

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

09 SEP 2013

Oslo, 6. september 2013

Deres ref.: 128109 – DHA

HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN – GJENNOMFØRING AV DUBLIN- FORORDNINGEN I NORSK RETT

Innledning

NOAS mener det er flere positive trekk ved den vedtatte Dublin-III forordningen. Styrkingen av enslige mindreåriges rettigheter, at også familiemedlemmer med subsidiær beskyttelse gir grunnlag for behandling i vedkommende land og forbudet mot å sende personer til stater som har systematiske mangler i asyl- og mottakssystem er gledelige utviklinger.

Samtidig er det åpenbart at Dublin-systemet fortsatt har betydelige mangler. Det pålegger eksempelvis en rekke grensestater uforholdsmessig store byrder som første asylland for en stor andel av asylsøkerne som kommer til Europa. Praktiseringen av regelverket er dessuten så vidt forskjellig i enkelte medlemsland at en søkers skjebne i stor grad er avhengig av hvilket land som blir ansvarlig for vedkommendes søknad.

For at Dublin-forordningen skal kunne fungere etter sin hensikt og gi asylsøkere en mest mulig forutsigbar og rettfærdig behandling, må det etableres regler eller mekanismer som i større grad enn i dag sørger for byrdefordeling og harmonisering av asylpraksis i medlemsstatene. NOAS vil anmode norske myndigheter om å være et foregangsland for en slik utvikling.

I det følgende vil vi kommentere de enkelte forslagene og temaene punktvis slik de er presentert i høringsbrevet. De forslagene som ikke er nevnt, har NOAS ingen kommentarer til.

4.5.1 Rett til informasjon om Dublin-forordningens betydning

Forordningens artikkel 4 omhandler søkeres rett til å få informasjon. Departementet har i høringsbrevet vist til bestemmelsen i pkt. 4.5.1, men har ikke behandlet den videre.

NOAS er av den oppfatning at utlendingsforskriften § 17-17 generelt oppfyller kravet om informasjon til søkere. Informasjon gis i dag av NOAS i form av brosjyrer, filmer og individuelle samtaler. Det er utarbeidet brosjyrer og filmer for ordinære saker, enslige mindreårige asylsøkere og for Dublin-saker. Som departementet selv nevner skal kommisjonen sørge for at det blir utarbeidet en fellesbrosjyre og en spesialbrosjyre for enslige mindreårige. Per i dag finnes det imidlertid ikke eget materiell i Norge for enslige mindreårige asylsøkere som omfattes av Dublin-forordningen.

Vi foreslår at det innføres en bestemmelse i utlendingsloven- eller forskriften som sikrer at enslige mindreårige får informasjon i Dublin-saker. Eventuelt ber vi departementet sørge for retningslinjer som sikrer det samme. NOAS vil videre anmode om at informasjonsmateriell om Dublin-forordningen gjøres tilgjengelig for denne gruppen, i tråd med forordningens art. 4 (3).

4.5.2 Personlig intervju

Departementet har ikke kommet med noen forslag angående forordningens art. 5 om personlig intervju. NOAS mener det er gode grunner til å innføre en hovedregel om personlig intervju i Dublin-saker.

Det avdekkes stadig flere problematiske sider vedrørende forhold og praksis i en rekke Dublin-stater, og både EMD og nasjonale domstoler har i flere saker beordret stans i overføringer til enkelte stater.

Siden landene med de mest problematiske forholdene stort sett er sammenfallende med landene som ligger i Europas randsoner, og dermed ofte mottar en uforholdsmessig stor andel av asylsøkerne til Europa, er dette et problem som kan gjøre seg gjeldende i et stort antall saker. Vi mener det er viktig at søkere som er aktuelle for retur til disse medlemsstatene får gitt en reell forklaring på sin situasjon, for å gi et bedre grunnlag for vurderingen av om overføring er forsvarlig.

Intervjuer av søkere som kommer fra andre Dublin-stater vil dessuten kunne gi norske myndigheter verdifull informasjon om forholdene i disse landene. Det vil kunne være av betydning for vurderingen av enkeltsaker under Dublin-forordningen, og for vurdering av generell praksis vedrørende enkelte land.

