

Se adresseliste

Deres ref.

Vår ref.
12/8109 - DHA

Dato
12.07.2013

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

Innhold

Høring om forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – gjennomføring av Dublin-forordningen i norsk rett.....	1
1. Innledning	2
2. Dublin-samarbeidet	4
2.1 Bakgrunn – Norges deltakelse i samarbeidet.....	4
2.2 Kort om det felleseuropeiske asylsystemet (CEAS).....	4
3. Gjeldende rett	5
4. Ny Dublin-forordning	5
4.1 Innledning	5
4.2 Personkrets.....	5
4.3 Fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for søknadsbehandlingen	6
4.3.1 Enslige mindreårige søkere	6
4.3.2 Personer med særskilte behov	6
4.3.3 Suverenitetsklausulen og humanitærklausulen	6
4.3.4 Systematiske mangler i asyl- og mottaksforvaltningen i mottakerlandet	7
4.4 Forpliktelser for den enkelte medlemsstat	7
4.4.1 Overtakelse og tilbaketakelse	7
4.4.2 Frister for overtakelse.....	7
4.4.3 Frister for tilbaketakelse	7
4.4.4 Kostnader ved overføring	7
4.5 Prosessuelle rettssikkerhetsgarantier	8
4.5.1 Rett til informasjon om Dublin-forordningens betydning.....	8
4.5.2 Personlig intervju	8

4.5.3	Klageadgang og utsatt iverksetting	8
4.5.4	Rettshjelp ved klage på Dublin-vedtak	9
4.5.5	Internering/fengsling – fare for unndragelse	9
4.6	Utteksling av personopplysninger – personvern.....	9
4.6.1	Personvern.....	9
4.6.2	Utteksling av personopplysninger mellom statene.....	9
4.6.3	Særlig om utteksling av helseopplysninger	10
4.7	Administrative bestemmelser	10
4.7.1	Rutine for tidlig varsling m.m.	10
4.7.2	Mekling	11
5.	Personvern.....	11
6.	Lovforslaget	12
6.1	Gjennomføring i norsk rett – gjennomføringsbestemmelse	12
6.2	Andre forslag til lovendringer	12
6.2.1	Kostnader ved overføring.....	12
6.2.2	Klageadgang og utsatt iverksetting	12
6.2.3	Rettshjelp ved klage på Dublin-vedtak	14
6.2.4	Internering/fengsling – fare for unndragelse	14
7.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	18
7.1	Endring i sakstilførsel	18
7.2	Engangsinvesteringer.....	18
7.3	Saksbehandlingen i forvaltningen – løpende utgifter	18
7.4	Asylmottak.....	19
7.5	Tilskudd ved bosetting.....	19
7.6	Samlede økonomiske konsekvenser	19
8.	Forslag til endringer i utlendingsloven	20
9.	Forslag til endringer i utlendingsforskriften	21

1. INNLEDNING

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Endringene gjelder gjennomføring av Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 604/2013 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 framlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person. Forordningen omtales i det videre som Dublin III-forordningen.

Departementet gjør oppmerksom på at forordningen er endelig vedtatt og at det således ikke er det materielle innholdet i forordningen som er på høring, men hvordan forordningen skal gjennomføres i norsk rett. Vedlagt følger offisiell engelsk versjon av den nye rettsakten. Alle andre offisielle språkversjoner av forordningen er tilgjengelig på nettstedet eur-lex.europa.eu. Uoffisiell norsk oversettelse vil bli lagt ut på www.regjeringen.no så snart den er klar.

Gjennom en tilknytningsavtale med Det europeiske fellesskap inngått i 2001 er Norge tilsluttet Dublin-samarbeidet, jf. St. prp. nr. 38 (2000-2001). Ny Dublin-forordning ble vedtatt i EU 12. juni i år, og Norge må i henhold til tilknytningsavtalen sørge for at forordningen trer i kraft så snart som mulig og senest innen seks måneder etter underretning fra EU.

Forordningen viderefører og videreutvikler gjeldende Dublin-forordning (heretter Dublin II-forordningen) om hvilket land som er ansvarlig for å behandle en søknad om beskyttelse (første asylland-prinsippet m.m.). Hovedformålet med den nye forordningen er å gjøre samarbeidet mellom medlemslandene mer effektivt, og å styrke rettighetene til søkerne. Det gis ikke regler for realitetsbehandlingen av søknader om beskyttelse.

Dublin-forordningen gjelder 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 informere søkerne om Dublin-regelverket samt gjennomføre intervju og tilby rettshjelp og tolketjenester dersom det er nødvendig. I tillegg er mindreåriges stilling bedret ved at personkretsen statene skal forene dem med er nærmere definert. Forordningen regulerer også forhold knyttet til utsatt iverksettning av vedtak og innfører en bestemmelse om fengsling ved fare for unndragelse av Dublin-vedtak.

Regjeringen vil i løpet av 2013 fremme en stortingsproposisjon der Stortinget blir bedt om å gi sitt samtykke til at Norge godtar endringene i Dublin-forordningen og gjennomfører den i norsk rett, jf. Grunnloven § 26 annet ledd. Regelverksendringene som foreslås her forutsetter at Stortinget slutter seg til forslaget i nevnte stortingsproposisjon.

Liste over høringsinstansene ligger ved. Vi ber instansene vurdere om høringsbrevet også bør forelegges underordnede organer. Eventuell uttalelse i saken sendes Justis- og beredskapsdepartementet, postboks 8005 Dep, 0030 Oslo.

Det bes i tillegg om at ev. uttalelser sendes per e-post til david.andersen@jd.dep.no (i word-format, ikke PDF-fil). Spørsmål i saken kan rettes til førstekonsulent David Händler Andersen, telefon 22 24 53 71.

Høringsfristen settes til 6. september 2013.

2. DUBLIN-SAMARBEIDET

2.1 Bakgrunn – Norges deltakelse i samarbeidet

Norge inngikk 19. januar 2001 en tilknytningsavtale til Dublin-regelverket (Avtale 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), jf. St.prp. nr. 38 (2000-2001). Dublin-samarbeidet mellom Norge, Island og EU (bortsett fra Danmark) ble operativt for Norge 1. april 2001. Senere har Liechtenstein, Danmark og Sveits kommet til. Avtalen om Norges tilknytning til Dublin-regelverket gjaldt i utgangspunktet Dublin-konvensjonen fra 1990.

