

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
25/170658 - 4

Sted, dato:
Oslo, 06.10.2025

Høringssvar - Endringer i utlendingsloven og - forskriften for gjennomføring av AMMR og kriseforordningen i norsk rett

1. Innledning

Politidirektoratet viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 7. juli 2025. Høringsfristen er 7. oktober 2025.

Departementet foreslår endringer i utlendingsloven (utl.) og utlendingsforskriften (utlf.), for å gjennomføre EUs forordning (EU) 2024/1351 om asyl- og migrasjonshåndtering (AMMR) og forordning (EU) 2024/1359 om håndtering av krisesituasjoner og force majeure på migrasjons- og asylområdet (kriseforordningen). Konkret er det foreslått endringer i utlendingsloven §§ 32, 91, 102a, 106 og 106 b som følge av inkorporasjonen. Videre foreslås det enkelte endringer i utlf. § 7-4 for å tilpasse bestemmelsen til AMMR.

Politidirektoratet støtter gjennomføring av AMMR og kriseforordningen som innebærer en utvikling av Dublin-samarbeidet i norsk rett. I høringsnotatet viser departementet til at deler av AMMR og kriseforordningen erstatter og videreutvikler gjeldende regler i forordning (EU) 604/2013 - Dublin III-forordningen. Det gjelder AMMR del III, V og VII og kriseforordningen artikkel 12 og 13, samt artikkel 1 til 6 for så langt de gjelder artikkel 12 og 13. Det er disse delene av forordningene som vil være bindende for Norge.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikter og Politiets utlendingsenhet (PU). Vi har mottatt innspill fra PU og dette følger vedlagt i sin helhet. POD er i all hovedsak enig i PUs innspill til forslagene til endringer. Det vises derfor i sin helhet til PUs innspill. Vi har imidlertid enkelte merknader til regelverksendringene som skiller seg fra eller tydeliggjør PUs innspill.

2. Treffpunkter mellom AMMR og Eurodac

POD har særlig vurdert høringen med henblikk på implementeringen av Eurodac-forordning (EU) 2024/1358. Forordningen regulerer systemet Eurodac som skal sikre effektiv gjennomføring av Dublin-regelverket som nå erstattes og videreutvikles med AMMR. Vi har vurdert om forslag til endringer i regelverket som er foreslått i høringsnotatet, vil få betydning for aktuelle treffpunkter mellom AMMR og Eurodac-forordningen. Vi viser også til høringssvar av 30. juni 2025 om endringer i utlendingsloven, grenseloven og tilhørende forskrifter for å gjennomføre Eurodac forordning av 2024 i norsk rett.

Registrering av ansvar etter AMMR i Eurodac

Blant annet fastsetter AMMR artikkel 38 nr. 3 at ansvar som følger av konkrete bestemmelser i AMMR, skal registreres i Eurodac etter artikkel 16 nr. 1 i Eurodac-forordningen av 2024. Denne bestemmelsen i Eurodac-forordningen gir føringer på hva som skal registreres i Eurodac av opplysninger om den registrertes status. Slik POD vurderer artikkel 16, vil ansvar for å registrere opplysninger tilfalle politiet som saksforberedende organ eller UDI som fagmyndighet. Avklaring rundt hvilken etat som foretar eller som bør foreta registrering etter artikkel 16, må vurderes nærmere.

Betydningen av sikkerhetssjekk etter artikkel 16 nr. 4 i AMMR

Dersom det er rimelig grunn til å anse at utlendingen som søker beskyttelse utgjør en trussel mot indre sikkerhet, vil medlemsstaten der søknaden om internasjonal beskyttelse først ble registrert være ansvarlig for behandlingen av søknaden, jf. artikkel 16 nr. 4. Sikkerhetsvurderingen skal i hovedsak utføres dersom personen ikke tidligere har gjennomført sikkerhetssjekk etter screeningforordningen (EU) 2024/1356. Det skal ikke sendes anmodning om overtakelse etter artikkel 39 i AMMR i slike tilfeller.

Ansvarlig medlemsstat etter artikkel 16 nr. 4 skal også registreres i Eurodac jf. Eurodac-forordningens artikkel 16 nr. 1 andre avsnitt og artikkel 17. Sikkerhetssjekken etter artikkel 16 nr. 4 i AMMR har i tillegg sentral betydning som inngangsvilkår for å kunne registrere sikkerhetsflagg på person i Eurodac dersom vedkommende er vurdert å utgjøre en trussel mot indre sikkerhet, eller det følger av sikkerhetssjekken etter screeningforordningen (EU) 2024/1356 eller artikkel 9 nr. 5 i asylprosedyreforordningen (EU) 2024/1348, se artikkel 17 nr. 2 i) i Eurodac-forordningen av 2024.

I tillegg må et av vilkårene etter Eurodac-forordningen være oppfylt om at personen enten er bevæpnet, voldelig eller det er indikasjoner på at personen er involvert i straffbare forhold som nevnt i direktiv (EU) 2017/541 (kontratterrordirektivet) eller i artikkel 2 nr. 2 i rammebeslutning 2002/584/JIS (arrestordre). Begrepet «indre sikkerhet» er ikke definert i AMMR eller de tilknyttede forordningene om screening og asylprosedyreforordningen. Det fremheves en viss anvisning på terskel etter screeningforordningen som i fortalepunkt nr. 47 til 50 gir anvisning på at sikkerhetssjekk etter screeningprosedyren bør tilsvare sikkerhetssjekk som utføres av personer som søker om Schengenvisa regulert etter VIS-forordning (EF) 767/2008 og visumforordningen (EF) 810/2009 eller som søker fremreisetilattelse etter ETIAS-forordningen (EU) 2018/1240.

Artikkel 15 nr. 2 og fortalepunkt nr. 48 fastsetter at sikkerhetssjekk etter disse forordningene omfatter søk i flere av EUs informasjonssystemer, i tillegg til relevante nasjonale databaser, og viser særlig til SIS, EES, ECRIS-TCN og TDAWN og respektive VIS og ETIAS. Det er i tillegg nevnt i artikkel 15 nr. 1 og fortalepunkt 51 at sikkerhetssjekk også kan innebære verifisering av gjenstander i tredjelandsborgerens besittelse, dersom dette er berettiget og i samsvar med nasjonal lov. Ettersom sikkerhetssjekk etter både AMMR og screeningforordningen, i tillegg til asylprosedyreforordningen er likestilte som alternative inngangsvilkår for å registrere

flagg etter artikkel 17 nr. 2 i) i Eurodac-forordningen av 2024, bør det vurderes om terskelen for sikkerhetssjekk skal være likt. Sikkerhetssjekken på tvers av de ulike forordningene bør videre ses i sammenheng med rettsaktene som inngår i Pakten, hvor begrepene har noe ulik ordlyd, men hvor sikkerhetsaspektet er det sentrale «indre sikkerhet», «nasjonal sikkerhet» eller «offentlig orden».

POD viser også til PUs innspill på dette punktet. Departementet bes om å se nærmere på en felles avklaring av begrepene og hvilke terskler som bør gjelde.

3. Kompetente myndigheter

Etter AMMR er det «kompetente myndigheter» som skal behandle saker etter forordningen. Etter vår oppfatning er det behov for å avklare innholdet i forordningen som definerer og legger kompetanse til ulike myndigheter i medlemsstatene, og må tilpasses norske forhold og organisering, jf. også medlemsstatenes plikt til å melde hvilke myndigheter som er å anse som «kompetente myndigheter» inn for Kommisjonen. Hvilke myndigheter som tillegges hvilke oppgaver vil også ha betydning for plasseringen av behandlingsansvaret etter nasjonal rett. Tilsvarende vil det være behov for å avklare hvilket personvernregelsett som gjelder for ulike behandlinger/formål, noe som også har betydning for de registrertes rettigheter.

