

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 16/03707-3

Dato: 12.08.2016

Høringssvar- Europakommisjonens forslag til reform av CEAS

Vi viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 20. juni 2016 om Europakommisjonens forslag til endringer i Dublin III forordningen og Eurodac II forordningen, samt forslag om å endre mandatet til Det europeiske støttekontoret for asyl (EASO). Forslagene fra Kommisjonen legges ut på høring i henhold til Utredningsinstruksen punkt 3-3, sjette avsnitt. Departementet har gitt utsatt høringsfrist til 15. august 2016.

Utlendingsdirektoratet (UDI) knytter nedenfor først noen overordnede kommentarer til høringen, før vi kommenterer på de ulike rettsaktene.

Overordnede kommentarer

Departementet viser i sitt høringsbrev til at forslagene fra Kommisjonen har sin bakgrunn i arbeidet for en mer bærekraftig håndtering av migrasjon.

For å få til en mer bærekraftig håndtering av migrasjon har Kommisjonen holdt fast ved målet om et felles europeisk asylsystem. Rettsaktene i dette asylsystemet revideres nå for å få til et mer enhetlig og effektivt system for behandling av asylsaker.

Revideringen av rettsaktene viser at rettsaktene stadig blir mer koblet til hverandre, medlemsstatene forpliktes i stadig større grad, og medlemsstatenes handlingsrom gjøres mindre.

UDI mener det er en utfordring at Norge kun er bundet av deler av CEAS-regelverket, når rettsaktene blir mer koblet sammen. Vi mener det bør planlegges en gjennomgang av utlendingsloven og -forskriften for å se det norske regelverket i forhold til CEAS-regelverket og vurdere om det er ønskelig med en nærmere harmonisering. Det vises til at utlendingsutvalget i sin tid hadde som mandat å utrede hvorvidt og på hvilken måte det norske lovverket burde gjenspeile internasjonal regelutvikling. Flere bestemmelser i utlendingsloven tilsvarer bestemmelser i CEAS-regelverket.

Endringene i CEAS-regelverket forutsetter en rekke endringer i eksisterende dataverktøy og opprettelse av nye dataverktøy. UDI mener det er viktig at Norge får en tilslutningsavtale med eu-LISA som gjør at vi får muligheten til å delta i styremøter og faggruppene (advisory groups) på lik linje som andre land, med tale og stemmerett. Norge har kompetanse som er et behov for i eu-LISA, vi er proaktive, og vi har ressurser som EU har nytte av. Det er viktig for oss at vi får muligheten til å påvirke utviklingen av dataverktøy som vi er forpliktet til å bruke.

Det Europeiske asylstøttekontoret EASO får et mer omfattende og klarere mandat. Dette vil på noen områder bety at det blir et tettere forhold mellom EASO som det europeiske forvaltningsorganet og de nasjonale forvaltningsorganene i medlemslandene, for eksempel når det gjelder utvikling av praksis i asylsaker. Dette betyr igjen at det må lages gode rutiner for rapportering og forankring mellom nasjonalt forvaltningsorgan, her UDI, og overordnet fagdepartement.

Kommentarer til Dublin-forordningen

UDI ser klare fordeler av at migrasjon håndteres gjennom et felles europeisk system, og vi mener at Dublin-forordningen er et regelverk til fordel for Norge og Europa. Direktoratet mener også at en mekanisme for byrdefordeling er en forutsetning for at det europeiske asylsystemet skal fungere.

Ett av formålene med revideringen av Dublin-forordningen er en mer effektiv prosess med raskere avklaring av hvilket land som skal ha ansvar for å behandle saken og å få saken raskt inn i en asylprosedyre. Dette formålet gjenspeiles i mange av endringsforslagene.

UDI er positive til at forordningen innfører prinsippet om at «only one MS is and shall be responsible for examining an application and the criteria of responsibility shall only be applied once»¹. Tydeliggjøring av prinsippet i forordningen vil løse flere tolkningsproblemer mellom medlemsland som UDI opplever i enkeltsaksbehandlingen i dag. Dette gjelder både om et land som tidligere har akseptert ansvar også skal være ansvarlig i fremtiden, og utfordringer knyttet til anvendelsen av opphørsgrunnene i dagens artikkel 19.

