigheter, Sarpsborg kommune, Statsforvalteren i Agder, Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Rogaland og Sunndal kommune støtter fullt ut eller i hovedsak forslaget i høringsnotatet om å utvide den absolutte fristen til å gi et fullverdig opplæringstilbud fra en til tre måneder.

Flere av disse fremhever som viktig at kommunene får nok tid til å lage et ordinært tilbud til elevene, og at forslaget gir nødvendig fleksibilitet i en situasjon med svært høye ankomster på kort tid. *KS* påpeker at for mange kommuner vil rekruttering av personell og tilgang på lærere og andre ansatte (bl.a. morsmåslærere og tospråklige lærere) være kritiske faktorer for å gi et godt tilbud, avhengig av antall barn som kommer, alder, språk osv. Blant annet *Norges institusjon for menneskerettigheter* fremhever at det er viktig at det understrekes overfor kommunene at retten fortsatt skal oppfylles så raskt som mulig. Fristen på tre måneder bør derfor ikke oppfattes som annet enn en absolutt siste frist.

Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst, Barneombudet, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, Unio og Utlendingsdirektoratet støtter ikke forslaget.

Barneombudet mener blant annet at tre måneder er lenge å vente i den situasjonen disse barna er i, noe som kan påvirke livskvaliteten og utviklingen deres negativt. *Barneombudet* påpeker at barn utsatt for traumatiske hendelser har behov for normalitet og struktur i hverdagen. *Barneombudet* påpeker at fristen ikke bør være lenger

enn absolutt nødvendig, og ber departementet vurdere en kortere frist enn tre måneder, eksempelvis seks uker eller to måneder. Etter Barneombudets syn er det problematisk at loven åpner for unntak på generelt grunnlag når det fortsatt er usikkert hvordan presset på kommunene vil bli, og ombudet uttrykker bekymring for at en utvidelse av fristen vil påvirke kommunenes prioriteringer i en presset situasjon. Barneombudet ber derfor også departementet vurdere å opprettholde fristen på en måned og heller åpne for en dispensasjons- eller godkjenningsordning. På denne måten blir det etter Barneombudets syn mulig å gjøre en konkret vurdering av om et slikt inngrep er nødvendig, og å føre kontroll med at det ikke gjøres større inngrep enn nødvendig. Også *Foreldreutvalget for grunnopplæringen* ber departementet om å vurdere en dispensasjonsadgang.

Utlendingsdirektoratet fremhever 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 grunnskoletilbud i inntil tre måneder, blant annet når det gjelder vold i nære relasjoner og ulike former for utnyttelse. Utlendingsdirektoratet bemerker at i etterkant av den økte flyktningstrømmen i 2015–2016 ble opplæringsloven § 2-1 endret, og at det da ble lagt til grunn at en frist på en måned vil gi kommunene nok tid til å oppfylle retten til et fullverdig opplæringstilbud selv om tilstrømmingen av asylsøkere skulle øke. Direktoratet mener det bør fremgå hvilke avbøtende tiltak kommuner kan iverksette for å imøtekomme risikoene barn møter ved å ikke få et grunnskoletilbud.

Statsforvalteren i Rogaland viser til at barn ikke kan gå uten noen form for opplæring i tre måneder, og at det ikke er noen grunn til at kommunene ikke kan starte opp deler av opplæringen, som norskopplæring og praktisk-estetiske fag, innen kort tid. Statsforvalteren mener at kommuner som ikke klarer å gi et tilbud i tråd med opplæringsloven innen en måned, bør melde fra til statsforvalteren slik at man får oversikt over omfanget og kan sikre at lovkravene følges innen tre måneder.

Når det gjelder spørsmålet om å innføre en forskriftshjemmel for å utsette fristen ytterligere, utover tre måneder, mener *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, Norges institusjon for menneskerettigheter* og *Statsforvalteren i Innlandet* at fristen på tre måneder bør gi tilstrekkelig fleksibilitet, og at hensynet til barnets beste tilsier at det utvises forsiktighet med å utvide fristen lenger enn absolutt nødvendig. *Norges institusjon for menneskerettigheter* viser til at EUs mot-

taksdirektiv har en maksimalfrist på tre måneder. Selv om direktivet ikke er bindende for Norge, bør ikke barn som kommer til Norge, få et dårligere tilbud enn barn i EU-land. Også *Barneombudet* går mot innføring av en forskriftshjemmel om ytterligere utsatt frist. *Sarpsborg kommune* mener derimot at det er viktig at kommunen får nok tid til å lage et ordinært tilbud til elevene, og at det derfor kan være klokt med en midlertidig forskriftshjemmel, slik at retten til grunnskoleopplæring i § 2-1 kan forlenges utover tre måneder. *KS* peker på at en slik hjemmel vil gi ønsket fleksibilitet. Både Barneombudet og Sarpsborg kommune skriver at det bør settes en maksimal fristlengde for en slik forskrift, men Sarpsborg kommune påpeker at det er vanskelig å si hva en slik maksimal frist i så fall skal være.

9.4.1.2 Behov for tilpasninger i plikten til grunnskoleopplæring

Ingen instanser har tatt til orde for å endre reglene om plikt til grunnskoleopplæring. Det har imidlertid kommet innspill om at det er uklart om barn kan følge både norsk og ukrainsk opplæring i tilfeller der barn kan få et digitalt undervisnings-tilbud fra ukrainske myndigheter.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress viser til at ukrainske myndigheter og lærere har tilbudt digital undervisning til skolebarn, og at ukrainske foresatte har vegret seg for å registrere barna sine i ankomstland i frykt for at de skal miste opplæring på morsmål og utdanningsmuligheter fremover:

«Høringsnotatet omtaler ikke det nye i den aktuelle flyktningkrisen, nemlig at ukrainske myndigheter og lærere har klart å opprettholde tilbud om digital undervisning til skolebarn. Dette har betydning også for hvordan norske myndigheter skal kunne etablere et opplæringstilbud til denne elevgruppen. Vi er kjent med at noen barn og unge deltar daglig i strukturert undervisning på sitt eget morsmål, med egen lærer og klassekamerater, slik de har gjort gjennom hele pandemien. Andre har fått tildelt nye lærere, klassekamerater og digitale klasserom på grunn av krigen. Mange lærere og klassekamerater er internt fordrevne eller på flukt til ulike land i Europa. Andre er avskåret fra fluktmuligheter internt i Ukraina.

Tilkoblingsmuligheter kan være begrensede og usikre. Dette betyr at det digitale skoletilbudet til ukrainske barn og unge høyst sannsynlig varierer mye. Fra tidligere flykt-

ningkriser og katastrofer vet vi at skoletilhørighet er viktig for barns helse og utdanning. Ukrainske myndigheter har tidligere signalisert at de kun godkjenner ukrainsk utdanningsløp ved retur til hjemlandet, og ukrainske foresatte har blant annet derfor vegret seg for å registrere barna sine i ankomstland i frykt for at de skal miste opplæring på morsmål og utdanningsmuligheter fremover. Dette er nå endret, og myndighetene i Ukraina og flere Europeiske land jobber med å få på plass løsninger som kan fungere på tvers av landegrensene. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad informasjon har nådd omsorgsgivere. Erfaringer fra Slovakia og Berlin tilsier at rask integrering i lokalt skolesystem med fleksible løsninger for opprettholdelse av velfungerende digital undervisning på morsmål kan være en god løsning.»

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress tar videre til orde for fleksible løsninger som gjør det mulig for denne elevgruppen å delta i norsk skole selv om deler av undervisningen kan skje i regi av ukrainsk skole:

«Høringsnotatet drøfter ikke denne situasjonen og hvilke konsekvenser den vil ha for opplæringsloven. Når dette ikke blir drøftet, hvordan en kan fremme fleksible løsninger mellom ulike lands utdanningssystemer i regi av norsk skole, bidrar dette til en uklarhet for elever og foreldre om hvilke ordninger som kan følges. I lys av denne uklarheten vil dette muligens kunne medføre at en større gruppe ukrainske barn og unge vil velge digital hjemmeundervisning i stedet for å komme til skolen. Vi anser det som svært viktig at denne elevgruppen så tidlig og raskt som mulig får tilknytning til norsk skole ut fra at skolen som møteplass mellom elever er sentralt for å stabilisere denne gruppens psykosiale situasjon. Det er derfor viktig å få på plass fleksible løsninger som gjør det mulig for denne elevgruppen å delta i norsk skole selv om deler av undervisningen kan skje i regi av ukrainsk skole.»

Statsforvalteren i Innlandet er også positiv til tilrettelegging for at elevene kan følge fjernundervisning fra Ukraina:

«En del barn/unge som har ankommet norske kommuner som flykninger fra Ukraina ønsker å følge digital fjernundervisning fra hjemskolen i Ukraina i enkelte fag. Enkelte kommu-

ner som har mottatt flykninger har lagt til rette for dette. Statsforvalteren i Innlandet mener dette er positivt. I et innføringstilbud for nyankomne vil det være anledning til å vedta begrensede avvik fra læreplanmålene. Statsforvalteren mener at det i et innføringstilbud, bør gis anledning til å følge noe opplæring fra hjemskolen der dette lar seg gjennomføre.»

9.4.1.3 Behov for tilpasninger i retten til videregående opplæring for ungdom

Kun et fåtall høringsinstanser har uttalt seg om videregående opplæring for ungdom. Ingen tar til orde for konkrete lovendringer.

Statsforvalteren i Agder støtter departementet i at det ikke er behov for å gjøre endringer i reglene i opplæringsloven som gjelder inntak til videregående opplæring, nå. Statsforvalteren mener samtidig at det vil kunne være behov for ganske raskt å vurdere behovet for forskriftsendringer som regulerer innholdet i videregående opplæring.

Også *Trøndelag fylkeskommune* støtter at det ikke er behov for å gjøre justeringer i reglene om inntak til videregående opplæring på det nåværende tidspunktet. Fylkeskommunen er enig i at innføringstilbud vil være et godt tilbud til denne gruppen, og mener det blir viktig at fylkeskommunen kompenseres økonomisk slik at flere innføringstilbud kan opprettes i fylket.

Unio viser i sitt høringsinnspill til at det vil være svært uheldig om ungdom ikke får et skoletilbud fra kommende skoleår. *Unio* viser videre til at fylkeskommunenes tilbud om skoleplass til disse ungdommene vil avhenge av økonomi, kapasitet og prioriteringer, og at det vil måtte innebære økt tilførsel av finansielle midler. Også andre høringsinstanser, for eksempel *Rogaland fylkeskommune*, peker på behovet for dette.

Innlandet fylkeskommune stiller spørsmål om hva som skal legges til grunn av dokumentasjon for inntak av fordrevne ungdommer fra Ukraina til videregående skole. Fylkeskommunen viser til at en realkompetansevurdering fra kommunen ikke vil kunne gjennomføres så lenge søkeren ikke har norsk kunnskaper, og at dette samtidig også vil være tidkrevende.

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

Det har ikke kommet inn høringsinnspill til spørsmålet om behov for tilpasninger i retten til grunn-

skoleopplæring og videregående opplæring for voksne.

9.4.1.5 Kravet til samtykke for særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever (innføringstilbud)

Det har kommet inn 16 høringsinnspill til forslaget om å gjøre unntak fra kravet til samtykke for særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler (innføringstilbud) etter opplæringsloven § 2-8 femte ledd og § 3-12 femte ledd.

Bergen kommune, Evje og Hornnes kommune, Innlandet fylkeskommune, KS, Nordland fylkeskommune, Oslo kommune, Sandefford kommune, Sarpsborg kommune, Statsforvalteren i Agder, Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Rogaland, Troms og Finnmark fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune støtter fullt ut eller i hovedsak forslaget i høringsnotatet om å gjøre unntak fra kravet til samtykke for innføringstilbud. Disse høringsinstansene viser blant annet til at et slikt innføringstilbud er godt egnet for å sikre at nyankomne kommer raskt i gang med grunnleggende norskopplæring og opplæring i andre sentrale fag, samtidig som det gir kommunene nødvendig fleksibilitet i organiseringen av grunnskoletilbudet.

Nordland fylkeskommune uttaler at innføringstilbud er et godt egnet tilbud for nyankomne elever uten tilstrekkelig norskferdigheter, og at det derfor er nødvendig at innføringstilbudet blir obligatorisk. Det vises også til at endringene vil bidra til mer fleksibilitet for fylkeskommunene. Samtidig anser fylkeskommunen det som viktig at tilbudet tilpasses behovet til den enkelte eleven, og fylkeskommunen støtter derfor departementets vurdering om å opprettholde kravet om individuell behandling for vedtak om innføringstilbud for den enkelte eleven.

Statsforvalteren i Agder stiller spørsmål ved om unntaket fra kravet om samtykke bør gjelde for elever ved barneskolen:

«Vi støtter at kommunen gis mer fleksibilitet ved at de får muligheten til å organisere tilbudet for elever fra Ukraina i egne grupper, klasser eller skoler og at kommunen kan gjøre dette til et obligatorisk tilbud. Deltakelse i ordinære klasser fra oppstarten i opplæringen vil dermed ikke være et alternativ for denne elevgruppen, slik det er i dag. Men vi er i tvil om dette også bør gjelde for elever ved barneskolen (1. – 7. trinn) eller om det bare bør

gjelde for elever på ungdomstrinnet (8. – 10. trinn). Vi ber derfor om at departementet vurderer dette videre.

Det kan være viktige momenter som tilsier at det for elever på barneskolen ikke bør gjøres unntak fra kravet til samtykke for innføringstilbud i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Når barn flytter inn i et nærområde vil det være viktig for dem å ta del i det fellesskapet som er her på fritiden, bli kjent med jevnaldrende og oppleve en hverdag der de kan kjenne en økende grad av trygghet i sine omgivelser. En viktig del av den norske fellesskolen er at man kan knytte nye vennskap på tvers av blant annet språk og bakgrunn. Det sosiale og mangfoldige fellesskapet som skolen utgjør, er hovedkilden til å få ta del i dette. Mange av aktivitetene på skolen fører til glede og mestring i hverdagen og i øyeblikket, noe det vil være svært viktig å holde på i en vanskelig periode.

Samtidig legger departementet i sin vurdering blant annet til grunn at hensynet til barnets beste kan tale for at nyankomne barn og unge lærer seg tilstrekkelig norsk før de følger den ordinære opplæringen. Vi ser også at dette kan være nødvendig både for å sikre kvaliteten og effektiviteten i den grunnleggende norskopplæringen og opplæringen i sentrale fag. Kommunene har ulik størrelse, ulike ressurser og ulik kompetanse, så en større fleksibilitet vil i større grad hensynta dette slik at tilbudet som gis ikke utgjør store, vesentlige forskjeller.

Videre støtter vi departementets vurderinger om en rask individuell behandling for elevene som kommer fra Ukraina slik at vedtak om innføringsklasser kan gjennomføres raskt samtidig som man tar høyde for at elevene vil ha ulike opplæringsbehov, avhengig av opplæringen de har fått i hjemlandet, og hvilke språklige utfordringer de har.»

Oslo kommune mener at det er fornuftig at kommunene får muligheten til å gjøre innføringstilbud obligatorisk, men vil likevel fortsette praksis med frivillighet så langt kommunen klarer. Når det gjelder videregående opplæring, regner Oslo kommune med at de fleste ukrainere vil ha «medbrakt aldersadekvat utdanning», og dermed vil kunne gå rett inn i ordinære tilbud etter gjennomført norskopplæring. Oslo kommune ser at det ikke vil være stort behov for innføringstilbud for disse, men at det er bra at man kan kreve dette dersom det er behov.

Barneombudet og Foreldretvalget for grunnopplæringen støtter ikke forslaget om å gjøre unn-

tak fra kravet til samtykke for særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler. *Barneombudet* savner en grundigere vurdering og vektlegging av hensynet til barnets beste, herunder hvilke konsekvenser dette kan få for barna det gjelder. Ombudet viser også til at inkluderende opplæring er et viktig og grunnleggende prinsipp i både barnekonvensjonen artikkel 29 og opplæringsloven. Å bli inkludert i ordinære klasser fremfor egne innføringsklasser vil etter ombudets syn ha stor innvirkning på barnets mulighet til å bli inkludert i samfunnet og med jevnaldrende norske barn.

Det har ikke kommet innspill til spørsmålet i høringen om behovet for unntak fra samtykkekravet er så stort at unntaket bør fastsettes direkte i loven i stedet for i forskrift.

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

Departementet har bedt om 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.

Bare *KS* og *Evje og Hornnes kommune* støtter at det er behov for en midlertidig forskriftshjemmel for å kunne gjøre unntak fra enkelte andre regler i opplæringsloven ved store ankomster av barn i grunnskolealderen. *KS* viser til at det er behov for fleksibilitet, og at omfanget av ankomster er usikkert og kan endre seg raskt. Det må særlig ses hen til utfordringer med å rekruttere personell, og at skoler, barnehager og andre kommunale tjenester har vært under betydelig press over tid som følge av pandemien og ettervirkningene av denne. *KS* skriver at andre aktuelle paragrafer i stor grad vil henge sammen med forståelsen av «fullverdig opplæringstilbud». Dersom det kommer et stort antall barn, vil det være flere utfordringer knyttet til hva som skal forstås som fullverdig. Særskilte tilbud etter opplæringsloven § 2-8 fjerner ikke kravet om rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring, noe som kan være vanskelig å gjennomføre selv etter tre måneder fordi det avhenger av tilgang på lærere, som ofte er utenfor kommunenes kontroll. Retten til spesialundervisning, inkludert sakkyndig vurdering, kan også være problematisk ifølge *KS*, både på grunn av kapasitet og språklige og kulturelle utfordringer.

Nordland fylkeskommune tar til orde for at det åpnes for ytterligere endringer i opplæringsloven, og viser her til behov for videregående skole:

«Nordland fylkeskommune anser det som viktig å kunne gi personer som har rett til videregående opplæring et tilpasset tilbud innenfor rammen av opplæringsloven. Dette streber vi etter, men erkjenner at det kan bli utfordrende hvis behovet øker raskt på kort tid og hvis Nordland får bosetning i mange kommuner som ikke har videregående skoler. Vi synes derfor at det er riktig at departementet åpner for at ytterligere tiltrengte endringer i opplæringsloven kan gjøres etter hvert som situasjonen utvikler seg.»

Barneombudet, *Sarpsborg kommune* og *Troms og Finnmark fylkeskommune* ber imidlertid departementet være tilbakeholdne med å innføre en midlertidig forskriftshjemmel for å kunne gjøre unntak fra enkelte andre regler i opplæringsloven ved store ankomster av barn i grunnskolealderen.

9.4.2 Barnehageloven

9.4.2.1 Midlertidige tilpasninger i reglene om rett til barnehageplass

Departementet ba om høringsinstansenes innspill til om det er behov for å innføre en midlertidig hjemmel for departementet til å gi forskrift om dispensasjon fra kravet om godkjenning i barnehageloven § 6.

Bergen kommune, *Fagforbundet*, *Oslo kommune*, *Sandefjord kommune*, *Sarpsborg kommune*, *Statsforvalteren i Rogaland* og *Unio* ser ikke behov for dette.

Oslo kommune mener at det er til det beste for nyankomne barn at de får et pedagogisk tilbud organisert etter gjeldende regler i barnehageloven, og at det er viktig og riktig at man opprettholder nåværende regelverk, rammer og standarder for barnehagedrift. Kommunen viser blant annet til at godkjenningen etter barnehageloven sikrer en minstestandard for virksomheter som har ansvar for barn under opplæringspliktig alder, når det gjelder krav om bemanning (herunder norm for pedagoger, norm for grunnbemanning og krav om politiattest), innhold og egnethet (fysiske omgivelser inne og ute, arealnorm mv.). I tillegg sikrer prosessen med godkjenning etter gjeldende bestemmelse i dag ivaretagelse av de tre intensjonene i barnekonvensjonen artikkel 3 om barnets beste.

KS viser til at reglene for opptak gjør at kommunene har større mulighet til å planlegge barnehagetilbudet enn skoletilbudet. KS mener det i stedet for en generell dispensasjonsadgang kan åpnes for tidsavgrensede godkjenninger etter barnehageloven i en periode der det kan være behov for å etablere midlertidige tilbud. KS viser til at verken loven eller forskriften i dag gir mulighet for midlertidig eller tidsavgrenset godkjenning, men det gis adgang til dispensasjon fra enkeltkrav i henhold til forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager m.v., både midlertidig og varig. KS påpeker at det gis mulighet til å dimensjonere opp og finansiere tilbudet også i private barnehager, men at kommunen har begrenset mulighet til å dimensjonere ned tilbudet senere. KS ber derfor om at det, gitt situasjonen med behov for rask kapasitetsoppbygging, også gis hjemmel for å gi midlertidige tilsagn om tilskudd til nye plasser i private barnehager. Kommunene må ikke komme i en situasjon der et akutt og sannsynligvis midlertidig behov for kapasitetsutvidelse medfører at de er forpliktet til å utbetale tilskudd for disse plassene for all fremtid.

Utlendingsdirektoratet skriver i sin høringsuttalelse om aktivitetstilbud til barn på mottak:

«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.»

9.4.2.2 Behov for tilpasninger i reglene om rett til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder

Når det gjelder behov for tilpasninger i reglene om rett til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder, uttaler *Larvik kommune barnehagemyndighet* at kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier er enig i departementets vurdering under forutsetning av at merkostnadene dekkes.

Unio uttrykker bekymring for at det ikke er noen tidsfrist for når barna skal motta et tilbud:

«Unio er positiv til at regjeringen understreker at barna som kommer til Norge har rett på spesialpedagogisk hjelp og at det ikke legges opp til at disse rettighetenes skal svekkes. Vi er allikevel bekymret for at det ikke er noen tidsfrist

for når ukrainske eller andre barn skal motta et tilbud. I en situasjon der behovet for spesialpedagogisk hjelp kan øke drastisk er Unio bekymret for kapasiteten til kommunene. Departementet peker på at kommunene må gjøre gode prioriteringer og eventuelt bygge ut kapasiteten. Vi er bekymret for at dette er for uforpliktende og kan medføre svært lange ventetider for mange barn. Unio mener kommunen må få tilført ressurser utover ordinære tilskudd, som gjør at de ved behov kan øke kapasiteten. Det er helt nødvendig for at alle barn som trenger det, får tilbud om spesialpedagogisk hjelp innen rimelig tid.»

9.4.3 Tilpasninger i reglene om ansatte i barnehager og skoler

9.4.3.1 Kvalifikasjonskrav/kompetansekrav

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om reglene om ansatte i barnehager og skoler. Gjennomgående er det ingen instanser som tar til orde for lovendringer.

NOKUT, Flyktningtjenesten i Haugesund kommune og Larvik kommune barnehagemyndighet støtter departementets vurdering om at det ikke er behov for å lempe på kompetansekravene for skoler og barnehager. *NOKUT* viser til at det allerede er stor grad av fleksibilitet i dagens lovverk som regulerer kompetansekrav for lærere i grunnskolen og videregående skole, samt styrer og pedagogiske ledere i barnehage. Videre trekker *NOKUT* frem at endringer i krav til kompetanse og/eller til yrkesgodkjenning for ukrainske flyktinger som ønsker å jobbe i disse lovregulerte yrkene, av diskrimineringshensyn fordrer at tilsvarende endringer gjelder for alle nasjonaliteter. *NOKUT* foreslår derfor å ikke gjøre endringer i dagens lovverk.

Unio mener at dagens ordninger på kort sikt i tilstrekkelig grad åpner for at ukrainske lærere kan bidra i barnehage og skole. Unio er positiv til at departementet understreker at lærere og andre ressurspersoner som kommer fra Ukraina, kan bidra i tilbudet til barn i barnehage og skole. Departementet skisserer i høringsnotatet at det er adgang til å tilsette midlertidig. Unio mener at på lengre sikt vil ukrainske lærere med godkjenning fra *NOKUT* og norskspråklig kompetanse få mulighet til å arbeide som godkjente lærere gjennom yrkesgodkjenning eller kompletterende lærerutdanning. Dersom departementet beslutter å gi kommunene utvidet frist til å gi et fullverdig opplæringstilbud i grunnskolen, mener

Unio at dette bør følges av en oppfordring til å bruke den ekstra tiden til å kartlegge den kompetansen nyankomne voksne flyktninger har, for å kunne rekruttere til og tilrettelegge for et best mulig fullverdig opplæringstilbud ved oppstart av skoleåret 2022–2023. Unio mener at en utvidet frist vil kunne gi kommuner større mulighet til å ansette nyankomne i skole og barnehage, gitt ulike krav i forkant av ansettelser. En utvidet frist til å gi et fullverdig opplæringstilbud vil i så fall komme elevene til gode, ved at sjansene for at de møter voksne som snakker deres språk, deler deres kulturelle bakgrunn og forståelse, og ikke minst kjenner den opplæringen de kommer fra og mest sannsynlig skal tilbake til, øker.

Statsforvalteren i Agder uttaler at krav til offentlig utlysning og til at det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere, kan føre til unødvendig lang saksbehandlingstid av dispensasjonssøknadene. Statsforvalteren foreslår at dette kravet faller bort som en midlertidig tilpasning av reglene i barnehageloven.

9.4.3.2 Krav om norskferdigheter

Sarpsborg kommune uttaler at det ikke er behov for justeringer i reglene om dispensasjon fra kravet om norskferdigheter i forskrift om pedagogisk bemanning. Kommunen viser til at det allerede er rom for å fravike kravet dersom ulike kriterier ikke kan innfris. Også *Larvik kommune barnehagemyndighet* er enig i departementets vurdering av at det ikke er behov for å gjøre midlertidige endringer i krav om norskferdigheter.

9.4.3.3 Yrkesgodkjenning

Når det gjelder krav om yrkesgodkjenning for å bli ansatt som pedagogisk leder og styrer i barnehage, uttaler *Larvik kommune barnehagemyndighet* at kommunen er enig i departementets vurdering av at det ikke er behov for å gjøre endringer.

NOKUT foreslår som nevnt i punkt 9.4.3.1 ikke å gjøre endringer av kravene til kompetanse og/eller yrkesgodkjenning. *NOKUT* påpeker likevel at enkelte krav i det norske regelverket for godkjenning av lovregulerte yrker kan utgjøre en flaskehals for å få godkjenning, eksempelvis kravet om at yrkeskvalifikasjonen må inneholde tilfredsstillende kunnskaper, ferdigheter og innsikt i norske samfunnsforhold og barnehageforhold, jf. forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner som styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat. Om godkjenning av ukrainsk fag- og yrkesopplæring uttaler *NOKUT*:

«I *NOKUTs* svar på tillegg til tildelingsbrev for 2022 med oppdrag om kartlegging av ukrainsk utdanning og beredskap på godkjenningsfeltet (vår ref. 22/03179) anbefaler vi at eksisterende kvalifiseringsordninger som blant annet praksiskandidatordningen og fagbrev på jobb benyttes for å imøtekomme behovet til flyktninger fra Ukraina som trenger å få vurdert sin fag- og yrkesopplæring. Dette er tilbud som administreres på fylkes- og fylkeskommunalt nivå.»

9.5 Departementets vurdering

9.5.1 Midlertidige tilpasninger i opplæringsloven

9.5.1.1 Utvidelse av den absolutte fristen til å gi barn i grunnskolen et fullverdig opplæringstilbud

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, derfor ha rett til grunnskoleopplæring. Retten til grunnskoleopplæring skal etter gjeldende rett 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.

Den absolutte fristen på én måned for å gi et fullverdig tilbud, 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. Flere av høringsinstansene som har gitt innspill til forslaget, herunder flere kommuner, statsforvaltere og KS, gir uttrykk for at det er behov for å justere på fristen. Det vises blant annet til at det er viktig at kommunene får nok tid til å planlegge og organisere et fullverdig tilbud til elevene, og at en justering av fristen gir nødvendig fleksibilitet i en situasjon med svært høye ankomster på kort tid.

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. Utdanningsdirektoratet uttaler:

«For å lette presset på kommunene, kan fristen i § 2-1 andre ledd endres, slik at barn og unge har rett til fullverdig grunnskoleopplæring noe senere enn i dag, f.eks. senest etter seks uker eller to måneder. Dersom fristen skal utvides, bør det presiseres tydeligere i bestemmelsen at fristen er en absolutt maksfrist, og at utgangspunktet er at elevene har krav på opplæring uten ugrunnet opphold, dersom kommunen er i stand til å tilby opplæring fra et tidligere tidspunkt. Det bør også tydeliggjøres at kommunene må gi elevene et tilbud så raskt som mulig, selv om de ikke kan gi elevene et fullverdig tilbud i en oppstartsfase.»

Departementet vil understreke at 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. Det er etter departementets syn urealistisk å forvente at alle kommuner kan stille med et fullverdig opplæringstilbud i tråd med opplæringsloven innen én måned uavhengig av hvor mange barn som kommer til kommunen. Denne problemstillingen ble drøftet i Prop. 79 L (2016–2017) punkt 3, da departementet foreslo å innføre gjeldende frist. Flere av høringsinstansene viser til at departementet den gangen vurderte at en frist på én måned ville være nok tid til å oppfylle retten til et fullverdig opplæringstilbud selv om antallet asylsøkere til Norge skulle øke.

Departementet er enig med de høringsinstansene som påpeker at fristen på en måned skal ta høyde for at det kommer flere asylsøkere enn vanlig. Da fristen ble innført, ble det imidlertid ikke tatt høyde for et så høyt ankomsttall av barn og unge som vi står overfor nå, og departementet antar at presset på kommunene vil kunne bli

større i denne krisen enn det man kunne se for seg da fristen ble innført. Departementet mener derfor at det fremstår som nødvendig og hensiktsmessig å innføre en midlertidig endring i den absolutte fristen i den nåværende situasjonen.

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 understreker at det ikke er aktuelt å gjøre endringer i regelen om at barn som kommer til Norge, har rett til grunnskoleopplæring så raskt som mulig. Departementet mener imidlertid at den absolutte fristen på én 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 er enig med høringsinstansene som viser til at det er viktig å få rutiner og tilbud raskt i den situasjonen de fordrevne barna er i, og legger til grunn at kommunene raskt vil klare å gi et tilbud til barna, selv om det ikke er fullverdig.

Selv om det er åpnet for at kommunen i en overgangsfase kan gi et opplæringstilbud som ikke er fullverdig, vil departementet 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.

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. Det er ingen av høringsinstansene som tar til orde for en slik løsning, og departementet mener at en klar, absolutt tidsfrist i større grad vil sikre barna fullverdig opplæring før det går for lang tid. En absolutt tidsfrist 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 tilpassninger 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.

I høringsnotatet ble det foreslått en absolutt frist på tre måneder. *Barneombudet* ber departementet om å vurdere en kortere frist, for eksempel seks uker eller to måneder. Departementet er enig i at fristen ikke bør settes lenger enn nødvendig. Samtidig mener departementet at fristen for å gi et fullverdig tilbud må ta høyde for at det kan komme svært mange barn til en kommune, og at kommunene må få tilstrekkelig med tid til å få på plass et fullverdig tilbud. Departementet foreslår derfor i tråd med høringsnotatet å utvide fristen slik at den samsvarer med plikten til opplæring. Plikt til grunnskoleopplæring inntreer 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. Flere av høringsinstansene, blant andre *KS* og *Statsforvalteren i Innlandet*, støtter dette og viser til at tre måneder vil gi kommunene nødvendig fleksibilitet.

Flere høringsinstanser viser til at det er viktig at departementet understreker at regelen fortsatt er at barn som kommer til Norge, skal få opplæring så raskt som mulig, og at tre måneder ikke oppfattes som noe annet enn en absolutt frist.

Barneombudet stiller dessuten spørsmål ved om en utvidelse på tre måneder er nødvendig, og viser til at det er problematisk at loven åpner for unntak på generelt grunnlag når det fortsatt er usikkert hvordan presset på kommunene vil bli. *Barneombudet* ber derfor departementet om å opprettholde fristen på én måned og heller åpne for en dispensasjons- eller godkjenningsordning. Også *Foreldreutvalget for grunnopplæringen* ber departementet om å vurdere en dispensasjonsadgang.

