



27 SEP 2013

# POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

*Deres referanse*  
12/8109

*Vår referanse*  
2013/02449-5 008

*Dato*  
25.09.2013

## Høringssvar – forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – gjennomføring av Dublin-forordningen i norsk rett

Politidirektoratet viser til Justisdepartementets høringsbrev av 12.07.2013 om ovennevnte. Vi beklager oversittelsen av høringsfristen.

Dublin III ble vedtatt 12.06.2013 og skal gjelde fra januar 2014. Departementet foreslår lovendringer for å gjennomføre ny Dublin-forordning i norsk rett.

Politidirektoratet har forelagt høringen for Politiets utlendingsenhet (PU) og utvalgte politidistrikt. Vi har innen fristen mottatt svar fra PU, som følger vedlagt i kopi. Det er i noen sammenhenger henvist til høringssvaret i direktoratets uttalelse, men svaret bør gjennomgås i sin helhet.

### *Til 6.1 Gjennomføring i norsk rett – gjennomføringsbestemmelse*

Departementet foreslår å innta et nytt fjerde ledd i utlendingsloven § 32 som presiserer at forordningen gjelder som norsk lov. I tillegg foreslås det henvisninger til gjennomføringsbestemmelsen i enkelte andre bestemmelser i utlendingsloven.

En ren henvisningsteknikk fordrer at norsk rett er i overensstemmelse med forordningen. Departementet har belyst at det i dag forekommer visse uoverensstemmelser og foreslår enkelte endringer, blant annet plikter ikke utlending som omfattes av forordningen å betale egen reise til annen stat i Dublinsamarbeidet.

Utlendingsloven § 32 omhandler behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner. Forordningen omfatter imidlertid også andre spørsmål enn hvilken stat som er ansvarlig for å behandle den enkelte asylsøknad, som for eksempel prosessuelle spørsmål og statenes adgang til å fengse søkere for å sikre overføring i henhold til Dublinforordningen. Vi ber departementet vurdere om dette bør synliggjøres i lovteksten.

Vi er enig med departementet i at bestemmelser i utlendingsloven som regulerer det samme som forordningen må endres der det er motstrid mellom de to regelsettene.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo  
Besøk: Hammersborggata 12  
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96  
E-post: [politidirektoratet@politiet.no](mailto:politidirektoratet@politiet.no)

Org. nr.: 982 531 950 mva  
Bankgiro: 7694.05.02388

### ***Til 6.2.2 Klageadgang og utsatt iverksetting***

Artikkel 27 nr. 3 forutsetter at medlemsstatene velger mellom tre alternative prosesser for klagebehandling og vurdering av utsatt iverksettelse. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på hvilket alternativ som er å foretrekke.

Politidirektoratet viser i sin helhet til uttalelsen fra PU, som vi finner å kunne slutte oss til.

### ***Til 6.2.4 Internering/fengsling – fare for unndragelse***

Fengsling for å sikre overføring til annen medlemstat er regulert i forordningens artikkel 28. Bestemmelsene som omhandler maksimal fengslingstid fremgår av artikkel 28 nr. 3. Departementet mener at forordningens krav er i overensstemmelse med norsk rett og viser til at utlendingsloven § 106 tredje ledd, returdirektivet artikkel 15 og EMK artikkel 5. Politidirektoratet er enig i det.

Av forordningen fremgår at medlemstaten må anmode om tilbaketakelse eller overtakelse en måned etter at utlendingen er fengslet for å sikre overføring til annen medlemstat. Konsekvensene av at fristene ikke er overholdt, er at utlendingen skal løslates. I utgangspunktet gjelder som hovedregel frister for to måneder fra søknad er fremmet til anmodning sendes annen medlemstat, jf. artiklene 21 og 23. Konsekvensen av ikke å overholde fristene er at søknaden om beskyttelse skal behandles i Norge. Departementet antar at forordningen på dette punktet er i overensstemmelse med norsk rett, men ber om høringsinstansens synspunkter på om det bør utformes en særbestemmelse i § 106 for å tydeliggjøre bestemmelser etter forordningen.