På rådsmøtet 18. februar 2003 vedtok EUs Råd forordning (EF) nr. 343/2003 (om fastsettelse av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i en medlemsstat av en borger av et tredjeland), den såkalte Dublin II-forordningen. Forordningen var en videreutvikling av Dublin-konvensjonen. Stortinget samtykket våren 2003 til 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).

Dublin-regelverket er i hovedsak av prosessuell karakter, og formålet er å motvirke at asylsøkere som kommer til Europa blir henvist mellom stater uten å få søknaden om asyl behandlet. I tillegg ønsker man å forhindre at en person søker asyl i flere stater. En asylsøker har rett til å få søknaden behandlet i én stat, og det oppstilles regler for hvilken stat som har plikt til å behandle søknaden.

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. Fravær av personkontroll på grensene mellom medlemsstatene gjør det enkelt for alle å reise fritt, også for mennesker som vil søke beskyttelse i flere stater. Dublin-samarbeidet er en forutsetning for Schengen-samarbeidet, og norsk deltakelse i Dublin-samarbeidet er dermed også en forutsetning for videre deltakelse i Schengen-samarbeidet.

2.2 Kort om det felleseuropeiske asylsystemet (CEAS)

EUs Råd vedtok 15. og 16. oktober 1999 å arbeide for opprettelsen av et felleseuropeisk asylsystem basert på en 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 tillegg til Dublin-forordningen omfatter CEAS følgende regelverk:

- *Statusdirektivet, 2011/95/EU* – regler om bl.a. hvem som er å anse som flyktning i tråd med flyktningkonvensjonen og hvem som ellers trenger internasjonal beskyttelse, såkalt subsidiær beskyttelse
- *Mottaksdirektivet, 2013/33/EU* – regler om minimumsstandarder for mottaksforhold for asylsøkere
- *Prosedyredirektivet, 2013/32/EU* – regler om bl.a. asylprosedyrer
- *Eurodac-forordningen, 2725/2000 (EC)* – regler om fingeravtrykk, som skal lette gjennomføringen av Dublin II-forordningen. Ny Eurodac-forordning (EU) 603/2013 ble vedtatt 20. juni og skal anvendes fra sommeren 2015

I tillegg gjelder implementeringsreglene i Kommisjonenens forordning (EF) Nr. 1560/2003, som utfyller Dublin II-forordningen. Noen av bestemmelsene her er inntatt i ny Dublin III-forordning, f.eks. reglene om mekling. Implementeringsreglene skal revideres og ny implementeringsforordning vil være klar til Dublin III-forordningen trer i kraft.

3. GJELDENE RETT

Det er ingen gjennomføringsbestemmelse i gjeldende utlendingslov- og forskrift som uttrykkelig sier at Dublin II-forordningen gjelder som norsk rett. Det er imidlertid ikke tvil om at Norge er bundet av Dublin II-forordningen. Flere bestemmelser i utlendingsloven og -forskriften og annet regelverk gjelder Dublin-samarbeidet. For eksempel oppstiller utlendingsloven § 32 (internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner) kriterier som gir adgang til å nekte å realitetsbehandle en søknad om beskyttelse med henvisning til ulike varianter av «første asylsøker-regelen». Første ledd bokstav b gjelder overføring iht. Dublin-samarbeidet.

4. NY DUBLIN-FORORDNING

4.1 Innledning

Med ikrafttredelse av ny Dublin-forordning oppheves samtidig gjeldende Dublin II-forordning i tillegg til artiklene 11(1), 13, 14 og 17 i implementeringsforordningen, jf. artikkel 48. Lovspeilet i vedlegget til Dublin III-forordningen vil være til hjelp ved henvisninger til gamle bestemmelser.

4.2 Personkrets

I Dublin III-forordningen er begrepet «asylsøker» byttet ut med «en som søker om internasjonal beskyttelse». Definisjonen av asylsøker i Dublin II-forordningen står i artikkel 2 og viser til Genève-konvensjonen av 28. juli 1951 om flyktningers stilling, endret ved New York-protokollen av 31. januar 1967. I ny Dublin III-forordning artikkel 2 vises det imidlertid til statusdirektivet artikkel 2 bokstav h. Statusdirektivets system er at internasjonal beskyttelse omfatter både flyktningstatus og subsidiær beskyttelse.

I henhold til statusdirektivet omfatter flyktningstatus tredjelandsborgere med frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller medlemskap i en bestemt gruppering, og som av den grunn ikke kan/vil dra tilbake til sitt eget hjemland, og statsløse personer som av samme grunn ikke kan dra tilbake til det landet de har oppholdt seg i eller hatt bosted i. Begrepet «subsidiær beskyttelse» omfatter personer som ikke er flyktninger, men som ved en eventuell retur vil risikere «alvorlig skade», nærmere beskrevet i direktivets artikkel 15. Alvorlig skade omfatter dødsstraff og henrettelse, tortur, inhuman eller 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 væpnede konflikter. Dublin III-forordningen omfatter nå også formelt «statsløse søkere», i tillegg til tredjelandsborgere, men dette innebærer intet nytt.

4.3 Fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for søknadsbehandlingen

Kriteriene for hvilken medlemsstat som er ansvarlig er nedfelt i forordningens artikler 7 til 15, jf. artikkel 3. Kriteriene skal anvendes i den rekkefølge de står oppført i forordningen.

4.3.1 Enslige mindreårige søkere

Sammenliknet med Dublin II-forordningen er enslige mindreårige søkeres rettigheter 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 slike saker. I artikkel 6 (3) oppfordres statene til å ta hensyn til følgende aspekter ved vurdering 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 skal gjenforenes med i en annen medlemstat 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, mindreårige barn, foreldre og verge, til også omfatte *søsken* eller *andre slektninger* som har lovlig opphold. Begrepet «slektninger» i Dublin II-forordningen artikkel 15 (3) er ikke definert, mens begrepet «slektninger» i Dublin III-forordningen artikkel 8 er begrenset til onkel, tante og besteforelder, jf. artikkel 2 bokstav h. Det følger av artikkel 8 (4) at den staten der søkeren har levert søknad om beskyttelse blir ansvarlig dersom det ikke er noen familiemedlemmer eller slektninger i noe annet medlemsland.