Departementet vil understreke at selv om den absolutte fristen midlertidig utvides til tre måneder, skal opplæringen fortsatt starte så raskt som

mulig. Det foreslås ingen endringer i denne regelen. Departementet vil videre vise til at forslaget ikke skal forstås slik at kommunene har tre måneder på seg til å gi barna opplæring; kommunen er pliktig til 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. Etersom regelen fortsatt er at barna skal få opplæring så raskt som mulig, åpnes det ikke for at kommuner kan utsette å gi opplæring lenger enn nødvendig. Departementet har tillit til at kommunene som mottar fordrevne ukrainske barn, gjør sitt ytterste for å gi dem et godt opplæringstilbud raskt, og at de ikke vil bruke utvidelsen av den absolutte fristen til å utsette å gi barna opplæringen de har krav på. I tillegg vil departementet peke på at en dispensasjons- eller godkjenningsordning vil være mer byråkratisk. Departementet viser i den forbindelse til at kommunens mulighet til å tilby fullverdig opplæring vil kunne være uforutsigbar, blant annet med tanke på antallet ankomster og om kommunen lykkes med å rekruttere kvalifisert personell, og at de foreslåtte fristene uansett er korte sett opp mot tiden forsvarlig saksbehandling ved en dispensasjons- eller godkjenningsordning vil kunne ta. Dersom kommunene skulle få betydelige vanskeligheter med å oppfylle fristene til å tilby fullverdig opplæring, vil det dessuten kunne gjøre det vanskeligere å få kommuner til å ønske å bosette fordrevne fra Ukraina.

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. Ved flytting vil kommunen barnet flytter til, kunne være forpliktet til å tilby fullverdig opplæring fra dag én. Departementet foreslår ikke endringer i dette, og viser til at det ville være uheldig dersom nye frister ved flytting skulle føre til opphold i undervisningen. Som nevnt i punkt 9.2.1 har barn også rett til opplæring på grunnskolenivå etter Grunnloven og FNs barnekonvensjon.

Departementet har vurdert om det bør være ytterligere vilkår for at en kommune skal kunne benytte den utvidede fristen, eller om det skal innføres andre krav for kommunene ved en utvidelse av 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 opplærings-tilbud 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 barnefelleskap, 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 innen en 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 raskt og godt opplæringstilbud som mulig.

Statsforvalteren i Rogaland mener at kommuner som ikke klarer å gi et tilbud i tråd med opplæringsloven innen én måned, bør melde fra til statsforvalteren slik at man får oversikt over omfanget og kan sikre at lovkravene følges innen tre måneder. Departementet legger til grunn at kommunene og statsforvalterne, som er tilsynsmyndighet på området, har god kontakt og kommunikasjon når det gjelder opplæringstilbudet til nyankomne barn, slik at statsforvalterne vil kunne få oversikt over situasjonen.

Departementet har vurdert om det, i tillegg til en midlertidig utvidelse av den absolutte fristen for oppfyllelse av retten til opplæring fra en til tre måneder, bør innføres en midlertidig hjemmel for å gi forskrift om ytterligere fristforlengelse. *Sarpsborg kommune* og *KS* mener at det kan være behov for en midlertidig forskriftshjemmel i opplæringsloven slik at departementet kan utsette retten til fullverdig grunnskoleopplæring i § 2-1 lenger enn tre måneder. På den annen side mener *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress*, *Norges institusjon for menneskerettigheter* og *Statsforvalteren i Innlandet* at fristen på tre måneder bør gi tilstrekkelig fleksibilitet, og at hensynet til barnets beste tilsier at det utvises forsiktighet med å utvide fristen lenger enn absolutt nødvendig. *Norges institusjon for menneskerettigheter* viser til at EUs mottaksdirektiv har en maksimalfrist på tre måneder, og at barn som kommer til Norge, ikke bør få et dårligere tilbud enn barn i EU-land, selv om direktivet ikke er bindende for Norge. Også *Barneombudet* går mot innføring av en forskriftshjemmel om ytterligere utsatt frist.

Departementet er enig i at den foreslåtte utvidelsen av fristen fra én til tre måneder i de fleste tilfeller bør gi kommunene tilstrekkelig fleksibilitet, og at hensynet til barnets beste tilsier at det bør utvises forsiktighet med å utvide fristen len-

ger enn absolutt nødvendig. På den annen side er det ingen som 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. Departementet kan ikke se bort fra at kommunene ved svært høye ankomsttall vil kunne komme i en situasjon der tremånedersfristen ikke vil gi tilstrekkelig tid til å få på plass et fullverdig opplæringstilbud for nyankomne elever, for eksempel i forbindelse med at barn flytter mellom mottaks- og bosettingskommuner. Departementet foreslår derfor en hjemmel for at departementet kan gi midlertidige forskrifter om forlengelse av tremånedersfristen dersom det er nødvendig fordi det kommer svært mange fordrevne barn fra Ukraina. Departementet understreker at tremånedersfristen skal ta høyde for et høyt antall fordrevne, og at det derfor kun vil være aktuelt å benytte forskriftshjemmelen i helt ekstraordinære situasjoner.

Departementet mener at terskelen for bruk av forskriftshjemmelen skal være høy, og vil understreke at selv om den absolutte fristen gjennom forskrift utvides utover tre måneder, vil regelen om at opplæringen skal starte så raskt som mulig, fortsatt gjelde. Det betyr at kommunene må gi elevene et fullverdig opplæringstilbud så raskt som mulig selv om den absolutte fristen forlenges.

Det kan være vanskelig å på forhånd anslå hvilke deler av de elementene som inngår i et fullverdig opplæringstilbud, som kan nødvendiggjøre at kommunen må benytte en slik utvidet frist. Dette kan variere mellom kommunene. Departementet foreslår derfor ikke å gjøre unntak fra enkelte rettigheter og krav i opplæringsloven, men heller en hjemmel for å gi en noe lenger frist til å gi et fullverdig opplæringstilbud dersom dette er nødvendig. Utfordringer kan for eksempel oppstå i forbindelse med språkopplæring og spesialundervisning. Flere av reglene om dette inneholder i seg selv en del fleksibilitet, se nærmere om dette i punkt 9.5.1.7, men det kan likevel tenkes situasjoner der det oppstår utfordringer med å oppfylle kravene til disse eller andre av de elementene som utgjør et fullverdig opplæringstilbud.

Departementet understreker at en eventuell bruk av den midlertidige forskriftshjemmelen må balansere de hensyn som er vist av høringsinstansene, ikke minst må det gjøres en vurdering av den fristforlengelsen som foreslås og forholdet til barnekonvensjonen. Forskriftshjemmelen gjelder forlengelse av tremånedersfristen, og departementet legger til grunn at det ikke vil være aktuelt å foreslå at det bare skal gjelde en relativ frist.

9.5.1.2 Fristutvidelse og forholdet til barnekonvensjonen

Departementet har vurdert om forslaget om å midlertidig endre den absolutte fristen for oppfyllelse av retten til opplæring fra én 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 én 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 kol-

lektiv 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.

9.5.1.3 Vurdering av 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.

I høringen har det kommet innspill fra *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress* om at det er uklart om barn kan følge både norsk og ukrainsk opplæring i tilfeller der de kan få et digitalt undervisningstilbud fra ukrainske myndigheter. Også *Statsforvalteren i Innlandet* mener det er positivt om barn og unge får følge digital fjernundervisning fra hjemskolen i Ukraina i enkelte fag. Departementet vil understreke at de ukrainske barna som er i Norge, på samme måte som andre barn, både har en rett og en plikt til opplæring i norsk skole etter norske læreplaner. Departementet vil likevel vise til at selv om opplæringen skal følge norske læreplaner, kan det være deler av opplæringsmateriellet fra ukrainske myndigheter som det kan være aktuelt å bruke for eksempel i språkopplæring. Som ellers er det opp til skoleeiere og skoler å vurdere hvilke læringsressurser og arbeidsmåter de ønsker å bruke i opplæringen. Barn som ønsker å følge et opplæringstilbud digitalt fra Ukraina, kan gjøre dette frivillig i tillegg til opplæringstilbudet barnet får i Norge.

Dersom barn i opplæringspliktig alder skal følge et ukrainsk skoletilbud digitalt i stedet for å delta i opplæring etter opplæringsloven, må barnet få fritak fra opplæringsplikten i Norge. Det skal mye til for at et barn kan bli fritatt fra opplæringsplikten. Fritaksgrunnene er nærmere omtalt i punkt 9.2.2.2. 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, selv om terskelen er høy, og departementet vurderer derfor at det ikke er nødvendig å gjøre ytterligere tilpasninger i regelverket for å åpne for å gjøre unntak fra plikten til opplæring. Departementet vil vise til at det i de fleste tilfeller vil være til barnets beste å gå på skole i Norge, selv om oppholdet skal være kort.

9.5.1.4 Behov for tilpasninger i retten til videregående opplæring for ungdom

Reglene om inntak til videregående opplæring for ungdom, som det er redegjort for i punkt 9.2.2.3, innebærer at ungdom som kommer til Norge våren 2022, som utgangspunkt først vil ha rett til videregående opplæring etter søknad for skoleåret 2023–2024.

Unio viser i sitt høringsinnspill til at det vil være svært uheldig om ungdom ikke får et skoletilbud fra kommende skoleår. Unio viser videre til at fylkeskommunenes tilbud om skoleplass til disse ungdommene vil avhenge av økonomi, kapasitet og prioriteringer, og at det vil måtte innebære økt tilførsel av finansielle midler. Også andre høringsinstanser, for eksempel *Rogaland fylkeskommune*, peker på behovet for dette.

Regjeringen ønsker at ungdommer 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 mulighet til å lære og utvikle seg og får noe meningsfylt å fylle dagene med. Ungdommer må få anledning til å fortsette sin ungdomstid. For ungdommer som har avsluttet grunnopplæringen, vil videregående skole være den aktuelle arenaen 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 9.2.2.5. Departementet vil vise til at fylkeskommunen er gitt stor frihet med hensyn til om den vil gi inntak til videregående opplæring 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 er skoleeiere. I dialogen med departementet sier fylkeskommunene at de planlegger for å gi ungdommer som kommer etter søknadsfristen, et til-

bud fra høsten. Noen har også etablert innførings-tilbud denne våren eller tatt enkeltelever inn i ordinære klasser.

Høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter departementet i at det ikke er behov for å gjøre endringer i reglene i opplæringsloven som gjelder inntak til videregående opplæring. Departementet mener etter dette at det 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.

I høringen stiller *Innlandet fylkeskommune* spørsmål om hva som skal legges til grunn av dokumentasjon for inntak av fordrevne ungdommer fra Ukraina til videregående skole. Fylkeskommunen viser til at en realkompetansevurdering fra kommunen ikke vil kunne gjennomføres så lenge søkeren ikke har norskkunnskaper, og at dette samtidig også vil være tidkrevende. Departementet vil vise til at samme praksis skal ligge til grunn i denne situasjonen som ellers når det kommer ungdom til Norge som skal tas inn til videregående opplæring. Dersom den enkelte mangler dokumentasjon, bør fylkeskommunen derfor basere seg på de opplysningene som gis av den enkelte. Ukraina er i likhet med Norge tilsluttet Bologna-prosessen, og opplæringen deres følger European Qualification Framework. Dersom fylkeskommunene er i tvil, kan den vurdere den enkeltes oppgitte utdanningsopplysninger mot Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR). Når det gjelder spørsmålet om realkompetansevurdering, vil departementet vise til at det nå også er åpnet for at realkompetansevurderingen kan gjennomføres på andre språk enn norsk.

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, fraværsgrense, underveisvurdering, eksamen, regler om fag-/svenneprøve og kompetanseprøve, samt regler om formidling til læreplass. I høringen har det ikke kommet innspill om at det er konkrete behov for endringer i disse forskriftsbestemmelsene. Departementets vurdering er derfor at det per i dag ikke fremstår å være nødvendig med endringer i disse forskriftsbestemmelsene. 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.

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

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. Det har ikke kommet innspill i høringen om at det er behov for å gjøre midlertidige justeringer i reglene om rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Departementet vurderer at dagens regler gir handlingsrom med hensyn til inntak til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne, og at det derfor ikke er 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 7.5 ovenfor å innføre et midlertidig kapittel i integreringsloven med regler for personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Det foreslås at introduksjonsprogrammet også for denne gruppen differensieres ut fra hvorvidt den enkelte har utdanning på videregående nivå fra før eller ikke. De som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, har rett til et program med varighet på inntil seks måneder, med mulighet for forlengelse med inntil seks måneder. Sluttmålet for programmet skal være overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning. De som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, kan delta i et program etter integreringsloven § 13 tredje eller fjerde ledd. Hovedregelen for deltakere under 25 år er etter § 13 tredje ledd at sluttmålet for programmet skal være fullført videregående opplæring. Varigheten av

programmet for denne gruppen kan være inntil tre år, med mulighet for forlengelse i inntil ett år.

Se nærmere om forslaget til justeringer i introduksjonsprogrammet for fordrevne fra Ukraina i punkt 7.5.4. Som omtalt i punkt 7.5.4 vil departementet kunne gi forskrift om hva som regnes som utdanning på videregående nivå etter forslaget til ny § 37 c i integreringsloven.

9.5.1.6 *Kravet til samtykke for særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever (innføringstilbud)*

Når en elev får tilbud fra kommunen eller fylkeskommunen om et særskilt organisert opplærings-tilbud for nyankomne elever, 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 (grunnskolen) og 3-12 (videregående opplæring) 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 innførings-tilbudet.

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

«et slikt innføringstilbud kunne være godt egnet for å sikre at flyktingene 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.»

Et flertall av høringsinstansene støtter forslaget i høringsnotatet om at det kan være behov for å gjøre unntak fra samtykkekravet, blant andre flere kommuner, fylkeskommuner, statsforvaltere og KS.

Nordland fylkeskommune uttaler at innføringstilbud er et godt egnet tilbud for nyankomne elever uten tilstrekkelige norskerferdigheter, og at det derfor er nødvendig at innføringstilbudet blir obligatorisk. Det vises også til at endringene vil bidra til mer fleksibilitet for fylkeskommunene.

Barneombudet og Foreldreutvalget for grunnopplæringen er derimot kritiske til forslaget. Barneombudet savner en grundigere vurdering og vektlegging av hensynet til barnets beste, her-

under hvilke konsekvenser forslaget kan få for barna det gjelder. Ombudet viser også til at inkluderende opplæring er et viktig og grunnleggende prinsipp i både barnekonvensjonen artikkel 29 og opplæringsloven. Å bli inkludert i ordinære klasser fremfor egne innføringsklasser vil ha stor innvirkning på barnets mulighet til å bli inkludert i samfunnet og med jevnaldrende norske barn.

Departementet er enig i Utdanningsdirektoratets vurderinger av at innføringstilbud er godt egnet for nyankomne elever. Departementet foreslår et midlertidig unntak fra kravet til samtykke for innføringstilbud i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Unntaket fra samtykkekravet for innføringstilbud innebærer at særskilt organisert tilbud for nyankomne i egne grupper, klasser eller skoler kan gjøres obligatorisk. Dette gir mer fleksibilitet og forutberegnelighet for kommunen. Det vil kunne bli utfordrende og ressurskrevende for kommunene dersom det kommer mange nye barn til kommunen og disse skal få opplæring i ulike klasser og skoler. Hver elev vil uansett måtte gis særskilt norskopplæring og vil kunne ha utfordringer med å følge ordinær opplæring på norsk. I tillegg er det ikke samme muligheter til å gjøre unntak fra læreplanverket dersom elevene ikke går i innføringstilbud.

Departementet vil vise til at det følger av lovbestemmelsene at vedtak om opplæring i et innføringstilbud bare kan fattes dersom det regnes for å være det beste for eleven. Departementet foreslår ikke å endre på dette. Kommunen og fylkeskommunen må derfor vurdere elevens beste før det treffes vedtak om at en elev skal få opplæringen sin i et innføringstilbud. Hensynet til integrering skal veie tungt dersom eleven allerede har bodd i Norge en stund. I vurderingen skal det også legges vekt på elevens muligheter til å få utbytte av opplæringen dersom eleven ikke går i innføringstilbud. Vurderingen av elevens beste må fremgå av vedtaket om opplæring i innføringstilbud, jf. Prop. 84 L (2011–2012) punkt 9.1 merknaden til § 2-8. For å kunne ivareta elevens beste er det viktig at eleven får nødvendig informasjon og mulighet til å si sin mening.

Det foreslås heller ikke endringer i at elever bare skal gå i innføringstilbud frem til de kan godt nok norsk til å følge ordinær opplæring, og at det bare kan fattes vedtak om innføringstilbud for den enkelte eleven for ett år om gangen. At vedtak bare kan gjøres for ett år om gangen, innebærer at kommunen må vurdere på nytt hva som er til beste for eleven etter ett år i innføringstilbudet, jf. Prop. 84 L (2011–2012) punkt 9.1 merknaden til § 2-8.

Det er et spørsmål om unntaket for samtykkekravet uansett burde avgrenses til bare å gjelde det første året, men i og med at de midlertidige reglene i opplæringsloven bare foreslås å gjelde frem til 1. juli 2023, ser departementet ikke grunn til å gjøre en nærmere vurdering av dette nå.

Statsforvalteren i Agder ber departementet vurdere om unntaket fra samtykkekravet bare bør gjelde for elever på ungdomstrinnet (8.–10. trinn) eller også for elever ved barneskolen (1.–7. trinn). Departementet mener at det vil kunne være behov for unntak fra samtykkekravet på alle trinn. Momentene statsforvalteren viser til om behovet for å gå i en ordinær klasse med jevnaldrende, kan imidlertid inngå i en vurdering av om deltakelse i et innføringstilbud er til elevens beste.

I høringsnotatet foreslo departementet i utgangspunktet at det ble innført en midlertidig forskriftshjemmel som åpnet for at departementet kunne gjøre unntak. Departementet ba om høringsinstansenes syn på behovet for å kunne gjøre slikt unntak og om behovet er så stort at unntaket fra samtykkekravet bør fastsettes direkte i loven. Departementet viste til at dette spørsmålet må ses i sammenheng med varigheten som besluttes for de midlertidige bestemmelsene som ble foreslått i høringsnotatet. Det har ikke kommet innspill til dette i høringen. Departementet vurderer imidlertid at det på grunn av den foreslåtte varigheten til loven bør gis unntak direkte i loven og ikke innføres en forskriftshjemmel. Formålet med å gjøre unntak fra samtykkekravet taler også for å fastsette et midlertidig unntak direkte i loven. Dersom det bare skal åpnes for at departementet kan fastsette unntaket i forskrift, betyr det at det først vil åpnes for unntak etter at behovet er oppstått. Dersom unntaket fastsettes i loven, vil det bidra til fleksibilitet og forutberegnelighet for kommunene og bidra til målet om å få kommunen til å ta imot fordrevne fra Ukraina. Departementet foreslår derfor at det fastsettes direkte i loven at kravet til samtykke for innføringstilbud ikke gjelder.

Departementet foreslår at unntaket fra kravet til samtykke bare skal gjelde i tilfeller der slik opplæring er nødvendig for at kommunen/fylkeskommunen skal kunne gi nyankomne elever et forsvarlig opplæringstilbud i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina.

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 eleven. Dersom en elev skal få hele eller deler av opplæringen i innføringsklasse, må dette fastsettes i vedtaket om særskilt språk-

opplæring. 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 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. Det har heller ikke kommet innspill i høringen om at det er behov for justeringer i kravet til individuell behandling for vedtak om innføringstilbud for den enkelte elev. Derimot støtter *Nordland fylkeskommune* departementets vurdering av at det ikke bør gjøres endringer her, fordi det er viktig at tilbudet tilpasses hver elev.

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

Evje og Hornnes kommune, KS og Nordland fylkeskommune uttrykker støtte til å gi departementet hjemmel til å gjøre ytterligere unntak i opplæringsloven. *KS* nevner særlig at det kan bli utfordringer med å oppfylle retten til spesialundervisning og morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring.

Etter departementets syn er det ikke behov for å gjøre andre midlertidige justeringer i opplæringsloven.

Når elevene er i gang med opplæringen, skal det etter departementets vurdering mye til for å innskrenke elevenes kvalitative og kvantitative rettigheter etter opplæringsloven. Også av hensyn til likebehandling ser departementet det som lite aktuelt å gjøre endringer i nyankomne elevers rettigheter etter at de har startet på skolen.

Etter gjeldende rett har elever som får særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 (grunnskolen) eller § 3-12 (videregående skole), 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 ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen. Eventuell videre

opplæring i morsmålet, etter at elevene er i stand til å følge undervisning på norsk, vil være foreldrenes eller den enkeltes ansvar.

KS viser i sitt høringsinnspill til at særskilte opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler ikke tar bort kravet om rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring, noe som kan være vanskelig å gjennomføre selv etter tre måneder, fordi det avhenger av tilgang på lærere, som ofte er utenfor kommunenes kontroll.

Departementet vil vise til fleksibiliteten som ligger i reglene i dag. 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 undervisnings-situasjon, for eksempel ved at deler av undervisningen kan strømmes til flere klasserom samtidig. Departementet vurderer at dagens regler gir tilstrekkelig fleksibilitet.

Departementet vil videre vise til at det i Prop. 78 S (2021–2022) er foreslått tiltak for å støtte kommunene med å ta imot nyankomne elever, herunder til å gi morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Regjeringen har blant annet foreslått 10 millioner kroner til utvikling av fjernundervisning og digitale ressurser på ukrainsk (og russisk ved behov) og 40 millioner kroner til en tilskuddsordning for oversettelse og utvikling av pedagogisk barnehagemateriell og læremidler, hovedsaklig på ukrainsk, men også på russisk.

Etter opplæringsloven § 5-1 har elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. De etterfølgende paragrafene gir regler om sakkyndig vurdering, saksbehandling i forbindelse med vedtak, pedagogisk-psykologisk tjeneste mv. *KS* viser til at retten til spesialundervisning, inkludert sakkyndig vurdering, kan være problematisk, på grunn av kapasitet og språklige og kulturelle utfordringer. Slik departementet ser det, må kommunene vurdere om det er mulig å øke kapasiteten, og ellers gjøre gode prioriteringer av elevenes behov dersom det blir kapasitetsutfordringer for PPT eller skolen fordi det kommer et stort antall barn og unge.

9.5.2 Midlertidige tilpasninger i barnehageloven

9.5.2.1 Behov for regelverkstilpasninger for å øke antallet barnehageplasser

Barn som er bosatt i en kommune, har rett på barnehagetilbud etter nærmere fastsatte regler, se punkt 9.2.3.1. 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 inntreffer, 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., herunder integreringstilskuddet, skal i utgangspunktet ivareta kommunesektorens kostnader ved motak og bosetting av nyankomne flyktninger.

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 direktoratet 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. Direktoratet uttaler at det bør utvises tilbake-

holdenhets 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 gjennom den fleksibiliteten som ligger i reglene, 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. Vilkårene er kumulative. Det innebærer at dersom ett av disse vilkårene ikke er oppfylt, så er man utenfor barnehageloven. Det betyr at kommunen for eksempel kan gi et barnepasstilbud til ukrainske barn på tre timer hver dag uten at dette er et barnehagetilbud. 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 mv. vil imidlertid kunne gjelde for slike tilbud.

Når en barnehageeier søker om godkjenning, må barnehageeieren dokumentere at ute- og innearealene tilfredsstillt 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 fra andre regler i barnehageloven, som for eksempel bemaningsnormen i § 26 og språkkravene i §§ 27 og 28. 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.

Et klart flertall av høringsinstansene som uttaler seg, mener at det ikke er behov for en midlertidig hjemmel for dispensasjon fra kravet om godkjenning i § 6. Blant andre *Oslo kommune* uttaler at det ikke er nødvendig med endringer i barnehageloven § 6, da loven slik den er i dag, gir muligheter til midlertidige tilpasninger som kan besluttes lokalt. Oslo kommune viser til at godkjenningen etter barnehageloven sikrer en minstestandard for virksomheter som har ansvar for barn under opplæringspliktig alder, når det gjelder krav om bemanning, innhold og egnethet. Oslo kommune viser videre til at § 6 ivaretar barnekonvensjonen artikkel 3 om barnets beste, og uttaler at «det er det beste for nyankomne barn at de får et pedagogisk tilbud organisert etter gjeldende regler i barnehageloven. Det er viktig og riktig at man opprettholder nåværende regelverk, rammer og standarder for barnehagedrift».

KS mener det i utgangspunktet ikke er nødvendig å gi dispensasjonsadgang fra plikten til å søke godkjenning. KS er enig i at regelverket for barnehage er fleksibelt på flere områder og viser til at adgang til dispensasjon fra bemannings- og pedagognorm for eksempel vil bidra til nødvendig fleksibilitet for kommunene når det er behov for å skalere opp tilbudet. Dersom endringer i regelverket likevel vurderes, mener KS det i stedet for en generell dispensasjonsadgang kan åpnes for tidsavgrensede godkjenninger etter barnehageloven i en periode der det kan være behov for å etablere midlertidige tilbud. KS peker på sammenhengen mellom godkjenning og finansiering av private barnehager og viser til at kommunen har begrenset adgang til å dimensjonere ned barnehagetilbudet senere. Organisasjonen ber også om at det, gitt situasjonen med behov for rask kapasitetsoppbygging, gis hjemmel for å gi midlertidige tilsagn om tilskudd til nye plasser i private barnehager.

Departementet er enig med *Oslo kommune* i at godkjenningsordningen er viktig for å sikre en minstestandard for virksomheter som skal ha ansvar for barn under opplæringspliktig alder. Av den grunn bør man være varsom med å gjøre unntak fra godkjenningsordningen. Også Utdanningsdirektoratet uttaler i sitt svar på oppdrag 2022-017 at det er svært viktig at godkjenningsordningen ligger fast, da den danner grunnlaget for at barna får et forsvarlig tilbud.

Innspillene som er mottatt i høringen, tilsier at endringer i barnehageloven § 6 ikke vurderes som nødvendig, da loven, slik den er i dag, vurderes å gi muligheter til midlertidige tilpasninger som kan besluttes lokalt. Det er muligheter til å gi

dispensasjon eller gjøre unntak fra andre regler i barnehageloven, som for eksempel bemanningsnormene og språkkravene. Slike midlertidige tilpasninger vurderes å kunne gi kommunene nødvendig handlingsrom for rask og midlertidig kapasitetsoppbygging av nye plasser, det være seg i kommunale eller i private barnehager. Kommunen kan gi tilskudd til nye godkjente private barnehager og plasser. Kommunen avgjør søknaden etter eget skjønn. Det kommunale skjønn må se hen til kommunens ansvar for å tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov.

Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for å innføre en midlertidig hjemmel for dispensasjon fra kravet om godkjenning i § 6.

Departementet er likevel opptatt av at det bør være mulig å raskt etablere barnehageplasser til fordrevne barn fra Ukraina. Departementet mener det vil være uheldig om regelverket hindrer opprettelse av nye midlertidige barnehager og barnehageplasser i en situasjon der det er behov for flere plasser på grunn av mange nyankomne barn.

For å raskt kunne opprette nye plasser er departementet enig med KS i at det bør kunne åpnes for tidsavgrensede godkjenninger etter barnehageloven i en periode der det kan være behov for å etablere midlertidige tilbud.

Det følger av barnehageloven § 14 at kommunen avgjør søknader om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet ut fra formål og innhold. Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Det kan ikke settes andre vilkår enn dette, og kommunen kan derfor ikke godkjenne en privat barnehage med tidsbegrensning.

Som KS peker på, er det mulig å dimensjonere opp og finansiere tilbudet i private barnehager, men kommunen har begrenset mulighet til å dimensjonere ned det private tilbudet senere. KS viser til at det ikke er ønskelig at kommunene kommer i en situasjon der et akutt og sannsynligvis midlertidig behov for kapasitetsutvidelse medfører at de er forpliktet til å utbetale tilskudd for disse plassene for all fremtid, og at det av den grunn bør gis hjemmel for å gi midlertidige tilsagn om tilskudd til nye plasser i private barnehager.

Departementet mener det er gode grunner til å kunne åpne for tidsavgrensede godkjenninger etter barnehageloven i en periode der det er behov for å etablere midlertidige tilbud, slik KS foreslår. Departementet mener det er hensikts-

messig at det skal kunne opprettes midlertidige barnehageplasser uten at kommunene er forpliktet til å betale tilskudd for plassene også når behovet opphører.

Departementet foreslår derfor at det gis en midlertidig hjemmel i barnehageloven § 14 som åpner for at departementet kan gi forskrift om midlertidig godkjenning ved etablering av barnehager og barnehageplasser for å dekke et midlertidig behov som følge av at det kommer svært mange fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina.

Departementet foreslår også at det gis en midlertidig hjemmel i barnehageloven § 19 som åpner for at departementet kan gi forskrift om tilskudd til drift av midlertidige barnehager og barnehageplasser som er godkjent med hjemmel i § 14 fjerde ledd.

De midlertidige endringene som foreslås i barnehageloven, legger til rette for midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd til barnehager og barnehageplasser, slik at kommunen kan sette vilkår om godkjenningens varighet og nedskalere barnehagetilbudet når barnetallet går ned igjen etter at barna som har kommet fra Ukraina, enten har reist tilbake eller har begynt på skolen.

Det har ikke kommet innspill som tilsier at det er behov for andre tilpasninger i barnehageloven.

9.5.2.2 *Behov for tilpasninger i retten til spesialpedagogisk hjelp*

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 for oppfyllelse av retten. 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. Det har ikke kommet innspill i høringen som gir uttrykk for et behov for tilpasninger i retten til spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven. *Larvik kommune barnehagemyndighet og Unio* gir i sine høringsinnspill støtte til departementets vurdering av at det ikke er nødvendig å gjøre endringer i reglene om spesialpedagogisk hjelp.

Departementet vurderer at det ikke vil være nødvendig å endre reglene for det tilfellet at antallet ukrainske fordrevne barn skal føre til ytterligere press for PPT. Selv om det kan bli svært

mange barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp, mener departementet at 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.

9.5.3 **Midlertidige tilpasninger i reglene om ansatte i barnehager og skoler**

9.5.3.1 *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 skoler. Departementet vurderer at regelverket ikke 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 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.

Høringsinstansene som har uttalt seg, støtter departementet i at det ikke er behov for å gjøre endringer i reglene om ansatte i barnehager og skoler. *NOKUT* viser for eksempel til at det allerede er stor grad av fleksibilitet i dagens lovverk. *Unio* mener at dagens ordninger, på kort sikt, i tilstrekkelig grad åpner for at ukrainske lærere kan bidra i barnehage og skolen. *Unio* er positiv til at departementet understreker at lærere og andre ressurspersoner som kommer fra Ukraina, kan bidra i tilbudet til barn i barnehager og skole.

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 forvaltningsretten 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.

Statsforvalteren i Agder uttaler at krav til offentlig utlysning og til at det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere, kan føre til unødvendig lang saksbehandlingstid av dispensasjonssøknadene, og foreslår at dette kravet kan falle bort som en midlertidig tilpasning av reglene i barnehageloven.

Departementet mener det ikke bør gjøres unntak for kravet til offentlig utlysning. Dette vil kunne medføre at ukvalifiserte søkere ansettes selv om det er kvalifiserte søkere til stillingen, noe som vil være uheldig.

Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for å gjøre tilpasninger i reglene om ansatte i barnehager og skoler.

9.5.3.2 *Krav om norskferdigheter*

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 9.2.4.2. Det er i dag muligheter for barnehageeier til 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 22. juni 2017 nr. 1049 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 nok fleksibilitet. Det er derfor etter departementets mening ikke behov for å gjøre ytterligere unntak fra språkkravene i barnehageloven §§ 27 og 28 for å legge til rette for rask etablering av et barnehagetilbud til nyankomne ukrainske barn.

9.5.3.3 *Yrkesgodkjenning av lærere, pedagogisk leder og styrer i barnehage*

Kravet til yrkesgodkjenning gjelder bare 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 9.2.4.3. 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 9.2.4.3 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.

I høringsinnspillet sitt viser *NOKUT* til at det allerede er stor grad av fleksibilitet i dagens lovverk som regulerer kompetansekrav for lærere i grunnskolen og videregående skole, samt styrer og pedagogisk leder i barnehage. Videre trekker *NOKUT* frem at endringer i krav til kompetanse og/eller til yrkesgodkjenning for ukrainske flyktninger som ønsker å jobbe i disse lovregulerte yrkene, fordrer at tilsvarende endringer gjelder for alle nasjonaliteter av diskrimineringshensyn. *NOKUT* foreslår derfor å ikke gjøre endringer av dagens lovverk.

Departementet er enig i at 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 en 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, pedagogisk leder og styrer i barnehage fra Ukraina hensiktsmessig og effektivt.

I EU vurderer Kommissjonen 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 Norge kan bruke anbefalingene i rekommandasjonen ved yrkesgodkjenning. Den foreløpige vurderingen er at forskriften er fleksibel, og at det ikke er nødvendig med endringer i forskriften hvis man velger å følge anbefalingen fra EU.

Det har ikke kommet høringsinnspill om at det er behov for lovendringer.

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

10 Helselovgivningen

10.1 Innledning

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 helse- og omsorgstjenester som ordinære asylsøkere, jf. punkt 10.2.1, 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 nærmere bestemte plikt- og rettighetsbestemmelser, jf. punkt 10.5, hvor det redegjøres nærmere for forslag til aktuelle lovendringer.