Politidirektoratet mener det må være åpenbart at det ikke er grunnlag for å holde utlending fengslet med den hensikt å sikre overføring til annet medlemsland i Dublinsamarbeidet, dersom fristene for overtakelse eller tilbaketakelse er utløpt og asylsaken skal realitetsbehandles i Norge. Imidlertid bør det klart gå frem av lovverket at det gjelder egne frister for anmodninger når en utledning er fengslet for å sikre iverksettelse av vedtak etter Dublin-forordningen og hva som er konsekvensene av å ikke overholde fristene. Fordi det er politiet som fengsler og Utlendingsdirektoratet som sender anmodninger til medlemstatene, mener vi at grunnlag, frister og konsekvenser bør klargjøres i egen bestemmelse i § 106.

Når det gjelder terskelen for fengsling etter forordningens artikkel 28 for unndragelsesfare, kan det stilles spørsmål om "significant risk" tilsvarer utlendingslovens terskel i § 106 som stiller krav om "konkrete holdepunkter for å anta". Terskelen i utlendingsloven ble senket fra "skjellig grunn til mistanke" ved lovendring som trådte i kraft 1. mars 2012. Språklig sett synes "significant risk" å måtte tolkes strengere enn kriteriet om "konkrete holdepunkter til å anta". Vi har merket oss at departementet i høringsbrevet mener at kriteriet i § 106 første ledd bokstav b er i overensstemmelse med forordningens krav. Vi savner imidlertid en nærmere drøfting av hva som har vært hensikten med å bruke begrepet "significant" i forordningsteksten med henvisning til forarbeider. En avklaring på dette punktet vil sikre at det ikke oppstår tolkningstvil om terskelen ved fengsling i disse sakene.

PU uttaler sammenfallende at: "[...] bestemmelsen etterlater en viss usikkerhet vedrørende om forordningen åpner for fengsling i slike tilfeller. Legalitetsprinsippet og lovskravet etter EMK stiller strenge klarhetskrav når det gjelder et så inngripende virkemiddel som fengsling. Etter vårt syn er det derfor nødvendig at departementet avklarer dette i det videre lovarbeidet med Dublin-forordningen."

### **Til 7. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementet anslår i høringsbrevet punkt 7.3 at innføringen av Dublin III-forordningen vil representere årlige ekstra utgifter for saksbehandlingen i PU på åtte millioner kroner.

Utlendingsdirektoratet har satt ned et implementeringsprosjekt for Dublin III-forordningen, PU og Utlendingsnemnda er representert i prosjektgruppen. Politidirektoratet ved Utlendingsprosjektet deltar i prosjektets styringsgruppe. En oppgave for prosjektet har vært å utrede hvem som skal tildeles oppgaven med å informere asylsøkere om Dublin-samarbeidet. PU har påtatt seg oppgaven med å gi informasjon under forutsetning av at det gjennomføres en evaluering av ordningen i løpet av seks måneder etter implementering. Det er forståelse for at det haster å få på plass et system som ivaretar forpliktelsene etter Dublin III-forordningen. Samtidig har Politidirektoratet i denne sammenheng uttrykt bekymring for omfanget av oppgaver som nå er lagt under registreringen i PU og for at hver registrering etter hvert vil ta mye tid. Det er ønskelig at PUs oppgaver i den innledende asylsaksbehandlingen ses i sammenheng med oppfølgingen av NOU 2013: 9. En av utvalgets hovedanbefalinger er at politiets oppgavesett spisses mot kjerneoppgavene og at tilleggsoppgaver primært støtter opp om løsning av kjerneoppgavene. Også på kort og mellomlang sikt, før en eventuell strukturreform gjennomføres for politiet, vil det være viktig for politiet ikke å påta seg nye forvaltingsoppgaver. Politidirektoratet definerer PUs kjernevirksomhet i denne sammenheng til arbeidet med å identifisere asylsøkere.

Som påpekt i høringsbrevet er konsekvensene for utlendingsforvaltningens ressursbruk avhengig av en rekke usikre faktorer. Det er per i dag ikke mulig å beregne eksakte kostnader for økt informasjon ved registreringen. Politidirektoratet vil herunder vise til at Kommisjonens informasjonshefte ennå ikke er oversendt medlemstatene, og at det således er vanskelig å beregne hvor lang tid PUs saksbehandlere vil bruke. Videre viser vi til at ankomstene har økt i den senere tid og at denne situasjonen ser ut til å ville vedvare. Dette har stor betydning for beregning av kostnader for 2014. Likevel mener Politidirektoratet at departementets beregninger på opptil 10 millioner kroner vil dekke de økte utgiftene i PU.

For øvrig viser vi til uttalelsen fra PU.