Forslaget innebærer at Norge blir ansvarlig for samtlige personer som får saken sin realitetsbehandlet i Norge, selv om personen blir returnert til hjemlandet. Det finnes dermed ingen tiltak norske myndigheter kan gjennomføre for at ansvaret skal opphøre, slik som i dag. UDI er imidlertid av samme oppfatning som Kommisjonen, at det er det landet som realitetsbehandlet søknaden og returnerte personen første gang som enklest vil kunne gjennomføre retur for andre gang. Regelen er dermed formålstjenlig ved at det vil hindre sekundærbevegelse og at personer kommer tilbake på territoriet for å få søknaden om beskyttelse behandlet på nytt i en ny stat. UDI er også positive til at uttransporterings-fristen er fjernet, slik at søkere ikke lenger vil oppnå noe ved å holde seg skjult for norske myndigheter.

¹ Proposal for a Regulation ... COM (2016) 270 final, side 15

UDI er også positive til at det settes en forholdsvis kort frist for når et medlemsland må ha innhentet relevant informasjon fra søkeren og søkeren må ha kommet med relevant informasjon for sin søknad. Dette gjør at all nødvendig informasjon er tilgjengelig på et tidlig tidspunkt, og vil lette saksbehandlingen i UDI og UNE.

Prinsippet om at en enkelt medlemsstat er ansvarlig, innebærer at saksbehandlingen i UDI kan forenkles på flere områder. Ettersom medlemsstatene ikke skal kunne unnta «take back»-saker, mener UDI det vil være en stor forbedring om man kan sende automatiske «take back notifications» allerede på søknadstidspunktet, og ser muligheten for at slike meldinger kan initieres automatisk i et datasystem.

Mens mange foreslåtte endringer klart støtter opp formålet med et effektivt system, mener UDI innføring av sikkerhetsvurderinger, og garantiskjemaer i saker som gjelder overføring av enslige mindreårige, er eksempler på endringer som vil kreve mer ressurser. Vi forstår ønsket om at sikkerhetsvurderinger foretas før det vurderes om søkeren skal overføres til en annen medlemsstat, men det er uklart i hvilken grad disse sakene skal behandles i hurtigprosedyre og hva formålet er med en hurtigprosedyre i disse sakene. Direktoratet mener et garantiskjema i saker som omhandler EMA ikke er formålstjenlig (se UDIs kommentar til artikkel 8 nedenfor for nærmere begrunnelse).

En av utfordring ved den nye Dublin-forordningen er at flere bestemmelser refererer til direktiver som vi ikke er bundet av, blant annet prosedyredirektivet og mottaksdirektivet. Det er uklart for oss hvordan vi skal anvende disse bestemmelsene. Vi viser blant annet til artikkel 3 som pålegger medlemslandene å behandle visse saker i hurtigprosedyre etter prosedyredirektivet, og artikkel 8 som pålegger medlemsland å innhente garanti for at EMA følges opp i tråd med bestemmelser i mottaksdirektivet. Vi mener at denne uklarheten kan gjøre vår saksbehandling etter Dublin-forordningen mindre effektiv enn for andre medlemsland. KOM har sagt at de er klar over problemstillingen, men UDI mener uansett at dette må utredes nærmere her i Norge.

Kommentarer til bestemte artikler

Artikkel 2

Utvidelsen av familiebegrepet til også å omfatte søsken kommer til å få store økonomiske og administrative konsekvenser for Norge. UDI opplever at mange asylsøkere har søsken med oppholdstillatelser i Norge, og vi antar derfor at det vil forekomme vesentlig flere tvilstilfeller hvor det blir nødvendig med DNA-test for å kunne konstatere slektskapet. Dette blir spesielt vanskelig å gjennomføre når personene er i forskjellige land og det ikke er felles rutiner for gjennomføring av slike tester. DNA-tester vil også medføre forlenget saksbehandlingstid, lengre opphold på mottak, samt utgifter til testene og logistikk knyttet til dette.

Kommisjonen har under asylarbeidsgruppemøter uttalt at utvidelsen av familiebegrepet vil forhindre sekundærbevegelse ved at man i større grad tar hensyn til søkerens preferanser. UDI er imidlertid usikker på om denne endringen får ønsket effekt.

Vi viser til at endringen kan medføre at søkere reiser videre til et land hvor de har søsken, nettopp fordi de vet at søsken nå faller inn under begrepet og ønsker å få saken realitetsbehandlet i det landet.

Utvidelse av familiebegrepet vil medføre at flere asylsøkeren vil ha familiemedlemmer i flere forskjellige medlemsland. Det fremstår uklart for oss hvordan ansvaret skal etableres i saker der det er flere familiemedlemmer i ulike MS.

Artikkel 3

Utfordringen med at Dublin-forordningen kobles tett til Prosedyredirektivet er spesielt fremtredende i artikkel 3 i utkastet til ny forordning.