Et personlig intervju vil ikke minst være viktig for å avdekke sårbare søkere, noe som igjen vil være relevant ved vurderingen av om overføring kan gjennomføres. NOAS har i lang tid påpekt at det er for lite fokus på å avdekke sårbare søkere tidlig i prosessen, både i Dublin-saker og ordinære saker. Det er svært viktig å identifisere personer med spesielle problemer så tidlig som mulig, både for at personene selv skal få den oppfølging og behandling de har behov for og for at det er nødvendig å være kjent med disse momentene for å gjennomføre en forsvarlig behandling av saken.

NOAS vil derfor foreslå at det innføres en hjemmel hvor rett til personlig intervju lovfestes i saker etter Dublin III-forordningen, med mindre det er åpenbart at et slikt intervju ikke er nødvendig. Det er videre viktig at barns rett til å bli hørt blir lovfestet også i disse sakene.

6.1 Gjennomføring i norsk rett - gjennomføringsbestemmelse

NOAS støtter departementets forslag om å innta en bestemmelse i utlendingsloven § 32 som gjør den nye forordningen til norsk lov. Selv om dette neppe vil ha store praktiske konsekvenser vil det synliggjøre at Norge er bundet av Dublin III-forordningen, og de forpliktelsene som følger med.

6.2.1 Kostnader ved overføring

NOAS mener det er positivt at søkere i henhold til Dublin III-forordningen ikke skal dekke kostnadene ved overføring til et annet medlemsland. Vi støtter derfor forslaget om å lovfeste dette i utlendingsloven § 91.

I følge forordningen er det den overførende staten som skal dekke kostnadene. Dette synes å være et naturlig utgangspunkt, men det kan skape problematiske situasjoner i tilfeller hvor den overførende staten er et land med stor pågang av asylsøkere og en vanskelig økonomisk situasjon.

NOAS har sett flere saker hvor barn, også småbarn, har blitt skilt fra sine foreldre på reisen gjennom Europa, og hvor sammenføringen av familien har tatt svært lang tid på grunn av uenighet om det økonomiske ansvaret. Dette gjelder særlig saker hvor barn har blitt igjen i Hellas, mens foreldrene har kommet til Norge. I disse tilfellene har det tatt lang tid før barna har blitt gjenforent med foreldrene, selv etter at norske og greske myndigheter ble enige om at barna skal overføres til Norge.

NOAS ber departementet sørge for at det etableres retningslinjer som sikrer at barn i slike tilfeller blir gjenforent med sine foreldre så raskt som overhodet mulig, og at uenighet om kostnadsspørsmål ikke forlenger denne prosessen. Vi mener slike retningslinjer er i tråd med forordningens fortale punkt 13 hvor det uttales at *"specific procedural guarantees for unaccompanied minors should be laid down on account of their particular vulnerability"*.

Det er viktig at norske myndigheter selv tar ansvar når slike tilfeller oppstår, og at det arbeides i europeiske fora for å sikre en felles forståelse av dette spørsmålet.

6.2.2 Klageadgang og utsatt iverksetting

Departementet ber om innspill til hvilken av de tre aktuelle modellene i Dublin III-forordningen Norge bør velge ved klage på Dublin-vedtak. **NOAS vil anbefale at norske myndigheter velger alternativ a), hvor det gis automatisk utsatt iverksetting i påvente av resultatet i klageomgangen.**

Vi er klar over at det er flere Dublin-saker som er såpass åpenbare at det i realiteten ikke er behov for utsatt iverksettelse, da resultatet i klageomgangen er gitt. Samtidig er det viktig å se hen til at mange av sakene gjelder land hvor asylsystemene har store mangler eller i realiteten ikke fungerer. For mange søkere, og da særlig personer som av forskjellige årsaker må karakteriseres som sårbare, vil retur til et av disse medlemslandene ha meget dramatiske konsekvenser.

Automatisk utsatt iverksettelse vil ha den positive effekt at forvaltningen ikke behøver bruke ressurser på dette spørsmålet. At en del personer som etter dagens praksis ikke ville fått utsatt iverksettelse ved alternativ a) får bli i landet til vedtaket er endelig, vil ikke ha store konsekvenser så lenge saksbehandlingstiden er forholdsvis kort. NOAS vet at kortere saksbehandlingstid er en klar målsetning for departementet og utlendingsforvaltningen, og antar dette også gjelder for saker etter Dublin-forordningen.