Med hilsen  
  
 Knut Smedsrud  
 avdelingsdirektør

  
 Kristine Langkaas  
 seksjonssjef

Saksbehandler:  
 Kristin Aabelvik Evensen  
 Gunnvor Hovde

Vedlegg:  
 1



**POLITIET**  
POLITIETS UTLENDINGSENHET

MOTTATT  
1 : SEPT 2013

<b>POLITIDIREKTORATET</b>	
11 SEPT 2013	
Arkiv 08.13	Arkivkode 003
Saksnr 3/2449	Oslo nr 4

Politidirektoratet  
Pb 8051 Dep  
0031 Oslo

*JDs referanse*  
12/8109 - DHA

*I år referanse*  
201300458-2

*Dato*  
06.09.2013

### Høring om forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – gjennomføringen av Dublin-forordningen i norsk rett

Vi viser til høringsbrev av 12.07.13 fra Justisdepartementet. Høringsbrevet ble oversendt fra POD 17.07.13. Frist for innspill til POD er satt til 02.09.13.

Som POD er kjent har PU sammen med UNE siden januar i år deltatt i UDIs implementeringsprosjekt. Der arbeides det med den praktiske gjennomføringen av den nye Dublin-forordningen. Forordningen er nå vedtatt, og departementet har i høringsbrevet av 12.07.13 kommet med forslag til hvordan den skal gjennomføres i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Vi har følgende kommentarer til høringsbrevet og til departementets forslag.

#### Gjennomføring i norsk rett – gjennomføringsbestemmelse – pkt. 6.1 i høringsbrevet

Departementet foreslår å ta inn en henvisning til Dublin-forordningen i utlendingsloven § 32 fjerde ledd, hvor det presiseres at forordningen gjelder som norsk lov. Vi mener at dette er en hensiktsmessig måte å implementere forordningen på. Dublin-forordningen er i all hovedsak av prosessuell karakter. Etter vårt syn er det ikke nødvendig at alt innholdet i forordningen inntas i utlendingsloven.

Vi er imidlertid enig med departementet i at bestemmelser i utlendingsloven som regulerer det samme som forordningen må endres, der det er motstrid mellom de to regelsettene.

#### Kostnader ved overføring – utlendingsloven § 91 og høringsbrevet pkt. 6.2.1

Vi er enig med departementet at utlendingsloven § 91 må endres når forordningen klart forutsetter at det er statene og ikke utlendingen som skal dekke kostnadene i forbindelse med overføringen til ansvarlig land. Selv om forordningen nå er vedtatt og således ikke kan endres, ønsker vi å få frem at denne endringen etter vårt syn er uheldig.

Et av hovedformålene med forordningen er å motvirke misbruk av asylinstittuttet ved at utlendinger fremfor å overholde en utreiseplikt fra Schengen gitt av et land reiser ulovlig til andre land og fremsetter grunnløse søknader. Det ville vært mer i overensstemmelse med dette formålet at utlendingen selv hadde hovedansvaret for kostnadene til overføringen.

### Politiets utlendingsenhet

Besøk: Christian Krøhgs gt. 32  
Post: Postboks 8102 Dep, 0032 OSLO  
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 34 24 80  
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva  
Bankgiro: 7694.05.10836

### Klageadgang og utsatt iverksetning – forordningens art. 27 og pkt. 6.2.2 i horingsbrevet

Vi har merket oss at Dublin-forordningen art. 27 forutsetter at både klage og begjæring om utsatt iverksettelse skal avgjøres av en domstol eller "tribunal". Dette medfører den endring at spørsmålet om utsatt iverksettelse må avgjøres av klageinstansen UNE, fremfor som i dag – og som i samsvar med langvarig norsk forvaltningspraksis – av underinstansen UDI.

Etter vårt syn medfører ikke denne endringen at det er nødvendig med noen lovendringer, idet den nye ordningen må anses å være i samsvar med forvaltningsloven § 42 og utlendingsloven § 90 tiende ledd. Det kan likevel stilles spørsmål ved om UDI da ikke lenger kan instruere politiet om å utsette iverksettelsen i Dublin-saker selv om de har fattet vedtaket, slik som forutsatt i utlendingsloven § 90 tiende ledd annet pkt. Departementet bes vurdere om det er nødvendig å innta en presisering om dette i denne bestemmelsen.

