

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 07.07.2025

Saksnr: 25/4116

Høringsfrist: 07.10.2025

FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN SAMT TILHØRENDE FORSKRIFTSBESTEMMELSER FOR GJENNOMFØRING AV FORORDNING OM ASYL- OG MIGRASJONSHÅNDTERING OG KRISE- OG FORCE MAJEURE FORORDNINGEN AV 2024 I NORSK RETT

Innhold

1	Høringsnotatets innhold	2
2	Bakgrunn	4
3	Gjeldende rett	4
4	Hovedinnholdet i forordningene.....	5
4.1	Forordning om asyl- og migrasjonshåndtering (AMMR).....	5
4.1.1	Hovedendringer	5
4.1.2	Personkrets	6
4.1.3	Utlendingens plikter.....	6
4.1.4	Kriterier for å bestemme hvilken medlemsstat som er ansvarlig	6
4.1.5	Saker som kan berøre indre/nasjonal sikkerhet	8
4.1.6	Fastsettelse av ansvar – overtakelse og tilbaketakelse	8
4.1.7	Overføring	9
4.1.8	Opphør av ansvar	10
4.1.9	Prosessuelle rettssikkerhetsgarantier	10
4.1.10	Internering.....	11
4.1.11	Administrativt samarbeid og overgangsbestemmelser	12
4.2	Kriseforordningen.....	12
4.3	Departementets vurdering av endringene som følger av AMMR og kriseforordningen	13
5	Gjennomføring av forordningene i norsk rett.....	14
5.1	Inkorporasjon av forordningene i utlendingsloven § 32 fjerde ledd	14
5.2	Andre endringer i utlendingsloven	16

5.2.1	Klageadgang og utsatt iverksetting.....	16
5.2.2	Mottak	17
5.2.3	Kostnader ved overføring.....	18
5.2.4	Pågrepelse og internering.....	18
5.2.5	Rett til veiledning og bistand.....	20
5.2.6	Saker som kan berøre indre/nasjonal sikkerhet	22
5.2.7	Formålet med visuminformasjonsystemet (VIS)	23
5.2.8	Situasjoner med ekstraordinære ankomster.....	24
5.3	Endringer i utlendingsforskriften	24
5.3.1	Realitetsbehandling av saker etter AMMR	24
5.3.2	Definisjoner	25
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	26
7	Forslag til endring av lov og forskrift.....	27
7.1	Endringer i utlendingsloven	27
7.2	Endringer i utlendingsforskriften	28

1 Høringsnotatets innhold

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i utlendingsloven¹ (utl.) og utlendingsforskriften² (utlf.), for å gjennomføre EUs forordning (EU) 2024/1351³ om asyl- og migrasjonshåndtering («AMMR») og forordning (EU) 2024/1359⁴ om håndtering av krisesituasjoner og force majeure på migrasjons- og asylområdet («kriseforordningen»).

Gjennom *AMMR* videreutvikles Dublin-regelverket, men forordningen innfører også nye regler for overordnet styring av asyl- og migrasjonshåndtering i EU og for jevnere byrdedeling mellom EUs medlemsstater. Formålet med AMMR er altså tredelt, jf. artikkel 1, ved at den

- setter opp et felles rammeverk for håndtering av asyl og migrasjon i EU, og for funksjonaliteten til det felleseuropeiske asylsystemet (CEAS)
- etablerer en solidaritetsmekanisme for jevnere byrdedeling mellom EUs medlemsstater
- fastsetter kriteriene og mekanismene for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en søknad om internasjonal beskyttelse (Dublin-regelverket)

¹ Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

² Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

³ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1351 av 14. mai 2024 om asyl- og migrasjonshåndtering, endring av forordning (EU) 2021/1147 og (EU) 2021/1060 og opphevelse av forordning (EU) nr. 604/2013

⁴ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1359 av 14. mai 2024 om håndtering av krisesituasjoner og force majeure på migrasjons- og asylområdet og om endring av forordning (EU) 2021/1147

Kriseforordningen gir mulighet for midlertidige tiltak/unntak fra en del av de ordinære reglene i andre rettsakter på asyl- og migrasjonsfeltet i ekstraordinære situasjoner. Forordningen skal bidra til solidaritet og støttetiltak i krisesituasjoner, samtidig som den er ment å sikre jevn fordeling av ansvar og mulighet for å kunne gjøre midlertidige særskilte unntak fra reglene i AMMR og EUs forordning (EU) 2024/1348⁵ («asylprosedyreforordningen», APR).

Deler av AMMR og kriseforordningen erstatter og videreutvikler gjeldende regler i forordning (EU) 604/2013⁶, «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 kun nevnte deler av AMMR og kriseforordningen som er bindende for Norge fordi de faller innenfor virkeområdet til «Dublin-avtalen»⁷ som knytter Norge til det såkalte Dublin-samarbeidet⁸.

I henhold til Dublin-avtalen artikkel 4 nr. 2, skal Europakommisjonen («Kommisjonen») underrette Norge om vedtak om nye rettsakter eller tiltak som innebærer en videreutvikling av Dublin-samarbeidet, og Norge skal deretter på selvstendig grunnlag avgjøre om innholdet skal godtas fra norsk side og innarbeides i norsk rett. Norge ble i brev av 17. mai 2024 underrettet om vedtakelsen av AMMR (delene III, V og VII) og kriseforordningen (artiklene 12 og 13, samt artiklene 1 til 6 så langt de omhandler artiklene 12 og 13). Norge notifiserte EU 5. november 2024 om godtakelse av innholdet i nevnte notifikasjon fra Kommisjonen med forbehold om Stortingets samtykke, jf. Grunnloven § 26 annet ledd. Det ble presisert at innholdet blir bindende for Norge først når alle konstitusjonelle vilkår er oppfylt.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet å gjennomføre de aktuelle delene i AMMR og kriseforordningen i norsk rett gjennom inkorporasjon i utlendingsloven § 32 fjerde ledd. Det foreslås også endringer i utlendingsloven §§ 32 første ledd bokstav b, 91, 102 a, 106 og 106 b som følge av inkorporasjonen.

Departementet foreslår enkelte endringer i utlendingsforskriften § 7-4 for å tilpasse bestemmelsen til AMMR. Det foreslås også en ny forskriftsbestemmelse om at definisjonene i AMMR artikkel 2 skal anvendes i saker som behandles etter AMMR, selv om Norge ikke formelt er bundet av bestemmelsen.

Forordningene i engelsk, dansk og svensk mv. versjon er tilgjengelige her (norsk oversettelse vil være klar til fremleggelsen av lovproposisjon):

- AMMR: [Regulation - EU - 2024/1351 - EN - EUR-Lex](#)

⁵ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1348 av 14. mai 2024 om en felles prosedyre for internasjonal beskyttelse i Unionen og om opphevelse av direktiv 2013/32/EU

⁶ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 604/2013 av 26. juni 2013 om etablering av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse

⁷ Avtale mellom Norge og Island og Det europeiske fellesskap av 19. januar 2001 om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat

⁸ Med «Dublin-samarbeidet» siktes det i dette notatet til behandling og håndtering av saker som faller innenfor virkeområdet til Norges Dublin-avtale, dvs. dagens Dublin III-forordning, nye AMMR del III, V, og VII, kriseforordningen artikkel 12 og 13, samt artikkel 1 til 6 så langt de gjelder artikkel 12 og 13, dagens Eurodac-forordning, samt den nye Eurodac-forordningen for så langt den faller inn under virkeområdet til Dublin-avtalen. Med «Dublin-saker» og «Dublin-prosedyrer» menes saker og behandling av saker i tråd med nevnte regelverk.

- Kriseforordningen: [Regulation - EU - 2024/1359 - EN - EUR-Lex](#)

AMMR og kriseforordningen er for øvrig tett knyttet til enkelte andre rettsakter innenfor det europeiske samarbeidet om asyl og migrasjon. For Norges del gjelder det særlig forordning (EU) 2024/1358⁹ («Eurodac-forordningen») og forordning (EU) 2024/1356¹⁰ («screeningforordningen») som faller innenfor virkeområdet til Norges avtaler med EU. Det vises i den forbindelse til departementets [høringsbrev](#) av 2. april 2025 knyttet til gjennomføring av Eurodac-forordningen. Forslag til lovendringer på bakgrunn av screeningforordningen vil også bli sendt på høring.

2 Bakgrunn

Kommisjonen la 23. september 2020 frem et forslag om en omfattende og helhetlig reform av EUs asyl- og migrasjonspolitik og -regelverk, omtalt som Pakten om migrasjon og asyl («Pakten»). Det ble foreslått rettsakter som både videreutvikler dagens EU-regelverk, og som etablerer nye regler innenfor områdene for blant annet asyl, migrasjon, yttergrenseforvaltning og retur.

Rettsaktene som inngår i Pakten, herunder AMMR og kriseforordningen, ble vedtatt av EU 14. mai 2024. Målet med Pakten er blant annet å bidra til sikrere yttergrenser, samt raske og effektive asylprosedyrer. Videre er målet å etablere et effektivt system for solidaritet og ansvar i EU, som skal bidra til en jevnere byrdefordeling mellom medlemsstatene, samt å bygge inn migrasjon som et element i bredere internasjonale partnerskap.

AMMR og kriseforordningen er bindende i sin helhet for alle EUs medlemsstater unntatt Danmark og Irland. Irland har imidlertid besluttet at de vil tre inn i samtlige rettsakter i Pakten så langt de har anledning til det (Irland deltar ikke i Schengen-samarbeidet). Danmark vil, i likhet med Norge, Island, Liechtenstein og Sveits, ta del i de delene av AMMR og kriseforordningen som innebærer en utvikling av Dublin-samarbeidet.

3 Gjeldende rett

Dagens Dublin III-forordning regulerer nærmere hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som er fremmet av en tredjelandsborger i en av medlemsstatene som deltar i Dublin-samarbeidet (EUs medlemsstater, Island, Liechtenstein, Norge og Sveits). Forordningen bygger på et prinsipp om at en asylsøknad skal bli behandlet i én klart definert medlemsstat. Hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad bestemmes på bakgrunn av et sett av kriterier som er hierarkisk bygget opp, herunder familietilknytning, utstedt visum eller oppholdsdokument, eller irregulær grensepassering. Dersom en søknad

⁹ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1358 av 14. mai 2024 om opprettelse av «Eurodac» for sammenligning av biometriske opplysninger for effektiv anvendelse av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1351 og (EU) 2024/1350 og rådsdirektiv 2001/55/EF og for å identifisere en tredjelandsborger eller statsløs med ulovlig opphold, og om anmodninger om sammenligning med Eurodac-opplysninger fra medlemsstatenes rettsåndhevede myndigheter og Europol for rettshåndhevelsesformål, om endring av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/818 og om oppheving av europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 603/2013

¹⁰ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1356 av 14. mai 2024 om innføring av screening av tredjelandsborgere ved yttergrensene og om endring av forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817

ikke faller inn under et av kriteriene, blir medlemsstaten der en tredjelandsborger først fremmet en asylsøknad ansvarlig. Forordningen inneholder prosedyrer for å avklare ansvaret mellom medlemsstater, frister og andre krav til saksbehandlingen og regler om overføring til ansvarlig medlemsstat. Internering i Dublin-saker er også nærmere regulert. Samtidig inneholder forordningen rettssikkerhetsgarantier for asylsøkeren, herunder rett til personlig intervju, informasjon og klageadgang.