4.3.2 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 et medlemsland, skal normalt føres sammen med denne personen dersom familiebandet eksisterer i hjemlandet, jf. artikkel 16 (1). Regelen gjelder både dersom det er søkeren som er avhengig av de nevnte personenes assistanse, og dersom de nevnte personene er avhengige av søkerens assistanse. Bestemmelsen er en videreføring av dagens Dublin II-forordning artikkel 15 (2) og implementeringsreglene artikkel 11.

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

4.3.3 Suverenitetsklausulen og humanitærklausulen

Etter dagens 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). Den staten som i utgangspunktet er ansvarlig vil i så fall frigjøres fra sine forpliktelser. Videre kan en medlemsstat anmode en annen medlemsstat om å overta ansvaret for en asylsøker av humanitære grunner, jf. artikkel 15 (humanitærklausulen).

Suverenitetsklausulen er videreført i artikkel 17 (1), mens deler av humanitærklausulen fra Dublin II-forordningens artikkel 15 er videreført i artikkel 17 (2) med mindre endringer. Artikkel 15 (2) er videreført i ny artikkel 16. Det følger av artikkel 17 (2) at før søknaden er realitetsbehandlet kan en medlemsstat på humanitært grunnlag påta seg ansvaret selv, eller an-

mode en annen stat om å påta seg ansvaret, uavhengig av kriteriene i artiklene 8 til 11 og 16. Den anmodede staten skal vurdere de humanitære aspektene nevnt i anmodningen og svare innen to måneder. Dersom den anmodede staten avslår forespørselen, skal avslaget begrunnes.

4.3.4 Systematiske mangler i asyl- og mottaksforvaltningen i mottakerlandet

Etter artikkel 3 (2) har statene plikt til ikke å sende personer til medlemsstater hvor det er vesentlig grunn til å tro at det er systematiske mangler i asylsystemet og i 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 ansvarlige etter kriteriene i forordningen, går ansvaret over til staten som har vurdert Dublin-kriteriene.

4.4 Forpliktelser for den enkelte medlemsstat

4.4.1 Overtakelse og tilbaketakelse

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.

4.4.2 Frister for overtakelse

Anmodning om overtakelse må i dag sendes innen tre måneder fra søknadsdato, jf. artikkel 21. Nytt i Dublin III-forordningen er at dersom det er treff i Eurodac-databasen som er årsaken til anmodningen, er fristen to måneder fra Eurodac-treffet foreligger. Svar på en anmodning om overtakelse må komme innen to måneder, jf. artikkel 22.

4.4.3 Frister for tilbaketakelse

Ny artikkel 23 oppstiller frister for når en stat må anmode en annen stat om å ta tilbake en søker. Fristen er senest to måneder etter et eventuelt Eurodac-treff. Dersom det er andre bevis som ligger til grunn for anmodningen, må den sendes innen tre måneder fra søknaden ble levert. Dersom søkeren *ikke* har levert ny søknad i landet han eller hun oppholder seg ulovlig i, gjelder det noen særregler. Dersom det er gjort treff i Eurodac, gjelder samme tidsfrister som nevnt i forrige avsnitt (to måneder), jf. artikkel 24(2). Dersom anmodningen er basert på andre bevis, må anmodningen sendes senest tre måneder etter at medlemslandet ble oppmerksomt på at en annen medlemsstat kan være ansvarlig. Dersom anmodningen om tilbaketakelse er basert på treff i Eurodac, har statene to uker på seg til å svare, jf. artikkel 25. Der begrunnelsen for anmodningen ikke er Eurodac-treff er fristen én måned.

4.4.4 Kostnader ved overføring

Utgifter til overføringer i henhold til Dublin-forordningen skal dekkes av den staten som gjennomfører overføringen, altså den staten som skal overføre en søker fra eget territorium til rette stat, jf. artikkel 30. Unntaket er de tilfeller der det er gjennomført en overføring som viste seg å være feil og utlendingen må overføres tilbake til den staten som overførte «feil». I slike tilfeller skal mottakerstaten dekke utgiftene. En søker skal ikke selv dekke reiseutgiftene.

4.5 Prosessuelle rettssikkerhetsgarantier

4.5.1 Rett til informasjon om Dublin-forordningens betydning

Artikkel 4 er ny og fastslår at staten må informere søkeren umiddelbart om anvendelsen av Dublin III-forordningen. Informasjonen skal omfatte blant annet formålet med regelverket, konsekvenser av å søke beskyttelse i flere land og å forflytte seg fra én stat til en annen, kriteriene for hvordan man avgjør ansvarsstat og kriterienes trinnhøyde i de ulike fasene av prosedyren.

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. Kommisjonen skal sørge for at det utarbeides en fellesbrosjyre og en spesialbrosjyre for enslige mindreårige.

4.5.2 Personlig intervju

Statene skal i utgangspunktet gjennomføre et personlig intervju med utlendingen for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for søknadsbehandlingen. 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).

Intervjuet skal foregå på et språk utlendingen forstår eller med rimelighet kan forventes å forstå, og det skal skrives et sammendrag av intervjuet som søkeren og/eller en representant for søkeren skal ha tilgang til innen rimelig tid. Dersom det er nødvendig, skal det benyttes tolk. Intervjuet skal gjennomføres på en måte som sikrer tilstrekkelig konfidensialitet, og den som gjennomfører intervjuet må være kvalifisert.

4.5.3 Klageadgang og utsatt iverksetting

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». Det følger av fortalen punkt 19 at retten til effektivt rettsmiddel skal gjennomføres i henhold til EUs charter om grunnleggende rettigheter artikkel 47. Klagebehandlingen bør i tillegg til å omfatte en vurdering av anvendelse av Dublin III-reglene, også 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). Medlemslandene må gjennomføre ett av følgende tre alternativer ved klage på Dublin-vedtak:

- a) En automatisk rett til utsatt iverksetting i påvente av resultatet i klagesaksbehandlingen
- b) Overføringen utsettes automatisk og utsettelsen opphører etter at en domstol eller et «tribunal» har tatt stilling til spørsmålet om utsatt iverksetting
- c) En rett til å anmode en domstol eller et «tribunal» om utsatt iverksetting. Medlemsstaten må utsette overføringen inntil organet har behandlet anmodningen. Organet som behandler saken skal foreta en grundig undersøkelse av saken, og et eventuelt avslag på anmodningen skal begrunnes

4.5.4 Rettshjelp ved klage på Dublin-vedtak

Etter ny forordning artikkel 27 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. Søkere har ikke tilsvarende rettigheter etter Dublin II-forordningen.