#### *Valg av prosess for klage og utsatt iverksetning*

Art 27 nr 3 forutsetter at medlemsstatene velger mellom tre alternative prosesser for klagebehandling og vurdering av utsatt iverksettelse:

- Automatisk utsatt iverksetning frem til endelig vedtak fra klageinstansen (alt. a)
- Automatisk utsatt iverksetning, men hvor klageinstansen kan oppheve dette (alt. b)
- Utlendingen må selv anmode om utsatt iverksetning, og overføringen utsettes frem til klageinstansen har vurdert iverksettelsesprosessen (alt. c).

Departementet har ikke tatt stilling til hvilket alternativ som er å foretrekke, og ber om horingsinstansens synspunkter.

Etter vårt syn er det ikke hensiktsmessig å velge alternativ a. At alle som omfattes av Dublin-forordningen automatisk skal ha krav på utsatt iverksetning er uheldig av mange grunner. Det har den fordel at det ikke vil bli brukt ressurser på å vurdere utsatt iverksetning. Vi forutsetter imidlertid – som i dag – at de aller fleste søkere som skal behandles etter forordningen vil få avslag. Med alternativ a vil da langt flere utlendinger få lov til oppholde seg i riket frem til endelig vedtak. Dette vil mest sannsynlig medføre at overføringen vil skje på et senere tidspunkt enn i dag med de konsekvenser dette får, bl.a. vil utgiftene til innkvartering på asylmottak øke. Ved en slik ordning vil også utlendinger som forsvinner etter UDIs negative vedtak kunne sies å ha lovlig opphold i landet frem til endelig vedtak fra UNE. Slik vi ser det vil valg av denne modellen kunne medføre at Norge – etter all sannsynlighet – vil motta langt flere asylsøkere som omfattes av Dublin-forordningen enn i dag.

Som departementet fremhever så ser vi at alternativ b vil medføre mindre ressursbruk enn alternativ c da UNE slipper å ta stilling til utsatt iverksetning. Vi mener imidlertid at alternativ c er å foretrekke. Velger man alternativ b vil mest sannsynlig oppholdstiden til utlendinger som undergis behandling etter Dublin-regelverket øke, hvilket igjen vil medføre økte utgifter til innkvartering på asylmottak. Alternativ c er også den ordningen som ligner mest på dagens ordning for klage og begjæring av utsatt iverksettelse.

### *Prioritering av sakene – saksbehandlingstid og rask retur*

Vi legger til grunn - som departementet - at den nye forordningen vil medføre at noen flere saker må tas til realitetsbehandling i Norge. Imidlertid vil antallet her mest sannsynlig være noksa begrenset. Etter det vi kan se vil ikke den nye Dublin-forordningen medføre større endringer når det gjelder utfallet av sakene. I de aller fleste sakene vil utfallet bli som i dag, dvs. at de skal overføres det land som er ansvarlig etter forordningen.

Uavhengig av hvilken prosess som velges for klage og begjæring om utsatt iverksettelse, er det etter vårt syn helt sentralt at sakene fortsatt gis prioritet slik at det kan finne sted en rask retur til ansvarlig land i de tilfellene søknaden avslås i Norge.

I dag fatter UDI et negativt vedtak kort tid etter at aksepten foreligger fra ansvarlig land. Fristen for å begjære utsatt iverksettelse er 48 timer, og det er svært sjelden at det gis utsatt iverksettelse. PU sørger deretter for en kontrollert utreise innen relativt kort etter at UDIs vedtak er iverksettbart.

I art. 27 nr 2 sies det at utlendingen skal gis *a reasonable period of time* for å kunne ivareta sin klageadgang. Vi kan ikke se at dagens praksis er i strid med dette. En effektiv saksbehandling med god kvalitet, og en påfølgende rask retur vil fortsatt være viktig i saker som omfattes av Dublin-forordningen.

Vår erfaring er at UNE i dag ikke prioriterer saksbehandlingen av Dublinsaker på samme måte som UDI. Dette synes naturlig all den tid det i de aller fleste sakene ikke er gitt utsatt iverksettelse og utlendingen ofte allerede er uttransportert til ansvarlig land. Når UNE med den nye forordningen får en helt annen rolle i disse sakene, er det helt essensielt at dette arbeidet gis prioritet og at den samlede saksbehandlingstiden for en utreise kan finne sted ikke økes i nevneverdig grad. I den anledning viser vi til at det i implementeringsprosjektet er bestemt at PU og UNE skal utarbeide et forslag til rutiner som regulerer saksflyten i de sakene som må prioriteres.