Subsidiært mener NOAS alternativ b) er å foretrekke fremfor alternativ c). Det er svært vanskelig å se for seg saker hvor utlendingen ønsker å klage på et avslag, men ikke ønsker utsatt iverksettelse. Om utlendingen må anmode om utsatt iverksettelse er dette derfor ikke spesielt hensiktsmessig.

6.2.3 Rettshjelp ved klage på Dublin-vedtak

NOAS deler departementets synspunkt om at det ikke er behov for å gjøre endringer i regelverket vedrørende rettshjelp i Dublin-saker. Vi vil imidlertid vise til den nylige evalueringen av advokatordningen, som ble utført av analyseselskapet Oxford Research på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet. Her ble det konkludert med at salærsatsen i Dublin-saker gjennomgående er for lav fordi det er behov for mer enn to timers arbeid for å gi forsvarlig rettshjelp.

Selv om det ikke angår denne høringsrunden direkte ber vi derfor departementet vurdere en økt salærsats i denne type saker.

6.2.4 Internering/fengsling – fare for unndragelse

NOAS mener det er prinsipielt uheldig å fengsle personer som ikke skal straffeforfølges, men sendes til et annet Dublin-land, om det ikke er strengt nødvendig. Frihetsberøvelse er et betydelig inngrep som for enkelte vil oppfattes som svært dramatisk. NOAS mener fengsling i denne forbindelse, slik forordningens artikkel 28 angir, kun må brukes om andre tiltak ikke er anvendelige, og i alle sammenhenger for en kortest mulig periode. Etter vår oppfatning er det ikke fullt samsvar mellom dette utgangspunktet og den norske terskelen for å konstatere unndragelsesfare.

Departementet mener vilkåret for fengsling på grunn av unndragelsesfare i norsk rett, *"konkrete holdepunkter for å anta"* er i overensstemmelse med kravet i Dublin III-forordningen om at det må være *"a significant risk of absconding"*. NOAS er ikke enig i dette.

Som departementet legger NOAS til grunn at formuleringen *"significant"* er valgt bevisst, og at det i henhold til forordningen derfor må være en *betydelig* fare for unndragelse før fengsling er legitimert. Vi mener *"konkrete holdepunkter for å anta"* angir en lavere terskel enn *"significant risk"*, og dessuten en lavere terskel enn den danske formuleringen *"væsentlig risiko"*.

Vi anerkjenner behovet norske myndigheter har for i enkelte sammenhenger å ha muligheten til å fengsle personer som ellers ikke vil være mulig å uttransportere. Men med tanke på hvilket alvorlig inngrep fengsling er, mener NOAS det vil være naturlig å operere med et krav om sannsynlighetsovervekt, slik det var før terskelen ble senket i 2012. NOAS mener et krav om sannsynlighetsovervekt vil være mer i tråd med forordningens krav, enn det nåværende *«konkrete holdepunkter for å anta»*.

Vi mener videre det er uheldig at kriteriene for å vurdere unndragelsesfare i utlendingsloven er så vide at en eller flere hjemler kan brukes i et stort antall saker. Det vises blant annet til lovens § 106a første ledd bokstav g, hvor det gis hjemmel til å fengsle om *«utlendingen har gitt uriktige opplysninger til norske myndigheter ved søknad om tillatelse»*.

Slike uriktige opplysninger kan eksempelvis være unnlatelse av å opplyse om opphold i en annen Dublinstat før ankomst til Norge, noe som i mange tilfeller er meget forståelig gitt forholdene i enkelte andre medlemsland. I andre tilfeller kan det være uklart om utlendingen med hensikt har gitt uriktige opplysninger, eller om utlendingen har gitt opplysninger de selv mener er riktige, selv om norske myndigheter kommer til motsatt resultat. Et eksempel er aldersvurderinger, hvor feilmarginene er store og søkerne ofte er usikre på hva som er deres eksakte alder. Vi kan ikke se at slike forhold i seg selv skulle innebære en reell fare for unndragelse.

