



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 84 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidige endringer i utlendingsloven
(beredskapshjemmel for innkvartering av
asylsøkere)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	6.2.3	Tiltak for å håndtere ankomster av fordrevne fra Ukraina	20
2	Bakgrunn	6	6.2.4	Unntaksbestemmelser i plan- og bygningsloven	21
2.1	Ankomstsituasjonen	6			
2.2	Høring	8	6.2.5	Virkemidler med hjemmel i næringsberedskapsloven	21
3	Gjeldende rett	11	6.2.6	Bruk av Siviltforsvaret	21
3.1	Innkvartering av asylsøkere	11	6.2.7	Behovet for ytterligere beredskapstiltak	22
3.2	Vertskommuner for asylmottak	11			
3.3	Beredskapsbestemmelser i utlendingsloven	12	6.3	DSB og statsforvalterens samordningsrolle	22
3.3.1	Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse	12	6.4	Behovet for en beredskaps-hjemmel	23
3.3.2	Adgangen til å nekte innreise og realitetsbehandling av asylsøknader	12	6.4.1	DSB og statsforvalterens bidrag ...	23
			6.4.2	Eksisterende beredskaps-løsninger og frivillige bidrag fra kommunene	23
3.4	Sivilbeskyttelsesloven	12			
3.5	Plan- og bygningsloven	12	6.4.3	Bruken av den midlertidige beredskapshjemmelen	23
3.6	Grunnloven og kommuneloven	13			
3.7	Internasjonale forpliktelser	13	6.5	Begrensninger i det kommunale tjenestetilbudet	24
4	Forslaget i høringsnotatet	15	6.6	Begrensninger i det kommunale selvstyret	25
5	Høringsinstansenes syn	16	6.7	Nærmere om lovforslaget	25
5.1	Innledning	16	6.7.1	Forskriftshjemmel om å pålegge kommuner å sørge for innkvarteringstilbud for asylsøkere	25
5.2	Behovet for beredskaps-hjemmelen	16			
5.3	Kommunenes kapasitet	17	6.7.2	Kommunenes klageadgang over statsforvalterens pålegg	26
5.4	Rekvireringsrett	18			
5.5	Kommunalt selvstyre og klagerett	18	6.7.3	Rekvireringsrett etter sivilbeskyttelseslovens bestemmelser	27
5.6	Praktisk gjennomføring og finansiering	18			
6	Departementets vurdering	19	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	29
6.1	Innledning	19			
6.2	Dagens beredskapsløsninger for å sikre nødvendig innkvarteringskapasitet	19	8	Merknader til bestemmelsen ..	31
6.2.1	Innledning	19			
6.2.2	UDIs beredskapsplanverk	19			
				Forslag til lov om midlertidige endringer i utlendingsloven (beredskapshjemmel for innkvartering av asylsøkere)	32



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 84 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidige endringer i utlendingsloven (beredskapshjemmel for innkvartering av asylsøkere)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 5. april 2024,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette frem forslag til midlertidige endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Departementet foreslår en midlertidig beredskapshjemmel i utlendingsloven § 95 a, som innebærer at Kongen i statsråd i en *krisesituasjon med høye ankomster av personer som søker beskyttelse (asyl)* kan gi midlertidig forskrift om at kommuner skal sørge for innkvartering av asylsøkere. Bestemmelsen kan bare tas i bruk dersom det er *nødvendig*. I praksis vil det innebære at alle andre

tilgjengelige løsninger og beredskapstiltak for innkvartering først er forsøkt, men at dette ikke lenger er tilstrekkelig for å ivareta asylsøkernes grunnleggende behov. I den midlertidige forskriften kan det også gis bestemmelser om rekvirering av bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom. Rekvirering kan bare skje dersom det er *nødvendig* for å kunne gi tilbud om innkvartering, og frivillige løsninger skal først være forsøkt.

Bestemmelsen foreslås opphevet senest 1. juli 2026.

2 Bakgrunn

2.1 Ankomstsituasjonen

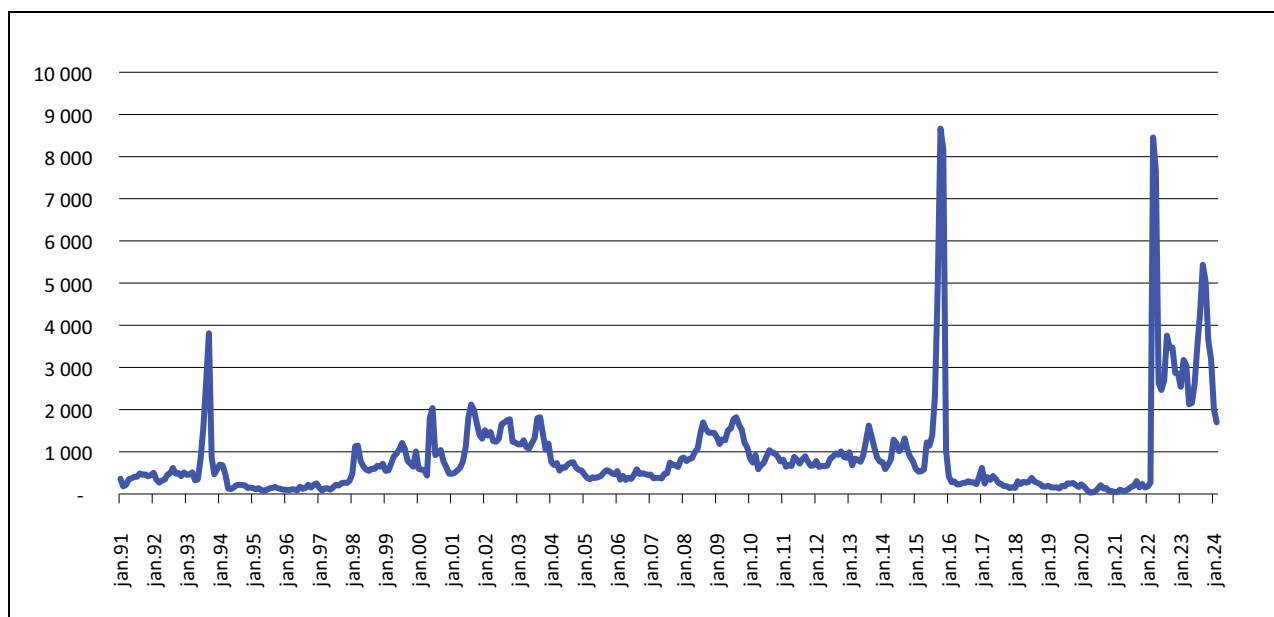
Russlands angrepskrig mot Ukraina har ført til den største flyktningsituasjonen til Europa siden andre verdenskrig med om lag 4,4 millioner ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse i EU+. Til Norge kom det om lag 35 000 fordrevne fra Ukraina i både 2022 og 2023. Samlet sett kom det over 40 000 personer som søkte beskyttelse i Norge i 2022, dersom alle nasjonaliteter inkluderes. Det var inntil da det høyeste antallet asylsøknader registrert her til lands noensinne. I 2023 ble det registrert over 700 flere enn i 2022 (i underkant av 41 000). Til sammenligning var det i perioden f.o.m. 2016 t.o.m. 2021 mellom 1 387 og 3 560 personer som søkte beskyttelse i Norge per år. Under flyktningkrisen i 2015 ble det registrert i overkant av 31 000 asylsøknader i Norge, mens det i perioden 2010 til 2014 var om lag 10 000 asyl-ankomster per år.

Erfaringsmessig har Utlendingsdirektoratet (UDI) håndtert situasjoner med relativt høye ankomsttall uten ekstraordinære tiltak, så lenge ankomstene har fordelt seg nokså jevnt utover

året. Det har vært mer krevende for UDI i situasjoner der mange asylsøkere har kommet i løpet av et kort tidsrom, selv om alle slike situasjoner også har blitt håndtert. I enkelte situasjoner, som høsten 2015 og våren 2022, måtte enkelte ekstraordinære tiltak benyttes, så som bistand fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Sivilforsvaret og bruk av hurtige anskaffelsesprosedyrer.

Grafen under illustrerer hvordan ankomsttallene har fordelt seg per måned de siste 33 årene. Som grafen viser, var det en markant økning i månedsankomstene høsten 2015 og våren 2022, som følge av hhv. flyktningkrisen og utbruddet av krigen i Ukraina.

Usikkerheten knyttet til ankomstnivået fremover er stor. Per 18. mars 2024 har i overkant av 74 000 personer søkt om midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge siden utbruddet av krigen i Ukraina i februar 2022. Fra slutten av august 2023 kom det i en lang periode i gjennomsnitt rundt 1 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i uken. Særlig de siste fire ukene av 2023 var imidlertid ankomstnivået lavere enn tidligere på høsten,



Figur 2.1 Asylsøkere til Norge per måned, 1991–2024

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

men disse fire ukene hadde likevel 17 % høyere ankomsttall enn på samme tid i 2022. Ankomsttallene var lave gjennom julen og første uke i januar 2024, noe som må forventes på den tiden av året, samt at mange ukrainere hadde ortodoks julefeiring 7. januar. Etter dette har ankomsttallene tatt seg noe opp, men foreløpig ikke til det høyeste nivået høsten 2023.

Siden november 2022 har Norge vært det landet i Norden som har mottatt flest søknader om midlertidig kollektiv beskyttelse per måned (med unntak av juni 2023, da sesongarbeidere ga Finland en markant økning). Høsten 2023 økte den norske andelen, og i perioden august til desember mottok Norge flere søkere om midlertidig kollektiv beskyttelse enn de andre nordiske landene til sammen. Norges andel av ukrainere som søker midlertidig kollektiv beskyttelse i Norden har siden gått ned. De siste fire månedene i 2023 mottok Norge rundt 60 prosent av søkerne til Norden, men andelen har i februar 2024 gått ned til 41 prosent. Norge er fremdeles det nordiske landet som mottar flest søkere.

Det har vært en klar nedadgående trend på antall fordrevne som har fått midlertidig beskyttelse totalt i EU+. Siden april 2023 har imidlertid antallet fordrevne som har fått midlertidig beskyttelse ligget relativt stabilt på om lag 85 000 i måneden, og med en ytterligere nedgang høsten 2023. Det er også stor usikkerhet knyttet til ankomstene av ordinære asylsøkere til EU+, i tillegg til de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina. For eksempel har Tyskland de siste månedene hatt ukesankomster på mellom 5 500–8 500 asylsøkere. Tyskland har også en forholdsvis lik sammensetning av asylsøkere som Norge. Selv en liten justering i tysk politikk kan derfor få store utslag på ankomstene av asylsøkere til andre europeiske land, som for eksempel Norge.

5. september 2023 satt UDI på nytt krisestab som følge av den kraftige økningen i ankomster av fordrevne fra Ukraina. Det var da utfordringer med å håndtere gjennomstrømmingen i ankomstfasen, særlig på Nasjonalt ankomstsenter i Råde kommune. Anlegget er ikke dimensjonert for det høye ankomstnivået som var høsten 2023. Vedvarende høye ankomster vil lede til kødannelse, forsinkelser i asylkjeden, logistikkutfordringer knyttet både til helseundersøkelser (tuberkulose), registreringssamtaler og håndteringen av ordinære asylsøkere, noe som igjen kan få svært negative konsekvenser i form av økt smitterisiko, økt risiko for uønskede hendelser, sikkerhetsutfordringer mv. Til tross for dette er det i dag tilstrekkelig med mottaksplasser, og det tas i liten grad i

bruk ekstraordinære virkemidler for å sikre innkvartering for asylsøkere. Det kan likevel igjen oppstå situasjoner der mottakssystemet kommer under et svært stort press, for eksempel dersom ankomsttallene øker ytterligere og/eller bosettingstakten avtar.

Prognosene for ankomster av fordrevne fra Ukraina til Norge i 2024 og 2025 er nå (pr. januar 2024) på 30 000 per år, men prognosene er svært usikre. Prognosene for ankomster av asylsøkere fra andre land er på 5 000 per år. Det hefter stor usikkerhet også ved denne delen av ankomstprognosene, da ankomstnivået til Europa sett under ett for tiden er høyt for sistnevnte gruppe, og det også er pågående konfliktsituasjoner som kan bidra til ytterligere økte ankomster.