Dublin III-forordningen er bindende for Norge i sin helhet iht. Dublin-avtalen, og er gjennomført i norsk rett gjennom inkorporasjon i utlendingsloven § 32 fjerde ledd. Videre er det lagt inn flere bestemmelser i utlendingsloven og -forskriften som gjelder Dublin-samarbeidet og behandling av saker iht. Dublin III-forordningen. Blant annet kan en søknad om beskyttelse nektes realitetsbehandling dersom en utlending kan kreves mottatt av en annen stat som deltar i Dublin-samarbeidet, jf. utl. § 32 første ledd bokstav b. Det er også presisert at utl. § 91 om utlendingens ansvar for å dekke utgifter ved uttransport mv. ikke gjelder for en utlending som overføres iht. Dublin III-forordningen. Videre er det presisert nærmere i loven i hvilke tilfeller og hvor lenge en utlending som får sin sak behandlet iht. Dublin-regelverket kan interneres, jf. utl. §§ 106 og 106 b.

I tillegg gjelder Kommisjonens forordning (EF) nr. 1560/2003¹¹, sist endret gjennom Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) nr. 118/2014¹², om anvendelsen av Dublin III-forordningen. Disse gjennomføringsreglene gir mer detaljerte anvisninger for hvordan behandlingen av saker etter Dublin III-forordningen skal skje i praksis. Gjennomføringsreglene er gjennomført i norsk rett gjennom departementsvedtak.

4 Hovedinnholdet i forordningene¹³

4.1 Forordning om asyl- og migrasjonshåndtering (AMMR)

4.1.1 Hovedendringer

Del III, V og VII i AMMR fastsetter kriteriene og mekanismene for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en søknad om internasjonal beskyttelse, gjerne omtalt som Dublin-samarbeidet. De aktuelle delene bygger i stor grad på dagens Dublin III-forordning. Den nye forordningen viderefører og tydeliggjør prinsippet om at en asylsøknad skal bli behandlet i én klart definert medlemsstat. Klarere regler for ansvarsfastsettelse, tydelige krav til registrering i

¹¹ Kommisjonsforordning (EF) nr. 1560/2003 av 2. september 2003 om fastsettelse av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som er innvilget for en tredjelandsborger i en av medlemsstatene (implementeringsreglene)

¹² Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) nr. 118/2014 av 30. januar 2014 om endring av forordning (EF) nr. 1560/2003 om fastsettelse av nærmere regler for anvendelsen av rådsforordning (EF) nr. 343/2003 (Dublin-forordningen) om fastsettelse av kriterier og ordninger for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som er inngitt i en medlemsstat av en tredjelandsborger

¹³ Høringsnotatet gir ikke en fullstendig gjennomgang av det materielle innholdet i alle artiklene. Notatet her konsentrerer seg om de viktigste endringene i AMMR og kriseforordningen sammenliknet med dagens Dublin III-forordning, samt hvilke regelverksendringer som kreves for å gjennomføre de relevante delene av forordningene i norsk rett. Henvisninger til artikler er ikke ment å være uttømmende.

Eurodac, raskere prosedyrer og lengre tidsfrister for når ansvar overføres fra en medlemsstat til en annen, skal blant annet bidra til mer effektiv asylsaksbehandling og forebygge sekundærbevegelser. AMMR inneholder også nye regler knyttet til håndtering av Dublin-saker der utlendingen kan utgjøre en trussel mot indre/nasjonal sikkerhet. Samtidig viderefører og -utvikler forordningen reglene om rettigheter og plikter for en utlending som har en sak til behandling iht. AMMR, herunder for enslige mindreårige.

Under presenteres noen av de viktigste endringene i AMMR sammenliknet med Dublin III-forordningen som vil ha betydning for behandlingen av Dublin-saker i Norge. Presentasjonen konsentrerer seg kun om innholdet i forordningen og ser ikke hen til eventuelle tilsvarende regler som allerede finnes i norsk rett.

4.1.2 Personkrets

I likhet med dagens Dublin III-forordning, gjelder AMMR for tredjelandsborgere og statsløse som søker om internasjonal beskyttelse i en medlemsstat, inkludert personer som har søkt beskyttelse i én medlemsstat, men oppholder seg i en annen medlemsstat uten å ha søkt beskyttelse. Nytt er at AMMR også regulerer ansvar der en person er gitt innreise i en medlemsstat i tråd med EUs nye forordning om gjenbosetting¹⁴, eller er gitt internasjonal beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag eller i henhold til en nasjonal gjenbosettingsordning, jf. artikkel 36 nr. 1 bokstav c. Andre personer som er gitt internasjonal beskyttelse i en medlemsstat men som søker om beskyttelse på nytt eller oppholder seg ulovlig i en annen medlemsstat faller utenfor ansvarsreglene i AMMR, i likhet med dagens Dublin III-forordning. I dette høringsnotatet anvendes heretter begrepet «utlending» for personer som faller inn under personkretsen i AMMR og kriseforordningen.

4.1.3 Utlendingens plikter

En viktig endring sammenliknet med dagens regelverk, er at AMMR tydeligere definerer utlendingens plikter og konsekvenser av ikke å overholde disse pliktene, jf. artikkel 17 og 18. Utlendingen plikter blant annet å fremme en søknad om beskyttelse i første ankomstland eller landet hvor vedkommende har lovlig opphold, og å oppholde seg der frem til ansvar er fastsatt og deretter i ansvarlig medlemsstat. Manglende overholdelse av pliktene kan medføre at vedkommende ikke lenger har rett til f.eks. å ta arbeid, språkopplæring og andre materielle mottaksforhold som er nevnt i mottaksdirektivet¹⁵ artikkel 17 til 20, jf. AMMR artikkel 18, dersom vedkommende befinner seg i en annen medlemsstat enn den ansvarlige.

4.1.4 Kriterier for å bestemme hvilken medlemsstat som er ansvarlig

AMMR viderefører systemet med at ansvar for å behandle en asylsøknad fastsettes på bakgrunn av et sett av hierarkiske kriterier som er satt opp i del III, kapittel II, jf. artikkel 24. Kriteriene skal vurderes ut fra situasjonen da en søknad om beskyttelse ble registrert i en medlemsstat første gang. Dersom utlendingen ikke

¹⁴ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1350 av 14. mai 2024 om innføring av et EU-rammeverk for gjenbosetting og innreise av humanitære årsaker og endring av forordning (EU) 2021/1147

¹⁵ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2024/1346 av 14. mai 2024 om fastsettelse av standarder for mottakelse av søkere om internasjonal beskyttelse

faller innunder noen av kriteriene listet opp i artiklene 25 til 35, vil medlemsstaten der en søknad om internasjonal beskyttelse først ble registrert, være ansvarlig, jf. artikkel 16 nr. 2.

Enslige mindreårige asylsøkere

I likhet med Dublin III-forordningen, er hovedregelen i AMMR å føre enslige mindreårige sammen med familiemedlemmer, søsken eller spesifiserte slektninger med en form for lovlig opphold i en medlemsstat, forutsatt at det ikke strider mot barnets beste. Dersom den mindreårige ikke har en slik relasjon i en medlemsstat, er det medlemsstaten hvor den mindreåriges første søknad ble registrert som er ansvarlig, jf. artikkel 25 nr. 5, noe som er en endring fra gjeldende praksis etter Dublin III-forordningen artikkel 8 nr. 4.

Familiesaker

I tillegg til dagens regel om å bringe utlendingen sammen med familiemedlem som er asylsøker eller er gitt internasjonal beskyttelse i en annen medlemsstat, gjelder dette også der familiemedlemmet har langvarig oppholdstillatelse eller har fått statsborgerskap etter tidligere å ha hatt internasjonal beskyttelse i medlemsstaten.

Øvrige ordinære ansvarskriterier

AMMR innfører et nytt ansvarskriterium i artikkel 30 ved at ansvaret for behandlingen av en asylsøknad legges på medlemsstaten hvor utlendingen har fått utstedt vitnemål eller oppnådd kvalifikasjoner ved en utdanningsinstitusjon. Det er en forutsetning at søknaden er fremmet innen seks år etter at vitnemålet er utstedt eller kvalifikasjonene er oppnådd.

I artikkel 29 og 31 til 33 videreføres medlemsstatenes ansvar, men med utvidet ansvarstid, for asylsøknader fremmet etter utstedelse av oppholdsdokument og visum (artikkel 29), etter visumfri innreise (artikkel 31), i internasjonalt transittområde (artikkel 32) og etter irregulær yttergrensepassering (artikkel 33). Ansvarstiden etter endt gyldighetstid, annullering, inndragelse eller tilbakekallelse ved utstedt oppholdsdokument og visum utvides, hhv. til tre år og til 18 måneder. Ved irregulær yttergrensepassering utvides ansvarstiden til 20 måneder etter grensepassering. Ansvarstiden vil likevel kun være 12 måneder ved ilandsetting etter en søk- og redningsaksjon.

Forsørgede personer og suverenitetsklausul

AMMR viderefører regelen om at forsørgende og forsørgede personer normalt skal samles og være sammen der en søker eller et barn, søsken eller forelder er avhengig av hjelp fra den andre som følge av graviditet, et nyfødt barn, alvorlig psykisk eller fysisk sykdom, alvorlig funksjonshemming, alvorlig psykisk traume eller høy alder, jf. artikkel 34. Psykiske traumer er nytt sammenliknet med gjeldende regelverk.

Også suverenitetsklausulen, som gir medlemsstater anledning til å påta seg ansvaret for behandlingen av en søknad selv om en annen stat i utgangspunktet er ansvarlig, videreføres, jf. artikkel 35. En medlemsstat har også anledning til å anmode en annen stat om å overta ansvar av humanitære årsaker der det foreligger tilknytning gjennom familierelasjon, sosiale eller kulturelle hensyn. Tilknytning av sosiale hensyn er nytt sammenliknet med gjeldende regelverk.

4.1.5 Saker som kan berøre indre/nasjonal sikkerhet

AMMR inneholder bestemmelser som skal sikre bedre håndtering av utlendinger som kan utgjøre en trussel mot indre/nasjonal sikkerhet¹⁶. Det fremgår av AMMR artikkel 16 nr. 4 at medlemsstaten som registrerer den første søknaden om beskyttelse plikter å gjennomføre en sikkerhetssjekk av utlendingen dersom det tidligere ikke er blitt gjennomført iht. screeningforordningen. Dersom det etter en slik sjekk er rimelig grunn til å vurdere utlendingen til å utgjøre en trussel mot indre sikkerhet, er medlemsstaten som registrerte søknaden ansvarlig, og det skal ikke gjennomføres en overtakelsesprosedyre iht. artikkel 39, selv om det skulle foreligge opplysninger i saken som ville falt innunder de hierarkiske kriteriene, bestemmelsen om forsørgede personer eller suverenitetsklausulen i AMMR del III kapittel II og III. I tilbaketakelsessaker gjelder de alminnelige reglene for ansvar, jf. artikkel 36 nr. 1 bokstav b og c, jf. artikkel 41. Det gjelder også egne regler for deling av informasjon mellom kompetente myndigheter i de aktuelle medlemsstatene i sikkerhetsrelaterte tilbaketakelsessaker, jf. artikkel 49.

AMMR innfører også mulighet for internering for beskyttelse av nasjonal sikkerhet og offentlig orden, jf. artikkel 44. Internering og informasjonsutveksling er nærmere behandlet i punktene 4.1.10 og 4.1.11.

