

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 24.10.2023

Saksnr: 23/4637

Høringsfrist: 05.12.2023

FORSLAG TIL MIDLERTIDIG ENDRING I UTLENDINGSLOVEN – BEREDSKAPSHJEMMEL FOR Å KUNNE PÅLEGGJE KOMMUNER Å ETABLERE OG DRIFTE ET MIDLERTIDIG INNKVARTERINGSTILBUD TIL ASYLSØKERE MV.

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn	3
2.1	Ankomstsituasjonen.....	3
2.2	Ansaret for innkvartering av asylsøkere.....	5
3	Gjeldende rett.....	6
3.1	Innkvartering av asylsøkere	6
3.2	Vertskommuner for asylmottak.....	7
3.3	Beredskapsbestemmelser i utlendingsloven	7
3.4	Sivilbeskyttelsesloven.....	8
3.5	Plan- og bygningsloven.....	9
3.6	Grunnloven og kommuneloven	9
3.7	Internasjonale forpliktelser	10
4	Departementets vurdering	11
4.1	Dagens beredskapsløsninger for å sikre nødvendig innkvarteringskapasitet	11
4.2	DSB og statsforvalterens bidrag gjennom samordningsrollen	12
4.3	Behovet for en beredskapshjemmel for å kunne pålegge kommuner å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere	13
4.3.1	DSB og statsforvalterens samordningsrolle.....	13
4.3.2	Eksisterende beredskapsløsninger og frivillige bidrag fra kommunene 14	
4.3.3	Bruken av den midlertidige beredskapshjemmelen	14

4.4	Begrensninger i det kommunale selvstyret.....	15
4.5	Nærmere om lovforslaget.....	16
4.5.1	Forskriftshjemmel som gir statsforvalteren myndighet til å pålegge kommuner å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere	16
4.5.2	Rekvireringsrett etter sivilbeskyttelseslovens bestemmelser	18
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	19
6	Forslag til midlertidig endring i utlendingsloven.....	21

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til midlertidig endring i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven, utl.).

Departementet foreslår en midlertidig beredskapsbestemmelse i utl. § 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 innkvarteringstilbud til asylsøkere. Det er Kongen i statsråd som beslutter om bestemmelsen skal tas i bruk, og den 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 foreslås videre at statsforvalteren i en slik situasjon kan rekvirere bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom etter bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven kapittel VII.

Bestemmelsen foreslås opphevet senest 1. juli 2025.