Det er lagt til rette for at fordrevne fra Ukraina kan bosettes raskt, ved at det gjøres en forenklet bosettingskartlegging av personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse, sammenlignet med andre asylsøkere. Denne gruppen er også unntatt fra retten og plikten til kompetansekartlegging før bosetting. Arbeids- og inkluderingsdepartementet forenklet dessuten anmodningskriteriene om bosetting for 2023. I 2022 var gjennomsnittlig ventetid i mottak før bosetting 2,3 måneder for alle beboere, og kun 1,8 måneder for fordrevne fra Ukraina. Per januar 2024 var gjennomsnittlig ventetid i mottak før bosetting på om lag 2,6 måneder for alle beboere og 2,4 måneder for fordrevne fra Ukraina. UDIs mulighet til å håndtere de store ankomstene i 2022 og 2023 har vært helt avhengig av en betydelig velvilje i kommunene til raskt å ta imot alle som var klare for bosetting, og det har så langt vært en historisk vilje til å bosette flyktninger og fordrevne i kommuner over hele landet. Nå varsler imidlertid landets kommuner om økende kapasitetsutfordringer. Mange kommuner opplever at det er krevende å finne boliger, og det er et generelt press på tjenestetilbudet, som for eksempel i flyktingtjenesten, voksenopplæringen, barnehager, skoler og helsetjenesten.

UDI må planlegge for at mange kommer til å flykte til Norge også i 2024. Det er stor usikkerhet rundt ankomsttallene, og UDI må være forberedt på at antallet asylsøkere kan avvike vesentlig fra prognosene. Situasjonen i og rundt Ukraina kan også raskt endre seg, og det bør etter departementets syn i beredskapsøyemed planlegges for at antallet personer som søker beskyttelse i Norge kan bli langt høyere enn det dagens planleggingstilltar høyde for. Det må også planlegges for at ankomstene kan fordele seg ujevnt gjennom året, slik som i 2015, da svært mange kom i løpet av en begrenset

tidsperiode. I en slik situasjon kan det bli svært krevende for UDI å gi et innkvarteringstilbud til alle nyankomne asylsøkere innenfor dagens ordninger.

2.2 Høring

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 24. oktober 2023 forslag til midlertidig endring i utlendingsloven på høring. Frist for uttalelse var 5. desember 2023.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
 Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
 Datatilsynet
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Domstolsadministrasjonen
 Helsedirektoratet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
 Ligestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt ID-senter
 Norad
 Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Språkrådet
 Statens helsetilsyn
 Statsforvalterembetene
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
 Sivilombudet

Fylkeskommunene
 Kommunene

Advokatforeningen
 Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeiderpartiet
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene (11 stykker)

Demokratene
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 DROF – Driftsoperatørforum
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 Fremskrittspartiet
 For Fangers Pårørende (FFP)
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service (HRS)
 Høyre
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristelig Folkeparti
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Kystpartiet

Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
 Mennesker i Limbo
 Miljøpartiet De grønne
 MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunistiske Parti
 Norges politilederlag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrerrforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
 Pensjonistpartiet
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Rødt
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Seniorsaken

Senterpartiet
 Sosialistisk Venstreparti
 Stiftelsen barnas rettigheter
 Uføre Landsorganisasjon (ULO)
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
 høyskoleutdannede
 Venstre
 Vergeforeningen Følgesvennen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet har mottatt høringsuttalelser med
 realitetsmerknader fra:

Advokatene Arve Lønnum og John Aa. Steinsvold
 Alliansen
 Alta kommune
 Alver kommune
 Asker kommune
 Askøy kommune
 Beiarn kommune
 Bergen kommune
 Bodø kommune
 Bærum kommune
 Bømlo kommune
 Drammen kommune
 Driftsoperatørforum
 Earth House
 Eidsvoll kommune
 Etne kommune
 Farsund kommune
 Flekkefjord kommune
 Flyktninghjelpen
 Folkets koronakommisjon
 Foreningen Lov og Helse
 Fritjar Framstegsparti
 Frogn kommune
 Frøya kommune
 Gildeskål kommune
 Gjesdal kommune
 Grimstad kommune
 Hamar kommune
 Hareid kommune
 Helsedirektoratet
 Herøy kommune
 Hitra kommune
 Holmestrand kommune
 Hurdal kommune
 Huseierne
 Hå kommune
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Interkommunalt politisk råd for Trøndelag
 Sørvest, lakseregionen
 Kinn kommune
 Kommunesektorenes organisasjon

Konservativt
 Kristiansand kommune
 Kristiansand kommune
 Levanger kommune
 Levanger kommune
 Lindesnes kommune
 Lyngdal kommune
 Lørenskog kommune
 Møre og Romsdal politidistrikt
 Nittedal kommune
 Nordland fylkeskommune
 Nordland fylkeskommune
 Norges Døveforbund
 Norgesdemokratene
 Norgesdemokratene Innlandet
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Notodden Senterparti
 Oslo kommune
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets utlendingsenhet (PU)
 Porsgrunn kommune
 Saltdal kommune
 Sande kommune
 Sandefjord kommune
 Sarpsborg kommune
 Selbu kommune
 Senja FrP
 Skien kommune
 Smart og fri
 Seljord kommune
 Statsforvalteren i Nordland
 Stavanger kommune
 Strand kommune
 Surnadal kommune
 Tinn kommune
 Trondheim kommune
 Trysil kommune
 Ullensaker kommune
 Ulstein kommune
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Vestland fylkeskommune
 Vestre Toten kommune
 Volda kommune
 Ørland kommune
 Østre Toten kommune
 Øygarden kommune
 Ålesund kommune
 Ås kommune
 243 navngitte privatpersoner
 250 anonyme privatpersoner

Følgende instanser har svart at de ikke avgir
 uttalelse i saken eller at de ikke har merknader til
 forslaget:

Agder politidistrikt
Domstolsadministrasjonen
Forsvarsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Riksadvokaten
Samferdselsdepartementet

UNHCR Representation for the Nordic and Baltic
Countries
Øst politidistrikt

Hovedsynspunktene i høringsuttalelsene gjengis i
proposisjonen her. Alle høringsuttalelsene er i sin
helhet tilgjengelige på regjeringens nettsider.

3 Gjeldende rett

3.1 Innkvartering av asylsøkere

Utlendingsloven § 95 slår fast at en utlending som søker beskyttelse (asyl), *skal* gis tilbud om innkvartering. Plikten til å gi tilbud om innkvartering gjelder fra utlendingen fremmer søknad om beskyttelse og frem til det foreligger et effektivt vedtak fra utlendingsmyndighetene, dvs. inn-til utlendingen skal bosettes som følge av en innvilgelse eller skal returnere som følge av et avslag. Justis- og beredskapsdepartementet har gitt en egen instruks til UDI om innkvartering av asylsøkere (GI-05/2023). Instruksen angir departementets samlede føringer til UDI når det gjelder innkvarteringstilbudet til asylsøkere. Departementet har gjennom instruksen gitt UDI ansvaret for innkvarteringstilbudet. Videre har departementet 11. desember 2023 gitt instruks til UDI (GI-23/2023) om at innkvarteringstilbud til asylsøkere i den innledende ankomstfasen som hovedregel skal gis i tilknytning til Nasjonalt ankomstsenter, og at innkvarteringstilbud med høy standard på utformingen bare kan benyttes unntaksvis og når behovet ikke kan løses på andre måter.

UDI har ansvaret for all innkvartering av asylsøkere etter utlendingsloven § 95, med unntak av innkvartering av enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år, som innkvarteres i egne omsorgssentre underlagt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Kravene til omsorgssentrene er særskilt regulert i barnevernsloven kapittel 11.

Som følge av de økte ankomstene av fordrevne fra Ukraina, oppskalerte UDI mottakskapasiteten kraftig våren 2022. For å håndtere den raske økningen i behovet for innkvartering, iverksatte regjeringen våren 2022 en rekke tiltak for å sikre et innkvarteringstilbud til alle nyankomne (se pkt. 6.2.3).

Som del av den totale ankomstberedskapen anskaffet UDI hotellplasser og annen akuttinnkvarteringskapasitet i perioder med svært høye ankomsttall. Slike mottaksplasser har kortere

varighet, er i gjennomsnitt mer kostbare enn ordinære mottaksplasser og innebærer et forenklet innkvarteringstilbud med begrensede tjenester, men de utgjorde likevel et viktig supplement til ordinær innkvarteringskapasitet, særlig i første halvdel av 2022, da det var utfordrende for UDI å skaffe til veie et tilstrekkelig antall ordinære mottaksplasser raskt nok. En av de største utfordringene for UDI og driftsoperatørene var å sikre tilstrekkelig bemanning som kunne ivareta de mest nødvendige tjenestene til beboerne, blant annet informasjonsarbeid, pengeutbetaling, forenklet bosettingskartlegging og identifisering av sårbare og personer med spesielle behov.

UDI har i den senere tid avviklet flere av akuttinnkvarteringene som ble opprettet våren 2022, men UDI har etter den tid inngått rammeavtaler på inntil 20 000 akuttinnkvarteringsplasser, som kan benyttes til å gjenanskaffe akuttinnkvarteringer dersom behovet brått endres. UDI har samtidig hatt behov for å utvide kapasiteten av ordinære mottaksplasser som følge av en gradvis voksende mottaksbefolkning. Per 12. mars 2024 har UDI om lag 18 400 mottaksplasser totalt sett.

3.2 Vertskommuner for asylmottak

Mens staten har ansvaret for å gi asylsøkere et innkvarteringstilbud, jf. utlendingsloven § 95 (se pkt. 3.1), har vertskommuner for asylmottak ansvaret for å gi andre lovpålagte tjenester til beboere i asylmottak.

For å sikre at beboerne får de tjenestene de har krav på, gis vertskommunene et tilskudd fra staten som skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til disse tjenestene (helsetilbud, barnevern, tolketjenester og administrasjon av slike tjenester til beboere i asylmottak i kommunen). Vertskommunene får også tilskudd for elever i grunnskolealder som bor i asylmottak. Satsene for tilskuddsordningen fastsettes årlig i forbindelse med vedtakelse av statsbudsjettet.

3.3 Beredskapsbestemmelser i utlendingsloven

3.3.1 Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse

Utlendingsloven § 34 har regler om kollektiv beskyttelse i en masseflyktsituasjon. Ordningen innebærer at det ikke foretas individuelle vurderinger av den enkeltes beskyttelsesbehov, og at det gjøres forenklinger i registrering, intervju og vedtaksfetting. Ett av hensynene bak bestemmelsen er å avlaste utlendingsforvaltningen i en situasjon med høye asylankomster, slik at det legges til rette for effektiv flyt gjennom hele asylkjeden. En forenklet asylprosess bidrar til betraktelig kortere botid i mottak, da beboere kan bosettes så snart søknaden er innvilget, bosettingskartlegging gjennomført, og kommunene har inngått avtale med IMDi og har klart et botilbud. I statsråd 11. mars 2022 besluttet regjeringen å etablere en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina. Ordningen gjelder inntil den oppheves av Kongen i statsråd.

Søknader fra personer som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina, jf. utlendingsloven § 34 og utlendingsforskriften § 7-5 a, behandles raskt. UDI har delvis automatisert vedtaksfettingen, noe som innebærer at et stort antall søknader kan behandles på kort tid. Dette bidrar også til raskere bosetting. Per 5. mars 2024 har UDI innvilget om lag 72 000 søknader om midlertidig kollektiv beskyttelse. Selv om søknadsbehandling og vedtaksfetting skjer raskere enn normalt, vil likevel mange måtte bo en periode i asylmottak før de blir bosatt i en kommune.

3.3.2 Adgangen til å nekte innreise og realitetsbehandling av asylsøknader

I utlendingsloven § 9 første ledd bokstav a og b gjøres det unntak fra hovedregelen om at asylsøkere og andre med behov for beskyttelse og som befinner seg på norsk grense, ikke kan nektes innreise pga. manglende visum dersom det enten

- foreligger en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster, og Kongen i statsråd på den bakgrunn har besluttet at det etter individuelle vurderinger kan treffes vedtak på grensstedet om å nekte realitetsbehandling av asylsøknader, eller
- utlendingen ankommer grensen mot nordisk nabostat og Kongen i statsråd har truffet

beslutninger som nevnt i utlendingsloven § 32 femte ledd om å nekte realitetsbehandling av asylsøknader fremmet på grensen mot den aktuelle nordiske nabostaten.