4.1.6 Fastsettelse av ansvar – overtakelse og tilbaketakelse

Utgangspunktet i AMMR er at medlemsstaten der utlendingens søknad om internasjonal beskyttelse ble registrert første gang, skal gjennomføre arbeidet med å bestemme hvilken medlemsstat som er ansvarlig for en søknad om beskyttelse, jf. artikkel 38, jf. artikkel 16. Ansvar skal registreres i Eurodac.

AMMR viderefører skillet mellom overtakelse og tilbaketakelse av en utlending, jf. artikkel 36, men reglene er bygget opp på en litt annen måte enn Dublin III-forordningen. En medlemsstat har plikt til å *overta* en utlending og vedkommendes søknad om beskyttelse dersom det foreligger omstendigheter iht. ansvarskriteriene i AMMR del III kapittel II eller artikkel 34, eller dersom medlemsstaten påtar seg ansvar etter artikkel 35. Plikt til å *ta tilbake* en utlending foreligger dersom medlemsstaten er registrert som ansvarlig medlemsstat i Eurodac, jf. artikkel 36 nr. 1 bokstav b, jf. Eurodac-forordningen artikkel 16 nr. 1, eller utlendingen er gitt innreise eller internasjonal beskyttelse eller humanitært opphold på bakgrunn av gjenbosettingsordning, jf. artikkel 36 nr. 1 bokstav c. Medlemsstaten som er ansvarlig for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig iht. forordningen, har også plikt til å ta tilbake en utlending som oppholder seg eller søker beskyttelse i en annen medlemsstat i perioden inntil ansvar er fastsatt, jf. artikkel 38 nr. 4.

Overtakelsessaker vil fremdeles skje gjennom anmodning og aksept. Plikten for en ansvarlig medlemsstat til å *ta tilbake* en utlending tydeliggjøres imidlertid i AMMR ved at ansvarsfastsettelse skjer gjennom notifikasjon med påfølgende bekreftelse av ansvar, i motsetning til dagens ordning med anmodning og aksept.

AMMR innfører kortere frister for å sende en *overtakelsesanmodning* enn Dublin III-forordningen. Anmodning skal sendes umiddelbart og under alle omstendigheter innen to måneder fra datoen søknaden ble registrert, eller innen én

¹⁶ AMMR anvender begrepene «trussel mot indre sikkerhet» og «fare for nasjonal sikkerhet». Ved anvendelsen av «indre sikkerhet» menes ofte sikkerhet innad i EU/Schengen-området, og det er således ikke nødvendigvis identisk med «nasjonal sikkerhet».

måned dersom det foreligger treff i Eurodac eller VIS, jf. artikkel 39. Det innføres også kortere frist for å svare på anmodninger om overtakelse, dvs. uten opphold og senest innen én måned etter mottakelse, eller to uker dersom det foreligger treff i Eurodac eller VIS, jf. artikkel 40. På samme måte som i dag, vil manglende svar på overtakelsesanmodning anses som stilltiende aksept av ansvar.

Samtidig med innføring av *tilbaketakelsesnotifikasjon*, innføres også kortere frister for en slik prosedyre. En tilbaketakelsesnotifikasjon skal sendes umiddelbart og innen to uker etter Eurodac-treff. Imidlertid vil ikke manglende overholdelse av fristen få konsekvenser for ansvarlig medlemsstats ansvar for å ta tilbake utlendingen. Den notifikerte medlemsstaten skal bekrefte mottakelsen av notifikasjonen innen to uker fra mottakelse. Dersom notifisert medlemsstat mener at den ikke er ansvarlig, må medlemsstaten godtgjøre dette, eller vise at Eurodac-registreringen er feil, innen samme frist. Manglende handling innen to uker vil bli ansett som stilltiende bekreftelse på notifikasjonen.

4.1.7 Overføring

Iverksetting av vedtak iht. AMMR (overføring) reguleres nærmere i artiklene 46 til 50. Hovedregelen er fremdeles at overføring til ansvarlig medlemsstat skal skje så raskt som mulig og innen seks måneder fra aksept på overtakelsesanmodning, bekreftelse på tilbaketakelsesnotifikasjon eller endelig vedtak fra klageinstans dersom det er gitt utsatt iverksetting. Fristen kan forlenges til ett år dersom utlendingen fengsles eller til tre år (nytt) dersom utlendingen eller et familiemedlem som utlendingen skal uttransporteres sammen med, forsvinner, fysisk motsetter seg uttransport, med vilje gjør seg selv uegnet for uttransport eller ikke etterkommer medisinske krav. Sistnevnte utgjør en vesentlig utvidelse sammenliknet med dagens regler, både hva gjelder frist og grunnlag for forlenget frist. Det er også innført regler om overføring dersom vedkommende på nytt blir tilgjengelig for myndighetene rett før utløpet av fristen, jf. artikkel 46 nr. 2 annet avsnitt.

En utlending som skal overføres iht. AMMR, skal ikke bære kostnadene for en overføring, jf. artikkel 47 nr. 3. EUs medlemsstater kan motta bidrag per gjennomførte overføring i tilbaketakelsessaker fra EUs asyl- migrasjon- og integreringsfond (AMIF), jf. artikkel 47, jf. forordning (EU) 2021/1147 (AMIF-forordningen)¹⁷ artikkel 20. Norge tar ikke del i AMIF, og vil således ikke motta slike bidrag.

I likhet med dagens regelverk, inneholder AMMR nærmere bestemmelser om adgangen og plikten til å dele informasjon mellom kompetente myndigheter i de aktuelle medlemsstatene ved overføring, jf. artikkel 48 til 50. Nytt er at det innføres en plikt til å gi indikasjon til ansvarlig medlemsstat om at det foreligger informasjon som gir grunn til å vurdere at utlendingen utgjør en fare for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden, jf. artikkel 49. Deling av informasjon skal skje på egnet måte mellom kompetente myndigheter.

¹⁷ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2021/1147 av 7. juli 2021 om etablering av Asyl-, migrasjons- og integreringsfondet

4.1.8 Opphør av ansvar

Forordningen skal legge til rette for at én medlemsstat er å anse som ansvarlig over tid og at det skal mye til for at ansvaret opphører eller går over til en annen medlemsstat. Regler for opphør av ansvar er samlet i artikkel 37.

Ansvar overføres til en medlemsstat dersom den utsteder et oppholdsdokument til utlendingen, anvender suverenitetsklausulen eller kommer til at det ikke er til barnets beste å overføre en enslig mindreårig til ansvarlig medlemsstat, jf. AMMR artikkel 37 nr. 1. AMMR viderefører også prinsippet om at en medlemsstat blir ansvarlig dersom den ikke overfører utlendingen til ansvarlig medlemsstat innen fastsatte frister, jf. artikkel 37 og 46.

Gjennom asylprosedyreforordningen innføres en ny, obligatorisk grenseprosedyre¹⁸ for behandling av visse typer asylsøknader fremmet ved yttergrensen i en EU-medlemsstat som er bundet av asylprosedyreforordningen. En medlemsstats ansvar opphører 15 måneder etter endelig negativt vedtak der søknaden er behandlet i en slik grenseprosedyre, jf. AMMR artikkel 37 nr. 2. En søknad om internasjonal beskyttelse fra samme utlending som registreres etter denne perioden, skal anses som en ny søknad når det gjelder å vurdere hvilken medlemsstat som er ansvarlig. Imidlertid vil ikke ansvaret opphøre før tilbaketakelsesprosedyren er fullført dersom prosedyren var igangsatt før fristen på 15 måneder utløp, jf. artikkel 37 nr. 3.

Tiden for en medlemsstats ansvar i tilfeller der en medlemsstat kan fastslå at vedkommende utlending har forlatt medlemsstatene i Dublin-samarbeidets territorium, er forlenget sammenliknet med Dublin III-forordningen. Utlendingen må ha oppholdt seg utenfor territoriet i minst ni måneder, jf. AMMR artikkel 37 nr. 4, sammenliknet med dagens tre måneder. Ansvaret iht. artikkel 36 nr. 1 bokstav b skal likevel opphøre dersom det kan fastslås på bakgrunn av registrering i Eurodac at utlendingen har forlatt territoriet i samsvar med et vedtak om retur eller utsendelse som er truffet etter at søknaden er trukket tilbake eller avslått.

4.1.9 Prosessuelle rettssikkerhetsgarantier

Enslige mindreårige

Barnets beste skal fremdeles være et grunnleggende hensyn. AMMR regulerer samtidig rettigheter til enslige mindreårige i større grad enn dagens regelverk. Prosedyrer for enslige mindreårige skal prioriteres, jf. artikkel 23. Bestemmelsen angir også elementer som er relevante for vurderingen av barnets beste, retten til, og nærmere beskrivelse av, kvalifikasjonene og rollen til representanten for enslige mindreårige, samt informasjonsutveksling før overføring til ansvarlig medlemsstat for å sikre videreføring av rettigheter. Kravet om at medlemsstaten som først registrerte en søknad fra en enslig mindreårig skal iverksette egnede tiltak for å identifisere eventuelle familiemedlemmer, søsken eller slektninger i medlemsstatene, videreføres. Det stilles også særlige krav til informasjonsformidling til mindreårige i artikkel 19 og 20, herunder at informasjon skal gis på en barnevennlig måte av personell som er gitt egnet opplæring, jf. artikkel 20 nr. 3. Det er også egne krav til tilrettelegging og gjennomføring av intervjuer av mindreårige, jf. artikkel 22 nr. 4.

¹⁸ Hurtigprosedyre for søknader om beskyttelse fremlagt ved EUs yttergrense.

Rett til informasjon og personlig intervju

Utlendingens rett til informasjon (artikkel 19 og 20) og personlig intervju (artikkel 22) videreføres i AMMR. Nytt er at retten til personlig intervju vil være begrenset til saker der utlendingen søker om beskyttelse for første gang på medlemsstatene i Dublin-statenes territorium, men samtidig utvides kravene som stilles til slike intervjuer. Det skal tas lydopptak av intervjuet. Dersom omstendighetene tillater det, kan intervju gjennomføres som videokonferanse.

Rett til veiledning

Nytt i AMMR er reguleringen av utlendingens rett til å rådføre seg med juridisk rådgiver eller annen rådgiver om tema som knytter seg til kriteriene for å avgjøre ansvarlig medlemsstat, jf. artikkel 21. Bestemmelsen angir minstekrav for hva slik veiledning skal innebære, samtidig som medlemsstatene gis anledning til å organisere dette i tråd med sitt nasjonale system.

Klageadgang, utsatt iverksetting og rettshjelp i klageomgangen

Behandling av klage på rettslige eller faktiske forhold ved et vedtak iht. AMMR skal fremdeles skje ved en domstol eller et «tribunal», dvs. et domstollignende organ, jf. artikkel 43. Samtidig legges det opp til en ny avgrensning ved at klagebehandlingen skal være begrenset til om det foreligger en reell risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling, nye omstendigheter som er avgjørende for ansvarsfastsettelsen og overholdelse av kriteriene om familiemedlemmer og forsørgede personer.

Bestemmelsen inneholder også nye regler om fastsettelse av klagefrist (minst én uke, men maksimum tre uker etter underretning av vedtaket), samt når en eventuell begjæring om utsatt iverksetting må være fremsatt (innen rimelig tid, men uansett ikke utover klagefristen). Dersom det er begjært utsatt iverksetting, skal ikke overføring skje før beslutning om utsatt iverksetting er fattet. Slik beslutning skal fattes innen én måned etter at domstolen/tribunalet mottok begjæringen, og negativ beslutning skal begrunnes. Dersom det ikke er begjært utsatt iverksetting, gir ikke en klage automatisk rett til utsatt iverksetting. Dersom det er gitt utsatt iverksetting, skal domstolen eller det domstollignende organet etterstrebe å fatte vedtak innen én måned etter at utsatt iverksetting ble gitt.