2 Bakgrunn

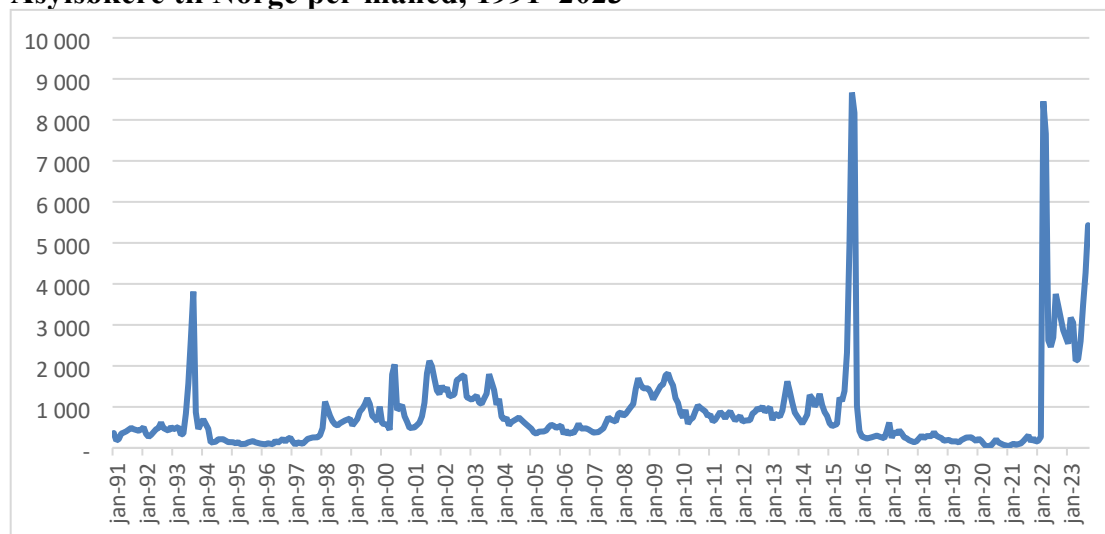
2.1 Ankomstsituasjonen

Russlands angrepskrig mot Ukraina har ført til en ny flyktningstrøm i Europa. I 2022 kom det i overkant av 35 500 fordrevne fra Ukraina til Norge, mens det så langt i 2023 har kommet om lag 29 000 fordrevne (om lag 33 000 asylsøkere totalt). Samlet sett kom det over 40 000 personer som søkte beskyttelse i Norge i 2022, dersom alle nasjonaliteter inkluderes. Det er det høyeste antallet asylsøknader registrert i Norge noensinne. Til sammenligning kom 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 asylankomster 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 også alle slike situasjoner har blitt håndtert. I enkelte situasjoner, som høsten 2015 og våren 2022, måtte enkelte ekstraordinære tiltak benyttes, slik 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 30 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.

Asylsøkere til Norge per måned, 1991–2023



Usikkerheten om ankomstnivået fremover er stor. Per 23. oktober har 29 123 fordrevne fra Ukraina søkt beskyttelse i Norge i 2023, totalt i overkant av 64 500 siden den fullskala invasjonen startet. Per uke 41 (siste oppdatering fra nordiske land) hadde Norge registrert 27 200 søknader fra fordrevne fra Ukraina i 2023, Finland 17 200, Sverige 9 800 og Danmark 8 000. Det har nå i over syv sammenhengende uker kommet over 1 000 fordrevne ukrainere til Norge per uke, noe som er mer enn de samlede ukensankomstene til Sverige, Danmark og Finland.

Den siste tids økning i antallet søknader om midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge gjenspeiles ikke i de øvrige nordiske landene. Dersom man fremskriver ankomstnivået fra de siste åtte ukene, ville dette på årsbasis bety nær 60 000 ankomster fra Ukraina alene.

Antallet vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse totalt i EU+ har hatt en klar nedadgående trend, men har siden april vært relativt stabilt på om lag 85 000 vedtak i måneden.

Prognosene for ankomster av fordrevne fra Ukraina til Norge i 2023 og 2024 er nå på hhv. 36 000 og 30 000, men prognosene er svært usikre. Prognosene for ankomster av asylsøkere fra andre land er på hhv. 4 700 i 2023 og 5 000 for 2024. Det hefter stor usikkerhet også ved denne delen av ankomstprognosene, da ankomstnivået til Europa for tiden er høyt for denne gruppen og det er også pågående konfliktsituasjoner som kan bidra til ytterligere økte ankomster.

UDI har fra 5. september 2023 på nytt satt krisestab som følge av den kraftige økningen i ankomster av fordrevne fra Ukraina. Det er utfordringer med å håndtere gjennomstrømmingen i ankomstfasen, særlig på Nasjonalt ankomstsenter i Råde kommune. Anlegget er ikke dimensjonert for dagens ankomstnivåer. Vedvarende høye ankomster vil lede til kødannelse, forsinkelser i asylkjeden, logistikkutfordringer knyttet både til helseundersøkelser (tuberkulose), registreringsamtaler og håndteringen av ordinære asylsøkere, 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 til asylsøkere. Det kan likevel igjen oppstå situasjoner der

mottakssystemet kommer under svært stort press, f.eks. dersom ankomsttallene øker ytterligere og/eller bosettingstakten avtar.

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.

UDIs siste scenariorapport¹ skisserer tre scenarier, der det høyeste scenarioet tilsier at det kan komme 120 000 fordrevne fra Ukraina i 2024. 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 planleggingstall tar 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 Ansvar for innkvartering av asylsøkere

Det følger av utl. § 95 at en utlending som søker beskyttelse, skal gis tilbud om innkvartering. Justis- og beredskapsdepartementet har delegert det operative ansvaret for å etablere, drifte og nedlegge asylmottak til UDI. Anskaffelse av innkvarteringskapasitet gjennomføres i dag ved at UDI inngår privatrettslige avtaler med eksterne leverandører av innkvarteringstjenester (driftsoperatører). UDI skal gjennom anskaffelsesprosessen bl.a. tilstrebe at både kommuner, ideelle organisasjoner og private selskaper drifter asylmottak, og at asylmottakene er lokalisert i hele landet.

