

Justis- og beredskapsdepartementet  
Innvandringsavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 12.04.2022

Deres ref: 22/2155

## NOAS' hørings svar – Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 05.04.2022.

### 1. Innledning

NOAS har forståelse for at regjeringen ser behov for raske regelverksendringer gitt asylankomstene fra Ukraina og forventningen om en kraftig økning i disse. Vi setter videre pris på at høringsnotatet viser vurderinger som har blitt gjort på regelverksområder der regjeringen har konkludert at regelverksendring ikke er nødvendig.

Vi støtter at alle endringene som foreslås er midlertidige, og at de oppheves senest 1. juli 2023. Vi er enige med departementet i at utlendingsloven § 32 om nekting av realitetsbehandling av asylsøknader ikke skal gjelde. Vi støtter også regjeringens intensjon om at barn og voksne som har flyktet skal bosettes raskt i en kommune.

#### Kort høringsfrist

Vi vil påpeke at den korte høringsfristen er uheldig. Vi mottok høringen ved arbeidssdagens slutt den 5. april. Gitt at mange hos oss, og sikkert også hos andre høringsinstanser, hadde planlagt påskeferie fra og med fredag 8. april – gir det i realiteten kun tre dager å utarbeide hørings svar. Høringsnotatet er på over 160 sider, og inneholder en lang rekke forslag til lovendringer i flere lover og forskrifter. Høringsfristen gir lite rom for innhenting av informasjon og analyse. Det er snart to måneder siden krigen brøt ut i Ukraina og mennesker la på flukt, og tiden regjeringen har hatt på å utarbeide høringsnotatet gjenspeiler ikke den korte høringsfristen. Utvidelse av høringsfristen med noen ekstra dager ville utgjort en stor forskjell for vårt arbeid med høringen.

#### Oppsummering av anbefalinger

- *Rett til informasjon:*
  - 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 sak behandlet etter denne bestemmelsen har rett til informasjon og veiledning. Det bør presiseres at det skal gis av en uavhengig aktør.
- *Endringer i integreringsloven (høringsnotatets punkt 8):*
  - Introduksjonsprogrammet for personer som har flyktet fra Ukraina bør kunne forlenges utover seks måneder.

- Personer med opphold etter utlendingsloven § 34 bør gis umiddelbar rett til opplæring i norsk.
- Regjeringen bør vurdere om det kan gjennomføres en forenklet versjon av dagens kompetansekartlegging – uten at det forsinkes bosetting.
- *Endringer i barnevernloven (høringsnotatets punkt 9):*
  - Kartlegging av barnets situasjon og opplæring av familiene i det familiebaserte botilbudet må skje så raskt som mulig.
  - Departementet bør presisere at barnet kan bli boende i det familiebaserte botilbudet også etter fylte 15 år.
  - Regjeringen bør ikke lempe på kravene til tilsyn med omsorgssentrene og de familiebaserte botilbudene.
  - Det bør settes et sluttidspunkt for når midlertidig godkjenning av omsorgssentre ikke lenger kan forlenges uten at ordinære vilkår for godkjenning oppfylles.

Helselovgivning og helsetjenester er ikke NOAS' kompetanseområde, og vi kommer derfor ikke med konkrete anbefalinger på dette feltet. Vi vil imidlertid på generelt grunnlag påpeke at vi er bekymret for at det lempes på krav i helselovgivningen, gitt den særskilte situasjonen mennesker som har flyktet befinner seg i. Særskilte behov kan eksempelvis ha bakgrunn i traumatiske opplevelser i hjemlandet eller under flukten, og den usikre og uforutsigbare situasjonen de befinner seg i.

Forslag vi ikke har kommentert i høringsinnspillet har vi ingen kommentarer til, eller har måttet nedprioritere å kommentere gitt den korte høringsfristen.

## 2. Rett til informasjon

NOAS erfarer 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 familiegjennomføring. Mangel på informasjon fører til misforståelser, usikkerhet og rykter som skaper unødvendig frykt. Det kan også føre til at personer velger å ikke registrere seg.