Beslutninger som treffes av Kongen i statsråd i medhold av lovens § 9 første ledd bokstav a, skal fortrinnsvis gjelde for to uker og maksimalt seks uker, jf. § 9 sjette ledd. Beslutningene kan bare fornyes én gang, men ytterligere én gang dersom behovet oppstår når Stortinget ikke er samlet. Det samme gjelder for beslutninger om å nekte realitetsbehandling av asylsøknader fremmet på grensen mot den aktuelle nordiske nabostaten, jf. lovens § 32 femte og sjette ledd.

3.4 Sivilbeskyttelsesloven

Sivilbeskyttelsesloven er en tverrsektoriell lov underlagt Justis- og beredskapsdepartementet med formål å «beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt» ved krig mv., samt «ved uønskede hendelser i fredstid».

«Uønskede hendelser» er i lovens § 3 definert som «hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur». I Prop. 91 L (2009–2010) side 79 fremgår det at begrepet skal kunne «fange opp de fleste situasjoner hvor det vil være behov for ekstra innsats av blant annet Sivilforsvaret». Herunder nevnes «ekstreme værforhold, ras, flom, dambrudd, fjellskred, akutt forurensning, atomulykker mv.».

Sivilbeskyttelsesloven har blant annet generelle regler om Sivilforsvaret, kommunale plikter og kommunal beredskapsplikt. Kommunene skal eksempelvis stille kommunal grunn til rådighet for bygging av sivilforsvarsanlegg og ivareta de kommunale beredskapspliktene som fremgår av lovens §§ 14 og 15. Loven gir Justis- og beredskapsdepartementet adgang til å rekvirere eiendomsrett, bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom, samt rettigheter og løsøre av ethvert slag.

3.5 Plan- og bygningsloven

I mai 2022 ble det gjort midlertidige endringer i plan- og bygningsloven (pbl.) for å sikre tilstrekkelig kapasitet for innkvartering, bosetting, barnehage og skole, se pbl. §§ 20-9 og 20-10. De midler-

tidige bestemmelsene gjelder til 1. juli 2024 og er foreslått videreført til 1. juli 2026. Ved økte ankomster av asylsøkere bidrar disse midlertidige bestemmelsene til at kommunene har nødvendig handlingsrom og fleksibilitet til å sikre nok kapasitet til midlertidig innkvartering, bosetting, barnehage og skoler på en rask og effektiv måte.

Etter lovens § 20-9 kan kommunene gjøre unntak fra krav om søknad om tillatelse for bygninger som skal brukes til innkvartering av asylsøkere og andre utlendinger som UDI gir botilbud til, omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år, barnehage, skole og boliger. Plan- og bygningsloven § 20-10 regulerer saksbehandling etter beredskapsbestemmelsen.

Kommunal- og distriktsdepartementet har også vedtatt en midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina, som skal bidra til at innkvarteringskapasitet kan etableres raskere enn i en normalsituasjon, se også pkt. 6.2.4.

3.6 Grunnloven og kommuneloven

Av Grunnloven § 49 annet ledd fremgår det at:

«Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov».

Bestemmelsen grunnlovfester prinsippet om det kommunale selvstyret. I innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité understrekes det at bestemmelsen i Grunnloven § 49 annet ledd ikke er ment å skulle være noen «skranke for den funksjons- og oppgavefordeling innen offentlig forvaltning som Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig», se Innst. 182 S (2015–2016) side 7.

Kommuneloven §§ 2-1 og 2-2 gir bestemmelser om kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre og prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Det følger av § 2-1 at begrensninger i det kommunale selvstyret skal ha hjemmel i lov. Det følger videre av lovens § 2-2 at det kommunale selvstyre ikke bør begrenses med mindre det er grunn for å gjøre det av hensyn til nasjonale mål. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen (Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*) at eventuelle begrensninger i det kommunale og fylkeskommu-

nale selvstyret bør forbeholdes de tilfeller hvor det er et klart behov for nasjonale føringer og hvor begrensninger er nødvendig. Det fremgår videre at ettersom det gjelder et lovkrav for å gi oppgaver og plikter til kommunene og fylkeskommunene, vil forholdsmessighetsprinsippet særlig være rettet mot vurderinger knyttet til arbeidet med innføring av slike lover, dog slik at Stortinget ikke er bundet av prinsippet.

3.7 Internasjonale forpliktelser

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) med protokoller, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) med protokoller er gjennomført i norsk rett, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2. Konvensjonsbestemmelsene går ved motstrid foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

EMK art. 8 og SP art. 17 pålegger statene å respektere privatliv og familieliv. Dette innebærer blant annet retten til fysisk integritet og at regelverket sikrer beboere i asylmottak retten til å være i fred når det gjelder private forhold. Etter ØSK art. 9 skal retten til sosial trygghet gjelde for «enhver». Det følger av art. 11 at enhver skal ha rett til en tilfredsstillende levestandard, herunder mat, klær og bolig. Artikkel 9 sett sammen med art. 11 skal dermed sikre «enhver» – også personer uten lovlig opphold – et minimum av nødvendige basisgoder. I art. 12 pålegges konvensjonspartene å anerkjenne retten for enhver til å ha den høyest oppnåelige helsestandard både i fysisk og psykisk henseende, herunder trygg legebehandling og pleie under sykdom.

Barnekonvensjonen art. 22 (1) pålegger partene å gi flyktningbarn nødvendig vern og humanitær hjelp i samsvar med rettighetene i barnekonvensjonen og andre internasjonale menneskerettighets- og humanitære dokumenter. For øvrig skal alle barn få den sosiale hjelpen og den økonomiske støtten de har krav på etter landets lover, jf. art. 26. I medhold av art. 27 har barn rett til en tilstrekkelig levestandard («en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige og sosiale utvikling»). Det er i utgangspunktet foreldrene eller andre som har ansvar for barnet, som har det grunnleggende ansvaret for å sikre de livsvilkårene som er nødvendig for bar-

nets utvikling. Staten har plikt til å støtte de foresatte ved utøvelsen av dette ansvaret.

Barnekonvensjonen art. 20 slår fast at et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten. I samsvar med nasjonal lovgivning skal statene sikre alternativ omsorg. Slik omsorg kan om nødvendig være plassering i institusjon egnet for omsorg for barn. Når mulige løsninger overveies, skal det blant annet tas tilbørlig hensyn til behov for kontinuitet.

EUs direktiv av 26. juni 2013 om minimumsstandarder i asylmottak (mottaksdirektivet) skal garantere og harmonisere en minimumsstandard for innkvarteringstilbudet til asylsøkere i medlemslandene. I art. 17 nr. 2 i mottaksdirektivet fremgår det blant annet at «Member States shall ensure that material reception conditions provide an adequate standard of living for applicants, which guarantees their subsistence and protects their physical and mental health. (...)». Mottaksdirektivet er ikke rettslig bindende for norske myndigheter.

4 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo en midlertidig beredskapsbestemmelse i utlendingsloven § 95 a, som innebærer at statsforvalteren i en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av personer som søker beskyttelse (asyl) kan pålegge kommuner å etablere og drifte et midlertidig innkvarterings-tilbud til asylsøkere. Det er Kongen i statsråd som beslutter om bestemmelsen skal tas i bruk, og bestemmelsen kan bare tas i bruk dersom det er nødvendig. I praksis vil det innebære at alle andre tilgjengelige løsninger og beredskapstiltak for innkvartering først er forsøkt, men at dette ikke lenger er tilstrekkelig for å ivareta asylsøkernes grunnleggende behov.

Det ble også foreslått at statsforvalteren i en slik situasjon kan rekvirere bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom etter bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven kapittel VII. Det ble presisert i høringsnotatet at rekvireringen må være nødvendig, og at det skal søkes løsninger som gir minst mulig ulempe for den det rekvireres fra. Aktuelle lokaliteter i den enkelte kommune vil for eksempel kunne være idrettshaller, konsertlokaler o.l.

Bestemmelsen ble foreslått opphevet senest 1. juli 2026.

5 Høringsinstansenes syn

5.1 Innledning

Om lag 600 høringsinstanser og privatpersoner har uttalt seg om forslaget. Et flertall er negative til forslaget.

En stor andel av høringsinnspillene er fra privatpersoner som stiller seg negative til forslaget. Hovedbegrunnelsen er at de ikke ønsker at myndighetene, under noen omstendighet, skal kunne rekvirere privat eiendom. Flere frykter at de selv eller andre vil miste hjemmene sine, og de mener forslaget er et inngrep i eiendomsretten. Det bør ligge til statens ansvarsområde å innkvartere asylsøkere, ikke kommunene. Mange privatpersoner uttrykker også en generell bekymring for at midlertidige bestemmelser skal bli permanente.

Et stort flertall av kommunene er også negative til forslaget. Den oftest forekommende begrunnelsen er at forslaget griper for langt inn i det kommunale selvstyret. Videre er et flertall av kommunene negative til at forslaget ikke legger opp til en klageadgang for kommunene. En betydelig andel av kommunene mener finansieringsordningen som høringsnotatet skisserer, ikke dekker kommunenes merutgifter knyttet til etablering og drift av et innkvarteringstilbud. Flere kommuner peker på at det allerede er et stort press på det kommunale tjenestetilbudet, som følge av det store antallet fordrevne fra Ukraina, som har blitt innkvartert og bosatt i landets kommuner.

Enkelte høringsinstanser, blant annet *Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)* og *Flyktninghjelpen*, ser behovet for en beredskapshjemmel og støtter derfor forslaget. *Utlendingsdirektoratet (UDI)* og *Politidirektoratet (POD)* støtter også forslaget og peker på behovet for å bli involvert i forkant dersom det skulle bli aktuelt å ta hjemmelen i bruk.

5.2 Behovet for beredskapshjemmelen

Mange høringsinstanser anerkjenner behovet for å ha beredskapsplaner på plass til en krisesituasjon med ekstraordinære høye ankomster av asyl-

søkere. En betydelig andel av høringsinstansene ber imidlertid om en tydeliggjøring av hvilke kriterier som må være oppfylt for at hjemmelen kan tas i bruk. Det pekes på at et eventuelt pålegg om å etablere og drifte et midlertidig innkvarterings-tilbud vil være en stor inngripen i det kommunale selvstyret. Et slikt påbud vil kunne forringe kvaliteten på kommunenes tjenestetilbud. Flere kommuner peker på at dersom en slik hjemmel skal utløses, må behovet være så prekært at etablering og drift av et midlertidig innkvarteringstilbud kan skje på bekostning av kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet for øvrig.

Et flertall av kommunene mener at beredskapsplaner for en situasjon med ekstraordinære asylankomster må bygge på dagens ansvarsstruktur, der staten har ansvaret for innkvartering av asylsøkere. Enkelte kommuner vurderer at den beste beredskapsløsningen i en slik situasjon vil være å sette UDI i bedre stand til fortsatt å ivareta sitt innkvarteringsansvar, fremfor å flytte ansvaret over på kommunene. Det pekes i denne sammenheng på at kommunene – på lik linje med staten – vil måtte henvende seg til det private markedet for å tilby innkvartering.

Politiets utlendingsenhet (PU) støtter forslaget. PU mener imidlertid at det bør komme tydeligere frem når det kan sies å foreligge en krisesituasjon med ekstraordinære høye ankomster, slik at hjemmelen kan tas i bruk. PU mener også at det bør avklares om det skal differensieres mellom ulike saks kategorier, herunder om det bare er søkere som er en del av en ekstraordinær masseankomstsituasjon som skal omfattes. PU peker blant annet på at beredskapshjemmelen ikke bør være til hinder for politiets arbeid med raske returer, og at det vil være en fordel om saker som er underlagt en form for hurtigspor, for eksempel Dublin-saker, fortsatt følger det vanlige innkvarterings-tilbudet til UDI. Videre mener PU at innkvartering av enslige, mindreårige asylsøkere ikke bør overtas av kommunene i en krisesituasjon.