Artikkel 3 (3) (a) sier at et medlemsland først skal vurdere om søknaden skal avvises i henhold til artikkel 33 (2) (b-c) i Prosedyredirektivet som angir kriterier for hvilke land som er å regne som første asylland og trygge tredjeland.

Etter artikkel 3 (3) (b) skal en søknad behandles gjennom en hurtigprosedyre dersom søkere er fra et land som er definert som et trygt opprinnelsesland (safe country of origin) eller søkeren vurderes som en fare for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden.

I praksis gjennomfører UDI en prosedyre som nevnt i bokstav a i alle saker hvor personer ankommer Norge via Russland. Bestemmelsen vil derfor ikke medføre særlige endringer nasjonalt. Saker som i dag behandles etter 48-timersprosedyren er unntatt Dublin-behandling², og vil etter det nye forslaget også kunne unntas etter bokstav b første alternativ dersom ansvar ikke allerede er etablert i en annen medlemsstat.

UDI kan i dag også unnta saker fra Dublin-behandling i henhold til utlendingsforskriften § 7-4 annet ledd, jf. utlendingsloven § 32 annet ledd, dersom det er meget stor sannsynlighet for at en søknad om beskyttelse ikke vil bli innvilget, og politiet i den aktuelle saken opplyser at de enkelt kan returnere vedkommende til hjemlandet³. Forslaget innebærer imidlertid at disse sakene ikke kan unntas i fremtiden, og norske myndigheter må gjennomføre Dublin-behandling i alle slike saker. UDI bemerker imidlertid at denne porteføljen ikke er omfattende, og gjelder i praksis 10-12 saker i året.

I artikkel 3 (3)(b) første alternativ henvises det videre til «safe country of origin». Det er en målsetting i EU å lage en felles liste over trygge opprinnelsesland som skal nedfelles i en forordning. UDI mener det er uklart hvordan Norge skal forholde seg til denne listen. UDI antar at det kan oppstå problemer dersom listen inneholder land som norske myndigheter ikke anser som trygge opprinnelsesland, eller at norske myndigheter anser et land som trygt selv om det ikke står på EUs liste. Hvis vi gis muligheten til å ha en egen nasjonal liste, vil dette skape utfordringer i forhold til å sende en søker tilbake til et annet medlemsland hvor søkeren etter norske myndigheters vurderinger risikerer refoulement.

² RS 2014-001

³ Instruks GI 2014-009

En større konsekvens av forslaget er at Norge kan bli ansvarlig for personer som utgjør en fare for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden. I dag følger slike saker Dublin-prosedyre, fremfor saksbehandling sammen med andre sikkerhetssaker og eksklusjonssaker. Forslaget pålegger norske myndigheter å vurdere om det foreligger slike grunner innen en måned, ettersom denne vurderingen må tas før fristen for å sende en anmodning om overtakelse utløper, jf. artikkel 25. UDI bemerker at dette er vanskelige saker, som skal vurderes på svært kort tid. Dersom det foreligger en fare for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden, skal saken i tillegg behandles i hurtigprosedyre. Dette vil kreve at førstelinjen i utlendingsforvaltningen har kompetanse og ressurser til å håndtere disse sakene, og det vil kreve mer ressurser og kompetanse av direktoratet.

Slik direktoratet oppfatter denne bestemmelsen, kan den både motivere og gi mulighet for personer å reise til et bestemt medlemsland og få saken sin behandlet der.

En person som har en tillatelse på familieegjenforening eller studietillatelse i Italia kan reise til Norge og søke asyl. I søknaden oppgir vedkommende opplysninger som tyder på at han/hun anses å være en trussel for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden. Norge vil da være ansvarlig for å behandle saken jf artikkel 3 (4) og i en hurtigprosedyre. Søkeren faller egentlig inn under bestemmelsen i artikkel 14 ettersom vedkommende har oppholdstillatelse i et annet land, men artikkel 3 (3) sier at denne artikkelen skal anvendes før man anvender kriteriene for ansvarsfastsettelse.

Hvis dette er tilfelle vil bestemmelsen kunne ha uheldige konsekvenser i forhold til sekundærbevegelse og også medføre at MS unngår å gjøre grundige sikkerhetsvurderinger nettopp fordi det vil bety at de får ansvar for å behandle saken og heller ønsker å overse slike opplysninger for å kunne Dublin-behandle saken.

