



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 95

(2002–2003)

## Om lov om endringer i utlendingsloven (Dublin II-forordningen)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 23. mai 2003,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

### 1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet legger med dette frem forslag om lov om endringer i lov 24. juni 1988 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Utlendingsloven §§ 17 og 34 a viser i dag til samarbeidet i henhold til Dublinkonvensjonen 15. juni 1990. Det foreslås at disse henvisningene erstattes av henvisninger til samarbeidet i henhold til avtale mellom Norge, 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.

Bakgrunnen for forslaget er at EU har vedtatt Rådsforordning (EF) nr. 343/2003 av 18. februar 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 (Dublin II-forordningen). Forordningen erstatter Dublinkonvensjonen.

### 2 Generelle merknader til forslagene til lovendringer

#### 2.1 Bakgrunn

Norge inngikk 19. januar 2001 avtale med 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 (avtale om tilknytning til Dublin-regelverket). Avtalen ble inngått etter Stortingets samtykke, jf. St.prp. nr. 38 (2000–2001).

Da Schengen-samarbeidet trådte i kraft mellom et flertall av EU-statene i 1995 ble personkontrollen på grensene mellom Schengen-statene opphevet. De åpne grensene i Europa gjør det enkelt for alle å reise fritt, også for de som vil søke asyl i flere stater. Dublin-samarbeidet har dermed en nær forbindelse til Schengen-samarbeidet, og var en forutsetning for Norges tilknytning til dette, jf. Schengen-samarbeidsavtalen av 18. mai 1999 artikkel 7 og St.prp. nr. 50 (1998–99).

Dublin-samarbeidet mellom Norge, Island og EU ble operativt for Norge den 1. april 2001. Avtalen om tilknytning til Dublin-regelverket omfatter i dag i første rekke Dublinkonvensjonen av 1990. Amsterdam-traktaten gjorde Schengen-samarbei-

det til en del av EU-samarbeidet. I henhold til Amsterdam-traktaten artikkel 63 nr. 1 bokstav a) skal det innen 2004 vedtas en fellesskapsrettsakt til erstatning for Dublinkonvensjonen. I juli 2001 la EU-Kommisjonen frem et forslag til forordning til erstatning for Dublinkonvensjonen. Norge er blitt konsultert om EUs forhandlinger om forordningen gjennom møter i Den blandete komité der Norge har fremmet synspunkter på ulike utkast.

På rådsmøte den 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 utgjør en videreutvikling av Dublinkonvensjonen som den vil erstatte. EU-statene vil anvende forordningen på asylsøknader fremlagt fra og med 1. september 2003.

Avtalen med EU om Norges tilknytning til Dublin-regelverket legger opp til at Norge kan slutte seg til Dublin II-forordningen. EUs Råd vedtar nye regler med bindende virkning for medlemsstatene. Norge skal på eget grunnlag avgjøre om man fra norsk side kan godta innholdet av rettsakten. Det er fremmet en stortingsproposisjon der Stortinget er bedt om å gi sitt samtykke til at Norge godkjenner Dublin II-forordningen, jf. St.prp. nr. 57 (2002–2003).

Norsk tilknytning til Dublin II-forordningen nødvendiggjør endringer i utlendingsloven. Norge kan ikke anvende forordningen før lovendringene er gjennomført.

## 2.2 Hva Dublin-regelverket regulerer

Dublinkonvensjonen regulerer hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i en EU-medlemsstat, Norge eller Island. På samme måte vil Dublin II-forordningen utelukkende inneholde prosessuelle regler for hvem som skal behandle søknaden, og ikke regulere realitetsbehandlingen av søknadene. Vilkårene for å innvilge asyl følger av norsk rett og internasjonale forpliktelser.

Formålet med konvensjonen og den nye forordningen er å motvirke at asylsøkere blir henvist frem og tilbake mellom stater uten å få søknaden behandlet. En asylsøker får rett til å få søknaden behandlet i en stat, og det gis regler for hvilken stat som har plikt til å behandle saken. Reglene skal også motvirke at asylsøknader som blir fremmet i flere medlemsstater, må behandles av mer enn én stats myndigheter.