4.5.5 Internering/fengsling – fare for unndragelse

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 en unndragelsesfare.

Fengsling etter artikkel 28 skal vare så kort 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 en overføring finne sted senest seks uker etter at ansvarlig stat har besvart 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 tidspunktet 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. Mottaksdirektivets artikkel 9 gir myndighetene rett til å foreta helseundersøkelser i mottakene av hensyn til offentlig helse. Artikkel 10 omhandler mindreåriges rett til skolegang. Artikkel 11 regulerer utlendingens adgang til arbeidsmarkedet. Ingen av disse bestemmelsene antas å få betydning for utlendinger som fengsles etter ny Dublin III-forordning.

4.6 Utveksling av personopplysninger – personvern

4.6.1 Personvern

I fortalen punkt 26 og 27 presiseres det at direktiv 95/46/EF (personverndirektivet) gjelder for behandlingen av opplysninger etter Dublin III-forordningen. Av artikkel 38 følger det at statene skal sørge for tilfredsstillende håndtering av alle personopplysninger som overføres mellom landene. Landene må i henhold til ny artikkel 38 i Dublin III-forordningen sørge for at organene opprettet i henhold til personverndirektivet, gjennomfører uavhengig kontroll av at utlendingsforvaltningens utveksling av personopplysninger er i tråd med forordningen.

4.6.2 Utveksling av personopplysninger mellom statene

Artikkel 34 regulerer informasjonsutvekslingen mellom landene, spesielt med tanke på personvern. 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, nemlig å finne ut av hvilket land som er ansvarlig og å ta seg av den enkelte søker og vedkommendes spesielle behov, jf. artikkel 31 som regulerer informasjonsutvekslingen før overføring. Dublin III-forordningen artikkel 40 pålegger statene å straffesanksjonere enhver form for misbruk av informasjon.

Ved forespørsel har søkeren rett til å få vite hvilke opplysninger som er behandlet, og kreve eventuelle feilregistreringer korrigert. Dersom søkeren ikke får rettet opplysningene, har han/hun rett til å fremme en klage for det aktuelle organet, eventuelt for domstolen eller det domstolsliknende organet som nektet tilgang til informasjonen, eller nektet korrigering eller sletting av informasjon, jf. artikkel 34 (9).

Statenes adgang til å be om utdypende informasjon videreføres i artikkel 34 (3). Det stilles krav til skriftlig samtykke fra søkeren for slike utdypende redegjørelser, og søkeren skal vite hvilken informasjon han eller hun samtykker til oversendelse av. Den anmodede stat plikter etter ny forordning å svare innen fem uker, i motsetning til seks uker etter gjeldende Dublin II-forordning.

4.6.3 Særlig om utveksling av helseopplysninger

For å sikre tilfredsstillende medisinsk pleie og behandling skal all tilgjengelig og nødvendig helseinformasjon oversendes medlemsstaten som skal motta søkeren, jf. artikkel 32. Funktionshemmede, 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. Kommisjonen vil presisere helsesertifikatets form, krav til innhold etc. Det følger av artikkel 32 (2) at utveksling av helseopplysninger krever samtykke fra søkeren eller dennes representant. Dersom søkeren er fysisk eller juridisk ute av stand til å samtykke, og det er nødvendig for å beskytte vitale interesser til søkeren eller en annen person, kan likevel informasjonen utveksles.

4.7 Administrative bestemmelser

4.7.1 Rutine for tidlig varsling m.m.

Artikkel 33 innfører rutine for tidlig varsling av mangler i asylsystemet. 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 landet om å skissere en krisehåndteringsplan. Landet får tre måneder på seg til å fremlegge en slik plan, og må rapportere til Kommisjonen og EASO hver tredje måned. Kommisjonen skal overvåke hele prosessen, fra tidlig varsling til en eventuell krisehåndteringsplan, og vil holde Parlamentet og Rådet informert om utviklingen. Kommisjonen kan be landene om mer informasjon, og fremme politiske anbefalinger. Parlamentet og Rådet har også rett til å uttale seg.

4.7.2 Mekling

Artikkel 14 om meklingsprosess i gjeldende implementeringsforordning er tatt inn omtrent uendret i Dublin III-forordningen, jf. artikkel 37. Meklingsprosessen går ut på at dersom to land ikke kommer til enighet om noe som angår Dublin-samarbeidet kan hvert land, i samråd med formannen i Komiteen, anmode om meklingsprosedyre. Formannen utpeker tre nøytrale medlemmer av komiteen, som skal forelegges argumentene til de to statene og foreslå en løsning i løpet av én måned. Beslutningen kan ikke påklages.

5. PERSONVERN

Som vist i punkt 4.6 er personvern et viktig hensyn i Dublin-saker, se for eksempel artikkel 38 hvor det vises til EUs personverndirektiv. Direktivet er gjennomført til norsk rett i hovedsak ved personopplysningsloven. Det er Datatilsynet som har i oppgave å overvåke og sikre at personverndirektivet følges slik Dublin-forordningen artikkel 28 beskriver, med Personvernemnda som klageinstans, jf. personopplysningsloven §§ 42, 43 og 44.

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 bokstav e og f. Dette er allerede regulert i personopplysningsloven, jf. §§ 18 (rett til innsyn) og 27 (retting av mangelfulle opplysninger).

Som nevnt pålegger Dublin III-forordningen artikkel 40 statene å straffesanksjonere enhver form for misbruk av informasjon. Personopplysningsloven og dens kapittel 8 (tilsyn og sanksjoner) gjelder allerede for utlendingsforvaltningen.

Dersom en stat handler i strid med Dublin III-forordningen artiklene 31 og 32, vil handlingen etter departementets vurdering også være i strid med personopplysningslovens bestemmelser om behandling av personopplysninger: § 8 (vilkår for å behandle personopplysninger), § 9 (behandling av sensitive personopplysninger) og § 11 (grunnkrav til behandling av personopplysninger). Slike handlinger er allerede straffesanksjonert etter personopplysningsloven § 46 (overtredelsesgebyr).

Departementet mener at gjeldende regelverk i personopplysningsloven må anses tilstrekkelig til å oppfylle Dublin III-forordningens krav om å regulere misbruk med administrative og/eller strafferettslige straffesanksjoner.