I høringsnotatet er det ikke nærmere angitt hvilke nasjonale myndigheter som har ansvar for de ulike oppgavene. Det er politiet ved PU som har saksforberedende oppgaver i ankomstfasen. Videre skal politiet (distriktene) forberede bort- og/eller utvisningssak dersom utlendingen ikke har søkt beskyttelse i Norge, og i tilfeller hvor søkeren trekker søknaden før Utlendingsdirektoratet (UDI) har fattet vedtak, men som tidligere har fremmet søknad om beskyttelse i et annet medlemsland. Politidistriktene er ansvarlig for utlendingen fram til uttransportering.

Det er UDI som behandler spørsmålet om saken omfattes og skal behandles etter AMMR eller om den skal tas til realitetsbehandling. Utlendingsnemnda (UNE) behandler evt. klage og avslag på anmodning om utsatt iverksettelse. PU har ansvar for å kvalitetssikre, koordinere og iverksette uttransporter av utlendingen til ansvarlig medlemsstat.

Når det gjelder utveksling av sikkerhetsrelevante opplysninger sier AMMR artikkel 49 at opplysninger utveksles mellom rettshåndhevende myndighet eller andre kompetente myndigheter. Det vil derfor være relevant å spesifisere hvilke nasjonale myndigheter som skal utføre oppgaver etter AMMR.

4. Personvern

I høringsnotatet viser departementet til at hjemmel til å behandle personopplysninger i utlendingssaker følger av utl. § 83a. Departementet mener på denne bakgrunn at personvernet for den enkelte er ivaretatt i AMMR og kriseforordningen, og at det ikke er nødvendig med ytterligere endringer i loven. Etter PODs vurdering er det flere problemstillinger som bør avklares i det videre arbeidet.

4.1 Anvendelse av personvernforordningen og LED

Det fremgår av AMMR artikkel 72 at forordningen ikke går foran EU-retten knyttet til personvern, herunder personvernforordningen (GDPR)¹ og The Law Enforcement Directive (LED)². Det er videre presisert i artikkel 72 nr. 2 at medlemsstatene må ha gode tekniske og organisatoriske tiltak for å beskytte personopplysninger som behandles etter forordningen. Anvendelsen av GDPR er nærmere beskrevet i fortalepunkt 81. Det er

¹ Forordning (EU) 2016/679 - personvernforordningen

² Direktiv (EU) 2016/680 - LED

gitt egne bestemmelser i AMMR artikkel 19 om retten til opplysninger, herunder rett til innsyn, retting og sletting i bokstav (q). Forordningen gir ikke tilsvarende beskrivelse eller klargjøring av når det vil være aktuelt å anvende LED i saksbehandlingen av AMMR-saker.

I høringsnotatet punkt 5 om gjennomføring av forordningen i norsk rett, side 15-16, viser departementet til at AMMR og kriseforordningen følger vilkår i GDPR og personopplysningsloven, i tillegg til LED og politiregisterloven³.

Det er ikke tydelig angitt i AMMR hvilket personvernregelverk som får anvendelse på blant annet sikkerhetsvurderingen etter artikkel 16 nr. 4, internering av hensyn til nasjonal sikkerhet og offentlig orden etter artikkel 44 og informasjonsdeling etter artikkel 49.

Personvernforordningen

Hvilket personvernregelverk som får anvendelse for en spesifikk behandling er særlig regulert i personvernforordningens (GDPR) artikkel 2 nr. 2, som er gjennomført i norsk rett ved personopplysningsloven, hvorefter personvernforordningens saklige virkeområde nedfelt.

Som det følger av personvernforordningens artikkel 2 nr. 2 bokstav d får ikke personvernforordningen anvendelse på behandling av personopplysninger som utføres av «vedkommende myndigheter med henblikk på å forebygge [...] straffbare forhold eller iverksette strafferettslige sanksjoner». I samme bestemmelse presiseres det at dette gjelder «vern mot og forebygging av trusler mot den offentlige sikkerhet». Dette unntaket bunner i at beskyttelse mot offentlig sikkerhet står i en særstilling i EU/EØS-retten. Slik det følger av artikkel 36 i TEUV kan fri flyt i det interne markedet begrenses på bakgrunn av blant annet «on grounds of [...] public security». EU-domstolen har i den forbindelse i sin rettspraksis nedfelt at «the concept of public security within the meaning of Article 36 of the Treaty covers both a Member State's internal security and its external security», og på den måten slått fast at offentlig sikkerhet omfatter også den interne, nasjonale sikkerheten.⁴

Regulering av behandling av personopplysninger av de ovennevnte myndighetene for det bestemte formålet er nedfelt i LED-direktivet, som er gjennomført i norsk rett ved politiregisterloven.

Det som avgjør om en behandling av personopplysninger reguleres av personopplysningsloven (personvernforordningen) eller politiregisterloven (LED-direktivet) vil altså være til hvilket formål opplysningene behandles.

³ Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)

⁴ Dom av 4. oktober 1991, Richardt and "Les Accessoires Scientifiques", C-367/89, EU :C :1991 :376

LED-direktivet gjennom politiregisterloven

Etter politiregisterlovens § 1 skal loven bidra til effektiv løsning av «politiets og påtalemyndighetens oppgaver». Det følger videre av § 4 kan opplysninger behandles «til det formålet de er innhentet for» eller til «andre politimessige formål». For at politiregisterloven skal få anvendelse må altså behandlingen utføres for «politimessige formål» av politiet. Det følger også av Ot.prp.nr.108 (2008-2009) s. 65-73 og Innst. 139 L (2009-2010) punkt 2.1 at loven knyttes til politiets behandling av opplysninger, og at loven kommer til anvendelse uavhengig av om opplysningene finnes i eller utenfor registre.

Politimessige formål er i henhold til politiregisterlovens § 2 nr. 13 «politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet». Forebyggende arbeid og ordenstjeneste nevnes eksplisitt som eksempel på slik kriminalitetsbekjempende virksomhet. Politiets forvaltningsoppgaver faller imidlertid utenfor, som i henhold til Ot.prp.nr.108 (2008-2009) s. 67 og s. 70, kjennetegnes ved at de kunne ha vært gjennomført av et annet organ enn politiet. Når det gjelder grensetilfellene er det uttalt i Ot. prp. nr. 108 s.67 at det må «[...] legges vekt på om det ut fra politiets rolle i samfunnet ville vært unaturlig at oppgaven ble lagt til et annet organ. Dersom oppgaven like gjerne kunne vært utført av andre, taler dette for at det dreier seg om forvaltningsvirksomhet, og derfor faller utenfor lovens anvendelsesområde».

Anvendelse av personvernregelverk i relevante EUIS-forordninger

Sikkerhetsvurderingen etter artikkel 16 nr. 4 i AMMR innebærer sammenfallende oppgaver som de nasjonale ETIAS-enhetene har etter artikkel 26, jf. artikkel 8, i ETIAS-forordningen (EU) 2018/1240. De nasjonale ETIAS-enhetene skal utføre risikovurderinger og ta avgjørelse knyttet til utstedelse av fremreisetillatelse. Det er derfor relevant å se hen til føringer i EUIS-forordninger.

Sikkerhetsrisiko er i ETIAS-forordningens artikkel 3 nr. 1 punkt 6 definert som «the risk of a threat to public policy, internal security or international relations for any of the Member States. »

Artikkel 56 (2) i ETIAS-forordningen gir videre en tydelig presisering for anvendelse av LED-direktivet, herunder:

«Regulation (EU) 2016/679 shall apply to the processing of personal data by the ETIAS National Units assessing applications, by border authorities and by immigration authorities.

Where the processing of personal data by the ETIAS National Units is performed by competent authorities assessing the applications for the purposes of the prevention, detection or investigation of terrorist offences or other serious criminal offences, Directive (EU) 2016/680 shall apply.

