



Innst. 67 L

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 26 L (2013–2014)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i proposisjonen forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Endringene gjelder gjennomføring i norsk rett av europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 av 26. juni 2013 om fastsettelse av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person. Den nye forordningen omtales i det videre som Dublin III-forordningen.

Forordningen viderefører og videreutvikler Dublin II-forordningen, som regulerer hvilket land som er ansvarlig for å behandle en søknad om beskyttelse (første asylsøkerprinsippet m.m.). Hovedformålet med den nye forordningen er å gjøre samarbeidet mellom medlemsstatene mer effektivt og styrke rettighetene til søkerne. I likhet med gjeldende forordning inneholder den ikke regler for realitetsbehandling av søknader om beskyttelse.

Det vises i proposisjonen til at de viktigste endringene i Dublin III-forordningen gjelder fengsling/internering, behandling av begjæring om utsatt iverksetting og rutine for tidlig varsling av mangler i asylsystemet. Dublin III-forordningen skal gjelde for alle

tredjelandsborgere og statsløse personer som søker internasjonal beskyttelse, herunder subsidiær beskyttelse, og begrepet «asyl» er derfor erstattet med «internasjonal beskyttelse». Det innføres krav til statene om å sikre søkerne tilstrekkelig informasjon om Dublin-regelverket, samt gjennomføre intervju og tilby rettshjelp og tolketjenester dersom det er nødvendig. I tillegg presiseres det at enslige, mindreårige asylsøkere som har nære slektninger i en medlemsstat, herunder søsken, onkel, tante eller besteforeldre, skal kunne få søknaden sin behandlet i den staten.

Departementet foreslår endringer i utlendingsloven for å sikre at norsk regelverk er i samsvar med den nye forordningen. For det første foreslås det å innta en gjennomføringsbestemmelse i utlendingsloven § 32. Videre foreslås et nytt fjerde punktum i § 90 annet ledd om iverksetting av vedtak for å tilpasse loven til de nye reglene om utsatt iverksetting i Dublin-saker. I § 91 foreslår departementet et nytt niende ledd som unntar utlendinger i Dublin-prosedyre fra å betale egen utreise. I § 106 om pågripelse og fengsling foreslås endringer i første ledd og et nytt femte ledd. I tillegg foreslås endringer av teknisk karakter i flere bestemmelser.

Regjeringen har også fremmet en stortingsproposisjon der Stortinget bes samtykke i at Norge godkjenner Dublin III-forordningen, jf. Grunnloven § 26 annet ledd, jf. Prop. 25 S (2013–2014). Det går frem av proposisjonen at regelendringene som foreslås i proposisjonen her, forutsetter at Stortinget slutter seg til forslaget i nevnte stortingsproposisjon.

1.2 Bakgrunn for lovforslaget

1.2.1 Norges deltakelse i Dublin-samarbeidet

Det vises i proposisjonen til at formålet med Dublin-regelverket er å motvirke at asylsøkere som kommer til Europa, blir henvist mellom stater uten å

få søknaden om beskyttelse behandlet. I tillegg ønsker man å forhindre at en person søker beskyttelse i flere stater.

Norge inngikk 19. januar 2001 en avtale med EU om tilknytning til Dublin-regelverket, jf. St.prp. nr. 38 (2000–2001).

Siden våren 2001 har Norge deltatt fullt ut i EUs Schengen-samarbeid. Samarbeidet har medført at den indre grensekontrollen er opphevet og omfatter bl.a. felles regler for ytre grensekontroll. Dublin-samarbeidet er en forutsetning for Schengen-samarbeidet, og norsk deltakelse i Dublin-samarbeidet er dermed en forutsetning for videre deltakelse i Schengen-samarbeidet.

På EU-rådsmøtet 18. februar 2003 vedtok EU forordning (EF) nr. 343/2003, den såkalte Dublin II-forordningen. Stortinget samtykket våren 2003 i at tilknytningsavtalen fra 2001 heretter skulle omfatte ny Dublin II-forordning, jf. St.prp. nr. 57 (2002–2003) og Ot.prp. nr. 95 (2002–2003).

12. juni 2013 vedtok EU forordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-forordningen). Forordningen videreutvikler og erstatter gjeldende Dublin II-forordning. For alle EU-land vil Dublin III-forordningen gjelde fra og med ikrafttredelsen 1. januar 2014. Det går frem av proposisjonen at dersom Norge ønsker å fortsette deltakelsen i Dublin-samarbeidet, må det legges til rette for at den nye forordningen kan tre i kraft i norsk rett fra samme dato. Gjennomføring av Dublin III-forordningen i norsk rett krever endringer av flere bestemmelser i utlendingsloven.

1.2.2 *Det felleseuropeiske asylsystemet (CEAS)*

EUs Råd vedtok 15. og 16. oktober 1999 å arbeide for opprettelsen av et felleseuropeisk asylsystem basert på full anvendelse av FNs flyktningkonvensjon av 1951 og dens tilleggsprotokoll av 1967. Prinsippet om at ingen skal sendes tilbake dersom de blir forfulgt, det såkalte «non refoulement-prinsippet», ble uttrykkelig fastslått. Samtidig ble det understreket at alle statene i EU anses som trygge for borgere av tredjeland uten at dette berører ansvarskriteriene i forordningen. I dag omfatter det felleseuropeiske asylsystemet (Common European Asylum System (CEAS)), i tillegg til Dublin-forordningen, følgende regelverk:

- Statusdirektivet
- Mottaksdirektivet
- Prosedyredirektivet
- Eurodac-forordningen (2725/2000/EC): Regler om håndtering av fingeravtrykk, som skal lette Dublin-samarbeidet. Ny Eurodac-forordning (2013/603/EU) ble vedtatt 20. juni 2013 og skal anvendes fra sommeren 2015.

Gjennom tilknytningsavtalen fra 2001 har Norge sluttet seg til gjeldende Dublin-forordning og Eurodac-forordning. I tillegg gjelder implementeringsreglene i Kommisjonens forordning 2003/1560/EF, som utfyller Dublin II-forordningen.

De tre øvrige direktivene i listen over er ikke gjennomført i norsk rett.

1.2.3 *Høringen*

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 12. juli 2013 på høring forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften.

1.3 *Dublin III-forordningen*

1.3.1 *Innledning*

Det vises i proposisjonen til at ved ikrafttredelse av ny Dublin-forordning oppheves gjeldende Dublin II-forordning og implementeringsforordning 2003/1560/EF artiklene 11 (1), 13, 14 og 17, jf. Dublin III-forordningen artikkel 48.

1.3.2 *Personkrets*

I Dublin III-forordningen er begrepet «asylsøker» byttet ut med «en som søker om internasjonal beskyttelse». I Dublin III-forordningen artikkel 2 vises det til EUs statusdirektiv 2011/95/EU artikkel 2 bokstav h. Statusdirektivets system er at internasjonal beskyttelse omfatter både flyktningstatus og subsidiær beskyttelse.

I statusdirektivet artikkel 2 bokstav d og f defineres flyktning og person med rett til subsidiær beskyttelse, se proposisjonens punkt 3.2.

Dublin III-forordningen omfatter også formelt «statsløse søkere» i tillegg til tredjelandsborgere, men endringen utgjør ingen reell forskjell fra gjeldende rett.

1.3.3 *Fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for søknadsbehandlingen*

1.3.3.1 ANSVARSKRITERIENE

Kriteriene for hvilken medlemsstat som er ansvarlig, er nedfelt i forordningen artiklene 7 til 15, jf. artikkel 3.

1.3.3.2 ENSLIGE, MINDREÅRIGE ASYLSØKERE

Det vises i proposisjonen til at enslige, mindreårige asylsøkeres rettigheter er styrket i Dublin III-forordningen. Flere steder i forordningen vises det til FNs barnekonvensjon og EUs Charter for grunnleggende rettigheter, og det uttales i fortalen at hensynet til retten til familieliv og hensynet til barnets beste bør være grunnleggende hensyn i Dublin-saker. Av artikkel 6 følger det at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. I artikkel 6 (3) oppfordres

statene til å ta hensyn til følgende aspekter ved vurderingen av «barnets beste»: muligheten for familiegjenforening, den mindreåriges velferd og sosiale utvikling, sikkerhet og trygghet og den mindreåriges egne synspunkter.

Personkretsen som en enslig, mindreårig asylsøker skal gjenforenes med i en annen medlemsstat for å få søknaden behandlet, er nærmere definert i artikkel 8, jf. artikkel 2. Personkretsen er utvidet fra kun å omfatte familiemedlemmer, jf. artikkel 6 i Dublin II-forordningen, dvs. ektefelle eller ugift partner, mindreårig barn, foreldre og verge, til også å omfatte søsken eller andre slektninger som har lovlig opphold. Begrepet «slekting» i Dublin II-forordningen artikkel 15 (3) var ikke nærmere definert, mens i Dublin III-forordningen artikkel 8, jf. artikkel 2 bokstav h, er slekting definert som onkel, tante og besteforelder. Det følger av artikkel 8 (4) at den staten der søkeren har levert søknad om beskyttelse, blir ansvarlig for å behandle søknaden dersom det ikke finnes familiemedlemmer, søsken eller slektninger i noen annen medlemsstat.

1.3.3.3 PERSONER MED SÆRSKILTE BEHOV

Søkere som på grunn av alder, svangerskap, nyfødt barn, alvorlig sykdom eller alvorlig handicap er avhengig av hjelp fra sitt barn, søsken eller forelder som lovlig oppholder seg i en medlemsstat, skal normalt føres sammen med denne personen dersom familiebandet eksisterte i hjemlandet, jf. artikkel 16 (1). Bestemmelsen er en videreføring av dagens Dublin II-forordning artikkel 15 (2) og implementeringsreglene artikkel 11.

Den staten hvor barn, søsken eller forelder lovlig oppholder seg, skal være ansvarlig med mindre søkeren, på grunn av dårlig helse, er avskåret fra å reise dit i et visst tidsrom. I slike tilfeller er staten der søkeren befinner seg, ansvarlig for søknaden. Dette innebærer imidlertid ikke at den ansvarlige stat plikter å bringe barn, søsken eller foreldre til sitt territorium.