6. LOVFORSLAGET

6.1 Gjennomføring i norsk rett – gjennomføringsbestemmelse

I Dublin-samarbeidet står Norge i utgangspunktet fritt til å vurdere hvordan nye rettsakter skal gjennomføres.

Departementet foreslår å innta et nytt fjerde ledd i utlendingsloven § 32 (om internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner) som gjør ny forordning til norsk lov. Dette vil synliggjøre våre internasjonale forpliktelser. Bestemmelsen innebærer at Dublin III-forordningen i sin helhet gis lovs rang. I enkelte andre bestemmelser i utlendingsloven foreslås det i tillegg henvisninger til gjennomføringsbestemmelsen. Dette fordi Dublin III-forordningen på enkelte områder ikke er i tråd med gjeldende norsk rett. Se pkt. 6.2 om andre forslag til lovendringer.

I Dublin III-forordningen er det flere henvisninger til EUs status-, mottaks- og prosedyredirektiv. Eksempelvis presiseres det i fortalen at både mottaks- og statusdirektivet bør anvendes for Dublin-saker, med de forbehold som følger av de enkelte direktiver. Det er i tillegg henvisninger til EUs charter om grunnleggende rettigheter. Med ikrafttreddelsen av the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) er dette charteret nå en del av EUs juridisk bindende rammeverk med samme rettskildevækt som konvensjonene, jf. den konsoliderte Treaty on European Union (TEU) artikkel 6. Norge er som nevnt kun bundet av Dublin-forordningen og regler som er vedtatt for å forenkle gjennomføringen av denne, dvs. Eurodac-forordningen og implementeringsreglene, og ikke de tre direktivene eller EUs charter i sin helhet. I ny Dublin III-forordning er det enkelte henvisninger til konkrete bestemmelser i direktivene nevnt ovenfor.

Regjeringen har gjennom Meld. St. nr. 9 (2009-2010) gitt uttrykk for at det er ønskelig å harmonisere norsk regelverk og praksis med EUs felles asylsystem. Departementet finner også grunn til å nevne at Norges forhandlinger med EU om norsk tilknytning til EASO er slutført, og avtalen er parafert og antas å tre i kraft i løpet av høsten 2013, se omtale av ny artikkel 33 om tidlig varslings over i 4.7.1 og Prop. 140 S (Samtykke til inngåelse av avtale mellom Norge og EU om vilkårene for Norges deltagelse i Det europeiske støttekontoret på asylfeltet (EASO)). EASO skal bl.a. bidra til å styrke samarbeidet når det gjelder asylpraksis, bedre landinformasjon og støtte land med særlig press på asyl-systemet.

6.2 Andre forslag til lovendringer

6.2.1 Kostnader ved overføring

Etter dagens utlendingslov plikter alle utlendinger som føres ut av riket å betale sin egen utreise, jf. utlendingsloven § 91 første ledd. Som omtalt i 4.4.4, følger det av ny forordning at en søker ikke selv skal dekke kostandene ved en Dublin-overføring. På den bakgrunn foreslår departementet å ta inn et nytt siste ledd i utlendingsloven § 91, som unntar utlendinger som overføres i henhold til Dublin III-forordningen fra plikten til å betale egen reise.

6.2.2 Klageadgang og utsatt iverksetting

Som omtalt i 4.5.3, stiller forordningen krav til statenes regulering av klageprosessen og utsatt iverksetting. Departementet fastslår at UNE, som er et domstolsliknende organ, tilfredsstill

kravene til klageorgan i artikkel 27. UNE kan dermed behandle både klager og eventuelle anmodninger om utsatt iverksetting.

I dag fremsettes klager på vedtak om Dublin-overføring for UDI, som tilrettelegger saken for UNE, jf. forvaltningsloven § 33. UDI har mulighet til å gjøre om sitt opprinnelige vedtak, jf. forvaltningsloven § 33 annet ledd. Departementet foreslår at UDI fremdeles skal motta klager på Dublin-vedtak, og tilrettelegge for klagebehandling i UNE dersom direktoratet ikke selv gjør om vedtaket.

Utsatt iverksetting av Dublin-vedtak reguleres i dag av forvaltningsloven § 42 og utlendingsloven § 90. Beslutninger om iverksetting av vedtak fattet i utlendingsforvaltningen regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. utlendingsloven § 90 syvende ledd, siste punktum, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. I saker der en utlending har fått et vedtak som innebærer at vedkommende må forlate riket, er hovedregelen at utreise må skje innen en fastsatt frist på minimum sju dager, jf. utlendingsloven § 90 sjette ledd. Vedtak om overføring i henhold til Dublin II-forordningen er unntatt minimumsbegrensningen, og kan etter gjeldende rett iverksettes umiddelbart, jf. sjette ledd bokstav d. I dag er det UDI som behandler begjæringer om utsatt iverksetting.

Som nevnt i 4.5.3 kan medlemstatene velge mellom tre alternative prosesser ved klage på vedtak om Dublin-overføring, jf. forordningens artikkel 27 (3):

- a) Det gis automatisk utsatt iverksetting i påvente av resultatet i klagesaksbehandlingen.
- 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 anmode en domstol eller et «tribunal» om utsatt iverksetting. Medlemsstaten må utsette overføringen inntil organet har behandlet anmodningen. Organet som behandler saken skal foreta en grundig undersøkelse av saken, og et eventuelt avslag på anmodningen skal begrunnes.

Alternativ a innebærer at alle søkere har krav på toinstansbehandling av Dublin-vedtaket før vedtaket eventuelt effektueres. En fordel med dette alternativet er at utlendingsforvaltningen ikke vil bruke ressurser på vurdering av utsatt iverksetting. UDIs oppgave blir å ta imot klagen og tilrettelegge for saksbehandling i UNE, med mindre UDI selv gjør om eget vedtak. UNEs oppgave blir eventuelt å behandle klagen. En konsekvens av en slik ordning er at det vil bli gitt utsatt iverksetting også i saker hvor man etter en konkret vurdering ville kommet til at det ikke var grunnlag for det.