Artikkel 8

Artikkel 8 presiserer at barnets beste skal vurderes før en enslig mindreårig overføres til en annen medlemsstat. Medlemslandet som overfører barnet må forsikre seg om at mottakerlandet praktiserer reglene nedfelt i Prosedyredirektivet og Mottaksdirektivet. KOM mener at dette praktisk skal gjøres ved at medlemslandene lager skriftlige garantier som før overføring skal sendes til den medlemsstat som overfører barnet. Det er uklart hva slags garantier Norge skal gi ettersom vi ikke er bundet av direktivene forordningen henviser til, og hvordan andre medlemsland vil forholde seg til disse garantiene.

Disse garantiene kan også bli effektivitetshemmende. Den nye forordningen krever ikke at det ansvarlige landet aktivt sender en aksept, vi mener derfor at kravet om garantier kan bidra til lengre saksbehandling. Dersom Norge ikke får en garanti innebærer dette at vi ikke kan overføre søkeren og må ta saken til realitetsbehandling i Norge.

Direktoratet mener for øvrig at innføring av slike skriftlige garantier er et forslag som er tidkrevende og som ikke vil ha noen rettslig verdi. Dublin-samarbeidet bygger på en presumsjon om at alle medlemsland oppfyller sine forpliktelser etter nasjonal og internasjonal lovgivning. UDI ser derfor ikke at det er nødvendig å innhente en garanti når presumsjonen alltid vil

ligge i bunnen. Videre bemerker vi at en slik generell garanti ikke var tilstrekkelig for EMD i storkammeravgjørelsen M.S.S. mot Belgia og Hellas i 2011. Garantien i den konkrete saken var ikke tilstrekkelig individualisert til å forhindre brudd på EMK artikkel 3. UDI ser dermed heller ikke at en slik garanti kan være tilstrekkelig for EMD dersom det foreligger gode grunner til å vurdere om den enkelte søker risikerer behandling i strid med EMK artikkel 3 etter en Dublin-overføring.

Artikkel 10 (5) foreslås endret slik at en enslig mindreårig som ikke har familie på medlemslandenes territorium skal få sin sak behandlet i det landet hvor vedkommende først søkte om beskyttelse, hvis det ikke kan demonstreres at dette ikke er til barnets beste.

Kommisjonen har under asylarbeidsgruppemøter uttalt at de ikke leser EU-domstolens avgjørelse i C-648/11 som et forbud mot å overføre enslige mindreårige asylsøkere mellom medlemsland. Domstolen uttalte at enslige mindreårige "as a rule" ikke bør overføres mellom medlemsland, men at begrunnelsen er at man ikke skal forlenge tiden det tar å få tilgang til asylsystemet. Forslaget sørger derfor for at enslige mindreårige raskt får tilgang til asylprosedyren ved at de skal overføres til det medlemslandet hvor de søkte beskyttelse første gang.

UDI støtter Kommisjonens tolkning av dommen, og er av den oppfatning at et barn ikke skal tvinges gjennom asylprosedyren flere ganger i flere land, med den påkjenning det er å være et barn i asylsaksprosedyren. EMD har uttalt i Tarakhel mot Sveits at barn i asylprosedyren er ekstremt sårbare, og derfor krever "special protection". UDI mener at enslige mindreårige asylsøkere har et spesielt behov for beskyttelse mot å oppfordres til sekundærbevegelse og forlengede asylprosedyrer. Barn har også et spesielt behov for et stabilt ansvarsland uten at ansvaret skal gå over på andre medlemsstater dersom de velger å reise videre fra land til land.

UDI bemerker også at forslaget vil løse de utfordringene norske myndigheter står ovenfor i dag. EMA skal prioriteres i alle ledd i asylsaksbehandlingen, men på grunn av kompliserte regler og prosedyrer tar både ansvarsfastsettelse og eventuell overføring lang tid. Forslaget fjerner behovet for aldersundersøkelser og omfattende aldersvurderinger i tvilstilfeller. Det fjerner også de utfordringene UDI har i ansvarsfastsettelsen om tolkningstvil og ulik vurdering av alder i forskjellige medlemsland. På denne måten får det landet som skal ta stilling til søkerens identitet og alder bruke den alderstesten de mener er adekvat, uten at dette får konsekvenser for ansvarsfastsettelsen, som i dag går ut over barnet ved at de ikke får rask tilgang til asylprosedyren. Forslaget vil dermed sikre at barnet får en raskere tilgang til asylprosedyren, enn det som er har blitt resultatet etter dommen.