Departementet viser også til at Helse- og omsorgsdepartementet i høringsnotat av 28. mars 2022 foreslo midlertidig endring av forskrift 13. februar 2009 nr. 205 om tuberkulosekontroll (tuberkuloseforskriften). Forskriften § 3-2 fastsatte da at tuberkuloseundersøkelse for flyktninger og asylsøkere skulle være gjennomført innen fjorten dager etter innreise. På bakgrunn av gjennomført høring ble forskriften § 3-2 midlertidig endret ved kongelig resolusjon 8. april 2022, slik at undersøkelse skal være gjennomført «så snart som mulig, og senest innen fire uker» etter innreise. Slik endring vil gi mer fleksibilitet i perioder med stor undersøkelsespågang. Endringen gjelder til 1. oktober 2022.

10.2 Gjeldende rett

10.2.1 Overordnet om rett til helsehjelp for fordrevne fra Ukraina som ankommer Norge

10.2.1.1 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 Utlendingsdirektoratet, anses de ankomne som asylsøkere, jf. punkt 5.

Som asylsøkere blir de medlemmer i folketrygden med en begrenset trygdedekning så lenge søknaden om beskyttelse er under behandling, og inn- til endelig vedtak er fattet, jf. forskrift om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer, gitt med hjemmel i folketrygdloven § 2-16. Den begrensede trygdedekningen (medlemskapet) gir blant annet rett til stønad ved helse- og omsorgstjenester 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 helse- og omsorgstjenester etter folketrygdloven kapittel 5 innebærer at asylsøkere skal betale vanlig egenandel for helse- og omsorgstjenester, 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.

10.2.1.2 *Rettigheter for personer fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse*

Når ankomne fra Ukraina får vedtak fra Utlendingsdirektoratet 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.

10.2.1.3 *Rettigheter for ankomne fra Ukraina som ikke søker beskyttelse*

Personer fordrevet fra Ukraina har ingen plikt til å søke om beskyttelse etter utlendingsloven. Ukrainske borgere som har biometrisk pass, kan reise visumfritt til hele Schengen-området, 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 sykehusopp- hold 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.

10.2.2 **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 ses 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 institusjonsopp- hold 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.

10.2.3 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 funksjons-evne». 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 akuttbereidskap 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 ses 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 velferdstjenestelovgivning (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 funksjons-evne, 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.

10.2.4 Pasient- og brukerrettighetsloven

Tjenestenes plikt etter spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven må ses 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 10.5.3.2, 10.5.3.3 og 10.5.3.5. Pasientens rett til fritt behandlingsvalg er regulert i § 2-4, jf. nærmere om denne bestemmelsen under punkt 10.5.3.4.

Retten 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 10.5.3.6. Bestemmelsen må ses i sammenheng med tjenestenes plikt til å tilby individuell plan, jf. ovenfor.

Pasientens rett til kontakte lege i spesialisthelsetjenesten følger av § 2-5 a, jf. nærmere om denne bestemmelsen under punkt 10.5.3.7.

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 10.5.3.8.

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 10.2.1 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 10.2.1 er det også redegjort for retten til å stå på liste hos fastlege.

10.2.5 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. Ansvaret innebærer at fylkeskommunen må påse at det finnes tilstrekkelig behandlingsskapasitet 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. Ansvaret 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.

10.2.6 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 blant annet av Grunnloven og de overnevnte konvensjonene. For nærmere redegjørelse vises det til kapittel 3 og departementets vurdering under punkt 10.5.6.

10.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet midlertidige endringer i pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, ved at det i nevnte lover inntas hjemmel for at departementet ved forskrift kan gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser.

Departementet foreslo at det skulle være adgang til å gjøre helt eller delvis unntak fra følgende *rettighetsbestemmelser* i pasient- og brukerrettighetsloven:

- § 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
- § 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
- § 2-3 om rett til fornyet vurdering
- § 2-4 om rett til fritt behandlingsvalg
- § 2-5 om rett til individuell plan

- § 2-5 a om rett til kontaktlege
- § 2-5 b om rett til koordinator
- § 2-5 c om rett til barnekoordinator

Departementet foreslo også adgang til å gjøre helt eller delvis unntak fra motsvarende *pliktbestemmelser* i tjenestelovene. I tråd med dette foreslo departementet at det i spesialisthelsetjenesteloven skulle være adgang til å gjøre helt eller delvis unntak fra følgende bestemmelser:

- § 2-5 om individuell plan
- § 2-5 a om koordinator
- § 2-5 c om kontaktlege

I helse- og omsorgstjenesteloven foreslo departementet at det skulle være adgang til å gjøre helt eller delvis unntak fra følgende bestemmelser:

- § 7-1 om individuell plan
- § 7-2 om koordinator
- § 7-2 a om barnekoordinator

I høringsnotatet er det presisert at 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.

Departementet understreket imidlertid at de grunnleggende pliktene og rettighetene til helse- og omsorgstjenester fortsatt skal ivaretas. Etter høringsforslaget skulle det 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 skulle heller ikke være adgang til å gjøre unntak fra plikt til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester, verken på tjenestenivå eller individnivå. Departementet la videre til grunn at midlertidige unntak fra konkrete plikt- og rettighetsbestemmelser i utgangspunktet burde gjelde for befolkningen generelt.

10.4 Høringsinstansenes syn

10.4.1 Innledning

Av de som har avgitt høringsuttalelse har 32 hatt merknader til den del av høringsforslaget som gjelder helselovgivningen. Dette er *Statsforvalter i Agder, Statsforvalter i Innlandet, Barneombudet, Diskrimineringsnemnda, Folkehelseinstituttet, Helse- og omsorgsdepartementet, Likestillings- og diskriminerings-*

ombudet, Skattedirektoratet, Statens helsetilsyn, Utlendingsdirektoratet, Helse Midt-Norge RHF, Nasjonalt senter for erfaringskompetanse innen psykisk helse, Bergen kommune, Evje og Hornnes kommune, Kristiansand kommune, Narvik kommune, Oslo kommune, Rana kommune, Sandefjord kommune, Skien kommune, Sunndal kommune, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Den norske legeforening, Fagforbundet, KS, Landsgruppen av helsesykepleiere NSF, LO, Unio, Kreftforeningen, Løvemammaene, Norges Røde Kors og Stine Sofies Stiftelse.

Med henvisning til at det vil kunne oppstå ressurs- og kapasitetsutfordringer innenfor helse- og omsorgstjenestene ved ankomst av et svært høyt antall fordrevne, støtter de fleste av høringsinstansene i utgangspunktet at det foreslås midlertidige lovhjemler som åpner for at det kan gjøres unntak fra konkrete rettighets- og pliktbestemmelser. Mange av høringsinstansene har imidlertid merknader til vilkårene for når det skal være adgang til å gjøre unntak fra rettighets- og pliktbestemmelser. Mange har også merknader knyttet til de konkrete rettighets- og pliktbestemmelser det foreslås at det skal kunne gjøres unntak fra, og flere argumenterer for at det ikke bør være adgang til å gjøre unntak fra bestemmelser om individuell plan, koordinator og barnekoordinator.

En rekke høringsinstanser påpeker også at kapasiteten i den kommunale helse- og omsorgstjenesten generelt, og fastlegeordningen spesielt, er under sterkt press etter to år med pandemi-håndtering. Det påpekes at det i høringsnotatet ikke foreslås tiltak eller regelverksendringer som i særlig grad vil være egnet til å øke eller frigjøre kapasitet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

10.4.2 Grunnleggende vilkår for å ta i bruk de midlertidige lovhjemlene

I høringsnotatet foreslo departementet lovhjemler som åpner for at det ved forskrift kan gjøres midlertidig unntak fra konkrete plikt- og rettighetsbestemmelser når dette, 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 tjenestens kapasitet ikke overskrides.

Flere høringsinstanser har påpekt at vilkårene for å fastsette slike midlertidige unntak er uklare eller skjønnsmessige.

Barneombudet påpeker at dersom det fastsettes unntak som gjør at tjenester vil bli redusert

sammenlignet med dagens tilbud, vil det være viktig at det også gjøres gode vurderinger av hva inngrepene vil føre til. Det vises til at de som yter tjenester til barn og unge «må være forberedt på hvilke konsekvenser lovendringene kan ha for tilbudet de gir til barn, slik at de kan vurdere behovet for kompenserende tiltak for å lette byrden». Videre uttaler Barneombudet:

«Barneombudet vil også peke på at flere av unntaksbestemmelsene som foreslås, setter som vilkår at det må foreligge 'et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina'. Videre legger unntaksbestemmelsene opp til en vurdering av om det er nødvendig for at tjenestene skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en 'formålstjenlig og forsvarlig måte'.

Barneombudet kan ikke se at departementet nærmere har beskrevet hva som ligger i disse vilkårene. Det vil derfor etter vårt syn være vanskelig å vurdere når unntaksbestemmelsene skal anvendes. Selv om vurderingene vil kunne variere mellom kommuner og tjenester, mener vi departementet bør legge enkelte føringer for hva som skal til for at vilkårene er oppfylt.»

Også *Bergen kommune* og *Den norske legeforening* har merknader i tråd med dette. Bergen kommune uttaler at høringsnotatet ikke beskriver hvordan kapasitetsutfordringer eller prioriteringsbehov kan gjøre det nødvendig å gjøre unntak fra reglene om individuell plan og koordinatører, eller når terskelen «nødvendig» er nådd. Legeforeningen presiserer at unntakene fra pasientenes rettigheter ikke må gå lenger enn strengt nødvendig og at unntak må vurderes fortløpende. Foreningen uttaler:

«Terskelen for å gjøre unntak fra alminnelige pasientrettigheter bør være høy. Utfra forslaget i høringsnotatet er det uklart hvor terskelen ligger. Selve lovteksten angir at det er 'når det er nødvendig' på grunn av et 'høyt antall ankomster'. Begge disse begrepene er skjønnsmessige og gjør det uklart når hjemmelen skal kunne benyttes. Notatet angir få holdpunkter for hvordan nødvendighetsvurderingen skal gjøres.»

Fagforbundet uttaler at regjeringen foreslår relativt vide unntak fra flere bestemmelser i helselovgivningen. Det uttales at flere av forslagene er ukontroversielle, men at forslagene samlet

sett vil innebære en betydelig reduksjon av pasienters rettigheter, særlig i spesialisthelsetjenesten.

Folkehelseinstituttet støtter at midlertidige unntak fra konkrete plikt- og rettighetsbestemmelser i utgangspunktet bør gjelde for befolkningen generelt, men understreker at som følge av «særpreg ved sammensetningen av de fordrevne (barn, kvinner og eldre) og forholdet til andre grupper i sammenlignbare situasjoner, er det viktig med løpende vurderinger for å hindre eventuell diskriminering».

Når det gjelder eventuell bruk av unntakshjemlene legger *Helsedirektoratet* til grunn at Helse- og omsorgsdepartementet innhenter oppdatert informasjon fra direktoratet i forbindelse med vurderinger av eventuell bruk av kompetansen til å fastsette midlertidig forskrift. Videre uttaler direktoratet:

«Hvorvidt slike midlertidige endringer vil være nødvendige 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, vil bero på en konkret vurdering av situasjonsbildet. Her vil Helsedirektoratets rolle være sentral. Videre bør direktoratet involveres når det gjelder nærmere utforming av midlertidige forskriftsbestemmelser.»

Kreftforeningen mener det bør komme tydelig frem av unntaksbestemmelsene at hovedregelen er at helsetjenesten skal følge de normale pasientrettighetene når det er mulig.

KS understreker at regelverket må legge til rette for at kommunene kan forvalte sine ressurser på den mest hensiktsmessige måten i en periode med stort trykk på helse- og omsorgstjenestene. Det vises til at unntak fra retten til individuell plan, koordinator og barnekoordinator vil kunne bidra til frigjøring av ressurser og bedre kapasiteten i tjenestene. Videre uttales det:

«Departementet foreslår å innføre hjemler 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. KS mener at situasjonen tilsier at behovet kan oppstå raskt i enkelte kommuner. Vi ber derfor regjeringen vurdere å forskriftsfeste unntaksbestemmelsene nå, i tillit til at kommunene ikke misbruker mulig-

heten, men kun gjør unntak når situasjonen tilsier at det er nødvendig.»

Løvemammaene uttaler at denne type unntaksordning er problematisk fordi «kommuner ser sitt snitt til å bruke det som en unnskyldning for ikke å tilby/levere disse tjenestene.» *Løvemammaene* mener at forslaget om unntak fra plikt og rettigheter i helse- og omsorgstjenesteloven er diskriminerende, og det er verken nødvendig eller forholdsmessig. Videre uttales det:

«*Løvemammaene* vil derfor oppfordre departementet til å se på andre løsninger enn såkalt 'omstilling' og unntak fra plikter og rettigheter, som å øke finansieringen og ressursene for å ivareta både innbyggernes og flyktingenes helse- og omsorgsbehov. Så fort det innføres unntak fra plikter og rettigheter er det nettopp menneskene som trenger de som mest, som blir skadelidende.»

10.4.3 Konkrete rettighets- og pliktbestemmelser det kan gjøres unntak fra

I høringsforslaget listet departementet opp hvilke plikt- og rettighetsbestemmelser som det på gitte vilkår skulle være adgang til å gjøre unntak fra, jf. redegjørelsen i punkt 10.3.

Når det gjelder forslaget om at det skal kunne fastsettes forskrift om at fristen for vurdering forlenges utover dagens krav om ti virkedager (pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2) og forslaget om at det skal kunne fastsettes midlertidig unntak fra spesialisthelsetjenestens plikt til å sette en frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp (pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 b), uttaler *Barneombudet*:

«*Barneombudet* stiller seg kritisk til at det gjennom forskrift skal kunne gis bestemmelser som kan forlenge vurderingen av barn og unges rett til nødvendig helsehjelp. Det er nå registrert en alvorlig økning i antall henvisninger til barne- og ungdomspsykiatrien (BUP), høyere grad av alvorlighet, oppstart ved yngre alder enn før, økende forekomst av spiseforstyrrelser og stor pågang og økende ventetid. Dette tilsier at barns rett til helsehjelp ikke må svekkes.

De foreslåtte mulighetene til å fastsette unntaksbestemmelser i forskrift kan føre til svært alvorlige konsekvenser for barn som har behov for rask psykisk helsehjelp fra spesialist-

helsetjenesten. Vi savner at departementet vurderer om mindre inngripende tiltak kan iverksettes i stedet for å forlenge vurderingstiden for barn og unge, og at disse vurderingene synliggjøres. Alternative tiltak for å bøte på kapasitetsutfordringer i en presset situasjon vil eksempelvis kunne være å innhente pensjonert personell eller omdisponere personell.»

Kreftforeningen uttaler:

«Kreftrammede og andre alvorlige syke har behov for forutsigbare og helhetlige tjenester. Samtlige av de foreslåtte endringene kan rokke ved dette, men det er spesielt retten til vurdering innen 10 dager, retten til kontaktlege, koordinator og individuell plan som for denne gruppen peker seg ut. Derfor må unntakslovvingningen skille tydelig mellom de som er alvorlig syke og de som ikke er alvorlig syke for å sikre riktig prioritering i ett presset helsevesen.»

Når det gjelder forslaget om at det skal kunne gjøres unntak fra retten til fornyet vurdering, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-3, uttaler *Fagforbundet*:

«Ved en slik endring er det nødvendig å presisere at pasientene senere må kunne få en ny vurdering når rettigheten gjeninnføres.»

Flere høringsinstanser har også kommentert høringsforslaget om at det ved forskrift skal kunne gjøres unntak fra rett til henholdsvis individuell plan, koordinator og barnekoordinator (pasient- og brukerrettighetsloven §§ 2-5, 2-5 b og 2-5 c). Blant annet *Barneombudet* er kritisk til dette og viser til at retten til barnekoordinator skal bidra til å sikre viktige og sentrale rettigheter til noen av de mest utsatte barna i samfunnet. Ombudet kan heller ikke se at departementet har vurdert mindre inngripende tiltak, eller tydeliggjort de avgjørende begrunnelsene for departementets forslag. Ombudet mener at retten til koordinator og barnekoordinator bør bestå, og fraråder unntak fra dette.

Bergen kommune uttaler:

«Individuell plan og koordinator er rettigheter som er gitt til personer som har store belastninger i livene sine, og er tiltak for å redusere sårbarheter og risiki ved ukoordinert helsehjelp til sammensatte problemer. En hjemmel til å gjøre unntak fra denne rettigheten skal

derfor være klar og godt begrunnet. Når både begrunnelsen og vilkårene er uklare, og forslaget i tillegg retter seg mot verktøy som er egnet til å gi bedre utnyttelse av ressursene ser ikke kommunen at en adgang til å fastsette unntak er godt begrunnet.»

Fagforbundet uttaler:

«De nye forslagene til koordinator og barnekoordinator som trer i kraft 1. august 2022 vil bidra til å forbedre tjenestene. En midlertidig utsettelse av retten til en koordinator kan kanskje være hensiktsmessig, men å utsette retten til en barnekoordinator med den begrunnelsen at det kommer en strøm med asylsøkere er vanskelig å støtte. Barn på flukt har et særlig vern, og barn som har et behov for helse-tjenester har kanskje i enda større grad behov for den funksjonen en barnekoordinator vil utgjøre. Skal man gjøre unntak fra denne rettigheten er det svært viktig at man har et fullgodt alternativ som kan ivareta disse barna.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter at eventuelle midlertidige unntak ikke bare skal gjelde for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, men for befolkningen generelt. I forlengelsen av dette uttaler imidlertid ombudet:

«Problemet med en slik innskrenking som rammer alle, og som kan virke nøytral, er at den særlig vil ramme de som har størst behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester – det vil si personer med de mest omfattende og psykososiale funksjonsnedsettelse – med særlig behov for tilpassede tjenester.»

Ombudets uttalelse knytter seg særlig til forslaget om at det kan besluttes unntak fra rett til å få og plikt til å tilby individuell plan, og det vises i den forbindelse til at det av likestillings- og diskrimineringslovens § 20 følger at personer med funksjonsnedsettelse har rett til egnet individuell tilrettelegging av kommunale tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven av varig karakter for den enkelte. Denne retten skal sikre et likeverdig tilbud. Ombudet viser til at retten til individuell plan er et lovpålagt verktøy tjenestene skal benytte for å sikre at individuelt tilrettelagt tilbud blir oppfylt. Ombudet viser videre til at det av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), følger at disse skal få de helse-tjenestene de trenger spesielt på grunn av sin ned-

satte funksjonsevne. Oppsummert uttaler ombudet:

«Dersom forslaget om unntak fra rett til individuell plan for alle vedtas, bør departementet sikre at dette kompenseres på en måte som kan redusere økt risiko for brudd på retten til et individuelt tilrettelagt tilbud etter likestillings- og diskrimineringslovens paragraf 20 for personer med langvarige og omfattende psykososiale funksjonsnedsettelse, samt økt risiko for brudd på tilpassede helsetjenester i tråd CRPD artikkel 25.»

Nasjonalt senter for erfaringskompetanse innen psykisk helse uttaler:

«Vi har stor forståelse for at krigen i Ukraina og de lidelser den påfører sivilbefolkningen medfører plikt til å ta imot fordrevne, og til å gi disse et godt tilbud i Norge. Vi har også stor forståelse for at dette nødvendigvis vil påvirke eksisterende tilbud og rettigheter.

Vi mener likevel at en ikke skal frata en sårbar gruppe mennesker med alvorlige og sammensatte psykiske lidelser og ruslidelser, hardt tiltrengte rettigheter og tilbud selv i en presset situasjon.

Vi er bekymret for konsekvensene av enkelte av de tiltakene som foreslåes, særlig fjerning av rettigheter til Individuell Plan (IP) og koordinator, samt fjerning av rettigheter for nødvendig helsehjelp innen fastsatt frist.»

Oslo kommune mener de foreslåtte endringene på helseområdet er hensiktsmessige. Kommunen mener imidlertid at unntaket som er foreslått for rett til barnekoordinator bør vurderes strengere enn øvrige unntak, da barn med behov for barnekoordinator kan være særlig utsatt eller sårbare ved manglende koordinering av tilbudene.

I sin høringsuttalelse påpeker *Statens helsetilsyn* at høringsnotatet omtaler de plikter og rettigheter som det foreslås å gi mulighet for midlertidig unntak fra, som «plikter/rettigheter av mer organisatorisk eller prosessuell art». Helsetilsynet viser til at noen av disse rettighetene er viktige rettsikkerhetsgarantier og sentrale når det gjelder å sørge for at pasienter får forsvarlig behandling. Det understrekes derfor at plikten til å yte forsvarlige tjenester ikke kan ses adskilt fra de prosessuelle og organisatoriske rammene som skal understøtte forsvarlighet i tjenestene. Helsetilsynet advarer derfor mot å forstå de nevnte bestemmelsene som kun prosessuelle og organisatoriske rettigheter.

Når det gjelder forslaget om adgang til å gjøre unntak fra retten til å få en frist for nødvendig helsehjelp i spesialisthelsetjenesten, viser tilsynet til at det i så fall vil oppstå en risiko for at pasienter faller ut av systemet eller at alvorlige tilstander ikke fanges opp. Tilsynet uttaler derfor:

«Vi vil derfor påpeke at det blir viktig at helse-tjenesten skaffer seg god oversikt over det enkelte pasientforløp, og har oversikt over de pasientene som venter på behandling. Dersom de pasientadministrative systemene ikke er gode nok verktøy for å gjøre tilpasninger og ivareta pasientsikkerheten, kan det føre til svikt.»

Også *Statsforvalter i Innlandet* påpeker dette.

Når det gjelder forslaget om adgang til å gjøre unntak fra retten til vurdering, viser *Helsetilsynet* til at bestemmelsen understøtter at tjenesten skal bli forsvarlig. Dersom det gis unntak fra bestemmelsen påpeker tilsynet at det vil være viktig at helsetjenestene har systemer for å følge med på pasientene som venter på å få en vurdering, og at de pasientene som har behov for rask vurdering og de som får en forverring mens de venter, fanges opp.

Helsetilsynet støtter forslaget om at det skal være adgang til å gjøre unntak fra retten til individuell plan, koordinator og barnekoordinator. I forlengelsen av dette uttaler imidlertid tilsynet:

«[F]or de sykeste pasientene/brukerne og de med svært omfattende og sammensatte tjenestebehov, kan forsvarligheten av tjenestetilbudet være direkte knyttet til hvordan de ulike tjenestene koordineres, og at tjenestene koordineres av noen med tilstrekkelig kunnskap og kompetanse. Før man eventuelt gir forskrift om unntak fra retten til individuell plan/koordinator/barnekoordinator er det derfor viktig å se på hvordan man da skal sørge for at de som er avhengig av denne formen for planlegging og koordinering av tjenestene, skal få forsvarlige tjenester.»

Helsetilsynet viser også til at dersom prosessuelle og organisatoriske rettigheter som rett til vurdering og frist, individuell plan og koordinator fravikes, vil også muligheten til å klage svekkes. Tilsynet legger til grunn at «klagetemaet i saker som omhandler rett til vurdering, frist, individuell plan og koordinator vil bli om pasienter får rett til nødvendig helsehjelp 'innen forsvarlig tid' og om hjelpen som tilbys er forsvarlig. Etter vår vurde-

ring blir det krevende å vurdere hva som er forsvarelig for den enkelte pasient og bruker, dersom de prosessuelle rettighetene blir erstattet av overordnede prioriteringsråd.»

Statsforvalter i Agder vurderer at de foreslåtte tiltakene i stor grad vil ramme pasienter og brukere med store sammensatte behov, og uttaler:

«Det er nettopp disse pasientgruppene som trenger individuell plan, koordinator og kontaktlege. De foreslåtte endringene er, som det står i høringsnotatet, av mer strukturell og prosessuell karakter og vil etter vår vurdering i liten grad frigjøre kapasiteter i den operative, utøvende tjeneste.»

Stine Sofies Stiftelse viser til at barnekoordinator er ment å være en hjelp for barn og familier som lever med store utfordringer og belastninger i sine liv. Ytterligere økt press på velferdstjenestene vil innebære økt risiko for at belastningen vil bli enda større. Stiftelsen mener derfor at det er spesielt viktig at det ikke gis anledning til å gjøre unntak fra retten til koordinator eller barnekoordinator.

10.4.4 Kapasiteten i den kommunale helse- og omsorgstjenesten – fastlegeordningen

Som redegjort for i punkt 10.3 ble det i høringsnotatet foreslått midlertidige endringer som åpner for at det i pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, ved forskrift kan gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser. Utover at flere av disse plikt- og rettighetsbestemmelsene også vil få anvendelse på kommunalt nivå, foreslo ikke departementet ytterligere lov- eller forskriftsendringer som kun retter seg mot kommunalt nivå. Departementet foreslo heller ikke lov- eller forskriftsendringer knyttet til fastlegeordningen. En rekke høringsinstanser har i sine uttalelser kommentert disse problemstillingene.

Bergen kommune uttaler at departementets forslag ikke har fokus på kommunehelsetjenesten. Det vises til at nødvendig helsehjelp til flyktninger i all hovedsak vil bli gitt i kommunehelsetjenesten og at for hver pasient som får helsehjelp i spesialisthelsetjenesten, vil om lag ti ganger så mange få helsehjelp i kommunen. Videre uttales det:

«At det ikke foreslås endringer i lovreguleringen av fastlegeordningen, er kommunen sær-

lig spørrende til. Allerede før flyktingestrømmen har det for mange kommuner ikke vært mulig å oppfylle kravet til å tilby fastlege til alle sine innbyggere. Det må forventes at ankomst av et stort antall flyktninger vil forverre denne situasjonen kraftig. Omtalen av fastlegeordningen i høringsutkastet etterlater et inntrykk av at departementet ikke har forstått krisen i fastlegeordningen.»

Kommunen uttaler videre at departementet i liten grad verken ser eller vurderer hvilke hensyn som må ivaretas i kommunehelsetjenesten generelt, og fastlegeordningen spesielt, og at forslagene kan komme til å øke belastningen på kommunehelsetjenesten og ikke frigjøre ressurser.

Den norske legeforening uttaler at departementet ikke synes å ta med i vurderingen at den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og særlig fastlegeordningen, allerede er under sterkt press. Det vises til at i underkant av 150 000 personer står uten fastlege, og at kapasiteten i ordningen reduseres stadig. Legeforeningen uttaler videre:

«Utover at departementet vil 'vurdere løsningsalternativer som medfører at personer som ikke har fastlege prioriteres foran personer med fastlege ved bytte av fastlege', synes dette i liten grad å være vurdert. Vi etterlyser flere konkrete tiltak, som det haster å få på plass. Herunder bør det sees på om tiltakene som ble innført i forbindelse med pandemien, som konsultasjoner på kveld- og helg til kveldstakst, bør gjeninnføres.»

Evje og Hornnes kommune viser til at for mange kommuner har det allerede før flyktingestrømmen vært store utfordringer i fastlegetenesten. Med økt ankomst av flyktninger må det forventes at utfordringene vil vedvare, og trolig øke. Kommunen ber derfor om at det gjøres nye vurderinger av om gjeldende regelverk er tilstrekkelig, og at det samtidig også ses på mulig reduksjon i oppgaver innenfor forsvarlighetskravet.

Kristiansand kommune støtter departementenes forslag til tilpasninger for å møte flyktingsituasjonen som man står i. Det uttales at forslagene er egnede, men kommunen er usikker på om de er tilstrekkelige og det understrekes at man fortsatt har utfordringer på kapasitetsiden knyttet til pandemien. Videre uttales det:

«Kristiansand kommune reagerer på at man forutsetter at kommunene kan ta imot et svært høyt antall flykninger, innenfor en kort tids-

ramme, uten tilstrekkelig økonomisk kompensasjon. Dette gjelder ikke bare fastlegeordninger som er under press, men et bredt spekter av tjenester hvor man vil få prioriteringsutfordringer, og mulige rekrutteringsutfordringer. Dette trenger ikke disse tjenestene nå, etter to år med pandemi.»

Når det gjelder de lovhjemler som departementet foreslår, uttaler kommunen:

«Slik Kristiansand kommune ser det vil en «suspensjon» av disse pasientrettighetene kunne medføre noe mindre administrativ aktivitet, men ikke noe av vesentlig betydning for kommunene. Man ser dog at dette kan ha større betydning for helseforetakene. Disse vil med slike regeltilpasninger planlegge bedre, og ta ned tjenester i henhold til de prioriteringene som gjøres. For kommunene vil dette kunne ha motsatt effekt, ved at man ser for seg at begrensninger i rettighetene som beskrevet, vil kunne medføre at pasienter som ellers ville blitt behandlet i sykehus, må vente lengre, og således ta ut tjenester i kommunene i stedet. Dette er i liten grad problematisert i høringsnotatet, men er en kjent problemstilling for kommunene.»

Kommunen påpeker at når det gjelder fastlegeordningen, så vil det bli en stor utfordring for kommunen å tildele plass på en fastleges liste.

Narvik kommune uttaler:

«Den største bekymringen knytter seg for så vidt ikke til lovendringer, men til kapasitet. Det legges ikke opp til å senke terskel for forventet kvalitet i tjenestene, utover noe romsligere skjønn med hensyn til ventetid før tjeneste kan iverksettes. Kommunenes helse- og omsorgstjenester har i liten grad adgang til omprioritering av personell, ressurser og tjenestetilbud i perioder med stor pasientpågang. I vår kommune er vi særlig bekymret for kapasitet i fastlegeordningen og psykososiale tjenester. Vi gjør nå grep for å øke kapasitet, men det er begrenset tilgang på relevant personell i markedet.»

Folkehelseinstituttet stiller spørsmål ved om det er tilstrekkelig kapasitet til å gi de fordrevne god nok helsehjelp innen psykisk helse. Det vises til at det å ha opplevd krig på nært hold, det å ha vært på flukt og å være usikker på situasjonen til gjenværende familie og venner, i seg selv er store psykiske belastninger. Når det i tillegg kommer

usikkerhet knyttet til arbeid, økonomi, bolig, hvor lenge situasjonen varer, språk og kulturforskjeller, kan utfordringene bli store.

Kreftforeningen er bekymret for at kapasitetsproblemer i fastlegeordningen kan ramme kreftrammede flyktninger som har behov for omgående oppstart eller fortsatt kreftbehandling i spesialisthelsetjenesten. Det vises til at for å kunne motta riktig hjelp og behandling i spesialisthelsetjenesten, er det en forutsetning at vedkommende har blitt henvist av fastlegen.

Landsgruppen av helsesykepleiere NSF har stor bekymring for kapasiteten til helsestasjons- og skolehelsetjenesten slik den fremstår i dag. Det vises til at tjenesten har vært omdisponert, at det er kritisk helsesykepleiermangel, og at barn og unge har blitt fratatt sin lovpålagte tjeneste i 2 år. I forlengelsen av dette påpekes det at blant flyktningene fra Ukraina er det flest barn, unge og mødre, som vil ha rett til den samme lovpålagte kommunale helsetjeneste. Dette vurderes å ville gi ytterligere press på samme tjeneste.

Når det gjelder psykososial hjelp og håndtering av kapasitetsutfordringer, uttaler *Likestillings- og diskrimineringsombudet*:

«Det er imidlertid kjent at det allerede er store kapasitetsutfordringer når det gjelder å møte behov og rettigheter til personer som trenger mer omfattende og langvarig psykisk helsehjelp. Mye tyder på at problemene har økt under koronapandemien. Etter det vi er kjent med er det også store samordningsproblemer mellom spesialisthelsetjenestene og de kommunale tjenestene når det gjelder psykiske helsetjenester.

I lys av dette er ombudet er kritisk til departementet baserer seg på at behov for økt kapasitet for spesialisert psykisk helsehjelp vil kunne løses tilfredsstillende gjennom styrket samarbeid – uten tilførsel av ekstra ressurser.»

Unio viser til at det personellet som nå trengs for å håndtere denne krisen allerede er «på strekk» som følge av pandemien. Det vises til at flyktningshelsetjenesten mange steder er nedbemannet over tid på grunn av lave ankomsttall de senere årene. Unio ser med meget stor bekymring på de ressurs- og kapasitetsutfordringer helse- og omsorgstjenesten vil oppleve med et høyt antall flyktninger over en kort tidsperiode.

Norges Røde Kors uttaler at de er til stede på 40 lokasjoner i 16 distrikter med aktiviteter for flyktninger og at de gjennom dette arbeidet har registrert et stort behov for psykisk helsehjelp og

annen psykososial oppfølging. Videre uttales det at kapasitet og tilgang på personell som har kompetanse på dette opp mot flyktingers særlige behov, er svært variabel i de forskjellige kommunene i landet. Norges Røde Kors påpeker at det vil være viktig å ha fokus på dette i arbeidet fremover.