1.3.3.4 SUVERENITETSKLAUSULEN OG HUMANITÆRKLAUSULEN

Det vises i proposisjonen til at suverenitetsklausulen i Dublin II-forordningen artikkel 3 (2) videreføres i Dublin III-forordningen artikkel 17 (1). Bestemmelsen innebærer at en stat kan påta seg ansvaret for å realitetsbehandle en søknad om beskyttelse uten at det følger av ansvarskriteriene.

Humanitærklausulen i Dublin II-forordningen artikkel 15 videreføres i Dublin III-forordningen artikkel 17 (2) med mindre endringer. Før en søknad er realitetsbehandlet, kan en medlemsstat på humanitært grunnlag påta seg ansvaret selv eller anmode en annen stat om å påta seg ansvaret, uavhengig av kri-

teriene i artiklene 8 til 11 og 16. Dublin II-forordningen artikkel 15 (2) er videreført i Dublin III-forordningen artikkel 16.

1.3.3.5 SYSTEMATISKE MANGLER I ASYL- OG MOTTAKSSYSTEMET I MOTTAKERLANDET

Det går frem av proposisjonen at statene etter artikkel 3 (2) har plikt til ikke å sende personer til medlemsstater hvor det er vesentlig grunn til å tro at det er systematiske mangler i asylsystemet og ved mottaksforholdene, og dermed en risiko for at søkeren utsettes for inhuman eller nedverdiggende behandling i henhold til EUs charter artikkel 4. Bestemmelsen er ny, og det følger av annet og tredje punktum at dersom heller ingen andre land er ansvarlig etter kriteriene i forordningen, går ansvaret over til den staten som har vurdert Dublin-kriteriene.

1.3.4 Forpliktelser ved overføring

Det vises i proposisjonen til at utgangspunktet er at den medlemsstat som mottar en søknad om beskyttelse, skal finne ut hvilken stat som i henhold til forordningen har plikt til å behandle søknaden. Med begrepet «tilbaketakelse» menes tilfeller der en stat tar tilbake en person som tidligere har søkt om beskyttelse på denne statens territorium, men som senere søker om beskyttelse i en annen stat. Begrepet «overtakelse» brukes om de tilfeller der en stat får ansvaret for en søker av andre årsaker, for eksempel fordi søkeren har familiemedlemmer i den aktuelle staten.

Det gis i proposisjonen en nærmere oversikt over hvilke frister som gjelder for overtakelse og for tilbaketakelse, og om kostnader knyttet til overføring.

1.3.5 Prosessuelle rettssikkerhetsgarantier

1.3.5.1 RETT TIL INFORMASJON OM DUBLIN-FORORDNINGEN

Det fremgår i proposisjonen at det i artikkel 4 fastslås at staten må informere søkeren om anvendelsen av Dublin III-forordningen så raskt som mulig etter at vedkommende har levert søknaden om beskyttelse. Bestemmelsen er ny i Dublin III-forordningen.

1.3.5.2 PERSONLIG INTERVJU

Det fremgår i proposisjonen at statene i utgangspunktet skal gjennomføre et personlig intervju med utlendingen for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for realitetsbehandlingen. Statene kan unnlate å gjennomføre intervjuet dersom søkeren har gitt tilstrekkelig informasjon til å vurdere riktig ansvarsstat eller dersom søkeren har forsvunnet, jf. artikkel 5 (2). Bestemmelsen er ny i Dublin III-forordningen.

1.3.5.3 KLAGEADGANG OG UTSATT IVERKSETTING

Det fremgår i proposisjonen at artikkel 27 i forordningen gir søkeren rett til å klage på en avgjørelse om overføring til en annen medlemsstat. Klagebehandlingen skal foretas av en domstol eller et domstollignende organ. Det følger av fortalen avsnitt 19 at retten til effektivt rettsmiddel bør gjennomføres i henhold til EUs Charter om grunnleggende rettigheter artikkel 47. Det vises i proposisjonen til at klagebehandlingen, i tillegg til å omfatte en vurdering av anvendelse av Dublin III-forordningen, også bør inkludere den rettslige og faktiske situasjonen i den medlemsstaten utlendingen risikerer å bli sendt til.

En ny og viktig begrensning for statenes regulering av utsatt iverksetting av et Dublin-vedtak følger av artikkel 27 (3), se nærmere punkt 3.5.3 i proposisjonen.

1.3.5.4 RETTSHJELP VED KLAGE PÅ DUBLIN-VEDTAK

Det fremgår av proposisjonen at etter artikkel 27 (5) flg. skal søkeren sikres tilgang til rettshjelp og om nødvendig språklig bistand ved klage på vedtak om overføring. Rettshjelpen skal være gratis dersom søkeren ikke selv kan dekke utgiftene, med mindre klagen åpenbart ikke vil føre frem.

1.3.5.5 INTERNERING/FENGLING – FARE FOR UNNDRAGELSE

I proposisjonen går det frem at hovedregelen etter artikkel 28 er at man bare kan fengsle en utlending for å sikre overføring i henhold til Dublin-regelverket dersom det er en betydelig fare for unndragelse («significant risk of absconding»). Videre er fengsling kun tillatt i tilfeller hvor det er forholdsmessig og mindre inngripende tiltak ikke anses tilstrekkelig. Forordningen stiller krav til statene om å lovfeste relevante, objektive kriterier for hva som utgjør unndragelsesfare.

Forordningen artikkel 28 (3) regulerer varigheten av fengsling. Det fastslås at varigheten skal være så kort som mulig og ikke lenger enn hva som med rimelighet er nødvendig for å gjennomføre de administrative prosedyrene. I andre og tredje avsnitt oppstilles det tidsfrister for å sende og besvare en anmodning om overføring. Fjerde avsnitt slår fast at personen skal løslates dersom fristene for anmodning eller overføring ikke overholdes.

Det følger av artikkel 28 (4) at bestemmelsene i artiklene 9, 10 og 11 i EUs mottaksdirektiv 2013/33/EU skal gjelde for søkere som fengsles etter Dublin III-forordningen.

1.3.6 Personvern – utveksling av personopplysninger

1.3.6.1 GENERELT

Det går frem av proposisjonen at i fortalen punkt 26 presiseres det at EUs personverndirektiv 95/46/EF gjelder for behandlingen av opplysninger etter Dublin III-forordningen. Av Dublin III-forordningen artikkel 38 følger det at statene skal sørge for tilfredsstillende håndtering av alle personopplysninger som overføres.

1.3.6.2 UTVEKSLING AV PERSONOPPLYSNINGER MELLOM MEDLEMSSTATER

Artikkel 34 regulerer informasjonsutvekslingen mellom medlemsstatene. Bestemmelsen fastslår at statene er forpliktet til å oversende personopplysninger som er nødvendige, relevante og rimelige for at andre stater skal kunne oppfylle sine forpliktelser etter forordningen og behandle søknaden om beskyttelse.

Det vises til i proposisjonen at all informasjonsutveksling skal være relevant for statenes oppgave.

På forespørsel har søkeren rett til å få vite hvilke opplysninger som er behandlet, og den registrerte kan kreve eventuelle feilregistreringer korrigert.

Statenes adgang til å be om utdypende informasjon videreføres i artikkel 34 (3). Det stilles krav til skriftlig samtykke fra søkeren for slik informasjonsutveksling, og søkeren skal vite hvilken informasjon han eller hun samtykker i oversendelse av.

1.3.6.3 SÆRLIG OM UTVEKSLING AV HELSEOPPLYSNINGER

Det fremgår av proposisjonen at for å sikre tilfredsstillende medisinsk pleie og behandling, skal all tilgjengelig og nødvendig helseinformasjon oversendes staten som skal motta søkeren, jf. artikkel 32. Det følger av artikkel 32 (2) at utveksling av helseopplysninger krever samtykke fra søkeren eller dennes representant dersom søkeren ikke er fysisk eller juridisk ute av stand til dette og det er nødvendig for å beskytte vitale interesser til søkeren eller en annen person.

1.3.7 Prosedyre for tidlig varsling m.m.

Med artikkel 33 innføres en prosedyre for tidlig varsling av mangler i asylsystemet. EU-kommisjonen kan i samråd med European Asylum Support Office (EASO) be stater som opplever migrasjonspress eller at asylsystemet ikke fungerer tilfredsstillende, om å utarbeide en forebyggingsplan. Medlemsstaten skal deretter rapportere jevnlig om utviklingen i landet.

Dersom det er stor risiko for at situasjonen utvikler seg til en krise som ikke kan avhjelpes gjennom en

forebyggingsplan, kan Kommisjonen i samråd med EASO be staten om å skissere en krisehåndteringsplan. Kommisjonen skal overvåke hele prosessen og vil holde EU-parlamentet og EUs Råd informert.

1.4 Gjennomføring av Dublin III-forordningen i norsk rett

1.4.1 Ny gjennomføringsbestemmelse mv.

1.4.1.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det vises i proposisjonen til at verken utlendingsloven eller -forskriften inneholder noen gjennomføringsbestemmelse som uttrykkelig sier at Dublin II-forordningen gjelder som norsk rett. Det vises i proposisjonen til at det imidlertid ikke er tvil om at Norge er bundet av forordningen, og flere lov- og forskriftsbestemmelser gjelder Dublin-samarbeidet.

Etter departementets syn er inkorporering ved en ny gjennomføringsbestemmelse i utlendingsloven den beste måten å gjennomføre Dublin III-forordningen på i norsk rett (en bestemmelse som sier at forordningen gjelder som norsk lov).

Departementet foreslår å plassere gjennomføringsbestemmelsen i lovens § 32 fordi det er den bestemmelsen som angir på hvilke grunnlag Norge ikke trenger å realitetsbehandle en asylsøknad (avvisningsgrunnlag). Dublin-samarbeidet er i praksis det viktigste avvisningsgrunnlaget. For øvrig er departementet enig med Advokatforeningen i at utlendingsloven skal anvendes i tråd med internasjonale forpliktelser, og at Dublin-forordningen går foran ved eventuell direkte motstrid, jf. utlendingsloven § 3.