Også etter alternativ b vil det automatisk bli gitt utsatt iverksetting. I motsetning til alternativ a er det imidlertid lagt opp til at klageorganet skal ta stilling til spørsmålet om utsatt iverksetting. Etter denne ordningen vil altså UNE kunne oppheve utsatt iverksetting av Dublinvedtaket når det er grunnlag for det. Ulempen sammenlignet med alternativ a er at UNE, og formodentlig til en viss grad UDI som forberedende organ, må bruke ressurser på å behandle saker om utsatt iverksetting. Departementet antar imidlertid at ordningen åpner for at UNE i konkrete saker kan unnlate å behandle spørsmålet om utsatt iverksetting, med den konsekvens at den automatiske utsettelsen består til det foreligger en avgjørelse i selve klagesaken. Det kan tenkes at UNE dermed kan redusere ressursbruken ved bare å behandle spørsmålet om utsatt iverksetting i typetilfeller hvor det ofte ikke er grunnlag for utsettelse. Departementet ber hø-

ringsinstansene, særlig UNE og UDI, vurdere om en slik praksis vil være gjennomførbar og hensiktsmessig.

Alternativ c innebærer at utlendingen eventuelt må anmode om utsatt iverksetting. Overføringen vil da bli utsatt til anmodningen er behandlet. En konsekvens av en slik løsning er at det ikke vil bli gitt utsatt iverksetting med mindre utlendingen selv tar initiativ til dette, og at UNE vil kunne avslå der det er grunnlag for det. Det er imidlertid nærliggende å anta at utlendinger som velger å klage, så godt som alltid også vil anmode om utsatt iverksetting. I så fall vil kravet om at utlendingen må fremsette en anmodning, som utløser en midlertidig utsettelse, fremstå unødvendig kompliserende. Videre synes en praksis som skissert ovenfor, at UNE bare behandler spørsmålet om utsatt iverksetting i visse typetilfeller, mindre nærliggende når spørsmålet er reist av utlendingen og det ikke automatisk gis utsatt iverksetting.

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

Departementet foreslår å fjerne gjeldende § 90 sjette ledd bokstav d, som regulerer utsatt iverksetting for personer omfattet av Dublin-forordningen. I stedet vil det bli gitt en ny bestemmelse i § 90 i tråd med den løsning som velges, jf. ovenfor.

6.2.3 Rettshjelp ved klage på Dublin-vedtak

Som omtalt i 4.5.4, stiller ny forordning krav om at statene må tilby søkerne rettshjelp og at denne rettigheten må fremgå av nasjonal rett.

Utlendingsloven § 92 regulerer rettshjelp i utlendingsforvaltningen. En utlending som søker om oppholdstillatelse etter § 28 (oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse (asyl)) eller påberoper seg vernet mot utsendelse etter § 73 (absolutt vern mot utsendelse), har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet, jf. annet ledd. En søker som får Dublin-vedtak istedenfor å få søknaden om beskyttelse realitetsbehandlet, ansees etter gjeldende praksis å ha fått et «negativt vedtak».

Utlending som får Dublin-vedtak får altså allerede rettshjelp i Norge. Dette er nærmere regulert i utlendingsloven, og i § 5 i forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker. Det er derfor etter departementets vurdering ikke behov for lovendringer for å imøtekomme våre forpliktelser etter Dublin-III- forordningen artikkel 27.

6.2.4 Internering/fengsling – fare for unndragelse

Som omtalt i 4.5.5, regulerer forordningen statenes adgang til å internere/fengsle søkere for å sikre overføring i henhold til Dublin-regelverket. Fengsling er regulert i forordningens artikkel 28. Av nr. 1 fremgår det at utlendinger ikke kan fengsles utelukkende fordi vedkommende er i en Dublin-prosedyre. Etter nr. 2 kan imidlertid fengsling skje dersom det foreligger en *significant risk of absconding* (betydelig fare for unndragelse). Det fremgår videre at det skal foretas en individuell vurdering, at fengsling skal være et forholdsmessig tiltak, og at fengsling bare skal finne sted dersom mindre inngripende tiltak ikke vil være tilstrekkelig effektive. Artikkelen nr. 3 regulerer varigheten av fengsling, og er nærmere omtalt nedenfor.

I norsk rett er fengsling på utlendingsrettslig grunnlag regulert i utlendingsloven §§ 106 og 106 a, samt i § 99 (generelle regler om tvangsmidler). Bestemmelsen som regulerer fengsling

på grunn av unndragelsesfare er § 106 første ledd bokstav b, som slår fast at en utlending kan pågripes og fengsles når «det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket». Av § 106 annet ledd fremgår det at fengsling ikke skal skje «dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted, jf. § 105».

I § 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.

I forordningen er det ikke nærmere spesifisert hva som ligger i vilkåret «significant risk of absconding» i art. 28 nr. 2. I art. 2 (definisjoner) bokstav n er «risk of absconding» definert som

«(...) the existence of reasons in an individual case, which are based on objective criteria defined by law, to believe that an applicant or a third- country national or a stateless person who is subject to a transfer procedure may abscond.»

Denne definisjonen presiserer at vurderingen av unndragelsesfare må bygge på objektive kriterium. Selve terskelen for når det foreligger en fare for unndragelse er imidlertid lav: det er tilstrekkelig at det er «existence of reasons» for å tro at utlendingen «may» unndra seg overføring.

Departementet legger til grunn at ordlyden «significant risk» i art. 28 bevisst er valgt fremfor bare «risk». Dette innebærer formodentlig at terskelen for fengsling skal ligge noe høyere enn hva som ville følge av definisjonen ovenfor. Ordlyden innebærer at faren for unndragelse må være «betydelig». Ut over dette gir ordlyden liten veiledning. Det er heller ikke uten videre klart om intensjonen er at terskelen skal ligge høyere enn hva som følger av returdirektivet artikkel 15, som slår fast at fengsling blant annet kan skje om det foreligger «risk of absconding». Departementet har for øvrig merket seg at den danske versjonen av forordningen benytter begrepet «væsentlig risiko».

Vilkåret i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b, «konkrete holdepunkter for å anta», ble innført ved lovvedtak 21 (2011-2013), jf. Prop. 138 L (2010-2011). Tidligere var vilkåret at utlendingen «mest sannsynlig» ville unndra seg iverksetting. Endringen innebar at det ikke lenger gjelder et vilkår om sannsynlighetsovervekt. I Prop. 138 L avsnitt 6.4 uttalte departementet blant annet følgende om den nærmere forståelsen av sannsynlighetskravet:

«Sannsynlighetsvurderinger kan teoretisk sett uttrykkes på en sannsynlighetsskala fra null til hundre prosent. I praksis lar det seg naturligvis ikke gjøre med en eksakt plassering på en slik skala av en konkret sak. For anvendelse av de aktuelle tvangsmidlene må imidlertid sannsynligheten for unndragelse, uriktig identitet mv. være av en viss styrke ved at det foreligger ett eller flere objektive, konkrete holdepunkter for mistanken».