Det følger av både konvensjonen og forordnin-

gen at når en asylsøker etter å ha fått endelig avslag i en stat søker asyl i en ny medlemsstat, kan den siste staten sende asylsøkeren tilbake til førstestaten uten å behandle asylspørsmålet. Statene står imidlertid fritt til å ta saker til realitetsbehandling selv om de ikke har plikt til det etter Dublin-regelverket.

## 2.3 Gjeldende rett – Dublinkonvensjonens innhold

### 2.3.1 Innledning

Dublinkonvensjonen omfatter kun asylsøkere, jf. konvensjonens artikkel 3, og ikke personer som søker om oppholdstillatelse på annet grunnlag. Statene som deltar i Dublin-samarbeidet bevarer muligheten for å sende en asylsøker tilbake til en tredjestat etter første asylland-prinsippet, dersom dette er bestemt i nasjonal lov og ikke er i strid med FNs flyktningkonvensjon. Det er således fortsatt mulig å bortvise asylsøkere til stater utenfor Dublin-området.

Konvensjonen regulerer som nevnt ikke vilkårene for å innvilge asyl. Dette reguleres av den nasjonale rett hos konvensjonsstatene, jf. konvensjonens artikkel 3 nr. 3. Konvensjonsstatene bekrefter i artikkel 2 imidlertid sine forpliktelser etter FNs flyktningkonvensjon av 1951 og dens protokoll av 1967.

Dublin-konvensjonen i engelsk originalversjon med norsk oversettelse er inntatt som vedlegg 4 i St.prp. nr. 38 (2000–2001).

### 2.3.2 Fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad etter Dublinkonvensjonen

Kriteriene for fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for asylsaksbehandlingen er nedfelt i Dublinkonvensjonen artiklene 4 til 8, jf. artikkel 3 nr. 2. Kriteriene anvendes i prioritert rekkefølge.

Ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad er i første rekke den stat *hvor asylsøkerens nærmeste familiemedlemmer lovlig oppholder seg som anerkjente flyktninger*, jf. artikkel 4. Dersom det ikke finnes familiemedlemmer som nevnt i artikkel 4, er det *den staten som har gitt tillatelse til at en asylsøker har fått adgang til Dublin-området* som blir ansvarlig for å behandle en asylsøknad, jf. artikkel 5. Som følge av dette er den stat som har utstedt en oppholdstillatelse eller gyldig visum ansvarlig. Hvis en asylsøker er i besittelse av flere gyldige oppholdstillatelser eller visa, er *den stat ansvarlig som har utstedt tillatelsen som senest utløper*.

Kan ansvaret ikke plasseres etter artikkel 4 eller 5, skal ansvaret i følge artiklene 6 og 7 påhvile *den staten en asylsøker ulovlig har reist inn i over Dublin-området ytre grense, eller der asylsøkeren oppholder seg ulovlig*. Hvis det ikke på grunnlag av konvensjonens kriterier i artiklene 4–7 kan avgjøres hvilken stat som er ansvarlig, følger det av artikkel 8 at ansvaret for behandlingen av en asylsøknad ligger hos *den konvensjonsstat som har mottatt asylsøknaden*.

Forutsatt at asylsøkeren samtykker, kan en stat imidlertid påta seg ansvaret for å behandle en søknad uten at det følger et slikt ansvar etter konvensjonen, jf. artikkel 3 nr. 4. Den konvensjonsstat som i utgangspunktet er ansvarlig vil i så fall frigjøres fra sine forpliktelser. Videre kan en konvensjonsstat be en annen konvensjonsstat om å overta ansvaret for en asylsøker av humanitære grunner, jf. artikkel 9. Overføring etter artikkel 9 krever også samtykke av asylsøkeren.

### 2.3.3 Forpliktelser for den enkelte konvensjonsstat

Utgangspunktet er at den konvensjonsstat som har mottatt søknaden skal finne ut hvilken stat som i henhold til Dublinkonvensjonen har plikt til å behandle asylsaken. Artikkel 12 fastslår imidlertid at når en søker oppholder seg på en konvensjonsstats område og fremmer søknaden til en annen konvensjonsstat, skal staten søkeren oppholder seg i fastlegge ansvarsstat.