Politidirektoratet (POD) ber departementet vurdere om det bør synliggjøres i lovteksten at forordningen regulerer enkelte andre forhold enn hvilket medlemsland som er ansvarlig for behandling av søknad om beskyttelse, for eksempel prosessuelle spørsmål og adgang til fengsling. Det vises i proposisjonen til at departementet ser at informasjonshensyn kan tale for dette, men likevel ikke finner det hensiktsmessig å synliggjøre hele forordningens omfang i gjennomføringsbestemmelsen, da det vil fordre en svært omfattende lovtekst. Forordningen blir uansett bindende for Norge og må gjennomføres i norsk rett.

Forslaget innebærer at forordningens innhold, slik det forstås i EU, blir gjeldende rett i Norge. Det vises i proposisjonen til at Norge i utgangspunktet ikke er bundet av uttalelser fra EU-domstolen, men at det vil være relevant å legge vekt på slike uttalelser dersom de berører regelverk som er gjort til intern, norsk rett.

Hva gjelder mer harmonisert praktisering av de internasjonale asylreglene, bemerker departementet i proposisjonen at Norge, som alle andre medlemssta-

ter, selv er ansvarlig for at vi følger internasjonale forpliktelser på feltet. Samtidig understreker departementet betydningen av å følge med på utviklingen og praktiseringen av regelverket i de andre landene i samarbeidsområdet.

Videre er departementet enig i at enslige, mindreårige asylsøkere er en gruppe som kan være i en særlig sårbar situasjon. Likevel ser ikke departementet grunn til å fravike hovedregelen i Dublin-samarbeidet.

Etter utlendingsforskriften § 17-3 er hovedregelen at barn over sju år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal gis anledning til å bli hørt før det fattes vedtak. Denne bestemmelsen gjelder også for barn i Dublin-prosedyre. Videre er krav til kvalifisert representant regulert i utlendingslovens kapittel 11 a. Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder også for mindreårige asylsøkere i Dublin-prosedyre.

Det fremgår i proposisjonen at NOAS mener det er gode grunner for å lovfeste en hovedregel om personlig intervju i Dublin-saker, med unntak for tilfeller hvor det er åpenbart at et slikt intervju ikke er nødvendig. Departementet fastholder i proposisjonen at artikkel 4 om informasjonsplikt ikke nødvendiggjør noen lovendring. Bestemmelsen sammenfaller med hva som allerede er gjeldende rett i Norge, og den vil sammen med generelle forvaltningsrettslige prinsipper være med på å sette rammene for den veiledning utlendingsforvaltningen skal tilby ved registrering av personer som søker beskyttelse, jf. forvaltningsloven § 17. Det personlige intervjuet etter artikkel 5 må ikke forveksles med det asylintervjuet som gjennomføres etter at det eventuelt er klargjort at Norge er ansvarlig stat. Et slikt asylintervju er som regel mer omfattende enn et intervju hvor målet er å komme frem til rett ansvarsstat etter Dublin-regelverket. Departementet bemerker også i proposisjonen at kravet til intervju i artikkel 5 heller ikke er ment som en samtale hvor man skal avdekke eventuelle utfordringer i andre lands asylsystem. Departementet ser derfor ikke behov for å lovfeste en absolutt rett til intervju i Dublin-saker. Departementet viser i denne sammenheng til forordningen artikkel 5 (2), som uttrykkelig åpner for ikke å gjennomføre intervjuet dersom det foreligger tilstrekkelig informasjon til å fastslå ansvarlig stat. Det vises i proposisjonen til at det heller ikke vil være hensiktsmessig bruk av ressurser å gjennomføre omfattende intervjuer i slike situasjoner.

Advokatforeningen savner et forslag om å gi EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen kompetanse på Dublin-området. Til dette bemerker departementet i proposisjonen at behovet for enhetlig praksis allerede er ivaretatt i tilknytningsavtalen fra 2001. Det vises i proposisjonen til at på EU-siden

er det EU-kommisjonen som overvåker etterlevelse av forordningene, og Norge og EU-kommisjonen er pålagt å sikre enhetlig praksis gjennom dialog, rapporteringsplikt og tvisteløsningsmekanismer ved eventuell uenighet, jf. artikkel 6 flg. Søkeren har rett til å få vedtaket klagebehandlet av et domstolgende organ og tilbys rettshjelp dersom vedkommende har behov for det. Vedtakene kan også domstolprøves.

NOAS og Advokatforeningen mener det er mangler ved den rettshjelpen som tilbys denne gruppen i dag. Departementet er av den oppfatning at den rettshjelpen de aktuelle søkerne tilbys, er tilstrekkelig for å gi tilfredsstillende rettshjelp slik Norge er forpliktet til etter artikkel 27. Reglene i stykkprisforskriften om to ganger salærsats og eventuelle tillegg i spesielle saker er kun et utgangspunkt. Advokaten har mulighet til å søke om ytterligere kompensasjon som beskrevet i departementets rundskriv G-13/05. Departementet forutsetter også at advokaten følger opp og avslutter oppdraget på vanlig måte, uavhengig av timeforbruket saken krever; stykkprisforskriften legger ingen begrensning på det arbeidet som må gjøres. På den måten mener departementet at norsk rettshjelpsordning for utlendinger i dag sikrer søkere i Dublin-prosedyre tilgang til tilstrekkelig rettshjelp. Departementet kan ikke se at dette endres ved innføringen av Dublin III-forordningen.

1.4.2 Kostnader ved Dublin-overføring

1.4.2.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

I dag plikter alle utlendinger som føres ut av riket, å betale sin egen utreise, jf. utlendingsloven § 91 første ledd. Det fremgår av proposisjonen at departementet imidlertid er kjent med at det i praksis er sjelden utgiftene faktisk dekkes av utlendingen selv.

Departementet foreslår å lovfeste et unntak fra hovedregelen, i nytt niende ledd i § 91. Med en slik bestemmelse vil ikke staten lenger ha rett til å kreve utreisen betalt av utlendingen.

Når det gjelder PUs merknad om at den nye bestemmelsen er uheldig, vil departementet i proposisjonen bemerke, som PU også selv skriver, at bestemmelsen er endelig besluttet i EU og må gjennomføres i norsk rett. For øvrig er det ikke nødvendigvis urimelig at staten dekker utgiftene til overføring til en annen medlemstat.

1.4.3 Personvern

EUs personverndirektiv er gjennomført i norsk rett i hovedsak gjennom personopplysningsloven.

Søkeren skal informeres bl.a. om det faktum at statene vil utveksle informasjon om ham/henne og om retten til innsyn og til å kreve uriktige opplysninger

rettet og ulovlige opplysninger slettet, jf. artikkel 4 (1) bokstav e og f i forordningen. Videre pålegges statene å straffsaksjonere enhver form for misbruk av informasjon, jf. artikkel 40. Slike rettigheter og straffereaksjoner er allerede regulert i personopplysningsloven, jf. §§ 18 (rett til innsyn), 27 (retting av mangelfulle opplysninger) og kapittel 8 (tilsyn og sanksjoner). Personopplysningsloven gjelder for hele den sivile utlendingsforvaltningen.

Det går frem av proposisjonen at gjeldende regelverk i personopplysningsloven etter departementets syn må anses tilstrekkelig for å oppfylle Dublin III-forordningens krav om å regulere misbruk med administrative og/eller strafferettslige straffesaksjoner.

1.4.4 Klagebehandling og begjæring om utsatt iverksetting

1.4.4.1 GJELDENE RETT

Generelt om utsatt iverksetting

Hovedregelen i forvaltningsloven § 42 er at både underinstansen, klageinstansen og et annet overordnet organ kan beslutte at vedtaket ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Forutsetningsvis sier bestemmelsen at vedtak kan iverksettes så snart det er truffet beslutning. Utgangspunktet er at et vedtak ikke gis utsatt iverksetting, men at det skal etterleves innen de frister som oppstilles i vedtaket. Samtidig er det av stor betydning at forvaltningsorganet, når det blir forelagt en begjæring om utsatt iverksetting, behandler denne så fort som mulig.

Hovedregelen i norsk forvaltningsrett er videre at søkeren ikke har krav på at klageinstansen vurderer spørsmålet om utsatt iverksetting. Det oppstilles heller ingen krav om at vedtaket må være påklaget for at søkeren skal kunne begjære utsatt iverksetting. Når det er fattet vedtak i klageinstansen, kan det ikke lenger besluttes å utsette iverksettingen, jf. § 42 første ledd første punktum.

Det vises i proposisjonen til at avslag på en begjæring om utsatt iverksetting alltid skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 42 annet ledd annet punktum, og ha en viss kvalitet, jf. alminnelig forvaltningsmessikk.

Særregel i utlendingsloven

Hovedregelen i utlendingsloven er at vedtak om avslag på søknad om førstegangs oppholdstillatelse kan iverksettes før det er endelig dersom utlendingen har fått mulighet til å fremsette klage, jf. § 90 annet ledd. Slike vedtak kan tidligst iverksettes 48 timer etter at meldingen om vedtaket er kommet frem til utlendingen.

Søknad om opphold på beskyttelsesgrunnlag omfattes av regelen i § 90 annet ledd. Samtidig følger

det av § 90 fjerde ledd at dersom utlendingen påberoper seg å være flyktning, kan et vedtak iverksettes før det er endelig bare dersom søknaden om opphold er avvist i medhold av § 32, som omfatter avvising på grunnlag av Dublin-prosedyre, at søkeren tidligere har fått avslag på asyl i et annet land eller at det er åpenbart at vilkårene for opphold ikke er oppfylt.

Det vises i proposisjonen til at i saker der en utlending har fått et vedtak som innebærer at vedkommende må forlate riket, iverksettes vedtaket vanligvis ved at det fastsettes en frist på minimum sju dager for utreise, jf. § 90 sjette ledd. Vedtak om overføring i henhold til Dublin II-forordningen er unntatt fra denne sjudagersregelen, og vedtaket kan da iverksettes med kortere frist eller uten at det gis frist for frivillig retur, jf. sjette ledd bokstav d.