PU peker også på at dersom kommunene skal sørge for innkvartering av asylsøkere, må det foreligge klare planer og retningslinjer for hvordan de aktuelle kommunene og PU skal sam-

handle. PU forutsetter at kommunene har dialog med UDI dersom hjemmelen tas i bruk. PU er dessuten avhengig av å kunne kontakte returansvarlig på innkvarteringsstedet/asylmottaket for å innhente informasjon i forbindelse med planlegging av uttransport, og det bør være tydelige retningslinjer for dette. PU gjør oppmerksom på at forslaget også vil kunne få betydning for PUs arbeid i ankomst- og registreringsfasen. Videre peker PU på at dersom kommunene skal stå for et innkvarteringstilbud etter utlendingsloven § 95 a, må de samtidig være forberedt på å yte helsehjelp til asylsøkerne før de har fått D-nummer. Dette vil også innebære at kommunene bør ha planer for å gjennomføre lovpålagt tuberkulosekontroll jf. forskrift om tuberkulosekontroll § 3-1 og oppfølging av prøvesvar.

Politidirektoratet (POD) gjør oppmerksom på at den foreslåtte beredskapshjemmelen vil påvirke politiets planverk for ekstraordinære ankomster av asylsøkere og andre migranter, jf. PODs rundskriv 2022/019. Det vil derfor være behov for å oppdatere dette planverket.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) viser til at norske myndigheter har forpliktet seg til å gi asylsøkere et tilbud om innkvartering, og de ser nødvendigheten av å ha beredskap for å sikre innkvarteringstilbud i en krisesituasjon. IMDi bemerker imidlertid at forslaget kan få konsekvenser for bosettingsarbeidet. Kapasiteten til kommunene det gjelder kan utfordres, og det er en risiko for at både bosettingstakten og -viljen svekkes. Rask bosetting innenfor dagens bosettingsmodell forutsetter at kommunene frivillig vedtar å bosette flyktninger i tråd med anmodningene fra IMDi. IMDi støtter derfor departementets forslag om at frivillighet og samarbeid med de aktuelle kommunene må tilstrebes til det ytterste. IMDi mener at de bør konsulteres i prosessen med hvilke kommuner som er egnet til å etablere og drifte innkvarteringstilbud til asylsøkere for å samkjøre med eventuelle hensyn rundt bosettingskapasitet og -erfaring.

Norsk Tjenestemannslag (NTL) mener det bør utredes hva de faktiske kostnadene vil være for kommunene dersom de blir pålagt å innkvartere asylsøkere. NTL peker også på at et pålegg om innkvartering også vil ha samfunnsmessige konsekvenser, blant annet tilbud rettet mot ungdom dersom idrettshaller, kulturhus mv. tas i bruk. Videre bør det komme på plass konkrete tiltak som ivaretar de ansatte ved disse lokalene.

Helsedirektoratet viser til at asylsøkere som oppholder seg i en kommune, også vil ha krav på en rekke offentlige tjenester fra kommunen,

inkludert helsetjenester. Dagens ordning og rutiner for plassering tar i liten eller ingen grad hensyn til den lokale tjenestekapasiteten og -tilgjengeligheten. I en beredskapssituasjon vil det også være begrenset med tid og anledning til å ta slike hensyn. Helsedirektoratet anbefaler at det bør utarbeides beredskapsplaner for bruken av beredskapshjemmelen, som kan ligge klare, og at dette muligens bør være en forutsetning for innføring av hjemmelen. Direktoratet viser også til viktigheten av å involvere statsforvalteren. Når det gjelder egnede lokaler, viser direktoratet til at det er mye erfaring i norske kommuner med etablering av evakuerings- og pårørendesenter (EPS) i forbindelse med uønskede hendelser. All erfaring tilsier at lokalene som det vises til i høringsnotatet (blant annet idrettshaller og konsertlokaler) ikke er egnet til dette, og neppe vil være egnet for mottak, forlegning og forpleining av asylsøkere. Direktoratet mener også at det fremstår som uklart hvilke typer bygningsmasse som det skal være mulig å rekvirere.

Helsedirektoratet viser videre til at dagens desentraliserte ankomstsentre og desentralisert registrering ikke videreføres i 2024. Dersom kommunene som i dag har et godt innkvarteringstilbud, ikke får mulighet til å videreføre dette, men senere på kort varsel får pålegg om å gjenopprette et slikt tilbud, vil de sannsynligvis få store utfordringer. Etter direktoratets syn er en videreføring av et velfungerende tilbud som ivaretar helseundersøkelser, inkludert screening for tuberkulose, og gjerne med fleksibilitet i antall ankomstplasser, trolig en bedre beredskapsordning enn beredskapshjemmelen som er foreslått.

5.3 Kommunenes kapasitet

Et flertall av kommunene mener at et eventuelt pålegg om å etablere og drifte et innkvarteringstilbud til asylsøkere vil få negative konsekvenser for deres tjenestetilbud. Det pekes på at kommunenes kapasitet allerede er presset på flere områder, og at et slikt pålegg vanskelig kan gjennomføres uten at lovpålagte tjenester nedprioriteres. Enkelte kommuner mener høringsnotatet etterlater et inntrykk av at kapasiteten til å etablere mottak i kommunen er større enn den er. Noen få kommuner har identifisert tilgjengelig boligmasse som i en eventualitet kan omdisponeres til innkvartering av asylsøkere. Et flertall av kommunene mener på sin side at det vil være utfordrende å finne egnede bygg som kan benyttes til innkvartering. Flere kommuner peker på at det vil sende

et uheldig signal overfor befolkningen om idretts- haller, kulturbygg e.l. benyttes til innkvarterings- formål, fremfor på kommunens innbyggere.

Flere kommuner mener at tilgjengelig byg- ningsmasse må kartlegges som en del av et bered- skapsplanverk før bestemmelsen vedtas, eller som en forutsetning for at et pålegg kan gis. Enkelte av disse kommunene er generelt positive til at statsforvalterne får en mer sentral rolle i for- delingen av innkvarteringstilbud mellom kommu- nene, mens andre kommuner mener statsforval- terne ikke har forutsetninger for å vurdere kom- munal kapasitet.

Enkelte kommuner og et betydelig antall pri- vatpersoner mener statlig bygningsmasse, som for eksempel tidligere militærleirer, kan benyttes som et alternativ til kommunale bygg. Noen få kommuner peker på at det kan etableres en ord- ning som ligger tettere opp mot modellen med karantenehotellene som ble benyttet som en del av pandemihåndteringen, der staten tar ansvaret for å sikre innkvartering i forkant av at kommu- nene overtar ansvar for driften. Enkelte kommu- ner mener på sin side sammenlikningen med karantenehotell er mindre relevant.

5.4 Rekvireringsrett

Et overveldende flertall av privatpersoner som har gitt innspill til høringsnotatet, er negative til forsla- get om at statsforvalteren skal kunne utøve rekvir- eringsrett for fast eiendom. Flere uttrykker også en bekymring over at de selv eller andre skal miste sitt eget hjem.

Huseierne mener det må komme klart frem at lovforslaget ikke åpner for å rekvirere privatperso- ners boliger og fritidsboliger for å oppfylle statens forpliktelser til å innkvartere asylsøkere.

Flere kommuner ber også om en tydelig- gjøring av hva slags bygg som regnes som aktu- elle å benytte til innkvartering av asylsøkere der- som hjemmelen blir utløst.

5.5 Kommunalt selvstyre og klagerett

Flere høringsinstanser peker på at forslaget er svært inngrepene overfor kommunene. Etable-

ring av innkvarteringstilbud for asylsøkere bør heller skje gjennom frivillighet og dialog, og ikke ved pålegg fra statsforvalteren. Videre bør kom- munene få muligheten til å klage over et slikt pålegg.

Driftsoperatørforum (DROF) mener at det å pålegge kommuner oppgaven med mottaksdrift ikke skaper engasjement, men derimot en følelse av overstyring og tvang, noe som mange kommu- ner vil oppleve som svært negativt.

Et flertall av kommunene mener forslaget gri- per for langt inn i det kommunale selvstyret, og de er negative til at det ikke legges opp til klage- adgang på et eventuelt pålegg.

5.6 Praktisk gjennomføring og finansiering

Flere kommuner mener å ha lite kompetanse på drift av asylmottak. Enkelte kommuner mener et eventuelt lovforslag også bør være tydelig på hvor- dan staten kan understøtte kommunene både med finansiering, personell, veiledning mv. Flere kom- muner etterspør veiledningsmateriell som beskri- ver krav og retningslinjer for drift av asylmottak.

Noen høringsinstanser viser til at varigheten av den foreslåtte bestemmelsen bør ses i sammen- heng med de midlertidige endringer i plan- og bygningsloven for å sikre tilstrekkelig kapasitet for innkvartering, bosetting, barnehage og skole, jf. pbl. §§ 20-9 og 20-10 (se pkt. 3.5).

Et flertall av kommunene mener kommunene fullt ut må få kompensert for merutgifter som føl- ger av et eventuelt pålegg om å etablere og drifte et innkvarteringstilbud. Det vises i denne sam- menheng til at MAMOT-satsen kun omfatter utgif- ter til kommunens tjenester og ytelser til livsopp- hold, og at satsen trolig ikke vil dekke etablering og drift av et innkvarteringstilbud. Videre mener flere kommuner at en kompensasjonsordning bør konkretiseres, for å sikre forutsigbarhet i kommu- neøkonomien, og for å hindre at det kommunale tjenestetilbudet blir nedprioritert dersom hjem- melen blir utløst.

6 Departementets vurdering

6.1 Innledning

Departementet vil innledningsvis understreke at dagens ordning, der UDI på vegne av staten har ansvaret for å gi et innkvarteringstilbud til asylsøkere, representerer den beste løsningen i en normalsituasjon. UDI har god oversikt over personer som til enhver tid har søkt beskyttelse i Norge og som har rett til et statlig innkvarteringstilbud, og direktoratet har også betydelig kompetanse og erfaring med å innkvartere asylsøkere. Dagens ordning innebærer også en hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom stat og kommune, ved at UDI på vegne av staten har ansvaret for innkvarteringstilbudet, mens vertskommunene for asylmottak har ansvaret for å yte andre lovpålagte tjenester til personer som oppholder seg i asylmottak i kommunen. Kommunens gjennomsnittlige utgifter dekkes gjennom vertskommunetilskuddet.

Bakgrunnen for forslaget om å kunne pålegge kommunene et ansvar i en ekstraordinær situasjon, der alle andre tilgjengelige løsninger og beredskapstiltak er forsøkt, er behovet for å ha et system for å ivareta liv og helse i en ankomstsituasjon der det ordinære systemet ikke strekker til. Kommunene rår blant annet over kommunale eiendommer og infrastruktur. Kommunene har også samlet sett stor kapasitet mht. dyktige mennesker og andre ressurser som kan benyttes i en akutt situasjon. Meningen er ikke at kommunene skal overta det statlige ansvaret for innkvartering av asylsøkere. Formålet med forslaget er kun at kommunene i en ekstraordinær og akutt situasjon skal kunne bli pålagt å organisere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud for å sikre at asylsøkerne får dekket de helt livsnødvendige behovene, som tak over hodet, mat og drikke, inntil UDI igjen kan ta over driften.

Departementet bemerker at den foreslåtte beredskapshjemmelen bare kan tas i bruk dersom det i en krisesituasjon med høye ankomster av asylsøkere er *nødvendig* for å sikre ivaretagelsen av asylsøkeres grunnleggende behov. Tilsvarende gjelder hvorvidt statsforvalteren i en slik situasjon kan rekvirere bruksrett eller annen særlig rådighet

over fast eiendom for innkvarteringsformål; rekvireringen må også være *nødvendig*. Det er Kongen i statsråd som beslutter hvorvidt bestemmelsen skal tas i bruk. Dersom det blir aktuelt, vil Kongen i statsråd gi en egen forskrift om anvendelsen av beredskapsbestemmelsen.

Departementet understreker at det skal *svært mye til* for at beredskapsbestemmelsen kan tas i bruk. Det klare utgangspunktet er dessuten at eventuelle utfordringer med innkvarteringskapasiteten må søkes løst gjennom frivillige ordninger. I den forbindelse vil statsforvalteren ha en sentral og viktig rolle, særlig når det gjelder dialogen med kommunene om mulig innkvarteringskapasitet.