En konvensjonsstat som er ansvarlig for behandling av en asylsøknad etter Dublin-konvensjonen, er etter artiklene 11 og 13 forpliktet til å overta eller tilbaketa en asylsøker som befinner seg på en annen konvensjonsstats område. Det er ulike frister for statene til å anmode om overføring, avhengig av om det er tale om overtakelse eller tilbaketaelse. Dersom svarfristen på 3 måneder for å svare på andre medlemsstaters anmodning om overtakelse oversettes, anses anmodningen som etterkommet, jf. artikkel 11 nr. 4.

### 2.3.4 Opphør av forpliktelser etter konvensjonen

Etter artikkel 3 nr. 7, annet avsnitt og artikkel 10 nr. 3 opphører forpliktelsen til å overta eller tilbaketa en asylsøker, eller fullføre behandlingen av asylsøknaden, hvis søkeren har vært ute av Dublin-området i en periode på mer enn 3 måneder. Videre opphører en stats ansvar dersom en annen konvensjonsstat etter at asylsøknad er fremmet, utsteder en oppholdstillatelse av en varighet på mer enn 3 måneder, jf. artikkel 3 nr. 7 og artikkel 10 nr. 2.

Dersom en konvensjonsstat har gjennomført re-

tur av en asylsøker til vedkommendes opprinnelsesstat, eller til en annen stat hvor asylsøkeren kan reise lovlig inn, opphører statens forpliktelse til å ta asylsøkeren tilbake, jf. artikkel 10 nr. 4. For øvrig opphører ansvaret etter Dublinkonvensjonen dersom 6 måneders- fristen for anmodning til en annen konvensjonsstat om overtakelse i artikkel 11 nr. 1 oversettes.

### 2.3.5 Utvexling av opplysninger

Konvensjonens artikler 14 og 15 inneholder regler om utveksling av opplysninger mellom konvensjonsstatene. Det skilles mellom generelle opplysninger som blant annet lover og regler, opplysninger om forholdene i asylsøkerens hjemstat og reiserute som fritt kan utleveres, jf. artikkel 14, og individuelle opplysninger hvor utleveringen er begrenset av en rekke personvern hensyn, jf. artikkel 15. Oversendelse av opplysninger etter artikkel 15 kan bare skje for å kunne avgjøre hvilken konvensjonspart som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad, for å kunne behandle asylsøknaden, eller for å kunne gjennomføre andre forpliktelser som følger av konvensjonen.

## 2.4 Dublin II-forordningens innhold

### 2.4.1 Innledning

Av fortalen fremgår det at EUs Råd på et ekstraordinært møte i Tampere den 15. og 16. oktober 1999 vedtok å arbeide for å opprette et felles europeisk asylsystem, basert på en full og bred anvendelse av FNs flyktningkonvensjon av 1951 og dens protokoll av 1967. Prinsippet om at ingen blir sendt tilbake dersom de blir forfulgt, prinsippet om «non-refoulement», slås uttrykkelig fast. Samtidig understrekes det at alle medlemsstatene anses som trygge for borgere av tredjeland, uten at dette berører ansvarskriteriene i forordningen.

Møtet i Tampere konkluderte videre med at dette systemet på kort sikt bør innebære en klar og praktisk anvendelig metode for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad, og at en slik metode særlig bør gjøre det mulig raskt å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig.

Det fremheves at det skal sikres kontinuitet mellom Dublinkonvensjonen og Dublin II-forordningen, og det understrekes at prinsippene i konvensjonen videreføres, selv om det foretas nødvendige forbedringer på bakgrunn av de erfaringer som er gjort. Det skal også sikres samsvar med Eurodac-forordningen for sammenlikning av fingerav-

trykk (rådsforordning (EF) nr. 2725/2000 av 11. desember 2000) som skal lette gjennomføringen av Dublin II-forordningen. Det understrekes at anvendelse av forordningen kan gjøres lettere og mer effektiv gjennom inngåelse av bilaterale avtaler mellom medlemsstatene.