Artikkel 14

Artikkel 14 (2) sier at det medlemslandet som har utstedt et visum skal være ansvarlig for søkeren inntil seks måneder etter at gyldighetstiden gikk ut.

Forslaget fjerner kravet om at visumet må ha gjort det mulig for søkeren å komme inn på territoriet. Dette kravet skaper i dag problemer for UDI i flere saker, ettersom asylsøkere som regel ikke har med pass som kan

bevise at de reiste inn på territoriet på lovlig måte. Direktoratet har tatt flere saker til realitetsbehandling fordi det ikke har vært mulig å komme til enighet mellom enkelte medlemsland. Forslaget vil dermed lette saksbehandlingen ved at det ikke stilles ytterligere krav enn at det må være under seks måneder siden visumet gikk ut, og vi unngår lang saksbehandlingstid på grunn av tolkningstvil mellom medlemsland.

Artikkel 19

Diskresjonærklausulene i artikkel 19 er endret fra å gi medlemslandene full mulighet til å realitetsbehandle enhver sak, til kun å gjelde saker hvor det foreligger familiemessige eller humanitære grunner til å unnta saken fra Dublin-behandling. En medlemsstat er videre begrenset til kun å vurdere dette så lenge ansvaret ikke er etablert. I praksis innebærer det innen anmodningsfristen på én måned i overtakelsessaker, jf. artikkel 25. I saker hvor ansvar allerede er etablert, som etter aksept eller i tilbaketakelsessaker, tillater ikke forordningen at medlemsland gjør unntak fra Dublin-behandling. I slike saker vil det kun være mulig brudd på Norges internasjonale forpliktelser som kan forhindre Dublin-retur.

UDI ser at bestemmelsen er formålstjenlig, ved at den støtter opp prinsippet om at hvis en medlemsstat først har blitt ansvarlig, så skal den også forbli ansvarlig. Vi ser også at bestemmelsen kan forhindre sekundærbevegelse, ved at søkere ikke reiser videre og ber om at saken unntas Dublin-behandling når det ikke foreligger en regel som tillater medlemsland å unnta saker.

UDI ser imidlertid at en slik regel kan få konsekvenser i enkeltsaker. En stor andel av Dublin-sakene i Norge er tilbaketakelsessaker, som vi etter forslagets ordlyd ikke vil kunne unnta. Dette gjelder blant annet saker hvor politiet har igangsatt etterforskning i sak om menneskehandel, og politiet har behov for asylsøkerens tilstedeværelse i Norge under etterforskning eller gjennomføring av straffesak. Det gjelder også asylsøkere som har nær familie i Norge som i utgangspunktet går inn under de tvingende reglene i forordningens kapittel III, men som av ulike årsaker ikke ble fanget opp av det landet som mottok den første asylsøknaden i Europa.

I overtakelsessaker, hvor Norge er ansvarlig for å etablere ansvar innen en måned, jf. artikkel 25, ser ikke UDI at regelen innebærer særlige endringer knyttet til dagens praksis. Konsekvensene viser seg i de sakene hvor ansvaret er etablert i Europa, som tilbaketakelsessaker eller etter mottatt aksept, ettersom disse binder Norge til å returnere personen til ansvarlig medlemsland.

Artikkel 28

Bestemmelsen sier at en person som skal overføres til et annet medlemsland i henhold til Dublin-forordningen har rett til å klage på vedtaket innen 7 dager. En klage utløser automatisk utsatt iverksettelse, og klageorganet pålegges å behandle saken innen 15 dager. Det spesifiseres i punkt (4) at klageretten er begrenset til en vurdering av om overføringen er i strid med artikkel 3 (2) ved risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling, eller om artiklene 10 til 13 og 18 er uriktig anvendt.

UDI ser at kort frist for klagebehandling kan by på enkelte utfordringer. UDI får ofte tilleggsopplysninger i klagen, og må i flere tilfeller innhente

helsedokumentasjon, opplysninger/dokumentasjon om familiemedlemmer, eller foreta nærmere undersøkelser om de konkrete forholdene i ansvarlandet etter vedtaket. At UDI skal behandle klagen før den oversendes til UNE gjør også at UNE får noe kortere tid på å behandle klagen.

UDI bemerker at disse utfordringene kun knytter seg til saker som gjelder overtakelse. I tilbaketakelsessaker er ansvaret allerede etablert når personen søker beskyttelse i Norge, og norske myndigheter skal derfor ikke ta stilling til om artiklene 10 til 13 og 18 skal anvendes, verken i førsteinstans eller i klagebehandlingen. I en stor andel av Dublin-sakene er det derfor kun artikkel 3 (2), om det foreligger ”substantial grounds for believing that there are systemic flaws in the asylum procedure and in the reception conditions for applicants in that Member State, resulting in a risk of inhuman or degrading treatment” og artikkel 18 som skal vurderes.