### *Endring av utlendingsloven § 90 sjette ledd bokstav d*

I forslag til lovendring av § 90 sjette ledd har departementet fjernet dagens bokstav d, og det fremgår av høringsbrevet at en bestemmelse vil bli inntatt etter at det er tatt en beslutning om hvilken av de tre klageordninger man velger i norsk rett. Vi gjør oppmerksom på at § 90 sjette ledd ikke regulerer iverksettelsesspørsmålet, men utreisefristen.

Etter gjeldende rett gis det i utgangspunktet ikke utsatt iverksettelse når saken er omfattet av Dublin-forordningen. Dette fremgår av utlendingsloven § 90 fjerde ledd bokstav a. Den nye ordningen for utsatt iverksettelse må etter vårt syn dermed fremgå av denne bestemmelsen, og ikke av utreisefristbestemmelsen i § 90 sjette ledd.

Etter det vi kan se er det ikke foreslått noe nytt i forordningen om selve overføringen til det ansvarlige medlemslandet. Etter gjeldende rett er det en forutsetning at overføringen skjer gjennom en kontrollert utreise i regi av politiet (enten etter utreisekontroll eller en uttransport hvor vedkommende ledsages av politiet). Vi forutsetter at tilsvarende skal gjelde etter den nye forordningen også. Et vedtak kan ikke iverksettes ved at utlendingen reiser

frivillig uten at dette er kontrollert av politiet. Det har derfor svært gode grunner for seg at det ikke settes utreisefrist i disse sakene. Etter vårt syn bør det derfor ikke gjøres endringer i § 90 sjette ledd bokstav d.

#### Fengsling – forordningens art. 28 og pkt. 6.2.4 i høringsbrevet

Fengsling benyttes i praksis ganske ofte mot utlendinger som omfattes av Dublin-forordningen. I 2012 fikk PU medhold i 742 fengslinger etter utlendingsloven § 106. Ca 35-40% av sakene gjaldt utlendinger som var omfattet av Dublin II-forordningen. I arene 2009-2011 utgjorde andelen Dublinsaker blant fengslingene ca 50%. Vi har foreløpig ikke oppdatert statistikk for i år, men det ligger an til flere fengslinger enn i fjor og Dublinsakene utgjør fortsatt en stor andel av disse sakene. Forordningens art. 28 er således en praktisk viktig bestemmelse.

#### *Forbud mot fengsling bare fordi utlendingen omfattes av forordningen*

I art 28 nr 1 sies det at man ikke kan fengsle bare fordi utlendingen omfattes av prosedyrene i Dublin-forordningen. Dette er i trad med den praksis PU fører.

At en utlending har unndratt seg i ett eller flere land for vedkommende ankom Norge vil alltid være et relevant moment i vurderingen av om han/hun også vil unndra seg iverksettingen av vedtak som fattes her i landet. Dette vil imidlertid ikke alene kunne begrunne fengsling. Etter gjeldende praksis må det i tillegg foreligge andre objektive og konkrete holdepunkter som underbygger unndragelsesfaren, for en utlending som omfattes av Dublin-prosedyren besluttet fremstilt for fengsling i nær tilknytning til søknadsfremsettelsen.

Helt unntaksvis forekommer det at utlendinger pågripes og fremstilles for fengsling allerede ved søknadsfremsettelsen, og da bare begrunnet med at unndragelse i andre Dublinland. Dette er tilfelle når utlendingen har søkt asyl i svært mange land (+/- 10 søknader), og hvor de således har unndratt seg iverksetting av vedtak i mange andre land for de reiste til Norge.

Spørsmålet blir da om art 28 nr 1 etter sin ordlyd medfører at fengsling ikke lenger kan benyttes i disse unntakstilfellene, dvs. om bestemmelsen innebærer et forbud mot frihetsberovelse uavhengig av antall søknader i andre land/treff i Eurodac. Departementet har imidlertid ikke redegjort nærmere for bestemmelsen i høringsbrevet. Vi savner ytterligere informasjon om bestemmelsens formål og bakgrunn, samt relevante uttalelser fra forarbeidet til forordningen som kan kaste lys over bestemmelsen.

