



## STORTINGET

# Innst. 353 L

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget  
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 84 L (2023–2024)

**Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Midlertidige endringer i utlendingsloven (beredskapshjemmel for innkvartering av asylsøkere)**

Til Stortinget

## Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen 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. Det vises i proposisjonen til at bestemmelsen bare kan 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.

I proposisjonens kapittel 2 gis en beskrivelse av ankomstsituasjonen, og det vises til at Justis- og bered-

skapsdepartementet 24. oktober 2023 sendte forslag til midlertidig endring i utlendingsloven på høring. Frist for uttalelse var 5. desember 2023.

I proposisjonens kapittel 3 gis en omtale av gjeldende rett, herunder om innkvartering av asylsøkere, vertskommuner for asylmottak, beredskapsbestemmelser i utlendingsloven, om sivilbeskyttelsesloven, plan- og bygningsloven, om Grunnloven og kommuneloven og om internasjonale forpliktelser.

I proposisjonens kapittel 4 gis en omtale av forslaget i høringsnotatet og i kapittel 5 høringsinstansenes syn.

I proposisjonens kapittel 6 fremgår departementets vurdering. Innledningsvis understreker departementet at dagens ordning, der Utenriksdirektoratet (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.

Det vises videre i innledningen til at 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. Kom-

munene rår blant annet over kommunale eiendommer og infrastruktur. Kommunene har også samlet sett stor kapasitet, med 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 innkvarteringsstilbud 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 i proposisjonen at den foreslåtte beredskapshjemmel 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.

Det vises for øvrig til proposisjonens kapittel 6 for nærmere omtale av regjeringens vurdering, herunder om dagens beredskapsløsninger for å sikre nødvendig innkvarteringskapasitet, DSBs og Statsforvalterens samordningsrolle, behovet for en beredskapshjemmel, begrensninger i det kommunale tjenestetilbudet, begrensninger i det kommunale selvstyret og nærmere om lovforslaget.

I proposisjonens kapittel 7 gis en omtale av økonomiske og administrative konsekvenser. Det vises til at den midlertidige beredskapsbestemmelsen som foreslås i proposisjonen, ikke vil 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. Det vises til proposisjonen for nærmere omtale.

## Komiteens behandling

Komiteen har invitert til og mottatt skriftlig innspill i saken.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Siri Gåsemyr Staalesen, Terje Sørvik og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad og Mari Holm Lønseth, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Kathrine Kleveland, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Birgit Oline Kjerstad, og fra Rødt, Tobias Drevland Lund, viser til Prop. 84 L (2023–2024) Midlertidige endringer i utlendingsloven (beredskapshjemmel for innkvartering av asylsøkere). Komiteen registrerer at regjeringens forslag til lovproposisjon er mindre omfattende enn det regjeringen selv sendte på høring. Komiteen viser for øvrig til at det er avholdt skriftlig høring i saken med frist 16. april 2024, og at det har kommet inn ett høringssvar. Komiteen viser for øvrig til de ulike partienes egne merknader og forslag i saken.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at bakgrunnen for lovforslaget er at det kan bli utfordrende å skaffe et tilstrekkelig antall innkvarteringsplasser og dekke grunnleggende behov dersom det i en krisesituasjon ankommer svært mange asylsøkere på kort tid.

Flertallet vil presisere at bestemmelsen bare skal tas i bruk dersom det er nødvendig, og mener at terskelen for å ta i bruk bestemmelsen skal være svært høy. For å kunne pålegge kommuner å drifte midlertidige innkvarteringsstilbud mener flertallet at alle andre løsninger må være søkt prøvd først. Flertallet anser et pålegg som proposisjonen foreslår, som svært inngripende overfor kommunene og at det vil innebære en begrensning i det kommunale selvstyret. Flertallet vil presisere at det er staten som har og skal ha ansvar for innkvartering av asylsøkere. Flertallet ser allikevel at i en akutt og ekstraordinær situasjon må det også sikres at asylsøkere får dekket helt livsnødvendige behov som tak over hodet, mat og drikke, og at det som siste utvei kan måtte løses ved å pålegge kommuner å drifte et slikt tilbud fram til Utlendingsdirektoratet (UDI) igjen kan ta over driften. Flertallet mener det skal være svært mye som skal til for at bestemmelsen benyttes, og at utfordringer knyttet til innkvarteringskapasitet først må søkes løst gjennom frivillige ordninger og dialog med kommunene. Selv om det ved en krisesituasjon vil måtte gå

svært raskt å finne nye innkvarteringstilbud, er flertallet opptatt av at det skal tilstrebes dialog med kommunene. Flertallet mener det er viktig å skjerme de kommuner som har liten evne til å levere det tilbudet som etterspørres.

