



# Innst. 68 S

(2013–2014)

## Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 25 S (2013–2014)

**Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om 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**

Til Stortinget

### 1. Sammendrag

#### 1.1 Innledning

I proposisjonen ber regjeringen om Stortingets samtykke til godtakelse av endring av avtale av 19. januar 2001 mellom Norge og Island og Det europeiske fellesskap 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 av 26. juni 2013 og ny Eurodac-forordning av 26. juni 2013.

Gjennom avtalen av 19. januar 2001 fikk reglene i Dublin-konvensjonen, inngått mellom EU-statene i 1990, anvendelse i forholdet mellom EU-statene, Norge og Island, jf. St.prp. nr. 38 (2000–2001).

Dublin-konvensjonen ble erstattet av rådsforordning (EF) nr. 343/2003 (Dublin II-forordningen). Norge innlemmet våren 2003 Dublin II-forordningen av 18. februar 2003, jf. St.prp. nr. 57 (2002–2003) om 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. Norge knyttet seg ved denne endringen samtidig til rådsforordning (EF) nr. 2725/2000 om opprettelse av Eurodac, som innførte obligatorisk opptak av fingeravtrykk av alle asylsøkere, og utlendinger med ulovlig opphold eller ulovlig grensepassering, for sammenligning av fingeravtrykk med henblikk på en effektiv gjennomføring av Dublin-konvensjonen (Eurodac-forordningen).

Dublin II-forordningen og Eurodac-forordningen er nå erstattet med europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-forordningen) og europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 603/2013 (Eurodac-forordningen av 2013).

Det vises i proposisjonen til at gjennom avtale mellom EU og Island og Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket av 18. mai 1999, har Norge siden våren 2001 deltatt fullt ut i EUs Schengen-samarbeid. Dublin-samarbeidet er en forutsetning for Schengen-samarbeidet, og norsk deltakelse i Dublin-samarbeidet er dermed nødvendig for videre deltakelse i Schengen-samarbeidet.

#### 1.2 Generelt om Dublin-forordningen

I juni 2013 vedtok EU forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsettelse av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som framlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person, Dublin III-forordningen. Hovedformålet med den nye forordningen er å gjøre samarbeidet mellom medlemsstatene mer effektivt, og å styrke rettighetene til søkerne. I likhet med gjeldende forordning inneholder den ikke

regler for realitetsbehandling av søknader om beskyttelse.

Ikrafttredelsesdato for endring av tilknytningsavtalen ved innlemmelse av Dublin III-forordningen er regulert i avtalens bestemmelser. I henhold til avtalens artikkel 4 vil Dublin III-forordningen tre i kraft når Norge skriftlig meddeler Kommisjonen og Rådets generalsekretariat at de forfatningsmessige krav er oppfylt. Slik underretning må senest skje seks måneder etter at Kommisjonen underrettet Norge om rettsaktens vedtakelse. Det fremgår av proposisjonen at Dublin III-forordningen vil få anvendelse for alle EU-stater fra og med 1. januar 2014. Dersom Norge ønsker å fortsette deltakelsen i Dublin-samarbeidet, må det legges til rette for at den nye forordningen kan tre i kraft her fra samme dato. Gjennomføring av Dublin III-forordningen i norsk rett krever endringer av flere bestemmelser i utlendingsloven.

### **1.3 Gjennomgang av Dublin III-forordningens sentrale endringer**

#### **1.3.1 Personkrets**

Det vises i proposisjonen til at Dublin III-forordningen favner videre enn Dublin II-forordningen ved at begrepet «asylsøker» fra Dublin II-forordningen er erstattet med «en som søker om internasjonal beskyttelse». I henhold til Statusdirektivet skal internasjonal beskyttelse omfatte både flyktningstatus og subsidiær beskyttelse. Begrepet «subsidiær beskyttelse» omfatter personer som ikke er flyktninger, men som ved en eventuell retur vil risikere «alvorlig skade» som er nærmere beskrevet i direktivets artikkel 15. Det omfatter dødsstraff og henrettelse, tortur, inhuman eller annen nedverdiggende behandling eller straff, og alvorlig og konkret trussel mot den enkeltes liv eller person på grunnlag av vilkårlig vold i internasjonale og/eller interne væpnete konflikter.