10.4.5 Bruk av studenter og pensjonert helsepersonell – vilkår for autorisasjon eller lisens som helsepersonell

Den norske legeforening uttaler at dersom helsefagstudenter eller pensjonert helsepersonell skal mobiliseres som foreslått, må også arbeids- og lønnsvilkårene på plass. Det uttales at pensjonsytelser som under pandemien bør vurderes gjeninnført. *KS* og *Sandefjord kommune* mener at departementet bør legge til rette for at det blir enklere å mobilisere helsefagstudenter eller pensjonert helsepersonell for arbeid innenfor helse- og omsorgstjenestene.

Folkehelseinstituttet uttaler:

«Under pandemihåndteringen hadde kommunene stor nytte av arbeidskraften til pensjonert helsepersonell. Da ble regelverket endret slik at pensjonistene kunne jobbe mye uten å tape pensjon. Vi har registrert at flere kommuner ønsker en tilsvarende ordning for håndteringen av flyktnings situasjonen.»

Helse Midt-Norge RHF uttaler at de tiltak som er beskrevet for å mobilisere pensjonert personell til å ivareta ekstraordinært personellbehov som følge av ankomstene fra Ukraina, også bør kunne gjøres gjeldende i spesialisthelsetjenesten.

Fagforbundet viser til at det blant ankomne antagelig også vil være helsepersonell. Forbundet ønsker ikke å svekke kravene til autorisasjon eller lisens, men uttaler at det bør vurderes om det er mulig å etablere flere ordninger for kompletterende utdanning for folk med fluktbakgrunn og andre kompetansehevende tiltak. Det vises også til at det kan være hensiktsmessig å styrke direktoratets kapasitet med hensyn til saksbehandling av søknader om autorisasjon og lisens. *Arbeidsgiverforeningen Spekter* støtter at det ikke gjøres endringer i krav til autorisasjon og lisens for helsepersonell.

10.5 Departementets vurdering

10.5.1 Innledning

I punkt 10.5.2 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 foreslås å fastsette midlertidige lovhjemler som åpner for at det ved forskrift kan gjøres unntak fra konkrete plikt- og rettighetsbestemmelser i situasjoner der det er nødvendig på grunn av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina, jf. punkt 10.5.3.

I punkt 10.5.4 og 10.5.5 vurderes behov for eventuelle regelverksendringer for henholdsvis tannhelsetjenesteloven og fastlegeordningen.

I punkt 10.5.6 vurderes foreslåtte lovendringer opp mot Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser.

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

Som redegjort for i punkt 10.4 har en rekke høringsinstanser påpekt at kapasiteten i den kommunale helse- og omsorgstjenesten generelt, og fastlegeordningen spesielt, er under sterkt press etter to år med pandemihåndtering. Dette gjelder blant annet *Barneombudet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Folkehelseinstituttet*, *Statsforvalter i Agder*, *Bergen kommune*, *Evje og Hornnes kommune*, *Kristiansand kommune*, *Narvik kommune*, *Sunndal kommune*, *Den norske legeforening*, *Landsgruppen av helsesykepleiere NSF*, *Unio* og *Kreftforeningen*. Flere av disse vurderer også at det i høringsnotatet ikke foreslås tiltak eller regelverksendringer som i særlig grad vil være egnet til å øke eller frigjøre kapasitet, og da særlig i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Departementet ser at ankomst av et stort antall fordrevne fra Ukraina, vil kunne gi kapasitetsutfordringer innenfor ulike deler av helse- og omsorgstjenesten. Departementet legger imidlertid til grunn at den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten fortsatt vil klare å sørge for grunnleggende forsvarlige helse- og omsorgstjenester selv 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.

For å avhjelpe kapasitetsutfordringer foreslår imidlertid departementet endringer i pasient- og

brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, ved at det i nevnte lover inntas hjemmel for at departementet ved forskrift kan gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser. Dersom det besluttes å fastsette slike unntak vil dette frigjøre noe kapasitet ved at enkelte administrative eller prosessuelle ordninger oppheves. Dette vil også gi tjenestene større frihet til å foreta hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av helse- og omsorgstjenester.

Departementet følger nøye med på kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten. Det er tett og jevnlig kontakt mellom helsemyndighetene, statsforvaltere og kommuner, og departementet mottar ukentlige rapporter fra Helsedirektoratet og statsforvalterne. I all hovedsak rapporterer kommunene om tilstrekkelig kapasitet og at utviklingen er stabil. Det er samtidig flere kommuner som melder om en utfordrende situasjon knyttet til kapasitet i allmennelegetjenesten og psykososial oppfølging.

Det gjøres fortløpende vurderinger av tiltak som kan øke eller avlaste kapasitet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Kommunene har gode rutiner for krisehåndtering. De viktigste vurderingene og tiltakene skjer lokalt. Kapasitetsutfordringer bør i størst mulig grad håndteres gjennom ordinære prioriteringsmekanismer i helse- og omsorgstjenesten. Dette er det gode systemer for.

I tillegg er god samhandling mellom kommuner og mellom disse og spesialisthelsetjenesten viktig, slik at man lokalt finner løsninger for å avlaste hverandre. Dette kan eventuelt skje i samarbeid med eller med bistand fra statsforvalterne.

Helsedirektoratet har under pandemien utviklet prioriteringsveiledere for kommuner med kapasitetsproblemer. Disse kan ved behov oppdateres i lys av situasjonen med fordrevne fra Ukraina. Direktoratet har fått i oppdrag å gjennomgå veilederen til kommuner om helse-tjenester til asylsøkere og flykninger med sikte på tydelige råd om prioritering av tjenester og hvordan tjenestene skal innrette seg ved en betydelig økning i ankomster.

Kommunene rapporterer at tilgangen på personell er en hovedutfordring. Av høringsinstansene har blant annet *Den norske legeforening*, *KS*, *Sandefjord kommune*, *Folkehelseinstituttet* og *Helse Midt-Norge RHF* understreket viktigheten av å kunne benytte helsefagstudenter eller pensjonert helsepersonell, jf. redegjørelse under punkt 10.4.4 og punkt 10.4.5. Ved behov vil departementet vurdere om det kan være hensiktsmessig å mobili-

sere slikt personell for arbeid innenfor helse- og omsorgstjenestene. Som redegjort for i punkt 6.3 er det innført tiltak for å mobilisere pensjonert personell til å ivareta et ekstraordinært personellbehov som følge av ankomsten av fordrevne fra Ukraina. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har foretatt en endring av forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt) som innebærer at offentlig AFP ikke avkortes når avlønningen skjer etter en særskilt sats for pensjonistlønn for tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med ankomsten av personer fordrevet fra Ukraina. Pensjonistlønnen avkortes heller ikke alderspensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning.

Helse- og omsorgsdepartementet har 12. april 2022 sendt på høring forslag om endringer i forskrift 17. februar 2017 nr. 192 om kompetansekrav for leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten (kompetanseforskriften) og forskrift 18. juni 1998 nr. 590 om rett til trygderefusjon for leger, spesialister i klinisk psykologi og fysioterapeuter (trygderefusjonsforskriften). For å legge til rette for tilstrekkelig legebemanning i den kommunale helse- og omsorgstjenesten vil disse endringene åpner for at leger som ikke er spesialister i allmenmedisin eller under spesialisering i allmenmedisin kan tilsettes i vikariat med varighet mer enn ett år og motta trygderefusjon. Departementet vurderer også andre nye tiltak.

Rapportering fra kommunene tilsier at det bør rettes særlig oppmerksomhet mot kapasitet innen psykososial hjelp og allmennelegetjenester. Dette understrekes som nevnt også av blant annet *Barneombudet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Folkehelseinstituttet*, *Statsforvalter i Agder*, *Bergen kommune*, *Evje og Hornnes kommune*, *Kristiansand kommune*, *Narvik kommune*, *Sunn-dal kommune*, *Den norske legeforening*, *Landsgruppen av helsesykepleiere NSF*, *Unio* og *Kreftforeningen*. Innenfor den kommunale helse- og omsorgstjenesten bør sykepleiere, helsesykepleiere og psykologer som benyttes i skolehelse-tjenesten ikke disponeres bort fra elevene. Regjeringen har 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).

Regjeringen vil komme tilbake til konsekvenser av ankomsten av fordrevne fra Ukraina i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2022.

Det er foreløpig usikkert på hvilken måte ankomster av ukrainske fordrevne vil påvirke spesialisthelsetjenesten. Det legges til grunn at 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 tegn til kapasitetsutfordringer til departementet, og at de ovennevnte fagområdene vies ekstra oppmerksomhet.

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

Et tiltak for å øke kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten, kunne være å lempe på kravene for lisens eller autorisasjon i henhold til helsepersonelloven. Departementet legger imidlertid til grunn at det ikke vil være aktuelt å endre kravene for å gi lisens eller autorisasjon til helsepersonell. Blant annet *Fagforbundet* og *Arbeidsgiverforeningen Spekter* har uttalt at de deler departementets vurdering. Helsepersonellovens ordning med lisens eller autorisasjon 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 eller autorisasjon ikke kan settes lavere enn det som ellers gjelder. Opprettholdelse av kravene for å gi lisens eller autorisasjon 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 eller 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. For helsepersonell utdannet

utenfor EU/EØS stilles det i tillegg ulike tilleggskrav som må være oppfylt før autorisasjon kan tildeles. Alle søkere med utdanning fra utenfor EU/EØS må gjennomføre språktest og kurs i nasjonale fag. Farmasøyter må fullføre et kurs i legemiddelhåndtering, mens tannleger, leger og sykepleiere må gjennomføre både kurs i legemiddelhåndtering og en egen fagprøve.

Departementet har bedt Helsedirektoratet om å formidle informasjon til tjenestene og andre relevante aktører om fordrevnes muligheter til å jobbe som helsepersonells medhjelper, altså uten lisens eller autorisasjon.

Departementet har også bedt direktoratet om å legge til rette for at fordrevne fra Ukraina kan fritas for enkelte dokumentasjonskrav. Dette vil gjøre det enklere å søke om lisens eller autorisasjon. Departementet har også bedt direktoratet om å etablere en godkjenningsordning for helseyrker for flyktninger uten tilstrekkelig dokumentasjon på fullført utdanning. Godkjenningsordningen skal være basert på NOKUTs UVD-ordning. Denne ordningen gjelder for personer som har utenlandsk høyere utdanning, det vil si utdanning på universitets- og høyskolenivå, men som ikke kan få utdanningen sin godkjent på grunn av manglende, mangelfull eller ikke verifiserbar dokumentasjon. Ordningen er spesielt rettet mot flyktninger og personer i en flyktninglignende situasjon. Departementet har også bedt direktoratet om å foreslå et opplegg for offentlig finansiering knyttet til oppfyllelse av tilleggskravene, som søkere med utdanning fra utenfor EU/EØS ellers må dekke kostnadene for selv.

Departementet gjør også oppmerksom på at en interdepartemental arbeidsgruppe bestående av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vurderer ulike tiltak som kan gjøre det raskere og enklere for utenlandsk helsepersonell å få autorisasjon som helsepersonell i Norge. Arbeidsgruppen skal etter planen fullføre sitt arbeid før sommeren, og tiltak foreslått av gruppen vil også kunne ha betydning for fordrevne fra Ukraina.

10.5.3 Pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven

10.5.3.1 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 tids-

periode vil kunne medføre ressurs- og kapasitetsutfordringer for helse- og omsorgstjenesten. Som nevnt har blant annet *Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Folkehelseinstituttet, Statsforvalter i Agder, Bergen kommune, Evje og Hornnes kommune, Kristiansand kommune, Narvik kommune, Sunndal kommune, Den norske legeforening, Landsgruppen av helsesykepleiere NSF, Unio og Kreftforeningen* påpekt at kapasiteten i den kommunale helse- og omsorgstjenesten generelt, og fastlegeordningen spesielt, er under sterkt press etter to år med pandemihåndtering.

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 skjønsmessige begreper som åpner for omprioriteringer. Dette vil kunne ha som konsekvens at pasienter eller brukere må vente lenger på tjenester enn i en normalsituasjon, uten at dette er et 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 og rettigheter av mer organisatorisk eller prosessuell art, for eksempel enkelte fristbestemmelser. I tråd med påpeking i høringsuttalelse fra *Statens helsetilsyn* vil imidlertid departementet presisere at flere av disse rettighetene er viktige rettsikkerhetsgarantier og sentrale når det gjelder å sørge for at pasienter får forsvarlig behandling. Departementet vil derfor understreke at plikten til å yte forsvarlige tjenester ikke kan ses adskilt fra de prosessuelle og organisatoriske rammene som skal understøtte forsvarlighet i tjenestene. Departementet legger likevel til grunn at pasient- og brukerrettighetsloven gir pasienter og brukere en rekke rettigheter knyttet til tilgang til eller organisering av ytelse av helse- og omsorgstjenester som i en krisesituasjon kan legge begrensninger på muligheten til å prioritere ressursene på en hensiktsmessig måte. Selv om for eksempel individuell plan, koordinator, kontaktlege og barnekoordinator er ordninger som skal bidra til å sikre forsvarlige og koordinerte tjenester, legger disse ordningene samtidig beslag på personellressurser hos tjenestene i form av administrasjon og saksbehandling. Dette vil i en krisesituasjon kunne begrense tjenestenes mulighet til å foreta nødven-

dige og hensiktsmessige prioriteringer. Blant annet *KS* viser til at unntak fra retten til individuell plan, koordinator og barnekoordinator vil kunne bidra til frigjøring av ressurser og bedre kapasiteten i tjenestene. 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. De konkrete forslagene drøftes under.

Departementet opprettholder forslaget i høringen om at 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 å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides.

Blant annet *Barneombudet, Bergen kommune* og *Den norske legeforening* har påpekt at det er uklart når det skal sies å foreligge «et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina». Videre påpekes det at høringsnotatet ikke beskriver hvordan kapasitetsutfordringer eller prioriteringsbehov som følge av dette, kan gjøre det «nødvendig» å gjøre unntak fra reglene.

Det er ikke mulig å tallfeste hva som i denne forstand skal sies å være «et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina». Antallet ankomster fra Ukraina må ses i sammenheng med det antall flyktninger og asylsøkere som ellers ankommer Norge. Ordlyden viser at det må være snakk om ankomster fra Ukraina av et slikt omfang at dette gjør at det er nødvendig med unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser for å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides. Det vil slik sett være et krav om årsakssammenheng mellom høye ankomster fra Ukraina og nødvendigheten av å gjøre enkelte unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser. Hvorvidt dette skal sies å være tilfellet vil måtte bero på en konkret vurdering av situasjonsbildet. De foreslåtte lovhjemlene innebærer ikke at det *skal* gjøres unntak, men det åpnes for at det *kan* besluttes helt eller delvis unntak fra de konkrete plikt- og rettighetsbestemmelser som listes opp i lovhjemlene hvis situasjonen tilsier det. Departementet legger i den forbindelse til grunn at det forut for eventuell bruk av unntakshjemlene vil være nødvendig med oppdatert situasjonsbeskrivelse og konkrete vurderinger fra Helsedirektoratet, hvor også beskrivelse og vurderinger fra blant annet statsforvalterne og kommunene bør inngå, jf. i den forbindelse også høringsuttalelsen fra *Helsedirektoratet*.

Flere høringsinstanser har påpekt at plikt- eller rettighetsbestemmelser om individuell plan, koordinator og barnekoordinator, er bestemmelser som skal sikre forsvarlige og koordinerte tjenester til pasienter og brukere med store og sammensatte velferdstjenestebehov, herunder personer med funksjonsnedsettelse, barn eller sårbare pasient- og brukergrupper. Dette gjelder blant annet *Barneombudet*, *Bergen kommune*, *Fagforbundet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Nasjonalt senter for erfaringskompetanse innen psykisk helse*, *Oslo kommune*, *Statens helsetilsyn* og *Stine Sofies Stiftelse*. Høringsinstansene argumenterer derfor for at det ikke bør kunne gjøres unntak fra bestemmelser om individuell plan, koordinator og barnekoordinator eller for at det i hvert fall skal mer til for å gjøre unntak fra slike bestemmelser sammenlignet med de øvrige bestemmelser som foreslås listet opp i lovforslaget.

Departementet vil til dette understreke at det i tråd med ovennevnte må vurderes konkret hvilke av de opplistede plikt- og rettighetsbestemmelser som det i så fall skal gjøres unntak fra. I en slik vurdering vil det måtte vektlegges hvilke pasient- og brukergrupper som særlig vil rammes dersom det fastsettes unntak og hvor viktig den konkrete plikt- og rettighetsbestemmelse er for å sikre nødvendige og forsvarlige tjenester. Slik sett skal det i utgangspunktet mer til før man vil konkludere med at vilkårene er oppfylt for å gjøre unntak fra rett til å få og plikt til å tilby individuell plan, koordinator eller barnekoordinator enn for eksempel unntak fra rett og plikt til fastsettelse av frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp, rett til fornyet vurdering eller rett til fritt behandlingsvalg.

Departementet legger også til grunn at eventuelle unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå de formålene som unntakene begrunnes med. Slik sett vil det også måtte vurderes om eventuelle unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser skal begrenses til utvalgte pasient- eller brukergrupper, for eksempel at et eventuelt unntak fra rett til å få og plikt til å tilby koordinator begrenses til å gjelde overfor voksne pasienter og brukere eller til grupper som vurderes å ha mindre behov for koordinator. Sammenlignet med høringsforslaget foreslår departementet å tydeliggjøre dette ved at det i bestemmelsen presiseres at det kan gjøres unntak «helt eller delvis». Ved vurderingen av om det skal gjøres unntak må det også vurderes om formålet kan oppnås ved iverksetting av andre tiltak. Ved valg mellom flere mulige tiltak må det velges tiltak som er minst

mulig inngripende eller begrensende for pasient- og brukerrettigheter.

Departementet presiserer også at adgangen til eller behovet for unntak, må vurderes fortløpende. Dersom det ikke lenger er behov for å gjøre unntak, må unntaket oppheves.

Som nevnt ovenfor har flere høringsinstanser påpekt at plikt- eller rettighetsbestemmelser om individuell plan, koordinator og barnekoordinator, er bestemmelser som skal sikre forsvarlige og koordinerte tjenester til pasienter og brukere med store og sammensatte velferdstjenestebehov, herunder personer med funksjonsnedsettelse, barn eller sårbare pasient- og brukergrupper. Det er imidlertid slik at disse ordningene legger beslag på personellressurser hos tjenestene i form av administrasjon og saksbehandling, og innføring av unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser i tråd med lovforslaget, vil kunne frigjøre kapasitet. Unntak vil også 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, verken på tjenestenivå eller individnivå.

Departementet vil i den forbindelse påpeke at innføring av slike unntak ikke vil bety at tjenestene skal være avskåret fra å gi tilbud med tilsvarende innhold som rettigheten det er gjort unntak fra. Enkelte pasienter og brukere med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, har som følge av dette behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester. I slike tilfeller kan kravet om å fortsatt skulle tilby nødvendige og helse- og omsorgstjenester av forsvarlig kvalitet og omfang, innebære at tjenestene likevel må tilby for eksempel individuell plan, koordinator eller barnekoordinator. Som påpekt av enkelte høringsinstanser, blant annet *Statens helsetilsyn*, kan forsvarligheten av tjenestetilbudet for de sykeste pasientene og brukerne og de med svært omfattende og sammensatte tjenestebehov, være direkte knyttet til hvordan de ulike tjenestene koordineres, og at tjenestene koordineres av noen

med tilstrekkelig kunnskap og kompetanse. Selv om det ved forskrift gjøres unntak fra rett til å få og plikt til å tilby individuell plan, koordinator eller barnekoordinator, vil tjenestene måtte vurdere hvordan de skal sørge for at de som er avhengig av denne formen for planlegging og koordinering av tjenestene, skal få forsvarlige tjenester.

Departementet viser også til at dersom det ved forskrift gjøres unntak fra prosessuelle og organisatoriske rettigheter som rett til vurdering og frist, individuell plan, koordinator og barnekoordinator, vil vurderingene ved en klage endres noe. Departementet legger til grunn at gjenstand for klage i denne type saker da vil bli om pasienter får rett til nødvendig helsehjelp innen forsvarlig tid og om hjelpen som tilbys er forsvarlig.

Departementet legger til grunn at de midlertidige unntakene fra konkrete plikt- og rettighetsbestemmelser som lovforslaget åpner for, 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. Som nevnt ovenfor åpner hjemlene for at det ved forskrift kan fastsettes at unntak fra gjeldende plikt- og rettighetsbestemmelser skal avgrenses mot bestemte pasient- og brukergrupper. Dette kan for eksempel bety at et eventuelt unntak fra rett til å få og plikt til å tilby koordinator begrenses til å kun gjelde overfor voksne pasienter og brukere eller til grupper som i en periode vurderes å ha mindre behov for koordinator.

KS har i sin høringsuttalelse pekt på at behovet for å gjøre unntak kan oppstå raskt i enkelte kommuner. KS har derfor bedt regjeringen vurdere å forskriftsfeste unntaksbestemmelsene allerede nå, i tillit til at kommunene kun gjør unntak når situasjonen tilsier at det er nødvendig.

Departementet kan ikke se at situasjonen er slik at det allerede nå skulle være grunnlag for å fastsette forskrift som åpner for unntak fra lovfestede plikt- og rettighetsbestemmelser. Forutsatt at Stortinget vedtar de foreslåtte unntakshjemlene, vil det forut for eventuell bruk av unntakshjemlene som nevnt uansett være nødvendig med oppdatert situasjonsbeskrivelse og konkrete vurderinger fra Helsedirektoratet, hvor også beskrivelse og vurderinger fra blant annet statsforval-

terne og kommunene bør inngå. Departementet vil i den forbindelse igjen understreke at eventuell fastsettelse av forskrift som gjør unntak fra konkrete plikt- og rettighetsbestemmelser, uansett ikke vil bety at tjenestene må unnlate å gi et tilsvarende tilbud.

10.5.3.2 Rett til fastsettelse av frist for når pasienten senest skal få nødvendig 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 normal situasjon. 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.

Departementet foreslår derfor at det ved forskrift 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. I henhold til den nye bestemmelsen vil det være adgang til å fastsette unntak når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides. 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, jf. forslag til ny § 2-5 d bokstav b i pasi-

ent- og brukerrettighetsloven. 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.

Som påpekt av blant annet *Fagforbundet*, *Statens helsetilsyn* og *Statsforvalteren i Innlandet* vil unntak fra retten til å få en frist for nødvendig helsehjelp i spesialisthelsetjenesten, innebære en risiko for at pasienter faller ut av systemet eller at alvorlige tilstander ikke fanges opp. Departementet vil derfor understøtte at formålet med unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser som nevnt er å gi tjenestene større fleksibilitet ved tjenesteytelsen, men at tjenestene uansett må ha oversikt over det enkelte pasientforløp og hvilke pasienter som venter på behandling.

10.5.3.3 Rett til å få henvisning vurdert av spesialisthelsetjenesten

Departementet foreslår også at det i pasient- og brukerrettighetsloven lovfestes en adgang til at det ved forskrift kan fastsettes enkelte unntak fra retten til vurdering etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2, jf. forslag til ny § 2-5 d bokstav c. I henhold til den nye bestemmelsen vil det være adgang til å fastsette unntak når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides.

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 c 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 pasientene 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 foreslår imidlertid at det med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav d i pasient- og brukerrettighetsloven kan fastsettes unntak fra § 2-2 første ledd fjerde punktum om informasjon om tidspunkt for når utredning eller behandling skal settes i gang. Departementet legger imidlertid til grunn at det med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav d 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 spesialisthelset-

tjenesten. For å ta høyde for at spesialisthelsetjenesten kan komme i en situasjon hvor den ikke vil ha tilstrekkelig oversikt, kan det med hjemmel i slik lovbestemmelse i pasient- og brukerrettighetsloven være aktuelt å tilpasse gjeldende ordning slik at det kun må 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 c og bokstav d 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 må fastsette tidspunkt for oppstart av utredning eller behandling. 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, jf. forslag til ny § 2-5 e bokstav d i pasient- og brukerrettighetsloven om at det kan gjøres unntak fra § 2-2 andre ledd om plikt til å kontakte HELFO.

Som påpekt av enkelte høringsinstanser skal rett til å få henvisning vurdert av spesialisthelsetjenesten blant annet understøtte at tjenesteytelsen skal bli forsvarlig. Departementet vil derfor understøtte at dersom det gis unntak fra bestemmelsen, vil helsetjenestene måtte påse at de har systemer for å følge med på pasientene som venter på å få en vurdering, og at de pasientene som har behov for rask vurdering og de som får en forverring mens de venter, fanges opp.

10.5.3.4 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 pasi-

enter som blir henvist til spesialisthelsetjenesten, og gjelder i utgangspunktet hele landet. Retten skiller ikke mellom 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 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. Departementet foreslår derfor at det i pasient- og brukerrettighetsloven lovfestes en adgang til at det ved forskrift kan fastsettes unntak fra retten til fritt behandlingsvalg etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-4, jf. forslag til hjemmel i ny § 2-5 d bokstav g. I henhold til den nye bestemmelsen vil det være adgang til å fastsette unntak når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides.

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.

10.5.3.5 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 én 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. Departementet foreslår derfor at det i pasient- og brukerrettighetsloven lovfestes en adgang til at det ved forskrift kan fastsettes unntak fra retten til fornyet vurdering etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-3, jf. forslag til hjemmel i ny § 2-5 d bokstav f. I henhold til den nye bestemmelsen vil det være adgang til å fastsette unntak når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides.

10.5.3.6 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. Departementet viser for øvrig til punkt 10.5.3.1 og det som der uttales om unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser om individuell plan.

Departementet foreslår derfor at det i pasient- og brukerrettighetsloven lovfestes en adgang til at det ved forskrift kan fastsettes unntak fra retten til individuell plan etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5, jf. forslag til hjemmel i ny § 2-5 d bokstav h. I henhold til den nye bestemmelsen vil det være adgang til å fastsette unntak når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av per-

soner fordrevet fra Ukraina er nødvendig å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides.

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.

10.5.3.7 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.

Kontaktlegeordningen skal bidra til å sikre forsvarelige og koordinerte tjenester til pasienter med store og komplekse helsehjelpsbehov. Det er imidlertid slik at denne ordningen legger beslag på personellressurser hos tjenesten i form av administrasjon og koordinering. Innføring av unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser i tråd med lovforslaget, vil kunne frigjøre kapasitet. Unntak vil også stille tjenestene enda friere til å foreta nødvendige og hensiktsmessige endringer i hvordan tjenesteytelsen organiseres. Departementet mener det i den foreliggende situasjon er viktig at spesialisthelsetjenesten har tilgjengelig handlingsrom til å prioritere ressursene til det formål som har størst nytte.

Departementet foreslår at det i pasient- og brukerrettighetsloven lovfestes en adgang til at det ved forskrift kan fastsettes unntak fra retten til kontaktlege etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 a, jf. forslag til hjemmel i ny § 2-5 d bokstav i. I henhold til den nye bestemmelsen vil det være adgang til å fastsette unntak når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra

til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides.

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.

10.5.3.8 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 lov 11. juni 2021 nr. 78 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. Departementet viser for øvrig til punkt 10.5.3.1 og det som der uttales om unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser om henholdsvis koordinator og barnekoordinator.

Departementet foreslår at det i pasient- og brukerrettighetsloven lovfestes en adgang til at det ved forskrift kan fastsettes unntak fra retten til koordinator etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 b, og retten til barnekoordinator i den kommunale helse- og omsorgstjenesten etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 c, jf. forslag til hjemmel i ny § 2-5 d bokstav j og bokstav k. I henhold til den nye bestemmelsen vil det være adgang til å fastsette unntak når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides.

Departementet foreslår at tilsvarende lovbestemmelse inntas også i helse- og omsorgs-

tjenesteloven, jf. ny § 7-2 b bokstav b og bokstav c, og spesialisthelsetjenesteloven, jf. ny § 2-5 d bokstav b, hvoretter det kan gjøres unntak fra tjenestens plikt til å tilby koordinator og barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 7-2 og 7-2 a og koordinator etter spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 a.

10.5.4 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 Helse- og omsorgsdepartementets 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.

10.5.5 Fastlegeordningen

I punkt 10.2.1 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.

Som redegjort for i punkt 10.4.4 har en rekke høringsinstanser påpekt at kapasiteten i den kommunale helse- og omsorgstjenesten generelt, og fastlegeordningen spesielt, er under sterkt press etter to år med pandemihåndtering. Flere av disse vurderer også at det i høringsnotatet ikke foreslås tiltak eller regelverksendringer som i særlig grad vil være egnet til å øke eller frigjøre kapasitet, og da særlig i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

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. Helse- og omsorgsdepartementet har 12. april 2022 sendt på høring forslag om endringer i forskrift 17. februar 2017 nr. 192 om kompetansekrav for leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten (kompetanseforskriften) og forskrift 18. juni 1998 nr. 590 om rett til trygderefusjon for leger, spesialister i klinisk psykologi og fysioterapeuter (trygderefusjonsforskriften). For å legge til rette for tilstrekkelig legebemannning i den kommunale helse- og omsorgstjenesten vil disse endringene åpne for at leger som ikke er spesialister i allmennmedisin eller under spesialisering i allmennmedisin kan tilsettes i vikariat med varighet mer enn ett år og motta trygderefusjon. Departementet vurderer også andre nye tiltak. Departementet kan dermed ikke se at det er behov for nye lovhjemler som gir unntak fra rettigheter og plikter innenfor fastlegeordningen.

Departementet opprettholder vurderingen fra høringsnotatet om 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». Departementet viser for øvrig til den redegjørelse som er inntatt i punkt 10.5.2 om kapasitetsutfordringer i helse- og omsorgstjenesten på kortere og lengre sikt, og igangsatte og mulige tiltak for å avbøte disse utfordringene, herunder fastlegeordningen.

10.5.6 Vurdering av forslagene opp mot Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Departementet legger til grunn at de midlertidige lovendringer som i punkt 10.5.3 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, verken på tjenestenivå eller individnivå. De midlertidige lovbestemmelsene åpner imidlertid for at det kan gjøres unntak fra enkelte plikter og 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 10.5.3 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.

I sin høringsuttalelse har *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, med henvisning til likestillings- og diskrimineringslovens § 20 og CRPD artikkel 25, påpekt at et likhetsprinsipp om at unntak skal gjelde for hele befolkningen, likevel kan ramme de som har størst behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, jf. punkt 10.4.3. Departementet kan ikke se at det som følge av nevnte bestemmelser ikke skal være adgang til å gjøre midlertidige unntak fra retten til å få og plikten til å tilby til individuell plan, så fremt tjenestene ivaretar grunnleggende rett til nødvendige og helse- og omsorgstjenester av forsvarlig kvalitet og omfang. Departementet viser i den forbindelse til drøftelsen under punkt 10.5.3.1, 10.5.3.6 og 10.5.3.8, hvor det blant annet vises til at enkelte pasienter og brukere har behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte

helse- og omsorgstjenester og andre velferds-tjenester som følge av alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne. I slike tilfeller kan kravet om å skulle tilby nødvendige og helse- og omsorgstjenester av forsvarlig kvalitet og omfang, innebære at tjenestene likevel må tilby for eksempel individuell plan, koordinator eller barnekoordinator. Som påpekt kan forsvarligheten av tjenestetilbudet for de sykeste pasientene og brukerne og de med svært omfattende og sammensatte tjenestebehov, være direkte knyttet til hvordan de ulike tjenestene planlegges og koordineres. Selv om det ved forskrift gjøres unntak fra retten til å få og plikten til å tilby individuell plan, vil tjenestene måtte vurdere hvordan de skal sørge for at de som er avhengig av denne formen for planlegging og koordinering av tjenestene, skal få forsvarlige tjenester.

11 Deltakelse i arbeidslivet og økonomiske ytelser

11.1 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 7.5.4.

På det arbeidsrettslige området er det viktig at denne gruppen møter et arbeidsliv preget av seriositet og de samme rammer som øvrige arbeidstakere.

Departementet har også vurdert om det er behov for tilpasninger i regelverket om økonomiske ytelser for personer som ikke er i arbeid.

11.2 Gjeldende rett

11.2.1 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.