Plikten til å tilby innkvartering gjelder frem til det foreligger et endelig vedtak fra utlendingsmyndighetene, og tilbudet kan opprettholdes inntil personen er bosatt eller returnerer til hjemlandet. Personer som får en oppholdstillatelse som gir grunnlag for bosetting gis tilbud om bosetting i en kommune. 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. Denne gruppen er også unntatt fra retten og plikten til kompetansekartlegging før bosetting. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har dessuten forenklet anmodningskriteriene om bosetting for 2023.² I 2022 var gjennomsnittlig ventetid i mottak før bosetting 2,3 måneder for alle beboere, men kun 1,8 måneder for fordrevne fra Ukraina. Den siste måneden har gjennomsnittlig ventetid i mottak før bosetting vært på om lag 2,4 måneder for alle beboere og 2,2 måneder for fordrevne fra Ukraina. Selv om bosettingen av fordrevne fra Ukraina fremdeles skjer raskt, må vi være forberedt på at mottakssystemet vil komme under svært stort press dersom bosettingstakten avtar sammenlignet med i dag.

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 de som skulle bosettes. IMDI arbeider nå med ulike scenarier knyttet til bosetting. Dette med grunnlag i at det er vurdert å være en betydelig risiko for at bosettingen ikke vil være tilstrekkelig ved et høyt scenario, særlig om ankomstene øker raskt eller

¹ Rapport 10. oktober 2023 - *Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 og 2024.*

² Se justerte anmodningskriterier for bosetting for 2023: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>.

kommer opp mot et nivå 100 000–120 000 ankomster på et år. En situasjon med svært høye ankomsttall kombinert med en redusert takt i bosettingen, vil gi dramatiske utslag i behovet for egnet innkvartering. Et slikt kapasitetsbehov vil det bli svært krevende for UDI å håndtere, selv med et utstrakt samarbeid med reiselivsnæringen, ideelle organisasjoner og sivilforsvaret.

Departementet mener 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 (se pkt. 3.2).

Det er allerede iverksatt en rekke tiltak for å håndtere den usikre ankomstsituasjonen, se nærmere beskrivelse nedenfor (se pkt. 3.1 og 4.1). Samtidig mener departementet at det må vurderes ytterligere tiltak for en situasjon der ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere medfører at det ikke lar seg gjøre for UDI å etablere og drifte et lovpålagt innkvarteringstilbud til alle nyankomne innenfor eksisterende ordninger. I en slik situasjon vil kommunene kunne være viktige og nødvendige bidragsytere for å sikre innkvartering. Det understrekes at det skal svært mye til før mottaksapparatet ikke klarer å håndtere asylankomster på egen hånd (se pkt. 4.2). Det kan imidlertid ikke utelukkes at vi kommer i en situasjon der det statlige mottaksapparatet bryter sammen og bistand fra kommunene er avgjørende for å ivareta asylsøkeres grunnleggende behov.

Eventuelle avtaler mellom staten og kommunene om å etablere og drifte innkvarteringstilbud til asylsøkere er i dag basert på frivillighet, da det ikke er adgang for staten til å pålegge aktuelle kommuner slike oppgaver. Det kan likevel oppstå tilfeller der frivillighet ikke er mulig eller tilstrekkelig. I en slik situasjon vil det være kritisk om tilgjengelige fasiliteter og ressurser ikke benyttes til å dekke et akutt behov for å gi et innkvarteringstilbud. Etter departementets syn bør derfor staten ha tilgjengelig en midlertidig beredskapshjemmel, som pålegger kommunene å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere *dersom det er nødvendig*. Det bør være en forutsetning for å kunne ta hjemmelen i bruk at alle andre tilgjengelige løsninger og beredskapstiltak er forsøkt.

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 effektuert vedtak fra utlendingsmyndighetene, dvs. inntil utlendingen returnerer som følge av et avslag eller bosettes som følge av en innvilgelse.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt en egen instruks til UDI om innkvartering av asylsøkere.³ Instruksen angir departementets samlede føringer til UDI når det gjelder innkvarteringstilbudet til asylsøkere. Departementet har gjennom instruksen gitt UDI ansvaret for innkvarteringstilbudet.