Where the ETIAS National Unit decides on the issue, refusal, revocation or annulment of a travel authorisation, Regulation (EU) 2016/679 shall apply. »

I henhold til ordlyden i bestemmelsen vil LED-direktivet få anvendelse når de nasjonale ETIAS-enhetene vurderer søknaden med formål om blant annet å forebygge kriminalitet, mens behandling av personopplysninger knyttet til selve beslutningen om utstedelse er underlagt personvernforordningen.

EU-kommisjonen kom den 22. mars 2024 også ut med en offisiell uttalelse for når LED-direktivet kunne få anvendelse for de nasjonale ETIAS-enhetene. EU-kommisjonen skilte

i sin uttalelse mellom risikovurderingen som De nasjonale ETIAS-enhetene utfører og vedtak om fremreisetillatelse som De nasjonale ETIAS-enhetene også avgjør.

EU-kommisjonen presiserte at personvernforordningen skulle få anvendelse for behandling av personopplysninger knyttet til selve beslutningen om utstedelse av fremreisetillatelse. LED-direktivet skal etter EU-kommisjonens uttalelse imidlertid få anvendelse når de nasjonale ETIAS-enhetene utfører «an application assessment», samt ved manuell behandling knyttet til ECRIS-TCN-treff og treff i databasene knyttet til Interpol SLTD og TDAWN.

Å vurdere søkerens sikkerhetsrisiko vil være en vurdering som bunner i et slikt formål om å forebygge kriminalitet. Dette taler for at ordlyden i artikkel 56 (2) i ETIAS-forordningen og EU-kommisjonens uttalelser knyttet til disse vurderingene og manuell behandling i de ovennevnte informasjonssystemene og databasene har overføringsverdi for slike typer sikkerhetsvurderinger.

Utpekt myndighet for VIS skal også utforme og avgi «begrunnet uttalelse» vedrørende hvorvidt søkeren utgjør en «trussel mot den offentlige sikkerheten» i henhold til artikkel 9g nr. 2 i VIS-endringsforordning (EU) 2021/1134. Slik uttalelse skal gis dersom personopplysninger fra søknaden samsvarer med (gir treff på) personopplysninger registrert i SIS, ECRIS-TCN, Interpols databaser SLTD og TDAWN og Europol-opplysninger.

VIS-endringsforordning artikkel 36a nr. 2 angir at personvernforordningen får anvendelse på behandling av personopplysninger som utføres av visum-, grense-, asyl- og innvandringsmyndighetene når de utfører oppgaver i henhold til denne forordningen. For søk i VIS etter artikkel 36a nr. 3 for rettshåndhevende myndigheter med henblikk på å forebygge, avdekke og etterforske terrorhandlinger, vil LED, herunder politiregisterloven få anvendelse. Rettshåndhevende myndigheter utfører egne definerte oppgaver adskilt fra utpekt myndighet for VIS etter kapittel IIIb. Forordningen angir imidlertid ikke hvilket personvernregelverk som får anvendelse for behandlingen som utpekt myndighet for VIS utfører etter artikkel 9g nr. 2.

Utpekt myndighet for VIS har oppgaver som er sammenfallende med oppgaver som utføres av de nasjonale ETIAS-enhetene etter artikkel 26, jf. artikkel 8, i ETIAS-forordningen. Når VIS-forordningen selv ikke regulerer anvendelse av LED knyttet til behandling av utpekt myndighet for VIS, vil det i utgangspunktet være personvernforordningen, herunder også artikkel 2 nr. 2 bokstav d, som er utgangspunktet for behandlingen.

Formålet med behandlingen er imidlertid avgjørende og sett i sammenheng taler dette for at LED, herunder politiregisterloven, vil være gjeldende for Utpekt myndighet for VIS sin behandling av treff i henhold til artikkel 9g nr. 2. Dette på tross av at VIS-forordningen ikke eksplisitt hjemler anvendelse av LED. I forlengelse av dette er det holdepunkter for at også sikkerhetsvurderingen etter artikkel 16 nr. 4 i AMMR bør underlegges tilsvarende personvernregelverk, ettersom bestemmelsen innebærer en vurdering av sikkerhetsrisiko med formål som knytter seg til å forebygge kriminalitet.

Oppsummering

Når AMMR ikke direkte regulerer anvendelse av LED knyttet til behandling av opplysninger som inngår i sikkerhetsvurderingen etter artikkel 16 nr. 4, vil personvernforordningen danne utgangspunktet for behandling av opplysninger etter AMMR. Personvernforordningen er i utgangspunktet førende for hvilken behandling som omfattes av hvilket regelverk.

Behandling av personopplysninger som utføres av kompetente myndigheter med formål å ivareta offentlig sikkerhet, faller utenfor virkeområdet til personvernforordningen jf. artikkel 2 nr. 2 bokstav d. Dette reflekterer medlemsstatenes utvidede handlingsrom innen EU-retten på området for offentlig sikkerhet (både internt og eksternt).

På bakgrunn av at den myndighet som utøves, knyttet til blant annet søk i register som er underlagt LED og politiregisterloven, og at formålet med sikkerhetsvurderingen er å fastslå hvorvidt en person utgjør trussel mot den indre sikkerhet, er det nærliggende at vurderingen faller inn under politiregisterlovens anvendelsesområde i henhold til personvernforordningens artikkel 2 nr. 2 bokstav d og politiregisterloven § 4. Dette bør i så fall tydeliggjøres i det videre lovarbeidet, herunder hvem som er rettshåndhevende myndigheter etter nasjonal rett.

4.2 Politiets utlendingsregister (UTSYS)

PU uttaler på side 1-2 i sitt høringsinnspill at de vil ha to ulike roller etter AMMR, som igjen får betydning for hvilket personvernregelsett som kommer til anvendelse. For det første utfører PU saksforberedende oppgaver for UDI i egenskap av å være førstelinje i utlendingssaken, som følger personopplysningsloven. For det andre utfører PU kontrolloppgaver ved asylregistreringen, som reguleres av politiregisterlovgivningen. PU viser her til politiregisterforskriften § 1-3 nr. 3 som gir politiregisterloven anvendelse på behandling av opplysninger til delt formål når behandlingen skjer i et register, og politiregisterforskriften kapittel 56 om UTSYS, som er gitt i medhold av § 1-3 nr. 3. Det følger av § 56-1 at formålet med UTSYS er dels å bidra til politiets kriminalitetsbekjempende formål, dels å bidra til en effektiv løsning av politiets oppgaver etter utlendingsloven, samt å sikre notoritet om disse forholdene. Etter § 56-4 kan det registreres opplysninger som er nødvendig for formål som nevnt i § 56-1 knyttet til både asylregistrering, identitetsfastsettelse, iverksetting av vedtak og bruk av tvangsmidler.

PU uttaler at selv om opplysningene etter AMMR skal følge personvernforordningen, forstår de det slik at politiet fortsatt kan behandle opplysninger i UTSYS når dette skjer i tilknytning til iverksetting av vedtak og bruk av tvangsmidler. PU uttaler videre at «sikkerhetsmessige vurdering som AMMR legger opp til i den innledende fasen (artikkel 16 nr. 4 annet avsnitt), internering av hensyn til nasjonal sikkerhet og offentlig orden etter artikkel 44 og informasjonsdeling etter artikkel 49 støtter en slik løsning». Skillet mellom PU som utfører oppgaver i egenskap av å være førstelinje utlendingsforvaltningen og PU som utfører «politiets [...] oppgaver», jf. politiregisterloven § 2, er en praktisk viktig problemstilling.

POD legger til grunn at det rettslige grunnlaget for å behandle opplysninger i de to ulike rollene vil være det samme, jf. også forarbeidene til kapittel 56 hvor departementet foretar en detaljert gjennomgang av hvilke bestemmelser i utlendingslov og -forskrift som hjemler behandling av hvilke opplysningskategorier i UTSYS. Vi legger samtidig til grunn at det vil være nødvendig å registrere ulike opplysningskategorier (i de ulike systemene) for de ulike rollene/formålene.