11.2.2 Arbeidsmarkedsloven

Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkeds tjenester (arbeidsmarkedsloven) skal bidra til et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet. Arbeidsmarkeds tiltak 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 arbeidsmarkeds tiltakene og fastsette nærmere formål, innhold, personkrets og organisering av tiltakene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvaret for arbeidsmarkeds politikken, mens NAV står for gjennomføringen av politikken. 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 arbeidsmarkeds tiltak. 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 arbeidsmarkeds tiltak dersom dette er nødvendig og hensiktsmessig for å hjelpe brukeren til å komme i arbeid. Arbeidsmarkeds tiltakene finansieres gjennom årlige rammebevilgninger i statsbudsjettet.

11.2.3 Introduksjonsstønad

Integreringsloven kapittel 5 regulerer introduksjonsstønad for deltakere i introduksjonsprogrammet. Rett til introduksjonsstønad gjelder for deltakere i introduksjonsprogram. Stønaden utgjør 2G årlig. Deltakere under 25 år som ikke bor med foreldre, mottar 2/3 stønad. Deltakere under 25 år som bor med en eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad. Stønaden reduseres ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, jf. integreringsloven § 21.

Introduksjonsstønaden samordnes med andre offentlige ytelser, blant annet ved rett til sykepenger, arbeidsavklaringspenger 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, formue eller mottatt barne-

bidrag. 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 punkt 7 ovenfor.

11.2.4 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 over den enkeltes livsløp 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 medlemskap i trygden, jf. forskrift 14. mai 2008 nr. 460 om trygddekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer.

11.2.5 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 vedkom-

mende 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.

Sosialtjenesteloven gjelder for alle som oppholder seg i Norge, jf. § 2. Forskrift 16. desember 2011 nr. 1251 om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge begrenser likevel lovens anvendelse for personer som ikke er norske statsborgere, og som ikke har bopel i riket. Det er blant annet begrensninger for utenlandske borgere i forskriften § 1 og § 2.

En søknad om beskyttelse skal fremsettes for politiet «uten ugrunnet opphold», jf. utlendingsloven § 93 første ledd. Fordrevne fra Ukraina som ikke har fått registrert seg hos politiet for å søke om kollektiv beskyttelse, har rett til opplysning, råd og veiledning etter § 17 i sosialtjenesteloven og rett til hjelp til å dekke helt nødvendige behov. Dersom behovet for hjelp strekker seg ut i tid på grunn av forhold som ligger utenfor den fordrevnes kontroll, må NAV-kontoret foreta en konkret vurdering av hva som er forsvarlig å dekke.

Fordrevne fra Ukraina som har registrert seg hos politiet og venter på vedtak om kollektiv beskyttelse, har rett på tjenester etter sosialtjenesteloven på lik linje med befolkningen for øvrig. De som kan få statlig innkvartering eller alternativ mottaksplass, kan henvises til å benytte dette, jf. forskriften § 2. Dette er i samsvar med ansvarsfordelingen mellom stat og kommune og med prinsippet om økonomisk stønad som subsidiær ytelse. Det må være et faktisk tilbud som personen kan benytte seg av, for at bistand etter sosialtjenesteloven kan avslås. NAV-kontoret må ivareta det konkrete hjelpebehovet frem til tilbud om statlig innkvartering, herunder akuttinnkvartering eller alternativ mottaksplass, er en faktisk mulighet.

Fordrevne fra Ukraina som har fått vedtak om kollektiv beskyttelse, har fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven. Personene kan få statlig innkvartering eller alternativ mottaksplass frem til bosetting. Hvis personen på eget initiativ flytter fra statlig innkvartering eller alternativ mottaksplass, og søker økonomisk stønad, kan vedkommende henvises tilbake til dette tilbudet med mindre det er åpenbart urimelig, jf. forskriften § 2 andre ledd. Også fordrevne fra Ukraina som ikke tidligere har vært i statlig innkvartering eller alternativ mottaksplass, vil kunne ha rett på dette frem til bosetting. NAV-kontoret må avklare om dette er en faktisk mulighet, eventuelt om det kan være aktuelt med akuttinnkvartering frem til bosetting.

11.3 Forslaget i høringsnotatet

11.3.1 Arbeidsrettslige regler og arbeidsmarkedstiltak

I høringsnotatet viste departementet til at det er regjeringens politikk at hele og faste stillinger skal være normen i norsk arbeidsliv. Departementet viste videre til at det er viktig å legge til rette for ordnede arbeidsforhold også for arbeidstakere som for kortere tid skal arbeide i Norge. Departementet påpekte også 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, men at de 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.

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

I høringsnotatet vurderte departementet om det var behov for tilpasninger i arbeidsmarkedsloven. NAV skal gi arbeidsrettet bistand til alle med lovlig opphold i Norge. Arbeidsmarkedstiltak er ikke en rettighet, men 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. Departementet viste til at det i mange kommuner er et godt samarbeid mellom flyktningstjenesten 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 mente derfor at det ikke var nødvendig å endre arbeidsmarkedsloven.

11.3.2 Økonomiske ytelser til livsopphold

I høringsnotatet vurderte departementet 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 viste 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.

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 viste departementet til at det stilles 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 mente at det ikke er nødvendig å endre dagpengereglene.

Fordrevne fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse kan i utgangspunktet ha rett på økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven dersom de fyller vilkårene for dette. Departementet la til grunn at det på nåværende tidspunkt ikke er nødvendig å foreta endringer i regelverket som regulerer sosiale tjenester.

11.4 Høringsinstansenes syn

11.4.1 Arbeidsrettslige regler

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at NAV kan ha en rolle i å gi informasjon til arbeidssøkere og arbeidsgivere om prinsipper og praktiske sider rundt det organiserte arbeidsliv. Dette innebærer HMS, arbeidsmiljøloven, ansettelse, faste eller midlertidige stillinger og lønnsvilkår. Direktoratet påpeker i den forbindelse at det må trekkes et klart skille mot at verken NAV eller integreringsmyndighetene kan utøve tilsyn og kontroll, eller ta standpunkt til påståtte ulovligheter.

KS viser til at kvalifikasjonsprinsippet og krav til offentlig utlysning av stillinger i offentlig sektor er eksempler på noe som kan være til hinder for å oppnå rask deltakelse i arbeidslivet. På bakgrunn

av bekymringer fra kommunene ber KS om at departementet vurderer nøye om det kan være grunnlag for å utsette opphevelse av arbeidsmiljøloven § 14-9 (2) bokstav f for eksempel i en periode av seks måneder, det vil si ut 2022, for å gi kommunene noe større mulighet for å ansette midlertidig der de er i tvil om lovligheten av en midlertidig tilsetning. KS ber også om at regjeringen ikke går videre med forslaget om å forby innleie fra bemanningsbyrå begrunnet i arbeidsmiljøloven § 14-9 (2) bokstav a. KS anfører at departementets forslag vil kunne være problematisk for kommunal sektor ved behov for rask bemanningsøkning for å dekke et midlertidig behov.

Grimstad kvalifiseringstjeneste, voksenoppfølging og flyktningetjeneste peker på kampen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, samt at erfaring viser at utenlandske arbeidstakere har større risiko for å oppleve useriøse arbeidsforhold. *Grimstad kvalifiseringstjeneste, voksenoppfølging og flyktningetjeneste* viser til at dette er en viktig begrunnelse for å opprettholde rett og plikt til norskopplæring og introduksjonsprogram.

LO viser til erfaring med at utenlandske arbeidstakere i det norske arbeidsmarkedet har særlig risiko for å bli utsatt for sosial dumping og grov utnyttelse, og mener det er grunn til å forsterke innsatsen ytterligere for å beskytte nyankomne ukrainerne. Dette gjelder særlig i bransjer med lave formelle kompetansekrav, som erfaringsmessig ofte sysselsetter utenlandske arbeidstakere. *LO* mener Arbeidstilsynet bør ha en vesentlig rolle både i å håndheve regelverk og i å veilede og informere om hvilke regler som gjelder. Det er svært viktig at Arbeidstilsynet tar dette ansvaret og får tilstrekkelige ressurser.

Unio peker på at norske standardkrav for lønn, arbeidsvilkår og produktivitet må opprettholdes. Det er også viktig at flyktningene kommer inn i den seriøse delen av arbeidslivet, at de ikke blir utnyttet, og at de fagorganiserer seg.

11.4.2 Arbeidsmarkedstiltak

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at dagens regler i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4, som omhandler arbeidsformidling til NAVs brukere, innebærer at arbeidsformidling skjer ved at NAV som mellommann foretar en aktiv kobling mellom arbeidssøker og arbeidsgiver, med hensikt om å etablere et arbeidsforhold. Dagens lovverk, og forarbeidene til arbeids- og velferdsforvaltningsloven og arbeidsmarkedsloven, åpner ikke for at mellommannsfunksjonen kan automati-

seres, det vil si utføres av et datasystem. Arbeids- og velferdsdirektoratet ber departementet vurdere om det kan gis en midlertidig hjemmel som kan åpne for å automatisere arbeidsformidling i den nåværende situasjonen. NAV er en viktig bidragsyter inn i introduksjonsprogrammet med ulike arbeidsmarkedstiltak, arbeidsmarkedskompetanse og oppfølging av arbeidssøkere og arbeidsgivere. Med store ankomster og med korte og arbeidsrettede løp, vil dette ha stor betydning for NAVs ressursbruk. Det er viktig å tilføre tilstrekkelige ressurser både sentralt og ute i NAV-kontorene, slik at det kan gis et tilfredsstillende og likeverdig tilbud til dem som trenger dette. NAV vil prioritere nyankomne fra Ukraina for oppfølging og arbeidsmarkedstiltak både mens de er i program og eventuelt ved endt program. Dette forutsetter tilføring av midler, slik at dette ikke går på bekostning av andre utsatte brukergrupper i NAV.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet forutsetter at rammen for arbeidsmarkedstiltak i NAV blir styrket betydelig for at det lokalt skal være mulig å legge til rette for og gjennomføre fleksible hurtigspor. *IMDi* viser også til at den kommunale flyktningtjenesten og NAV i tillegg vil være avhengig av at arbeidsgivere tilgjengeliggjør ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena i stort omfang. *IMDi* peker videre på at de foreslåtte midlertidige endringene knyttet til kompetansekartlegging og norsk- eller språkopplæring vil ha betydning for mulighetene til å gjennomføre fleksible hurtigspor med de ønskede resultatene.

Tolga kommune viser til at målsettingen må være at det er virkemiddelapparatet innenfor arbeidsmarkedstiltak, og ikke sosialtjenesteloven, som skal være i fokus under og etter endt introduksjonsprogram. Dette vil imidlertid kreve en svært god og koordinert innsats mellom NAV og integreringsavdelingene i kommunene. I tillegg til gode systemer for slik samhandling må begge rustes opp betraktelig med kompetent personell for å være rustet for det ekstraordinært store antallet som skal arbeidsintegreres. *Tolga kommune* anfører at en generell styrking av NAV i distriktskontorene er en nøkkel for å få til dette.

Utlendingsdirektoratet etterlyser mer fokus på arbeidsmarkedstiltak som retter seg mot beboere i mottak og fordrevne som bor privat etter avtale mellom UDI og kommunen (MAMOT), og kan ikke se at dette er omtalt i høringen. Direktoratet viser til at NAV tidligere har gitt arbeidsmarkedstiltak til personer i integreringsmottak. I en situasjon med svært høye ankomster vil det være svært mange med oppholdstillatelse i mottak som

kommer til å vente lenge på bosetting. 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.

Unio viser til at tilgang til arbeid er en svært viktig forutsetning for å lykkes med integreringen av flyktninger i det norske samfunnet. Flyktningene som nå kommer til landet vårt, har en variert bakgrunn, hvor det er forskjeller i den enkeltes utdanningsnivå og arbeidserfaring. Det er derfor viktig at innsatsen «skreddersys» den enkelte, for å oppnå best mulig integrering i arbeidslivet. Etablering på arbeidsmarkedet vil være ekstra krevende for flyktninger. Det er derfor viktig at rett innsats går til rett person, og at NAV har løpende kontakt med arbeidsgiverne og arbeidssøkerne. Det er viktig for en vellykket integrering i det norske samfunnet at asylsøkere og flyktninger så raskt som mulig får sjansen til å utnytte sin utdanning, kompetanse og andre ressurser på det norske arbeidsmarkedet og i samfunnet for øvrig.

11.4.3 Økonomiske ytelser til livsopphold

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at det ikke er nødvendig å endre regelverket for sosiale tjenester. Direktoratet påpeker samtidig at de er usikre på om omfanget av fordrevne fra Ukraina vil medføre økte utgifter til økonomisk stønad, for eksempel i form av dekning av utgifter til legeomidler. Direktoratet viser også til at mange av de som nå kommer, er i en vanskelig livssituasjon, og vil kunne ha rett til tjenesten opplysning, råd og veiledning. Både alminnelig veiledning etter forvaltningsloven og tjenesten opplysning, råd og veiledning vil innebære økt ressursbruk, og vil kunne være en kapasitetsutfordring på NAV-kontorene.

KS viser til at mange kommuner melder om at personer som er privat innkvartert i kommunen i påvente av registrering hos politiet, og som venter på avtale om alternativ mottaksplass eller plass i asylmottak, har behov for økonomiske ytelser til livsopphold. *KS* viser også til at sosialtjenesteloven stiller strenge vilkår, og at ordningen er krevende å administrere. De etterlyser derfor en vurdering av eventuell innføring av en standardisert midlertidig livsoppholdsytelse til denne gruppen, forvaltet gjennom statlig linje i NAV-kontorene.

Statsforvalteren i Agder vurderer at inntektssikring for personer med alternativ mottaksplass er lite regulert, og viser til at det er uklart hva den enkelte kan gjøre hvis det ut fra individuelle forhold viser seg at beløpet ikke er tilstrekkelig til å dekke nødvendige utgifter. Dagens praksis er at

personer med alternativ mottaksplass blir henvist til at de har en inntektssikring, og dermed blir avskåret fra å søke om stønad til livsopphold. Statsforvalteren ber departementet vurdere om personer med alternativ mottaksplass bør innlemmes i personkretsen som har rett til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet viser til at de normale reglene i integreringsloven innebærer plikt til å delta på introduksjonsprogram, og at en person som kunne forsørget seg gjennom introduksjonsstønad, i utgangspunktet ikke har krav på økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven. Dersom det kun er rett til å delta på program, men ikke en plikt, mener *IMDi* at det må tydeliggjøres hva denne forskjellen innebærer for rettigheter til økonomisk sosialhjelp i de tilfellene en person som er fordrevet fra Ukraina, ikke klarer å forsørge seg selv.

Statens helsetilsyn er enig i at de fordrevne fra Ukraina sine behov for bistand er ivaretatt i dagens regelverk på sosialtjenestemrådet. Statens helse-tilsyn peker samtidig på at hurtigsporet for introduksjonsprogram, uten mulighet til forlengelse, kan føre til økt belastning på stønad etter sosialtjenesteloven. Fordrevne fra Ukraina er i hovedsak kvinner med barn og eldre, og det kan ta tid før alt er tilstrekkelig tilrettelagt for at det er mulig å komme i arbeid.

11.5 Departementets vurdering

11.5.1 Arbeidsrettslige regler

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 ansettelse, 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 endringer 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. 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, men at de 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. På denne bakgrunn mener departementet det heller ikke er aktuelt å utsette den vedtatte opphevingen av arbeidsmiljøloven § 14-9 (2) bokstav f om generell adgang til midlertidig ansettelse, slik KS har tatt opp i høringen. 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 ved behov til møtene.

11.5.2 Arbeidsmarkedstiltak

Departementet har merket seg, men deler ikke, Arbeids- og velferdsdirektoratets synspunkt på at dagens arbeidsmarkedslovgivning og forarbeider til denne ikke åpner for at arbeidsformidlingen kan automatiseres. Forarbeidene til dagens regelverk er av eldre dato og knytter seg i stor grad til definisjonen av privat arbeidsformidling og hvilke aktiviteter som var omfattet av det tidligere forbudet mot privat arbeidsformidling. Departementet mener at uttalelsene i forarbeidene må tolkes i den konteksten de er gitt, og det kan ikke legges til grunn at de har hatt til hensikt å hindre digitalisering av saksbehandlingen i NAV for å løse arbeidsoppgavene på en ressurseffektiv og brukervennlig måte, jf. også formålsbestemmelsen i arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Arbeidsformidlingen bør således kunne automatiseres innenfor gjeldende rammer av arbeidsmarkeds- og personvernlovgivningen.

I den forbindelse har departementet også vurdert om personvernforordningen artikkel 22 kommer til anvendelse dersom arbeidsformidlingen digitaliseres. Artikkel 22 nr. 1 gir den registrerte rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, herunder profilering, når avgjørelsen har rettsvirkning eller i betydelig grad påvirker vedkommende. Artikkel 22 nr. 2 bokstav b gjør unntak fra hovedregelen dersom behandlingen er hjemlet i EØS-retten eller nasjonal rett. Digital arbeidsformidling innebærer at et datasystem matcher arbeidssøkere med arbeidsgivere som har ledige stillinger, og at systemet kan videreformidle informasjon om relevante stillinger til aktuelle arbeidssøkere. Det er en forutsetning at arbeidssøkerne har kontroll over egne personopplysninger og samtykker til at deres CV-opplysninger utleveres til arbeidsgivere som har relevante,

ledige stillinger. Departementet mener at en slik teknisk løsning ikke innebærer at en arbeidssøker blir gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling og som har rettsvirkninger for eller på tilsvarende måte påvirker vedkommende. Departementet legger derfor til grunn at personvernforordningen artikkel 22 om automatiserte avgjørelser ikke vil komme til anvendelse.

Etter departementets vurdering er det på denne bakgrunn ikke nødvendig å gi en midlertidig hjemmel som åpner for automatisering av arbeidsformidlingen i arbeids- og velferdsetaten. Det vises i den forbindelse til den pågående dialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet om digitalisering av arbeidsformidlingen.

Utlendingsdirektoratet etterlyser mer fokus på arbeidsmarkedstiltak som retter seg mot beboere i mottak. Arbeidsmarkedstiltak gis dersom det vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for å komme i arbeid. Arbeidsmarkedstiltak er ikke et riktig virkemiddel for alle, og for noen er det et behov som identifiseres etter en periode med jobbsøking. For mange ukrainere vil trolig språkopplæring være det viktigste bidraget til å øke jobbmulighetene. Arbeidsmarkedstiltak kan inngå i introduksjonsprogrammet for enkelte, eller det kan være aktuelt etter gjennomført program. Flere av forslagene til regelverksendringer skal bidra til raskere bosetting og kortere oppholdstid i mottak. Det er følgelig lite hensiktsmessig å gi arbeidsmarkedstiltak til fordrevne som skal bosettes raskt og trolig må flytte til andre arbeidsmarkedsregioner innen kort tid. Det er også slik at arbeidsmarkedstiltakene finansieres gjennom årlige rammebevilgninger i statsbudsjettet og antallet tiltaksplasser er begrenset. Det er etter departementets syn mer formålstjenlig at NAV bruker sine ressurser til å gi arbeidsrettet bistand til fordrevne som har blitt bosatt, og som deltar i introduksjonsprogrammet, samt til personer som etter endt introduksjonsprogram ikke har kommet i jobb eller utdanning.

Departementet vil videre presisere at forslaget om at personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 skal ha rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogrammet, ikke medfører endringer i hvordan arbeids- og velferdsetaten vurderer arbeidssøkernes oppfølgingsbehov. Dette innebærer at arbeidssøkere med midlertidig kollektiv beskyttelse kan bli henvist til å gjennomføre introduksjonsprogrammet dersom det anses nødvendig og hensiktsmessig for å hjelpe vedkommende til å komme i arbeid.

Høye ankomster av fordrevne fra Ukraina som skal integreres i arbeidsmarkedet, kan etter hvert øke arbeidsmengden og ressursbehovet i Arbeids- og velferdsetaten. Flere høringsinstanser har uttalt at det er behov for å styrke rammene for arbeidsmarkedstiltak og arbeidsrettet bistand i Arbeids- og velferdsetaten. Departementet vil vurdere det samlede behovet for arbeidsmarkeds-tiltak i den ordinære budsjettprosessen.

11.5.3 Økonomiske ytelser til livsopphold

I lys av høringsrunden har departementet vurdert enkelte problemstillinger knyttet til sosialtjenesteloven og forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge på nytt. Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at det ikke synes å være behov for å foreta endringer i nåværende situasjon. Departementets vurderinger følger nedenfor.

Registreringskø

Registrering skal i en normalsituasjon skje raskt, men på grunn av det høye antallet ukrainere som ankommer Norge hver dag, er det mange personer i registreringskø. Departementet har merket seg opplysningene fra KS om at mange kommuner melder om at personer som venter på registrering hos politiet, kan ha behov for økonomiske ytelser til livsopphold. Dette er personer som i en nødssituasjon har rett til nødvendig hjelp i henhold til sosialtjenesteloven, herunder økonomisk stønad. I tillegg har de krav på opplysning, råd og veiledning fra kommunen. Departementet legger derfor til grunn at det ikke er behov for å foreta endringer for å ivareta denne gruppen.

Hvis personen ikke har fått time for registrering hos politiet, og trenger informasjon og veiledning, bør NAV-kontoret informere og eventuelt hjelpe vedkommende til å få registrert seg så raskt som mulig.

Ny, midlertidig statlig livsoppholdsyttelse

KS har bedt departementet vurdere innføring av en standardisert midlertidig livsoppholdsyttelse for fordrevne fra Ukraina som venter på registrering hos politiet.

Det er departementets vurdering at tiltak først og fremst bør settes inn for å redusere ventetiden for registrering. Departementet viser i den sammenheng til at politiet har forenklet registreringsprosessen vesentlig som følge av de høye ankomsttallene. For å øke registreringskapasiteten

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 kroner til variable utgifter knyttet til registrering av nye asylsøkere. Det legges også opp til å opprette et midlertidig registreringscenter på Østlandet for å øke kapasiteten. Departementet forventer derfor at registreringskøene er en midlertidig utfordring. Departementet kan ikke se at utforming og etablering av en midlertidig statlig livsoppholdsyttelse er et hensiktsmessig tiltak for å sikre de grunnleggende behovene til fordrevne fra Ukraina som venter på å få registrere seg hos politiet.

Forholdet til introduksjonsprogrammet/ introduksjonsstønad

Departementet har foreslått at personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, skal ha rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogram. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har stilt spørsmål ved om forslaget får konsekvenser for rett til økonomisk sosialhjelp for fordrevne fra Ukraina som ikke klarer å ivareta sitt livsopphold.

Departementet viser til at det etter sosialtjenesteloven § 18 er et vilkår for rett til økonomisk sosialhjelp at søkeren ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Økonomisk sosialhjelp er altså subsidiært til andre økonomiske rettigheter som en søker kan gjøre gjeldende. Hvorvidt en slik økonomisk rettighet er utløst av en plikt, er ikke avgjørende, så lenge den utgjør en reell rettighet for søker. Departementets forslag om at det ikke skal være en plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, innebærer dermed ikke at personer i denne gruppen kan velge å få støtte til livsopphold etter sosialtjenesteloven. Introduksjonsprogrammet og medfølgende introduksjonsstønad er en rettighet den enkelte kan benytte seg av, og ved søknad om økonomisk sosialhjelp vil NAV-kontoret kunne henvise vedkommende til å delta i introduksjonsprogrammet.

Personer med alternativ mottaksplass

Departementet har vurdert om det er behov for å endre regelverket for sosiale tjenester for å sikre livsoppholdet til personer med alternativ mottaksplass. Det følger av § 2 i forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge at personer som har søkt om beskyttelse, og som er

i, eller kan få statlig innkvartering, ikke har krav på individuelle tjenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av opplysning, råd og veiledning. Dette omfatter også personer med alternativ mottaksplass. Hvis personen på eget initiativ flytter fra statlig innkvartering eller alternativ mottaksplass, og søker økonomisk stønad, kan vedkommende henvises tilbake til dette tilbudet med mindre det

er åpenbart urimelig. Kommuner som aksepterer å tilby en person alternativ mottaksplass, vil motta tilskudd fra Utlendingsdirektoratet. Tilskuddet skal dekke kommunens utgifter til blant annet livsopphold. Departementet kan på det nåværende tidspunkt ikke se at det er nødvendig å endre regelverket for sosiale tjenester for å sikre livsoppholdet til denne gruppen.

12 Plan- og bygningsloven

12.1 Innledning

Hvordan situasjonen i Ukraina vil utvikle seg, er usikkert. Det samme gjelder hvor mange fordrevne som kommer til Norge på grunn av krigen, og når retur er mulig. Det er viktig å legge til rette for at personer som er fordrevet fra eget land, 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. Det er behov for å gjøre tilpasninger i regelverket som 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.

12.2 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 tolv 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 tolvukersfristen. Kommunen kan ikke gi igang-

settingstillatelse før et slikt samtykke eller en slik tillatelse foreligger, jf. § 21-5 første ledd.

Vedtaket 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 tolv 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 forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift).

Loven har ikke egne særregler som sikrer raske 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.

12.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en tidsbegrenset beredskapshjemmel i plan- og bygningsloven § 20-9, 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. Den foreslåtte bestemmelsen er utformet langt på vei tilsvarende som den tidligere beredskaps-hjemmelen i plan- og bygningsloven for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19.

Forslaget til bestemmelse inneholdt også en forskriftshjemmel. Forslag til midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina ble sendt på høring samtidig.

Etter forslaget til § 20-9 skal ikke plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd 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.

Departementet foreslo at kommunene skal avslå anmodning om unntak dersom de vurderer at bygningen utgjør fare for liv og helse, eller dersom tiltaket kan føre til fare for skade på miljøet eller kulturminner eller tap av naturmangfold eller dyrkbar eller dyrket jord, eller dersom det kan vanskeliggjøre gjennomføring av plan.

Forslaget er i første rekke ment for midlertidige tiltak. Siden situasjonen er uforutsigbar, og det kan være behov for å bosette svært mange personer, åpnet forslaget for at kommunene også kan gi unntak for å oppføre nye, varige boliger. Dette er boliger som i første rekke vil være standardiserte bygningstyper slik at de kan oppføres raskt og til lave kostnader. Departementet understreket i høringsnotatet at minimumskravene i byggteknisk forskrift vil gjelde fullt ut for denne type bygg.

Hovedutfordringen for oppføring av nye boliger vil gjerne være forholdet til arealplaner. Den foreslåtte beredskapsbestemmelsen åpner for å kunne sette til side både arealformål og planbestemmelser. Dersom kommunen vurderer å gi unntak for varig oppføring av nye bygninger til boligformål, understreket departementet viktigheten av at dette først og fremst skjer i områder som kommunen allerede har avsatt til eller vurdert som aktuelle for boligformål.

For de midlertidige tiltakene, det vil si midlertidig bruksendring og midlertidig plassering av bygninger som paviljonger, brakker og lignende, kan kommunene etter forslaget innvilge unntak med varighet inntil to år. Det var videre foreslått at kommunene skulle kunne forlenge varigheten én gang, med den konsekvens at den totale varigheten av tiltaket ble fire år.

12.4 Høringsinstansenes syn

Departementet mottok totalt 23 hørings svar. Fler-tallet av høringsinstansene som uttalte seg om forslaget til beredskapsbestemmelse i plan- og bygningsloven, var i det alt vesentligste positive til forslaget. Seks av høringsinstansene hadde ingen merknader til forslaget.

Asker kommune er i utgangspunktet positiv til de foreslåtte endringene, som de mener er nødvendige for å sette kommunene i stand til å ta imot et stort antall fordrevne fra Ukraina. Kommunen anbefaler derimot ikke at bestemmelsen åpner for permanent bebyggelse.

Bergen kommune er positiv til forslaget og mener det gir kommunen tilstrekkelig handlingsrom og fleksibilitet til å skaffe nok boliger i en tid hvor kommunene forbereder seg på en situasjon med omfattende ankomster. Bergen kommune ber likevel departementet være særlig oppmerksom på hensynet til personsikkerhet når det legges til rette for å opprette midlertidig tilbud om innkvartering, og anbefaler at det fortrinnsvis bør brukes bygninger som allerede er godkjent for beboelse eller overnatting, ettersom dette er arealer hvor hensynet til personsikkerhet er ivaretatt. Bergen kommune ser videre positivt på forslaget om unntak for oppføring av nye boliger, men understreker at disse må innfri minimumskrav i teknisk forskrift. Bergen kommune peker også på at boligene må ha gode kvaliteter i seg selv, samtidig som utearealene må ha tilstrekkelig gode kvaliteter. Dette er særlig viktig med tanke på at mange av de som ankommer, er barn.

Oslo kommune er positiv til bestemmelsen fordi den vil gi handlingsrom og smidige prosesser i kommunen for å få til en rask innkvartering av flyktninger og personer under midlertidig kollektiv beskyttelse. Disse vil også sikres nødvendig sosial infrastruktur. Oslo kommune er derimot skeptisk til at private tilbydere likestilles med offentlig myndigheter, og mener det kan gi en bedre sikkerhetsventil at anmodninger om unntak begrenses til å komme fra offentlig myndighet. Oslo kommune mener videre det er behov for en

presisering av om loven kun kommer til anvendelse ved oppføring av bygninger når området er avsatt til bebyggelse og anlegg, eller om dette kravet kun gjelder visse bygningstyper eller bruk. På den måten får kommunen informasjon og kan føre statistikk over antall flyktninger som skal innkvarteres.

Skien kommune slutter seg til forslaget, men mener at formuleringen i § 20-9 fjerde ledd tillegger kommunen en forpliktelse som kan være tilnærmet umulig å oppfylle. Skien kommune foreslår derfor en alternativ formulering: «Ved avslag plikter kommunen etter evne samtidig å foreslå andre egnede bygninger.»

Statsforvalteren i Agder ser behovet for å sikre raske prosesser for å dekke behovet for innkvartering, bosetting og tilbud om barnehage og skole i den krevende situasjonen som har oppstått, og er i det vesentlige enig i departementets forslag til endringer. Statsforvalteren er likevel skeptisk til forslaget om å åpne for permanente bygg, da det etter deres syn ofte vil være mer krevende å utrede konsekvenser av permanente tiltak. Statsforvalteren mener derfor at det bør vurderes om det kan fastsettes lengre frister for kommunenes behandling av slike saker, både av hensyn til kvaliteten på saksbehandlingen og muligheten for medvirkning.

Statsforvalteren i Oslo og Viken gir ikke uttrykk for om de er positive eller negative til forslaget. Statsforvalteren viser til at de skal bidra til at regjeringens miljø- og arealpolitikk blir gjennomført på regionalt og lokalt nivå, og anbefaler derfor kommunene at de også i saker etter § 20-9 gir berørte statlige og regionale myndigheter anledning til å bli hørt i saker som berører deres fagområde. Statsforvalteren tar, som statlig høringspart, til orde for at de vil kunne legge til rette for hurtig saksbehandling, slik at de nasjonale interessene fortsatt blir ivaretatt uten at det går på bekostning av saksbehandlingstid og kommunalt selvstyre.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har ingen innvendinger mot forslaget, og støtter at myndigheten til å gjøre unntak gis til kommunene. DSB forutsetter at dersom kommunene gir unntak fra kravet om dispensasjon fra eller utarbeidelse av arealplan, vil hensynet til berørte offentlige myndigheter ivaretas.

Folkehelseinstituttet uttrykker forståelse for behovet for den foreslåtte endringen i plan- og bygningsloven og en ny forskrift. De ber likevel om at det går frem av forarbeidene at folkehelselovens kapittel 3 om miljørettet helsevern og de to forskriftene om miljørettet helsevern ligger fast.

Folkehelseinstituttet mener det vil være viktig for at kommunen, gjennom krav til aktuelle lokaler, tilsyn med lokalene og driften samt muligheten til å kreve rettinger ved behov, kan bidra til at lokalene ikke gir helseskader eller helsemessig ulempe.

Riksantikvaren er tilfreds med at kulturminner er omtalt i presiseringen om unntak i forslaget til midlertidig endring i plan- og bygningsloven § 20-9 andre ledd.

Utlendingsdirektoratet gir blant annet uttrykk for at det er viktig for dem å kunne etablere innkvartering raskt, og det er derfor behov for en smidig prosess. UDI uttaler at det er avgjørende for dem og driftsoperatørene at kommunene behandler sakene så raskt som mulig, og at unntaket gis så lang varighet som mulig. UDI ønsker at forslaget skal åpne for at også driftsoperatørene kan sende anmodning.

UDI trekker frem at det er store kostnader forbundet med å etablere innkvarteringer for asylsøkere, og at det å starte etablering av innkvartering uten vedtak fra kommunen vil kunne innebære en høy risiko for UDI og driftsoperatørene. UDI gir uttrykk for at den beste løsningen vil 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 peker videre på at de har 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. De foreslår at det presiseres i forarbeidene at kommunene som hovedregel bør innvilge tillatelse i tråd med anmodningens opplysninger om varighet.