UDI har ansvaret for all innkvartering av asylsøkere etter utl. § 95, med unntak av innkvartering av enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år, som innkvarteres i egne omsorgssentre underlagt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.⁴

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. 4.1).

Som del av den totale ankomstberedskapen anskaffet UDI hotellplasser og annen akuttinnkvarteringskapasitet i perioder med svært høye ankomsttall. Slike mottaksplasser er vanligvis 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 for akuttinnkvarteringer var å sikre tilstrekkelig bemanning som kunne ivareta de mest nødvendige tjenester til beboere, bl.a. 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, og det antas at en del akuttinnkvarteringskapasitet kan gjenanskaffes dersom behovet brått endres. UDI har samtidig hatt behov for å utvide kapasiteten av ordinære mottaksplasser som følge av en gradvis voksende mottaksbefolkning. Per 24. oktober 2023 har UDI om lag 17 800 mottaksplasser totalt sett.

3.2 Vertskommuner for asylmottak

Mens staten har ansvaret for å gi asylsøkere et innkvarteringstilbud, jf. utl. § 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 vedtak av statsbudsjettet.

3.3 Beredskapsbestemmelser i utlendingsloven

3.3.1.1 Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse

Utl. § 34 har regler om kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. Ordningen innebærer at det ikke gjøres individuelle vurderinger av den enkeltes

³ Se GI-05/2023 – Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere.

⁴ Kravene til omsorgssentrene er særskilt regulert i barnevernsloven kapittel 11.

beskyttelsesbehov, og at det gjøres forenklinger i registrering, intervju og vedtaksfetting. Ett av hensynene bak ordningen 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 bosettingskartlegging er gjennomført, kommunene har inngått avtale med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og kommunene har klart et botilbud mv. I statsråd 11. mars 2022 besluttet regjeringen som kjent 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, jf. utl. § 34 og utlendingsforskriften (utlf.) § 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 til raskere bosetting. Per 18. oktober 2023 har UDI innvilget 58 699 søknader om midlertidig kollektiv beskyttelse. Selv om søknadsbehandling skjer raskere enn normalt, vil likevel mange bo en periode i asylmottak frem til de blir bosatt i en kommune.

3.3.1.2 *Adgangen til å nekte innreise og realitetsbehandling av asylsøknader*

I utl. § 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 grensestedet om å nekte realitetsbehandling av asylsøknader, eller
- utlendingen ankommer grensen mot nordisk nabostat og Kongen i statsråd har truffet beslutninger som nevnt i utl. § 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 utl. § 9 første ledd bokstav a skal fortrinnsvis gjelde for to uker og maksimalt seks uker, jf. utl. § 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. utl. § 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 bl.a. 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, og 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 midlertidige bestemmelsene er videreført til 1. juli 2024.⁵ Ved økte ankomster 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 pbl. § 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 forskrift⁶ om enkelte unntak fra plan- og bygningsloven, som skal bidra til at innkvarteringskapasitet kan etableres raskere enn i en normalsituasjon, se også pkt. 3.1.

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 kommuneloven § 2-1 at begrensinger i det kommunale selvstyret skal ha hjemmel i lov. Det følger videre av kommuneloven § 2-2 at det kommunale selvstyre ikke bør begrenses med

⁵ Se Prop. 90 L (2022-2023) Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.).

⁶ Se FOR-2022-06-08-991.

mindre det er grunn for å gjøre det av hensyn til nasjonale mål. Det fremgår av forarbeidene⁷ til bestemmelsen at ev. begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale 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 bl.a. 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 barnets 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 bl.a. 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

⁷ Prop. 46 L (2017–2018).

mottaksdirektivet fremgår det bl.a. 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 Departementets vurdering

4.1 Dagens beredskapsløsninger for å sikre nødvendig innkvarteringskapasitet

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.