Vi viser til PODs høringsuttalelse av 22.august 2025 om forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og forslag til ny utlendingsinternatforskrift. I høringen foreslo departementet å flytte opplysninger om internatoppholdet ut av UTSYS, dermed ut av politiregisterforskriften, og til utlendingsforskriften (GDPR). POD uttalte i den forbindelse følgende på s.6:

«I tilknytning til dette savner vi en nærmere vurdering av politiregisterforskriften § 1-3 nr. 3 om delt formål opp mot unntaket i personvernforordningen artikkel 2 nr. 2.

Forholdet mellom personvernforordningen og LED-direktivet er en praktisk viktig problemstilling. Vi viser her også til vår høringsuttalelse av 29. januar 2025 om endringer i politiregisterloven og grenseloven mv – testing og utvikling og PSTs behandling av åpent tilgjengelig informasjon mv., hvor vi påpeker viktigheten av at grensedragningene mellom de to rettsaktene er tydelig vurdert og beskrevet i det videre lovarbeidet. Vi viser videre til PUs uttalelse hvor det fremgår at også andre regelverksprosesser i EU, som AMMR-forordningen og forslag til returforordningen, vil få betydning for personvernreguleringen av UTSYS».

På denne bakgrunn mener POD at det er behov for å avklare om gjeldende reguleringen i nasjonal rett vil være i tråd med AMMR som i all hovedsak følger personvernforordningen.

4.3 Forholdet mellom utlf. § 17-7b og § 18-5

Behandlingsansvaret for behandling av opplysninger etter AMMR- og kriseforordningen er etter hva vi kan se ikke omtalt i høringsnotatet.

Utl. § 83a gir utlendingsmyndighetene adgang til å behandle personopplysninger etter loven. Nærmere angivelse av formål med behandlingen er angitt i utlf. § 17-7a. Utlf. § 17-7b regulerer hvem som er behandlingsansvarlig for behandlingen. Det følger av utlf. § 17-7b at de ulike utlendingsmyndighetene er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger for «egne formål» etter utlendingsloven. Det er videre gitt en særskilt bestemmelse om hvilke myndigheter i utlendingsforvaltningen som er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger i Eurodac i utlf. § 18-5. Departementet har i høring om Eurodac-forordningen uttalt at forslaget til endringer i § 18-5 er ment å være uttømmende for behandling av opplysninger i Eurodac.

Ettersom AMMR vil medføre at opplysninger skal behandles i Eurodac, er det et spørsmål om det er den generelle bestemmelsen i utlf. § 17-7b eller om det er den særreguleringen som vil være hjemmel for behandling av opplysninger.

Det bør komme klart frem i det videre lovarbeidet hvilke myndigheter som er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger til hvilke formål (oppgaver) etter AMMR- og kriseforordningen.

5. Pågrepelse og internering

Departementet foreslår endringer i utlendingsloven knyttet til pågrepelse og internering som følge av endringene i regler for dette i AMMR. PUs har en rekke innspill på dette punktet. POD støtter forslagene fra PU. Det er viktig at det nasjonale handlingsrommet for internering blir utredet samtidig med arbeidet med gjennomføringen av asyl- og migrasjonspakten og arbeidet med ny returforordningen. Det bør foretas en samlet vurdering av behovet for nye interneringsbestemmelser. I den forbindelse viser vi til PODs oversendelse av et forslag til nye interneringsgrunnlag i utlendingsloven til departementet som vedlegg til innspill til bestilling - gjennomføringen av screeningforordningen, datert 20. juni 2025.

6. Endringer i utlendingsforskriften

Personlig intervju med lydopptak

Det følger av AMMR artikkel 22 nr. 7 at kompetent myndighet skal gjøre lydopptak av personlig intervju/samtale med utlendingen. Det skal lages et skriftlig sammendrag som inneholder de viktigste opplysningene søkeren har gitt under samtalen. Søkeren skal informeres før lydopptaket, og hvorfor det gjøres. Dersom det senere oppstår tvil om hva som ble sagt under samtalen, er det lydopptaket som har forrang – ikke det skriftlige sammendraget. Utlendingen skal gis tilgang til sammendraget og få mulighet til å komme med muntlig eller skriftlig kommentar til sammendraget. For eksempel hvis det er oversettelsesfeil, misforståelser eller faktafeil i sammendraget.

I dag kan utlendingsmyndighetene gjøre lyd- og bildeopptak etter utlendingsforskriften § 17-21. Dette er en «kan» vurdering, og etter dagens praksis er det UDI som gjør opptak av asylintervju. Etter artikkel 22 i forordningen «skal» myndighetene gjøre en personlig intervju/samtale i rett tid, og under alle omstendigheter før det fremmes en anmodning om overtakelse i henhold til artikkel 39. Dette er en oppgave som POD mener vil falle innenfor politiets saksforberedende rolle i AMMR. Dette kunne vært presisert i høringsnotatet, og vi ber departementet vurdere om kravene i artikkel 22 nr. 7 bør presiseres i utlendingsforskriften.

7. Kriseforordningen

Det fremkommer av høringsnotatet punkt 4.2. at kriseforordningen for Norges del, kun vil få anvendelse i den utstrekningen forordningen faller inn under Dublin-samarbeidet. Departementet viser konkret til artikkel 12 og 13, og til artikkel 1 til 6 for så langt de gjelder anvendelsen av de to førstnevnte artiklene. Høringsnotatet nevner ikke hvorvidt Norge frivillig kan påta seg forpliktelser etter AMMR kapittel IV om solidaritet og bestemmelsen om solidaritetstiltak artikkel 56. Dersom det fastsettes av Kommisjonen at det foreligger en krise- eller force-majeure situasjon og dette følges opp og godkjennes og Rådet, kan Norge utenom direkte forpliktelser etter forordningen, likevel ønske å bidra med tiltak etter artikkel 56. Dette kan være å motta personer som har søkt om beskyttelse gjennom prosedyrene for relokalisering etter AMMR artikkel 67 og 68.

Ansvarsgrunnlag etter AMMR basert på relokasjon skal registreres i Eurodac etter artikkel 16 nr. 3 i Eurodac-forordningen og utgjør i tillegg en egen personkategori som skal registreres i Eurodac i henhold til artikkel 25. Det vil være av betydning for tekniske løsninger og systemstøtte som skal utvikles for Eurodac Recast om det på sikt bør tas høyde for at det kan registreres data knyttet til relokasjon i Eurodac. I det videre høringsarbeidet bes departementet om å gi føringer om en slik funksjonalitet bør utvikles i forbindelse Eurodac Recast.

8. Administrative og økonomiske konsekvenser

PU har spilt inn at «det ikke er anslått eventuelt merbehov i ankomstfasen for 2027 og 2028 som følge av ytterligere informasjonsinnhenting om familieforhold, prioriteringer av EMA-AMMR og asylregistrering i AMMR-sporet pga. korte frister».

POD legger til grunn at det vil bli anledning til å gi innspill til bevilgningsøknninger i forbindelse med det ordinære budsjettarbeidet.

Med hilsen

Cecilia Bordonado

Fagdirektør

Kalyani Nagalingam Rushanth

Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - endringer i utlendingsloven og -forskriften for gjennomføring av AMMR
og kriseforordningen i norsk rett - Politiets utlendingsenhet

Kopi:

Politiets utlendingsenhet Postboks 2095 Vika 0125 Oslo

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
25/170658-2

Vår referanse:
25/172114 - 3

Sted, dato:
Oslo, 19.09.2025

Høring - endringer i utlendingsloven og -forskriften for gjennomføring av AMMR og kriseforordningen i norsk rett

Politiets utlendingsenhet (PU) viser til Politidirektoratets (PODs) brev av 14. juli 2025, med henvisning til Justis- og beredskapsdepartementets (JDs) høring om endringer i utlendingsloven- og forskriften for gjennomføring av forordningen om asyl- og migrasjonshåndtering (AMMR) og forordning om håndtering av krisesituasjoner og force majeure på migrasjons- og asylområdet (kriseforordningen). POD har bedt om innspill til høringen innen utløpet av 21. september 2025.