Flertallet viser til at bygningsmasse som det anses aktuelt å bruke, er haller, lagerbygninger og annen tilgjengelig bygningsmasse, og at det kan være aktuelt å rekvirere bruksrett over nedlagte skoler, militærleirer, aldershjem, leirskoler og lignende. Det er viktig for flertallet å presisere at innkvarteringstilbud etter foreslått beredskapshjemmel skal være av midlertidig karakter, og at UDI har ansvar for å etablere mottakskapasitet til erstatning for midlertidige innkvarteringstilbud så snart det er mulig.

Flertallet vil understreke, som det også står i proposisjonen, at den midlertidige lovendringen under ingen omstendigheter vil føre til rekvirering av bruksrett til hus, leiligheter mv. der folk bor, eller av hytter og fritidsboliger til privat bruk.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, legger til grunn at det ikke kan rekvireres bruksrett over privateide hus, boenheter og utleieboliger som midlertidig ikke er bebodd. Dette flertallet anser det som lite hensiktsmessig å benytte boliger til innkvarteringsløsninger og mener at rekvireringsadgangen ikke skal omfatte utleieboliger eller bolighus uten samtykke fra eier.

Komiteens medlemmer fra Høyre er enige med regjeringen i at det er behov for flere beredskaps-hjemler for å håndtere en stor økning i asylsøkere. Disse medlemmer mener også det bør forberedes innvandringsregulerende tiltak for å sikre at ankomstene er på et bærekraftig nivå. Disse medlemmer mener imidlertid at regjeringens foreslåtte beredskapshjemmel er problematisk, og viser til at Høyre har fremmet andre forslag for å bedre beredskapen og forebygge økte ankomster.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen i lovforslaget foreslår å flytte ansvaret for å drive innkvarteringsløsning i en krisesituasjon med høye ankomster, fra staten til kommunene. Disse medlemmer viser til at det er staten som har ansvar for å sikre innkvarteringsløsninger for asylsøkere. Disse medlemmer viser til ansvarsprinsippet, som innebærer at den som har ansvaret for å løse en oppgave i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser. Disse medlemmer mener regjeringen bør iverksette tiltak som sikrer statens leveringsplikt av innkvarteringsløsninger, fremfor å flytte ansvaret over på kommunene som til daglig ikke har dette ansvaret.

Disse medlemmer har merket seg kommunenes høringsinnspill til saken. Disse medlemmer merker seg at kommunene har begrenset kapasitet, og at mange er bekymret for om de vil klare å overta det statlige ansvaret for å sikre innkvarteringsløsninger i en ekstraordinær situasjon. Disse medlemmer merker seg at kommunene allerede er presset i bosettingsarbeidet, og viser til at det i kommunene per 10. april 2024 er vedtatt bosetting av i overkant av 27 000 flyktninger i 2024. Dette er omtrent 10 000 færre enn regjeringens anmodning. Disse medlemmer mener regjeringens forslag innebærer å pålegge nye oppgaver som presser kapasiteten ytterligere og flytter ansvar fra statlige aktører som har ansvaret til daglig. Disse medlemmer er bekymret for at nye oppgaver knyttet til innkvartering av asylsøkere kan medføre at kommunene får større utfordringer med å levere tjenester til innbyggerne for øvrig.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen tidligere har uttalt at det er beredskap for å håndtere ankomst av opptil 100 000 flyktninger til Norge på kort tid. Disse medlemmer viser til statsminister Jonas Gahr Støres redegjørelse til Stortinget 18. mars 2022, hvor han uttaler:

«Vi jobber også med beredskapstiltak for å kunne håndtere en ekstraordinær situasjon med opp mot 100 000 flyktninger.

Det er ikke sannsynlig, men vi må ha planer og beredskap fordi det kan skje.