#### **1.3.2 Fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for søknadsbehandlingen**

Det vises i proposisjonen til at enslige, mindreårige asylsøkeres rettigheter er styrket med Dublin III-forordningen. Forordningen viser flere steder til FNs barnekonvensjon og EUs charter for grunnleggende rettigheter. Det uttales i fortalen at retten til familieliv og barnets beste bør være grunnleggende hensyn ved fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av søknaden. Artikkel 6 fastlegger at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og artikkel 6 (3) oppfordrer statene til å ta hensyn til følgende aspekter ved vurderingen av «barnets beste»: muligheten for familiegjening, den mindreåriges velferd og sosiale utvikling, sikkerhetshensyn, 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 etter 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. «Slektning» var ikke nærmere definert i Dublin II-forordningen artikkel 15 (3), mens begrepet i Dublin III-forordningen artikkel 8, jf. artikkel 2 bokstav h er 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.

Av hensyn til familiens enhet skal søkere som på grunn av alder, svangerskap, nyfødt barn, alvorlig sykdom eller alvorlig handicap er avhengig av hjelp fra sitt barn, søsken eller foreldre som lovlig oppholder seg i en medlemsstat, 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 Kommisjonens implementeringsforordning 2003/1560/EF artikkel 11.

Etter dagens Dublin-forordning kan en medlemsstat velge å påta seg ansvaret for å behandle en søknad uten at det følger av de omtalte kriteriene, jf. artikkel 3 (2) (suverenitetsklausulen). Videre kan en medlemsstat anmode en annen medlemsstat om å overta ansvaret for en asylsøker av humanitære grunner, jf. forordningen artikkel 15 (humanitærklausulen). Suverenitetsklausulen er videreført i Dublin III-forordningen artikkel 17 (1), mens deler av humanitærklausulen er videreført i artikkel 17 (2) med mindre endringer.

Etter artikkel 3 (2) i Dublin III-forordningen har statene plikt til ikke å sende personer til medlemsstater hvor det er berettiget 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.

#### **1.3.3 Forpliktelser ved overføring**

Det vises i proposisjonen til at utgangspunktet om at den medlemsstat som mottar en søknad om beskyttelse skal fastsette hvilken stat som i henhold til forordningen har plikt til å behandle søknaden

videreføres, men at Dublin III-forordningen innfører flere og kortere frister.

Nytt er også at en søker ikke selv skal dekke reiseutgiftene ved Dublin-overføring.

### **1.3.4 Prosessuelle rettssikkerhetsgarantier**

Det går frem av proposisjonen at Dublin III-forordningen innfører flere prosessuelle rettsgarantier for søkeren. Artikkel 4 fastslår at staten må informere søkeren på en tilstrekkelig måte om anvendelsen av Dublin III-forordningen. Informasjon til utlendingen skal gis skriftlig på et språk søkeren forstår eller med rimelighet kan forventes å forstå. Søkeren skal i tillegg få informasjonen formidlet muntlig dersom det er nødvendig for at søkeren skal forstå budskapet.

Statene skal i utgangspunktet 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 myndighetene tilstrekkelig informasjon til å vurdere rett ansvarlig stat eller dersom søkeren har forsvunnet, jf. artikkel 5 (2).

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. I artikkel 27 (3) innføres en ny og viktig begrensning for statenes regulering av utsatt iverksetting av et Dublin-vedtak. Statene gis her tre valgfrie alternativer for behandlingen av begjæringer om utsatt iverksetting av vedtak om Dublin-overføring.