I dag er det Utlendingsdirektoratet (UDI) som tar stilling til om vedtaket skal effektueres umiddelbart eller ikke (dvs. gi vedtaket utsatt iverksetting eller ikke). I de aller fleste tilfeller gis det ikke utsatt iverksetting. Dersom UDI konkluderer med at vedtaket skal effektueres, risikerer utlendingen å være uttransportert før klagevedtaket foreligger. Fristen for å anmode om utsatt iverksetting av Dublin-vedtak er 48 timer. Beslutninger om iverksetting av vedtak etter utlendingsloven regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. utlendingsloven § 90 sjuende ledd siste punktum, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dette innebærer at beslutningen ikke kan påklages av søkeren. Utlendingsnemnda (UNE) er ikke bundet av UDIs vurdering og kan omgjøre beslutningen.

1.4.4.2 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

Artikkel 27 i Dublin III-forordningen gir søkeren rett til å klage på en avgjørelse om overføring til en annen medlemsstat. Overprøvingen skal foretas av en domstol eller et «tribunal». Departementet uttrykte i høringsnotatet at UNE, som et domstollignende organ, tilfredsstillt kravene til klageorgan i artikkel 27, og at UNE derfor i utgangspunktet kan behandle både klager og begjæringer om utsatt iverksetting. Videre foreslo departementet at UDI skulle fortsette å motta klage på Dublin-vedtak og tilrettelegge for saksbehandling i UNE dersom UDI selv ikke omgjør vedtaket.

Det ble i høringsnotatet vist til en ny og viktig begrensning for statenes regulering av utsatt iverksetting som følge av artikkel 27 (3). Medlemsstatene kan velge mellom tre alternative prosesser ved klage på vedtak om Dublin-overføring:

- a) Det gis automatisk utsatt iverksetting i påvente av resultatet i klagebehandlingen.
- b) Overføringen utsettes automatisk, og utsettelsen opphører etter at en domstol eller et «tribunal»

innen rimelig tid har tatt stilling til spørsmålet om utsatt iverksetting.

- c) Utlendingen gis rett til innen rimelig tid å begjære en domstol eller et «tribunal» om utsatt iverksetting. Medlemsstaten må utsette overføringen inntil organet har behandlet begjæringen. Organet som behandler saken skal foreta en grundig undersøkelse av saken, og et eventuelt avslag på begjæringen skal begrunnes.

1.4.4.3 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det vises i proposisjonen til at alle de tre alternative løsningene forordningen åpner for, innebærer endringer i saksflyten i utlendingsforvaltningen sammenlignet med dagens situasjon.

Det vises i proposisjonen til at alle de tre alternativene innebærer fordeler og ulemper. Felles for alle er at de innebærer en styrking av utlendingens rettsikkerhet.

Nærmere om alternativ a

Alternativ a innebærer at alle søkere har krav på toinstansbehandling av Dublin-vedtaket før vedtaket effektueres. Det vises i proposisjonen til at en klar fordel med dette alternativet er at forvaltningen ikke trenger å bruke saksbehandlingsressurser på spørsmålet om søkeren skal gis eller ikke gis utsatt iverksetting. En følge av alternativ a er at personer som ikke ville ha fått utsatt iverksetting etter en konkret vurdering fordi det mest sannsynlig er fattet korrekt vedtak i UDI, likevel får utsatt iverksetting. Departementet mener dette ikke er riktig bruk av ressurser, da disse personene, som mest sannsynlig ikke skal få saken realitetsbehandlet i Norge, likevel må tilbys en mottaksplass i den perioden de venter på UNEs vedtak. Som UDI og UNE viser til, vil alternativ a også kunne føre til at overføring av kriminelle asylsøkere vil bli vesentlig forsinket og i verste fall føre til at personene unndrar seg iverksetting.

Departementet ser at for land som har store utfordringer i førstelinjen i utlendingsforvaltningen, vil en regel som skisseres i alternativ a være hensiktsmessig for å sikre at Dublin-forordningen blir fulgt, at utlendingen får et riktig vedtak og at det ikke brukes unødige ressurser på uriktige uttransporteringer. Man har imidlertid ikke slike utfordringer i Norge, og det er derfor ikke samme behov for en løsning som innebærer automatisk utsatt iverksetting av vedtaket.

Departementet presiserer for øvrig i proposisjonen at selv om det finnes utfordringer ved enkelte andre Dublin-lands asylsystemer, er det et viktig utgangspunkt – og et premiss for norsk deltakelse i Dublin-samarbeidet – at alle medlemsland er i stand til å gi asylsøkerne en tilfredsstillende realitetsbehandling av sin søknad. Det klare flertall av slike begjæringer blir i dag avslått i UDI fordi direktoratet

mener vedtaket ikke har bydd på særlig tvil, og at iverksettelse av vedtaket er trygt og forsvarlig. Videre finnes det flere mekanismer i Dublin-samarbeidet for å forhindre eller avhjelpe at medlemsstater opplever utfordringer som svekker asylsystemet og i ytterste konsekvens fører til at staten ikke lenger kan tilbaketra eller overta søkere i tråd med Dublin-forordningen.

Nærmere om alternativ b

Det vises i proposisjonen til at alternativ b innebærer at søkeren gis en form for automatisk rett til utsatt iverksetting. UNE gis imidlertid mulighet til å oppheve utsatt iverksetting i de tilfellene UNE mener det er grunnlag for det. UNE påpeker at ved en slik løsning vil nemnda trolig heller behandle klagen med én gang i stedet for kun å ta stilling til utsatt iverksetting, forutsatt at klagen er mottatt. Er ikke klagen mottatt, risikerer UNE å måtte sette seg inn i saken to ganger; først ved vurderingen av utsatt iverksetting, deretter ved behandlingen av klagen på Dublin-vedtaket. Det pekes i proposisjonen på at dette i så fall vil være uheldig ressursbruk.

Både UDI og UNE har påpekt at UNE ikke vil ha noe grunnlag for å vurdere utsatt iverksetting før klagen er fremsatt, noe som kan ta opptil tre uker. Det går frem av proposisjonen at en eventuell beslutning om ikke å utsette iverksettingen må baseres på en nøye og grundig vurdering, jf. ordlyden i alternativ b og c i forordningen. Departementet ser at dette vil være en utfordring dersom søkeren selv ikke kommer med relevant informasjon gjennom en egen begjæring. Bare i en slik begjæring kan det fremgå konkrete forhold som tilsier utsatt iverksetting.

UDI peker på at alternativ b kan være aktuelt såfremt fristen søkeren har til å klage på Dublin-vedtaket, forkortes. Departementet mener en slik løsning ikke er hensiktsmessig og uansett fordrer at forvaltningen (UNE) må endre sine rutiner for hvordan klagesaker behandles for å forhindre at søkere venter unødvendig lenge på beslutning og vedtak.

Nærmere om alternativ c

Det fremgår av proposisjonen at alternativ c innebærer at søkeren selv, på samme måte som i dag, må begjære utsatt iverksetting, men til forskjell fra dagens løsning er det UNE som tar stilling til spørsmålet, ikke UDI. Det vil altså ikke bli gitt utsatt iverksetting med mindre utlendingen selv tar initiativ til dette.

Det pekes i proposisjonen at en klar fordel ved en slik ordning er at forvaltningen blir forelagt den informasjonen den trenger for å kunne vurdere spørsmålet på en god måte. Videre vil UNE kunne avslå begjæringer i de tilfeller nemnda mener det ikke er grunnlag for å innvilge, og søkeren kan uttransporte-

res til den medlemsstaten som mest sannsynlig er ansvarlig. Når UNE vurderer begjæringen om utsatt iverksetting, kan nemnda også vurdere om det er hensiktsmessig å behandle selve klagen dersom klagen også er kommet inn. Rent praktisk avviker et slikt system ikke mye fra dagens system.

Løsning

På bakgrunn av en vurdering av fordeler og ulemper ved de ulike alternativene beskrevet ovenfor, mener departementet at alternativ c bør velges. Alternativ c legger på best måte til rette for rask effektivisering av vedtaket der det ikke er grunnlag for utsatt iverksetting, og samlet sett anses dette alternativet å være minst ressurskrevende. Det vises i proposisjonen til at det er i alle parter interesse at asylsøkeren så raskt som mulig får saken sin realitetsbehandlet, og at det ikke er heldig for asylsøkeren å oppholde seg over lengre tid i et land som uansett ikke skal behandle saken.

Departementet er enig med flere av høringsinstansene som påpeker at det kan synes noe kompliserende og unødvendig å kreve at søkeren begjærer utsatt iverksetting når stort sett alle søkere må forventes å ønske det. Samtidig er dette rutine allerede i dag og i tråd med hva som er vanlig ellers i forvaltningen.

UDI anbefaler at dersom alternativ c velges, bør både klagen og begjæringen om utsatt iverksetting fremsettes for UNE. Departementet er ikke enig med UDI og mener at klagen på Dublin-vedtaket og eventuell begjæring om utsatt iverksetting skal oversendes UDI på vanlig måte. Så lenge UDI ikke kan avslå begjæringen om utsatt iverksetting (begjæringen må da oversendes UNE), ser ikke departementet at ordningen vil være i strid med forordningens ordlyd.

En beslutning om ikke å innvilge en begjæring om utsatt iverksetting skal treffes «innen rimelig tid» etter en «nøye og grundig vurdering» og skal begrunnes, jf. artikkel 27 (3) alternativ c. At beslutningen skal begrunnes, medfører ingen endring av dagens ordning. Det vises i proposisjonen til at det at vurderingen bak beslutningen skal være «nøye og grundig», heller ikke innebærer noen endring sammenlignet med måten UDI tidligere har vurdert utsatt iverksetting på. Departementet legger til grunn at den vurderingen som foretas i dag, tilfredsstillende kravene i Dublin III-forordningen, og at det derfor ikke er behov for verken praksis- eller regelendringer. Departementet mener dessuten at det ikke er noe i veien for å kreve at utlendingen må begjære utsatt iverksetting innen 48 timer, som i dag, såfremt søkeren sikres rask tilgang til advokat eller annen juridisk rådgiver som kan bistå og sørge for at forvaltningen mottar relevant informasjon i tråd med søkerens

ønsker. Departementet kan ikke se at det er nødvendig med en egen lovbestemmelse om dette.