Videre instruerte Justis- og beredskapsdepartementet 16. mars 2022 UDI om å etablere en midlertidig ordning med alternativ mottaksplass til personer i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse frem til bosetting (MAMOT). Den midlertidige ordningen innebærer at kommuner hvor fordrevne bor i privat regi, kan få tilskudd fra UDI frem til personene blir bosatt. Tilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til kommunale tjenester og ytelser til livsopphold for denne gruppen. Ordningen er frivillig for kommunene og omfatter ikke enslige, mindreårige asylsøkere. UDI erfarer at MAMOT har bidratt til å avlaste mottakssystemet i en tid der mottakssystemet har vært under press for å sikre et innkvarteringstilbud til alle fordrevne som har søkt midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge, og som har 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, anskaffet UDI også hotellplasser og annen akuttinnkvarteringskapasitet i perioder med svært høye ankomsttall i første halvdel av 2022. Akuttinnkvarteringer ble benyttet som et midlertidig tiltak som raskt kom på plass i påvente av etablering av et tilstrekkelig antall ordinære mottaksplasser. Slike mottaksplasser er vanligvis mer kostbare enn ordinære mottaksplasser og innebærer et forenklet tjenestetilbud. Disse mottaksplassene utgjorde likevel et viktig supplement til den ordinære innkvarteringskapasiteten i første halvdel av 2022, da det var utfordrende for UDI å skaffe til veie et tilstrekkelig antall ordinære mottaksplasser raskt nok.

Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse innebærer en rask asylprosess som legger til rette for kort botid i mottak. Mottaksbeboere kan bosettes kort tid etter ankomst til asylmottak, og rett etter at de er kartlagt for bosetting og kommunene har inngått bosettingsavtaler med IMDi.

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. I Belgia mangler rundt 2 500 personer innkvartering (de bor på gata, i telt e.l.), ifølge det belgiske føderale asylbyrået (Fedasil). I

Nederland estimerte myndighetene tidligere i år at rundt 22 000 personer er innkvartert i midlertidige innkvarteringsløsninger (bl.a. idrettshaller), og mange har oppholdt seg der i over ett år.

UDI erfarer også at de eksisterende ordninger direktoratet benytter til anskaffelse av mottakskapasitet gir lite rom for å fordele belastning 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 bosettingstaket holder seg på nåværende nivå.

Dersom behovet for innkvartering i tiden fremover blir større enn forutsatt i statsbudsjettet for 2023 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. En tilsvarende fullmakt er foreslått i statsbudsjettet for 2024. 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 bosettingstaket. Etter at kommunene har bosatt over 31 000 personer i 2022 og over 27 000 personer så langt i 2023, varsler kommunene nå om utfordringer med bolig- og tjenestekapasitet. Dersom mange ankommer i løpet av en kort periode og botid i mottak øker, er det ikke gitt at UDI klarer å anskaffe tilstrekkelig antall innkvarteringsplasser med nødvendig bemanning raskt nok for å dekke et akutt behov, selv med utstrakt bruk av akuttinnkvarteringsplasser og andre beredskapstiltak.

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

4.2 DSB og statsforvalterens bidrag gjennom samordningsrollen

I kraft av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet, herunder ved uønskede hendelser, og i embetsstyringen av statsforvalteren på området⁸, kan DSB gjennom

⁸ Se Justis- og beredskapsdepartementets hovedinstruks til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

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 ankomstszenario 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 bl.a. sørge for tilstrekkelig beredskap og krisehåndteringsevne gjennom sitt faglige regionale ansvar og sitt særskilte ansvar som samordner regionalt horisontalt.

4.3 Behovet for en beredskapshjemmel for å kunne pålegge kommuner å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere

4.3.1 DSB og statsforvalterens samordningsrolle

Dersom det ordinære systemet, inkludert tiltakene som nevnt i pkt. 4.1 og andre relevante beredskapstiltak, ikke er tilstrekkelige til å ivareta nyankomne asylsøkere på forsvarlig måte, kan DSB og statsforvalteren være relevante bidragsyttere 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 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.

4.3.2 Eksisterende beredskapsløsninger og frivillige bidrag fra kommunene

Departementet presiserer at det skal svært mye til før vi befinner oss i en slik situasjon. Det vises til at mottaksapparatet gikk fra å håndtere om lag 1 600 asylankomster i 2021 til i overkant av 40 000 ankomster i 2022. Vi befant oss i 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 innkvarteringstilbud til alle asylsøkere.