Informasjonsbehovet er ekstra stort for sårbare personer, som i en uoversiktlig situasjon ved ankomst vil ha et særlig behov for forutsigbarhet, trygghet og tillit til at det eksisterer et fungerende apparat som vil sørge for at de blir ivaretatt. Informasjon i en tidlig fase, sammen med konkrete råd om varsomhet med kontakt med fremmede privatpersoner, vil kunne bidra til å senke risikoen for utnyttelse og menneskehandel. Tilgang til informasjon gjennom personlig kontakt, kan også bidra til at spesielt sårbare barn og voksne og ofre for menneskehandel blir identifisert og får nødvendig oppfølging.

Ifølge høringsnotatet vurderer departementet at det ikke er ønskelig å endre utlendingslovens § 92 om rettshjelp, for å gi rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om beskyttelse vurdert for kollektiv beskyttelse, jf. utlendingsloven § 34. Departementet mener at ved en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse vil de aller fleste søknader bli innvilget, og at det derfor ikke er et særlig behov for juridisk veiledning verken for enslige mindreårige eller andre asylsøkere.

Det betyr at personer som får avslag på sin sak vurdert etter § 34, ikke får veiledning fra en advokat om innholdet i vedtaket og bistand til å klage på dette.

Selv om det trolig ikke vil gjelde mange, er NOAS 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. I slike tilfeller vil det være nødvendig med informasjon og veiledning om innholdet i vedtaket, og en situasjonsavklaring.

Informasjon og veiledning fra en uavhengig aktør, som eksempelvis NOAS, er 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. Det vil bidra til å minske misforståelser om myndighetenes behandling av saken. Det vil også bidra til at personer i særlig sårbare situasjoner, for eksempel på grunn av helse eller fare for utnyttning, blir identifisert og fulgt opp.

#### NOAS anbefaler

- 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 sak behandlet etter denne bestemmelsen har rett til informasjon og veiledning. Det bør presiseres at det skal gis av en uavhengig aktør.

### 3. Endringer i integreringsloven

*Vi viser til høringsnotatets punkt 8.*

#### Varighet på introduksjonsprogram

Ifølge integreringsloven § 8, har innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 9, og som er bosatt i en kommune etter avtale med integreringsmyndighetene, rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. utlendingsloven § 34, gir slik rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Med mål om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid, foreslår departementet at personer som får opphold etter utlendingsloven § 34 skal ha rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogram. Departementet foreslår et program med varighet på seks måneder, der målet vil være enten ordinært arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning, eventuelt kombinert med deltidsjobb. Det vil ikke være mulighet for forlengelse, som normalt er tilfellet etter integreringsloven. Departementet antar at mange vil gå ut i ordinært arbeid enten før eller etter programmet. Departementet skriver at forlengelse av programmet på nytt kan vurderes, dersom det vurderes som mer hensiktsmessig med et lengre introduksjonsprogram enn overgang til arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV.

NOAS støtter regjeringens vurdering om at ukrainere som har flyktet, gitt generell informasjon om utdanningsnivået i Ukraina, har gode forutsetninger for å komme raskt i arbeid i Norge.

Vi ønsker imidlertid å understreke at ukrainere som har flyktet kommer til et nytt land, med et nytt språk og en kultur som har ulikheter med hjemlandet. Mentalt vil de samtidig med integrering i Norge ha fokus på hvordan krigen og den humanitære situasjonen i hjemlandet utvikler seg, og oppleve stor bekymring for gjenværende familie og venner som lever i utrygghet.

Mange ukrainere vil ønske å reise tilbake til Ukraina så fort det lar seg gjøre. Departementet skriver at «*det må inntil videre legges til grunn at de fleste som omfattes av ordningen, vil ønske å reise tilbake dersom det blir mulig innen rimelig tid*» (høringsnotatet s.51). En plan om rask retur kan stå i et motsetningsforhold til integrering i Norge. En del kvinner som har flyktet til Norge vil også i en krevende livssituasjon ha omsorgsansvar for små barn.

De ovennevnte forholdene kan gjøre det mer krevende å komme raskt i arbeid, særlig for personer som ikke allerede har et nettverk i Norge. NOAS ser uansett ikke noen ulemper med å innføre mulighet for forlengelse av introduksjonsprogrammet allerede nå.