KS mener plan- og bygningsloven fungerer godt som den er, men anerkjenner at det kan oppstå ekstraordinære situasjoner som tilsier at de ordinære prosessene settes til side. KS mener det bør komme frem tydeligere i loven hvilke kriterier som ligger i «nødvendig». Ifølge KS må et sentralt kriterium være at det ikke finnes aktuelle alternativer som medfører mindre ulemper. KS stiller også spørsmål ved om det er tatt høyde for potensielle konsekvenser av at ansvaret som vanligvis tilligger ansvarlige foretak, kan bli tillagt tiltakshaver, som ikke nødvendigvis innehar den kompetansen det normalt stilles krav om. Av hensyn til lovens anvendelighet foreslår KS at § 20-9 eksplisitt angir at tiltakshaveren uansett har ansvar for at vilkårene for unntak er oppfylt. KS mener at klare og koordinerte frister må på plass. Ettersom

det ikke er lagt opp til en mulighet for forlengelse av saksbehandlingsfristen, mener KS at syv kalenderdager er en mer riktig frist enn de fem kalenderdagene foreslått i høringsnotatet.

Det er foreslått at det kan gis unntak for to år med mulighet for forlengelse. KS mener det ikke synes å være grunnlag for departementets forslag om forlengelse av unntaket når det kan gis unntak for to år, og lovbestemmelsen har en foreslått varighet til 1. juli 2023. KS peker også på at det bør fremgå av loven hvilke konsekvenser som gjør seg gjeldende når varigheten av vedtaket om unntak utløper, og når loven og tilhørende forskrifter opphører å gjelde. KS foreslår at det blant annet presiseres i loven at en eventuell forlengelse etter lovens utløp forutsetter en ordinær søknad og saksbehandling.

KS ser at kommunen kan bidra når det gjelder alternative bygg, og at dette ikke bør være begrenset til å gjelde hastetilfellene. KS foreslår at et generelt krav ved avslag formuleres slik: «Ved avslag bør kommunen så langt det er mulig orientere om alternative eiendommer eller byggverk kommunen kjenner til.»

KS er skeptisk til at forslaget åpner for oppføring av varige boligbygg i områder som ikke er regulert til dette eller har dette som arealformål, og til at boligene kan ha en lavere standard enn det som normalt aksepteres. Til tross for dette mener KS at det i ekstraordinære situasjoner og nødtilfeller likevel må kunne åpnes for at de ordinære prosessene settes til side, og at hensynet til rask håndtering i krisesituasjoner må veie tyngst. Av samme årsak mener KS at det bør komme klarere frem i § 20-9 at terskelen skal være særlig høy for permanente tiltak.

Norges Røde Kors uttrykker bekymring for at kravene til bygg som skal benyttes til innkvartering, senkes, da det kan påvirke helse, miljø og sikkerhet til flyktninger eller personer under midlertidig kollektiv beskyttelse som ankommer. Ifølge *Norges Røde Kors* har Norge god kapasitet til å huse personer som ankommer landet, og de advarer mot å redusere standarden på innkvarteringen så det går ut over livskvaliteten til flyktninger og personer under midlertidig kollektiv beskyttelse.

Advokatforeningen mener at en klagefrist på kun tre dager vil bli for krevende å oppfylle, og anbefaler at klagefristen økes til en uke. Advokatforeningen anbefaler også at det gjøres endringer i reglene om klage, samt klargjøres hvordan permanente bygg som er oppført etter unntaksreglene, skal bringes i samsvar med de ordinære reglene når behovene for unntak ikke lenger er til

stede. Advokatforeningen mener også at det bør vurderes å vedta nye permanente beredskaps-hjemler i plan- og bygningsloven som åpner for særskilte saksbehandlingsregler mv. til bruk i enkelte forhåndsdefinerte beredskapssituasjoner.

Boligprodusentenes Forening støtter høringsforslaget. For ny, varig bolig beregnet på fordrevne fra Ukraina anbefaler foreningen at det presiseres at tiltaket skal tilfredsstillende krav i byggeteknisk forskrift, at alle fagområder i tiltaket skal være belagt med ansvar, at dokumentasjon for oppfyllelse av krav og ansvarsdokumentasjon skal foreligge hos tiltakshaver, at tiltaket kan tas i bruk når tiltakshaver sender inn søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, og at kommunen deretter fatter vedtak om brukstillatelse og ferdigattest.

Byggenæringens Landsforening (BNL) er positive til de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven som har til hensikt å avhjelpe konsekvenser av høy ankomst av fordrevne fra Ukraina, under den forutsetning at krav i byggeteknisk forskrift fortsatt skal oppfylles, at alle fagområder i tiltaket skal være belagt med ansvar, og at krav til dokumentasjon skal foreligge hos tiltakshaver.

Norsk Eiendom er positive til de foreslåtte endringene. De trekker frem at endringen i tiltakshavers ansvar er i tråd med forenklingene, og at det er bra at det ikke legges opp til nye runder med dokumentasjon og søknader når unntaket oppheves.

MD Solutions AS, som er en driftsoperatør for Utlendingsdirektoratet, mener det må presiseres at det ikke kan stilles krav til innsending av erklæring av ansvarsrett fra foretak. Ifølge aksjeselskapet må det tydeliggjøres at det er tiltakshaver som har det overordnede ansvaret for at tiltak oppfyller kravene i plan- og bygningsloven, og at unntak ikke skal utløse masse krav om ekstraordinær dokumentasjon for byggene, ihvertfall der det er ordinære branntilsyn, serviceavtaler på elektriske arbeider, nødlys og sløkkeanlegg.

BoligMentoren – Norges Huseierforbund, Byggmesterforbundet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Nye Veier, OBOS og Statsforvalteren i Innlandet hadde ikke merknader til forslaget.

12.5 Departementets vurdering

12.5.1 Innledning

I den grad det er mulig, bør de ordinære saksbehandlingsprosessene i plan- og bygningsloven følges, selv i ekstraordinære situasjoner. Når departementet fremmer forslag om beredskaps-

bestemmelse, har dette sammenheng med at dagens saksbehandlingsprosesser kan trekke ut i tid, noe som igjen kan medføre uforutsigbarhet ved høye ankomster av personer fordrevet fra Ukraina. I en ekstraordinær situasjon er det avgjørende at kommunene har nødvendige verktøy som sikrer at prosessene går raskt. Departementet har tillit til at kommunene gjør gode vurderinger knyttet til når det er nødvendig med raskere prosesser, og hvilke unntak som er nødvendige.

Etter en vurdering av de innkomne høringsvarene, opprettholder departementet i det alt vesentligste forslaget til beredskapsbestemmelse i plan- og bygningsloven § 20-9. Departementet har likevel funnet grunn til å foreslå enkelte endringer i lovforslaget på bakgrunn av de mottatte innspillene. For å sikre at beredskapsbestemmelsen blir mest mulig oversiktlig for brukerne, foreslår departementet å dele bestemmelsen i to. Selve beredskapsbestemmelsen reguleres i § 20-9, mens saksbehandlingsreglene skilles ut i ny § 20-10.

12.5.2 Generelt om forslaget

Etter forslaget kan kommunene gjøre unntak fra arealplan og krav om søknad om tillatelse for 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 boliger.

Adgangen til å gjøre unntak etter bestemmelsen er i første rekke ment for midlertidige tiltak. Med midlertidige tiltak menes tiltak med varighet inntil to år. Det er likevel nødvendig å ta 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. Departementet mener derfor at det, som et nødvendig beredskapstiltak, bør åpnes for at kommunene også kan gi unntak for å oppføre nye, varige boliger. *Bergen kommune* og *Oslo kommune* er positive til dette forslaget, i tillegg til *Boligprodusentenes Forening*, *Byggenæringens landsforening* og *Norsk Eiendom*. *Asker kommune* og *KS* uttrykker derimot skepsis til denne delen av forslaget.

Departementet er enig med *Bergen kommune* i at så langt det er mulig, bør eksisterende bygninger brukes både for kortvarig innkvartering og mer permanent bosetting. Selv om forslaget åpner for å gi unntak for å kunne oppføre nye, varige boliger, er dette først og fremst ment som en sikkerhetsventil som kommunene kan ta i bruk

dersom det ikke på annen måte er mulig å fremskaffe nok boliger. Departementet er således enig med *KS* i at dette bør komme tydelig frem, og departementet foreslår derfor å presisere dette i bestemmelsen. Departementet bemerker videre at det vil være opp til kommunene selv å vurdere om adgangen til å gi unntak for nye, varige boliger skal brukes. Ingen har rettskrav på at kommunen skal innvilge unntak. Departementet er også enig med *Bergen kommune*, *Boligprodusentenes Forening*, *Byggenæringens Landsforening* og *Norsk Eiendom*, som påpeker viktigheten av at minimumskravene i byggteknisk forskrift gjelder fullt ut for nye, varige boliger. Eventuelle nye boliger som oppføres, vil nok i første rekke være standardiserte bygningstyper, slik at de kan oppføres raskt og til lavere kostnader. Departementet understreker at minimumskravene i byggteknisk forskrift vil gjelde fullt ut for nye boliger. Dette er også viktig når det er tale om varige 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, første-gangsetablerere eller vanskeligstilte. I og med at minimumskravene i byggteknisk forskrift gjelder fullt ut, har departementet vanskeligheter med å se at forslaget legger opp til dårligere kvalitet enn det som ellers aksepteres, slik *KS* gir uttrykk for.

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.

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.

Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å rekvirere bruk av privateide byggverk eller disponere privat eiendom i en krisesituasjon. Slik rekvisisjon av bygninger kan mot erstatning gjennomføres etter 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 beredskapshjemler, må dette sikres enten gjennom frivillig avtale eller etter reglene om ekspropriasjon og forhåndstiltredelse i oreigningslova.

12.5.3 Kommunens myndighet

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre ansvarsforholdet som allerede følger av plan- og bygningsloven, ved at myndigheten til å gjøre unntak gis til kommunene. Det er kommunene som har nødvendig lokalkunnskap og kompetanse, og det er også de som har oversikt over og ansvar for kritisk infrastruktur. 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.

Skranker for unntak

I § 20-9 andre ledd er det foreslått enkelte skranke for å kunne gi 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». Departementet forstår bekymringen til *Norges Røde Kors* om standarden til innkvarteringsfasilitetene. Departementet vil imidlertid understreke at dette er innkvartering som skal brukes for en kort periode, og kravene som skal ivareta hensynet til menneskers liv og helse, så som brannsikkerhet og konstruksjonssikkerhet, ligger fast. Innkvarteringstilbudet skal være forsvarlig.

Forholdet til tilgrensende regelverk

Plan- og bygningsloven er i utgangspunktet en samordningslov. Når kommunen får inn en ordi-nær søknad om tillatelse, har kommunen plikt til å forelegge denne for berørte myndigheter hvis ikke tiltakshaver allerede har innhentet avgjørelse eller uttalelse på forhånd, jf. plan- og bygningsloven § 21-5. For tiltak som er unntatt søknadsplikt, er det tiltakshaver alene som har ansvaret for å samordne og innhente uttalelser eller tillatelser fra andre myndigheter. Forslaget til § 20-9 innebærer således at det er tiltakshaver selv som må sørge for å avklare forholdet til annet regelverk.

Krav til liv og helse som følger av annet regelverk, ligger fast. Departementet viser i denne forbindelse særlig til folkehelseloven kapittel 3 om miljørettet helsevern og underliggende forskrifter om miljørettet helsevern, som gir kommunene anledning til å stille krav til aktuelle lokaler, føre tilsyn med disse og driften samt kreve rettinger ved behov.

Departementet viser også til brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter, som blant annet stiller krav om vannforsyning/slokkevann. Ved etablering av mottak anbefales det at aktørene har god dialog med brannvernmyndighetene for å sikre at hensynet til brannsikkerhet blir forsvarlig ivaretatt. Departementet oppfordrer også kommunene til å ta imot bistand fra det lokale brannvesenet med tanke på tilsyn med brannsikkerheten i mottak.

12.5.4 Skriftlig anmodning og frister for saksbehandling og klage

Det er viktig at kommunene er kjent med hvilke tiltak som etableres. Det vil gjøre det mulig for dem å følge opp med tilsyn og eventuell ulovlighetsoppfølging av bruken, også når behovet for unntak har falt bort. For å sikre notoritet stilles det derfor 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 anmodningen inneholde informasjon om hvem som er tiltakshaver, eiendommen, hva tiltaket går ut på (oppføring av ny, varig bolig, tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger), omfang og antatt varighet dersom det er tale om et midlertidig tiltak. Tiltakshaveren skal også legge ved en erklæring om at vilkårene i paragrafen er oppfylt. Der det er tale om oppføring av ny, varig bolig, må tiltakshaver legge frem dokumentasjon på at kravene i byggeteknisk forskrift er oppfylt.

Forslaget som var på høring, la opp til svært stramme frister. Særlig *Advokatforeningen* og *KS* ga uttrykk for at fristene for henholdsvis klage og saksbehandling bør utvides til syv virkedager. Departementet er enig i dette. Det bør også være en noe lengre saksbehandlingsfrist ved anmodning om unntak for oppføring av ny, varig bolig.

Departementet foreslår at kommunen får en frist på syv virkedager til å behandle anmodninger om unntak. Forslaget på syv dager er i tråd med innspillet til *KS*. Ved anmodning om unntak for oppføring av ny, varig bolig foreslår departementet at saksbehandlingsfristen settes til 14 dager. Dette vil gi kommunene noe bedre mulighet til å ta stilling til tiltaket. Oppføring av nye boliger som skal stå permanent, vil ofte kreve at det tas andre vurderinger og hensyn enn ved midlertidig bruksendring eller midlertidig plassering av bygninger, som kun skal stå for en kort periode. Selv i ekstraordinære situasjoner er det ønskelig, så langt det er mulig, å opprettholde tilnærmet normale saksbehandlingsprosesser. Som *Statsforvalteren i Oslo og Viken* påpeker, har statsforvalterne en viktig rolle med hensyn til å gjennomføre regjeringens miljø- og arealpolitikk på regionalt og lokalt nivå. Dette ivaretas gjennom plikten til foreleggelse. Foreleggelse for statsforvalteren og andre berørte statlige og regionale myndigheter vil kunne sikre bedre og mer forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementet slutter seg derfor til argumentasjonen til både Statsforvalteren i Oslo og Viken og *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* og foreslår at der oppføring av ny, varig bolig berører ansvarsområdet til statlige eller regionale myndigheter, skal disse få muligheten til å uttale seg. Foreleggelsesplikten gjelder bare dersom det er aktuelt for kommunen å gi unntak fra arealplan for oppføring av nye, varige boliger. Fristen for å uttale seg foreslås satt til fem virkedager, og inngår i fristen på 14 virkedager. Som virkedager regnes alle dager som ikke er søndager eller lovbestemte helge- eller høytidsdager. Dersom regionale eller statlige myndigheter ikke

overholder fristen, kan kommunen avgjøre saken.

Dersom kommunen ikke er i stand til å overholde fristene som er satt, 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.

Departementet er enig med *Advokatforeningen* i at den foreslåtte klagefristen på tre dager er for kort og i realiteten innebærer at klageretten blir illusorisk. Muligheten til å klage er en viktig rettsikkerhetsgaranti. Departementet slutter seg til Advokatforeningens argumentasjon og foreslår derfor å utvide klagefristen fra tre virkedager til syv virkedager fra kommunen har fattet vedtak. Kommunen skal forberede klagesaken og oversende denne til statsforvalteren innen syv virkedager. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan statsforvalteren kreve å få saken oversendt slik at de kan ta klagen under behandling. Statsforvalteren har i likhet med kommunen syv 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. Ingen av høringsinstansene har kommentert på behov for utsettelse av tidspunktet for når tilbakebetaling av gebyr skal skje. Departementet vil derfor avvente situasjonen, og ved behov vurdere midlertidige endringer i byggesaksforskriften om å utsette tidspunktet for når tilbakebetaling av gebyr skal skje.

12.5.5 Varigheten av unntak

De midlertidige lovendringene er foreslått å gjelde til 1. juli 2023. Departementet er således enig med *KS* i at dette tilsier at det ikke er grunnlag for forslaget om å kunne forlenge varigheten av unntaket. Departementet foreslår derfor at muligheten til forlengelse utgår. Dette innebærer

at varigheten av midlertidige tiltak, det vil si tidsbegrenset bruksendring og midlertidig plassering av paviljonger, brakker og lignende, kan vare inn til to år. Varigheten av tiltaket skal fremgå av vedtaket.

Utlendingsdirektoratet peker i sitt hørings svar på behovet for forutsigbarhet ved at unntaket gis så lang varighet som mulig. Departementet oppfordrer kommunene til å imøtekomme tiltakshavers forslag til varighet, da dette kan bidra til å opprettholde nødvendig kapasitet ved høye ankomster.

12.5.6 Ansvar til tiltakshaver

Etter det ordinære systemet i plan- og bygningsloven er det tiltakshaver som har det overordnede ansvaret for at tiltak gjennomføres i samsvar med krav som følger av plan- og bygningsloven, jf. også plan- og bygningsloven § 23-1. Med tiltakshaver menes person eller foretak som igangsetter et tiltak eller som et tiltak utføres på vegne av. I mange tilfeller vil eier og tiltakshaver være én og samme person eller foretak. Tiltakshaver har som utgangspunkt plikt til å videreføre sitt ansvar til ansvarlige foretak, jf. plan- og bygningsloven § 23-1 tredje ledd første punktum.

Konsekvensen av å gi unntak fra krav om søknad og tillatelse er for det første at kommunenes samordningsplikt etter plan- og bygningsloven § 21-5 overfor berørte sektormyndigheter ikke gjelder. 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.

Enkelte av høringsinstansene har anbefalt at det presiseres at tiltakshaver må bruke ansvarlig foretak. Etter det ordinære systemet følger krav om bruk av ansvarlig foretak av søknadsplikten. Unntak fra krav om søknad innebærer således at det ikke gjelder krav om innsending av erklæring av ansvarsrett fra foretak. Det er da tiltakshaveren som alene har ansvaret overfor bygningsmyndighetene for at tiltaket oppfyller kravene, jf. også § 23-1 første ledd. Departementet bemerker også at kommunene etter plan- og bygningsloven § 23-1 tredje ledd har adgang til å unnta fra krav om ansvarsrett dersom dette er unødvendig. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at dette unntaket kan være aktuelt å bruke blant annet for større tiltak, for eksempel bruksendring fra hotell

til asylmottak uten bygningsmessige endringer, se Prop. 122 L (2009–2010) punkt 2.9. Videre vil det være tiltakshavers ansvar at tiltaket ikke kommer i strid med annet regelverk, som for eksempel kulturminneloven, jordlova, folkehelseloven eller veglova. Det er dermed tiltakshaver selv som må sørge for å avklare behov for samtykke eller tillatelse fra andre myndigheter.

Departementet er derimot enig med høringsinstansene i at krav til bruk av ansvarlig foretak bør gjelde dersom kommunen tar i bruk muligheten til å gi unntak for oppføring av ny, varig bolig. Dette sikrer også at det ordinære systemet i plan- og bygningsloven opprettholdes.

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.

For det tilfellet at det er aktuelt å gi pålegg om retting, må dette rettes til «den ansvarlige», se plan- og bygningsloven § 32-3. Med «den ansvarlige» menes personer eller foretak som enten har ansvar for feil, eller som ut fra eierskap, avtale eller lignende står inne for tiltaket. I praksis vil den ansvarlige kunne omfatte tiltakshaver, eier, rettighetshaver, bruker eller leietaker. Det må med andre ord være noen som har en form for juridisk rådighet over bygget.

12.5.7 Permanente beredskapshjemler i plan- og bygningsloven

Advokatforeningen har oppfordret til å innføre permanente beredskapshjemler i plan- og bygningsloven. Siden flyktningkrisen i 2015 har Norge opplevd pandemi, naturkatastrofe (Gjerdrum) og krig i Europa som har resultert i en ny flyktningkrise. Hendelsene viser at det er behov for unntak fra plan- og bygningsloven, og permanente beredskapshjemler bør vurderes.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

13.1 Innledning

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 denne proposisjonen 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.

13.2 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 ungdomsvern-tjenester, 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 skal gi større rom for å gjennomføre kostnadsdpende

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.

Ved innføring av ny integreringslov 1. januar 2021 fikk fylkeskommunene ansvar for å sørge for karriereveiledning for personer i målgruppen for introduksjonsprogram. Oppgaven er finansiert innenfor kommunerammen.

Forslaget om at retten til opplæring i norsk gjelder i ett år, istedenfor inntil tre år, innebærer at tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap kun utbetales for ett år. Tilskuddet utbetales normalt over tre år. Tilskuddssatsen for År-1 er på 35 800 kroner per person, År-2 på 71 200 kroner og År-3 på 49 100 kroner i 2022. Tilskuddssats for ettårig norskopplæring settes til 45 000 kroner. Fordeling av tilskudd mellom kommuner og fylkeskommuner følger ordinær praksis.

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 norsktraining og engelsktraining for personer som er fordrevet fra Ukraina, gjennom ordningen *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*.

13.3 Barnevernloven

De foreslåtte unntaksordningene vil gi større rom for å gjennomføre kostnadsdpendende tiltak enn det som er mulig innenfor dagens regelverk. Kostnadene knyttet til omsorgssentrene vil følge av den konkrete innretningen på omsorgssenter-tilbudet, 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 Barne-, ungdoms- og familieetatens 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.

Med forslaget i barnevernloven § 4-4 a nytt tredje ledd er målet 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. 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 sammenligning med ordinære anmodninger etter artikkel 33 og barnevernloven § 4-4a der aktuell kommune ofte vil følge direkte av anmodningen. Den økte arbeidsmengden for sentralmyndigheten dekkes innenfor gjeldende bevilgning.

13.4 Opplæringsloven og barnehageloven

Fordrevne fra Ukraina som kommer til Norge, vil trenge et barnehage- og skoletilbud raskt. Eksisterende tilskuddsordninger mv. skal i utgangs-

punktet 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. Det foreslås tilpasninger for å sikre gode prioriteringer lokalt.

13.5 Helselovgivningen

Innledningsvis vil departementet understreke at de foreslåtte forskriftshjemlene i seg selv ikke vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser. Dette vil først være aktuelt dersom departementet ved forskrift beslutter å gjøre unntak helt eller delvis fra plikt- eller rettighetsbestemmelser som fremgår av lovforslaget.

Når det gjelder kapasitetsutfordringer i helse- og omsorgstjenesten på kortere og lengre sikt, og igangsatte og mulige tiltak for å avbøte utfordringene, vises det til redegjørelsen i punkt 10.5.2. Det redegjøres her særlig for tiltak innenfor den kommunale helse- og omsorgstjenesten, herunder fastlegeordningen.

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, hvis de besluttet tatt i bruk, 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 situa-

sjonen med ankomst av et stort antall fordrevne fra Ukraina vil vare, og heller ikke er mulig å si om det vil bli aktuelt å gjøre unntak helt eller delvis fra de plikt- eller rettighetsbestemmelser som fremgår av lovforslaget, 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 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.

13.6 Plan- og bygningsloven

Forslaget til §§ 20-9 og 20-10 er i det alt vesentligste 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 bestem-

melsen. 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 forenklete 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.

13.7 Sykepengerett for pensjonert personell som ivaretar et ekstraordinært personellbehov som følge av ankomstene av fordrevne fra Ukraina

I forslaget til nytt tredje ledd i folketrygdloven § 8-52 gis det sykepengerett også til dem med full offentlig AFP som mottar pensjonistlønn etter særskilt fastsatt sats for tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov som følge av det høye antallet av fordrevne fra Ukraina som har kommet til Norge. Det finnes ikke sikre holdepunkter for hvor mange som vil bli berørt av forslaget, men det antas å være relativt få. På svært usikkert grunnlag har Arbeids- og velferdsdirektoratet anslått merutgiftene til å utgjøre om lag to millioner kroner. Det er da blant annet antatt at denne gruppen i gjennomsnitt vil jobbe 50 prosent stilling, og at de vil jobbe i seks måneder i 2022.

14 Merknader til bestemmelsene

14.1 Endringene i gjeldende barnevernlov

Til § 4-4 a andre ledd første punktum

I *andre ledd første punktum* gjøres det en mindre endring ved at det presiseres at barneverntjenesten kan samtykke til plassering av barn i et konkret fosterhjem eller en institusjon i Norge etter en anmodning fra en stat som er tilsluttet Haagkonvensjonen 1996. Forslaget er ikke ment å innebære en realitetsendring, men skal sikre at bestemmelsen er i bedre overensstemmelse med artikkel 33 i Haagkonvensjonen 1996. Dagens ordlyd om at barneverntjenesten kan samtykke etter at et utenlandsk vedtak er truffet av en konvensjonsstat, kan gi inntrykk av at barneverntjenesten kun kan samtykke etter at vedtaket om plassering i Norge er truffet. Det følger derimot av Haagkonvensjonen artikkel 33 nr. 2 at en konvensjonsstat ikke kan treffe en slik avgjørelse før norske myndigheter har gitt sitt samtykke.

Det er redegjort nærmere for forslaget i punkt 8.5.4

Til § 4-4 a nytt tredje ledd

Tredje ledd innebærer at barneverntjenesten, når det som følge av krigen i Ukraina er nødvendig å evakuere barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter, 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 i dag. Den viktigste forskjellen fra barnevernloven § 4-4 a andre ledd er at barneverntjenesten i ekstraordinære situasjoner kan samtykke til plasseringer i Norge etter en anmodning fra ukrainske myndigheter også når Ukraina, som den anmodende konvensjonsstaten, vurderer eller har truffet et tvangsvedtak, selv om det ikke foreligger samtykke fra de(n) som har foreldreansvar, eller fra barn over 12 år. En annen viktig forskjell er at ukrainske myndigheter ikke selv må angi et konkret fosterhjem eller en institusjon i Norge. Når sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996

mottar slike anmodninger skal den ha en pådriverrolle i å finne ut hvilke kommuner som kan plassere et større antall barn. Før barneverntjenesten kan samtykke, skal det være inngått en avtale med ukrainske myndigheter om hvilket fosterhjem eller institusjon barnet skal plasseres i. Avtalen bør inneholde opplysninger om hvor barnet skal plasseres, varigheten av plasseringen og jurisdiksjon. Se punkt 8.5.4 for en nærmere beskrivelse av avtalen. Avtale kan ikke inngås uten forutgående anmodning fra ukrainske myndigheter til den norske sentralmyndigheten for konvensjonen.

Formålet er å legge til rette for at Norge i en ekstraordinær situasjon kan ta imot, plassere og ivareta et større antall barn som er under offentlig omsorg, eller står uten personer med foreldreansvar, i Ukraina.

Vilkårene for når barneverntjenesten kan samtykke til plasseringer i Norge av barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter går frem av *tredje ledd første punktum*. Barneverntjenesten kan kun samtykke til plassering i Norge etter anmodning fra Ukraina når plasseringen er forsvarlig og til barnets beste, det er inngått en avtale med ukrainske myndigheter, og vilkårene etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 er oppfylt. For en gjennomgang av de ulike vilkårene, viser departementet til punkt 8.5.4.

Ifølge *tredje ledd andre punktum* skal barneverntjenesten sørge for at barnet registreres med søknad om beskyttelse eller opphold hos utlendingsmyndighetene. Til forskjell fra samtykke etter barnevernloven § 4-4 a andre ledd, er det i disse ekstraordinære tilfellene ikke et vilkår at oppholdstillatelse må være gitt før barneverntjenesten kan gi sitt samtykke. En plassering i Norge etter reglene i Haagkonvensjonen 1996 gir i seg selv ikke rett til opphold i Norge, det må vurderes etter utlendingsregelverket der det er nødvendig. Før barneverntjenesten samtykker til plassering, bør den derfor kontakte Utlendingsdirektoratet for å få klarlagt hvorvidt barnet omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, eller eventuelt søke opphold på annet grunnlag. Dersom barnet trolig ikke kan få kollektiv beskyttelse eller oppholdstillatelse i Norge, vil

dette etter departements vurdering trekke i retning av at en plassering i Norge ikke vil være forsvarlig, og barneverntjenesten bør i slike tilfeller ikke samtykke.

Tredje ledd tredje punktum innebærer at dersom barnet har fått vanlig bosted i Norge når den ekstraordinære situasjonen opphører, plikter barneverntjenesten å vurdere og anmode om at jurisdiksjon skal overføres til barnets tidligere bostedsstat etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 8, det vil si tilbake til ukrainske myndigheter. Barneverntjenesten må dokumentere at vurderingen er gjort. Formålet er å sikre at det alltid foretas en vurdering av om overføring av jurisdiksjon vil være til barnets beste.

Det vises til punkt 8.5.4 for en nærmere redegjørelse for forslaget.

Til § 5A-1 nytt fjerde til sjette ledd

I nytt *fjerde ledd* presiseres at Bufetats ansvar for å gi et tilbud til enslige mindreårige også gjelder for barn under 15 år som har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.

Nytt *femte ledd* åpner for at Bufetats tilbud utvides, slik at Bufetat kan velge å tilby barnet et familiebasert botilbud i stedet for plass i et omsorgssenter. *Første punktum* oppstiller vilkåret om at det, som følge av et høyt antall ankomster fra Ukraina, er nødvendig av kapasitetshensyn for å ivareta det enkelte barnets behov. Familiebaserte botilbud er særlig tiltenkt de helt yngste barna. Det fremgår av *andre punktum* at de som skal ivareta omsorgen for barnet i et familiebasert botilbud, må oppfylle de samme kravene som stilles til fosterforeldre. Dette innebærer at krav til fosterforeldre etter barnevernloven § 4-22 med forskrift må være oppfylt. *Tredje punktum* presiserer at det er Bufetat som har ansvaret for omsorgen for barn i familiebaserte botiltak, på samme måte som Bufetat har ansvaret for omsorgen for barn i omsorgssenter, jf. barnevernloven § 5A-2. Dette innebærer at Bufetat er ansvarlig for at barnet får forsvarlig omsorg. Hva som er å anse som forsvarlig omsorg vil blant annet avhenge av barnets alder og modenhet. Videre slås det fast at det er Bufetat som har ansvaret for kartleggingen av barnet jf. § 5A-6. I *fjerde punktum* presiseres det at det er det familiebaserte botilbudet som utøver omsorgen på vegne av Bufetat, på samme måte som omsorgssentrene utøver omsorgen for barna som bor i omsorgssentre, jf. § 5A-2 første ledd andre punktum.

Familiebaserte botilbud er et statlig ansvar og i nytt *sjette ledd første punktum* presiseres derfor at

det er Bufetat som har ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av botilbudet, og for oppfølgingen av barnet. Til sammenligning er det det kommunen som har ansvaret for godkjenning og oppfølging av fosterhjem. Presiseringen klargjør at disse funksjonene skal ivaretas av Bufetat. Kravene til godkjenning av botilbudet følger samme regler som for fosterhjem, jf. femte ledd andre punktum. Departementet legger til grunn at godkjenningen foretas på regionalt nivå i Bufetat. Bufetat har ansvaret for grunnleggende opplæring av fosterhjem, jf. § 2-3 andre ledd, og dette ansvaret vil også omfatte familiebaserte botiltak. Når det gjelder Bufetats ansvar for oppfølging av fosterhjemmet, presiseres det i *andre punktum* at oppfølgingsansvaret både omfatter reglene i § 4-22 med forskrift og plikten til å fatte oppfølgingsvedtak etter § 5A-4. Bufetat kan be et omsorgssenter om å utføre oppfølgingen av barnet og hjemmet, og kan også be et omsorgssenter om å utarbeide forslag til oppfølgingsvedtak. Av *tredje punktum* fremgår det at det er Bufetat som har det økonomiske ansvaret for tilbudet, og det familiebaserte botiltaket må inngå avtale med Bufetat om oppdraget.

Det er redegjort nærmere for forslaget i punkt 8.5.2.2 og 8.5.2.3.

Til § 5A-4 nytt tredje ledd

Omsorgssenteret skal utarbeide et forslag til oppfølging av barnet mens det oppholder seg på omsorgssenteret. Forslaget til nytt *tredje ledd* innebærer at omsorgssenterets frist for å utarbeide forslag til vedtak og Bufetats frist for å treffe vedtak, forlenges dersom dette som følge av et høyt antall ankomster av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at Bufetat eller omsorgssenteret skal kunne gjennomføre og prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Etter de forlengede fristene skal omsorgssenterets forslag sendes til Bufetat innen fem uker etter barnets ankomst til senteret. Bufetat skal treffe vedtak om oppfølging innen ti uker etter barnets ankomst til senteret.