Artikkel 43 viderefører også kravet om at medlemsstatene skal sikre at utlendingen har tilgang til juridisk bistand i klageprosedyren, herunder rett til fritt rettsråd dersom vedkommende ikke har egne midler til å dekke kostnadene. Bestemmelsen angir minimumskrav for hva slik rettslig bistand skal innebære, samt hvilket handlingsrom medlemsstatene har til å regulere hvem som kan gi slik bistand og eventuelle begrensninger i retten til fritt rettsråd.

4.1.10 Internering

AMMR åpner for internering i saker som faller innunder forordningens virkeområde der det er fare for unndragelse eller det er påkrevet for beskyttelse av nasjonal sikkerhet eller offentlig orden, jf. artikkel 44. Formuleringen av vilkåret for internering i saker dekket av forordningen endres ved at det ikke lenger vil være et krav om «vesentlig» unndragelsesfare.. Muligheten for internering for beskyttelse av nasjonal sikkerhet og offentlig orden er ny.

Dersom utlendingen er internert, gjelder egne frister for gjennomføring av ulike steg i prosessen, jf. artikkel 45. Det gjelder blant annet frister for når overtakelsesansmodning eller tilbaketakelsesnotifikasjon må være sendt og besvart, samt når overføring må skje. Oversittelse av fristene vil føre til at vedkommende ikke lenger skal være internert.

4.1.11 Administrativt samarbeid og overgangsbestemmelser

Gjennomføring av ansvarsreglene i AMMR krever samarbeid mellom medlemsstatene, og mellom medlemsstatene og Kommisjonen. AMMR del III kapittel VI inneholder bestemmelser om administrativt samarbeid, herunder om informasjonsdeling, kompetente myndigheter, medlemsstatenes mulighet for bilaterale administrative ordninger og nettverk av kompetente myndigheter og ev. andre relevante EU-aktører. I likhet med Dublin III-forordningen, finnes en meglingsordning, jf. artikkel 55, dog er det gjort endringer i ordningen sammenliknet med i dag, herunder fjernet krav samtykke fra samtlige involverte medlemsstater.

AMMR opphever Dublin III-forordningen med virkning fra 1. juli 2026, jf. AMMR artikkel 83. Søknader som registreres etter 1. juli 2026, skal behandles iht. AMMR, jf. artikkel 84 nr. 1. Søknader som registreres før 1. juli 2026 skal bli avgjort iht. kriteriene som følger av Dublin III-forordningen, jf. artikkel 84 nr. 2.

4.2 Kriseforordningen

Kriseforordningen er innført for å regulere adgangen til å iverksette midlertidige tiltak eller unntak fra hovedreglene i andre rettsakter. Bakgrunnen for en egen forordning om dette har vært et ønske om et tydeligere skille mellom ordinært regelverk i en normalsituasjon og beredskapshjemler som kan anvendes i krise- og force majeure-situasjoner.

For Norges del er det kun bestemmelser som faller inn under Dublin-samarbeidet som vil ha anvendelse, konkret artikkel 12 og 13, samt artikkel 1 til 6 for så langt de gjelder anvendelsen av disse to artiklene. Reglene kan komme til anvendelse både dersom Norge selv opplever en krisesituasjon, eller dersom andre medlemsstater opplever en slik situasjon.

Definisjon av «krisesituasjon»

Hvilke situasjoner som anses som en krisesituasjon i forordningens forstand er nærmere definert i artikkel 1. Kort oppsummert kan det foreligge en slik krise ved ekstraordinær massetilstrømning, som setter et velforberedt asyl- og migrasjonssystem ut av funksjon, eller i en situasjon med instrumentalisering¹⁹ av migranter. Definisjonen av instrumentalisering er ny, og er basert på erfaringer

¹⁹ Situasjon der et tredjeland eller en fiendtlig ikke-statlig aktør oppmuntrer til eller letter bevegelsen av tredjelandsborgere eller statsløse til de ytre grensene eller til en medlemsstat, med hensikt å destabilisere Unionen eller en medlemsstat, og der slike tiltak kan sette en medlemsstats grunnleggende funksjoner i fare, herunder opprettholdelsen av lov og orden eller beskyttelsen av dens nasjonale sikkerhet.

med tilrettelagt irregulær migrasjon ved yttergrensene de seneste årene. Hva som er å anse som force majeure i forordningens forstand, fremgår av artikkel 1 nr. 5²⁰.

Autorisasjonsprosedyren for å benytte unntaksbestemmelser

Kriseforordningen innfører i artikkel 2 til 6 en autorisasjonsprosedyre for at en medlemsstat skal kunne benytte tiltakene og/eller unntakene som fastsettes i forordningen i en krise- eller force majeure-situasjon. Basert på en begrunnet anmodning fra en berørt medlemsstat skal Kommisjonen vedta en Kommisjonsrettsakt som fastsetter at det foreligger en krise- eller force majeure-situasjon, og fremlegge et forslag til Rådet om å autorisere medlemsstaten å benytte unntakene. Endelig autorisasjon gis av Rådet, ved en gjennomføringsbeslutning.

Unntak fra tidsfristene i AMMR

Kriseforordningen artikkel 12 gjør unntak fra tidsfristene i AMMR, dvs. forlenger fristene, ved overtakelsesanmodninger, tilbaketakelsesnotifikasjoner og uttransport for krise- eller force majeure-situasjoner. Samtidig utvides uttransporteringsfristen for en stat som ikke selv er i en krisesituasjon, men som skal uttransportere en person til en stat som befinner seg i en slik situasjon.

Unntak fra ansvaret for å behandle en søknad om beskyttelse iht. AMMR

Kriseforordningen åpner i artikkel 13 for at en medlemsstat kan fritas for ansvar for å behandle en asylsøknad dersom migrasjonsstrømmen til staten er så ekstraordinær i omfang og intensitet at det er en så alvorlig risiko for alvorlig svikt i behandlingen av asylsøkere at det medfører en alvorlig risiko for at det felleseuropeiske asylsystemet slutter å fungere. Migrasjonsstrømmen må altså være enda større enn hva som ligger i definisjonen av en krisesituasjon, jf. artikkel 1 nr. 4 bokstav a. Det settes også flere vilkår for hvilke saker den berørte staten fritas ansvar for.

4.3 Departementets vurdering av endringene som følger av AMMR og kriseforordningen

Etter departementets syn er endringene som følger av AMMR og kriseforordningen viktige for å effektivisere det europeiske asyl- og migrasjonssamarbeidet. Tydeligere regler for å fastsette ansvar for en asylsøknad kan bidra til et mer velfungerende Dublin-samarbeid og bidra til å styrke den gjensidige tilliten mellom medlemsstatene.

Gjennom AMMR styrkes prinsippet om at en søknad om beskyttelse kun skal behandles i én, klart definert medlemsstat, ved at det skal mer til for at ansvar opphører eller overføres til en annen medlemsstat sammenliknet med i dag. Dette kan bidra til å forebygge sekundærbevegelser og misbruk av asylsystemet, samt gi bedre forutsigbarhet for både medlemsstatene og berørte personer hva gjelder ansvar, rettigheter og plikter. Sammen med andre regelverk som Norge tar del i, særlig Eurodac-forordningen og screeningforordningen, vil AMMR kunne bidra til

²⁰ Situasjon med unormale og uforutsette omstendigheter utenfor en medlemsstats kontroll, hvis konsekvenser ikke kunne vært unngått til tross for utøvelsen av all nødvendig aktsomhet, som hindrer den aktuelle medlemsstaten i å overholde forpliktelsene etter AMMR og asylprosedyreforordningen.

bedre kontroll over hvem som befinner seg på territoriet, og hvor, noe som også kan bidra til styrket sikkerhet, både i Norge og Europa for øvrig. Skillet mellom ordinære regler i en normalsituasjon og beredskapshjemler for en krisesituasjon er også positivt, og kan bidra til mer forutsigbarhet når det gjelder mulige tiltak i en presset situasjon. Selv om AMMR og kriseforordningen ikke er Schengen-relevante²¹ rettsakter, vil et velfungerende Dublin-system bidra positivt til Schengen-samarbeidet ved å redusere irregulære bevegelser mellom medlemsstatene.

Deltakelse i Dublin-samarbeidet er avgjørende for at Norge kan overføre utlendinger som har søkt om internasjonal beskyttelse til andre stater som deltar i samarbeidet. Dette er en hjørnestein i det norske asylsystemet. Manglende deltakelse i AMMR, med tilhørende regler i kriseforordningen, vil få store konsekvenser for asylsaksbehandlingen i Norge, herunder medføre at betydelig flere asylsøknader må tas til realitetsbehandling og føre til at flere migranter ønsker å ta seg irregulært til Norge for å søke om beskyttelse. Manglende deltakelse i Dublin-samarbeidet kan også få konsekvenser for Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet.

5 Gjennomføring av forordningene i norsk rett

5.1 Inkorporasjon av forordningene i utlendingsloven § 32 fjerde ledd

Forordningene skal sikre like rettsregler i medlemsstater som deltar i Dublin-samarbeidet. Reglene skal, så langt det ikke eksplisitt er gitt valgfrihet, ensartet følges slik de er vedtatt. For å sikre mest mulig korrekt gjennomføring av rettsakten i norsk rett, mener departementet at aktuelle deler av AMMR og kriseforordningen som faller innunder virkeområdet til Dublin-avtalen bør gjennomføres ved inkorporasjon.

Departementet foreslår å inkorporere de aktuelle delene i AMMR og kriseforordningen i form av en henvisningsbestemmelse, på samme måte som for gjeldende Dublin III-forordning. Bestemmelsen foreslås plassert i utlendingsloven § 32 fjerde ledd, som i dag. Det betyr at de aktuelle delene av forordningene som utgangspunkt gjøres til norsk rett uten justeringer.

Departementet bemerker at det er Dublin-avtalen som setter rammene for hvilke deler av AMMR og kriseforordningen som gjelder for Norge. Den foreslåtte § 32 fjerde ledd må derfor forstås slik at de aktuelle delene i AMMR og kriseforordningen gjelder som norsk lov i den utstrekning de inneholder bestemmelser som er bindende for Norge etter Dublin-avtalen. Det innebærer blant annet at Norge ikke blir formelt bundet av henvisninger til definisjoner og bestemmelser i regelverk som faller utenfor Dublin-samarbeidet eller som Norge ikke er bundet av i henhold til andre avtaler med EU, herunder:

- Traktaten om Den europeiske union (TEU)

²¹ Med «Schengen-relevant» menes regelverk og tiltak som anses å falle innenfor virkeområdet til avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Island og Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket (Norges «Schengen-avtale»). Schengen-regelverket tilrettelegger for et felles Schengen-område bestående av en rekke land (i dag 29 land) med fravær av kontroll ved indre grenser og sterk yttergrensekontroll.

- Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUF)
- Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter
- Direktiv 2001/55/EC (midlertidig beskyttelse)
- Direktiv 2003/109/EC (langvarige tillatelser)
- Forordning (EC) nr. 862/2007 (statistikk om migrasjon og beskyttelse)
- Direktiv 2009/52/EC (sanksjoner mv. mot arbeidsgivere til tredjelandsborgere med ulovlig opphold)
- Direktiv 2011/36/EU (menneskehandel)
- Rådsbeslutning 2013/488/EU (beskyttelse av EU-gradert informasjon)
- Forordning (EU) 2018/1725 (beskyttelse av personopplysninger i EU)
- Rådsgjennomføringsbeslutning (EU) 2018/1993 (Rådets integrerte politiske kriserespons, IPCR)
- Kommisjonsanbefaling (EU) 2020/1366 (EU-mekanisme for beredskap og krisehåndtering knyttet til migrasjon)
- Forordning (EU) 2021/1147 (asyl-, migrasjons- og integreringsfondet, AMIF)
- Direktiv (EU) 2024/1346 (mottaksdirektivet)
- Forordning (EU) 2024/1347 (kvalifikasjonsforordningen)
- Forordning (EU) 2024/1348 (asylprosedyreforordningen)
- Forordning (EU) 2024/1350 (rammeverk for gjenbosetting og innreise av humanitære årsaker)
- Direktiv (EU) 2024/1712 (forebyggelse og bekjempelse av menneskehandel og beskyttelse av ofre for menneskehandel)

Det er en generell hjemmel i utlendingsloven § 139 til å gi nærmere regler i forskrift om *gjennomføring* av utlendingsloven. Det er departementets syn at den delegerte forskriftskompetansen i § 139 vil kunne omfatte rettsakter vedtatt av EU om den felles gjennomføringen av AMMR og kriseforordningen i medlemsstatene, samt ev. andre regler om gjennomføringen av forordningene i Norge.

Gjennomføring av AMMR og kriseforordningen innebærer innhenting, behandling og lagring av personopplysninger om enkeltindivider. Departementets syn er at AMMR og kriseforordningen følger vilkårene i forordning (EU) 2016/679 (personvernforordningen/GDPR)²² og personopplysningsloven²³, samt direktiv (EU) 2016/680 (personvern i forbindelse med strafforfølgelse og straffereaksjoner/LED)²⁴ og politiregisterloven²⁵. Det er presisert i AMMR artikkel 72 at forordningen ikke går foran EU-retten knyttet til personvern, herunder GDPR og LED. Det er også fremhevet i AMMRs fortale at GDPR gjelder for behandling av opplysninger i henhold til AMMR. Videre inneholder AMMR nærmere bestemmelser for deling av opplysninger mellom involverte aktører,

²² Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning)

²³ Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger

²⁴ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/680 av 27. april 2016 om fysiske personers vern i forbindelse med kompetente myndigheters behandling av personopplysninger med sikte på å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner og om fri utveksling av slike opplysninger, og opphevelse av Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS

²⁵ Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)

herunder helseopplysninger. Kriseforordningen inneholder ingen tilsvarende henvisning til GDPR eller omtale av informasjonsdeling, men artikkel 12 og 13, som gjør unntak fra hovedreglene i AMMR, legger ikke opp til noe unntak fra plikten til å behandle personopplysninger i tråd med GDPR.

Utlendingsmyndighetenes anledning til å behandle personopplysninger, er regulert i utl. § 83 a. Departementet mener at personvernet for den enkelte er ivaretatt i AMMR og kriseforordningen, og at det ikke er nødvendig med ytterligere endringer i loven.

Ordlyden i overgangsbestemmelsen i AMMR artikkel 84 nr. 2 gir rom for tolkning mht. behandlingen av en søknad som registreres før 1. juli 2026. Spørsmålet er til diskusjon og nærmere avklaring i relevant EU-forum. Departementet foreslår derfor foreløpig ingen endringer i lov eller forskrift knyttet til overgangsbestemmelsen i AMMR, men kan måtte komme tilbake til temaet, herunder mulighet for å legge inn en hjemmel for overgangsregler i endringsloven.

5.2 Andre endringer i utlendingsloven

5.2.1 Klageadgang og utsatt iverksetting

Departementet foreslår foreløpig ingen endringer i utlendingsloven eller andre lover hva gjelder klageadgang og utsatt iverksetting i saker etter AMMR.

AMMR stiller krav til statenes regulering av klageprosessen og utsatt iverksetting, og legger opp til en effektiv saksflyt også i lys av fristene som gjelder for overføring og ansvar. Departementet mener det ikke er behov for lovendringer for å tilfredsstille kravene i AMMR.

I likhet med det som er dagens ordning etter Dublin III-forordningen, mener departementet at Utlendingsnemnda (UNE), som er et domstollignende organ med uavhengige beslutningstakere, tilfredsstiller kravene til klageorgan i AMMR artikkel 43. For EUs medlemsstater, regulerer EUs pakt om grunnleggende rettigheter artikkel 47, med tilhørende rettspraksis fra EU-domstolen, retten til effektivt rettsmiddel. Norge er ikke bundet av EUs pakt om grunnleggende rettigheter, herunder dens artikkel 47. Retten til effektivt rettsmiddel følger av Grunnloven § 92, jf. menneskerettsloven²⁶ § 2, jf. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)²⁷. Klagebehandling i UNE anses å tilfredsstille kravene for effektivt rettsmiddel som følger av Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser.

Departementet foreslår også å videreføre ordningen med at Utlendingsdirektoratet (UDI) skal motta begjæring om utsatt iverksetting og klage på vedtak, jf. forvaltningsloven (fvl.)²⁸ § 32, og at UDI har ansvaret for å formidle begjæring om utsatt iverksetting og klage på vedtak til UNE dersom UDI ikke selv gir utsatt iverksetting og/eller omgjør sitt eget vedtak.

Videre foreslår departementet å videreføre bestemmelsen om at en søknad som er nektet realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav b, jf. fjerde ledd, og der

²⁶ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

²⁷ Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter som endret ved femtende protokoll 24. juni 2013 (EMK) med tilleggsprotokoller

²⁸ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

utlendingen har begjært utsatt iverksetting, ikke kan iverksettes før UNE har tatt stilling til begjæringen eller behandlet klagen på vedtaket, jf. utl. § 90 c tredje ledd siste punktum. Dette ivaretar kravet i artikkel 43 om at en utlending som har begjært utsatt iverksetting ikke skal overføres før en domstol eller et domstollignende organ har tatt stilling til spørsmålet om utsatt iverksetting.

Klagefristen iht. AMMR skal være minst én uke, men maksimum tre uker. Gjeldende klagefrist etter forvaltningsloven § 29 er tre uker fra underretning om vedtaket er kommet frem til parten. Forvaltningslovens bestemmelse samsvarer derfor med maksimumsfristen som AMMR legger opp til. Departementet mener tre uker er en hensiktsmessig klagefrist, og foreslår derfor at klagefristen i slike saker fortsatt skal være tre uker fra underretning om vedtaket er kommet frem til utlendingen eller utlendingens representant, jf. fvl. § 29.

Når det gjelder frist for å begjære utsatt iverksetting, legger AMMR opp til at det skal gis en rimelig frist, men begrenset til maksimum klagefrist. Norsk praksis i dag, er at det gis 48 timer til å begjære utsatt iverksetting. Departementets foreløpige vurdering er at det ikke er noe i veien for at en slik praksis opprettholdes etter at AMMR kommer til anvendelse, også av hensyn til de frister for overføring som gjelder i Dublin-saker. Samtidig ber departementet om høringsinstansenes syn på dette.

5.2.2 Mottak

Departementet foreslår ingen endringer knyttet til rett til mottaksplass og ytelser i mottak sammenliknet med dagens ordning.

EU-medlemsstater som er bundet av mottaksdirektivet, har plikt til å senke mottaksstandarden for utlendinger som skal overføres til en annen stat iht. AMMR, jf. mottaksdirektivet artikkel 21, jf. AMMR artikkel 18. Mottaksdirektivet gir også statene anledning til å senke mottaksstandarden, herunder ytelser, dersom en utlending har plikt til å oppholde seg på territoriet iht. AMMR artikkel 17 nr. 4, jf. mottaksdirektivet artikkel 23.

Norge er ikke bundet av mottaksdirektivet, og hvordan Norge organiserer sitt mottakssystem ligger til nasjonal kompetanse. Det innebærer at Norge, i motsetning til EU-landene som er bundet av mottaksdirektivet, ikke har en plikt til å nedjustere ytelsene og rettighetene i mottak i saker etter AMMR, jf. forslag til § 32 fjerde ledd, jf. forslag til § 32 første ledd bokstav b.

Utlendinger som søker om beskyttelse i Norge, har rett til innkvartering, jf. § 95. Utlendinger som blir nektet realitetsbehandling av sin søknad iht. utl. § 32 første ledd bokstav b, får allerede i dag nedjustert ytelsene i mottak i Norge, jf. forskrift om stønad til beboere i asylmottak²⁹ § 6. Departementet mener det er grunn til å fortsette denne ordningen, også selv om det kan medføre en risiko for noe høyere antall ankomster dersom ytelsene i mottak i Norge skulle være noe høyere enn andre medlemsstater. Departementets vurdering er at det foreløpig er grunn til å være varsom med å nedjustere ytelsene ytterligere, da det kan øke faren for unndragelse og/eller medføre at utlendinger organiserer bosted privat, som kan medføre utfordringer ved organisering og gjennomføring av uttransport. Departementet foreslår derfor at det ikke gjøres endringer i loven hva gjelder

²⁹ Forskrift 31. mai 2022 nr. 948 om stønad til beboere i asylmottak

rettigheter og ytelser i mottak i saker som behandles etter AMMR, jf. forslag til utl. § 32 fjerde ledd, men ønsker samtidig høringsinstansenes syn på dette.

5.2.3 Kostnader ved overføring

Departementet foreslår en endring i utlendingsloven knyttet til ansvar for kostnader ved en overføring i saker etter AMMR.

En utlending som overføres til en annen medlemsstat etter forordningen skal ikke kunne gjøres ansvarlig for å bære kostnadene ved en slik overføring, jf. AMMR artikkel 47 nr. 3. Departementet foreslår derfor å endre utl. § 91 niende ledd slik at bestemmelsen viser til AMMR i stedet for Dublin III-forordningen.

5.2.4 Pågrepelse og internering

Departementet foreslår endringer i utlendingsloven knyttet til pågrepelse og internering som følge av endringene i regler for dette i AMMR.

AMMR endrer både grunnlaget for når en utlending i en prosedyre for ansvarsfastsettelse («Dublin-prosedyre») kan interneres, og fristene som gjelder ved en slik internering, sammenliknet med gjeldende rett, se punkt 4.1.5 og 4.1.10.

Pågrepelse og internering av en utlending er i dag regulert i utlendingsloven §§ 106 flg., og mulighet for internering i Dublin-saker er hjemlet i § 106 første ledd bokstav b annet punktum i tillegg til § 32 fjerde ledd. Ved at AMMR utvider grunnlaget for når en utlending kan interneres, foreslår departementet at muligheten for pågrepelse og internering i slike saker reguleres i en egen bokstav j i § 106 første ledd. Departementet foreslår at det fremgår eksplisitt i bestemmelsen at internering kan skje på grunn av unndragelsesfare, eller for å beskytte nasjonal sikkerhet eller offentlig orden, for å sikre overføringsprosedyrene i henhold til AMMR. Videre foreslås det å presisere at internering kan skje både etter at vedtak er fattet, og under behandlingen av en sak som kan føre til vedtak etter reglene i AMMR, jf. utl. § 32 fjerde ledd, som også er tilfellet i dag. Som følge av forslaget, foreslås det også å innta en henvisning til § 106 første ledd bokstav j i bestemmelsens tredje ledd annet punktum.