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 Internering/fengsling – fare for unndragelse**

Det fremgår av proposisjonen at Dublin III-forordningen innfører regler for internering/fengsling, hvilket Dublin II-forordningen ikke gjorde. 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 unndragelsesfare («significant risk of absconding»). Videre er fengsling kun tillatt i tilfeller hvor det er forholdsmessig, og hvor 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.

### **1.3.6 Personvern – utveksling av personopplysninger**

Det går frem av proposisjonen at det i fortalen punkt 26 og 27 presiseres at EUs personverndirektiv 95/46/EF gjelder for behandlingen av opplysninger etter Dublin III-forordningen. Landene må videre sørge for at organene opprettet i medhold av personverndirektivet gjennomfører uavhengig kontroll av utlendingsforvaltningens utveksling av personopplysninger.

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.

All informasjonsutveksling skal være relevant for statenes oppgave. Dublin III-forordningen artikkel 40 pålegger statene å sanksjonere med straff enhver form for misbruk av informasjon.

Søkeren har på forespørsel rett til å få vite hvilke opplysninger som er behandlet og kan kreve at eventuelle feilregistreringer korrigeres. Dersom søkeren ikke får rettet opplysningene, har vedkommende rett til å fremme en klage for det aktuelle organet, eventuelt for domstolen eller det domstollignende organet som nektet tilgang til informasjonen eller nektet korrigerende eller sletting av informasjon, jf. artikkel 34 (9).

For å sikre tilfredsstillende medisinsk pleie og behandling skal all tilgjengelig og nødvendig helseinformasjon oversendes staten som skal motta søkeren, jf. artikkel 32. Funksjonshemmede, eldre, gravide kvinner, mindreårige og ofre for tortur, voldtekt og annen alvorlig vold nevnes som eksempler på personer som kan ha et omsorgsbehov som krever at det overføres en spesiell type informasjon. Informasjonen skal nedfelles i et helsesertifikat.

### **1.3.7 Rutine for tidlig varsling m.m.**

Det fremgår av proposisjonen at Dublin III-forordningen innfører en ordning for tidlig varsling av mangler i asylsystemet, jf. artikkel 33. EU-kommisjonen kan i samråd med Det europeiske asylbyrået (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.

#### 1.4 Generelt om Eurodac-forordningen av 2013

Det vises i proposisjonen til at EU i desember 2000 vedtok rådsforordning (EF) nr. 2725/2000 (Eurodac-forordningen) som innførte obligatorisk opptak av fingeravtrykk av alle asylsøkere, samt utlendinger som påtreffes i forbindelse med ulovlig passering av en ytre Schengen-grense eller ulovlig opphold i en medlemsstat. Det vises i proposisjonen til at Eurodac har effektivisert arbeidet med å identifisere asylsøkere og fremskaffe dokumentasjon om reiseruter, tidligere asylsøknader og opphold i andre medlemsstater, og er en forutsetning for et fungerende Dublin-samarbeid.

I desember 2008 fremla Kommissjonen forslag til ny Eurodac-forordning. Formålet med forslaget var å løse utfordringer knyttet til ineffektiv overføring av fingeravtrykk og sletting av data, samt mangler i medlemsstatenes tilgang til relevant informasjon om asylsøkere i andre medlemsstater. Videre skulle forslaget etablere et bedre rammeverk for forvaltning og sikring av personopplysninger.