Samtlige EU-stater med unntak av Danmark har deltatt i vedtakelsen av Dublin II-forordningen. Dublinkonvensjonen vil fortsatt gjelde mellom disse og Danmark inntil en avtale om sistnevntes deltagelse i forordningen inngås.

Dublin II – forordningen omfatter som konvensjonen kun asylsøkere, jf. artikkel 2. Det fremgår av artikkel 3 at prinsippet om første-asylland fortsatt gjelder i den grad det er bestemt i nasjonal lovgivning og ikke er i strid med FNs flyktningkonvensjon. Nytt i forordningen er artikkel 3 nr. 4 hvor det fremgår at asylsøkeren skal ha skriftlig underretning om anvendelsen av forordningen, dens frister og virkninger, på et språk vedkommende med rimelighet kan forventes å forstå. Dette medfører en styrking av asylsøkerens rettigheter.

#### 2.4.2 Fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad etter Dublin II-forordningen

Artikkel 3 nr. 1 og artiklene 5 til 14 nedfeller kriteriene for fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for asylsaksbehandlingen. Kriteriene skal anvendes i den rekkefølge de er oppført i forordningen.

Ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad hvor søkeren er enslig mindreårig, er den staten hvor et familiemedlem har lovlig opphold, forutsatt at dette er til det beste for den mindreårige, jf. artikkel 6. Dette ansvarsgrunnlaget styrker beskyttelsen av enslige mindreårige asylsøkere sammenliknet med ansvarsgrunnlagene under konvensjonen.

Begrepet «enslig mindreårig» er definert i artikkel 2 bokstav h på følgende måte: «Ugifte personer under atten år som ankommer medlemsstatenes territorium uten følge av en voksen person som ved lov eller sedvane er ansvarlig for dem, og så lenge de i realiteten ikke tas hånd om av en slik person; uttrykket omfatter mindreårige som blir alene etter innreise på medlemsstatenes territorium.» Det er ingen definisjon av begrepet «enslig mindreårig» i konvensjonen.

Bestemmelsen i artikkel 4 nr. 3 styrker hensynet til *medfølgende* mindreårige. En mindreårig som oppfyller kravene i definisjonen av et familiemedlem, skal selv om vedkommende ikke er asylsøker, være uløselig forbundet med foreldrenes eller vergens situasjon og være *et anliggende for den medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av ved-*

*kommende foreldres eller verges asylsøknad.* Tilsvarende gjelder for barn født etter at asylsøkeren har ankommet medlemsstatenes territorium, uten at det er nødvendig å innlede en ny prosedyre for å overta ansvaret for dem.

Dersom asylsøkeren ikke er enslig mindreårig, følger det av artikkel 7 at ansvaret påhviler *den medlemsstat hvor asylsøkerens familiemedlemmer lovlig oppholder seg som anerkjente flyktninger*, forutsatt at de berørte personer ønsker det. I motsetning til hva som gjelder etter resten av forordningen, er det etter dette ansvarsgrunnlaget ikke krav om at familien ble stiftet i hjemlandet.

Artikkel 8 regulerer situasjonen der det ikke er truffet en første realitetsavgjørelse om familiemedlemmets asylsøknad. I så tilfelle er også *vedkommende medlemsland hvor familiemedlemmets asylsøknad er til behandling* ansvarlig for behandlingen av asylsøknaden, forutsatt at de berørte personer ønsker det. Dette ansvarsgrunnlaget medfører en styrking av hensynet til familiens enhet ved å sikre sammenføring av familiemedlemmer under saksbehandlingen, sammenliknet med gjeldende ansvarsgrunnlag under Dublinkonvensjonen.