Under følger PUs innspill. Innledningsvis kommenteres reguleringen av personvern og informasjonssdeling i AMMR. Deretter følger kommentarene kronologien i departementets høringsnotat.

Personvernregler

I AMMR artikkel 72 er det presisert at forordningen ikke går foran EU-retten knyttet til personvern, herunder vilkårene i personvernforordningen (GDPR) og Law Enforcement-direktivet (LED). Det er også fremhevet i foralepunkt 81 at GDPR gjelder for behandling av opplysninger i henhold til AMMR. PU merker seg at AMMR-forordningen utfyller enkelte av kravene i personvernforordningen, bl.a. fremheves plikten til å gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak.

Departementets syn er at AMMR og kriseforordningen følger vilkårene i GDPR og personopplysningsloven, samt LED-direktivet og politiregisterloven.

I saker etter AMMR-forordningen vil PU ha to roller. Vi ønsker derfor å knytte noen kommentarer til valg av personvernregelsett.

For det første utfører PU saksforberedende oppgaver for UDI som vedtaksmyndighet. For det andre utfører PU kontrolloppgaver ved asylregistreringen. Hvilket personvernregelsett som kommer til anvendelse vil bero på PUs rolle og formålet med behandlingen.

Behandling av personopplysninger som gjøres som ledd i saksforberedelsen for UDI reguleres av personopplysningsloven og GDPR, jf. utlendingsloven § 80. Det følger av utlendingsloven § 80 at personopplysningsloven gjelder når ikke annet følger med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov.

I ankomstfasen behandles det også opplysninger relatert til kriminalitetsbekjempelse og ivaretagelse av samfunnssikkerheten som reguleres av politiregisterloven med tilhørende forskrift.

Det kan forekomme tilfeller hvor politiets virksomhet både har forvaltningsmessige og politimessige formål, og i politiregisterforskriften § 1-3 nr. 3 er det tatt høyde for dette ved at politiregisterloven kan komme til anvendelse dersom opplysninger behandles delvis til forvaltningsmessige formål og delvis til politimessige formål i samme register. Ett slikt register er politiets utlendingsregister (UTSYS), som er regulert i politiregisterforskriften kapittel 56. Formålet med registeret er i § 56-1 angitt slik:

1. bidra til politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet,
2. bidra til en effektiv løsning av politiets oppgaver etter utlendingsloven,
3. bidra til en hensiktsmessig og forsvarlig oppgaveløsning ved politiets utlendingsinternat, og
4. sikre notoritet om forhold i nr. 2 og 3.

PU er behandlingsansvarlig for politiets utlendingsregister, jf. politiregisterforskriften § 56-3. Hvilke opplysninger som kan behandles fremgår av § 56-4, som lyder:

«I politiets utlendingsregister kan registreres opplysninger som er nødvendig for formål som nevnt i § 56-1, knyttet til

1. asylregistrering
2. identitetsfastsettelse
3. iverksetting av vedtak
4. tvangsmidler, og
5. opphold ved utlendingsinternatet.»

Det er i UTSYS utviklet omfattende funksjonalitet for å håndtere politiets oppgaver på utlendingsfeltet, herunder for overføringer etter Dublin III-forordningen. PU forstår det slik at AMMR ikke vil medføre endringer med hensyn til registrering i politiets utlendingsregister eller andre sentrale politiregistre.

Departementet har nylig i høringsnotat av 31.03.2025, som gjelder forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og forslag til ny utlendingsinternatforskrift (departementets referanse 25/1798), vurdert og konkludert med at UTSYS fortsatt bør reguleres av politiregisterlovgivningen, hva gjelder tvangsmidler og iverksetting av vedtak. I samme høringsnotatet har departementet vurdert at behandling av opplysninger knyttet til opphold ved utlendingsinternatet skal reguleres av utlendingsloven og internatforskriften og dermed følge personvernreglene i personopplysningsloven og GDPR. PU har i brev til POD av 08.08.2025 (vår referanse 25/85557-13) gitt innspill til forslaget til endring av regelsett der vi har vist til noen bekymringer knyttet til departementets syn. I tillegg til at det kan bli utfordrende å ha oversikt over hvilke opplysninger i UTSYS som vil følge hhv. politiregisterloven og GDPR og utfordringer knyttet til det å håndtere to ulike regelsett i ett og samme register, er det spilt inn at det vil være vanskelig og svært

kostbart dersom det må utvikles ny funksjonalitet i UTSYS som følge av endring av regelsett. De samme bekymringene vil være gjeldende dersom behandlingen av opplysninger etter AMMR utelukkende skal skje i medhold av GDPR.

Selv om behandlingen av opplysningene etter AMMR skal følge GDPR, forstår PU det slik at politiet tillates å behandle opplysninger nasjonalt i UTSYS når det skjer i tilknytning til iverksetting av vedtak og bruk av tvangsmidler. De sikkerhetsmessige vurderinger som AMMR legger opp til i den innledende fasen (artikkel 16 nr. 4 annet avsnitt), internering av hensyn til nasjonal sikkerhet og offentlig orden etter artikkel 44 og informasjonsdeling etter artikkel 49 støtter en slik løsning.

Opplysninger som registreres i politiets utlendingsregister og andre sentrale politiregistre deles med vedtaksmyndigheten innenfor rammen av politiregisterloven og politiregisterforskriften.

Varslinger til annet land og deling av informasjon etter Dublin III-forordningen gjøres ikke i UTSYS, men i DubliNET og reguleres således av GDPR.

Informasjonsdeling

AMMR inneholder bestemmelser for deling av opplysninger mellom involverte aktører. Artikkel 48 regulerer utveksling av relevant informasjon før overføring. Medlemsstaten skal overføre informasjon som er essensiell for å sikre rettigheter og særskilte behov. Hvilke opplysninger som skal overføres er nærmere angitt i artikkel 48 nr. 2 bokstav a – f. PU merker seg at informasjonen kun kan benyttes til formål som nevnt i artikkel 48 nr. 1 og at de ikke skal viderebehandles.

Artikkel 50 regulerer utveksling av helseopplysninger før overføring. Etter artikkel 48 nr. 1 skal helseopplysninger, så langt slike opplysninger er tilgjengelige for kompetente myndigheter i samsvar med nasjonal lovgivning, utleveres for å sikre medisinsk behandling.

PU erfarer at det i saker som behandles etter Dublin-regelverket kan være helseutforordninger, men at det nasjonale regelverket i liten grad åpner for informasjonsdeling med helsemyndighetene. Etter vårt syn bør det vurderes å se nærmere på de rettslige rammene for utlevering av helseopplysninger i forbindelse med overføring etter AMMR-forordningen.

4.1.4 Kriterier for å bestemme hvilken medlemsstat som er ansvarlig.

PU har ingen kommentarer til departementets forslag til gjennomføringen av AMMR på dette punktet, men registrerer at nye og utvidete kriterier vil kreve en annen tilnærming til AMMR-saker.

Familiebegrepet utvides, og tidspunktet for etablering av familielivet trenger ikke å være etablert før ankomst til medlemslandet. I praksis medfører endringen mulig ekstra arbeidsoppgaver i ankomstfasen med tanke på informasjonsinnhenting. Det fremkommer ikke i høringsnotatet hvilken etat som er ansvarlig for innhenting av informasjon om familieliv, men det er naturlig til å anta at dette bør skje i ankomstfasen og at PU som saksforberedende organ må innhente opplysningene før saken sendes UDI.