Videre pålegger forslaget artikkel 4 søkere å fremlegge alle elementer av betydning for ansvarsetableringen så tidlig som mulig, og senest under intervjuet som gjennomføres etter artikkel 5. Kommisjonen har påpekt at det ikke kreves at opplysningene som fremlegges i intervjuet også må dokumenteres under intervjuet. Opplysningene kan dokumenteres i ettertid, men så raskt som mulig. I overtakelsessakene vil informasjonen være tilgjengelig på et tidligere tidspunkt, og gjøre det enklere for UDI å innhente relevant dokumentasjon før vedtaket, og dermed forberede saken bedre for UNE. Slik hele forslaget er bygget opp med klare ansvarsregler og snevre unntak, antar UDI at 15 dager vil være tilstrekkelig tid å vurdere en klage.

Omfordelingsmekanismen

UDI mener det er nødvendig med en byrdefordelingsmekanisme for å få et felles europeisk asylsystem til å fungere. Vi stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at denne omfordelingsmekanismen legges inn i Dublin forordningen, men mener samtidig at KOM har klart å inkorporere det i forordningen på en måte som ikke kompliserer regelverket for de som skal anvende det til daglig.

Omfordelingsmekanismen bygger på arbeidet med relokalisering. UDI har ikke fått så mange praktiske erfaringer fra selve relokalisering av asylsøkere, men planleggingsfasen har vist at prosessen berører mange parter i utlendingsforvaltningen. Vår erfaring så langt er at omfordeling, lik som relokalisering, berører vanskelige vurderinger som sikkerhetsvurderinger, ansvarsfordeling mellom forvaltningsorganene og spørsmål om ressursbruk. Sikkerhetsvurderinger er og vil være sentralt i asylsakene til de personene som omfordeles, dette vil i seg selv gjøre at sakene vil være tidkrevende.

Gjennom vår erfaring med hvordan relokaliseringsordningen har fungert i Europa ser vi at det har vært behov for å stille strengere krav til medlemsstatene og behov for klarere mandat til de ulike aktørene i ordningen. Vi ser at dette i en viss grad gjøres gjennom endringer i de andre rettsaktene i CEAS som nå også revideres.

Sammenlignet med relokaliseringsordningen, legger omfordelingsmekanismen opp til en automatisert fordeling basert på etablerte indikatorer. UDI er positive til at overføringsflyktninger også skal

være med i det såkalte referansenummeret, som indikerer statenes belastning. Å ta med denne kategorien i beregningene understøtter EUs ønske og behov for at flere land bidrar med uttak av overføringsflyktninger.

Vi registrerer at omfordelingen skal gjelde asylsøkere av alle nasjonaliteter og ikke bare grupper med høy grad av innvilgelse. UDI har ikke tatt stilling til dette.

Vi er positive til at omfordelingsmekanismen slår inn automatisk. Vi ser imidlertid at de korte tidsfristene vil gjøre at vi i utgangspunktet vil ha kort tid på å forberede at det kommer omfordelingssaker til Norge. Under relokaliseringsordningen kan et medlemsland i stor grad planlegge når det passer med overføringer av asylsøkere. Under omfordelingsmekanismen kan man ikke planlegge dette på samme måte og vi kan risikere at overføringene skjer samtidig som vi får høye nasjonale ankomster.

Det bør ses nærmere på fordelingsnøkkelen ut fra konkrete beregninger og gjøres beregninger på hvor mange personer som vil omfordeles Norge i ulike scenarioer. UDI har ingen formening om hvilke variabler som bør brukes i fordelingsnøkkelen.

Medlemslandene har trolig ulike preferanser i forhold til hva som slår best ut for dem og det vil derfor være vanskelig å finne nøytrale variabler som alle medlemsland mener er rettferdige. Erfaringen med relokaliseringsordningen er at flere medlemsland ikke ønsker å ta del i ordningen. Andre medlemsland ønsker å gjennomføre relokalisering kun på egne premisser, noe som gjør at relokalisering ikke finner sted.

Vi har merket oss at forslaget legger til rette for å betale seg ut av forpliktelsen til omfordeling av asylsøkere. Slik forslaget nå er lagt opp synes summen såpass høy at den fremstår som lite aktuell – evt. kun for de rikeste statene. Med den høye summen antas det at den ønskede adferd er at alle stater deltar. I utgangspunktet mener UDI at en løsning som gjelder for alle deltakere i Dublin-regelverket vil gi det beste resultatet.