Da vil vi se innkvarteringer i lagerbygg, haller, telteire – måter vi normalt ikke gjør dette på, men som vil handle om å sikre trygghet i en utsatt situasjon, på en måte vi skal stå sammen om.»

Disse medlemmer stiller seg spørrende til om regjeringen på nåværende tidspunkt, over to år senere, har de nødvendige beredskapsplaner som statsministeren sa skulle utarbeides kort tid etter krigsutbruddet.

Disse medlemmer mener Norge bør gjøre mer for å forberede seg på en rask økning i antall fordrevne fra Ukraina og en potensiell ny flyktningkriser med ankomster av asylsøkere fra øvrige land. Disse medlemmer viser til at Høyre har vist til at mange asylsøkere skaper store utfordringer i flere europeiske land, og at ankomstene til Europa nå er på det høyeste nivået siden flyktningkrisen i 2015–2016. Disse medlemmer viser til at Høyre har fremmet forslag om å begrense innvandringen til Norge, og viser til behandlingen av Dokument 8:57 S (2023–2024), jf. Innst. 252 S (2023–2024), der blant annet følgende ble foreslått:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med konkrete forslag til innstramminger på innvandringsområdet, herunder forslag om innstramminger i adgangen til familiegjenforening, som kan iverksettes raskt ved behov.»

Disse medlemmer viser også til at Høyre har pekt på behovet for å gjeninnføre instruksjonsadgang overfor UNE, som ble fjernet i 2017. Disse medlemmer merker seg at regjeringspartiene Arbeiderpartiet og Senterpartiet har stemt mot disse forslagene og ikke har sett behov for en helhetlig gjennomgang for å komme med innstramminger på innvandringsområdet. Dette til tross for at regjeringen skriver til Stortinget at Sveriges nylige innstramminger på innvandringsområdet kan føre til at ankomstene til Norge blir større.

Disse medlemmer mener at andre tiltak må iverksettes enn å skyve ansvaret for innkvarteringsløsninger over på kommunene. Disse medlemmer viser til at innvandringsregulerende tiltak, og eventuelt økt grensekontroll med avvisning av asylsøkere på grensen, må iverksettes dersom ankomstene er på et så høyt nivå at det blir umulig for ansvarlige myndigheter å håndtere situasjonen. Disse medlemmer viser også til at mer midlertidige innkvarteringsløsninger som telteire vil være nødvendig, fremfor rekvirering av flere mindre enheter i mange ulike kommuner.

Disse medlemmer viser også til at Høyre fremmet forslag den 8. mars 2022 om å innføre en midlertidig beredskapshjemmel i plan- og bygningsloven, hvor departementet kunne fatte beslutning om midlertidige tiltak uavhengig av foreliggende planer og uavhengig av bestemmelser i plan- og bygningsloven, etter anmodning fra statlig eller kommunal myndighet. Disse medlemmer viser til at slik statlig myndighet for eksempel kan være UDI. Disse medlemmer mener en slik bestemmelse er særlig aktuell dersom kommunene ikke bidrar til å legge til rette for mottak raskt nok. Bestemmelsen skulle sikre at staten raskt kunne bygge opp kapasitet for mottak, med en erkjennelse av at dagens ordinære virkemidler vil være utilstrekkelige i en ekstraordinær krisesituasjon. Disse medlemmer viser til at en slik hjemmel ville sikret statens mulighet til å oppføre innkvarteringsløsninger raskere enn ved dagens ordning, og mener at en slik hjemmel vil løse behovet for bedre beredskapshjemler, uten at ansvaret skyves over på kommunene som varsler at de har begrenset kapasitet, og som normalt ikke har ansvar for innkvarteringsløsninger.

Disse medlemmer mener at en beredskapshjemmel som foreslått av Høyre kan suppleres med en klargjøring av rekvireringsadgangen til eiendom som er eid av andre.

Disse medlemmer mener imidlertid det er uklart i proposisjonen om det vil bli anledning til å rekvirere private utleieboliger som ikke er i bruk. Regjeringen skriver både:

«[d]epartementet understreker at det under ingen omstendigheter vil bli rekvirert bruksrett til hus, leiligheter mv. der folk bor, samt hytter og fritidsboliger til privat bruk.»

og

«I noen tilfeller kan det imidlertid også være hensiktsmessig å gjøre bruk av sentralisert bygningsmasse med mindre enn 100 plasser, kombinert med omkringliggende leiligheter og hus av en viss størrelse.»