Tilsvarende vil UDI i utgangspunktet være godt rustet til å håndtere lignende ankomstszenarioer 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 for eksempel bli krevende for UDI dersom svært mange ankommer i løpet av kort tid, det er lite tilgjengelig kapasitet både i det ordinære mottaksapparatet og i hoteller og annen akuttinnkvarteringskapasitet, dersom f.eks. en stor andel asylsøkere befinner seg innenfor et avgrenset geografisk område eller dersom en større andel nyankomne er ordinære asylsøkere 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 f.eks. 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.

4.3.3 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 eventuell situasjon vil statsforvalteren kunne bidra til å forberede et innkvarteringstilbud ved bruk av hjemmelen gjennom bl.a. å:

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 kvalitet.

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 situasjonen 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.

I utlendingsloven er det i dag ikke hjemmel for å kunne pålegge kommunene å etablere og drifte et innkvarteringstilbud til asylsøkere i en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomsttall. Departementet foreslår derfor en midlertidig beredskapshjemmel i utlendingsloven, som åpner for at statsforvalteren kan gis myndighet til å pålegge kommunene å etablere og drifte innkvarteringstilbud til asylsøkere. En slik midlertidig beredskapshjemmel vil bidra til å sikre tilstrekkelig innkvarteringskapasitet og en forsvarlig byrdefordeling mellom kommuner når frivillige løsninger med kommunen ikke dekker et oppstått behov.

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 (se pkt. 4.1). 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.

4.4 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 bl.a. 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 ev. 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 innkvarteringstilbud til asylsøkere. Et slikt virkemiddel, med sentral styring fra statsforvalteren, ble også benyttet under pandemien, se pkt. 4.3.1.

4.5 Nærmere om lovforslaget

4.5.1 Forskriftshjemmel som gir statsforvalteren myndighet til å pålegge kommuner å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere

Departementet foreslår at statsforvalteren i forskrift kan gis myndighet til å pålegge kommunene å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud i en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere, der dette er nødvendig for å kunne oppfylle statens plikt til å tilby innkvartering.

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 vært 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, vil situasjonen være tidskritisk med behov for rask effektivering av statsforvalterens pålegg. Sett på bakgrunn av denne situasjonen, vil det etter departementets vurdering ikke være praktisk at det etableres en ordning der kommunene gis klageadgang over statsforvalterens pålegg. Statsforvalteren bør imidlertid tilstrebe å ha god dialog med aktuelle kommuner før et ev. pålegg om innkvartering gis, og dette kan gjøres gjennom de prosessene som er skissert i pkt. 4.3.3, om bruken av den midlertidige beredskapshjemmelen.

Statsforvalteren skal vurdere hvilke kommuner som er egnet til å etablere og drifte et innkvarteringstilbud til asylsøkere, før de ev. pålegges en plikt. Statsforvalteren bør tilstrebe å ha dialog med kommunene i forbindelse med denne vurderingen. I vurderingen kan statsforvalteren bl.a. 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 i 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 innhold 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 de ordinære ansvarslinjer og kommunenes lovpålagte tjenester også skal gjelde i en ekstraordinær situasjon. Dette innebærer bl.a. 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)⁹, grunnskoleopplæring, barnevernstjenester, tolk mv. (se pkt. 3.2). I en ekstraordinær situasjon med svært høye ankomster av asylsøkere, vil det derfor bli krevende for kommunene 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 ev. 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 bl.a. 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 forskriften må vilkårene etter utl. § 95 a første ledd («dersom det i en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere er nødvendig for å kunne gi tilbud om innkvartering etter lovens § 95») fortsatt være til stede.

⁹ Jf. forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket § 6.

Det foreslås at den midlertidige bestemmelsen gis varighet til 1. juli 2025, i likhet med hva som er foreslått for øvrige tilpasninger i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina.¹⁰

Vi ber om høringsinstansenes syn når det gjelder innretningen på ordningen. Vi vi ber også landets kommuner og andre berørte høringsinstanser spille inn eventuelle konsekvenser på sitt område dersom bestemmelsen tas i bruk.

4.5.2 Rekvireringsrett etter sivilbeskyttelseslovens bestemmelser

Når forskriftshjemmelen er tatt i bruk, kan statsforvalteren etter lovforslagets tredje ledd utøve rekvireringsrett for fast eiendom etter bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven kapittel VII og forskrift 14. februar 2022 om sivilforsvaret kapittel 8 (sivilforsvarsforskriften).