Departementet er enig med Politiets utlendingsenhet (PU) i at det ikke er nødvendig å endre § 90 sjette ledd som følge av Dublin III-forordningen og foreslår at ny ordning for behandling av begjæring om utsatt iverksetting av Dublin-vedtak skal fremgå av utlendingsloven § 90 annet ledd.

1.4.5 Internering/fengsling

1.4.5.1 GJELDENE RETT

Fengslingsgrunnlagene etter utlendingsloven fremgår av § 106 første ledd, og fengsling på grunn av unndragelsesfare reguleres i § 106 første ledd bokstav b. Bestemmelsen slår fast at en utlending kan pågripes og fengsles dersom «det er konkrete holdpunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket». Paragraf 106 annet ledd slår fast at «det skal ikke besluttes pågripelse eller fengsling dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted».

Tredje ledd regulerer bl.a. hvem som skal stå for pågripelsen og frist for fremstilling. Det fremgår her at fengsling etter første ledd bokstav b til f kan besluttes for høyst fire uker om gangen. Departementet understreker i proposisjonen at domstolene ved fengslingsforlengelse vil prøve grunnlaget for fengslingen, og at fengslingen bare kan forlenges dersom uttransportering er under forberedelse og gjennomføres med tilstrekkelig hurtighet. Det vises i proposisjonen til at dette er nødvendig etter både artikkel 15 i returdirektivet og EMK artikkel 5.

Grensene for fengslingstid er regulert i § 106 fjerde ledd.

I utlendingsloven § 106 a er det understreket at fare for unndragelse skal vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Bestemmelsens første ledd fremhever en rekke ikke-uttømmende momenter som kan inngå i totalvurderingen. I annet ledd er det understreket at også generelle erfaringer med unndragelse kan tillegges vekt i vurderingen.

Utlendingsloven § 99 (generelt om bruk av tvangsmidler) slår fast at tvangsmidler bare kan benyttes når det er «tilstrekkelig grunn til det», og at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering.

1.4.5.2 NÆRMERE OM DUBLIN III-FORORDNINGENS FENGLINGSREGLER

Hovedregelen etter forordningen artikkel 28 (2) er at man bare kan fengsle en utlending for å sikre overføring i henhold til Dublin-regelverket dersom det foreligger «vesentlig unndragelsesfare». Begrepet «unndragelsesfare» er nærmere definert i artikkel 2 bokstav n.

Artikkel 28 (2) slår videre fast at fengsling bare er tillatt i tilfeller hvor det etter en individuell vurdering anses forholdsmessig og mindre inngripende tiltak ikke kan anvendes effektivt. Forordningen stiller krav til statene om å lovfeste relevante objektive kriterier for hva som utgjør unndragelsesfare. Det er ikke tillatt å holde en utlending fengslet utelukkende på det grunnlag at vedkommende er i en Dublin-prosedyre, jf. artikkel 28 (1).

Varigheten av fengsling er regulert i forordningen artikkel 28 (3). Fengsling skal vare så kort tid som mulig. Dersom en søker er fengslet etter artikkel 28, skal det ikke gå mer enn én måned fra utlendingen la frem sin søknad om beskyttelse til en forespørsel om tilbaketakelse eller overtakelse er sendt til en medlemsstat. Svarer ikke den anmodede staten innen to uker, er det ensbetydende med aksept. Når en søker er fengslet etter artikkel 28, skal overføring finne sted senest seks uker etter at ansvarlig stat har svart bekreftende på en anmodning eller indirekte fått ansvaret ved ikke å svare på anmodningen. I saker hvor det er gitt utsatt iverksetting, skal den fengslede overføres senest seks uker etter det tidspunkt en klage eller omgjøringsanmodning ikke lenger har utsettende virkning etter artikkel 27 (3).

Det følger av artikkel 28 (4) at EUs mottaksdirektiv artiklene 9, 10 og 11 skal gjelde for søkere som fengsles etter Dublin III-forordningen. Artiklene omhandler prosessuelle regler for fengsling og regler om fengslingsforholdene.

1.4.5.3 DEPARTEMENTETS VURDERING

Anvendelsesområdet for forordningens artikkel 28

Politiets utlendingsenhet (PU) stiller spørsmål om anvendelsesområdet for forordningens fengslingsbestemmelse. Spørsmålet er om den skal gjelde generelt for alle utlendinger som er omfattet av Dublin-regelverket og skal overføres til et annet medlemsland, eller bare for utlendinger som fengsles i nær tilknytning til søknadsfremsettelsen.

Artikkel 28 (3) annet avsnitt slår fast at anmodning om overtakelse/tilbaketakelse skal fremsettes senest én måned etter søknadsfremsettelse dersom utlendingen holdes fengslet. Ordlyden indikerer at man først og fremst har sett for seg den situasjon at utlendingen blir fengslet i nær tilknytning til søknadsfremsettelse.

Det fremgår av proposisjonen at spørsmålet da er om artikkel 28 bare skal gjelde for fengsling som skjer ved eller relativt kort tid etter søknadsfremsettelse, ettersom fristen i nr. 3 annet ledd bare «passer» til denne situasjonen. I så fall vil man i stedet kunne benytte andre fengslingsgrunnlag uten å være bundet av fristene i Dublin-forordningen artikkel 28 (3) dersom behovet for fengsling oppstår på et senere tidspunkt. PU tar til orde for en slik fortolkning.

Departementet vil peke på at formålet med fristene i artikkel 28 (3) er at Dublin-prosedyren skal påskyndes når utlendingen holdes fengslet. Det vises i proposisjonen til at dette prinsippet bør gjelde også dersom fengsling ikke skjer i nær tilknytning til søknadsfremsettelse. Videre indikerer artiklene 28 (1) og 28 (3) at man ved utarbeidelsen av forordningen først og fremst har sett for seg at utlendinger fengsles ved eller i nær tilknytning til søknadsfremsettelse. Departementet mener på denne bakgrunn at artikkel 28 skal gjelde generelt for fengsling av utlendinger med henblikk på overføring etter Dublin-regelverket, men at artikkel 28 (3) annet ledd må fortolkes slik at fristen gjelder fra fengslingstidspunktet dersom utlendingen ikke er fengslet i nær tilknytning til søknadsfremsettelsen og anmodning ikke allerede er sendt.

Departementet bemerker at problemstillingen knyttet til fristen for fremsettelse av anmodning ikke antas å ha stor betydning i praksis.

Vilkår for fengsling på grunn av unndragelsesfare i Dublin-saker

I høringsnotatet la departementet til grunn at vilkåret for pågrepelse og fengsling i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b («konkrete holdepunkter for å anta» at utlendingen vil unndra seg iverksetting) vil gi sikkerhet for at fengslingsvilkåret i forordningen («vesentlig unndragelsesfare») er oppfylt. Departementet uttalte at det var behov for en nærmere vurdering av om det er hensiktsmessig med en særregel i § 106 og ba om høringsinstansenes synspunkt på dette.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser ønsker en slik særregel. Enkelte høringsinstanser stiller spørsmål ved om fengslingsvilkårene i § 106 første ledd bokstav b er sammenfallende med forordningens vilkår om «vesentlig unndragelsesfare». PU mener forordningen stiller strengere vilkår enn hva som følger av § 106, og NOAS tar til orde for at forordningens bestemmelse innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt for unndragelse. Departementet har merket seg at POD og PU etterlyser en nærmere redegjørelse for forarbeidene til forordningen. Det vises i proposisjonen til at det imidlertid ikke foreligger forarbeider som gir veiledning om fortolkningen. Det er heller ikke avklart hvordan andre land vil tolke og implementere forordningens fengslingsvilkår.

Departementet konstaterer at det presise innholdet i vilkåret «vesentlig unndragelsesfare» i forordningen artikkel 28 (2) er uklart. Definisjonsbestemmelsen i artikkel 28 (2) bokstav n inneholder ikke uttrykket «vesentlig», men definerer «fare for unndragelse» som (uoffisiell norsk oversettelse):

«[...] tilstedeværelsen i en konkret sak av forhold som basert på objektive kriterier fastlagt ved lov, gir grunn til å tro at en søker eller en tredjelandsborger eller statsløs som er gjenstand for en prosedyre for overføring, kan komme til å unndra seg.»

Begrepet «vesentlig unndragelsesfare» er heller ikke benyttet i returdirektivet.

Departementet finner det klart at «vesentlig» ikke innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt for unndragelse. Ordlyden i forordningen artikkel 28 innebærer imidlertid at en uvesentlig eller ubetydelig unndragelsesfare ikke vil være tilstrekkelig for pågrepelse og fengsling. 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».

For å sikre at det legges vekt på praksisutviklingen i de andre medlemslandene og i EU-domstolen når det gjelder fortolkningen av begrepet «vesentlig unndragelsesfare», foreslår imidlertid departementet at det inntas et nytt punktum i § 106 første ledd bokstav b om at fengsling med sikte på Dublin-overføring bare skal skje ved vesentlig unndragelsesfare.

Ikke tillatt å fengsle utelukkende på grunn av Dublin-prosedyre

Dublin III-forordningen artikkel 28 (1) slår fast at en utlending ikke kan holdes fengslet utelukkende med den begrunnelse at vedkommende er gjenstand for Dublin-prosedyre.

I tilfeller hvor en utlending har søkt asyl i en rekke land, vil det kunne konkluderes med at det foreligger vesentlig unndragelsesfare og dermed grunnlag for fengsling. Dette vil imidlertid først skje etter en slik konkret og individuell totalvurdering som kreves etter § 106 første ledd. Det vises i proposisjonen til at det er den konkrete unndragelsesfaren, synliggjort gjennom utlendingens adferd og handlingsmønster, som danner grunnlag for fengsling.