Enslige mindreårige asylsøkere (EMA) er allerede i dag en prioritert gruppe, men PU vil måtte prioritere EMA-AMMR foran EMA som ikke skal i AMMR-sporet. I praksis kan dette innebære økt tidsbruk i ankomstfasen.

4.1.6 Fastsettelse av ansvar – overtakelse og tilbaketakelse

PU har ingen innspill til lovendringsforslaget, men gjør oppmerksom på at korte frister for overtakelsesanmodninger og tilbaketakelsesnotifikasjoner vil medføre at PU i enda større grad må prioritere AMMR-sakene etter at asylsøknaden i ankomstfasen er registrert. Det vises til at fristene løper fra tidspunktet for registrering av søknaden.

5.1 Inkorporasjon av forordningene

PU støtter at implementeringsreglene forskriftsfestes med hjemmel i utlendingsloven § 139, særlig med hensyn til ny praktisering av ulike overføringstyper, jf. artikkel 23 i implementeringsreglene.

5.2.2 Mottak

PU støtter departementets syn om at det ikke gjøres endringer i utlendingsloven mht. rettigheter og ytelser i mottak. Vi mener imidlertid at det vil være hensiktsmessig at personer som omfattes av AMMR bosettes på det sentrale Østlandsområdet for at overføringer skal kunne gjennomføres på en effektiv og ressursbesparende måte. Dette aktualiseres ytterligere med AMMR hvor det innføres kortere frister i både overtakelses- og tilbaketakelsesprosedyrene for å sikre raskere overføringsprosess, jf. artikkel 39, 40 og 41.

5.2.4 Pågripelse og internering

Hjemmel for å pågripe og internere en utlending for å sikre en overføring til et annet europeisk land i medhold av Dublin-samarbeidet følger av dagens regulering av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b annet punktum som gjennomfører Dublin III-forordningens artikkel 28, jf. utlendingsloven § 32 fjerde ledd. AMMR artikkel 44 nr. 2 viderefører muligheten for å internere på grunnlag av unndragelsesfare. I tillegg er det inntatt et nytt grunnlag for internering for å beskytte nasjonal sikkerhet eller offentlig orden. Bestemmelsen lyder (med vår utheving):

*Where there is a risk of absconding **or where the protection of national security or public order so requires**, Member States may detain the person concerned in order to ensure transfer procedures in accordance with this Regulation, on the basis of an individual assessment **of the person's circumstances***

Departementet foreslår å flytte dagens regulering av interneringsgrunnlaget i Dublin-saker ut av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b annet punktum, og å gjennomføre AMMR artikkel 44 nr. 2 i utlendingsloven § 106 første ledd, ny bokstav j. PU støtter forslaget om å regulere internering i AMMR-saker i en egen bestemmelse. Den foreslåtte bestemmelsen lyder:

Det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg overføringsprosedyre i henhold til forordning (EU) 2024/1351 om asyl- og migrasjonshåndtering, jf. § 32 fjerde ledd, eller det av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig orden er nødvendig for å sikre gjennomføringen av slik prosedyre. Pågripelse og internering kan også skje under behandlingen av en sak som kan føre til vedtak som innebærer en overføringsprosedyre som nevnt i første punktum.

Internerings på grunn av unndragelsesfare

AMMR-forordningens artikkel 44 nr. 2 skiller seg fra Dublin III-forordningens 28 nr. 2 ved at det ikke lenger stilles krav om at unndragelsesfaren må være vesentlig. Departementet presiserte i sin tid i Prop. 26 L (2013-2014) at det med "vesentlig

unndragelsesfare" ikke var ment en annen terskel for unndragelsesfare enn ved det ordinære interneringsgrunnlaget i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b. Når AMMR ikke viderefører vilkåret om at det må foreligge vesentlig unndragelsesfare for internering, oppstår det et spørsmål om terskelen for internering er senket. Dette besvares imidlertid negativt av departementet i høringsnotatet. Departementet viser bl.a. til at fjerningen av ordet "vesentlig" i høringsnotatet gjøres for å harmonisere kravet til unndragelsesfare i andre sakstyper og rettsakter, og at det ikke er holdepunkter for at det er ønsket å senke kravet til unndragelsesfare. PU deler departementets syn på denne problemstillingen. Det er lite hensiktsmessig å operere med ulike terskler for internering i utlendingssaker. Etter vår vurdering taler de beste grunner for at terskelen for unndragelsesfare i Dublin-saker fortsatt skal vurderes på samme måte som i andre sakstyper i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b. Selv om valg av ordlyd legger opp til at det skal være lik terskel for internering i alle utlendingssaker, gjør vi oppmerksom på at rettspraksis, enten nasjonalt eller i EU, kan utvikle seg ulikt for de forskjellige sakstypene basert på sakstypenes egenart mv.

Internering for å beskytte nasjonal sikkerhet eller offentlig orden

I tillegg til internering på grunnlag av unndragelsesfare, følger det av AMMR og forslag til utlendingsloven § 106 første ledd bokstav j at en person også kan interneres dersom det er nødvendig for å beskytte nasjonal sikkerhet (national security) eller offentlig orden (public order).

Når det gjelder begrepet "national security", har departementet i fotnote på side 8 i høringsnotatet redegjort for forskjellen mellom begrepene "indre sikkerhet" (internal security) og "nasjonal sikkerhet", ved at det med "indre sikkerhet" ofte siktes til sikkerhet innad i EU/Schengen, i motsetning til "nasjonal sikkerhet" som relaterer seg til det enkelte medlemsland. PU mener fortsatt at det er behov for å avklare innholdet i begrepet nærmere, og da særlig vurdert opp mot det etablerte begrepet "grunnleggende nasjonale interesser" i norsk rett i utlendingsloven kapittel 14. Det vil være uheldig dersom begrepene "nasjonal sikkerhet" og "grunnleggende nasjonale hensyn" skal forstås likt, men omtales ulikt i samme lov. Dersom departementet mener begrepene er sammenfallende og skal forstås likt, bør dette presiseres.

Det vises for øvrig til PUs brev av 16.05.25 til POD (vår ref. 25/115389-2) med forslag til nye interneringsgrunnlag i utlendingsloven, blant annet et nytt grunnlag for internering av utlendinger som truer sikkerheten uten at dette kan knyttes til grunnleggende nasjonale interesser. Uavhengig av om begrepene "nasjonal sikkerhet" og "grunnleggende nasjonal sikkerhet" er ment å være sammenfallende eller ikke, mener PU at nevnte forslag fremdeles har aktualitet da det ikke er begrenset til overføringssaker.

PU mener videre det er behov for avklaring av terskel og innhold av begrepet "offentlig orden". Begrepet benyttes i ulike sammenhenger i EU-regelverket, blant annet i direktiv 2004/38/EF, som er implementert gjennom utlendingsloven kapittel 13, Særlige regler for rett til inn- og utreise for utlendinger omfattet av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen. Blant annet følger det av utlendingsloven § 122 at en utlending (EØS/EFTA-borger) bare kan utvises dersom hensynet til offentlig orden tilsier det. I hensynet til offentlig orden ligger bekjempelse av kriminalitet og annen atferd som anses å være i strid med tradisjonelle moralnormer. Atferd som kvalifiserer til straff eller særreaksjon i henhold til straffeloven og/eller andre reaksjoner som er egnet for å bekjempe kriminalitet, samt annen alvorlig forstyrrelse av samfunnsordenen vil omfattes av begrepet i § 122. Innholdet og begrensningene som følger av begrepet "offentlig orden" i nevnte bestemmelse må ses og vurderes i lys av at en EØS-/EFTA-borger i utgangspunktet har rett til fri bevegelighet innad i unionen, og må dermed tolkes strengt.

Likevel viser norsk utvisningspraksis i medhold av bestemmelsen, at det i mange tilfeller utvises av hensyn til offentlig orden for relativt mindre alvorlige straffbare forhold, særlig sett opp mot alvorlighetsterskelen for hva som må være å anse som offentlig sikkerhet/grunnleggende nasjonale hensyn.