Vi antar imidlertid at formålet med bestemmelsen er å sikre at medlemslandene ikke rutinemessig internerer utlendinger bare fordi de er underlagt prosedyrene i Dublin-forordningen. Ut fra dette legger vi til grunn at bestemmelsen ikke vil være til hinder for fengsling i de unntakstilfellene som nevnt over. Fengsling vil da ikke bare være begrunnet i at vedkommende omfattes av Dublin-regelverket, men vil være knyttet til utlendingens adferd og handlingsmonster for innreise til Norge, som klart viser at han/hun også vil unndra seg i Norge. I slike tilfeller vil man etter en konkret vurdering ofte falle ned på unndragelsesfaren må sies å være betydelig, slik at kravet til sannsynlighet i forordningens art. 28 nr 2 må sies å være oppfylt.

Vi mener likevel at bestemmelsen etterlater en viss usikkerhet vedrørende om forordningen åpner for fengsling i slike tilfeller. Legalitetsprinsippet og lovskravet etter EMK stiller strenge klarhetskrav når det gjelder et så inngripende virkemiddel som fengsling. Etter vårt syn er det derfor nødvendig at departementet avklarer dette i det videre lovarbeidet med Dublin-forordningen.

#### *Anvendelsesområdet*

Etter vårt syn har forordningens art. 28 et svært uklart anvendelsesområde. Gjelder bestemmelsen generelt for alle utlendinger som omfattes av Dublin-forordningen og som skal overføres til et annet medlemsland, eller gjelder den bare for dem som frihetsberøves i samtidig med eller i nær tilknytning til søknadsfremsettelsen?

Overskriftene til forordningens kapittel 5 ("*Detention for the purpose of transfer*") og art 28 ("*Detention*") tyder på at innholdet gjelder generelt. Art 28 nr 1 tilsier imidlertid at formålet med bestemmelsen først og fremst er å søke å unnga at utlendingen fengsles bare fordi de søker asyl og er omfattet av Dublin-forordningen. I art 28 nr 3 stilles det i tillegg en frist på en måned fra søknadstidspunktet for å anmode om tilbaketakelse/overtakelse når en utlending fengsles etter bestemmelsen.

Slik vi ser det må dette bety at art 28 bare gjelder om frihetsberøvelsen inntreffer før det er sendt en anmodning om tilbaketakelse eller overtakelse til ansvarlig Dublinland. I motsatt fall vil bestemmelsen innebære at det ikke er anledning til å fengsle i saker hvor unndragelsesfaren oppstår senere enn en måned etter at søknaden er fremsatt, for eksempel når utlendinger unndrar seg ved forsvinne fra mottak etter å ha fått negativt vedtak.

Vi mener at det er nødvendig at departementet klargjør anvendelsesområdet til art 28. Etter vårt syn må det forutsettes at det finnes uttalelser eller lignende i forarbeidene eller i forarbeidet til forordningen, som kan kaste lys over anvendelsesområdet til bestemmelsen.

#### *Kravet til sannsynlighet*

Det følger av art 28 nr 2 at vilkåret for fengsling at det foreligger en betydelig fare for unndragelse (*significant risk of absconding*). Unndragelsesfare (*risk of absconding*) er definert i forordningens art 2 (n), og det heter der at dette må vurderes konkret ut fra objektive kriterier som foreligger i saken. Departementet presiserer terskelen for å fengsle etter art 28 vil ligge noe høyere enn det som følger av definisjonen i art 2 (n), idet bruken av *significant risk* må være et bevisst valg fremfor benyttelse av begrepet *risk*.

Etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b er det tilstrekkelig at det foreligger "*konkrete holdepunkter for å anta at*" utlendingen vil unndra seg iverksetting av et vedtak. Departementet mener at utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b er i samsvar med forordningens krav om betydelig fare. Vi er imidlertid ikke enig i dette. Beviskravet i forordningen er klart høyere enn etter § 106 første ledd bokstav b. Selv om forordningen skal gjelde som norsk rett, mener vi at det er uheldig – både ut fra lovgivningstekniske og rettssikkerhetsmessige hensyn – at det ikke fremgår av § 106 at det er strengere vilkår for å fengsle i saker som omfattes av forordningens art 28.