Krav om å vurdere mindre inngripende inngrep

Departementet legger i proposisjonen til grunn at utlendingsloven § 106 annet ledd, som slår fast at fengsling ikke skal skje dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller bestemt oppholdssted, innebærer at norsk rett er i samsvar med forordningens krav om at fengsling bare kan skje dersom mindre inngripende tvangsmidler ikke vil være tilstrekkelig, jf. artikkel 28 (2).

Krav om forholdsmessighetsvurdering

Det følger av forordningen artikkel 28 (2) at fengsling bare kan skje «in so far as detention is pro-

portional». Departementet legger til grunn i proposisjonen at dette kravet om forholdsmessighet er dekket av utlendingsloven § 99 første ledd, som lyder:

«Et tvangsmiddel kan bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det. Tvangsmiddelet kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.»

Varigheten av fengsling

Departementet mener at gjeldende § 106 fjerde ledd er forenlig med forordningens krav i artikkel 28 (3). Fristene i artikkel 28 (3) utgjør totalt 12 uker, som i utgangspunktet er den øvre grensen etter norsk rett. Fengsling for å forberede eller gjennomføre en utsendelse kan etter norsk rett bare overstige 12 uker dersom utlendingen ikke samarbeider om gjennomføring av utsendelsen eller det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter (eller dersom beslutningen om fengsling er truffet av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser). Dersom staten ikke har overholdt fristene etter forordningen, antar departementet at slike forhold ikke vil være et aktuelt grunnlag for videre fengsling.

Departementet ser imidlertid behov for å synliggjøre at det gjelder særskilte frister for fremdriften i Dublin-proseduren når utlendingen er fengslet. Departementet foreslår derfor i proposisjonen at det inntas en henvisning til forordningen artikkel 28 (3) i § 106 nytt femte ledd.

Forordningens artikkel 28 (3) gjengis i proposisjonens kapittel 4.5.5 under «Varigheten av fengsling».

Forholdet til EUs mottaksdirektiv

Det følger av Dublin III-forordningen artikkel 28 (4) at EUs mottaksdirektiv artiklene 9, 10 og 11 skal «få anvendelse med henblikk på å sikre prosedyrene for overføring».

Mottaksdirektivet artikkel 9 (1) slår fast at fengsling etter direktivet skal være så kortvarig som mulig og bare kan opprettholdes så lenge vilkårene i artikkel 8 er innfridd. Departementet legger til grunn at dette ikke innebærer andre krav enn det som følger av forordningens artikkel 28 (3). Departementet anser gjeldende norsk rett å være i overensstemmelse med disse kravene. Fengsling kan bare skje så lenge vilkårene er oppfylt, det er tilstrekkelig grunn til det og mindre inngripende tiltak ikke vil være tilstrekkelig.

Det vises i proposisjonen til at de prosessuelle kravene i mottaksdirektivet artikkel 9 (skriftlighet, jevnlig prøving, informasjon, rettshjelp m.m.) anses dekket av det norske regelverket.

Mottaksdirektivet artikkel 10 gjelder fengslingsforhold. Av nr. 1 følger det blant annet at personer som er fengslet etter direktivet, som regel skal

anbringes i «specialised detention facilities». Dette er i tråd med hovedregelen i utlendingsloven § 107 første ledd om at utlendinger som pågripes eller fengsles i medhold av utlendingsloven, som hovedregel skal anbringes i utlendingsinternat. Det følger videre av mottaksdirektivet artikkel 10 (1) at dersom en person må plasseres i vanlig fengsel, skal vedkommende holdes atskilt fra «ordinary prisoners». Utlendingsforskriften § 18-12 a slår i dag fast at «[e]n utlending som pågripes og fengsles i medhold av lovens § 106 første ledd og som ikke plasseres i utlendingsinternat, skal som hovedregel holdes adskilt fra andre innsatte» (dette gjelder ikke for utlendinger som er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon).

Mottaksdirektivet artikkel 10 (1) krever videre at personer som er fengslet etter direktivet, så langt som mulig skal holdes atskilt fra utlendinger som ikke har søkt om asyl. På Politiets utlendingsinternat på Trandum er det ikke separate avdelinger for asylsøkere og andre. Alle innsatte på Trandum har imidlertid en rom med eget bad. Etter departementets mening må dette anses å tilfredsstille mottaksdirektivets krav.

Mottaksdirektivet artikkel 10 nr. 2 til 5 stiller krav om at en fengslet utlending skal ha adgang til opphold i friluft, kommunikasjon med UNHCR og nasjonale organisasjoner, besøk fra familie og representanter og informasjon om regler og retningslinjer for internatet. Det kan gjøres unntak i visse tilfeller.

Departementet viser til forskrift 11. april 2008 nr. 355 om Politiets utlendingsinternat (utlendingsinternatforskriften). Av forskriftens § 4 fremgår det blant annet at innsatte har rett til minst én time opphold i friluft hver dag og til å motta besøk. Forskriftens § 13 slår fast at innsatte skal gis opplysninger om rettigheter og plikter. Kontrolltiltak, begrensninger i utlendingens rettigheter, undersøkelser og maktbruk er regulert i kapittel 3. Ulike tiltak og begrensninger iverksettes dersom det er nødvendig eller strengt nødvendig av hensyn til ro, orden eller sikkerhet. Det vises i proposisjonen til at det skal alltid foretas en forholdsmessighetsvurdering. Etter departementets syn ivaretar dette kravene som følger av mottaksdirektivet og dermed av Dublin-forordningen.

Mottaksdirektivet artikkel 11 gjelder fengsling av personer som er særlig sårbare eller har spesielle behov. Nr. 1 slår fast at helsetilstanden til sårbare personer skal være et «primary concern», og at helsetilstanden skal være gjenstand for tilsyn og oppfølging. Departementet legger til grunn at regelverket i utlendingsinternatforskriften ivaretar disse forpliktelsene. Det vises i proposisjonen blant annet til § 5 om rett til helsetjenester og § 15 om tilsyn med blant annet helsetilstand.

Mottaksdirektivet artikkel 11 (2) slår fast at barn bare skal fengsles «as a measure of last resort», for så kort tid som mulig, og at «all efforts shall be made to

release the detained minors and place them in accommodation suitable for minors». Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og fengslede mindreårige skal ha mulighet til fritidsaktiviteter.

Departementet bemerker at straffeprosessloven § 174 gjelder ved fengsling i medhold av utlendingsloven og innskrenker muligheten til å pågripe barn under 18 år til tilfeller hvor det er «særlig påkrevd». Utlendingsinternatforskriften § 3 presiserer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle beslutninger og handlinger som berører barn som oppholder seg på internatet. Videre skal det tas særskilt hensyn til spesielle behov hos blant andre barn og barnefamilier. Det vises i proposisjonen at det derfor er opprettet en særskilt familieavdeling på Trandum. Etter utlendingsinternatforskriften § 4 fjerde ledd skal mindreårige ha mulighet for å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder samt tilgang til undervisning. Etter departementets vurdering er kravene i mottaksdirektivet ivaretatt.

Mottaksdirektivet artikkel 11 (3) slår fast at enslige, mindreårige asylsøkere bare kan fengsles i «exceptional circumstances», for så kort tid som mulig og aldri i fengsel. Videre skal enslige, mindreårige asylsøkere så langt som mulig plasseres i «institutions provided with personnel and facilities which take into account the needs of persons of their age». De skal holdes adskilt fra voksne. Etter nr. 4 skal familier gis «separate accommodation guaranteeing adequate privacy».

Etter departementets syn er straffeprosesslovens krav om at mindreårige ikke bør pågripes hvis det ikke er «særlig påkrevd», i tråd med mottaksdirektivets vilkår «exceptional circumstances». Enslige, mindreårige asylsøkere plasseres på en særskilt avdeling på Trandum. Etter departementets vurdering er norsk rett og praksis i tråd med direktivets krav.

Etter mottaksdirektivet artikkel 11 (5) skal fengslede kvinner holdes adskilt fra menn, med mindre de er i familie og samtykker i å oppholde seg samlet. Det gjøres unntak for fellesarealer. Departementet bemerker at det er opprettet en særskilt avdeling for kvinner på Trandum og anser følgelig direktivets krav for å være ivaretatt.

Etter departementets syn er norsk rett og praksis i tråd med bestemmelsene i mottaksdirektivet. Departementet ser derfor ikke behov for en særskilt henvisning til Dublin III-forordningen artikkel 28 (4) i utlendingslovens fengslingsbestemmelser.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at nye oppgaver, kortere frister og grundigere utredninger får konsekvenser for hele utlendingsforvaltningens ressursbruk. Det er stor usikkerhet knyttet til konsekvensene, da disse er avhengig av en rekke usikre faktorer.

Dublin III-forordningen skal gjelde i hele samarbeidsområdet fra 1. januar 2014. (Sveits har en noe lengre frist for implementering.) Alle bestemmelsene, herunder nye regler som pålegger en stat å tilbaketa eller overta ansvaret for en asylsøker og regler om kortere frister, skal anvendes likt av alle statene (foruten regulering av utsatt iverksetting der statene har valgfrihet). Det vises i proposisjonen til at dette i utgangspunktet ikke skal føre til at Norge må realitetsbehandle flere søknader om beskyttelse.

Et tenkt scenario er at utlendinger heller vil anføre tilknytning til Norge enn tilknytning til andre land i Europa. Departementet er ikke kjent med en slik tendens etter gjeldende Dublin II-forordning, men ser det som en sannsynlig konsekvens av gjennomføring av Dublin III-forordningen. I høringsnotatet la departementet derfor frem en beregning for utgiftene over statsbudsjettet dersom Norge må realitetsbehandle 110 flere saker i året. Det går frem av proposisjonen at det ble ansett å være stor usikkerhet ved anslaget.

Det vises i proposisjonen til at det eneste alternativet til å gjennomføre Dublin III-forordningen i norsk rett er å tre ut av Dublin-samarbeidet. Det vises videre i proposisjonen til at da Dublin-samarbeidet er en forutsetning for deltakelse i Schengen-samarbeidet, er det grunn til å tro at Norge også må trekke seg ut av Schengen-samarbeidet dersom man ikke lenger ønsker å være med i Dublin-samarbeidet. Departementet har ikke vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene ved norsk utmeldelse av Dublin- og Schengen-samarbeidet, da dette ikke fremstår som et reelt alternativ.