6.2 Dagens beredskapsløsninger for å sikre nødvendig innkvarteringskapasitet

6.2.1 Innledning

Flere høringsinstanser peker på at forslaget er svært inngripende overfor kommunene, og at det er staten som har ansvaret for å innkvartere asylsøkere. Departementet viser til at det er iverksatt flere beredskapstiltak for å sikre nødvendig innkvarteringskapasitet.

6.2.2 UDIs beredskapsplanverk

UDI har de siste årene kontinuerlig revidert og styrket sitt beredskapsplanverk i lys av erfaringene fra asylkrisen i 2015, pandemien, samt de siste to års ankomster fra Ukraina. I UDIs overordnede beredskapsplan er det nå definert når en situasjon bør anses som en «krise», herunder hvilke tiltak som da skal iverksettes, hvilke myndigheter som skal varsles og hvilke møtearenaer som skal opprettes, både internt i UDI og mellom UDI og andre berørte myndigheter. PU og UDI har også utarbeidet felles beredskapsplaner om bistand og samarbeid når asylankomstene øker ut over PUs normale kapasitet. Videre har PU og UDI utarbeidet detaljerte beredskaps-

planer for håndteringen av asylankomster ved Schengens yttergrense i Finnmark.

I lys av erfaringene fra 2015 har UDI de siste årene forbedret sine rutiner og styrket organiseringen av anskaffelse av innkvarteringsplasser til asylsøkere. Videre har UDIs kontraktsoppfølgingsarbeid blitt styrket, basert på erfaringene fra den kraftige opp- og nedskaleringen av asylmottakskapasiteten de siste årene. UDI har også hentet råd fra eksterne kompetansemiljøer, evaluert flere enkeltkontrakter og på bakgrunn av disse evalueringene styrket sin kontraktsforvaltning på asylmottaksfeltet.

Nasjonalt ankomstsenter i Råde kommune er et strategisk element i asylmottaksstrukturen og et viktig beredskapstiltak for at utlendingsmyndighetene skal kunne håndtere den innledende asylfasen på en effektiv måte. Nyankomne søkere oppholder seg på senteret i inntil tre uker mens PU gjennomfører registrering og UDI gjennomfører asylsaksbehandling. Helsemyndighetene gjennomfører lovpålagt tuberkuloseundersøkelser. I perioder med store ankomster er oppholdstiden på senteret vesentlig lavere enn 3 uker (2–4 dager). Ankomstsenteret har kapasitet til å håndtere disse oppgavene for ankomster på ca. 180–200 søkere per dag og har en innkvarteringskapasitet på opptil 850 plasser.

Videre har UDI innført en egen strategi for anskaffelse, forvaltning og utvikling av asylmottakssystemet (også kalt mottaksstrategien), der mottakssystemets evne til raskt å kunne skalere kapasiteten til å møte skiftende behov er det sentrale elementet. Som en del av mottaksstrategien har UDI inngått rammeavtaler for inntil ca. 20 000 mottaksplasser. UDI gjør normalt avrop på rammeavtalene når det oppstår behov for nye plasser, ettersom dette går raskere enn ordinære anskaffelsesprosesser. UDI er imidlertid ikke bundet til å bruke rammeavtalene, men gjennomfører også ordinære anskaffelser når det er behov for dette.

For å sikre en forsvarlig asylmottaksberedskap ved Schengens yttergrense i Finnmark, har UDI tilgang på et område ved Storskog (Vestleiren) som ble benyttet som ankomstsenter i 2015, og der leieavtalen inntil videre er videreført som et rimelig beredskapstiltak. UDI har også anskaffet et ordinært asylmottak i Sør-Varanger kommune, som følge av føringer fra departementet om å ha en viss operativ beredskap i området. Kapasiteten ved dette asylmottaket kan innrettes slik at plassene kan konverteres til ankomstplasser med tilhørende logistikkfunksjon i en situasjon med økte ankomster ved Schengens yttergrense.

6.2.3 Tiltak for å håndtere ankomster av fordrevne fra Ukraina

16. mars 2022 instruerte departementet UDI om å etablere en midlertidig ordning med alternativ mottaksplass til personer i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse frem til bosetting (MAMOT). MAMOT er nå avviklet, men en lignende ordning kan innføres igjen dersom behovet oppstår. Den midlertidige ordningen innebar at kommuner hvor fordrevne bor i privat regi, fikk tilskudd fra UDI frem til bosetting. Tilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til botilbud, kommunale tjenester og ytelser til livsopphold for denne gruppen. Ordningen var frivillig for kommunene og omfattet ikke enslige, mindreårige asylsøkere. UDI erfarer at MAMOT har bidratt til å avlaste mottakssystemet, særlig i første halvdel av 2022, da mottakssystemet var under svært stort press for å sikre et innkvarteringsstilbud til alle fordrevne som hadde søkt midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge, og som hadde behov for en mottaksplass. Ordningen har også bidratt til å sikre at personer som kan få midlertidig kollektiv beskyttelse og som bor privat, får nødvendig oppfølging og lovpålagte tjenester av kommunene.

Som del av den totale ankomstberedskapen, har UDI også etablert akuttinnkvarteringskapasitet ved kjøp av senger i eksisterende innkvarteringer, for eksempel på campingplasser, pensjonater og hoteller, i perioder med svært høye ankomsttall. Akuttinnkvarteringer ble benyttet som et midlertidig tiltak som raskt kom på plass i påvente av etablering av et tilstrekkelig antall ordinære mottak. Slike akuttinnkvarteringsplasser er vanligvis mer kostbare enn ordinære mottaksplasser og innebærer et forenklet tjenestetilbud. Disse plassene utgjorde likevel et viktig supplement til den ordinære mottakskapasiteten i første halvdel av 2022, da det var utfordrende for UDI å skaffe til veie et tilstrekkelig antall ordinære mottaksplasser raskt nok.

I situasjoner med masseankomster er det viktig raskt å få på plass en betydelig kapasitet. UDI har erfaring med at det normalt er sentraliserte anlegg med en kapasitet på minst 100 plasser som er aktuelle å gjøre bruk av i slike situasjoner. I noen tilfeller kan det imidlertid også være hensiktsmessig å gjøre bruk av sentralisert bygningsmasse på mindre enn 100 plasser, kombinert med omliggende leiligheter og hus av en viss størrelse. Det er mange eksempler på bruk av campingplasser hvor det ofte er et sentralt administrasjonsbygg med mange omliggende utleiehytter. UDI

har også positive erfaringer med å bruke nedlagte skoler, sykehjem, kurssentre, militærleirer, sivilforsvarsanlegg mv. UDI mener det er viktig at anlegg som benyttes er bygg- og brannteknisk trygge, har tilstrekkelig tilgang på WC og dusj, samt mulighet for klesvask. Det er også ønskelig med egnede lekearealer inne og ute for barn.

Departementet instruerte 11. desember 2023 UDI om at innkvarteringsstilbud med høyere standard enn den nøkterne standarden som er vanlig i norske asylmottak (hotell o.l.), kun kan benyttes unntaksvis og når behovet for innkvartering ikke kan løses på andre måter (GI-23/2023). Dersom behovet for innkvartering igjen øker, slik at UDI på nytt vil ha behov for å ta i bruk hotellplasser som en del av ankomstberedskapen i større skala enn det instruksjonen åpner for, kan instruksjonen oppheves.

6.2.4 Unntaksbestemmelser i plan- og bygningsloven

Våren 2022 ble det gjort midlertidige endringer i pbl. §§ 20-9 og 20-10 og innført en midlertidig forskrift (se pkt. 3.5). UDI erfarer at disse midlertidige lov- og forskriftsendringene har bidratt til at innkvarteringskapasitet kan etableres raskere enn i en normalsituasjon. Det vises også til at de midlertidige endringene er foreslått videreført til 1. juli 2026.

6.2.5 Virkemidler med hjemmel i næringsberedskapsloven

Det kan også bli aktuelt å ta i bruk næringsrettede virkemidler med hjemmel i næringsberedskapsloven, herunder frivillige samarbeidsavtaler og eventuelle enkeltvedtak og/eller forskrifter for å skaffe til veie innkvarteringskapasitet i for eksempel reiselivs-, shipping- og bygg- og anleggssektoren. Næringsdrivende som bidrar med å levere innkvarterings tjenester i en situasjon med svært høye ankomster av fordrevne fra Ukraina med hjemmel i næringsberedskapsloven, må i så fall kompenseres, jf. næringsberedskapsloven § 17.

Næringsberedskapsloven har som formål å «avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester» mv., jf. § 1. Dersom det foreligger etterspørselsjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist, og det er nødvendig å sørge for at befolkningens behov, det militære forsvarets behov, allierte militære styrkers behov i Norge eller internasjonale forpliktel-

ser knyttet til varer og tjenester dekkes, kan det gis nærmere bestemmelser i forskrift om næringsdrivendes plikter, jf. næringsberedskapsloven § 6 første ledd. I bestemmelsens bokstav a til j er det presisert hvilke tiltak som det kan gis nærmere bestemmelser om i forskrift.

En forskrift om innkvarteringsberedskap kan bidra til å øke tilbudet av asylmottaksleverandører på kort varsel, og/eller dempe virkningene av «etterspørselsjokket» som kan oppstå som følge av raske og uventede asylankomster. I følge UDI vil en slik forskrift bidra til at direktoratet kan anskaffe den innkvarteringskapasiteten de har behov for i en ekstraordinær situasjon.

6.2.6 Bruk av Sivilforsvaret

Statens forsterkningsressurs Sivilforsvaret vil også være en relevant ressurs for å bistå andre statlige etater og kommunene, dersom det oppstår en alvorlig nødstilstand eller en situasjon som truer samfunnets liv eller velferd. For eksempel har UDI i tidligere ankomstsituasjoner bedt om, og fått, bistand fra Sivilforsvaret. Det vil også kunne skje i fremtiden, og er slik sett en del av beredskapssystemet. Samtidig er det begrensninger for bruk av Sivilforsvaret, som gjør at det ikke kan planlegges for at det overordnede fagansvaret flyttes over fra ansvarlige fagetater til Sivilforsvaret.

Sivilforsvarets rolle, mandat og oppgaver er regulert i sivilbeskyttelsesloven. Sivilforsvarets primæroppdrag er beskyttelse av sivilbefolkningen i krig. I fredstid er Sivilforsvaret statens forsterkningsressurs for nød- og beredskaps etater og skal bistå med personell og materiell i forbindelse med skadeforebyggende og skadebegrensende tiltak. Når Sivilforsvaret bistår nød- og beredskaps etater i fredstid, kalles tjenestepliktige mannskaper inn til innsats. De tjenestepliktige mannskapene tas ut av sitt daglige virke og plikter å stille til innsats i Sivilforsvaret. EMK art. 4 forbyr tvangsarbeid, men det gjøres unntak for bruk av tjenestepliktige i tilfeller av nødstilstand eller ulykke som truer samfunnets liv eller velferd. Tjenestepliktige mannskaper skal ikke benyttes utover en akutfase, og kun i situasjoner der liv, helse, miljø eller materielle verdier er i fare. Parallelt med at Sivilforsvaret bidrar i en akutfase, må derfor ansvarlige fagetater arbeide for å få på plass varige løsninger for å ivareta oppgaver som Sivilforsvaret bidrar med.

6.2.7 Behovet for ytterligere beredskapstiltak

Selv med en videreføring av tiltakene nevnt over, vil det bli utfordrende å skaffe til veie raskt nok et tilstrekkelig antall innkvarteringsplasser med helt grunnleggende tjenester i perioder med svært høye ankomsttall. Departementet viser også til at flere land i Europa for tiden opplever høye ankomsttall, både av fordrevne fra Ukraina, men også av asylsøkere fra andre land. Enkelte land opplever at det ordinære mottakssystemet er nær ved å bryte sammen som følge av de høye ankomsttallene. Eksempelvis befinner Belgia seg i en omfattende asylkrise, med sprengt kapasitet på mottakssentrene. I følge det belgiske føderale asylbyrået (Fedasil) manglet rundt 2 500 personer innkvartering i 2023 (de bor i stedet på gata, i telt e.l.). I Nederland estimerte myndighetene i 2023 at rundt 22 000 personer er innkvartert i midlertidige innkvarteringsløsninger (blant annet idretts-haller), og mange har oppholdt seg der i over ett år.