Dersom barnet bor i et familiebasert botilbud, har Bufetat ansvaret for å treffe oppfølgingsvedtak innen ti uker. Det familiebaserte botilbudet har ikke plikt til å lage utkast til oppfølgingsvedtak, slik omsorgssentre har. Men Bufetat kan be et omsorgssenter som botilbudet er tilknyttet om å utforme et forslag til oppfølgingsvedtak mens barnet bor i det private hjemmet.

Det vil 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.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 8.5.2.4.

Til § 5A-6

Plikten til å kartlegge barnet med sikte på bosetting ligger fast, jf. barnevernloven § 5A-6. Det er imidlertid foretatt en realitetsendring ved at kravet i nåværende andre ledd andre punktum om barnets samtykke for oversendelse av informasjon er fjernet, for å harmonisere barnevernsloven med integreringslovens krav. Endringen medfører at kartleggingen av barnet kan oversendes til aktuelle myndigheter uten barnets samtykke. Aktuelle myndigheter vil være offentlige organer som har ansvaret for å bosette barnet, eller som utfører ulike oppgaver i tilknytning til bosetting. Kartleggingen skal imidlertid utarbeides i samarbeid med barnet, og barnets rett til medvirkning etter barnevernloven § 1-6 er i behold. Tilsvarende endring er vedtatt i ny barnevernslov og vil derfor uansett gjelde når ny barnevernslov trer i kraft.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 8.5.2.5.

Til § 5A-7 nytt andre ledd

Det presiseres at statsforvalteren skal føre tilsyn med det familiebaserte botilbudet, jf. § 5A-1 nytt femte ledd. Dette tilsvarer statsforvalterens tilsynsansvar med omsorgssentrene etter § 5-7 og tilsynsforskriften. Statens helsetilsyn har det overordnede ansvaret for statsforvalterens tilsynsplikter etter loven.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 8.5.2.2.

Til § 6-9 nytt fjerde ledd

Nytt *fjerde ledd* gir hjemmel for departementet til å fastsette midlertidig forskrift med bestemmelser om unntak fra fristkrav. Departementet kan bare benytte hjemmelen dersom det, som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina, er nødvendig med en slik forskrift for at barneverntjenesten skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Forskriften kan bare inneholde bestemmelser om unntak fra fristkrav som gjelder oppfølging av meldinger, jf. § 4-2 første ledd, og undersøkelser, jf. § 6-9 første ledd.

Departementet legger til grunn at en forskrift vil inneholde bestemmelser som forlenger eksisterende frister samt gi nærmere vilkår for når

unntaket kan komme til anvendelse i den enkelte kommunen. Videre vil det fremgå at kommunens vurdering av å benytte unntaket skal begrunnes og dokumenteres samt at statsforvalteren skal underrettes når kommunen anvender unntaket.

Eventuelle forskrifter vil falle bort når midlertidig lov bortfaller 1. juli 2023.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 8.5.3.2.

Til § 6-10 tredje ledd nytt fjerde punktum

Bestemmelsen gir hjemmel til å kreve uttømmende og utvidet politiattest av personer som skal ta imot enslige mindreårige i sine private hjem, jf. § 5A-1 femte ledd om familiebaserte botilbud. Hjemmene omfattes ikke av definisjonen av fosterhjem, jf. fosterhjemsforskriften § 1, og det er derfor nødvendig med en egen hjemmel. Hensynet til å ivareta barnas rettssikkerhet tilsier at de samme reglene som gjelder for vandelskontroll av fosterhjem gjelder for slike familiebaserte botilbud.

Det vises til punkt 8.5.2.3.

14.2 Endringene i folketrygdloven

Til § 8-52 nytt tredje ledd

Nytt *tredje ledd første punktum* i folketrygdloven § 8-52 gjør unntak fra bestemmelsens første ledd første punktum for et medlem som mottar ugradert avtalefestet pensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning, og som utfører arbeid der avlønningen skjer etter særskilt sats for pensjonistlønn for tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med ankomsten av personer fordrevet fra Ukraina. Unntaket innebærer at det gis sykepengere rett til denne gruppen. Endringen gis virkning fra 1. april 2022 og gjelder til og med 31. desember 2022, jf. *andre punktum*. Det fremgår av *tredje punktum* at sykepenger som er tilstått i denne perioden, skal løpe ut den aktuelle sykepengeperioden. Det betyr at personer som har første arbeidsuførhetsdag før 1. januar 2023, ved fortsatt sykmelding etter 31. desember 2022, vil kunne få sykepenger i til sammen inntil 248 dager.

Det vises til punkt 6.3 for nærmere omtale av bakgrunnen for endringen.

14.3 Endringene i opplæringsloven

Til § 2-1 andre ledd andre og tredje punktum

I *andre punktum* utvides den absolutte fristen for å gi barn og unge et fullverdig opplæringsstilbud i

grunnskolen midlertidig fra en måned til tre måneder.

Opplæringen skal fortsatt starte så raskt som mulig. Det er ikke slik at kommunene har tre måneder på seg for å gi nyankomne barn opplæring; det er viktig å komme i gang med den opplæringen man kan, så raskt som mulig. Den foreslåtte regelen innebærer likevel at kommuner som ikke klarer å gi et *fullverdig* tilbud til barna selv om det går opptil tre måneder, ikke bryter loven.

I perioden frem til et fullverdig tilbud er på plass, kan kommunen gi et tilbud som avviker fra tilbudet kommunen ellers er forpliktet til å gi etter opplæringsloven. Ettersom hovedregelen fortsatt er at barna skal få opplæring så raskt som mulig, åpnes det ikke for at kommuner kan utsette å gi opplæring lenger enn nødvendig. 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.

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 i. En kommune kan altså ikke unnlate å gi opplæring fordi det er sannsynlig at et barn skal være i den aktuelle kommunen i mindre enn tre måneder.

Etter *tredje punktum* kan departementet gi midlertidig forskrift om forlengelse av tremånedersfristen dersom det er nødvendig fordi det kommer svært mange fordrevne barn fra Ukraina. Terskelen for bruk av forskriftshjemmelen skal være høy. Tremånedersfristen skal ta høyde for et høyt antall fordrevne, og det vil derfor bare være aktuelt å benytte forskriftshjemmelen i helt ekstraordinære situasjoner. Regelen om at opplæringen skal starte så raskt som mulig, vil fortsatt gjelde. Det betyr at kommunene må gi elevene et fullverdig opplæringstilbud så raskt som mulig, uavhengig av om den absolutte fristen forlenges ved forskrift.

Det vises til punkt 9.5.1.1 og 9.5.1.2 for nærmere omtale av bakgrunnen for endringen.

Til § 2-8 femte ledd nytt åttende punktum

Paragraf § 2-8 regulerer særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter i grunnskolen.

Etter *nytt åttende punktum* gjelder ikke kravet til samtykke fra eleven eller foresatte for å gi opplæring i særskilt organisert opplæringstilbud for

nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, som ellers følger av syvende punktum, dersom slik opplæring er nødvendig for å gi nyankomne elever et forsvarlig opplæringstilbud i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina. Kommunen kan med andre ord gjøre opplæring for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler obligatorisk, forutsatt at vilkårene for dette er oppfylt. Unntaket fra samtykkekravet er ikke begrenset til å gjelde elever fra Ukraina. Kommunen må begrunne at samtykkekravet ikke gjelder.

Vedtaket om opplæring i et slikt innføringstilbud kan bare gjøres dersom det anses å være det beste for eleven. Kommunen må derfor vurdere dette før det treffes vedtak om at en elev skal få opplæringen sin i innføringstilbudet. Det er viktig at eleven/elevens foresatte får nødvendig informasjon og mulighet til å si sin mening, blant annet for at kommunen kan foreta en forsvarlig vurdering av elevens beste.

Vedtaket om opplæring i særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler uten elevens eller foresattes samtykke kan påklages til statsforvalteren.

Det vises til punkt 9.5.1.6 for nærmere omtale av bakgrunnen for endringen.

Til § 3-12 femte ledd nytt åttende punktum

Paragraf § 3-12 regulerer særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter i videregående opplæring.

Etter *nytt åttende punktum* gjelder ikke kravet til samtykke fra eleven eller foresatte for å gi opplæring i særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, som ellers følger av syvende punktum, dersom slik opplæring er nødvendig for å gi nyankomne elever et forsvarlig opplæringstilbud i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina. Fylkeskommunen kan med andre ord gjøre opplæring for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler obligatorisk, forutsatt at vilkårene for dette er oppfylt. Unntaket fra samtykkekravet er ikke begrenset til å gjelde elever fra Ukraina. Fylkeskommunen må begrunne at samtykkekravet ikke gjelder.

Vedtaket om opplæring i et slikt innføringstilbud kan bare gjøres dersom det anses å være det beste for eleven. Fylkeskommunen må derfor vurdere dette før det treffes vedtak om at en elev skal få opplæringen sin i innføringstilbudet. Det er viktig at eleven/elevens foresatte får nødvendig infor-

masjon og mulighet til å si sin mening, blant annet for at fylkeskommunen kan foreta en forsvarlig vurdering av elevens beste.

Vedtak om opplæring i særskilt organisert opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler uten elevens eller foresattes samtykke kan påklages til statsforvalteren.

Det vises til punkt 9.5.1.6 for nærmere omtale av bakgrunnen for endringen.

14.4 Endringene i spesialisthelsetjenesteloven

Til § 2-5 d

Bestemmelsen er omtalt under punkt 10, jf. særlig punkt 10.5.2 og punkt 10.5.3.

Bestemmelsen åpner for at departementet ved forskrift kan beslutte helt eller delvis unntak fra følgende bestemmelser i spesialisthelsetjenesteloven:

- § 2-5 om individuell plan
- § 2-5 a om koordinator
- § 2-5 c om kontaktlege

Bestemmelsen må ses i sammenheng med ny § 2-5 d i pasient- og brukerrettighetsloven hvor det fastslås at departementet ved forskrift kan beslutte helt eller delvis unntak fra motsvarende rettighetsbestemmelser.

For øvrige merknader vises det til merkna-
dene til ny § 2-5 d i pasient- og brukerrettighetsloven.

14.5 Endringene i pasient- og brukerrettighetsloven

Til § 2-5 d

Bestemmelsen er omtalt under punkt 10, jf. særlig punkt 10.5.2 og punkt 10.5.3.

Bestemmelsen åpner for at departementet ved forskrift kan beslutte helt eller delvis unntak en flere bestemmelser i pasient- og brukerrettighetsloven.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslag til ny § 2-5 d i spesialisthelsetjenesteloven og ny § 7-2 b i helse- og omsorgstjenesteloven, hvor det fastslås at departementet ved forskrift kan beslutte helt eller delvis unntak fra motsvarende pliktbestemmelser.

Adgangen til å gjøre unntak fra pasient- og brukerrettighetsloven er begrenset til situasjoner der «det som følge av et høyt antall ankomster til

Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides».

Det er ikke mulig å tallfeste hva som i denne forstand skal sies å være «et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina». Antallet ankomster fra Ukraina må ses i sammenheng med det antall flyktninger og asylsøkere som ellers ankommer Norge. Ordlyden viser at det må være snakk om ankomster fra Ukraina av et slikt omfang at dette gjør at det er nødvendig med unntak fra rettighetsbestemmelser for å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides.

Det vil slik sett være et krav om årsakssammenheng mellom høye ankomster fra Ukraina og nødvendigheten av å gjøre enkelte unntak fra rettighetsbestemmelser. Hvorvidt dette skal sies å være tilfellet vil bero på en konkret vurdering av situasjonsbildet. Forskriftshjemmelen innebærer ikke at det *skal* gjøres unntak, men det åpnes for at det *kan* besluttes helt eller delvis unntak fra de konkrete rettighetsbestemmelser som listes opp i bestemmelsen hvis situasjonen tilsier det.

Eventuell bruk av forskriftshjemmelen må vurderes konkret og bygge på en oppdatert situasjonsbeskrivelse. Det vil her være naturlig å innhente situasjonsbeskrivelse og vurdering fra blant annet Helsedirektoratet, hvor beskrivelse og vurderinger fra statsforvalterne og kommunene også bør inngå.

Den enkeltes rettigheter til helse- og omsorgstjenester skal ivaretas i størst mulig grad. De grunnleggende pliktene til å tilby, og rettighetene til å motta, helse- og omsorgstjenester, skal ivaretas. Det vil ikke 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, verken på tjenestenivå eller individnivå.

Det må vurderes konkret hvilke av de opp-listede rettighetsbestemmelser som det skal gjøres unntak fra. I en slik vurdering vil det måtte vektlegges hvilke pasient- og brukergrupper som særlig vil rammes dersom det fastsettes unntak, og hvor viktig den konkrete rettighetsbestemmelse er for å sikre nødvendige og forsvarlige tjenester. Rettighetsbestemmelser om individuell plan, koordinator og barnekoordinator er bestemmelser som skal sikre forsvarlige og koordinerte tjenester til pasienter og brukere med store og sammensatte velferdstjenestebehov, herunder

personer med funksjonsnedsettelse, barn eller sårbare pasient- og brukergrupper. Slik sett skal det i utgangspunktet mer til før man vil konkludere med at vilkårene er oppfylt for å gjøre unntak fra rett til individuell plan, koordinator eller barnekoordinator enn for eksempel unntak fra rett til fastsettelse av frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp, rett til fornyet vurdering eller rett til fritt behandlingsvalg.

Eventuelle unntak fra rettighetsbestemmelser skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå de formålene som unntakene begrunnes med. Dette er tydeliggjort ved at det av bestemmelsen presiserer at det kan gjøres unntak «helt eller delvis».

I tråd med dette vil det derfor blant annet måtte vurderes om et eventuelt unntak fra rettighetsbestemmelser skal begrenses til utvalgte pasient- eller brukergrupper, for eksempel at et eventuelt unntak fra rett til koordinator begrenses til å gjelde overfor voksne pasienter/brukere eller til grupper som vurderes å ha mindre behov for koordinator. Ved vurderingen av om det skal gjøres unntak må det også vurderes om formålet kan oppnås ved iverksetting av andre tiltak. Ved valg mellom flere mulige tiltak må det velges tiltak som er minst mulig inngripende eller begrensende for pasient- og brukerrettigheter.

Adgangen til eller behovet for unntak, må vurderes fortløpende. Dersom det ikke lenger er behov for å gjøre unntak, må unntaket oppheves.

Eventuell fastsettelse av forskrift som gjør unntak fra konkrete rettighetsbestemmelser, vil uansett ikke bety at tjenestene skal være avskåret fra å gi tilbud med tilsvarende innhold som rettigheten det er gjort unntak fra. Tjenestene kan likevel velge å oppfylle slike rettighetsbestemmelser helt eller delvis dersom det er kapasitet til det.

Enkelte pasienter og brukere med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, har behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester. I slike tilfeller kan kravet om å fortsatt skulle tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester av forsvarlig kvalitet og omfang, jf. ovenfor, uansett innebære at det likevel må tilbys for eksempel individuell plan, koordinator eller barnekoordinator til konkrete pasienter eller pasientgrupper. Forsvarligheten av tjenestetilbudet for blant annet de mest alvorlig syke pasientene/brukerne og de med svært omfattende og sammensatte tjenestebehov, kan være direkte knyttet til hvordan de ulike tjenestene koordineres. Selv om det ved forskrift eventuelt gjøres unntak fra rett til for eksempel individuell plan, koor-

dinator eller barnekoordinator, vil tjenestene måtte vurdere hvordan de skal sørge for at de som er avhengig av denne formen for planlegging og koordinering av tjenestene, skal få forsvarlige tjenester.

Dersom det ved forskrift gjøres unntak fra prosessuelle og organisatoriske rettigheter som rett til vurdering og frist, individuell plan, kontaktlege, koordinator og barnekoordinator, vil vurderingene ved en klage endres noe. Gjenstand for klage i denne type saker vil da bli om pasienter får rett til nødvendig helsehjelp innen forsvarlig tid og om hjelpen som tilbys er forsvarlig.

De midlertidige unntakene fra konkrete rettighetsbestemmelser som bestemmelsen åpner for, gjelder for befolkningen generelt. Personer omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse har i utgangspunktet fulle helserettigheter. Likhetsbetraktninger tilsier 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. Som nevnt ovenfor åpner imidlertid hjemlene for at det ved forskrift kan fastsettes at unntak fra gjeldende rettighetsbestemmelser skal avgrenses mot bestemte pasient- og brukergrupper. Dette kan bety at et eventuelt unntak fra rett til for eksempel koordinator, kan begrenses til å kun gjelde overfor voksne pasienter/brukere eller til grupper som i en periode vurderes å ha mindre behov for koordinator.

Det fremgår av *bokstav a* at det kan gjøres unntak fra pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 b andre ledd andre punktum om fastsettelse av frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten. Fristen skal fastsettes 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 kan 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. Etter bestemmelsen kan det derfor gjøres unntak fra retten til å få fastsatt en frist for når en pasient senest skal få nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten som følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 b andre ledd andre punktum.

Av bestemmelsen *bokstav b* fremgår at det kan gjøres unntak fra pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 b fjerde ledd om rett til nødvendig helsehjelp uten opphold ved brudd på frist fastsatt etter andre ledd andre punktum.

Dersom det i tråd med bestemmelsen bokstav a gjøres unntak fra pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 b andre ledd andre punktum om fastsettelse av frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, vil pasientens rett til alternativt tilbud ved fristbrudd også falle bort. Det kan derfor også gjøres unntak fra § 2-1 b fjerde ledd om rett til nødvendig helsehjelp uten opphold ved fristbrudd, jf. forslag til ny § 2-5 d bokstav b i pasient- og brukerrettighetsloven.

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.

Formålet med unntak fra rettighetsbestemmelser som nevnt i ny § 2-5 d bokstav a og bokstav b er å gi tjenestene større fleksibilitet ved tjenesteytelsen. Tjenestene må uansett ha oversikt over det enkelte pasientforløp og hvilke pasienter som venter på behandling slik at pasienter ikke faller ut av systemet eller at alvorlige tilstander ikke fanges opp.

Av bestemmelsen *bokstav c* fremgår at det kan gjøres unntak fra pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 første ledd første punktum om informasjon om rett til nødvendig helsehjelp.

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 bli vanskelig å gjøre vurderinger innen 10 dager slik loven legger opp til. For å gi spesialisthelsetjenesten større handlingsrom i den foreliggende situasjonen, vil det med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav c i pasient- og brukerrettighetsloven kunne fastsettes forskrift om at fristen for vurdering forlenges utover dagens krav om 10 dager. Samtidig må det legges til grunn at spesialisthelsetjenesten har rutiner som sikrer at mottatte henvisninger vurderes raskt. Ved mistanke om alvorlig eller livstruende sykdom vil pasienten fortsatt ha rett til raskere vurdering.

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. Tjenestene skal fortsette å rapportere administrativ informasjon til NPR slik at de får kunnskap om situasjonen og endringer, og dermed også en oversikt over antallet pasienter som venter på spesialisthelsetjenester.

Av bestemmelsen *bokstav d* fremgår det at det kan gjøres unntak fra pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 første ledd fjerde punktum om informasjon om tidspunkt for når utredning eller behandling skal settes i gang.

Av 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. I en slik situasjon bør spesialisthelsetjenesten ha mulighet til å vurdere hvordan det er mest hensiktsmessig å organisere innkalling av pasientene som skal få helsehjelp. Pasienten vil imidlertid fortsatt 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. Med hjemmel i ny § 2-5 d bokstav d i pasient- og brukerrettig-

hetsloven kan det derfor ikke fastsettes 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, kan det imidlertid med hjemmel i bestemmelsen være aktuelt å tilpasse gjeldende ordning slik at det kun må 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.

Av bestemmelsen *bokstav e* fremgår det at det kan gjøres unntak fra pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 andre ledd om plikt til å kontakte HELFO.

Av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 andre ledd følger det 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 c og bokstav d i pasient- og brukerrettighetsloven blir aktuelt å fastsette forskrift som innebærer ovennevnte endringer i retten til å få fastsatt en frist og rett til å få tilbakemelding om konkret tidspunkt for utredning eller behandling, vil det være lite hensiktsmessig å opprettholde bestemmelsen om plikten til å kontakte HELFO. Som følge av dette må det i så fall vurderes om det ved forskrift også skal gjøres unntak fra § 2-2 andre ledd.

Dersom det gis unntak fra bestemmelsen, vil helsetjenestene måtte påse at de har systemer for å følge med på pasientene som venter på å få en vurdering, og at de pasientene som har behov for rask vurdering og de som får en forverring mens de venter, fanges opp.

Av bestemmelsen *bokstav f* fremgår det at det kan gjøres unntak fra pasient- og brukerrettighetsloven § 2-3 om rett til fornyet vurdering.

Av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-3 følger det at pasienter har rett til fornyet vurdering av sin helsetilstand av spesialisthelsetjenesten etter henvisning fra lege. Retten gjelder bare én 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.

I den foreliggende situasjonen er det viktig at spesialisthelsetjenesten har handlingsrom til å

benytte tilgjengelige ressurser til de formål som har størst nytte. Ved forskrift kan det derfor fastsettes unntak fra retten til fornyet vurdering.

Av bestemmelsen *bokstav g* fremgår det at det kan gjøres unntak fra pasient- og brukerrettighetsloven § 2-4 om 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 mellom 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 valget 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.

I den foreliggende situasjonen har spesialisthelsetjenesten behov for handlingsrom for å kunne styre pasientflyten og til å benytte tilgjengelige ressurser på best mulig måte. Det kan derfor ved forskrift fastsettes unntak fra retten til fritt behandlingsvalg etter § 2-4.

Retten til fritt behandlingsvalg bør fortsatt gjelde psykisk helsevern, tverrfaglig spesialisert rusbehandling og intensiv rehabilitering 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 eventuell forskrift allerede er under utredning eller behandling i godkjent virksomhet etter § 4-3.

Av bestemmelsen *bokstav h* fremgår det at det kan gjøres unntak fra pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 om 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. Formålet med planen er å bidra til et helhetlig tilbud for pasientene. Det påligger en tilsvarende plikt på den kommunale helse- og omsorgstjenesten, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, og spesialisthelsetjenesten, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-5.

I den foreliggende situasjonen er det viktig at den kommunale helse- og omsorgstjenesten og

spesialisthelsetjenesten har handlingsrom til å prioritere ressursene til det formål som har størst nytte. Det kan derfor ved forskrift fastsettes unntak fra retten til individuell plan.

Det vises for øvrig til proposisjonens punkt 10 og de vurderinger som der fremgår når det gjelder fastsettelse av eventuelt unntak fra rett til individuell plan, samt også unntak fra rett til koordinator og barnekoordinator.

Tilsvarende lovbestemmelse som åpner for unntak 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.

Av bestemmelsen *bokstav i* fremgår det at det kan gjøres unntak fra pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 a om rett til kontaktlege.

Pasienter som har alvorlig sykdom, skade eller lidelse, og som har behov for behandling eller oppfølging fra 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.

Kontaktlegeordningen skal bidra til å sikre forsvarlige og koordinerte tjenester til pasienter med store og komplekse helsehjelpsbehov. Ordningen legger imidlertid beslag på personellressurser hos tjenesten i form av administrasjon og koordinering. Unntak fra rett til kontaktlege vil kunne frigjøre kapasitet og stille tjenestene friere til å foreta nødvendige og hensiktsmessige endringer i hvordan tjenesteytelsen organiseres. I den foreliggende situasjonen er det viktig at spesialisthelsetjenesten har tilgjengelig handlingsrom til å prioritere ressursene til det formål som har størst nytte.

Tilsvarende lovbestemmelse som åpner for unntak, inntas også i spesialisthelsetjenesteloven, jf. ny § 2-5 d bokstav c hvor det kan gjøres unntak fra spesialisthelsetjenestens plikt til å oppnevne kontaktlege, jf. loven § 2-5 c.

Av bestemmelsen *bokstav j* og *bokstav k* fremgår det at det kan gjøres unntak fra pasient- og

brukerrettighetsloven § 2-5 b om rett til koordinator og § 2-5 c om rett til 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 lov 11. juni 2021 nr. 78 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.

I den foreliggende situasjonen er det viktig at den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten har handlingsrom til å prioritere ressursene til det formål som har størst nytte. Etter ny § 2-5 d bokstav j og bokstav k kan derfor departementet ved forskrift fastsette unntak fra retten til koordinator etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 b, og retten til barnekoordinator i den kommunale helse- og omsorgstjenesten etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 c.

Det vises for øvrig til proposisjonens punkt 10.5.3 og de vurderinger som der fremgår når det gjelder fastsettelse av eventuelt unntak fra rett til koordinator og barnekoordinator, samt også unntak fra rett til individuell plan.

Tilsvarende lovbestemmelse som åpner for unntak 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, hvor 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.

14.6 Endringene i barnehageloven

Til § 14

Nytt *fjerde ledd* åpner for at departementet kan gi forskrift om midlertidig godkjenning ved etablering av barnehager eller barnehageplasser for å dekke et midlertidig behov som følge av at det

kommer svært mange fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina.

Bestemmelsen gir hjemmel til å gi forskrift om midlertidig godkjenning ved både etablering av barnehager og økning av antall barnehageplasser.

Etter § 19 tredje ledd åpnes det for at departementet kan gi forskrift om tilskudd til drift av midlertidige barnehager og barnehageplasser.

Sammenholdt med § 19 tredje ledd legges det til rette for midlertidig godkjenning av barnehager, slik at kommunen kan sette vilkår om godkjenningens varighet og nedskalere barnehage tilbudet når barnetallet går ned igjen etter at barna som har kommet fra Ukraina, enten har reist tilbake eller begynt på skolen.

Det vises for øvrig til omtalen i de generelle merknadene i punkt 9.5.2.1 over.

Til § 19

Nytt *tredje ledd* åpner for at departementet kan gi forskrift om tilskudd til drift av midlertidige barnehager og barnehageplasser med hjemmel i § 14 fjerde ledd. Bestemmelsen innebærer at det bare skal gis tilskudd så lenge godkjenningen varer.

Sammenholdt med § 14 fjerde ledd legges det til rette for midlertidig godkjenning av barnehager, slik at kommunen kan sette vilkår om godkjenningens varighet og nedskalere barnehage tilbudet når barnetallet går ned igjen etter at barna som har kommet fra Ukraina, enten har reist tilbake eller begynt på skolen. Det vises for øvrig til omtalen i de generelle merknadene i punkt 9.5.2.1 over.

14.7 Endringene i plan- og bygningsloven

Til § 20-9

Etter *første ledd* kan kommunen gi midlertidig unntak fra krav om søknad og tillatelse etter § 20-2 for oppføring av bygning, tidsbestemt bruksendring av bygning og plassering av midlertidige bygninger (brakker, telt, skolepaviljong m.m.). Unntak kan bare gis for bygninger som skal brukes til bolig, barnehage, skole, innkvartering av asylsøkere og omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

Det følger av *første ledd andre punktum* at plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd ikke gjelder. Dette innebærer at tiltak som skal brukes til de formål som fremkommer av bestemmelsen, kan gjennomføres uavhengig av plangrunnlag og planbestemmelser.

Notoritet er viktig, og det stilles derfor krav om at anmodning om unntak sendes skriftlig. Det er tilstrekkelig for å oppfylle kravet til skriftlighet at denne sendes på e-post. SMS kan også brukes dersom kommunen har lagt til rette for dette. Det nærmere innholdet i anmodning om unntak er regulert i tidsbegrenset forskrift til bestemmelsen.

Bestemmelsen er ikke ment å ivareta kommersielle interesser, og anmodning om unntak kan derfor i utgangspunktet bare settes frem av offentlige myndigheter. Dette kan være kommunal, fylkeskommunal eller statlig myndighet. Det er gjort enkelte unntak for private tilbydere innen barnehage, skole og bolig.

Det følger av *andre ledd* at kommunen ikke kan gi unntak dersom tiltaket kan føre til at det oppstår fare for liv og helse for brukerne av bygningen, for eksempel fordi tiltaket er planlagt gjennomført i et område hvor det ikke er tilstrekkelig sikkerhet mot skred, jf. plan- og bygningsloven § 28-1. Tilsvarende skal det heller ikke gis unntak dersom tiltaket vil føre til fare for skade på miljø eller kulturminner eller tap av naturmangfold eller dyrket eller dyrkbar jord, eller dersom det kan vanskeliggjøre gjennomføring av plan.

Etter *tredje ledd* kan unntak for tidsbegrenset bruksendring og midlertidig plassering av bygninger gis med varighet inntil to år. Varigheten av tiltaket skal fremgå av vedtaket. Når unntakets varighet utløper, plikter tiltakshaver å bringe eendommen i samsvar med den bestemmelsen det er gitt unntak 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.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette tidsbegrensede forskrifter som utfyller denne bestemmelsen. Eventuelle forskrifter faller bort når bestemmelsen oppheves 1. juli 2023.

Det vises for øvrig til omtalen i de generelle merknadene i punkt 12.5 ovenfor.

Til § 20-10

Paragrafen er ny og regulerer saksbehandling etter beredskapsbestemmelsen i § 20-9.

Første ledd regulerer frister for saksbehandling og rettsvirkninger av at fristene ikke overholdes. Anmodning om unntak som gjelder tidsbegrenset bruksendring eller midlertidig plassering av bygninger, skal etter *første punktum* saksbehandles av kommunen innen syv virkedager. Dersom anmodningen gjelder oppføring av bolig til varig bruk, følger det av *andre punktum* at fris-

ten er 14 virkedager. Som virkedager regnes alle dager som ikke er søndager eller lovbestemte helge- eller høytidsdager. Det følger av *tredje punktum* at fristene ikke kan forlenges. Dersom fristen ikke overholdes, følger det av *fjerde punktum* at tiltakshaver kan sette i gang tiltaket. Dette innebærer likevel ikke at unntak anses som gitt. Eventuell igangsetting skjer derfor på egen risiko. Kommunen må behandle anmodningen og gi tilbakemelding i form av et vedtak, og vil fortsatt kunne avslå anmodningen dersom vilkårene for å gi unntak ikke er oppfylt. *Femte punktum* regulerer akutte situasjoner. Et eksempel på dette kan være plutselige og høye ankomster, som utløser behov for raskt å etablere akuttinnkvartering. Kommunen plikter da å behandle og fatte vedtak snarest mulig.

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

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

Fjerde ledd regulerer fristen for å klage og behandling av klager. Etter *andre punktum* er klagefristen syv virkedager fra kommunen har fattet vedtak. Kommunen skal etter *tredje punktum* forberede klagesaken og oversende denne til Statsforvalteren innen syv virkedager. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan Statsforvalteren ta klagen under behandling. Stats-

forvalteren har, i likhet med kommunen, syv virkedager på å behandle og avgjøre klagen.

Det vises for øvrig til omtalen i de generelle merknadene i punkt 12.5 ovenfor.

14.8 Endringene i helse- og omsorgstjenesteloven

Til § 7-2 b

Bestemmelsen er omtalt under punkt 10, jf. særlig punkt 10.5.2 og punkt 10.5.3.

Bestemmelsen åpner for at departementet ved forskrift kan beslutte helt eller delvis unntak fra følgende bestemmelser i spesialisthelsetjenesteloven:

- § 7-1 om individuell plan
- § 7-2 om koordinator
- § 7-2 a om kontaktlege

Bestemmelsen må ses i sammenheng med ny § 2-5 d i pasient- og brukerrettighetsloven hvor det foreslås at departementet ved forskrift kan beslutte helt eller delvis unntak fra motsvarende rettighetsbestemmelser.

For øvrige merknader vises det til merknadene til ny § 2-5 d i pasient- og brukerrettighetsloven

14.9 Endringene i integreringsloven

Til § 37 a

Bestemmelsen fastsetter at asylsøkere som er i målgruppen for ordningen med kollektiv beskyttelse, ikke har plikt til å delta i opplæring i mottak etter § 5. Dette innebærer også at kommunen ikke har plikt til å sørge for opplæringen for denne gruppen. Det vises til punkt 7.5.1 og punkt 7.5.6 for nærmere omtale av bakgrunnen for bestemmelsen.

Til § 37 b

Første ledd fastslår at rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting etter integreringsloven § 6 ikke gjelder for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Dette innebærer at vertskommuner for mottak heller ikke har plikt til å kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak, og som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Integreringsloven § 6 vil fortsatt gjelde for andre som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 9 og som bor i mottak.