Begrepet "offentlig orden" anvendes også i politiloven, som blant annet viser til at en av politiets oppgaver er å opprettholde den offentlige orden og sikkerhet. Nærmere beskrivelse av politiets oppgaver og utøvelse av politimyndighet i forbindelse med blant annet opprettholdelse av den offentlige ro og orden følger av alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen).

Gitt at det er politiet, og i all hovedsak PU, som fortsatt vil ha ansvar for internering av utlendinger som skal overføres til ansvarlig medlemsland i henhold til AMMR, er det etter PUs vurdering helt nødvendig at det redegjøres nærmere om innholdet og tersklene i begrepene "nasjonal sikkerhet" og "offentlig orden". Videre vil det være helt nødvendig for domstolene at lovgiver gir en nærmere redegjørelse for innhold og terskler av begrepene når de skal vurdere hvorvidt vilkårene for internering er oppfylt i det enkelte tilfellet, og ikke minst av hensyn til forutberegnelighet for utlendingen selv.

I departementets forslag til ny utlendingsforskrift § 7-4a fremgår det at definisjonene i artikkel 2 i AMMR, som ikke formelt er en del av virkeområdet for Norge, skal legges til grunn for de delene av forordningen som er bindende for Norge. For pågripelse og internering er det definisjonene av "unndragelse" og "unndragelsesfare" i artikkel 2 nr. 17 og 18 som er relevante. Det bør vurderes om det bør inntas en særskilt henvisning til disse to definisjonene i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav j.

Departementet har ellers bemerkt at lovens §§ 106 og 106 d som nærmere regulerer hva som anses som unndragelsesfare, samsvarer godt med definisjonene i AMMR artikkel 2. PU er i utgangspunktet enig i dette, i hvert fall for pågripelse og internering av utlendinger som i Norge har fått et negativt vedtak som medfører overføring til annet land som deltar i Dublin/AMMR-samarbeidet. I de tilfellene frihetsberøvelse vurderes forut for et vedtak i Dublin-sakene, for eksempel i forbindelse med søknadsfremsettelsen eller registreringen av søknaden, er erfaringen at domstolene vektlegger en del momenter som ikke direkte fremgår av lovens § 106 d. Særlig legges det vekt på utlendingens adferd ved innreise til riket og i andre medlemslandene før ankomst Norge. Adferd i andre medlemsstater vil blant annet omfatte hvordan utlendingen har forholdt seg til vedtak med utreiseplikt fra Schengenområdet i andre land, herunder også vedtak om overføring til annet medlemsland etter Dublin-regelverket. I den forbindelse vektlegges det også om utlendingen er utvist fra annet medlemsland eller er ilagt straff i annet land. Også en hyppig reisevirksomhet og fremsettelse av asylsøknader i mange land blir vektlagt i unndragelsesfarevurderingen, men da slik at det at en utlending omfattes av Dublin-prosedyrene i seg selv aldri kan begrunne en internering, jf. Dublin III-forordningen artikkel 28 nr. 1. Forhold som knytter seg til adferd før eller ved innreisen er ikke direkte nevnt i momentlisten i lovens § 106 d. En del av de samme forholdene er imidlertid nevnt i § 106d første ledd bokstav a, c og d om forholdene hadde skjedd i Norge. Vi mener at departementet bør vurdere om det skal presiseres i de aktuelle momentene i § 106 d at det også vil være relevant om utlendingen har unndratt seg iverksettingen av vedtak eller er utvist/straffet i annet medlemsland før innreise til Norge. I tillegg til at dette er momenter som vektlegges i norsk rettspraksis, mener vi også at forholdene er innenfor kjerneområdet for definisjonene i AMMR artikkel 2 nr. 17 og 18. Alternativt anbefaler vi at departementet i det videre lovarbeidet, for eksempel i lovproposisjonen, gir noen føringer eller avklaringer rundt vektleggingen av unndragelse som er skapt før eller ved innreise til Norge i saker som håndteres etter AMMR-prosedyrene.

5.2.5 Rett til veiledning og bistand

Vi støtter departementets forslag om å opprettholde dagens ordning med fritt rettsråd.

5.2.6 Saker som kan berøre indre/nasjonal sikkerhet

Sikkerhet og sikkerhetsrisiko knyttet til tredjelandsborgere som reiser inn eller oppholder seg i EU/Schengen-området er regulert i en rekke av de ulike rettsaktene i Pakten, samt i utkastet til ny returforordning. Rettsaktene og bestemmelsene knyttet til sikkerhet henger tett sammen og må derfor ses i sammenheng, og ikke minst ser PU behov for at det i forbindelser med det videre lovarbeidet gjøres nærmere presiseringer for innhold og terskler for begrepene som knyttes til vilkårene i de ulike sikkerhetsbestemmelsene. I relasjon til dette har vi følgende innspill:

- Screeningforordningen forutsetter at det skal gjennomføres en sikkerhetssjekk av tredjelandsborgere for å vurdere om de kan utgjøre en trussel mot *indre sikkerhet*, se artikkel 8 nr. 5 bokstav e, jf. artikkel 15 og 16.
- AMMR-forordningen inneholder ulike bestemmelser om sikkerhetsvurderinger, blant annet følger det av artikkel 16 nr. 4 at det medlemslandet der tredjelandsborgeren søker asyl, skal gjennomføre en sikkerhetssjekk i henhold til Screeningsforordningen artikkel 15 dersom dette ikke er gjort tidligere. Videre har AMMR et eget interneringsgrunnlag i artikkel 44 dersom det er nødvendig for å beskytte *nasjonal sikkerhet* eller *offentlig orden*, samt at artikkel 49 regulerer utveksling av sikkerhetsrelatert informasjon mellom medlemsstater der det foreligger indikasjoner eller er grunn til å tro at tredjelandsborgeren/søker utgjør en trussel mot *nasjonal sikkerhet* eller *offentlig orden*.
- Returgrenseprosedureforordningen artikkel 5 nr. 3 åpner for internering av tredjelandsborgere som utgjør en *trussel mot offentlig orden*, *offentlig sikkerhet* eller *nasjonal sikkerhet*.
- Dersom det i forbindelse med screening i henhold til screeningforordningen, etter sikkerhetssjekk i henhold til AMMR artikkel 16 nr. 4 jf. screeningforordningen, eller det etter en sikkerhetssjekk utført i forbindelse med innsamling av biometriske opplysninger i henhold til Eurodac-forordningen artikkel 1, fastslås at tredjelandsborgeren kan utgjøre en trussel mot *indre sikkerhet*, skal personen "flagges" med et sikkerhetsflagg i Eurodac, jf. Eurodac-forordningen artiklene 17 nr. 2 i, 22 nr. 3 d, 23 nr. 3 e og 24 nr. 3 f, *dersom* tredjelandsborgeren *i tillegg* er bevæpnet, voldelig, eller det er indikasjoner på at vedkommende er involvert i noen av de straffbare forholdene nevnt i direktiv (EU) 2017/541 (kontratterrordirektivet) eller i artikkel 2 nr. 2 i rammebeslutning 2002/584/JIS (arrestordre).
- Videre foreligger det nå forhandlinger i EU om utkast til ny returforordning som ble presentert 11. mars 2025 (2025/0056 (COD)). Returforordningen er en videreføring av returdirektivet (2008/115/EF), som er gjennomført i norsk rett. Direktivet regulerer internering i artikkel 15, og kan skje når det er fare for unndragelse eller vedkommende unngår eller vanskeliggjør forberedelsen av returen. I EUs returhåndbok (rekommendasjon (EU) 2017/2338) fremheves det at formålet med internering etter artikkel 15 ikke er å beskytte samfunnet mot personer som er en trussel mot offentlig orden eller sikkerhet, dette må skje etter annet regelverk. Tredjelandsborgere som utgjør en sikkerhetsrisiko gis stor oppmerksomhet i utkastet til ny returforordning, og det er blant annet gitt en egen bestemmelse i artikkel 16 som regulerer retur, og som også hjemler

særskilte virkemidler som kan tas i bruk overfor utlendinger som utgjør en sikkerhetsrisiko. Det foreslås også et eget interneringsgrunnlag i artikkel 29 nr. 3 bokstav c av tredjelandsborgere som utgjør en sikkerhetsrisiko etter artikkel 16.