Til Dommerforeningens innspill om konsekvensene for domstolene bemerker departementet i proposisjonen kort at noen av de potensielle avslagene vil kunne bli prøvet for domstolene dersom Norge får flere saker til realitetsbehandling. Departementet finner ikke grunn til å ta en slik eventualitet med i beregningene, tatt i betraktning den generelle usikkerheten omkring ankomsttall og de relativt få sakene som havner i domstolsapparatet.

Departementet bemerker i proposisjonen at de økonomiske konsekvensene av å unnta utlendinger fra plikten til å betale egen utreise anses som ubetydelige, se punkt 4.2 i proposisjonen. I 2012 ble det innbetalt til staten omtrent 30 000 kroner som følge av Dublin-uttransporteringer. Per 31. august har politiet brukt 9 812 770 kroner på Dublin-uttransporteringer i 2013 (814 uttransporteringer). Hvis tendensen holder seg stabil, vil politiet bruke i underkant av 14 mill. kroner på Dublin-uttransporteringer i 2013.

Når det gjelder UDIs og PUs innspill om at ny saksgang i klageprosessen og håndtering av begjæring om utsatt iverksetting vil kunne føre til økte utgifter for mottakene, bemerker departementet i proposisjonen at artikkel 27 (3) alternativ c synes som

det minst ressurskrevende alternativet blant de tre forordningen åpner for. Alternativ c er også det som ligger nærmest dagens ordning.

Departementet legger til grunn at det mest sannsynlige alternativet, som synliggjort i høringsnotatet, er at UDI vil komme til å realitetsbehandle mellom 90 og 130 ekstra søknader per år, og at omtrent 20 av disse sakene vil gjelde enslige, mindreårige asylsøkere. På denne bakgrunn anslås de økte utgiftene over statsbudsjettet knyttet til de direkte berørte områdene å utgjøre om lag 273 mill. kroner per år. (Beløpet er korrigert til 217 mill. kroner i vedlagte brev av 9. desember 2013 fra justis- og beredskapsminister Anders Anundsen). Det fremkommer av proposisjonen at utgiftene vil realisere seg fullt ut først etter en innfasing av tilskudd til bosetting og integrering, dvs. det femte året etter ikrafttredelse av nytt regelverk. I tillegg til dette kommer noen utgifter til representantordning og tilskudd til grunnskoleopplæring for barn og unge i mottak.

Sammenliknet med høringsbrevet er det i tillegg lagt inn årlige utgifter til uttransportering på om lag 1,4 mill. kroner.

I forbindelse med behandling av revidert nasjonalbudsjett i 2013 ble det bevilget 4 mill. kroner til engangsinvesteringer i IT-systemene.

Utgifter til saksbehandling i UDI, UNE og politiet og politiets utgifter til uttransporteringer dekkes uten særskilte bevilgningsøkninger til formålet. Øvrige utgifter til mottak og diverse tilskudd til integreringstiltak vil bli håndtert ved innarbeidelse i prognosene som legges til grunn for de aktuelle budsjettforslag.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen, og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir S. Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at formålet med Dublin-regelverket er å motvirke at asylsøkere som kommer til Europa, blir henvist mellom stater uten å få søknaden om beskyttelse behandlet. I tillegg ønsker man å forhindre at en person søker beskyttelse i flere stater. Norsk deltakelse i Dublin-samarbeidet er svært viktig for norsk asylpolitikk, og er en forutsetning for norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet.

Komiteen registrerer at den vedtatte Dublin III-forordningen viderefører og videreutvikler Dublin II-forordningen, og at formålet med den nye forordningen er å gjøre samarbeidet mellom medlemslandene mer effektivt og styrke rettighetene til søkerne.

Komiteen merker seg også at Dublin III-forordningen, i likhet med Dublin-konvensjonen og Dublin II-forordningen, ikke regulerer vilkårene for å innvilge asyl. Norsk rett samt internasjonale forpliktelser vil således fortsatt regulere hvem som skal gis asyl i Norge.

Komiteen viser til at norsk godtakelse av Dublin III-forordningen behandles i regjeringens Prop. 25 S (2013–2014), jf. komiteens behandling av denne i Innst. 68 S (2013–2014).

Komiteen viser til at Dublin III endrer begrepet «asylsøker» til «en som søker internasjonal beskyttelse», og at dette omfatter både de med flyktningsstatus og subsidiær beskyttelse, og at definisjon av begge grupper er inntatt i proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener at enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge, som hovedregel bør unntas fra å returneres til første asylland, slik at de får behandlet søknaden sin i Norge. Barn som søker asyl alene er en spesielt sårbar gruppe og har derfor særlig behov for beskyttelse og omsorg. Disse medlemmer viser til at EUDomstolen 6. juni 2013 fastslo at overføring av enslige mindreårige søkere som ikke har fått realitetsbehandlet sin søknad, kun kan skje om det finnes familiemedlemmer i en annen medlemsstat. Disse medlemmer viser videre til instruks GI-03/2013 (Instruks om tolkning av utlendingsloven § 32 – om når Norge skal anses som ansvarlig for å behandle asylsøknader fra enslige, mindreårige asylsøker som tidligere har søkt asyl i et annet land i Dublin-samarbeidet) hvor Justisdepartementet skriver at:

«Dersom en enslig, mindreårig asylsøker har levert asylsøknad i flere stater i Dublin-samarbeidet, og søkeren ikke har familiemedlem i en annen medlemsstat, skal Dublin II-forordningens artikkel 6 (2) forstås slik at det er den medlemsstaten hvor den mindreårige søker beskyttelse og befinner seg som er ansvarlig for å realitetsbehandle saken. Dette gjelder ikke dersom en søker som nevnt ovenfor har fått avslag på sin asylsøknad etter realitetsbehandling i en annen medlemsstat. I slike tilfeller kan UDI fatte vedtak om overføring, jf. utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b. Det kreves ikke at avslagsvedtaket i den andre medlemsstaten er endelig. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen. Instruksen her gjelder praktiseringen av gjeldende Dublin-forordning artikkel 6 (2) frem til det tidspunkt Dublin III-forordningen eventuelt trer i kraft i norsk rett. Instruksen vil da gjelde tilsvarende for

praktiseringen av Dublin III-forordningens artikkel 8 (4) og familiebegrepet i artikkel 2 (g).»

Disse medlemmer understreker betydningen av å se instruksene i sammenheng med artikkel 3(2) om statenes plikt til ikke å sende personer tilbake til medlemsstater hvor det er vesentlig grunn til å tro at det er systematiske mangler i asylsystemet og dermed en risiko for at søkeren utsettes for inhuman eller nedverdiggende behandling.

Når det gjelder fastsettelse av hvilket land som skal behandle søknaden, viser komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, til at rettighetene til enslige, mindreårige asylsøkere styrkes gjennom at statene oppfordres til å legge «barnets beste» til grunn i Dublin-saker. En del av denne vurderingen vil være muligheten for familiegjennforening, og i Dublin III utvides kretsen av personer som den enslige, mindreårige asylsøkeren skal gjenforenes med for å få søknaden behandlet fra å omfatte blant andre foreldre og verge, til også å omfatte søsken, onkler, tanter og besteforeldre.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at sammenlignet med Dublin II-forordningen er enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter styrket i Dublin III-forordningen. Det uttales blant annet i fortalen at hensynet til retten til familieliv og hensynet til barnets beste bør være et grunnleggende hensyn i Dublin-saker. At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn følger også av artikkel 6. I barnets beste-vurderingen oppfordres statene til å ta hensyn til «muligheten for familiegjennforening, den mindreåriges velferd og sosiale utvikling, sikkerhet og trygghet og den mindreåriges egne synspunkter.» Disse medlemmer viser videre til at personkretsen som en enslig mindreårig asylsøker skal gjenforenes med i en annen medlemsstat for å få søknaden behandlet, er utvidet til også å omfatte søsken, onkler, tanter og besteforeldre.

Disse medlemmer understreker betydningen av at søkere i en Dublin-prosess gis god informasjon om sin situasjon. Disse medlemmer viser til at Redd Barna i sin høringsuttalelse påpeker at mange enslige mindreårige asylsøkere de har vært i kontakt med ikke er klar over at de har en Dublin-sak eller ikke vet hva det innebærer. Barn må få informasjon som gjør dem i stand til å forstå den situasjonen de er i, hvilke rettigheter de har og hva som potensielt kan skje framover. EU-kommisjonen skal lage en spesialbrosjyre for enslige mindreårige asylsøkere om Dublin-regelverket, og disse medlemmer mener at det også bør utvikles materiell og metoder som kan gi god og tilrettelagt informasjon også til barn som kommer til Norge som asylsøkere sammen med familien sin.

Komiteen viser videre til at det inntas en ny bestemmelse i Dublin III som innebærer at personer ikke kan sendes tilbake til medlemsland hvor det er vesentlig grunn til å tro at det er systematiske mangler i asylsystemet og ved mottaksforholdene, og dermed en risiko for at søkeren utsettes for inhuman eller nedverdiggende behandling.

Komiteen viser til at regjeringens forslag til endringer i utlendingsloven tar sikte på å sikre at norsk regelverk er i samsvar med den nye forordningen. I motsetning til Dublin II, foreslås det en direkte henvisning til Dublin III-forordningen i loven, slik at det klargjøres at denne gjelder som norsk lov.