Den automatiserte fordelingen legger opp til korte frister, men det ser ikke ut til at det ligger noen sanksjonsmuligheter i denne prosessen. Det stilles videre spørsmål ved hensikten med art. 40. Sikkerhet er utvilsomt et viktig tema for alle stater i Europa, og art. 40 sikrer at vi får fingeravtrykket til søkeren oversendt samtidig med at det automatiserte fordelingsbeslutningen. Hvis man innen en uke finner at det kan være sikkerhetsutfordringer, skal dette meldes den anmodende medlemsstat (benefitting Member State), og saken skal da behandles der, jf. art. 40 (3). UDI er ikke kjent med hvilke sikkerhetsvurderinger som kan gjøres med fingeravtrykk – på en uke.

Eurodac

UDI mener at endringene i Eurodac forordningene er fornuftige og stort sett i tråd med hva Norge har spilt inn tidligere. Dette gjelder blant annet forslaget om ny hjemmel til å ta fingeravtrykk av barn ned til seks års alder. Forslaget om å registrere flere personopplysninger i Eurodac er ønsket fra Norge og i tråd med den norske biometri-satsningen. UDI mener det fortsatt vil være behov for ytterligere personopplysninger etter

at biometri er lagt inn. Dette vil også være opplysninger som ikke er så inngripende.

UDI er positiv til at forordningen krever at medlemsland i tillegg til fingeravtrykk også skal oppta bilde som senere kan brukes til ansiktsgjenkjenning. UDI mener også det er positivt at forordningen nå gir sanksjonsmuligheter mot person som nekter å ta fingeravtrykk.

Norge har brukt dypscanning når det ikke er mulig å ta vanlige fingeravtrykk av søkeren, og vi mener dette er en hensiktsmessig og teknisk forsvarlig måte å oppta fingeravtrykk på.

UDI kjenner til at KOM i utgangspunktet er negative til dypscanning, og at de og eu-LISA nå avventer en test som eu-LISA skal gjøre sammen med svenske og norske myndigheter.

UDI er positiv til ny artikkel 10 (3) som vil gi European Border and Coast Guards (tidligere Frontex) og eksperter gjennom EASO et mandat til å oppta fingeravtrykk og registrere dette i Eurodac. UDI mener imidlertid at artikkel 10 (3) burde gi byråene mandat til å registrere alle opplysninger, jf artikkel 12, og ikke bare fingeravtrykk og ansikt. Det burde også diskuteres om byråene burde få en egen direkte tilgang til Eurodac slik Europol har, eller en app til systemet, slik at de kunne lagt opplysningene rett inn i systemet. Dette gjelder også artikkel 13 (7)

Vi bemerker at det i artikkel 10 (3) i forordningen henvises til at fingeravtrykk kan opptas av « European Border[and Coast] Guard Teams or by Member State asylum experts» mens det i innledningen på side 15 står «European Border and Coast Guards and EASO Member State experts». Direktoratet mener det er viktig å ha med presiseringen av at det er ekspert gjennom EASO det er snakk om, også i artikkel 10(3).

UDI mener videre det er positivt at forordningen nå skal omfatte muligheten til å ta opp fingeravtrykk og sjekke de mot Eurodac på personer som oppholder seg ulovlig. Vi er også positive til at lagringstid for data er utvidet ved ulovlig grensepassering, fra 18 mnd til fem år.

UDI påpeker at endringene i Eurodacforordningen vil påvirke bruken av systemet i Norge. Det vil bli behov for operasjonelle endringer og tilpasninger i IT systemene på tvers av etater. Før en implementering i Norge bør det gjennomføres et felles forprosjekt for å identifisere konsekvensene, og derav sikre at vi ivaretar forpliktelser og tar i bruk mulighetene som følge av endringene i forordningene. Dette bør sees i sammenheng med felles biometrisatsning mellom politiet og UDI.

EU LISA

UDI mener det er viktig at eu-LISA får ansvar for et for-prosjekt før et implementeringsprosjekt hvor de ser på endringene i Eurodac systemet som sådan. Forprosjektet vil øke forståelse til alle medlemsland om hva konsekvensen blir av den nye forordningen, og bidra til å sikre en helhetlig utvikling av de ulike systemene i eu-LISA. Erfaringen fra forrige runde med implementering av Eurodac var at mange medlemsland ikke var klare for implementering. Et forprosjekt gjennom eu-LISA kan sørge for medlemslandene stiller bedre forberedt denne gangen.