Begrepene «unndragelse» og «unndragelsesfare» er definert i AMMR artikkel 2 nr. 17 og 18. Bestemmelsen er ikke formelt del av virkeområdet til Norges Dublin-avtale. Departementet foreslår imidlertid å forskriftsfeste at ved anvendelsen av utl. § 32 fjerde ledd, skal definisjonene i AMMR artikkel 2 legges til grunn, jf. punkt 5.3.2. Samtidig mener departementet at utl. §§ 106 og 106 d som regulerer nærmere hva som anses som unndragelsesfare i gjeldende rett, samsvarer godt med definisjonene i AMMR artikkel 2.

Det er etter gjeldende rett et vilkår for internering i saker etter Dublin-samarbeidet at det foreligger «vesentlig fare» for at en utlending skal unndra seg gjennomføringen av vedtak om overføring, jf. utl. § 106 første ledd bokstav b annet punktum. Når det gjelder det nærmere innholdet i begrepet «vesentlig fare», fremgår det av Prop. 26 L (2013–2014) Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen) side 28 at;

Departementet konstaterer at det presise innholdet i vilkåret «vesentlig unndragelsesfare» i forordningen artikkel 28 (2) er uklart. [...]. Etter departementets vurdering vil fengslingsvilkårene i § 106 første ledd bokstav b

(«konkrete holdepunkter for å anta» at utlendingen vil unndra seg iverksetting) kunne forstås som en egnet presisering av når risikoen for unndragelse kan karakteriseres som «vesentlig».

Samtidig bemerket departementet at særregelen for Dublin-sakene la til rette for å vektlegge en eventuell fremtidig praksisutvikling i EU-domstolen og medlemslandene. På bakgrunn av dette har det ved anvendelsen av vilkåret i praksis blitt lagt til grunn at vilkåret «vesentlig fare for at utlendingen vil unndra seg (...)» etter utl. § 106 første ledd bokstav b annet punktum skal forstås tilsvarende som «konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg (...)» etter utl. § 106 første ledd bokstav b første punktum. Beviskravet for å konstatere unndragelsesfare i Dublin-saker og etter det øvrige utlendingsregelverket har således i praksis vært ansett likt.

AMMR artikkel 44 endrer formuleringen av vilkåret for internering i saker dekket av forordningen ved at det ikke lenger vil være et krav om «vesentlig» unndragelsesfare. Dette kan forstås som at terskelen for når det må kunne fastslås å foreligge unndragelsesfare i en sak etter AMMR skal senkes. Det er imidlertid ikke holdepunkter for dette ut over ordlyden, og den praktiske forskjellen er vanskelig å utlede. Departementet oppfatter fjerningen av «vesentlig» slik at kravet til unndragelsesfare i Dublin-tilfeller harmoniseres med kravet til unndragelsesfare i andre sakstyper og rettsakter. Denne harmoniseringen har liten eller ingen praktisk realitet, i alle fall i norsk rett, jf. forarbeidene sitert ovenfor om kravet til konkrete holdepunkter mv. Etter departementets syn er det ikke grunnlag for, og heller ikke ønskelig, å anvende en annen terskel for unndragelsesfare i AMMR-sakene enn i øvrige saker etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b.

Det bør etter departementets syn anvendes et enhetlig beviskrav for å fastslå unndragelsesfare i utlendingssaker. Ulik terskel vil være krevende i praksis, særlig i tilfeller der en utlendingssak endrer type etter at en utlending er pågrepet eller internert. Departementet mener således at terskelen for når pågrepelse og internering kan finne sted bør praktiseres likt uavhengig av sakstype også fremover, og at dagens terskel bør videreføres selv om kravet til «vesentlig» unndragelsesfare ikke opprettholdes i AMMR-forordningen. Det antas at dette vil ha liten betydning i praksis.

Det presiseres i AMMR at internering kun skal skje dersom det er forholdsmessig, og andre mindre inngripende tiltak ikke kan anvendes effektivt. Departementet mener disse aspektene er tilstrekkelig ivaretatt i utl. § 99 første ledd, § 106 annet ledd, jf. § 105, og § 106 b første ledd siste punktum, og ser derfor ikke behov ytterligere tilpasninger i loven.

AMMR artikkel 44 oppstiller krav om at en kjennelse om internering må skje skriftlig av administrative eller rettslige myndigheter, og inneholde en faktisk og rettslig begrunnelse. Departementet mener at dette er tilstrekkelig ivaretatt i utl. §§ 106 a og 106 b. I praksis vil dette innebære en videreføring av ordningen om at en pågrepet utlending skal fremstilles for en tingrett med begjæring om internering, jf. utl. § 106 a syvende ledd, og at den tingrett utlendingen fremstilles for, skal avgjøre ved kjennelse om utlendingen skal interneres, jf. § 106 b første ledd. Kjennelsen skal angi lovhjemmel og gjøre rede for grunnen til interneringen, samt at internering ikke er et uforholdsmessig inngrep.

Hva gjelder fristene for internering, foreslår departementet en justering av utl. § 106 b fjerde ledd slik at det henvises til ny bokstav j i utl. § 106, samt inntas en henvisning til AMMR artikkel 45.

5.2.5 Rett til veiledning og bistand

Departementet foreslår ingen endringer i utlendingsloven eller andre lover hva gjelder rett til veiledning og bistand i saker etter AMMR.

AMMR stiller krav til at staten må tilrettelegge for og tilby ulik grad av veiledning og bistand på ulike stadier i prosessen.

Utlendingen har etter AMMR rett til kostnadsfritt å rådføre seg med en juridisk rådgiver eller annen rådgiver om tema som knytter seg til ansvarskriteriene på alle stadier i prosessen for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av søknaden, jf. AMMR artikkel 21. AMMR artikkel 21 innebærer imidlertid ikke at utlendingen har rett til kostnadsfri representasjon gjennom advokat eller annen fullmektig under alle stadier av saken.

I utlendingssaker gjelder forvaltningsloven med mindre noe annet er bestemt i eller i medhold av lov, jf. utl. § 80. Det innebærer blant annet at relevant forvaltningsorgan har alminnelig veiledningsplikt, jf. fvl. § 11. Det gjelder også i utlendingssaker, herunder Dublin-saker. Forvaltningsorganet har plikt til av eget tiltak å vurdere en parts behov for veiledning. På forespørsel eller i lys av sakens art eller partens forhold, skal forvaltningsorganet også veilede om gjeldende lover og forskrifter, vanlig praksis på saksområdet og regler for saksbehandlingen, særlig om partens rettigheter og plikter. Forvaltningsorganet skal videre på forespørsel eller i lys av sakens art eller partens forhold peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet dersom det er mulig. I dag følges dette opp gjennom blant annet informasjon til en utlending når søknaden registreres. Både UDI og UNE har etablerte ordninger for å kunne bli kontaktet med spørsmål knyttet til en søknad eller sak, regelverk og søknads- eller klageprosess.

En utlending har også rett til å la seg bistå av en fullmektig på alle stadier i saken, jf. fvl. § 12, noe som er presisert i utlendingsforskriften § 17-1. Politiet har plikt til å gi veiledning om at en utlending som påberoper seg å være flyktning, har rett til fullmektig iht. fvl. § 12 og rettshjelp, jf. utl. § 92, samt rett til å sette seg i kontakt med blant annet en norsk flyktningorganisasjon, jf. utl. § 82. En utlending som søker beskyttelse, og som ikke har rett til fritt rettsråd, skal også som hovedregel gis tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon i forbindelse med at søknaden fremsettes, jf. utlf. § 17-17. UDI har blant annet inngått avtaler med ikke-statlige organisasjoner, for tiden med Caritas, for veiledning til nyankomne asylsøkere ved Nasjonalt ankomstsenter i Østfold.

I tillegg til veiledningsplikten som følger av forvaltningsloven, har enslige mindreårige rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i rimelig tid før UDI fatter vedtak i saken, jf. utf. § 17-18. Lov om advokater og andre som yter rettslig bistand (advokatloven)³⁰ definerer nærmere blant annet advokat, jurist og rettslig bistand, og setter krav til advokater, samt regulerer nærmere rettslig bistand fra andre enn advokater.

³⁰ Lov 12. mai 2022 nr. 28 om advokater og andre som yter rettslig bistand

Gjennom inkorporering av AMMR del III, V og VII i utl. § 32 fjerde ledd, vil AMMR artikkel 21 gjelde som norsk lov. Departementet mener at slik inkorporasjon, kombinert med veiledningsplikt og rettigheter som følger av forvaltningsloven og utlendingsloven med tilhørende forskrift, innebærer at det nasjonale systemet er organisert slik at det tilrettelegger for veiledning i tråd med AMMR artikkel 21. Departementet ser derfor ikke behov for å gjøre ytterligere justeringer i loven.

I klageomgangen gjelder strengere regler for rettslig bistand eller representasjon sammenliknet med tidligere i prosessen, jf. AMMR artikkel 43 nr. 4 og 5.

Etter utl. § 92 annet ledd har en utlending som i dag søker om oppholdstillatelse for beskyttelse etter § 28 (eller påberoper seg vern mot utsendelse etter § 73) rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av UDI. En utlending som blir nektet realitetsbehandling av søknad om beskyttelse iht. utl. § 32 første ledd bokstav b anses etter gjeldende praksis å ha fått et «negativt vedtak» i § 92 annet ledds forstand. Veiledning om rettshjelp og retten til fritt rettsråd er nærmere regulert i utlf. §§ 17-17 flg. Departementet mener gjeldende rett allerede er i tråd med AMMR artikkel 43 nr. 4 og 5 og foreslår å videreføre bestemmelsen i § 92 annet ledd. Departementet ser ikke behov for ytterligere lovendringer hva gjelder rett til fritt rettsråd i forbindelse med klagesaker.

AMMR gir, i likhet med Dublin III-forordningen, anledning til å gjøre unntak fra kravet om fri juridisk bistand og representasjon dersom en klage eller overprøving ikke anses å ha noen konkrete muligheter for å bli tatt til følge.

Innvandringsregulerende hensyn kunne talt for å gjøre unntak fra utl. § 92 annet ledd i slike tilfeller. Departementet er imidlertid bekymret for at det kan skape en større administrativ byrde å innføre en slik ordning, også i lys av kravet om å sørge for et effektivt rettsmiddel for å kunne imøtegå en ev. beslutning om ikke å gi fritt rettsråd. Videre viser departementet til at en part i en utlendingssak anses underrettet når et vedtak iht. utl. § 32 første ledd bokstav b er kommet frem til utlendingen selv eller vedkommendes fullmektig, jf. forvaltningsloven § 27, jf. § 12. Etter AMMR gjelder strenge frister for blant annet overføring, og det er således viktig at en utlending blir underrettet så raskt som mulig om vedtak iht. forvaltningsloven for å sikre at fristene overholdes. Ved å legge opp til fritt rettsråd og fullmektig i alle saker der realitetsbehandling av en søknad nektes iht. utl. § 32 første ledd bokstav b, med den virkning at en utlending anses underrettet også når vedtaket er kommet frem til fullmektigen, kan man unngå mulige situasjoner der en overføringsfrist løper ut (med tilhørende ansvarsoverføring) som følge av at et vedtak ikke er kommet frem til utlendingen selv.