I vilkåret i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b, «konkrete holdepunkter for å anta», ligger det altså et krav om at faren for unndragelse må være av en viss styrke. En mulig eller ubetydelig unndragelsesfare vil ikke være tilstrekkelig for pågrep og fengsling. Sammenhengen med § 106 innebærer at det må foretas en saksspesifikk og helhetlig vurdering, og at

denne må bygge på konkrete, objektive forhold. I lys av dette mener departementet at vilkåret i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b er i overensstemmelse med forordningens vilkår om «betydelig fare».

Departementet legger 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. Det følger også av forordningen art. 28 (2) at fengsling bare kan skje «in so far as detention is proportional». Departementet legger til grunn at dette kravet om forholdsmessighet er i samsvar med hva som følger 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».

Forordningens artikkel 28 nr. 3 regulerer varigheten av fengsling. Det fastslås at varigheten skal være så kortvarig 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 ikke overholdes.

I norsk rett er varigheten av fengsling regulert i § 106 fjerde ledd, som lyder:

«Samlet fengslingstid kan ikke overstige 12 uker, med mindre det foreligger særlige grunner. Fengsling for å forberede eller gjennomføre en utsendelse kan 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 med grunnlag i første ledd bokstav g [fengsling pga. grunnleggende nasjonale interesser]. Fengsling kan ikke overstige 18 måneder, med mindre utlendingen er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon eller vedkommende er fengslet i medhold av første ledd bokstav g.»

Av § 106 tredje ledd fremgår det at fengsling etter første ledd bokstav b kan besluttes for høyst fire uker av gangen. Departementet vil også fremheve at fengsling med sikte på uttransportering bare kan forlenges dersom uttransporteringen er under forberedelse og gjennomføres med tilstrekkelig hurtighet. Dette følger både av artikkel 15 i returdirektivet og av EMK artikkel 5.

Departementet mener at norsk rett er forenlig med forordningens krav i artikkel 28 nr. 3, beskrevet ovenfor. Domstolene vil kontinuerlig prøve grunnlaget for fengslingen, og at det foreligger tilstrekkelig progresjon i utlendingssaken. Dersom fristene i artikkel 28 nr. 3 overholdes vil fengslingstiden ikke overstige 12 uker, som i utgangspunktet er den øvre grensen etter norsk rett. Fengsling for å forberede eller gjennomføre en utsendelse kan 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 med grunnlag i første ledd bokstav g. Når grunnen til at overføring ikke er gjennomført innen 12 uker er at statene ikke har overholdt fristene

etter forordningen, antar departementet at slike forhold ikke vil være et aktuelt grunnlag for videre fengsling.

Departementet vil imidlertid vurdere nærmere om det er hensiktsmessig med en særregel i utlendingsloven § 106, for å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder i saker omfattet av forordningen, og det bes om høringsinstansenes synpunkter på dette.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Asylsøkeres rettigheter etter Dublinregelverket styrkes med Dublin III-forordningen. Blant annet utvides personkretsen statene plikter å forene enslige mindreårige søkere med. Nye oppgaver, kortere frister og grundigere utredninger får konsekvenser for hele utlendingsforvaltningens ressursbruk. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til konsekvensene. Disse er avhengig av en rekke usikre faktorer, bl.a. vil det avhenge av antall asylsøkere som kommer til Norge, hvilke land disse kommer fra og aldersfordeling. Ut fra dagens situasjon anslår departementet at UDI vil komme til å realitetsbehandle mellom 90 og 130 ekstra søknader per år.

Basert på dette anslaget har departementet beregnet utgifter over statsbudsjettet knyttet til de direkte berørte områdene. Dagens budsjettforutsetninger legges til grunn.

7.1 Endring i sakstilførsel

Dersom det legges til grunn at UDI må realitetsbehandle 110 (mellom 90 og 130) ekstra søknader som følge av Dublin III-forordningen, vil omtrent 20 av disse sakene gjelde enslig mindreårige.

Departementet anslår videre at om lag 70 prosent av disse søknadene blir innvilget. I sum medfører dette at om lag 80 ekstra personer i året innvilges beskyttelse. For enslige mindreårige søkere kan det legges til grunn at alle, det vil si 20, får beskyttelse. Departementet legger videre til grunn at hver innvilget søknad i gjennomsnitt medfører 1,7 familiegjennforeninger. Dette betyr at om lag 140 personer hvert år vil få opphold etter familiegjennforening. Gitt disse forutsetningene anslås det at om lag 220 flere personer hvert år vil bli innvilget oppholdstillatelse i Norge som følge av Dublin III-forordningen.

7.2 Engangsinvesteringer

Innføring av Dublin III-forordningen krever engangsinvesteringer knyttet til oppgradering av IT-systemer som eDiff, DUF og DubliNet. Det ble i revidert nasjonalbudsjett 2013 bevilget 4 millioner kroner til systemutvikling som følge av forordningen, jf. Meld. St. 2 (2012-2013) og Innst. 470 S (2012-2013).

7.3 Saksbehandlingen i forvaltningen – løpende utgifter

Politiets Utlendingsenhet (PU) har ansvar for å intervju og informere den enkelte søker. Dagens registreringssamtale vil måtte utvides, og utgifter til tolketjenester vil øke. Gitt forutsetningene beskrevet ovenfor, anslås årlige ekstra utgifter i PU å bli mellom 5 og 10 millioner kroner (departementet legger til grunn 8 millioner kroner).

Dublin III-forordningen krever mer omfattende saksbehandling i UDI, blant annet flere aldersundersøkelser, oppsporing, og mer kontroll av slektskap. I tillegg antas UDI å måtte realitetsbehandle flere saker. Økte utgifter knyttet til saksbehandling og tolk i UDI anslås til om lag 6 millioner kroner i året. Avhengig av hvilken løsning som blir valgt for utsatt iverksetting, jf. 6.2.2 foran, vil UNE eventuelt måtte behandle anmodninger om utsatt iverksetting i tillegg til selve klagen på vedtaket om Dublin-overføring. Det anslås at UNE påføres en merutgift på om lag 2 millioner kroner i året, men kostnadene vil avhengige av hvilken løsning som velges.