Artikkel 16 er foreslått å gjelde for tredjelandsborgere som:

- a. *"they pose a threat to **public policy**, to **public security** or to **national security**;*
- b. *there are serious grounds for believing that they have committed a serious criminal offence as referred to in Article 2(2) of Council Framework Decision 2002/584/JHA;*
- c. *there are clear indications of his or her intention to commit an offence pursuant to point (b) of this paragraph in the territory of a Member State."*

EU-kommisjonen har i oversendelsesbrevet til forordningen fremhevet viktigheten av tidlig identifisering og rask retur av utlendinger som utgjør en sikkerhetstrussel. Det poengteres også at forslaget skal speile reguleringen av denne gruppen som fremkommer av de ulike forordningene i Pakten.

- Også mottaksdirektivet (direktiv 2013/33/EU) i artikkel 8 nr. 3 bokstav e åpner for internering når det er nødvendig av hensyn til nasjonal sikkerhet og offentlig orden. Mottaksdirektivet er imidlertid ikke bindende for Norge. Revidert mottaksdirektiv ((EU) 2024/1346) viderefører dette interneringsgrunnlaget i artikkel 10 nr. 4 bokstav f.

PU anbefaler at det i kommende lovproposisjon redegjøres nærmere for innholdet i og tersklene av begrepene "indre sikkerhet", "nasjonal sikkerhet" og "offentlig orden". Begrepene anvendes i flere av de ulike rettsaktene, og setter ulike terskler for blant annet internering i medhold av de ulike forordningene, jf. de enkelte henvisningene over.

Behov for regelverksendringer knyttet til behandlingen av overføringssaker som kan berøre indre/nasjonal sikkerhet

Departementet foreslår ingen endringer i utlendingsloven eller andre lover knyttet til AMMR som kan berøre indre/nasjonal sikkerhet i høringsnotatet, men ber om høringsinstansenes syn på dette. Det bes særlig om høringsinstansenes syn på om det er behov for regelverksendringer knyttet til behandlingen av saker som faller inn under AMMR/utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og fjerde ledd og som kan berøre indre/nasjonal sikkerhet, og eventuelt om det er behov for særskilt regulering knyttet til utlevering og mottak av informasjon som berører indre/nasjonal sikkerhet mellom medlemsstater.

PU er i utgangspunktet enig med departementet at det ikke er behov for endringer i regelverket for å kunne behandle saker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og fjerde ledd, og som kan berøre indre/nasjonal sikkerhet, utover forslaget til nytt interneringsgrunnlag i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav j, jf. AMMR artikkel 44 nr. 2. Når det gjelder departementets instruks GI 02/2025, bør det gjøres nødvendige tilpasninger til AMMR i punkt 6.7. Selv om nevnte punkt refererer til utlendingsloven § 32, bør departementet vurdere å si noe om ansvarsfastsettelse i saker som berører indre/nasjonal sikkerhet. Overtakelsesprosedyre i henhold til AMMR artikkel 39 skal ikke gjennomføres dersom søker etter sikkerhetssjekk i henhold til AMMR artikkel 16 nr. 4 konstateres å utgjøre en slik trussel. En slik bestemmelse eksisterer ikke i dagens Dublin-regelverk.

Videre innføres det et krav i tilbaketakelsessakene om at overførende medlemsstat skal indikere til ansvarlig medlemsstat at det foreligger informasjon som gjør at det bør vurderes om utlendingen er en fare for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden. Departementet viser til at sikkerhetsrelatert informasjon i mange tilfeller vil være sikkerhetsgradert og at en indikasjon om at det foreligger slik informasjon i seg selv kan være gradert. I slike tilfeller vil det ikke eksistere informasjon i selve utlendingssaken som kan deles med et annet medlemsland, og da kan det også være at den aktuelle utlendingsmyndigheten (i den overførende medlemsstaten) ikke er kjent med den graderte bekymringen. Dersom dette er tilfelle, må det legges til grunn at sikkerhetsmyndighetene i det enkelte medlemsland deler den aktuelle informasjon seg imellom. Det mest praktiske vil nok være at det også foreligger noe ugradert sikkerhetsrelatert informasjon. Det kan være opplysninger som er gitt og således er en del av utlendingssakens dokumenter, eller at slike opplysninger er registrert i ulike politisystemer da den ikke er nødvendig for å avgjøre utlendingssaken. Dersom en utlending interneres etter det nye interneringsgrunnlaget i AMMR artikkel 44 nr. 2 fordi det er nødvendig for å beskytte nasjonal sikkerhet eller offentlig orden, vil det eksistere ugradert informasjon som kan deles med ansvarlig medlemsland.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på ev. behov for en nærmere regulering av informasjonsutveksling i henhold til AMMR artikkel 49 med andre medlemsstater. Vi mener at dette bør reguleres nærmere og at det utarbeides klare retningslinjer for i hvilke tilfeller det skal utveksles informasjon. Terskelen for utveksling av informasjon er langt lavere enn ved "nasjonal sikkerhet" og de typiske GNI-sakene, idet det også skal deles informasjon om at søker utgjør en trussel mot offentlig orden.

PU er ansvarlig for å uttransportere utlendinger med avslag på søknad om beskyttelse i Norge, og i den forbindelse deles det ved behov informasjon med hjem- eller mottakerland om straffbare forhold ved uttransporter. Effektivitetshensyn taler for at PU får ansvar for deling av ugradert informasjon etter AMMR artikkel 49. Vi har merket oss at det ikke bare er rettshåndhevende myndighet som kan dele, men også "other competent authorities". For øvrig er det positivt at AMMR artikkel 49 åpner for at informasjonen kan deles i relevante kanaler, og ikke krever at dette må gjøres via DubliNet.

5.3.1 Realitetsbehandling av saker etter AMMR

PU mener det kan være grunn til å vurdere større endringer av utlendingsforskriften § 7-4 første ledd, for å ytterligere presisere når det foreligger en tilknytning som innebærer et utvidet ansvar for realitetsbehandling av søknaden for en medlemsstat. Det gjelder særlig tilknytning på grunnlag av utdanningspapirer. For eksempel dersom en tredjelandsborger som tar online studium på høyskolen Kristiania reiser til Frankrike og søker asyl der, er det viktig at det fremkommer klart av regelverket hvilket land er ansvarlig for behandlingen av søknaden og hvem er ansvarlig for å innhente studiepapirer og annen dokumentasjon.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Når det gjelder anslått bevilgningsbehov for UDI, UNE og POD knyttet til gjennomføringen av AMMR i 2025 og 2026, er det i tråd med PUs innspill til satsingsforslaget til Pakten. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at det ikke er anslått eventuelt merbehov i ankomstfasen for 2027 og 2028 som følge av ytterligere informasjonsinnhenting om familieforhold, prioriteringer av EMA-AMMR og asylregistrering i AMMR-sporet pga. korte frister. PU antar at det vil bli anledning til å gi innspill til bevilgningsøkninger i forbindelse med det ordinære budsjettarbeidet, slik departementet synes å legge opp til.

Med hilsen

Kristel Høgslett
politiinspektør

Jon Andreas Johansen
seksjonsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:

Cecilia Bordonado
Endre Bjørkedal
Jon Andreas Backlund
Johansen
Kalyani Nagalingam
Rushanth
Martin Natvig