UDI erfarer også at de eksisterende ordningene direktoratet benytter til anskaffelse av mottakskapasitet gir lite rom for å fordele belastningen på flere kommuner. Det er markedsmessige forhold og tilgang til egnede bygg som i stor grad styrer hvor etableringene gjøres. UDI er avhengig av å få tilbud fra tilbydere i en offentlig anskaffelsesprosess, og de kan ikke ta hensyn til jevn fordeling mellom kommuner eller kommunenes overordnede kapasitet innenfor det geografiske området som omfattes av anskaffelsesprosessen.

UDI vurderer kontinuerlig tilpasning av mottakskapasiteten til behovet. Selv om det per i dag er tilstrekkelig tilgjengelighet på kapasitet i mottakssystemet, er scenariene for 2024 svært usikre. Det er en risiko for at det i perioder kan ankomme flere enn det mottaksapparatet kan håndtere, særlig sett i lys av at Russland målrettet angriper sivil kritisk infrastruktur i Ukraina. Ankomsttaket har dessuten stor betydning. Høye ankomsttall jevnt fordelt utover året har UDI god beredskap for å håndtere uten større tiltak, forutsatt at bosettingstakten holder seg på nåværende nivå.

Dersom behovet for innkvartering i tiden fremover blir større enn forutsatt i statsbudsjettet for 2024 eller det oppstår behov for å gjennomføre tiltak for å sikre forsvarlig innkvartering utover det som ligger til grunn i statsbudsjettet, er UDI gitt en overskridelsesfullmakt på 3 mrd. kroner. I

en slik situasjon kan UDI igjen bli nødt til å etablere akuttinnkvarteringsplasser i stor skala. I tillegg er det viktig å planlegge for lengre botid i mottak grunnet en gradvis nedgang i bosettingstakten. Etter at kommunene har bosatt over 31 000 personer i 2022 og over 33 600 000 personer i 2023, varsler kommunene nå om utfordringer med bolig- og tjenestekapasitet. Dersom mange asylsøkere ankommer i løpet av en kort periode og botiden i mottak øker, er det ikke gitt at UDI klarer å anskaffe tilstrekkelig antall innkvarteringsplasser med nødvendig bemanning raskt nok til å dekke et akutt behov, selv med utstrakt bruk av akuttinnkvarteringsplasser og andre beredskapstiltak.

6.3 DSB og statsforvalterens samordningsrolle

I kraft av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet, herunder ved uønskede hendelser, og i embetsstyringen av statsforvalteren på området, kan DSB gjennom statsforvalteren bidra til at tilgjengelige fasiliteter i kommunene kan benyttes til innkvarteringsformål og stilles til rådighet for UDI.

DSB kan gi føringer til statsforvalteren gjennom styring, oppfølging og veiledning, slik at de er forberedt på å koordinere samfunnets håndtering av et høyt ankomstscenario regionalt. DSB kan videre legge til rette for dialog og samarbeid mellom statsforvalteren, mellom statsforvalteren og UDI og IMDi, mellom statsforvalteren og regionale beredskapsmyndigheter og -aktører (fylkesberedskapsrådet, FBR) og mellom statsforvalteren og kommunene.

Statsforvalteren har ansvaret for å samordne den sivile beredskapen på regionalt nivå. Dette innebærer nær kontakt med øvrige regionale beredskapsaktører og beredskapsmyndigheter internt i eget embete og eksternt i fylket gjennom fylkesberedskapsrådet, oversikt over risiko og sårbarhet i fylket og samordnet krisehåndtering.

Statsforvalteren er regjeringens bindeledd mellom stat og kommuner. Statsforvalteren skal blant annet sørge for tilstrekkelig beredskap og krisehåndteringsevne gjennom sitt faglige regionale ansvar og sitt særskilte ansvar som samordner regionalt horisontalt.

6.4 Behovet for en beredskapshjemmel

6.4.1 DSB og statsforvalterens bidrag

Dersom det ordinære systemet, inkludert tiltakene som nevnt i pkt. 6.2 og andre relevante beredskapstiltak, ikke er tilstrekkelige til å ivareta nyankomne asylsøkere på forsvarlig måte, kan DSB og statsforvalteren være relevante bidragsytere i håndteringen.

Under pandemien hadde statsforvalteren en viktig rolle i å sikre nok kapasitet i karantenehotellordningen og en forsvarlig byrdefordeling mellom kommunene etter nærmere føringer fra DSB. Med hjemmel i covid-19-forskriften § 5 f ble statsforvalteren tillagt myndighet til å pålegge kommuner å sørge for tilbud om plasser på karantenehotell.

Det antas at landets kommuner *samlet sett* evner å etablere en betydelig innkvarteringskapasitet, selv om antallet plasser kan variere fra kommune til kommune. Med en sentralt styrt byrdefordeling vil kommunenes samlede kapasitet kunne mobiliseres, samtidig som mindre kommuner ikke belastes uforholdsmessig mye. Det vil også være større mulighet for å mobilisere den kapasiteten som ligger i tjenesteapparatet i de store bykommunene, selv om deler av kapasiteten der kan være bundet opp av lovpålagte oppgaver.

Departementet mener at det i en ekstraordinær ankomstsituasjon hvor det ordinære systemet for innkvartering av asylsøkere ikke er tilstrekkelig, inkludert tilgjengelige beredskapstiltak som er iverksatt, kan være nødvendig å gi statsforvalteren myndighet til å pålegge kommuner å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere. I en slik situasjon vil kommunene få ansvaret for at innkvarteringen ivaretar beboernes grunnleggende behov og for å tilrettelegge for at beboerne får tilgang til lovpålagte tjenester i kommunen, frem til UDI igjen er i stand til å gi et innkvarteringstilbud til asylsøkere.

6.4.2 Eksisterende beredskapsløsninger og frivillige bidrag fra kommunene

Mottaksapparatet gikk fra å håndtere om lag 1 600 asylankomster i 2021 til i overkant av 40 000 ankomster i 2022. Det var en lignende situasjon ifm. flyktningkrisen i 2015, da mottaksapparatet var rigget for om lag 10 000 ankomster på årsbasis, men hvor en stor andel av de totale årsankomstene på i overkant 30 000 asylsøkere ankom i

løpet av noen uker høsten 2015. Selv om situasjonen var svært krevende for UDI både høsten 2015 og våren 2022, klarte UDI å gi et innkvarterings-tilbud til alle asylsøkere.

Tilsvarende vil UDI i utgangspunktet være godt rustet til å håndtere lignende ankomstscenarier i fremtiden. En kombinasjon av omstendigheter kan likevel føre til at UDI ikke klarer å håndtere asylankomstene på egenhånd innenfor rammene av det ordinære mottakssystemet.

Det kan bli krevende for UDI dersom svært mange asylsøkere ankommer i løpet av kort tid, det er lite tilgjengelig kapasitet både i det ordinære mottaksapparatet og i hoteller og annen akuttinnkvarteringskapasitet, dersom for eksempel en stor andel asylsøkere befinner seg innenfor et avgrenset geografisk område eller dersom en større andel nyankomne behandles i det «ordinære» asylsporet, jf. utlendingsloven § 28, og dermed blir boende lengre i mottak. Det vil også bli krevende for UDI dersom vedvarende høye ankomster over tid medfører at bosettingstakten stopper opp, og at det dermed frigjøres en lavere andel mottaksplasser. Terskelen for når UDI ikke lenger vil klare å skaffe et innkvarteringstilbud til alle nyankomne, og dermed vil ha behov for bistand fra kommunene, vil avhenge av en rekke momenter i den konkrete situasjonen.

Etter departementets syn bør slik håndtering i det lengste basere seg på frivillighet hos kommunene. UDI, i samråd med statsforvalteren, kan for eksempel innlede et samarbeid med kommuner som har haller, lagerbygninger eller annen bygningsmasse tilgjengelig, og som kan benytte slike fasiliteter og nødvendige ressurser for å dekke et akutt behov for midlertidig innkvartering frem til UDI igjen er i stand til å innkvartere asylsøkerne. I en slik situasjon vil det være viktigst at beboerne får dekket det grunnleggende behovet for tak over hodet og andre basale behov, som mat og drikke.

6.4.3 Bruken av den midlertidige beredskapshjemmelen

Det kan likevel oppstå situasjoner der eksisterende beredskapsløsninger og en ordning basert på frivillige bidrag fra kommunene ikke vil være tilstrekkelig. I en slik situasjon vil det være kritisk dersom tilgjengelige fasiliteter og ressurser ikke stilles til rådighet for å dekke et akutt behov for å gi et innkvarteringstilbud. I ytterste konsekvens kan det oppstå situasjoner hvor det er fare for liv og helse.

I forkant av en slik situasjon vil statsforvalteren kunne bidra til å forberede et innkvarteringstilbud ved bruk av hjemmelen som foreslås her gjennom blant annet:

1. Kartlegge aktuelle innkvarteringssteder i kommunene.
2. Vurdere kartlagte innkvarteringssteder opp mot kunnskap om aktuelle vertskommuners kapasiteter til å kunne tilby asylsøkerne helse- og omsorgstjenester, ulike opplæringstilbud og en ansvarlig byrdefordeling mellom kommuner.
3. De innkvarteringsstedene som etter dette anses aktuelle, vurderes ut fra internasjonale forpliktelser knyttet til kvaliteten.

Statsforvalteren skaffer seg kunnskap gjennom sin kontakt med kommunene.

Statsforvalteren må søke frivillige løsninger med aktuelle kommuner og gjøre dem kjent med muligheten for å pålegge innkvartering. Statsforvalteren må bistå aktuelle kommuner i forberedelsene. Statsforvalteren kan ved behov ha dialog med KS og fylkeskommunene om dette.

Statsforvalteren må gjøre UDI kjent med oversikten over innkvarteringssteder og dialogen med kommunene.

Statsforvalteren må være forberedt på å forvalte fullmakten som kan gis, og at en ekstraordinær ankomstsituasjon kan utfordre kapasiteten i de utvalgte kommunene. Statsforvalteren må følge en slik situasjon nøye gjennom sine forpliktelser som regional samordner i krisehåndteringen (Statsforvalterens samfunnssikkerhetsinstruks 19. juni 2015, kap. IX).

DSB vil gi konkrete føringer og orientere statsforvalteren. Midlertidig fullmakt til statsforvalteren ved ekstraordinært høye ankomsttall må følges av et særskilt oppdrag med øremerkede midler og krav til forventede resultater i embetsstyringen. For å sikre enhetlighet må det vurderes om oppdraget skal følges av særskilt veiledning til statsforvalter og kommuner.

Statsforvalteren vil også ha en viktig rolle opp mot å skjerme kommuner som har liten evne til å levere de tjenester som er forutsatt.

Departementet understreker at den midlertidige beredskapshjemmelen som foreslås her, kun skal tas i bruk når andre beredskapstiltak for å skaffe til veie nødvendig innkvarteringskapasitet ikke lenger strekker til. Når denne terskelen er nådd, må vurderes konkret av Kongen i statsråd utfra tilgjengelig kapasitet og ankomstsituasjonen på det aktuelle tidspunktet. Som nevnt over,

mener departementet at det skal svært mye til for å nå denne terskelen.

6.5 Begrensninger i det kommunale tjenestetilbudet

Flere kommuner peker på at det allerede er et stort press på det kommunale tjenestetilbudet, som følge av det store antallet fordrevne fra Ukraina, som har blitt innkvartert og bosatt i landets kommuner.

Departementet understreker at norske kommuner har gjort en formidabel jobb med å innkvartere, bosette og integrere fordrevne fra Ukraina. Vedvarende høye ankomster over tid setter imidlertid både mottakssystemet, integreringen og kapasiteten i mange kommuner under press. Norge skal fortsette å stille opp og ta sin del av ansvaret, men nivået på ankomstene må fremover være på et mer bærekraftig og håndterbart nivå. Over tid er ikke ankomstnivået vi har sett det siste halve året bærekraftig. Departementet deler kommunens bekymringer om økte kapasitetsutfordringer som følge av ankomstene. Derfor har regjeringen tatt grep for å begrense de høye ankomstene, blant annet for å bidra til at kapasiteten i det kommunale tjenestetilbudet ikke settes under ytterligere press.