Ny forordning ble vedtatt av EU i juni 2013. Den inntok også bestemmelser som gir rettshåndhevende myndigheter tilgang til opplysningene i Eurodac med det formål å forhindre, oppdage og etterforske alvorlig kriminalitet. Det vises i proposisjonen til at dette innebærer en endring av det opprinnelige formålet med Eurodac. Artiklene, 5, 6, 19–22, 33, 36, 39 (3), 40 (7) og 43 i forordningen faller utenfor Norges nåværende tilknytningsavtale og vil ikke få virkning for Norge selv om Norge tilsluttes de øvrige bestemmelsene i forordningen. Dersom Norge ønsker at retts-håndhevende myndigheter skal gis tilgang til databasen i de tilfeller som nevnes i forordningen, må det inngås en ny avtale med samarbeidslandene om dette. Det er ennå ikke besluttet å starte forhandlinger med EU. Resultatet av forhandlingene om dette påvirker imidlertid ikke Norges behov for tilslutning til de øvrige endringene i den nye Eurodac-forordningen for å sikre et effektivt Dublin-samarbeid.

Ikrafttredelsesdato for endring av tilknytningsavtalen ved innlemmelse av den nye Eurodac-forordningen er regulert i avtalens bestemmelser. I henhold til forordningens artikkel 46 trådte forordningen i kraft på den tjuende dagen etter offentliggjøring i EU Journal. Det vises i proposisjonen til at den imidlertid først får anvendelse fra den 20. juli 2015, jf. artikkel 46 (2).

#### 1.5 Gjennomgang av de sentrale endringene i Eurodac-forordningen av 2013

Det går frem av proposisjonen at hovedformålet med den nye forordningen er å løse utfordringer

knyttet til overføring av fingeravtrykk og sletting av data, samt mangler ved medlemsstatenes tilgang til relevant informasjon om asylsøkere i andre medlemsstater. Dessuten har det vært ønskelig å lage et bedre rammeverk for forvaltning og sikring av personopplysninger, i tråd med bl.a. EUs personvern-direktiv 95/46/EF, slik det presiseres i fortalens punkter 38–40.

Andre viktige endringer er:

I henhold til ny forordning, jf. artikkel 10, skal flere situasjoner registreres i Eurodac, bl.a. skal mot-takerstaten registrere og sende informasjon til sentralsystemet om personer som overføres til ansvarlig medlemsstat og ved ansvarsovertakelse iht. Dublin-forordningen. Videre skal den aktuelle medlemsstaten registrere/sendt informasjon når en person har forlatt medlemslandets territorium eller saken realitetsbehandles i medlemsstaten som følge av suverenitetsklausulen.

Data som skal registreres i Eurodac i forbindelse med søknad om internasjonal beskyttelse utvides til også å omfatte operatørens bruker-ID, dato for overføring eller ansvarsovertakelse etter Dublin-forordningen, dato for når en person har forlatt medlemsstaten og dato for avgjørelse om å realitetsbehandle en sak iht. til suverenitetsklausulen, jf. artikkel 11. Informasjonen som registreres i forbindelse med irregulær grensepassering, jf. artikkel 14, utvides også med operatørens bruker-ID utover det som registreres i dag. Unntak for registrering er gjort dersom vedkommende som oppholder seg ulovlig på territoriet fengsles med sikte på utsendelse. Videre skal informasjonen som registreres ved irregulær grensepassering slettes etter 18 måneder, i motsetning til etter to år som er dagens regel.

Informasjon om en person som er gitt internasjonal beskyttelse skal nå gjøres søkbar, jf. artikkel 18.

Informasjon om den registrertes rettigheter, jf. artikkel 29, skal gis skriftlig, og om nødvendig muntlig, på et språk vedkommende forstår eller med rimelighet kan antas å forstå. Det skal utarbeides en felles informasjonsbrosjyre om Eurodac- og Dublin-forordningene. Der vedkommende er mindreårig, skal informasjonen være alderstilpasset. Informasjon «skal», i motsetning til tidligere «kan», gis til personer som oppholder seg ulovlig i riket.

Det innføres forbud mot å dele informasjon til tredjeland, internasjonale eller private parter, jf. artikkel 35.

#### 1.6 Lovendringer

Det vises i proposisjonen til at gjennomføring av Dublin III-forordningen i norsk rett vil medføre behov for endringer i utlendingsloven (lov 2008-05-15 nr. 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her) og utlendingsforskriften, Prop. 26 L

(2013–2014) om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen).

