



KONGELIG RESOLUSJON

Justis- og beredskapsdepartementet
Statsråd: Emilie Mehl

Ref.nr.: 27
Saksnr.: 22/1436
Dato: 11. mars 2022

Innføring av midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina, jf. utlendingsloven § 34

1 Bakgrunn

Som følge av Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 pågår det nå en massiv flukt ut av Ukraina og til naboland i Europa. Også i Norge ser vi en økning i antall ukrainske asylsøkere. Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) forventer at flere millioner personer, herunder flyktninger, tredjelandsborgere og migranter, kan ta seg til nabolandene de neste seks månedene. Hvordan disse vil fordele seg i Europa, er fortsatt usikkert.

Utlendingsloven har en særskilt bestemmelse i § 34 om midlertidig kollektiv beskyttelse. Ordningen innebærer et unntak fra utgangspunktet om at asylsøknader skal vurderes individuelt og åpner for å gi beskyttelse etter en gruppevurdering (f.eks. basert på statsborgerskap). Ordningen kan settes i kraft dersom det foreligger en massefluktsituasjon. Den er effektiviserende for utlendingsforvaltningen, ved at midlertidig kollektiv beskyttelse kan innvilges uten asylintervju og uten individuell behandling av asylsøknaden, og den avlastet mottakssystemet ved at de som omfattes raskt kan bosettes i en kommune. Det er Kongen i statsråd som beslutter at det kan gis kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34.

Hvorvidt det foreligger en massefluktsituasjon skal i henhold til forarbeidene til utlendingsloven avgjøres på bakgrunn av den konkrete situasjonen og i samråd med UNHCR og andre berørte land. Det er særlig tenkt på situasjoner der et stort antall flyktninger kommer til et land/område i løpet av relativt kort tid, slik at normale prosedyrer viser seg utilstrekkelige.

EU vedtok 4. mars d.å., i en egen rådsbeslutning, å aktivere EU-direktiv 2001/55/EC om midlertidig beskyttelse overfor personer som flykter fra Ukraina. I beslutningen slås det fast at EU nå står overfor en massefluktsituasjon av fordrevne personer som har måttet forlate Ukraina som følge av den væpnede konflikten. UNHCR har uttalt at de støtter EUs beslutning. Også andre land vurderer å innføre ordninger med midlertidig beskyttelse, bl.a. Danmark, Island og Sveits, som ikke er bundet av ovennevnte EU-direktiv. Verken direktivet eller rådsbeslutningen er juridisk bindende for Norge.

2 Departementets vurderinger

Det legges til grunn at det foreligger en massefluktsituasjon fra Ukraina. Per 9. mars d.å. har over 2 millioner mennesker flyktet fra Ukraina til ulike naboland. Det er usikkert hvor mange av disse som vil komme til Norge og søke asyl her, og hvor langvarig behovet for beskyttelse vil være; det vil avhenge av hvordan situasjonen i Ukraina utvikler seg. Hittil i år (per 8. mars) har rundt 1000 personer fra Ukraina søkt asyl i Norge, mot tre (3) i hele 2021. Det forventes at antallet asylsøkere vil øke drastisk i ukene og månedene fremover.

En ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse vil bidra til en vesentlig mer effektiv håndtering for utlendingsmyndighetene. Ordningen avlastes også mottakssystemet, ved at de som omfattes raskt kan bosettes i en kommune. Det er videre en fordel både for asylsøkerne og myndighetene at status avklares raskt. Ordningen er godt egnet til bruk i en situasjon der man antar at behovet for beskyttelse er midlertidig.

Som vist over har EU besluttet å gi midlertidig beskyttelse til personer som har flyktet fra Ukraina, og både Danmark, Island og Sveits har varslet det samme. UNHCR stiller seg positiv.

Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse bør gis anvendelse straks.

3 Hvem som omfattes og innholdet i oppholdstillatelsen

Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 bør for det første gjelde for *ukrainske borgere bosatt i Ukraina før 24. februar 2022*. Søkeren må kunne dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet, fortrinnsvis med pass, nasjonalt ID-kort eller andre dokumenter som kan sannsynliggjøre identiteten, f.eks. fødselsattest. Både ukrainske borgere uten annen oppholdstillatelse i Norge, de som søker asyl i riket eller på norsk grense og ukrainske borgere som ev. hentes til Norge i regi av norske myndigheter omfattes.

Videre bør *tredjelandsborgere og statsløse som har fått internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar 2022* omfattes. Det er en forutsetning at søkeren kan dokumentere beskyttelse i Ukraina.

Tredjelandsborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer av personer som gis midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, herunder ektefelle, samboer, barn under 18 år og andre familiemedlemmer som var del av hovedpersonens husstand før 24. februar 2022 bør også omfattes. Familierelasjonen må sannsynliggjøres, fortrinnsvis gjennom dokumentasjon.

Andre tredjelandsborgere som opplyser å ha hatt opphold i Ukraina og som søker beskyttelse i Norge bør *ikke* omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Slike søknader må behandles individuelt etter utlendingsloven § 28, hvor også beskyttelsesbehovet opp mot søkerens opprinnelsesland vil inngå i vurderingen.

Tillatelse etter utlendingsloven § 34 gis for ett år og kan fornyes eller forlenges i inntil tre år fra det tidspunktet vedkommende første gang fikk oppholdstillatelse. Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse, men den gir rett til familieegjenforening og rett til å

arbeide. Etter tre år med slik tillatelse kan det, etter en individuell vurdering, gis ny midlertidig tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Når det har gått totalt fem år skal det gis permanent oppholdstillatelse, såfremt vilkårene for å inneha tillatelsen fortsatt er til stede og vilkårene for øvrig er oppfylt, jf. utlendingsloven § 62.

En søknad om beskyttelse fra søkere som omfattes av utlendingsloven § 34 kan stilles i bero i inntil tre år. Når adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse er bortfalt, eller det er gått tre år siden utlendingen første gang fikk tillatelse, skal utlendingen informeres om at søknaden bare vil bli tatt under behandling dersom utlendingen innen en fastsatt frist uttrykkelig tilkjennegir et ønske om det.

Ordnningen med midlertidig kollektiv beskyttelse kan bortfalle så snart situasjonen tilsier det, også før utløpet av de gitte tillatelsene. Det er Kongen i statsråd som beslutter når adgangen til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse skal bortfalle, jf. utlendingsloven § 34. Det følger av lovens forarbeider at det ikke er en forutsetning for en beslutning om bortfall at alle personer fra det aktuelle landet eller området vil være trygge ved retur, men at det har skjedd en grunnleggende positiv endring som har vart over en viss tid og som innebærer at det ikke lenger kan anses å foreligge et generelt behov for beskyttelse. Også en beslutning om bortfall bør tas i samråd med UNHCR og andre berørte land. Personer med kollektiv beskyttelse beholder oppholdstillatelsen til den utløper, fornyes eller forlenges, uavhengig av når ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse oppheves.

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

Personer som får midlertidig kollektiv beskyttelse kan bosettes i en kommune, og kan gis rettigheter og plikter etter integreringsloven.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

På generelt grunnlag er det mindre ressurskrevende å behandle asylsøknader når det er åpenbart at søknaden skal innvilges. Det er ofte stordriftsfordeler knyttet til å behandle flere søknader med liknende asylgrunnlag samtidig der det ikke er nødvendig å foreta individuelle vurderinger. Det er følgelig svært sannsynlig at det blir betydelig mindre kostnadskrevende å behandle aktuelle søknader sammenliknet med ordinær asylsaksbehandling. Det vil imidlertid være risiko for misbruk, da det ikke tas individuelle vurderinger. En økning i saksmengden i UDI, selv med forenklet saksbehandling, vil sannsynligvis ha negativ innvirkning på saksbehandlingstiden og restansene for andre sakstyper. Kommunenes utgifter knyttet til drift av mottaksplasser vil, som i dag, dekkes av tilskudd til vertskommuner for asylmottak og tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge. Ved bosetting dekkes kommunens utgifter av tilskudd til integreringsarbeid. Det er ikke grunn til å anta at denne gruppen flyktninger er mer kostnadskrevende for kommunene enn andre flyktninger. Eventuelle merutgifter dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets eksisterende budsjetttrammer.

5 Høring

En beslutning om å anvende utlendingsloven § 34 er å anse som en forskrift. I medhold av forvaltningsloven § 37 fjerde ledd bokstav c er forslaget ikke sendt på høring.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r:

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 34 gis straks anvendelse overfor:

- a) ukrainske statsborgere bosatt i Ukraina før 24. februar 2022
- b) tredjelandborgere og statsløse som har fått internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar 2022
- c) tredjelandborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer av personer som nevnt i bokstav a og b, som ektefelle, samboer, barn under 18 år og andre familiemedlemmer som var del av hovedpersonens husstand før 24. februar 2022.