Disse bestemmelsene gir bl.a. 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. Vi 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 sivilbeskyttelsesloven 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 lovens § 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 f.eks. kunne være idrettshaller, konsertlokaler o.l. Det skal tilstrebes at bygningsmasse som benyttes til innkvarteringsformål er utformet på en helsemessig tilfredsstillende måte.

Departementet foreslår 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

¹⁰ Jf. Arbeids- og inkluderingsdepartementets høring 17. januar 2023 av forslag om videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m.

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 rekvisisjonsbehov 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 rekvisisjonsadgang eksisterer kan for øvrig gjøre det enklere å komme frem til frivillige avtaler.

5 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.

Kommuner som pålegges å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud for asylsøkere, vil kompenseres for oppgavene forbundet med dette, i tråd med prinsippene som følger av veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. I håndteringen av ankomstene fra Ukraina har ordningen med midlertidig alternativ mottaksplassering (MAMOT) blitt etablert for å avlaste mottakssystemet (se punkt 4.1). Den midlertidige ordningen innebærer at kommuner hvor fordrevne bor i privat regi, kan få tilskudd fra UDI frem til personene blir bosatt. Satsen utgjør i dag 16 900 kroner per måned per innkvarterte asylsøker. Tilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til kommunale tjenester og ytelser til livsopphold for denne gruppen. Videre kan det tilkomme utgifter forbundet med driften av innkvarteringen som faller utenfor MAMOT-ordningen.

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. Kostnadene forbundet med å innkvartere 120 000 asylsøkere i ett år på satsene for MAMOT vil være om lag 24,4 mrd. kroner. Dette er midler som vil regnes som internasjonal bistand og vil føre til en betydelig økning i andelen av den utviklingshjelpen som brukes til flyktningtiltak i Norge. 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 MAMOT 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 24,4 mrd. kroner. Denne risikoen er også til stede i situasjoner der kravene til standarden for innkvarteringen reduseres. Det vil

arbeides videre med å vurdere nivået på kompensasjonen til kommunesektoren ved bruk av hjemmelen. Dette vil bli gjort kjent for kommunesektoren før beredskapshjemmelen eventuelt tas i bruk

I en situasjon der ankomstene til Norge ligger nær høyscenarioet og kommunene skal kompenseres, er det viktig å forsøke å begrense utgiftene. Dette kan gjøres ved å forsøke 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 arbeider med å 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 ev. bistand fra statsforvalteren vil ha administrative og økonomiske konsekvenser for embetet. En slik situasjon vil bety et arbeid med kartlegging av mulige fasiliteter, tett kontakt med kommunene og samordning på regionalt nivå og 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 administrative og økonomiske konsekvenser for DSB. Erfaringer fra DSBs bistand til UDI under flyktningskrisen i 2015 og pandemien tilsier at betydelig samordning av en situasjon hvor kommunene kan bli pålagt å etablere og drifte et innkvarteringstilbud til asylsøkere krever ressurser utover det direktoratet er satt opp til å ivareta innenfor samordningsrollen. Videre vil det kunne påløpe merkostnader dersom det etter anmodning gis bistand fra Sivilforsvaret i henhold til sivilbeskyttelseslovens bestemmelser til f.eks. kommuner eller andre beredskapsaktører.

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 vil f.eks. kunne ha konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne i kommunene som blir pålagt å innkvartere asylsøkere. Dersom f.eks. 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.

6 Forslag til midlertidig endring i utlendingsloven

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

§ 95 a Fullmakt til å gi midlertidig forskrift om at statsforvalteren kan pålegge kommuner å etablere og drifte et innkvarteringstilbud til asylsøkere og bestemmelse om rekvireringsrett

Dersom det i en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere er nødvendig for å kunne gi tilbud om innkvartering etter lovens § 95, kan Kongen i statsråd gi statsforvalteren myndighet til å pålegge kommuner å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere.

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

Når Kongen i statsråd har fastsatt forskrift etter første ledd, kan statsforvalteren rekvirere bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom for innkvarteringsformål som nevnt i første ledd. Rekvireringen følger bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven kapittel VII og forskrift 14. februar 2022 nr. 253 om sivilforsvar kapittel 8. Departementet kan i forskrift gi tillatelse til at også andre kan kreve slik avståelse.