Departementet viser også til lov 25. mars 2022 nr. 15 om endringer i utlendingsloven (partsbegrepet mv. i utlendingssaker), som innfører en ny utl. § 80 a om parter, fullmektiger og personer med klagerett i utlendingssaker. Loven er foreløpig ikke trådt i kraft. Bestemmelsen vil tydeliggjøre at en part har rett til å la seg bistå av fullmektig i saken.

Departements foreløpige forslag er derfor å opprettholde dagens ordning med fritt rettsråd i forbindelse med klage på et negativt vedtak, jf. utl. § 92 annet ledd, også i tilfeller der fritt rettsråd kan unntas etter AMMR artikkel 43 nr. 5, men ønsker samtidig høringsinstansenes syn på dette.

Stortinget har nylig vedtatt ny forvaltningslov, jf. lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).³¹ Det er også nylig gjort endringer i rettshjelpsloven mv., se lov 20. juni 2025 nr. 82 om endringer i rettshjelpsloven mv. (prioriterte sakstyper for rettshjelp mv.).³² Enkelte bestemmelser i loven om endringer i rettshjelpsloven mv. trådte i kraft 1. juli 2025.³³ For øvrig trer nevnte lover i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet mener at det ikke er noe i de nye lovene som skulle tilsi en annen vurdering enn det som fremgår over.

5.2.6 Saker som kan berøre indre/nasjonal sikkerhet

Departementet foreslår foreløpig ingen endringer i utlendingsloven eller andre lover knyttet til saker etter AMMR som kan berøre indre/nasjonal sikkerhet, men ønsker samtidig høringsinstansenes syn på dette.

AMMR innfører tydeligere regler knyttet til håndtering av saker som kan berøre indre og/eller nasjonal sikkerhet eller offentlig orden. Det gjelder både ansvar for saker som kan berøre slike interesser, internering og deling av informasjon mellom medlemsstatene, jf. blant annet punkt 4.1.5 over.

Utlendingsloven kapittel 14 inneholder særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Videre er det gitt utfyllende regler i utlendingsforskriften kapittel 19A. Departementet har også gitt nærmere instruks³⁴ om behandlingen av slike saker. Hva som er å anse som indre/nasjonal sikkerhet er ikke nærmere definert i AMMR, men må baseres på en konkret vurdering i den enkelte sak. Ved vurderingen vil det i en norsk sammenheng være naturlig å ta utgangspunkt i utl. kapittel 14 med tilhørende instruks.

Hva gjelder *behandlingen av saker i forvaltningen* som faller inn under utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og fjerde ledd, jf. AMMR, er departementets foreløpige vurdering at det ikke er behov for å gjøre endringer i lov eller forskrift. Det kan imidlertid være behov for å justere departementets instruks. Dette blant annet i lys av fristene for saksbehandling som vil gjelde iht. AMMR. Departementet ønsker imidlertid høringsinstansenes syn på spørsmålet, herunder ev. behov for nærmere avklaringer rundt håndteringen av saker som faller inn under utl. § 32 fjerde ledd og som kan berøre indre og/eller nasjonal sikkerhet og offentlig orden.

AMMR innfører også et krav om at en overførende medlemsstat skal *indikere overfor ansvarlig medlemsstat at det eksisterer informasjon om at det er rimelig grunn til å vurdere utlendingen til å utgjøre en fare for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden*, jf. AMMR artikkel 49. Dette vil kun være aktuelt i tilbaketakelsessaker (AMMR artikkel 41 og 36 nr. 1 bokstav b og c). Overtakelsesprosedyren iht. artikkel 39 skal ikke gjennomføres dersom det

³¹ Se også Prop. 79 L (2024-2025) og Innst. 478 L (2024-2025)

³² Se også Prop. 103 L (2024-2025) og Innst. 468 L (2024-2025)

³³ Loven del I § 11 første ledd nr. 5 til 10, loven del III og loven del IV ([Offisielt frå statsrådet 20. juni 2025](#))

³⁴ GI-02/2025 – Instruks om behandling av saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn etter utlendingsloven kapittel 14, § 35, og saker etter eksportkontrollregelverket

foreligger rimelig grunn til å vurdere at utlendingen utgjør en trussel mot indre sikkerhet, jf. AMMR artikkel 16 nr. 4.

Departementet legger til grunn at relevant sikkerhetsrelatert informasjon i mange tilfeller vil være sikkerhetsgradert, og en indikasjon om at slik informasjon finnes i en sak, kan i seg selv være gradert. Det finnes ikke EU-systemer mellom medlemsstatene for deling av gradert informasjon i saker etter AMMR. DublinNet kan ikke anvendes for deling av gradert informasjon. AMMR legger opp til at deling av sikkerhetsrelatert informasjon knyttet til utlendingen, skal skje mellom rettshåndhevende eller andre kompetente myndigheter gjennom egnete kanaler for slik informasjonsdeling.

Sikkerhetsloven³⁵ med tilhørende forskrifter regulerer nærmere behandlingen og deling av sikkerhetsgradert informasjon. Videre regulerer beskyttelsesinstruksen behandlingen av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven³⁶. Utlevering av sikkerhetsgradert informasjon til fremmede stater er regulert i virksomhetssikkerhetsforskriften³⁷ § 25. Det kan kun gis tilgang til norsk sikkerhetsgradert informasjon dersom det er i samsvar med nasjonale sikkerhetsinteresser, ikke er i strid med lovbestemt taushetsplikt og foreligger en sikkerhetsavtale mellom Norge og den aktuelle staten. Videre skal informasjon som er sikkerhetsgradert av en fremmed stat eller en internasjonal organisasjon, beskyttes på samme måte som informasjon gradert med tilsvarende norsk sikkerhetsgrad etter sikkerhetsloven § 5-3.

Norge har bilaterale eller multilaterale avtaler om gjensidig beskyttelse og utveksling av gradert informasjon med en rekke av statene som deltar i Dublin-samarbeidet³⁸. For deling av sikkerhetsgradert informasjon med andre stater, må ev. Justis- og beredskapsdepartementet gjøre unntak fra kravet til sikkerhetsavtale, jf. virksomhetssikkerhetsforskriften § 25 tredje ledd.

For de statene som Norge har sikkerhetsavtaler med, antar departementet at relevant sikkerhetsgradert informasjon vil kunne deles på en egnet måte i tråd med de gjeldende avtalene. For deling av sikkerhetsgradert informasjon med øvrige stater, kan det bli behov for at departementet gjør unntak fra kravet til sikkerhetsavtale, enten ved individuell vurdering av hver enkelt sak eller gjennom en mer generell adgang til å dele slik informasjon.

Departementet ber derfor særlig om høringsinstansenes syn på ev. behov for nærmere regulering av muligheten for å utlevere og motta relevant informasjon iht. AMMR artikkel 49 med stater som tar del i Dublin-samarbeidet.

5.2.7 Formålet med visuminformasjonssystemet (VIS)

Departementet foreslår en endring i utlendingsloven knyttet til formålet med VIS.

Et av formålene med gjeldende regelverk for visuminformasjonssystemet (VIS), er å lette anvendelsen av Dublin III-forordningen, jf. utl. § 102 a som gjennomfører formålet med VIS i norsk lov. Det er imidlertid vedtatt endringer i VIS-regelverket

³⁵ Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet

³⁶ Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen)

³⁷ Forskrift 20. desember 2018 nr. 2053 om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet

³⁸ De nordiske statene, Bulgaria Estland, Frankrike Hellas, Kroatia, Litauen, Luxembourg, Nederland, Polen, Romania, Slovenia, Tsjekkia og Tyskland

som innebærer behov for å endre utl. § 102 a. Ved lov 21. juni 2024 nr. 47 ble utl. § 102 a bokstav f vedtatt opphevet. Lovendringen vil tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Ikrafttredelse er avhengig av tidspunktet for når forordning (EU) 2021/1134 om endringer i visuminformasjonsystemet kommer til anvendelse, noe som foreløpig er usikkert. Departementet mener derfor at det kan være behov for å tilpasse utl. § 102 a bokstav f for perioden fra AMMR kommer til anvendelse og til endret VIS-forordning kommer til anvendelse.

5.2.8 Situasjoner med ekstraordinære ankomster

Departementet foreslår ingen endringer i utlendingsloven eller andre lover utover inkorporasjonen i utl. § 32 fjerde ledd for situasjoner med ekstraordinære ankomster.

Kriseforordningen innfører beredskapshjemler som kan anvendes i krise- og force majeure-situasjoner, se punkt 4.2. Norge er kun bundet av de deler av kriseforordningen som faller inn under Dublin-samarbeidet. Vi er ikke bundet av andre unntakshjemler i kriseforordningen.

Kongen i statsråd kan beslutte at søknader om beskyttelse skal kunne nektes realitetsbehandlet dersom søkeren ankommer direkte fra en nordisk stat i en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere, se utl. § 32 femte ledd. Videre kan Kongen i statsråd beslutte at myndighet til å bortvise i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller kan legges til polititjenestemann. Premissene for å ta i bruk § 32 femte ledd er at «et svært stort antall asylsøkere ankommer Norge direkte fra en eller flere nordiske stater, og Dublin-samarbeidet i realiteten ikke lenger fungerer», jf. Prop. 90 L (2015-2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II). Det fremgår også direkte av § 32 femte ledd fjerde punktum at § 32 femte ledd er å anse som *lex specialis* og gjelder uten hensyn til hva som ellers ville fulgt av fjerde ledd. Fjerde ledd gjennomfører i dag Dublin III-forordningen. Det foreslås i punkt 5.1 å endre § 32 fjerde ledd for å gjennomføre de delene av AMMR og kriseforordningen som faller inn under virkeområdet til Dublin-avtalen og er bindende for Norge. Departementets vurdering er således at det ikke er nødvendig å gjøre endringer i utlendingsloven § 32 femte ledd.

5.3 Endringer i utlendingsforskriften

5.3.1 Realitetsbehandling av saker etter AMMR

Departementet foreslår å endre utlf. § 7-4 slik at den tilpasses AMMR, men ber også om høringsinstansenes vurdering av behov for ytterligere justeringer.

AMMR artikkel 35 åpner for at en medlemsstat selv kan beslutte å ta en søknad til realitetsbehandling selv om en annen medlemsstat er å anse som ansvarlig iht. ansvarskriteriene i AMMR. En tilsvarende mulighet finnes i dag i Dublin III-forordningen artikkel 17 (suverenitetsklausulen).

Utlendingsloven § 32 annet ledd bestemmer at en søknad om beskyttelse som i utgangspunktet faller inn under utl. § 32 første ledd bokstav b, c og d, likevel skal tas til realitetsbehandling dersom søkeren har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den. For Dublin-saker er unntaket i utl. § 32 annet ledd presisert nærmere i utlf. § 7-4. Der fremgår det at definisjonen av familiemedlemmer i Dublin III-forordningen skal legges til grunn dersom

tilknytningen er familiemedlemmer, jf. forskriftsbestemmelsens første ledd. Det innebærer at det som hovedregel kun er medlemmer av utlendingens kjernefamilie med noen form for lovlig opphold i Norge som kan anses å gi tilknytning til riket. Av forskriftsbestemmelsens annet ledd fremgår det at i andre tilfeller skal adgangen til å ta en søknad til realitetsbehandling kun benyttes dersom det foreligger særlige grunner. Helsemessige forhold skal som hovedregel ikke anses som en slik grunn.