### Rett til norskopplæring

Regjeringen fremmer to alternativer for opplæring i norsk (høringsnotatets punkt 8.3.5). Det første forslaget gir mulighet for et fleksibelt språktilbud utenfor lovfestede ordninger, og innebærer at rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 inntreffer 12 måneder etter tidspunktet for bosetting. Alternativ to er at personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 har rett, men ikke plikt til opplæring i norsk. Denne retten vil gjelde i ett år.

NOAS mener det er viktig at rett til språkopplæring ikke utsettes. Å kunne språket er viktig for muligheten til å komme i arbeid, for integrering i lokalsamfunnet og for fungering i det norske samfunnet generelt.

Vi støtter forslaget om at det skal være rett, men ikke plikt til norskopplæring, for å gi tilstrekkelig fleksibilitet til personer som kan gå raskt i arbeid.

### Kompetansekartlegging

Ifølge integreringsloven § 6, skal vertskommuner for asylmottak kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 9. Dette inkluderer personer med oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse i en masseflyktsituasjon, jf. utlendingsloven § 34. Kartleggingen skal ifølge loven 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 kartleggingen.

Med mål om rask bosetting og av hensyn til kapasiteten i vertskommunene, foreslår departementet at plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting ikke skal gjelde for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Det vil bety at kommunen 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.

NOAS er svært opptatt av at mennesker som har flyktet til Norge blir raskt bosatt i en kommune, og særlig i en masseflyktsituasjon. Dette fordi belastningen på mottakssystemet kan bli for stor, og fordi beskyttelsen av og helsen til både barn og voksne best ivaretas i kommunene. Vi støtter derfor regjeringens forslag om at dagens krav til kompetansekartlegging fjernes, slik at dette ikke blir til hinder for rask bosetting.

Kartlegging er viktig for at personer som har flyktet til Norge bosettes i en kommune med relevante arbeids- og/eller utdanningsmuligheter. Vi ber derfor regjeringen vurdere om det uten å forsinke bosetting, kan gjennomføres en forenklet versjon av kartleggingen.

Vi understreker samtidig at det bør legges vekt på familietilknytning ved bosetting, slik at familie kan bo i nærheten av hverandre.

#### NOAS anbefaler

- Introduksjonsprogrammet for personer som har flyktet fra Ukraina bør kunne forlenges utover seks måneder.
- Personer med opphold etter utlendingsloven § 34 bør gis umiddelbar rett til opplæring i norsk.
- Regjeringen bør vurdere om det kan gjennomføres en forenklet versjon av dagens kompetansekartlegging – uten at det forsinker bosetting.

#### 4. Endringer i barnevernloven

*Vi viser til høringsnotatets punkt 9.*

##### Bufetats ansvar

Ifølge barnevernloven § 5A skal Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) gi barn under 15 år som har kommet til Norge og søkt asyl uten foreldre eller andre med foreldreansvar, tilbud om opphold på et omsorgssenter for mindreårige.

NOAS er enig med departementet i 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. Vi støtter derfor departementets vurdering av at ansvaret også for denne gruppen enslige mindreårige bør følge reglene i barnevernloven kapittel 5A om omsorgssentre for mindreårige.

Det er ryddig, slik departementet foreslår, å klargjøre i midlertidig lov at Bufetat skal gi et omsorgstilbud til barn som har kommet til Norge uten foreldre eller andre med foreldreansvar, uavhengig av om barnet har søkt asyl, har flyktningsstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.

##### Familiebasert botilbud

Departementet mener det bør åpnes for en lovendring slik at Bufetat kan tilby barn et familiebasert botilbud som et alternativ til plass i omsorgssenter. Bufetat skal ha ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av det familiebaserte botilbudet og oppfølgingen av barnet.

NOAS er positiv til at flere og ulike omsorgsløsninger tilbys barn som har flyktet til Norge, da det kan gjøre det enklere å tilpasse omsorgen til det enkelte barns behov. Å motta omsorg i en familiesituasjon kan være naturlig og bra for mange barn, og kan gi tettere oppfølging av barnet enn i institusjon. Samtidig vil ikke et familiebasert tilbud være best for alle barn.

Vi støtter departementets forslag om at det familiebaserte tilbudet skal oppfylle samme krav som de som stilles til fosterhjem, og at de som skal ivareta omsorgen for barnet må oppfylle de samme generelle kravene som stilles til fosterforeldre.