Andre ledd første punktum fastsetter at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å gjennomføre kompetansekartlegging etter § 10. Retten innebærer at den enkelte har krav på tilbud om kompetansekartlegging etter bosetting. Kommunen skal sørge for kompetansekartleggingen, jf. § 10 tredje ledd. *Andre ledd andre punktum* fastsetter at kartleggingen skal bidra til å avklare om vedkommende er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen, og til at introduksjonsprogrammet etter § 37 c blir tilpasset den enkeltes behov. Dette er en utvidelse av formålet med kompetansekartleggingen sammenlignet med gjeldende rett, som må ses i lys av målsettingen om at fordrevne fra Ukraina raskest mulig skal ut i arbeid. Det kan være aktuelt for den enkelte å gå rett ut i arbeid eller ha lønnet arbeid som del av introduksjonsprogrammet. Se for øvrig omtale av samarbeidet med Arbeids- og velferdsetaten i punkt 7.5.3.1.

For øvrig gjelder § 10. Det vil si at kartleggingen minst skal omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har. Informasjon om tidligere arbeidserfaring og annen kompetanse er svært relevant både for å avgjøre om personen er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser, og for å avgjøre hvordan introduksjonsprogrammet etter § 37 c skal tilpasses. Minstekravene skal bidra til at de samme opplysningene kartlegges uansett hvilken kommune den enkelte bosettes i, slik at kompetansekartleggingen kan følge vedkommende videre. Ved høye ankomster kan det bli aktuelt å ta i bruk selvregistreringsløsninger for å gjennomføre kompetansekartlegging.

Tredje ledd første punktum fastsetter at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt til å gjennomføre karriereveiledning etter § 11. Fylkeskommunen skal sørge for karriereveiledning etter § 11 første ledd, men det er opp til fylkeskommunen å avgjøre om karriereveiledning skal gjennomføres før eller etter oppstart av introduksjonsprogrammet, eller etter hvert som behovet oppstår. Det er også opp til fylkeskommunen å avgjøre hvordan tilbudet organiseres. Fylkeskommunene kan både ta i bruk private tilbydere og samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten om tilbudet. Karriereveiledningen kan gjennomføres som gruppeveiledning. *Tredje ledd andre punktum* gjør unntak fra § 11 fjerde ledd om at det bør gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltaker innenfor rammen av §§ 13 og 14,

som regulerer sluttmaal, varighet og innhold av introduksjonsprogrammet. Dette innebærer at fylkeskommunen ikke forventes å gi en slik anbefaling etter gjennomført karriereveiledning. Departementet vil vurdere om det er nødvendig med endringer i fylkeskommunens plikt til å registrere opplysninger etter integreringsforskriften som følge av dette.

Det vises til nærmere omtale av departementets vurderinger under punkt 7.5.3.

Til § 37 c

Det følger av *første ledd første punktum* at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å delta i et introduksjonsprogram etter kapittel 4 i loven. Dette innebærer et avvik fra § 8 første ledd, som regulerer rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34 er listet opp i § 9 første ledd bokstav e, slik at denne gruppen i utgangspunktet er omfattet av målgruppen på samme måte som andre innvandrere.

For øvrig gjelder §§ 8 og 9, slik det fremgår av *første ledd andre punktum*. Det vil si at målgruppen fortsatt er personer mellom 18 og 55 år, og at alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen omfattes av målgruppen. Videre må personen være bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene og ha bodd i kommunen i mindre enn to år når vedtak om introduksjonsprogram fattes. Kommunens adgang til å tilby introduksjonsprogram til andre enn de som er i målgruppen etter § 8 tredje ledd, gjelder også. I praksis innebærer dette at kommunen kan tilby program til personer over 55 år og til personer som er bosatt uten avtale med kommunen. At § 9 gjelder, betyr at personer som har påbegynt et introduksjonsprogram, har rett til å fullføre sitt program uavhengig av om oppholdstillatelsen endres.

Rammene for introduksjonsprogrammet for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 reguleres i andre og tredje ledd.

Etter *andre ledd første punktum* kan personer i gruppen delta i programmet inntil seks måneder dersom de har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Hva som regnes som utdanning på videregående nivå, kan reguleres nærmere i forskrift med hjemmel i syvende ledd. Det vises til punkt 7.5.4 for nærmere omtale av hva departementet tar sikte på å fastsette i forskrift.

Sluttmålet for programmet for denne gruppen reguleres særskilt i *andre ledd andre punktum*. Sluttmålet skal være overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning.

Det fremgår av *andre ledd tredje punktum* at programmet kan forlenges med inntil seks måneder. Videre følger det av *andre ledd fjerde punktum* at § 13 første, femte og sjette ledd gjelder. Dette innebærer at kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet, at introduksjonsprogrammet bare kan forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse, og at programmet avsluttes ved oppnådd sluttmaal eller varighet. Dette innebærer også at godkjent permisjon legges til programmets varighet og at kommunen i samarbeid med andre aktører bør legge til rette for at deltakere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen.

Etter *tredje ledd* kan personer i gruppen som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, delta i et program etter § 13 tredje eller fjerde ledd. Utdanning på videregående nivå fra før skal forstås på samme måte som etter andre ledd. § 13 tredje ledd regulerer sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet for deltakere under 25 år. Sluttmålet for denne gruppen skal som hovedregel være fullført videregående opplæring. Programmet kan vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år. Dersom deltakeren har andre sluttmaal enn fullført videregående opplæring, kan programmet vare mellom tre måneder og to år og kan forlenges med inntil ett år. Sluttmålet for øvrige deltakere etter § 13 fjerde ledd skal være at den enkelte kommer i arbeid eller fullfører deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Programmet skal vare mellom tre måneder og to år og kan forlenges med inntil ett år. Har deltakeren sluttmaal om fullført videregående opplæring, skal programmet vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år.

Øvrige regler i § 13, herunder om fastsettelse av sluttmaal, forlengelse og avslutning av programmet gjelder også for denne gruppen.

Fjerde ledd første til tredje punktum regulerer innholdet av introduksjonsprogrammet etter andre og tredje ledd. Programmet etter andre eller tredje ledd skal minst bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. For deltakere som har barn under 18 år, skal også kurs i foreldreveiledning inngå. Det samme gjelder for deltakere som får barn i løpet av program-

met. Kurs i foreldreveiledning kan tilbys gjennom interkommunalt samarbeid.

I *fjerde ledd fjerde punktum* gjøres det unntak fra noen av kravene som følger av § 14. Det gjøres unntak fra kravet i § 14 bokstav a om at programmet skal inneholde opplæring i norsk. Språktilbudet kan derfor være noe annet enn opplæringen som reguleres i § 37 d, for eksempel opplæring i engelsk. Arbeidsrettede elementer kan for eksempel være hurtigsporet eller andre elementer som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. Utdanningsrettede elementer er elementer som styrker den enkeltes formelle kompetanse. Videre gjøres det unntak fra kravene i § 14 første ledd bokstav b og c om at programmet skal inneholde opplæring i samfunnskunnskap og kurs i livsmestring. Unntakene er ikke til hinder for at kommunene likevel tilbyr dette som del av programmet dersom kommunen har kapasitet til det.

Det gjøres også unntak fra kravet i § 14 fjerde ledd om at programmet skal være på fulltid. Dette innebærer at det åpnes for introduksjonsprogram på deltid for denne gruppen, men utgangspunktet bør være introduksjonsprogram på fulltid. I *fjerde ledd femte punktum* presiseres det at dersom forhold på kommunens side medfører at programmet må være på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltakelse på fulltid. Dersom den enkelte selv ønsker å delta i programmet på fulltid, men kommunen ikke klarer å tilrettelegge for et fulltidsinnhold, vil det være forhold på kommunens side som medfører deltidsprogram. Dersom den enkelte frivillig deltar i introduksjonsprogram på deltid, skal imidlertid stonaden ta utgangspunkt i antall timer i programmet.

Øvrige krav i § 14 gjelder, herunder føringen om at programinnholdet for øvrig skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmalet. Det gjøres ikke unntak fra kravet i § 14 fjerde ledd om at programmet skal være helårlig, og det opprettholdes dermed at programmet skal følge et alminnelig arbeidsår.

Det reguleres i *femte ledd første punktum* at retten til å delta i et introduksjonsprogram etter andre eller tredje ledd også gjelder for personer som har gått ut i arbeid og tidligere har avvist eller avbrutt deltakelse i programmet. Dette omfatter både personer som har gått ut i arbeid uten å delta i introduksjonsprogram og personer som har påbegynt introduksjonsprogrammet, men som avbryter programmet før det er avsluttet for å gå ut i arbeid. Denne retten gjelder inntil personen har bodd i kommunen i to år, jf. § 8 første ledd tredje punktum. Det gjøres i *femte ledd andre*

punktum unntak fra § 3 tredje ledd om at kommunens plikter ikke gjelder overfor personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i introduksjonsprogram.

Sjette ledd regulerer integreringsplan for deltakelsen i introduksjonsprogrammet. Det følger av *første punktum* at kommunen skal utarbeide planen samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram. Dette tilsvare § 15 første ledd. *Andre punktum* regulerer utarbeidelsen av planen. Den skal utarbeides sammen med deltakeren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging og en vurdering av hvilke elementer deltakeren kan nyttiggjøre seg. Etter *tredje punktum* skal planen minst inneholde deltakerens sluttmaal for programmet, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter. Kravene i andre og tredje punktum innebærer tilpasninger sammenlignet med § 15 andre og tredje ledd. Videre følger det av *fjerde punktum* at kommunen avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte, tilsvarende § 15 femte ledd. I *femte punktum* gjøres det unntak fra §§ 15 og 16. Integreringsplanen reguleres særskilt i § 37 c sjette ledd og det gjøres derfor unntak fra § 15. Det gjøres også unntak fra § 16 om integreringskontrakt. Dette innebærer at både kommunens og deltakerens plikt til å inngå en integreringskontrakt samtidig som det utarbeides en integreringsplan, ikke gjelder.

Syvende ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om hva som regnes som utdanning på videregående nivå etter § 37 c.

Det vises til nærmere omtale av departementets vurderinger under punkt 7.5.4.

Til § 37 d

Første ledd første punktum fastsetter at personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å delta i opplæring i norsk etter kapittel 6. Bestemmelsene i kapittel 6 gjelder dermed for opplæringen, med de tilpassingene som følger av § 37 d. Det er kommunen som må avklare hvorvidt den enkelte ønsker å benytte seg av retten eller ikke. Kommunen skal sørge for opplæringen, og den skal være gratis for den enkelte. Opplæringen i norsk skal følge læreplanen i norsk etter integreringsloven. Læreplanen er ikke til hinder for digital undervisning, og opplæringen kan gjennomføres via digitale plattformer og som kombinasjon av klasseromsundervisning og digital undervisning. Kommunene har mulighet til å bruke godkjente til-

bydere av norskopplæring eller delta i interkommunalt samarbeid om opplæring. Norsk-trening og engelsktrening for personer som er fordrevet fra Ukraina gjennom ordningen *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*, kan også benyttes.

Første ledd andre punktum fastsetter at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, ikke har rett eller plikt til å delta i opplæring i samfunnskunnskap. Dette innebærer at kommunen heller ikke har plikt til å sørge for opplæring i samfunnskunnskap. Selv om opplæringen ikke er en rett eller plikt for den enkelte, kan kommunen likevel tilby opplæringen, eller deler av den, som en del av introduksjonsprogrammet. For øvrig gjelder § 26, slik det fremgår av *første ledd tredje punktum*. Det vil si at målgruppen fortsatt er personer mellom 18 og 67 år, og at alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget, er avgjørende for om personen omfattes av målgruppen. Rett til opplæring opphører ved fylte 67 år. Retten til opplæring inntre på tidspunktet personen bosettes etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene. Personer som har rett til å fullføre introduksjonsprogrammet, har også rett til å fullføre opplæringen i norsk, jf. § 26 sjette ledd. Kommunen kan tilby opplæring i norsk til andre enn de som har rett og plikt eller bare plikt til deltakelse i opplæring, jf. § 26 sjuende ledd. I praksis innebærer dette at kommunen kan tilby opplæring til personer over 67 år og til personer som er bosatt uten avtale med kommunen. Kommunen kan kreve at personer som tilbys opplæring etter § 26 sjuende ledd, betaler for opplæringen, jf. § 30 fjerde ledd.

Andre ledd første punktum fastsetter at retten til norskopplæring gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet. For øvrig gjelder §§ 30 og 32 om ansvaret for opplæringen og varighet og omfang av opplæringen, slik det fremgår av *andre ledd andre punktum*. Dette innebærer at retten gjelder i ett år med tillegg av godkjent permisjon. Videre innebærer det at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for opplæring i norsk til personer i målgruppen. Fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk til personer som omfattes av målgruppen og som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på fulltid. Videre innebærer det at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for opplæring så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen. Kommunen skal også utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring. Kommunens og fylkeskommunens plikt til å tilby opplæringen i norsk gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet.

Etter *andre ledd tredje punktum* bør deltakerne oppnå et minimumsnivå i norsk. Kommunen bør ta utgangspunkt i minimumsnivået i vurderingen av omfanget av opplæringen for den enkelte. *Andre ledd fjerde punktum* fastsetter at plikten til å avlegge prøver etter § 37 ikke gjelder. I *andre ledd femte punktum* slås det fast at kommunen likevel skal sørge for at deltakere i denne gruppen, får mulighet til å avlegge gratis avsluttende prøve i norsk.

Utarbeidelse av norskplan reguleres i *tredje ledd*. Det fremgår av *første punktum* at kommunen skal utarbeide en norskplan samtidig som det treffes vedtak om opplæring i norsk. Dette samsvarer med det som ellers ville fulgt av § 34 første punktum. Etter *andre punktum* skal norskplanen inneholde deltakerens norskmål, omfanget av opplæringen og klagemuligheter. Kravene til integreringsplanen etter § 15 gjelder tilsvarende for norskplanen etter § 34. Ettersom det i § 37 c gjøres unntak fra § 15, reguleres også kravene til norskplan særskilt. I *tredje punktum* gjøres det unntak fra § 34. For deltakere i opplæringen som også er deltakere i introduksjonsprogram, kan kommunen utarbeide én samlet plan dersom det er mest hensiktsmessig.

Det vises til nærmere omtale av departementets vurderinger under punkt 7.5.5.

Til § 37 e

Første ledd fastslår at når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, kan departementet gi midlertidig forskrift.

Etter *bokstav a* kan det gis forskrift om målgruppene for og rettigheter og plikter til opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 5, 8, 26, 37 c og 37 d. Det kan for eksempel gis forskrift som utvider 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 videre gis forskrift om at personer som faller utenfor målgruppene for ordningene på grunn av alder, likevel tas inn. Hjemmelen kan også brukes til å gi rett til opplæring i samfunnskunnskap. På den andre siden kan det også være aktuelt å vurdere å innskrenke enkeltpersoners rettigheter til ordningene.

Etter *bokstav b* kan det gis forskrift om retten til karriereveiledning etter §§ 11 og 37 b. Avhengig av pågangen hos fylkeskommunen, kan det være behov for justeringer av kapasitetshensyn.

Etter *bokstav c* kan det gis forskrift om utsettelse av frister for oppstart av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 12, 30, 37 c og 37 d. Fristen er så snart som mulig og senest innen tre måneder, men kapasitetshensyn kan gjøre det nødvendig å utsette fristen for oppstart til for eksempel seks måneder.

Etter *bokstav d* kan det gis forskrift om kravene til innhold i introduksjonsprogrammet etter §§ 14 og 37 c. Dersom ikke kapasitetshensyn hindrer det, kan det for eksempel gis forskrift som utvider minstekravene til innholdet i programmet etter § 37 c.

Etter *bokstav e* kan det gis forskrift om retten til, beregningen av og reduksjon i introduksjonsstønaden etter kapittel 5 ved deltakelse i introduksjonsprogram etter § 37 c. Det kan være behov for forskriftsregler om introduksjonsstønaden ettersom det åpnes for å tilby introduksjonsprogram på deltid. Det kan for eksempel oppstå spørsmål ved forholdet mellom introduksjonsstønaden og egen inntekt i og utenfor programmet som bør oppklares i forskrift.

Etter *bokstav f* kan det gis forskrift om varigheten og omfanget av opplæring og kravene til opplæringen etter §§ 30 til 33 og 37 d. Det kan for eksempel bli behov for å utvide varigheten av opplæringen i norsk utover ett år, justere kravene til et minimumsnivå i norsk og forskriftsregulere eventuelle krav til opplæring i samfunnskunnskap dersom det gis rett til det.

Etter *bokstav g* kan det gis forskrift om prøver i norsk og samfunnskunnskap etter § 37. Denne hjemmelen vil være aktuell å bruke med hensyn til eventuelle fremtidige krav om å dokumentere norskkunnskaper og kunnskaper om samfunnet.

Første ledd andre punktum presiserer at forskriftene kan fravike bestemmelsene som nevnt i første punktum bokstav a til g.

Andre ledd åpner for at en midlertidig forskrift etter første ledd også kan innebære endringer som berører andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, hvis kapasitetshensyn i kommunen og fylkeskommunen gjør det nødvendig. Terskelen for slike endringer skal være høy, og hjemmelen vil kun bli benyttet hvis kapasiteten er så presset i kommunene at det er nødvendig at unntak fra lovpålagte oppgaver også berører andre deltakere i ordningene.

Det vises til nærmere omtale av departementets vurderinger under punkt 7.5.6.

14.10 Endringene i ny barnevernslov

Til ny § 2-7

Bestemmelsen tilsvare § 6-9 nytt fjerde ledd i gjeldende barnevernlov. Det vises til merknader til denne bestemmelsen i punkt 14.1.

Til § 3-3 nytt tredje ledd

Bestemmelsen tilsvare § 4-4 a nytt tredje ledd i gjeldende barnevernlov. Det vises til merknader til denne bestemmelsen i punkt 14.1.

Til § 11-1 nytt fjerde til sjette ledd

Bestemmelsen tilsvare § 5A-1 nytt fjerde til sjette ledd i gjeldende barnevernlov. Det vises til merknader til denne bestemmelsen i punkt 14.1.

Til § 11-3 nytt tredje ledd

Bestemmelsen tilsvare § 5A-4 nytt tredje ledd i gjeldende lov. Det vises til merknader til denne bestemmelsen i punkt 14.1.

Til § 12-11 fjerde ledd nytt fjerde punktum

Bestemmelsen tilsvare § 6-10 tredje ledd nytt fjerde punktum i gjeldende barnevernlov. Det vises til merknader til denne bestemmelsen i punkt 14.1.

Til § 17-3 andre ledd nytt andre punktum

Bestemmelsen tilsvare § 5A-7 nytt andre ledd i gjeldende barnevernlov. Det vises til merknader til denne bestemmelsen i punkt 14.1.

14.11 Ikrafttredelse, opphevelse og overgangsregler

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

Kongen kan gi nærmere overgangsregler. Det kan gis overgangsregler både i forbindelse med ikrafttredelsen av loven og i forbindelse med at den opphører å gjelde. Overgangsregler i forbindelse med at loven opphører, vil for eksempel kunne bli nødvendig i forbindelse med endringene i integreringsloven, jf. punkt 7.5.1.

Loven er tidsbegrenset og opphører å gjelde 1. juli 2023. Dersom det på dette tidspunktet er behov for å videreføre enkelte eller flere av lovendringene, må det skje ved nytt lovvedtak. Loven del XI om ikrafttredelse, opphevelse og overgangsregler er ikke foreslått opphevet. Som nevnt over vil det kunne være behov for overgangsregler også etter 1. juli 2023.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina

I

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 krigen i Ukraina er nødvendig å evakuere barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter, kan barneverntjenesten samtykke i plassering av barn i et fosterhjem eller en institusjon i Norge etter en anmodning fra ukrainske myndigheter, dersom:

- a. Plasseringen er forsvarlig og til barnets beste.
- b. Det er inngått en avtale med kompetente ukrainske myndigheter.
- c. Vilkår for plassering etter artikkel 33 i konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn, er oppfylt.

Barneverntjenesten skal sørge for at barnet registreres med søknad om beskyttelse eller søknad om opphold hos utlendingsmyndighetene. Der som barnet har vanlig bosted i Norge når den ekstraordinære situasjonen opphører, skal barneverntjenesten vurdere om vilkårene for å anmode om en overføring av jurisdiksjon til barnets tidligere bostedsstat er oppfylt.

§ 5A-1 nytt fjerde til sjette ledd skal lyde:

Bestemmelsen gjelder også barn under 15 år som har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig av kapasitetshensyn for å ivareta det

enkelte barnets behov, kan tilbudet etter første ledd også være opphold i et familiebasert botilbud. Slike botilbud skal fylle kravene som stilles til fosterforeldre etter § 4-22 med forskrifter. Når barnet har opphold i et familiebasert botilbud, har Barne-, ungdoms- og familieetaten omsorgsansvaret for barnet og ansvaret for kartleggingen etter § 5A-6. Botilbudet utøver omsorgsansvaret på vegne av Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av det familiebaserte botilbudet, og for oppfølgingen av barnet. Ansvar for oppfølging tilsvarer oppfølgingsplikten etter § 4-22 med forskrift og plikten til å fatte oppfølgingsvedtak etter § 5A-4. Barne-, ungdoms- og familieetaten er også ansvarlig 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-, ungdoms- og familieetaten eller omsorgssenteret skal kunne gjennomføre og prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, kan fristene etter første ledd forlenges. Fristen for omsorgssenteret til å sende forslag til oppfølgingsvedtak kan utvides til fem uker etter barnets ankomst til senteret. Fristen for Barne-, ungdoms- og familieetaten til å treffe vedtak kan utvides til ti uker etter barnets ankomst til senteret. Barne-, ungdoms- og familieetaten skal orientere statsforvalteren dersom unntaksadgangen tas i bruk. Beslutningen skal begrunnes og dokumenteres.

§ 5A-6 andre ledd andre punktum oppheves.

§ 5A-7 nytt andre ledd skal lyde:

Statsforvalterens tilsynsansvar gjelder også familiebaserte botilbud etter § 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 gjennom-

føre og prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, kan departementet gi midlertidig forskrift om unntak fra fristene i denne paragrafen første ledd og § 4-2 første ledd.

§ 6-10 tredje ledd nytt fjerde punktum skal lyde:
Plikten til å legge fram politiattest etter første punktum gjelder også den eller de som skal ta imot enslige mindreårige i et familiebasert botilbud som nevnt i § 5A-1 femte ledd.

II

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd skal § 8-52 nytt tredje ledd lyde:

Første ledd første punktum gjelder ikke overfor et medlem som mottar ugradert avtafestet pensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning, og som utfører arbeid der avlønningen skjer etter særskilt sats for pensjonistavlønning for tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med personer fordrevet fra Ukraina. Unntaket gjelder fra 1. april 2022 til og med 31. desember 2022. Sykepenger som er tilstått i perioden, løper ut ordinær sykepengeperiode.

III

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

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

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

Nåværende tredje til femte punktum blir nytt fjerde til sjette punktum.

§ 2-8 femte ledd nytt åttende punktum skal lyde:
Kravet til samtykke gjeld likevel ikkje dersom opplæring gjennom eit særskilt organisert tilbod er nødvendig for å gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod i ein situasjon der det kjem svært mange fordrevne frå Ukraina.

§ 3-12 femte ledd nytt åttende punktum skal lyde:
Kravet til samtykke gjeld likevel ikkje dersom opplæring gjennom eit særskilt organisert tilbod

er nødvendig for å gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod i ein situasjon der det kjem svært mange fordrevne frå Ukraina.

IV

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 å foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at spesialisthelsetjenestens kapasitet ikke overskrides, kan departementet gi forskrift om helt eller delvis unntak fra følgende bestemmelser:

- a. § 2-5 om individuell plan
- b. § 2-5 a om koordinator
- c. § 2-5 c om kontaktlege.

V

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 å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides, kan departementet gi forskrift om helt eller delvis unntak fra følgende bestemmelser:

- a. § 2-1 b andre ledd andre punktum om fastsettelse av frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp
- b. § 2-1 b fjerde ledd om rett til nødvendig helsehjelp uten opphold ved brudd på frist fastsatt etter andre ledd andre punktum
- c. § 2-2 første ledd første punktum om informasjon om rett til nødvendig helsehjelp
- d. § 2-2 første ledd fjerde punktum om informasjon om tidspunkt for når utredning eller behandling skal settes i gang
- e. § 2-2 andre ledd om plikt til å kontakte HELFO
- f. § 2-3 om rett til fornyet vurdering
- g. § 2-4 om rett til fritt behandlingsvalg
- h. § 2-5 om rett til individuell plan
- i. § 2-5 a om rett til kontaktlege
- j. § 2-5 b om rett til koordinator
- k. § 2-5 c om rett til barnekoordinator.

VI

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager gjøres følgende endringer:

§ 14 nytt fjerde ledd skal lyde:

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

§ 19 nytt tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om midlertidig tilskudd til drift av barnehager og barnehageplasser som er godkjent med hjemmel i forskrift etter § 14 fjerde ledd.

VII

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

Ny § 20-9 skal lyde:

§ 20-9 *Midlertidige unntak fra loven*

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 ny, varig 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 som skal brukes til bolig kan bare oppføres til varig bruk når området er avsatt til bebyggelse og anlegg i en arealplan, og det ikke finnes andre alternativer som medfører mindre ulemper. Når behovet etter første ledd bortfaller, kan boligen brukes til annet varig boligformål.

Ved tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger skal det fremgå av ved-

taket hvor lenge unntaket gjelder. Unntaket kan gjelde for inntil to år.

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.

Ny § 20-10 skal lyde:

§ 20-10 *Saksbehandling etter § 20-9*

Ved tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger, skal kommunen fatte vedtak innen syv virkedager. Gjelder tiltaket oppføring av bolig til varig bruk, er fristen 14 virkedager. Fristen løper fra den skriftlige anmodningen er mottatt og kan ikke forlenges. Fattes det ikke vedtak innen fristene, kan tiltaket likevel settes i gang på tiltakshavers egen risiko. 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 oppføring av bolig til varig bruk som berører ansvarsområdet til statlige eller regionale myndigheter, skal anmodning om unntak forelegges disse. Fristen løper i den tiden saken er til uttalelse. Statlige og regionale myndigheter skal uttale seg eller fatte vedtak innen fem virkedager fra de mottar saken. Fristen kan ikke forlenges. Kommunen kan behandle og avgjøre saken etter loven her dersom fristen ikke overholdes.

Ved avslag på anmodning om unntak skal kommunen samtidig orientere om andre alternative eiendommer eller egnede bygninger som kan tas i bruk, som kommunen kjenner til.

Kommunens vedtak etter første ledd kan påklages av en part eller andre med rettslig klageinteresse i saken. Klagefristen er syv virkedager fra kommunen har fattet vedtak. En klagesak skal forberedes av kommunen og sendes klageinstansen innen syv virkedager etter at klagen er mottatt. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan klagen tas under behandling av klageinstansen. Klageinstansen skal avgjøre saken innen syv virkedager. Fristene kan ikke forlenges.

VIII

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 å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at den kommunale

helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides, kan departementet gi forskrift om helt eller delvis unntak fra følgende bestemmelser:

- a. § 7-1 om individuell plan
- b. § 7-2 om koordinator
- c. § 7-2 a om barnekoordinator.

IX

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 Unntak fra plikt til å delta i opplæring i mottak

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

§ 37 b Kompetansekartlegging og karriereveiledning

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

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å gjennomføre kompetansekartlegging etter § 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 c blir tilpasset den enkeltes behov.

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

§ 37 c 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. For øvrig gjelder §§ 8 og 9 i loven her.

Personer som nevnt i første ledd kan delta i programmet inntil seks måneder dersom de har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Sluttmålet for programmet skal være overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning. Programmet kan forlenges med inntil seks måneder. § 13 første, femte og sjette ledd i loven her gjelder.

Personer som nevnt i første ledd kan delta i et program etter § 13 tredje eller fjerde ledd i loven

her dersom de ikke har utdanning på videregående nivå fra før. § 13 første, femte og sjette ledd gjelder.

Programmet etter andre eller tredje ledd skal minst bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. For deltagere som har barn under 18 år, skal også kurs i foreldreveiledning inngå. Det samme gjelder for deltagere som får barn i løpet av programmet. Kravene i § 14 første ledd bokstav a og b og andre ledd og kravet i § 14 fjerde ledd om at programmet skal være på fulltid, gjelder ikke. Dersom forhold på kommunens side medfører at programmet må være på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltagelse på fulltid.

Retten til å delta i et introduksjonsprogram etter andre eller tredje ledd gjelder også for personer som har gått ut i arbeid og tidligere har avvist eller avbrutt deltagelse i programmet. § 3 tredje ledd gjelder ikke.

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram, utarbeide en integreringsplan. Planen 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 slutt mål for programmet, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter. Kommunen avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte. §§ 15 og 16 gjelder ikke.

Departementet kan gi forskrift om hva som regnes som utdanning på videregående nivå etter paragrafen her.

§ 37 d Opplæring i norsk

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å delta i opplæring i norsk etter kapittel 6 i loven her. De har ikke rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap. For øvrig gjelder § 26.

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

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

§ 37 e *Forskriftshjemmel*

Når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, kan departementet gi midlertidig forskrift om

- a. målgruppene for og rettigheter og plikter til opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 5, 8, 26, 37 c og 37 d
- b. retten til karriereveiledning etter §§ 11 og 37 b
- c. utsettelse av frister for oppstart av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 12, 30, 37 c og 37 d
- d. kravene til innhold i introduksjonsprogrammet etter §§ 14 og 37 c
- e. retten til, beregningen av og reduksjon i introduksjonsstøtten etter kapittel 5 ved deltagelse i introduksjonsprogram etter § 37 c
- f. varigheten og omfanget av opplæring og kravene til opplæringen etter §§ 30 til 33 og 37 d
- g. prøver i norsk og samfunnskunnskap etter § 37.

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

Dersom kapasitetshensyn i kommunen eller fylkeskommunen gjør det nødvendig, kan en midlertidig forskrift etter første ledd også fravike kravene som følger av bestemmelsene som nevnt i første ledd bokstav a til g, for andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

X

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 midlertidig forskrift om unntak fra fristene i § 2-1 første ledd og § 2-2 annet ledd.

§ 3-3 nytt tredje ledd skal lyde:

Når det som følge av krigen i Ukraina er nødvendig å evakuere barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter, kan barnevernstjenesten samtykke i plassering av barn i et fosterhjem eller

en institusjon i Norge etter en anmodning fra ukrainske myndigheter, dersom

- a. plasseringen er forsvarlig og til barnets beste
- b. det er inngått en avtale med kompetente ukrainske myndigheter
- c. vilkår for plassering etter artikkel 33 i konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn, er oppfylt.

Barnevernstjenesten skal sørge for at barnet registreres med søknad om beskyttelse eller søknad om opphold 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 jurisdiksjon til barnets tidligere bostedsstat er oppfylt.

§ 11-1 nytt fjerde til sjette ledd skal lyde:

Bestemmelsen gjelder også barn under 15 år som har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig av kapasitetshensyn og for å ivareta det enkelte barnets behov, kan tilbudet etter første ledd også være opphold i et familiebasert botilbud. Slike botilbud skal fylle kravene som stilles til fosterforeldre etter § 9-3 med forskrift. Når barnet har opphold i et familiebasert botilbud, har Barne-, ungdoms- og familieetaten omsorgsansvaret for barnet og ansvaret for kartleggingen etter § 11-4. Botilbudet utøver omsorgsansvaret på vegne av Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av det familiebaserte botilbudet og for oppfølgingen av barnet. Ansvar for oppfølging tilsvare oppfølgingsplikten etter § 9-6 med forskrift og plikten til å fatte oppfølgingsvedtak etter § 11-3. Barne-, ungdoms- og familieetaten er også ansvarlig for 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 eller omsorgssenteret skal kunne gjennomføre og prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, kan fristene etter første ledd forlenges. Fristen for omsorgssenteret til å sende forslag til oppfølgingsvedtak kan utvides til fem uker etter barnets ankomst til senteret. Fristen for

Barne-, ungdoms- og familieetaten til å treffe vedtak kan utvides til ti uker etter barnets ankomst til senteret. Barne-, ungdoms- og familieetaten skal orientere statsforvalteren dersom unntaksadgangen tas i bruk. Beslutningen skal begrunnes og dokumenteres.

§ 12-11 fjerde ledd nytt fjerde punktum skal lyde: Plikten til å legge fram politiattest i samsvar med første punktum gjelder også den eller de som skal ta imot enslige mindreårige i et familiebasert botilbud som nevnt i § 11-1 femte ledd.

§ 17-3 andre ledd nytt andre punktum skal lyde: Tilsynsansvaret gjelder også familiebaserte botilbud etter § 11-1 femte ledd.

XI

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til ulik tid.
2. Del I til X i loven oppheves 1. juli 2023.
3. Kongen kan gi nærmere overgangsregler for ikrafttreddelsen av loven og for opphevelsen av loven.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2022