Disse medlemmer har forståelse for at bruk av større, tomme anlegg kan være hensiktsmessig, men anser det svært lite praktisk at utleieboliger skal benyttes som innkvarteringsløsninger. Disse medlemmer mener at en rekvireringsadgang derfor ikke skal omfatte utleieboliger eller bolighus uten at eieren har samtykket til det.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at innvandringen til Norge må være kontrollert, slik at en ikke kommer i situasjoner der en ikke har mulighet til å innkvartere de som kommer, uten å måtte ta eiendom med tvang. Disse medlemmer viser til Dokument nr. 15:290 (2023–2024), der stortingsrepresentant Erlend Wiborg stilte skriftlig spørsmål til justis- og beredskapsministeren om regjeringens opprinnelige forslag, som åpnet for at folks boliger og utleieboliger kunne bli rekvirert for å innkvartere asylsøkere. Disse medlemmer synes det er bra at regjeringen har moderert sitt forslag og i lovproposisjonen skriver:

«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.»

Selv om regjeringen skriver dette i proposisjonen, nevnes ikke denne begrensningen i regjeringens forslag til ordlyd. Det er også uklarhet knyttet til om sekundærboliger som midlertidig ikke er utleid, kan rekvireres. Denne retten til å rekvirere eiendom vil også kunne ramme næringslivet hardt ved at de mister bruksrett til sine eiendommer. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet har fremmet diverse forslag om å begrense innvandringen til Norge og sørge for å få kontroll over innvandringen, både gjennom å redusere henting av kvoteflyktninger, innstramminger knyttet til familie-gjenforening, et nytt asylsystem og å redusere ytelsene innvandrere mottar i Norge til maksimalt nivået de får i sammenlignbare land. Disse medlemmer mener derfor det ikke er nødvendig med denne hjemmelen og vil stemme imot den.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til departementets vurdering i lovproposisjonen 6.1, der det blir sagt at:

«kommunene også samlet sett har stor kapasitet mht. dyktige mennesker og andre ressurser som kan benyttes i en akutt situasjon.»

Disse medlemmer viser til høringssvaret fra KS, som understreker at mange kommuner har presset kapasiteten til sine ansatte langt allerede, at mange ikke har kompetansen til å drifte mottak, og at det ikke er så store ressurser tilgjengelig i kommunenes organisasjoner som departementet forutsetter i proposisjonen.

Disse medlemmer mener at det bør presiseres i forskriftsteksten at staten skal bære de ekstra omkostningene kommunene blir påført, og hva en slik kompensasjon skal dekke. Dette for at ikke usikkerhet om kompensasjonen blir årsak til konflikt mellom stat og kommune når og hvis det blir aktuelt å iverksette beredskapshjemmel. Disse medlemmer støtter en beredskapshjemmel, men mener at staten først og fremst bør planlegge for frivillig kriseberedskap gjennom god koordinering gjennom statsforvalterne, slik at en har oversikt over hvor i landet det er egnede bygninger i kommunene, og noenlunde hva som må til av materielle og menneskelige ressurser for at disse byggene kan mobiliseres i en krisesituasjon.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sammen med KS gå igjennom hvordan kommunene skal følges opp faglig, med tanke på å drive asylmottak med ivaretagelse av nyankomne mennesker med traumer fra krig, samt hvilke og hvordan ekstra utgifter påført kommunene skal dekkes dersom beredskapshjemmel for innkvartering av asylsøkere blir iverksatt.»

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

#### Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sammen med KS gå igjennom hvordan kommunene skal følges opp faglig, med tanke på å drive asylmottak med ivaretagelse av

nyankomne mennesker med traumer fra krig, samt hvilke og hvordan ekstra utgifter påført kommunene skal dekkes dersom beredskapshjemmel for innkvartering av asylsøkere blir iverksatt.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

### vedtak 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 innkvarteringsstilbud 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.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 28. mai 2024

**Lene Vågslid**

leder

**Erlend Wiborg**

ordfører