Det er viktig med kartlegging for å sikre en god match mellom barnet og familien barnet skal bo hos. Er det forhold som gjør at akkurat dette barnet og denne familien ikke fungerer

sammen, kan det føre til ustabilitet ved at barnet må flytte. Kartlegging av barnets situasjon og behov, og også opplæring av familiene, bør skje så raskt som mulig.

Vi ber departementet presisere at barnet kan bli boende i det familiebaserte botilbudet også etter fylte 15 år.

### Tilsyn

Ifølge barnevernloven § 2-3 b tredje ledd, skal statsforvalteren føre tilsyn med omsorgssentre for mindreårige etter kapittel 5A i barnevernloven.

Departementet mener at det i en ekstraordinær situasjon der det ikke er mulig for statsforvalteren å gjennomføre alle de forskriftsfestede tilsynene, er grunn til å overlate til statsforvalterne å vurdere hvor ofte det er nødvendig å føre stedlig tilsyn med det enkelte omsorgssenteret. Ifølge departementet tilsier den korte oppholdstiden at det vil være mindre hensiktsmessig å stille krav om at statsforvalteren i alle tilfeller skal gjennomføre tilsyn ved regelmessig besøk to ganger i året.

NOAS er kritisk til dette, og ber regjeringen prioritere tilsyn. Tilsyn er viktig for å sikre barn tilstrekkelig omsorg og for barns rettssikkerhet.

Et familiebasert omsorgstilbud krever også regelmessig tilsyn. Ved et slik tilbud vil antall voksne som utøver omsorg være færre enn i institusjon og situasjonen derfor mer sårbar for barnet, samt at omsorgssituasjonen kan variere mye fra familie til familie. At dette er et nytt type omsorgstilbud, kan også øke behovet for tilsyn. Selv om oppholdstiden i omsorgssenter og familiebasert botilbud kan være kort, blir ikke behovet for tilsyn mindre den tiden barnet faktisk bor der.

Enslige mindreårige som har flyktet alene til Norge er i en sårbar situasjon, med et særlig behov for omsorg og beskyttelse. Det er viktig å sørge for at deres omsorgsbehov og rettigheter ivaretas, og tilsyn med omsorgstilbudet de får bidrar til dette.

### Midlertidig godkjenning av omsorgssentre

Ifølge godkjenningsforskriften § 4 andre ledd, kan institusjoner som ikke oppfyller vilkårene for godkjenning gis midlertidig godkjenning. Det må anses forsvarlig ut fra hensynet til beboerne, og godkjenningen kan ikke gis for mer enn seks måneder.

Departementet foreslår at det åpnes for å gi midlertidig godkjenning for en periode på inntil ett år, med mulighet til forlengelse.

NOAS har forståelse for behovet for å kunne oppskalere omsorgssentertilbudet raskt. Samtidig er det viktig at omsorgssentre drives i samsvar med barnevernloven, som er ett av vilkårene som stilles for godkjenning, jf. § 5 i godkjenningsforskriften. Godkjenning for 12 måneder uten å oppfylle ordinære vilkår fremstår som uforholdsmessig lenge, særlig når perioden i tillegg kan forlenges. Vi er særlig bekymret for langvarig godkjenning av omsorgssentre som ikke tilfredsstillende ordinære vilkår, når krav til antall tilsyn fra statsforvalteren samtidig ønskes lempet.

Vi ber departementet sette et sluttidspunkt for når midlertidig godkjenning ikke lenger kan forlenges uten at vilkårene oppfylles.

### NOAS anbefaler

- Kartlegging av barnets situasjon og opplæring av familiene i det familiebaserte botilbudet må skje så raskt som mulig.
- Departementet bør presisere at barnet kan bli boende i det familiebaserte botilbudet også etter fylte 15 år.
- Regjeringen bør ikke lempe på kravene til tilsyn med omsorgssentrene og de familiebaserte botilbudene.
- Det bør settes et sluttidspunkt for når midlertidig godkjenning av omsorgssentre ikke lenger kan forlenges uten at ordinære vilkår for godkjenning oppfylles.

Vi takker for anledningen til å delta i høringen, og er tilgjengelige for ytterligere kommentarer ved behov.

Med vennlig hilsen

**Norsk Organisasjon for Asylsøkere**

Pål Nesse  
generalsekretær

Mona Reigstad Dabour  
politisk seniorrådgiver