Justis- og beredskapsdepartementet har til vurdering om det er behov for lovendringer for å gjennomføre ny Eurodac-forordning. Det vises i proposisjonen til at det i så fall vil bli fremmet egen lovproposisjon med forslag til konkrete lovendringer.

## 1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 1.7.1 Dublin III-forordningen

Det vises i proposisjonen til at Dublin III-forordningen skal gjelde i hele samarbeidsområdet fra 1. januar 2014. 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 flere faktorer, bl.a. antall asylsøkere som kommer til Norge, hvilke land disse kommer fra og aldersfordelingen på søkerne. Ut fra dagens situasjon anslås det at UDI vil komme til å realitetsbehandle mellom 90 og 130 ekstra søknader pr. år som følge av Dublin III-forordningen. Det antas at omtrent 20 av disse sakene ville gjelde enslige, mindreårige asylsøkere.

Det vises i proposisjonen til at utgifter over statsbudsjettet på de direkte berørte områdene på dette grunnlag anslås 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.) Utgiftene vil først realiseres fullt ut etter full innfasing av tilskudd til bosetting og integrering det femte året etter iverksetting av regelendringene. Utgiftene påløper som følge av endringer i sakstilførselen og saksbehandlingen, engangsinvesteringer i saksbehandlingsverktøyene, utgifter til mottakene og tilskudd til bosetting og integrering. Det forventes at 16 mill. kroner av totalbeløpet knytter seg til engangsinvesteringer og løpende utgifter i forvaltningen, 1 mill. kroner til uttransportering, 23 mill. kroner til mottaksdrift og 233 mill. kroner til forskjellige tilskudd til bosetting og integrering. Det vil også påløpe noe økte utgifter til representanter for enslige mindreårige asylsøkere og grunnskoleopplæring for barn i mottak. I tillegg kommer engangsinvesteringer knyttet til oppgradering av IT-systemer på fire mill. kroner, som er bevilget over 2013-budsjettet. Utgifter til saksbehandling i Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og politiet, og politiets utgifter til uttransporteringer, dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. Det vises i proposisjonen til at øvrige utgifter til mottak og diverse tilskudd til integreringstiltak vil bli håndtert ved innarbeidelse i prognosene som legges til grunn for de aktuelle budsjettforslag.

### 1.7.2 Eurodac-forordningen

Det vises i proposisjonen til at medlemsstatene dekker kostnadene til utvikling og drift av den sentrale Eurodac-løsningen. Disse påløper etterskuddsvis og fordeles etter en avtalt nøkkel. Per i dag er Norges andel 4,995 pst. av kostnadene, jf. tilkynningsavtalen artikkel 9. Gjennomføringsskostnadene som vil kunne bli fordelt på Norge anslås til 4 mill. kroner fordelt på 2015 og 2016. Det vises i proposisjonen til at det er svært vanskelig å anslå utgiftene fordi EUs IT-byrå ennå ikke har utarbeidet noen kravspesifikasjon eller kostnadsramme. Det forventes imidlertid ingen større økninger i de løpende driftskostnadene som deretter vil kunne bli fordelt på Norge.

Kripos og UDI vil også måtte foreta tilpasninger i nasjonale løsninger knyttet til kommunikasjon med Eurodac. Dette gjelder særlig politiets fingeravtrykk-system, Biometrica. Det anslås at merkostnadene i implementeringsperioden 2015–2016 kan komme opp i en størrelsesorden på 4 til 5 mill. kroner. Det vil også måtte foretas endringer i ulike prosedyrer som kan øke framtidige driftskostnader, ettersom det stilles strengere krav til personvern, informasjon til søker og kontroller av fingeravtrykkene.

