

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:19/3715 EO TRR/bj

Vår ref: 19/02971-5

Dato: 16.12.19

Høring - NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer – Utlendingsdirektoratets (UDIs) vurderinger

Vi viser til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) datert 22. august 2019 vedrørende høring av Beredskapshjemmelutvalgets utredning NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer.

Beredskapshjemmelutvalgets (heretter utvalget) mandat var å utrede en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel i beredskapslovgivningen.

Utvalget foreslår å innføre en egen *krisefullmaktslov*, med en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel. Utvalget konkluderer videre med at fordelene med en slik lov oppveier ulempene, forutsatt at bruken av fullmakten underlegges en rekke materielle og prosessuelle begrensninger.

Innledende vurderinger

Forslaget om innføring av en krisefullmaktslov er et prinsipielt og politisk viktig spørsmål. UDI har ikke gått inn i de prinsipielle sidene ved utvalgets forslag til krisefullmaktslov, men er enig med utvalget i at en slik utvidet fullmakt må ledsages av prosessuelle og materielle begrensninger.

UDI har vurdert det dithen at det i hovedsak er to problemstillinger som er- eller kan være mest relevante for vår virksomhet, disse er;

- om begrepet «ekstraordinære hendelser av høyere alvorlighetsgrad»
- utvalgets gjennomgang av asylsituasjonen i 2015

Nedenfor følger UDIs vurderinger knyttet til disse to temaene fra utredningen.

Om begrepet «ekstraordinære hendelser av høyere alvorlighetsgrad»

I NOU-en går utvalget gjennom en rekke krisescenarioer av ulik alvorlighetsgrad, fra alvorlige- eller ekstraordinære enkelthendelser og hybride hendelser, til krig og krigslignende tilstander.

Utvalgets forslag om en krisefullmaktslov kan først komme til anvendelse ved ekstraordinære hendelser av høyere alvorlighetsgrad, som beskriver situasjoner med en alvorlighetsgrad som overstiger enkeltstående alvorlige hendelser, men hvor landet ikke befinner seg i en krig eller krigslignende tilstand. Dette kan være

situasjoner hvor en eller flere alvorlige hendelser inntreffer på samme tid, eller man ikke kjenner opphavet til hendelsene, eller man ikke er i stand til å overskue konsekvensene eller ringvirkningene av hendelsene. For slike ekstraordinære kriser sikter utvalget til så omfattende hendelser, eller sammentreff av hendelser, at de rammer eller truer kritiske samfunnsfunksjoner eller tungtveiende samfunnsinteresser som for eksempel suverenitet, befolkningens sikkerhet og lov og orden.

Utvalgets beskrivelse av ekstraordinære hendelser av høyere alvorlighetsgrad tilsier at det vil være svært høy terskel for når en krisefullmaktslov kan komme til anvendelse. Utvalget gir også, etter UDIs skjønn, god veiledning for å vurdere hva som skal til for å anse alvorlighetskravet som oppfylt. I praksis vil det imidlertid kunne oppstå usikkerhet om krisefullmaktsloven kan anvendes. Dette kan skyldes grensetilfeller eller manglende forståelse eller usikkerhet om situasjonen.

UDI stiller seg bak utvalgets vurderinger, forutsatt at de nødvendige prosessuelle og materielle begrensningene er fulgt/oppfylt før krisefullmaktsloven iverksettes.

UDI savner likevel en tydeliggjøring av i hvilken grad loven vil omfatte akutte faresituasjoner, der hendelen som kan utløse en ekstraordinær krise ennå ikke har inntruffet. Slik UDI ser det, kan det oppstå situasjoner der det er behov for raske regelendringer med det formål å avverge en hendelse, evt. foreta forberedelser som begrenser skadeomfanget dersom hendelsen inntreffer. Som utvalget påpeker er det vanskelig å ta høyde for alle hendelser som kan utløse en ekstraordinær krise med høy alvorlighetsgrad. Krisefullmaktsloven bør derfor, på lik linje med akutte hendelser som allerede har inntruffet, også åpne for at regjeringen iverksetter tiltak for å avverge eller begrense skadeomfanget i en akutt faresituasjon der kritiske samfunnsfunksjoner eller tungtveiende samfunnsinteresser er truet.

De samme prosessuelle begrensningene bør gjelde uavhengig av om loven anvendes for å avverge eller begrense en hendelse som kan føre til en ekstraordinær situasjon av høy alvorlighetsgrad, som når den anvendes etter at en slik hendelse har funnet sted.

Utvalgets gjennomgang av asylsituasjonen i 2015

Utvalget ble i mandatet spesifikt bedt om å se nærmere på asylsituasjonen i 2015, og denne blir derfor gjennomgått i NOU'en. Formålet med gjennomgangen var å undersøke om asylsituasjonen i 2015 avdekket akutte rettslige mangler som kan aktualisere og begrunne et behov for en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel. Alternativt, om de utfordringene som oppsto knyttet til håndtering av asylsituasjonen primært kan tilskrives andre forhold.

Utvalgets vurdering er at håndteringsutfordringene høsten 2015 i første rekke skyldtes ulik situasjonsforståelse hos ulike aktører, mangelfull dialog mellom aktørene, mangelfull koordinering av krisesituasjonen på sentralt hold og manglende forståelse sentralt for behovet for tilførsel av ekstra ressurser til kommunale myndigheter og politidistrikter.

Utvalget konkluderte med at asylsituasjonen ikke var av en slik alvorlighetsgrad at den truet samfunnskritiske funksjoner og at situasjonen kun i begrenset utstrekning avdekket et behov for å gjøre endringer i lovgivningen. Videre at

behovet som oppstod ikke kun var et resultat av asyltilstrømningen, men også må tilskrives den sene oppfølgingen fra nasjonale myndigheter.

Etter vår vurdering er utvalgets gjennomgang av situasjonen høsten 2015 og UDIs rolle i tråd med funnene i UDIs egnevaluering. UDI stiller seg derfor i hovedsak bak utvalgets vurdering av alvorlighetsgraden og behovet for endringer i lovgivningen. Som utvalgets gjennomgang viser ble det fortatt en rekke endringer i regelverket, men ingen av disse var av en slik hastegrad at de ikke kunne bringes inn til behandling i Stortinget. Det er heller ingen kjente indikasjoner på at krisen eskalerte på grunn av den tiden det tok å gjennomføre stortingsbehandling.

Imidlertid er det grunn til å påpeke at utvalgets gjennomgang i hovedsak omhandler de samhandlingsmessige og organisatoriske sidene ved håndteringen av 2015-situasjonen, og at gjennomgangen således kan være noe snever.

UDI finner at utvalget i mindre grad vurderer andre sider ved 2015-situasjonen opp mot forslaget til krisefullmaktslov. Et eksempel på en relevant problemstilling er tilgangen på egnet bygningsmasse for innkvartering, sett opp mot kommunal praksis for behandling av saker etter plan- og bygningsloven. Egnet bygningsmasse for innkvartering er etter UDIs vurdering en kritisk innsatsfaktor for å sikre asylsøkeres liv og helse. UDI viser for øvrig til egne innspill til DLA-Piper sin utredning vedrørende dette, og til JD direkte, senest i brev datert 19.11.2019.

Avsluttende vurderinger

UDI har ingen innspill til forslaget til lovtekst eller til de økonomiske og administrative konsekvenser slik de er beskrevet i utredningen.

Vennlig hilsen

Tor-Magne Hovland
fungerende avdelingsdirektør

Monica Bøe Andersen
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.