Vi mener derfor at denne forskjellen må fremgå av utlendingsloven § 106, og at det inntas et eget fengslingsgrunnlag for de sakene som omfattes av forordningens art. 28. Det er ikke



hensiktsmessig at man har én bestemmelse i utlendingsloven og én annen bestemmelse i forordningen (som gjelder som norsk lov), som regulerer fengsling ved iverksetting av vedtak. En evt. lovendring her må også vurderes i lys av hvilket anvendelsesområde art 28 har. Dersom bestemmelsen bare er ment å heve terskelen for fengsling ved tidspunktet for søknadsfremsettelsen, må dette fremgå av utlendingsloven § 106. For meningen med art 28 å heve terskelen generelt i saker som omfattes av Dublin-forordningen, må også dette presiseres i utlendingsloven § 106.

For øvrig slutter vi oss til departementets vurdering av at norsk rett er i samsvar med de krav art 28 stiller til forholdsmessighet, tilstrekkelighet og varigheten av fengslingen. Vi forstår art 28 nr 3 dit hen at fengsling etter bestemmelsen ikke kan overstige seks uker, jf. at overføringen skal skje innen seks uker etter at aksept forela. Etter vårt syn bør denne fristen inntas i utlendingsloven § 106.

#### *Behov for en særregel i utlendingsloven?*

Departementet opplyser at de vil vurdere nærmere om det er hensiktsmessig med en særregel i utlendingsloven § 106, for å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder i saker som er omfattet av forordningen. Som tidligere nevnt mener vi at det er helt nødvendig med en særregel. Noe annet mener vi vil kunne være i strid med både legalitetsprinsippet og lovskravet etter EMK. Det bør etter vårt syn inntas et eget fengslingsgrunnlag i § 106 første ledd. I tillegg bør det da vurderes om det er nødvendig med ytterligere presiseringer i § 106a.

#### Økonomiske og administrative konsekvenser

##### *Endring i sakstilførsel – høringsbrevets pkt 7.1*

Departementet legger til grunn at ca 110 (mellom 90 og 130) flere saker må tas til realitetsbehandling med den nye forordningen. Av disse vil anslagsvis 70 % bli innvilget. Dette vil naturligvis medføre besparelser for PU ved at disse personene ikke skal uttransporteres. På den annen side antas det at ca 30 flere saker vil bli avslatt etter realitetsbehandling i Norge. I disse sakene skal retur da finne sted til hjemlandet. Selv om en del av personene sikkert vil reise frivillig gjennom programmet for frivillig assistert retur, vil det erfaringsmessig være nødvendig at politiet sørger for uttransport, og i forkant av dette også en identifisering, i mange av disse sakene. Etter vårt syn må det derfor legges til grunn at de samlede utgiftene til uttransporter vil øke noe som konsekvens av den nye forordningen. I den anledning viser vi spesielt til at uttransporteringskostnadene til hjemlandet er langt høyere enn ved overføringer til andre land i Dublinsamarbeidet.

##### *Saksbehandling i forvaltningen – løpende utgifter – høringsbrevets pkt 7.3*

Som departementet skriver vil dagens registreringsamtale måtte utvides, og i tillegg vil utgiftene til tolketjenester øke. De årlige ekstra utgiftene i PU anslås å bli mellom 5 og 10 millioner, hvor departementet legger 8 millioner til grunn. PU har nylig beregnet disse kostnadene i forbindelse med arbeidet i implementeringsprosjektet. Etter disse beregningene anslås de årlige ekstra utgiftene for PU å bli ca 5 millioner. Det eksisterer fortsatt noen usikkerhetsfaktorer rundt dette, og det kan vise seg utgiftene kan bli høyere enn det de nåværende beregningene viser.

*Asylmottak – høringsbrevets pkt 7.4*

Det legges opp til økte utgifter til asylmottak for den gruppen på ca 110 som nå vil få saken sin realitetsbehandlet i Norge. Vi gjør oppmerksom på at valg av prosess for klage og utsatt iverksettelse også vil kunne medføre økte utgifter til innkvarteringer. Dersom en utreise først skal finne sted etter UNEs endelig vedtak, vil dette etter all sannsynlighet føre til at oppholdstiden på asylmottakene vil stige.

For øvrig gjør vi oppmerksom på at valg av prosess for klage og utsatt iverksetting også vil kunne få betydning for utgiftene til uttransporteringene. Økt saksbehandlingstid hos UDI og UNE kan gi PU mindre tid til å organisere utreisen innen overføringsfristen på seks måneder. Dette vil samtidig kunne føre til mindre kostnadseffektive uttransporter, herunder pagripelser.

Med hilsen



Kristin Ottesen Kvigne  
Sjef PU



Jan Olav Frantsovold  
Avdelingsdirektør