I desember 2023 igangsatte regjeringen flere tiltak for å redusere ankomstene til Norge til et nivå mer likt ankomstnivåene i våre naboland. Forslag om å avvikle dagens bestemmelse om etterbetaling av barnetrygd har vært på høring. Det er strammet inn på anledningen til å reise frem og tilbake mellom Ukraina og Norge og det tilbys ikke lenger innkvartering eller transport til ukrainere som reiser til andre steder enn Nasjonalt ankomstsenter i Råde kommune. Det informeres også aktivt om at det er krav om botid i Norge for å få tilgang til en rekke ytelser gjennom folketrygden.

I januar 2024 vedtok regjeringen flere nye tiltak som har som ytterligere skal bidra til å få ytelsesnivået til fordrevne nærmere nivåene i våre nordiske naboland. Regjeringen har avvirket ordningen med kjæledyr i mottak for nye søkere og også avvirket ordningen med alternativ mottaksplassering, der kommunen påtar seg ansvaret for å sørge for et botilbud og oppfølging, for nye søkere. I tillegg har regjeringen hatt på høring forslag til reduksjon i introduksjonsstønad for par uten barn, krav om botid for å få utbetalt engangsstønad ved fødsel, krav om botid for retten til delvis vederlagsfri tannhelsehjelp til personer mel-

lom 19 og 24 år og krav om botid for grunn- og hjelpestønad.

Regjeringen følger ankomstsituasjonen nøye og vurderer løpende behovet for ytterligere tiltak for å begrense ankomstene til Norge.

Samtidig er Norge forpliktet til å stille opp for fordrevne som kommer til landet og søker beskyttelse her. Det innebærer at landets kommuner har en plikt til å gi et tjenestetilbud til de som oppholder seg i kommunen, enten som mottaksbeboere eller bosatte. Landets kommuner må også i tiden fremover være forberedt på å bli vertskommuner for asylmottak og bosettingskommuner.

6.6 Begrensninger i det kommunale selvstyret

En hjemmel som gir mulighet for statsforvalteren til å pålegge kommuner å etablere og drifte innkvarteringstilbud til asylsøkere, vil innebære en begrensning i det kommunale selvstyret. Det følger av kommuneloven § 2-1 tredje ledd annet punktum at begrensninger i det kommunale selvstyret skal ha hjemmel i lov. Det følger videre av kommuneloven § 2-2 første ledd at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses, med mindre det er en grunn for å gjøre det av hensyn til nasjonale mål. Dette prinsippet innebærer at det må foretas en avveining mellom hensynet til nasjonale mål og hensynet til det kommunale selvstyret.

Det fremgår av Kommunal- og distriktsdepartementets veileder om «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner» (pkt. 2) at forslag som innebærer en begrensning i selvstyret skal begrunnes, og avveiningen som er gjort bør framgå. Selvstyret bør kun begrenses hvis det er et klart behov for nasjonale føringer, og hvis begrensningen er nødvendig. Dette innebærer blant annet at et tiltak må være egnet til å oppnå målet med tiltaket, og det må være nødvendig for å nå målet. Fordelene med et tiltak må være større enn eventuelle ulemper. Sentralt i vurderingen er hvilke nasjonale mål som kan tenkes å begrunne et inngrep i det kommunale selvstyret.

Etter departementets syn kan staten i en akutt og ekstraordinær situasjon ikke risikere at lokale interesser settes foran viktige samfunnsmessige interesser, med den følge at staten ikke overholder plikten til å gi et lovpålagt innkvarterings-tilbud til asylsøkere. Et slikt virkemiddel, med sentral styring fra statsforvalteren, ble også benyttet under pandemien, se pkt. 6.4.1.

6.7 Nærmere om lovforslaget

6.7.1 Forskriftshjemmel om å pålegge kommuner å sørge for innkvarteringstilbud for asylsøkere

Departementet foreslår at Kongen i statsråd kan gi midlertidig forskrift om at kommuner skal sørge for innkvarteringstilbud for asylsøkere, dersom det i en krisesituasjon med høye ankomster av asylsøkere er nødvendig for å kunne oppfylle statens plikt til å tilby innkvartering etter utlendingsloven § 95.

Hovedregelen er at det ordinære systemet for innkvartering av asylsøkere skal benyttes, også ved økte ankomster. Et pålegg overfor en kommune om å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud vil utgjøre et inngrep i det kommunale selvstyret, og statsforvalterens myndighet til å gi slikt pålegg bør kun benyttes etter at frivillige løsninger er forsøkt. Dersom det anses mulig å inngå frivillige avtaler som dekker behovet, vil ikke nødvendighetskriteriet være oppfylt, men i en akutt situasjon vil prosessen med å forsøke frivillige løsninger nødvendigvis måtte gå svært raskt.

Etter departementets syn er det nødvendig å ha mest mulig fleksibilitet dersom det skulle bli aktuelt å ta forskriftshjemmelen i bruk. Det foreslås derfor ingen avgrensning når det gjelder hvem som kan innkvarteres i et slikt midlertidig innkvarteringstilbud; den gjelder for alle asylsøkere som har behov for innkvartering. Det kan imidlertid gjøres unntak i forskrift dersom det anses hensiktsmessig eller dersom særlige hensyn tilsier det i den aktuelle situasjonen, for eksempel for enkelte sårbare grupper.

Departementet mener at særlig statsforvalteren vil kunne spille en sentral rolle dersom forskriftshjemmelen tas i bruk. I tilfelle skal statsforvalteren vurdere hvilke kommuner som er egnet til å etablere og drifte et innkvarteringstilbud til asylsøkere, før de eventuelt pålegges en plikt. Statsforvalteren bør tilstrebe å ha dialog med kommunene i forbindelse med denne vurderingen. Som en del av vurderingen kan statsforvalteren blant annet legge vekt på kommunens størrelse og egnethet, tilgang på egnede lokaler for både akutt innkvartering og ved senere bosetting, tilgang til bemanning som kan mobiliseres og flyttes mellom ulike tjenester, og tilgang til kommunale tjenester. Statsforvalteren kan også bistå med å etablere samarbeid mellom nabokommuner for å sikre forsvarlige tjenester til beboere i kommunale innkvarteringer.

UDI og IMDi skal samarbeide med DSB og statsforvalteren for å avklare forventninger til innholdet i det kommunale tjenestetilbudet og samhandling mellom relevante etater, for å sikre et forsvarlig innkvarteringstilbud som også understøtter asylkjeden og integrering.

For at forskriftshjemmelen skal kunne tas i bruk, må det foreligge en ekstraordinær situasjon, der det ordinære systemet for innkvartering av asylsøkere ikke er tilstrekkelig, slik at det er nødvendig at kommunene etablerer og drifter et midlertidig innkvarteringstilbud. Det vil være kapasiteten i mottakssystemet som er avgjørende for om det er aktuelt å ta bestemmelsen i bruk. For å kunne møte en slik ekstraordinær situasjon med tilstrekkelig styrke, vil det være nødvendig at bestemmelsen også skal kunne anvendes når det er stor sannsynlighet for at en situasjon hvor behovet for bistand fra kommunene vil oppstå i nær fremtid. Samtidig er det en forutsetning at etablering av et innkvarteringstilbud etter den foreslåtte beredskapshjemmelen skal være av *midlertidig karakter*, og UDI har et ansvar for igjen å etablere mottakskapasitet til erstatning for det midlertidige innkvarteringstilbudet så snart det er mulig.

Departementet understreker at utgangspunktet er at ordinære ansvarslinjer og kommunenes lovpålagte tjenester også skal gjelde i en ekstraordinær situasjon. Dette innebærer blant annet at kommunene fremdeles har ansvaret for å sørge for at asylsøkere som oppholder seg i kommunen, mottar lovpålagte helsetjenester (beboere under 18 år har i tillegg rett til omsorgstjenester, jf. forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket § 6), grunnskoleopplæring, barnevernstjenester, tolk mv. (se pkt. 3.2). I en situasjon med svært høye ankomster av asylsøkere, vil det derfor bli krevende for vertskommunene å gi lovpålagte tjenester, uavhengig av om det er UDI eller kommunene som tilbyr selve innkvarteringen.

Det følger av forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge § 2 første ledd 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 midlertidig alternativ mottaksplassering (MAMOT). Asylsøkere med opphold i et innkvarteringstilbud som en kommune er pålagt å etablere og drifte av staten, vil ikke ha rett til økonomisk sosialhjelp for å ivareta sitt livsopphold etter sosialtjenesteloven

§ 18 så lenge personen er i, eller kan få, innkvartering der.

Departementet har vurdert om en eventuell beslutning om anvendelse av hjemmelen må treffes av Kongen i statsråd eller om den kan ligge til departementet. Departementet mener det er gode grunner for at beslutningen bør ligge til Kongen i statsråd, og det vises blant annet til tiltakets inngripende karakter overfor kommunene. Departementet foreslår at forskriften kan gjelde i *inntil* seks måneder etter ikrafttredelse. Ved behov kan forskriften forlenges med tre måneder av gangen. For å kunne forlenge forskriftens varighet må vilkårene etter utlendingsloven § 95 a første ledd («dersom det i en krisesituasjon med høye ankomster av asylsøkere er nødvendig for å kunne gi tilbud om innkvartering etter lovens § 95») fortsatt være til stede.

Det foreslås at den midlertidige bestemmelsen gis varighet til 1. juli 2026.

6.7.2 Kommunenes klageadgang over statsforvalterens pålegg

Flere kommuner påpeker i sine høringsinnspill at et pålegg overfor en kommune om å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud vil utgjøre et inngrep i det kommunale selvstyret, og at de derfor bør ha klageadgang over statsforvalterens pålegg. Departementet er enig i at et slikt pålegg utgjør et inngrep i det kommunale selvstyret og hovedregelen vil fortsatt være at det ordinære systemet for innkvartering av asylsøkere skal benyttes, også ved økte ankomster. Statsforvalterens myndighet til å gi slikt pålegg bør kun benyttes etter at frivillige løsninger er forsøkt. Dersom det anses mulig å inngå frivillige avtaler som dekker behovet, vil ikke nødvendighetskriteriet være oppfylt, men i en akutt situasjon vil prosessen med å forsøke frivillige løsninger nødvendigvis måtte gå svært raskt.

I tilfeller der statsforvalteren benytter hjemmelen til å pålegge kommunene å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere, er formålet å avhjelpe et akutt behov. Situasjonen vil derfor være tidskritisk med behov for rask effektivering av statsforvalterens pålegg. På bakgrunn av dette vil det etter departementets vurdering ikke være praktisk at det etableres en ordning der kommunene gis klageadgang over statsforvalterens pålegg. En klageomgang vil ta for lang tid til at formålet med beredskapshjemmelen kan oppfylles. Statsforvalteren bør imidlertid tilstrebe å ha god dialog med aktuelle kommuner før et eventuelt pålegg om innkvartering gis,

og dette kan gjøres gjennom de prosessene som er skissert i pkt. 6.4.3, om bruken av den midlertidige beredskapshjemmelen.

6.7.3 Rekvireringsrett etter sivilbeskyttelseslovens bestemmelser

Når forskriftshjemmelen er tatt i bruk, kan det også gis bestemmelser om rekvirering av bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom for innkvarteringsformål. I den forbindelse vises det til bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven kapittel VII og forskrift 14. februar 2022 om sivilforsvaret kapittel 8 (sivilforsvarsforskriften).

Disse bestemmelsene gir blant annet staten rett til å kreve avstått eiendomsrett, bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom og regulerer nærmere hvilke prosedyrer som skal følges ved rekvirering, inkludert bestemmelser for økonomisk kompensasjon. Slik rekvireringsrett skal bidra til at nødvendige fasiliteter raskt kan fremskaffes i situasjoner der frivillige ordninger ikke fører frem.