## 1.8 Departementets vurdering

Det vises i proposisjonen til at det er ønskelig at Norge knytter seg til Dublin III-forordningen og Eurodac-forordningen av 2013. Norsk deltakelse i Dublin-samarbeidet er svært viktig for norsk asylpolitikk, og er en forutsetning for norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet. Gjennom Dublin-forordningen sikres personer som kommer til Europa for å søke beskyttelse og få søknaden behandlet i en medlemsstat, og statene unngår å bruke ressurser på personer som allerede har fått søknaden behandlet. Den nye forordningen gir søkerne flere prosessuelle rettigheter og effektiviserer samarbeidet mellom medlemsstatene.

I likhet med Dublin II-forordningen bygger Dublin III-forordningen på at ansvaret for behandlingen av en asylsøknad påhviler den stat som har spilt den største rollen ved asylsøkerens innreise eller opphold på medlemsstatenes område. Eurodac-forordningen av 2013 løser utfordringer knyttet til ineffektivitet og tilgang til relevant informasjon, og er en forutsetning for et effektivt og fungerende Dublin-samarbeid.

Det fremgår av proposisjonen at Justis- og beredskapsdepartementet tilrår godtakelse av forordning nr. 604/2013 (Dublin III-forordningen) og forordning nr. 603/2013 (Eurodac-forordningen), og at Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

## 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 endringer i utlendingsloven som følge av godtakelse av Dublin III-forordningen behandles i regjeringens Prop. 26 L (2013–2014), jf. komiteens behandling av denne i Innst. 67 L (2013–2014).

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

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 familiegjening, 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 familiegjening, 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.

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 Dublin III innebærer at det oppstilles frister for hhv. overtakelse og tilbake-takelse av søkere mellom stater, og at søkere ikke selv skal dekke reiseutgifter til en Dublin-overføring mellom stater.

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 Dublin III endrer den personkrets som man forplikter å forene enslige mindreårige asylsøkere med, at 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 at departementet forventer en viss økning i antall asylsøknader. 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.

### Eurodac

Komiteen viser til at Eurodac-forordningen innebærer obligatorisk opptak av fingeravtrykk av alle asylsøkere og noen andre grupper utlendinger, og at Eurodac er en forutsetning for et fungerende Dublin-samarbeid. En ny og revidert forordning,

vedtatt av EU i juni 2013, skal bidra til mer effektiv håndtering av overføring av fingeravtrykk og sletting av data, bedre tilgang til relevant informasjon for medlemslandene samt bidra til et bedre rammeverk for forvaltning og sikring av personopplysninger.

Komiteen registrerer også at det i Eurodac er inntatt bestemmelser som utvider virkeområdet for Eurodac slik at opplysningene også skal kunne brukes til å forhindre, oppdage og etterforske alvorlig kriminalitet, men at de aktuelle delene av forordningen ikke er en del av vår tilknytningsavtale og således ikke får virkning for Norge uten at det inngås egen avtale om dette.

Komiteen registrerer for øvrig at Justis- og beredskapsdepartementet har til vurdering behovet for lovendringer for å gjennomføre ny Eurodac-forordning.

Komiteen viser til at Dublin III og Eurodac er sentrale forordninger for norsk asylpolitikk og deltagelse i Schengen-samarbeidet, og støtter regjeringens forslag om innlemmelse av disse.

### **3. Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen**

Komiteens utkast til innstilling har vært forelagt utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse, jf. vedtak i Stortinget av 3. desember 2013.

Utenriks- og forsvarskomiteen uttaler følgende i brev av 11. desember 2013:

«Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer slutter seg til kommunal- og forvaltningskomiteens utkast til innstilling til Prop. 25 S (2013–2014) og har ingen ytterligere merknader.»

### **4. Komiteens tilråding**

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

vedtak:

Stortinget samtykker i godtakelse av endringer 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.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 12. 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**

#### **Korrigerings av feil – 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 familie-gjenforeningssaker. 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.