Departementet mener det fremdeles er grunn til å avgrense og begrense hva som er å anse som tilknytning til riket i tilfeller som er nevnt i utl. § 32 første ledd bokstav b. Det er blant annet viktig for å opprettholde formålet med og tilliten til Dublin-samarbeidet. Departementet foreslår derfor i utgangspunktet kun å endre bestemmelsens første ledd slik at den er tilpasset ny forordning.

Departementet ønsker samtidig høringsinstansenes syn på om det kan være grunn til å vurdere en større endring av utlf. § 7-4 første ledd når AMMR kommer til anvendelse. Det vises til at AMMR utvider en medlemsstats ansvar i situasjoner der det foreligger noen form for tilknytning, blant annet gjennom tilføyelse om vitnemål eller kvalifikasjoner fra en utdanningsinstitusjon som ansvarskriterium, utvidelse av ansvarstid ved utstedelse av oppholdsdokument og visum, samt noe utvidet ansvar ved familietilknytning. Departementet mener det derfor er grunn til å vurdere om utlf. § 7-4 første ledd, særlig bestemmelsens første setning, kan fremstå misvisende eller bidra til utilsiktede misforståelser ved overgang til ny forordning.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen i utlf. § 7-4 annet ledd, ev. med språklige tilpasninger dersom det foretas større endringer i utlf. § 7-4 første ledd.

5.3.2 Definisjoner

Departementet foreslår en ny forskriftsbestemmelse som bestemmer at definisjonene i AMMR artikkel 2 skal anvendes ved behandlingen av saker etter AMMR, jf. utl. § 32 fjerde ledd og § 32 første ledd bokstav b.

Dagens Dublin III-forordning anses å falle innunder Dublin-avtalens virkeområde i sin helhet, herunder definisjonene, og forordningen er i sin helhet inkorporert i norsk rett, jf. gjeldende utl. § 32 fjerde ledd. Det innebærer blant annet at enkelte begrep, f.eks. familiemedlemmer, kan ha en noe annerledes betydning i Dublin-saker enn i andre saker etter utlendingsloven. Når AMMR kommer til anvendelse, oppheves Dublin III-forordningen, herunder definisjonene som i dag gjelder som norsk rett.

AMMR artikkel 2 inneholder en rekke definisjoner³⁹ som skal ligge til grunn for tolkningen av forordningen, herunder knyttet til familiebegrepet, unndragelsesfare og andre nye begrep som innføres i AMMR.

³⁹ AMMR artikkel 2 inneholder definisjon for følgende begreper: (1) «tredjelandsborger», (2) «statsløs person», (3) «søknad om internasjonal beskyttelse» eller «søknad», (4) «søker», (5) «behandling av søknad om internasjonal beskyttelse», (6) «tilbaketrekking av søknad om internasjonal beskyttelse», (7) «person med internasjonal beskyttelse», (8) «familiemedlemmer», (9) «slektning», (10) «mindreårig», (11) «uledsaget mindreårig», (12) «representant», (13) «oppholdsdokument», (14) «visum», (15) «eksamensbevis eller kvalifikasjon», (16) «utdanningsinstitusjon», (17) «unndragelse», (18) «unndragelsesfare», (19)

EU har notifisert Norge om at AMMR del III, V og VII er å anse som videreutvikling av regelverket innenfor Dublin-avtalens virkeområde, jf. Dublin-avtalen artikkel 4 nr. 2. Det vises også til AMMR fortalepunkt 92, som gir uttrykk for samme avgrensning. Det innebærer at AMMR artikkel 2 i forordningens del I ikke legges inn i Dublin-avtalen, og således ikke formelt er bindende for Norge gjennom avtalen. Bestemmelsen vil derfor heller ikke bli inkorporert i norsk lov gjennom den foreslåtte endringen i utl. § 32 fjerde ledd, ref. over.

Ved anvendelsen av den foreslåtte utlendingsloven § 32 fjerde ledd, og følgelig de delene av AMMR og kriseforordningen som Norge er bundet av, vil det likevel være naturlig og hensiktsmessig å anvende definisjonene som fremgår av forordningen ved tolkningen. Dette både fordi de delene i forordningen som Norge er bundet av, er utarbeidet i lys av definisjonene i artikkel 2, og for å sikre harmonisert praktisering av regelverket mellom statene i Dublin-samarbeidet. Det vil også bidra til forutsigbarhet for berørte myndigheter og enkeltpersoner.

Departementet foreslår derfor at det fastsettes i forskrift at ved behandlingen av saker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og fjerde ledd, skal definisjonene i AMMR artikkel 2 legges til grunn for så langt gjelder anvendelsen av AMMR del III, V og VII og kriseforordningen artikkel 12 og 13. Et alternativ kunne vært å innta en forskriftsbestemmelse der definisjonene skrives helt ut. Departementets vurdering er imidlertid at det blant annet vil kunne medføre usikkerhet og misforståelser ved tolkningen av regelverket, og således også tvil om hvorvidt Norge praktiserer regelverket på korrekt måte. Videre vil det kunne skape et behov for hyppige forskriftsendringer. Departementet mener derfor at en forskriftsbestemmelse med henvisning til AMMR artikkel 2, sammen med ordlyden i forordningen, vil gi bedre veiledning og forutsigbarhet for både berørte enkeltpersoner og myndigheter som skal praktisere regelverket. Departementet foreslår regulering i forskrift, men vil foreta en ny vurdering i forbindelse med proposisjonen om det likevel kan være mer hensiktsmessig å regulere definisjonene på en egnet måte i loven.

Samtidig må dette ikke forstås slik at Norge formelt er bundet av artikkelen iht. Dublin-avtalen eller artikkelens henvisninger til definisjoner og bestemmelser i regelverk som faller utenfor Dublin-samarbeidet og/eller som ikke faller innunder norsk rett, herunder andre avtaler som Norge har med EU, jf. punkt 5.1. Departementet foreslår derfor å presisere i bestemmelsen at definisjonene kun skal komme til anvendelse for så langt gjelder anvendelsen av AMMR del III, V og VII og kriseforordningen artikkel 12 og 13.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Gjennomføringen av regelverk og virksomhetenes anvendelse av AMMR vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

AMMR medfører tydeligere regler for avklaring av hvilket land som har ansvaret for behandlingen av en asylsøknad, såkalte Dublin-saker. Dersom en annen medlemsstat i Dublin-samarbeidet har ansvaret for en asylsøknad fra en person

«solidaritetsmottakende medlemsstat», (20) «bidragende medlemsstat», (21) «overføring», (22) «relokalisering», (23) «søk- og redningsaksjon», (24) «migrasjonspress», (25) «betydelig migrasjonssituasjon», (26) «mottaksforhold», (27) «person som er gitt innreisetilatelse» og (28) «EU-solidaritetskoordinator»

som søker beskyttelse i Norge, kan Norge gjennom Dublin-samarbeidet overføre vedkommende til det ansvarlige landet, og motsatt kan andre land overføre en asylsøker til Norge dersom Norge er ansvarlig.

Regelverket skal komme til anvendelse fra sommeren 2026. Arbeidet med forberedelser og gjennomføring må skje i forkant av det tidspunktet. Det vil være behov for at bemanningen i UDI og UNE økes i 2025 og 2026 for nedbygging av restanser i Dublin-saker. Det vil også være behov for varig bemanning i politiet, UDI og UNE for å ivareta nye saksbehandlingsregler i AMMR. Utrednings- og gjennomføringsarbeid må utføres i tillegg til at endret regelverk vil kreve tilpasninger i IT-systemene til UDI og POD.

Det er anslått at merbehovet i UDI, UNE og POD knyttet til gjennomføringen av AMMR vil være på totalt 56 mill. kroner i 2025 og 78 mill. kroner i 2026. Fra 2027 er de årlige merkostnadene til AMMR anslått til 18 mill. kroner.

Kriseforordningen etablerer muligheter for å iverksette muligheter for å iverksette midlertidige tiltak ved definerte krisesituasjoner innenfor asyl- og migrasjonsområdet. For Norge vil denne forordningen bare ha økonomiske konsekvenser dersom den kommer til anvendelse.

Departementet vil komme tilbake med behov for bevilgningsøknninger i forbindelse med det ordinære budsjettarbeidet.

7 Forslag til endring av lov og forskrift

7.1 Endringer i utlendingsloven

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 32 første ledd bokstav b skal lyde:

b. kan kreves mottatt av et annet land *i henhold til forordning (EU) 2024/1351 om asyl- og migrasjonshåndtering*, jf. fjerde ledd,

§ 32 fjerde ledd skal lyde:

Forordning (EU) 2024/1351 om asyl- og migrasjonshåndtering delene III, V og VII og forordning (EU) 2021/1147 om håndtering av krise- og force majeure situasjoner innenfor asyl- og migrasjonsområdet artiklene 12 og 13, samt artiklene 1 til 6 i den utstrekning de gjelder for artiklene 12 og 13, gjelder som lov.

§ 91 niende ledd skal lyde:

Bestemmelsen gjelder ikke for utlendinger som overføres fra Norge til et annet land i henhold til *forordning (EU) 2024/1351 om asyl- og migrasjonshåndtering*, jf. § 32 fjerde ledd.

§ 102 a første ledd bokstav f skal lyde:

f. lette anvendelsen av *forordning (EU) 2024/1351 om asyl- og migrasjonshåndtering*, jf. § 32 fjerde ledd, og

§ 106 første ledd bokstav b og ny bokstav j skal lyde:

b. det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate *riket*. *Pågrepelse* og internering kan også skje under behandlingen av en sak som kan føre til vedtak som nevnt i første punktum,

j. *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. Pågrepelse og internering kan også skje under behandlingen av en sak som kan føre til vedtak som innebærer en overføringsprosedyre som nevnt i første punktum.*

§ 106 tredje ledd skal lyde:

Pågrepelse og internering etter første ledd bokstav a kan bare besluttes når det treffes tiltak med sikte på å avklare identitet. Pågrepelse og internering etter første ledd bokstav b, c, d og j, kan bare besluttes når det treffes tiltak med sikte på utsendelse.

§ 106 b fjerde ledd skal lyde:

Når en utlending er internert etter § 106 første ledd bokstav j, gjelder særskilte frister for internering i henhold til *forordning (EU) 2024/1351 om asyl- og migrasjonshåndtering artikkel 45*, jf. § 32 fjerde ledd.

7.2 Endringer i utlendingsforskriften

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 7-4 overskriften og bestemmelsens første ledd skal lyde:

§ 7-4. Adgang til realitetsbehandling av saker etter *forordningen om asyl- og migrasjonshåndtering*

Selv om en søknad om oppholdstillatelse kan nektes realitetsbehandlet etter lovens § 32 første ledd bokstav b fordi søkeren kan kreves mottatt av et annet land i henhold til *forordning (EU) 2024/1351 om asyl- og migrasjonshåndtering*, skal søknaden om oppholdstillatelse etter lovens § 28 likevel tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den, jf. lovens § 32 annet ledd. Når tilknytningen er familiemedlemmer i riket, skal definisjonen av familiemedlemmer i *forordning (EU) 2024/1351 artikkel 2 nr. 8*, legges til grunn.

§ 7-4a overskriften og bestemmelsen skal lyde:

§ 7-4a. *Behandling av saker etter forordningen om asyl- og migrasjonshåndtering og kriseforordningen*

Ved anvendelsen av lovens § 32 første ledd bokstav b og fjerde ledd skal definisjonene i forordning (EU) 2024/1351 artikkel 2 legges til grunn for så langt gjelder anvendelsen av forordningens del III, V og VII og forordning (EU) 2024/1359 artikkel 12 og 13.