Komiteen viser til at en gjennomføring av Dublin III-forordningen i norsk rett krever enkelte lovendringer av teknisk karakter. Proposisjonen inneholder ikke noe forslag om endring av utlendingsloven § 98 annet ledd om oversending og utveksling av opplysninger. Bestemmelsen har imidlertid en henvisning til Norges forpliktelser etter Dublin-samarbeidet og henviser til gjeldende § 32 første ledd bokstav b (om at en søknad om beskyttelse kan nektes realitetsbehandling når søkere kan kreves mottatt av et land som deltar i Dublin-samarbeidet). Komiteen mener at nå som det foreslås en ny gjennomføringsbestemmelse i § 32 fjerde ledd, vil det være mest korrekt om § 98 henviser til gjennomføringsbestemmelsen, og ikke til § 32 første ledd bokstav b. I høringsbrevet om lovendringene var det foreslått en slik endring, og komiteen antar at det beror på en feil at dette lovforslaget ikke er videreført i lovproposisjonen. En slik henvisning vil for øvrig være i samsvar med systematikken ellers i departementets forslag i Prop. L 26 (2013–2014) og innebærer ingen materiell endring.

På den bakgrunn foreslår komiteen å endre utlendingsloven § 98 annet ledd første punktum, slik at det i henvisningen til § 32 ikke lenger vises til annet ledd bokstav b, men til nytt fjerde ledd.

Komiteen viser til at Dublin III innebærer at spørsmål om utsatt iverksettelse av vedtak om overføring til en annen medlemsstat skal behandles av en domstol eller et domstollignende organ, og at det oppsettes tre ulike alternativer for medlemslandenes behandling av slike saker. Komiteen registrerer at dette er et av de forholdene som er bredest behandlet i høringsrunden, og at departementet etter en samlet vurdering lander på det alternativet som innebærer at søkeren selv må begjære utsatt iverksettelse, og at overføring til annet land ikke kan gjennomføres før Utlendingsnemnda, som domstollignende organ, har tatt stilling til begjæringen eller behandlet klagen på vedtaket, og at beskrivelse av dette er inntatt i loven.

Når det gjelder grunnlag for fengsling av søkere som kan komme til å unndra seg overføring til et annet medlemsland, registrerer komiteen at det i

høringsrunden gis uttrykk for til dels ulike vurderinger av hvordan gjeldende norsk rett, som åpner for fengsling dersom det er «konkrete holdepunkter for å anta» at søkeren vil unndra seg iverksetting av overføring, er å forstå i forhold til Dublin III-forordningens ordlyd om at det må foreligge «vesentlig unndragelsesfare». Komiteen viser til at departementet legger til grunn at «konkrete holdepunkter» kan være egnet til å presisere når unndragelsesfaren kan karakteriseres som «vesentlig», men at departementet etter en vurdering av hensynet til praksisutvikling i andre medlemsland og EU-domstolen likevel velger å foreslå et tillegg i loven som presiserer at fengsling med sikte på Dublin-overføring bare kan skje ved vesentlig unndragelsesfare.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Dublin III-forordningen artikkel 28 (1) slår fast at en utlending ikke kan holdes fengslet utelukkende med den begrunnelse at vedkommende er gjenstand for Dublin-prosedyre, og at fengsling bare skal skje dersom mindre inngripende tvangsmidler ikke vil være tilstrekkelig. Dette medlem viser videre til at både Politiets utlendingsenhet (PU) og Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) i sine høringsuttalelser mener forordningen stiller strengere vilkår for fengsling (vesentlig unndragelsesfare) enn det som følger av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b (konkrete holdepunkter for å anta). Dette medlem er enig i PU og NOAS sin vurdering om at beviskravet i forordningen er høyere enn etter utlendingsloven, og dette medlem mener at terskelen for å fengsle med sikte på Dublin-overføring derfor skal være høyere.

Komiteen viser til at Dublin III innebærer at det oppstilles frister for hhv. overtakelse og tilbaketakelse av søkere mellom stater, og at søkere ikke selv skal dekke reiseutgifter til en Dublin-overføring mellom stater. Komiteen viser til at sistnevnte moment også foreslås inntatt direkte i loven.

Videre viser komiteen til at Dublin III oppsetter regler for varighet av fengsling i forbindelse med anmodning om overtakelse/tilbaketakelse, og frister for anmodning om overtakelse/tilbaketakelse i denne sammenheng. Komiteen registrerer at regjeringen har vurdert det som lite hensiktsmessig å innta hele de aktuelle bestemmelsene i loven, men heller innta en tydelig henvisning til disse reglene som i loven.

Komiteen registrerer at Dublin III endrer den personkrets som man forplikter å forene enslige, mindreårige asylsøkere med, det innføres nye oppgaver, kortere frister og grundigere utredninger, og at departementet legger til grunn at dette får konsekvenser for ressursbruken i hele utlendingsfeltet. Komiteen registrerer videre at departementet

anser det som «en sannsynlig konsekvens av gjennomføring av Dublin III-forordningen» at noen flere utlendinger vil kunne anføre tilknytning til Norge heller enn andre land i Europa. Komiteen viser til vedlagte brev fra justis- og beredskapsministeren av 9. desember 2013 om korrigerende av feil. Komiteen forutsetter at regjeringen sikrer at utlendingsforvaltningen er i stand til å håndtere endringene som følger av Dublin III.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at både NOAS og Advokatforeningen i sine høringsuttalelser påpeker at salærsatsen i Dublin-saker er for lav fordi det er behov for mer enn to timers arbeid for å gi forsvarlig rettshjelp. Dette understøttes av evalueringen av advokatordningen utført av Oxford Research. Dette medlem ber derfor regjeringen om å øke salærsatsen i disse sakene.

Komiteen mener regjeringens forslag til endring av utlendingsloven innebærer en fornuftig implementering av Dublin III i lovverket, og støtter endringsforslagene.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen)

I

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

§ 32 skal lyde:

§ 32 *Internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner*

En søknad om oppholdstillatelse etter § 28 kan nektes realitetsbehandlet dersom søkeren

- a. har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land,
- b. kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet, *jf. fjerde ledd,*
- c. kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten,
- d. har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt, og hvor utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet.

I tilfeller som nevnt i første ledd bokstav b, c og d skal søknaden om oppholdstillatelse etter § 28 likevel tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om når en søknad som faller inn under første ledd, skal realitetsbehandles.

Adgangen til å nekte realitetsbehandling etter første ledd gjelder likevel ikke dersom § 73 er til hinder for det.

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-forordningen) gjelder som norsk lov. Forordningen fastsetter kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person.

§ 90 annet ledd nytt fjerde punktum skal lyde:

Dersom utlendingen har fått vedtak om overføring til et annet land i medhold av Dublin III-forordningen, jf. § 32 fjerde ledd, og vedkommende har begjært utsatt iverksetting, kan ikke vedtaket iverksettes før Utlendingsnemnda har tatt stilling til begjæringen om utsatt iverksetting eller behandlet klagen på vedtaket.

§ 91 nytt niende ledd skal lyde:

Bestemmelsen gjelder ikke for utlendinger som overføres fra Norge til et annet land i henhold til Dublin III-forordningen, jf. § 32 fjerde ledd.

§ 98 annet ledd første punktum skal lyde:

I den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i Schengensamarbeidet, jf. § 9 annet ledd, og Dublin-samarbeidet, jf. § 32 fjerde ledd, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i samarbeidet, som ledd i eller til bruk ved behandlingen av saker om grensekontroll, visum, bortvisning, utvisning, beskyttelse

etter reglene i kapittel 4, vern mot utsendelse etter kapittel 9 eller oppholdstillatelse.

§ 100 tredje ledd skal lyde:

For behandling av fingeravtrykk i henhold til Dublin-samarbeidet, jf. § 32 fjerde ledd, gjelder reglene i § 101.

§ 101 første ledd skal lyde:

Som ledd i Dublin-samarbeidet, jf. § 32 fjerde ledd, kan fingeravtrykk tas av en utlending som har fylt 14 år, og som

- a. søker oppholdstillatelse etter § 28,
- b. uten å bli bortvist blir anholdt i forbindelse med ulovlig passering av en ytre Schengengrense, eller
- c. oppholder seg ulovlig i riket.

§ 102 a første ledd bokstav f skal lyde:

- f) lette anvendelsen av Dublin III-forordningen, jf. § 32 fjerde ledd, og

§ 106 første ledd bokstav b 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 fengsling kan også skje dersom det er vesentlig fare for at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen skal overføres til et annet europeisk land i medhold av Dublin-samarbeidet, jf. § 32 fjerde ledd,*

§ 106 nytt femte ledd skal lyde:

Når en utlending er fengslet etter første ledd bokstav b annet punktum, gjelder særskilte frister for gjennomføring av Dublin-prosedyrer, jf. Dublin III-forordningen artikkel 28 nr. 3, jf. § 32 fjerde ledd.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 10. desember 2013

Helge André Njåstad

leder

Frank J. Jensen

ordfører

Vedlegg**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråden til Stortingets president, datert 9. desember 2013.****Korrigeringsavtale – Prop. 26 L (2013-2014) og Prop. 25 S (2013-2014) om gjennomføring av Dublin III-forordningen**

Jeg viser til *Prop. 26 L (2013-2014) Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen)* samt *Prop. 25 S (2013-2014) Samtykke til godtakelse av endring av avtale av 19. januar 2001 mellom Norge og Island og EF 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, ved innlemmelse av Dublin III-forordningen og Eurodac-forordningen av 26. juni 2013.*

Under kap. 5 i Prop. 26 L (2013-2014) og kap. 7 i Prop. 25 S (2013-2014) anslås årlige merutgifter på 273 mill. kroner fra og med femte året etter ikrafttredelsen av nytt regelverk, gitt de forutsetninger som

det for øvrig er redegjort for i både proposisjonen og høringsbrevet.

En nærmere gjennomgang av forutsetningene for anslaget viser at det ved en inkurie er lagt til grunn en for høy faktor på forventet antall påfølgende familiegjenforeningssaker. Konsekvensen er at anslaget, gitt øvrige forutsetninger, er om lag 56 mill. kroner for høyt. Det vil si at anslaget burde vært på om lag 217 mill. kroner per år. Feilen påvirker ikke Regjeringens forslag til 2014-budsjett.

Det presiseres fortsatt at det er stor usikkerhet knyttet til hvor store de økonomiske konsekvensene reelt sett vil bli, noe som særlig knytter seg til hvor mange flere realitetsbehandlede saker det vil bli per år og hvor høy innvilgelsesprosent det til enhver tid er.