Basert på de gitte forutsetningene, vil årlige saksbehandlingskostnader i utlendingsforvaltningen (PU, UDI og UNE) øke med om lag 16 millioner kroner. I tillegg kommer en investeringsutgift til oppgradering av IT-systemer på 4 millioner kroner.

7.4 Asylmottak

Det legges til grunn at hver ekstra person som får sin sak realitetsbehandlet, vil sitte ett år i mottak. Basert på de forutsetningene som er lagt til grunn, vil dette bety 90 personer i ordinære mottak og 20 personer i mottak for enslige mindreårige, noe som anslagsvis medfører årlige økte utgifter på om lag 23 millioner kroner. Utgiftene er knyttet til drift av mottak, vertskommunetilskudd og økonomiske ytelser til beboerne. I tillegg vil det komme enkelte økte kostnader knyttet til representantordningen, norskopplæring i mottak, tilskudd til grunnskoleopplæring for barn og unge i mottak mv.

7.5 Tilskudd ved bosetting

Som følge av Dublin III-forordningen anslås det at om lag 220 personer årlig vil få innvilget opphold i Norge etter søknad om beskyttelse eller familiegjennforening. Disse personene utløser flere tilskudd til bosetting og integrering. Det legges til grunn at sammensetningen av gruppen tilsvarer hva som er tilfelle for flyktninger generelt. Basert på disse forutsetningene vil merutgiftene knyttet til bosetting/integrering utgjøre om lag 60 mill. kroner det første året. Merutgiftene vil øke gradvis over en femårsperiode, og fra og med år fem vil de årlige utgiftene stabilisere seg på om lag 233 mill. kroner per år. Beregningen inkluderer integreringstilskudd, særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og refusjonsordningen for kommunale utgifter til barnevernstiltak.

7.6 Samlede økonomiske konsekvenser

Basert på de ovennevnte forutsetninger vil de årlige kostnadene over statsbudsjettet etter en innfasing på fire år som følge av Dublin III-forordningen være:

UDI, UNE og PU	16mill. kroner
Mottaksdrift	23 mill. kroner
Integreringstilskudd m.m.	233 mill. kroner (etter full innfasing/fra og med det femte året)
SUM	272 mill. kroner

I tillegg kommer en investeringsutgift til oppgradering av IT-systemer på 4 mill. kroner.

8. FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV 15. MAI 2008 NR. 35 OM UTLENDINGERS ADGANG TIL RIKET OG DERES OPPHOLD HER (UTLENDINGSLOVEN)

§ 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.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 604/2013 (Dublin-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 framlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person.

§ 90 sjette ledd skal lyde:

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist. Fristen skal settes til mellom sju og tretti dager. Dersom det anses nødvendig, kan det settes en lengre frist. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en frist for frivillig retur når

- a) det er fare for unndragelse, *jf. § 106 a*,
- b) en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger,
- c) utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden eller grunnleggende nasjonale interesser,
- d) utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen, eller
- e) utlendingen utvises etter § 66 første ledd bokstav b, c, e eller annet ledd eller §§ 67 eller 68.

§ 91 nytt niende ledd skal lyde:

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

§ 98 annet ledd 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. Med oppholdstillatelse menes i denne paragrafen tillatelse av en hvilken som helst art som er utstedt av et land som deltar i Schengensamarbeidet, og som gir rett til opphold på dets territorium. Tillatelse til opphold med sikte på behandling av en søknad om oppholdstillatelse omfattes likevel ikke.

§ 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 skal lyde:

§ 102. Formålet med VIS

Formålet med VIS er å forbedre gjennomføringen av Schengenlandenes felles visumpolitikk, konsulært samarbeid og konsultasjoner mellom sentrale konsulære myndigheter ved å forenkle utveksling av opplysninger om visumsøknader og avgjørelser av disse mellom medlemsstatene. Dette gjøres for å:

- a) forenkle visumsøknadsprosedyrene,
- b) unngå omgåelse av kriteriene som ligger til grunn for avgjørelsen av hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle søknaden,
- c) forenkle bekjempelsen av forfalskning,
- d) lette kontrollen ved medlemsstatenes yttergrenser og innenfor medlemsstatenes område,
- e) forenkle identifikasjonen av personer som ikke fyller vilkårene for innreise eller opphold på medlemsstatens territorium,
- f) lette anvendelsen av *Dublin-forordningen*, jf. § 32 *fjerde ledd*, og
- g) bidra til å avverge trusler mot den enkelte medlemsstats indre sikkerhet.

9. FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFT 15. OKTOBER 2009 NR. 1286 OM UTLENDINGERS ADGANG TIL RIKET OG DERES OPPHOLD HER (UTLENDINGSFORSKRIFTEN)

§ 7-3 oppheves.

§ 7-4 skal lyde:

§ 7-4. Adgang til realitetsbehandling av saker etter *Dublin-forordningen*

Selv om en søknad om oppholdstillatelse kan nektes realitetsbehandlet etter lovens § 32 *fjerde ledd* fordi søkeren kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet, skal søknaden om oppholdstillatelse etter lovens § 28 likevel tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den, jf. lovens § 32 annet ledd. Når tilknytningen er familiemedlemmer i riket, skal definisjonen av familiemedlemmer i *Dublin-forordningens* artikkel 2 bokstav g, legges til grunn.

I andre tilfeller enn nevnt i første ledd, skal adgangen til å ta en søknad om beskyttelse til realitetsbehandling bare benyttes dersom det foreligger særlige grunner. Helsemessige forhold skal som hovedregel ikke anses som slik grunn.

§ 17-2 første ledd skal lyde:

Med mindre søkeren blir *overført* til et første asylland eller land som deltar i Dublin-samarbeidet, jf. *lovens § 32 fjerde ledd*, skal asylintervju foretas snarest mulig. Asylsøkere over 18 år skal intervjues atskilt. Søkerens ektefelle eller samboer bør som regel intervjues, selv om vedkommende ikke søker beskyttelse.

§ 18-1 fjerde ledd skal lyde:

For behandling av fingeravtrykk i henhold til Dublin-samarbeidet, jf. *lovens § 32 fjerde ledd*, gjelder reglene i § 18-5 til § 18-11.

Med hilsen

Birgitte Ege
avdelingsdirektør

David Händler Andersen
førstekonsulent