Sivilbeskyttelsesloven gir som nevnt også hjemmel for å kunne kreve avstått eiendomsrett til fast eiendom. Spørsmålet som melder seg er om slike betydelige inngrep overfor eiendomsbesittere kan anses nødvendige og ønskelige for å ivareta innkvarteringsformål etter lovforslaget. Lovforslaget regulerer ekstraordinære situasjoner og skal gjelde i en tidsbegrenset periode. I dette bør det også ligge et system som gir minst mulig belastning for den enkelte og mulighet for tilbakeføring når den ekstraordinære situasjonen har opphørt. Etter departementets syn bør man derfor være varsom med å løse midlertidige utfordringer med tiltak som får varige virkninger for den det rekvireres fra. Departementet kan heller ikke se at det rent praktisk vil være behov for å overføre eiendomsretten til fast eiendom i disse tilfellene, ettersom en bruksrett over fast eiendom antas tilstrekkelig for å kunne ivareta formålene med lovforslaget.

Basert på ovennevnte betraktninger, foreslås henvisningen til rekvirering begrenset til å gjelde rekvirering av bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom.

En forutsetning for slik rekvireringsrett vil være at Kongen i statsråd har fastsatt forskrift etter lovutkastets første ledd, og at rekvirering er nødvendig for å kunne gi tilbud om innkvartering etter utlendingsloven § 95. I nødvendighetskriteriet ligger det at alle andre muligheter, så langt det er mulig, skal være utnyttet. Det skal videre søkes løsninger som gir minst mulig ulempe for

den det rekvireres fra. Aktuelle lokaliteter i den enkelte kommune vil for eksempel kunne være nedlagte skoler, militærleirer, aldershjem, leirskoler og lignende. Det skal tilstrebtes at bygningsmasse som benyttes til innkvarteringsformål er utformet på en helsemessig tilfredsstillende måte.

Etter departementets syn er det nærliggende at rekvireringsretten legges til statsforvalteren, ettersom statsforvalteren etter lovforslagets system vil få en sentral rolle ved kartlegging og utvelgelse av aktuelle eiendommer mv. til innkvarteringsformål. Lovforslaget åpner for at departementet i forskrift kan gi tillatelse til at også andre kan utøve slik rekvireringsrett, herunder at kommunene kan tildeles slik myndighet.

Rekvirering bør forhåndsplanlegges, ved at statsforvalteren eller kommunen identifiserer og utpeker aktuelle eiendommer og varsler eier og bruker av disse. Dette bør gjøres før et reelt rekvireringsbehov oppstår. Departementet understreker at slik forhåndsplanlegging vil inngå i kartleggingen av aktuell bygningsmasse mv. og ikke gi mulighet for å gi pålegg eller utgjøre en form for myndighetsutøvelse. Dette dreier seg med andre ord ikke om forhåndsrekvirering etter sivilbeskyttelseslovens bestemmelser, ettersom dette forutsetter at forskrift etter lovforslagets første ledd er fastsatt.

Rekvirering uten forhåndsplanlegging bør først benyttes når alle andre muligheter for anskaffelse av aktuelle varer og tjenester er søkt utnyttet, da slik rekvirering gir liten grad av leveringssikkerhet og kan innebære uklare konsekvenser for andre potensielle rekvirenter og berørte parter ellers. Det faktum at en rekvireringsadgang eksisterer kan for øvrig gjøre det enklere å komme frem til frivillige avtaler.

Bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven kapittel VII og forskrift 14. februar 2022 om sivilforsvaret kapittel 8 (sivilforsvarsforskriften) regulerer nærmere hvilke prosedyrer som skal følges ved rekvirering, inkludert bestemmelser for økonomisk kompensasjon. Slik rekvireringsrett skal bidra til at nødvendige fasiliteter raskt kan fremskaffes i situasjoner der frivillige ordninger ikke fører frem.

I en krisesituasjon med høye ankomster av asylsøkere vil behovet for innkvarteringskapasitet bli svært stort. Dersom det skulle bli aktuelt med rekvirering i en slik situasjon, vil det derfor være mest aktuelt å rekvirere store lokaler som raskt kan klargjøres for innkvartering av et større antall personer. UDI har erfaring for at det normalt er sentraliserte anlegg med en kapasitet på minst 100 senger som er aktuelle å gjøre bruk av i slike

situasjoner. Leiligheter og andre mindre enheter antas å være administrativt krevende å klargjøre raskt nok for å sikre innkvartering av et stort antall personer, og vil samtidig innebære en stor inngripen overfor privatpersoner.

Departementet understreker at det under ingen omstendighet vil bli rekvirert bruksrett til hus, leiligheter mv. der folk bor, samt hytter og fritidsboliger til privat bruk.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den midlertidige beredskapsbestemmelsen som foreslås her, vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser i seg selv. Dersom bestemmelsen tas i bruk, vil det imidlertid kunne ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, men disse vil nødvendigvis ikke være større enn andre måter å løse utfordringene på.

Kommuner som pålegges å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud for asylsøkere, vil måtte kompenseres for oppgavene forbundet med dette, i tråd med prinsippene som følger av veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Nivået på kompensasjonen vil ta utgangspunkt i de merutgiftene kommunene påføres ved etablering og drift av midlertidig innkvarteringstilbud, kost og for det lovpålagte kommunale tjenestetilbudet. Kompensasjonen må også dekke kostnadene ved tilbakeføring av innkvarteringsløsningene tilbake til ordinær bruk når behovet for den midlertidige innkvarteringen opphører. Kostnadene må begrenses til det som er strengt nødvendig for innlosjering av asylsøkere i en situasjon der beredskapshjemmelen tas i bruk. Dette vil bli gjort kjent for kommunesektoren før beredskapshjemmelen eventuelt tas i bruk. Regjeringen må ta stilling til måter å kompensere kommunene på dersom det blir aktuelt å ta bestemmelsen i bruk, og må i en slik situasjon fremme saken for Stortinget i form av en budsjettproposisjon.

I håndteringen av ankomstene fra Ukraina har ordningen med midlertidig alternativ mottaksplassering (MAMOT) blitt brukt for å avlaste mottakssystemet (se pkt. 6.2.3). Den midlertidige ordningen innebar at kommuner hvor fordrevne bor i privat regi, kunne få tilskudd fra UDI frem til personene blir bosatt. Tilskuddet er tilsvarende som ved ordningen med alternativ mottaksplassering (AMOT). Satsen utgjør i dag 17 687 kroner per måned per innkvarterte asylsøker. Tilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til botilbud, lovpålagte kommunale tjenester og ytelser til livsopphold for denne gruppen. Utgifter til skole er ikke inkludert i satsen, da det er egne tilskuddsordninger for det. Om denne satsen er tilstrekkelig for å dekke kommunes utgifter i en

situasjon hvor hjemmelen tas i bruk, er det imidlertid vanskelig å si noe om nå.

Dersom ankomsttallene blir høye, vil det også føre til svært høye kostnader. Dette gjelder uavhengig av om det ordinære mottaksapparatet benyttes eller om kommunene pålegges oppgaver og kompenseres for dette. De høyeste scenariene for ankomster i 2024 tilsier at det kan komme opp mot 120 000 asylsøkere til Norge. Utgiftene forbundet med å innkvartere 120 000 asylsøkere i ett år på satsene for AMOT vil være om lag 25,5 mrd. kroner. Dersom UDI selv greier å håndtere en slik situasjon, er det ikke grunn til å tro at utgiftene til mottaksdrift blir lavere. I en situasjon med svært høye ankomster er det erfaringsmessig svært kostnadskrevenende å skaffe innkvarteringskapasitet raskt. Dette gjør av det er en risiko for at satsene for AMOT er for lave i en presset situasjon. Dette kan medføre at utgiftene ved å innkvartere og gi et kommunalt tjenestetilbud til 120 000 asylsøkere i løpet av ett år blir vesentlig høyere enn 25,5 mrd. kroner. Denne risikoen er også til stede i situasjoner der kravene til standarden for innkvarteringen reduseres. Dette er midler som regnes som internasjonal bistand og som vil føre til en betydelig økning i andelen av den utviklingshjelpen som brukes til flyktningstiltak i Norge.

I en situasjon der ankomstene til Norge ligger nær høyscenariet og kommunene skal kompenseres, er det viktig å forsøke å begrense utgiftene. Dette kan gjøres ved å redusere kravene som stilles til innkvarteringstilbudet ytterligere eller ved å redusere det kommunale tjenestetilbudet til asylsøkere. Høye ankomster over tid vil derfor tvinge fram en situasjon hvor mål om økonomisk bærekraft, fullkompensasjon av kommunene og det å gi et ordinært tilbud til asylsøkere vil stå mot hverandre. Departementet vil vurdere hvilke krav til innkvartering som bør stilles i en slik situasjon, og det vil gjøres fortløpende vurderinger for å balansere de ulike hensynene opp mot hverandre.

Forberedelser og eventuell bistand fra statsforvalteren vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for embetet. En slik situasjon vil bety et arbeid med kartlegging av mulige fasiliteter, tett kontakt med kommunene og samordning på regi-

onalt nivå, samt tett dialog med sentrale myndigheter. Dette er ressurser utover det statsforvalteren er satt opp til å ivareta innenfor samordningsrollen.

Eventuell bistand fra DSB vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for DSB. Erfaringer fra DSBs bistand til UDI under flyktningkrisen i 2015 og pandemien tilsier at betydelig samordning av en situasjon hvor kommunene kan bli pålagt å etablere og drifte et innkvarterings tilbud til asylsøkere, krever ressurser utover det direktoratet er satt opp til å ivareta innenfor samordningsrollen.

Dersom enkelte kommuner blir pålagt å innkvartere svært mange asylsøkere, vil dette kunne ha negative konsekvenser som ikke nødvendigvis er økonomiske. Bruk av kommunale bygg til innkvarteringsformål vil for eksempel kunne ha konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne i kommunene som blir pålagt å innkvartere asylsøkere. Dersom for eksempel idrettshaller og kulturbygg brukes til innkvartering, er det ikke gitt at en økonomisk kompensasjon til kommunen vil gjøre det mulig å opprettholde tjenestetilbudet til innbyggerne på dagens nivå.

8 Merknader til bestemmelsen

Til § 95 a

I bestemmelsens *første ledd* er det inntatt et nødvendighetsvilkår. Det innebærer at bestemmelsen bare kan tas i bruk dersom det er nødvendig i en krisesituasjon med høye ankomster og for å sikre innkvartering av asylsøkere etter utlendingsloven § 95. Når denne terskelen er nådd, må vurderes konkret av Kongen i statsråd utfra tilgjengelig kapasitet og ankomstsituasjonen på det aktuelle tidspunktet. I en slik situasjon er det nærliggende at statsforvalteren gis myndighet til å pålegge kommuner å sørge for innkvartering av asylsøkere. Det kan også gis pålegg om kommunens plikter, blant annet hvilke krav som stilles til innkvarteringstilbudet.

I bestemmelsens *annet ledd* er det inntatt en tidsbegrensning for hvor lenge forskriften kan vare, det vil si i inntil seks måneder. Den kan fornyes i inntil tre måneder av gangen, forutsatt at loven ikke er opphevet.

I bestemmelsens *tredje ledd* går det frem at det i forskrift etter første ledd også kan gis bestemmelser om rekvirering av bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom for innkvarteringsformål. Det er et vilkår at rekvireringen er nødvendig, jf. første ledd. I forskriften kan det vises til bestemmelser i sivilbeskyttelsesloven og forskriften, og det kan også gis nærmere bestemmelser om rekvirering.

Justis- og beredskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidige endringer i utlendingsloven (beredskapshjemmel for innkvartering av asylsøkere).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om midlertidige endringer i utlendingsloven (beredskapshjemmel for innkvartering av asylsøkere) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om midlertidige endringer i utlendingsloven (beredskapshjemmel for innkvartering av asylsøkere)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal ny § 95 a lyde:

§ 95 a Midlertidige forskrifter om at kommunen skal sørge for innkvartering

Dersom det i en krisesituasjon med høye ankomster av asylsøkere er nødvendig for å kunne gi tilbud om innkvartering etter lovens § 95, kan Kongen i statsråd gi midlertidig forskrift om at kommuner skal sørge for innkvarterings-tilbud for asylsøkere.

Forskrift etter første ledd kan gjelde i inntil seks måneder. Den kan fornyes for tre måneder av gangen.

I forskrift etter første ledd kan det også gis bestemmelser om rekvirering av bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom for innkvarteringsformål.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Loven oppheves 1. juli 2026.