EASO

Gjennom vår deltakelse i EASO ser UDI behovet for en revidert forordning som klargjør mandatet til dette EU byrået. Det har de siste årene vært et visst avvik mellom de oppgavene EASO har blitt pålagt av EU-kommisjonen og -rådet og det mandatet de har gjennom forordningen. Det er et behov for at forordningen gir et klart mandat slik at EASO kan begrunne de ulike aktivitetene de gjør ovenfor medlemslandene, samtidig må forordningen være tilstrekkelig fleksibel for å kunne dekke fremtidig oppgaver og aktiviteter som det vil være naturlig å legge til EASO.

Forordningen åpner for at Norge kan slutte seg til byrået. UDI mener at EASO har utviklet seg til å bli det viktigste samarbeidsforumet i Europa på asyl. Vår deltakelse gir oss unik kunnskap om utviklingen på asylfeltet i Europa og andre lands praksis og EASO setter stor pris på norsk kompetanse. Vi mener derfor det er viktig at Norge raskt får til en tilslutningsavtale med det nye byrået.

EASO får i forordningen et mer detaljert beskrevet mandat for hvordan de skal bidra til å få på plass et felles europeisk asylsystem. Byrået skal ikke lenger bare være en støtte for medlemslandene, men i større grad gripe inn i hvordan medlemsland implementerer CEAS-regelverket. Byrået skal organisere og koordinere aktiviteter som skal sørge for en riktig og effektiv implementering av rettsakter, blant annet gjennom «operational standards, indicators, guidelines or best practices on asylum-related matters»⁴

Et område hvor EASO får et klarere mandat er i utvikling av praksis i asylsaker. EASO skal sikre en mer strukturert og strømlinjeformet produksjon av landinformasjon og bygge opp egen kompetanse på landinformasjon dette i byrået. EASO skal videre delta, sammen med medlemslandene, i utviklingen av analyser og råd på hvordan situasjonen i visse opprinnelsesland skal vurderes.

Byrået skal vurdere hvordan et medlemsland ligger an i forhold til å implementere CEAS-regelverket og kunne komme med anbefalinger på hva medlemslandet skal gjøre for å bedre implementeringen. Forordningen forplikter medlemsland til å samarbeide og dele informasjon (artikkel 3).

EASO er allerede i gang med et prosjekt for å få på plass en mer lik praksis i Afghanistan-saker. På bakgrunn av landinformasjon samlet av EASO, juridiske analyser gjennomført av EASO og møter mellom medlemslandenes eksperter, koordinert av EASO, skal det nå dannes et Drafting Team med eksperter fra medlemsland som skal lage et Country Guidance Note on Afghanistan. Retningslinjene er ikke bindende, men medlemslandene forutsettes å innrette praksis for å nå målet om harmonisering.

UDI mener dette er et godt eksempel på at det nye mandatet til EASO legger til rette for et tett forhold mellom EASO som det europeiske forvaltningsorganet og de nasjonale forvaltningsorganene i medlemslandene. Praksis i medlemstatene vil nå ikke lenger utvikles kun nasjonalt, men EASO vil ha en større innvirkning. UDI vil ha en stor

⁴ Artikkel 12

interesse av å delta i dette samarbeidet, fordi det gir oss mulighet til å få kunnskap, diskutere med andre eksperter og få oversikt over andre lands praksis. UDI mener imidlertid at det må lages gode rutiner for rapportering mellom UDI og Justis- og beredskapsdepartementet for å sikre at samarbeidet mellom UDI og EASO er innenfor det norske myndigheter ønsker.

Det nye mandatet til EASO har som formål å legge til rette for implementeringen og bruken av CEAS-regelverket. Selv om Norge stort sett har de samme målene og interessene som de andre medlemslandene har vi ikke tilsluttet oss det overordnede målet om et felles asylsystem.

Ettersom mandatet til EASO blir større og vil omfatte flere aktiviteter og oppgaver, er det grunn til å tro at UDI også vil få flere invitasjoner og henvendelse om deltakelse. Vi antar at det også vil være behov for å sende ut flere eksperter på oppdrag gjennom EASO.

Direktoratet er positiv til å øke deltakelsen, og har allerede spilt inn dette til departementet i budsjettforslaget for 2017.

Med hilsen

Aleksander Åsheim
fungerende avdelingsdirektør

Anita Fjeldsæter
fungerende seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.