Departementet ber om synspunkter på om det er hensiktsmessig med en særregel i utlendingsloven § 106, vedrørende hvilke regler som gjelder i Dublin-saker. Vi mener det er behov for dette. Det vises til ovennevnte vurderinger om terskelen for å fastslå

unndragelsesfare. **NOAS mener terskelen for fengsling og å fastslå unndragelsesfare bør heves for alle typer saker, men i tilfelle departementet ikke er enig i dette er det vårt klare synspunkt at det må innføres en egen bestemmelse som sikrer at terskelen i norsk rett for fengsling i Dublin-saker er i samsvar med kriteriene i selve forordningen.**

NOAS er videre særlig bekymret for at det generelt blir vurdert å være en unndragelsesfare i Dublin-saker, og at det dermed vil være hjemmel for å fengsle disse søkerne uten en særlig konkret vurdering av den enkelte sak. Vi vil i den sammenheng vise til departementets høringsnotat vedrørende gjennomføring av returdirektivet, hvor følgende uttales på side 15:

*I 2008 fengslet Politiets utlendingsenhet (PU) samlet sett 366 personer i medhold av utlendingsloven. Majoriteten av disse ble fengslet i påvente av uttransport til et annet Schengen-land i medhold av Dublin II-forordningen. Ofte vil disse utlendingene ha søkt om asyl i flere land innenfor Dublin-området eller være forsvunnet for andre lands myndigheter. **Det klare utgangspunktet må derfor være at det foreligger en fare for unndragelse, ved uttransport i medhold av Dublin II-forordningen.** (vår utheving)*

Departementet synes her nærmest å oppstille en generell adgang til å fengsle personer som skal uttransporteres i medhold av Dublin-forordningen. **Den nye Dublin III-forordningen legger i artikkel 28 (1) ned et forbud mot å fengsle personer kun fordi de omfattes av forordningen. Med bakgrunn i departementets ovennevnte uttalelse mener NOAS at prinsippet i artikkel 28 (1) bør innføres i utlendingsloven som en egen bestemmelse.** Dette er hensiktsmessig for å tydeliggjøre at personer som omfattes av forordningen ikke skal fengsles på dette grunnlaget alene.

NOAS er videre av den klare oppfatning at mindreårige ikke bør interneres om det ikke er absolutt nødvendig. Vi er kjent med at norske myndigheter har som målsetning at barn som en hovedregel ikke skal interneres. Allikevel forekommer det jevnlig tilfeller hvor barn blir internert, både alene og sammen med familiemedlemmer. Internering av barn er et så dramatisk inngrep for de det gjelder at det er svært vanskelig å finne grunner som rettferdiggjør dette. **NOAS vil derfor foreslå at det innføres en bestemmelse som tydeliggjør at barn ikke skal interneres.**

Andre spørsmål

Enslige mindreårige asylsøkere

NOAS mener det er svært positivt at EU-domstolen i en avgjørelse 6. juni 2013 fastslo at overføring av enslige mindreårige søkere som ikke har fått realitetsbehandlet sin søknad kun kan skje om det finnes familiemedlemmer i en annen medlemsstat. Domstolens avgjørelse er begrunnet med at enslige mindreårige er en sårbar gruppe, og at det derfor er viktig at prosessen med å avklare et ansvarlig medlemsland ikke må ta unødig lang tid.

Ansvarskriteriene for enslige mindreårige som ikke har familiemedlemmer i en medlemsstat er fastslått i forordningens art. 8 (4). Formuleringen av kriteriet er det samme som i gjeldende forordning art. 6 annet ledd. NOAS mener det derfor må forutsettes at EU-domstolens avgjørelse også vil være bindende for vurderinger av Dublin III-forordningen. **Vi vil derfor anbefale at departementet fastslår prinsippet fra EU-domstolens avgjørelse i en egen bestemmelse i utlendingsloven.**

Vi takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi kan gjerne kontaktes om det skulle være spørsmål eller behov for utdypende kommentarer.

Med vennlig hilsen
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær



Andreas Furuseth
juridisk rådgiver