Definisjonen av familiemedlem er også noe forandret i forordningen. Det fremgår av konvensjonen artikkel 4 at bestemmelsen om familiemedlemmer er avgrenset til asylsøkerens ektefelle eller vedkommendes mindreårige ugifte barn under 18 år, eller vedkommendes far eller mor dersom asylsøkeren selv er et ugift mindreårig barn under 18 år. Den største forskjellen er at definisjonen av familiemedlemmer i forordningen, utvider personkretsen til også å omfatte asylsøkerens ugifte partner i et stabilt forhold, når medlemsstatens utlendingslovgivning likestiller ugifte par med ektepar, jf. artikkel 2 bokstav i (dette er tilfellet for eksempel i norsk utlendingslovgivning). En annen endring er at det er en forutsetning at mindreårige barn forsørges av asylsøkeren eller av asylsøkeren og dennes ektefelle/partner for å omfattes av definisjonen. Enn videre er det en endring at vergen til en ugift mindreårig asylsøker eller flyktning er omfattet av definisjonen i forordningen i motsetning til det som følger av konvensjonen. Av forordningens definisjon fremgår det for øvrig at personkretsen er begrenset til kun å gjelde familie som allerede eksisterte i hjemlandet. Ansvarsgrunnlaget i forordningen artikkel 7, som tilsvarer ansvarsgrunnlaget i konvensjonen artikkel 4, omfatter imidlertid som allerede nevnt også familie som er stiftet utenfor hjemlandet.

Kan ansvaret ikke plasseres etter artikkel 6–8, fastslår artikkel 9 at *den medlemsstat som har gitt tilatelse til at asylsøkeren har fått adgang til Dublin-*

området, blir ansvarlig for å behandle en asylsøknad. Den medlemsstat som har utstedt et oppholdsdokument eller visum blir ansvarlig etter denne regelen. Hvis en asylsøker er i besittelse av flere gyldige oppholdstillatelser eller visa, er *den stat ansvarlig som har utstedt tillatelsen som senest utløper*. Nytt i forhold til Dublinkonvensjonen er at det er inntatt en regel om at det ikke er til hinder for at ansvaret legges til den medlemsstat som har utstedt oppholdsdokumentet eller visumet at dette er skjedd på grunnlag av en falsk eller påtatt identitet eller etter fremleggelse av forfalskede, falske eller ugyldige dokumenter.

Artikkel 10 slår fast at dersom *asylsøkeren ulovlig har krysset ytre grense for Dublin-området*, blir den medlemsstat der innreisen fant sted ansvarlig for behandlingen av asylsøknaden. Ansvaret for behandlingen av en asylsøknad opphører tolv måneder etter at den ulovlige grensepasseringen fant sted. Etter utløpet av denne fristen, forflyttes ansvaret til *den medlemsstat hvor det kan bevises at asylsøkeren har oppholdt seg sammenhengende i minst fem måneder*. Etter Dublinkonvensjonen er den tilsvarende tidsrammen seks måneder, mens det for ansvarsregelen om irregulær grensepassering ikke gjelder noen tidsfrist. Vedrørende regelen om ulovlig opphold er en annen forskjell at etter konvensjonen må asylsøkeren ha fremmet en asylsøknad i medlemsstaten der vedkommende har oppholdt seg ulovlig, mens forordningen ikke har noe krav om at asylsøknad må være fremmet i vedkommende stat.

Dersom en asylsøker reiser inn på en medlemsstats territorium der vedkommende er *fritatt for visumplikt*, er denne medlemsstat ansvarlig for behandlingen av søknaden, jf. artikkel 11 nr. 1. Prinsippet får ikke anvendelse dersom asylsøkeren legger frem sin asylsøknad i en annen medlemsstat der vedkommende også er fritatt for visumplikt ved innreise. I så fall er sistnevnte medlemsstat ansvarlig for behandlingen av asylsøknaden, jf. artikkel 11 nr. 2.

Av artikkel 12 fremgår det at dersom asylsøknaden fremsettes i *det internasjonale transittområdet i en lufthavn* i en medlemsstat, er denne medlemsstat ansvarlig for behandlingen av søknaden. Artiklene 11 og 12 samsvarer stort sett med artikkel 7 i Dublinkonvensjonen, men fremstår som noe tydeligere.

Hvis det ikke på bakgrunn av forordningens kriterier i artikkel 6–12 kan avgjøres hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av søknaden, skal *medlemsstaten som først fikk fremlagt asylsøknaden* være ansvarlig for behandlingen, jf. artikkel 13.

Artikkel 14 inneholder regler som skal søke å forhindre at familiemedlemmer blir atskilt under saksbehandlingen, når en streng anvendelse av ansvarsriteriene ellers vil medføre at forskjellige medlemsstater blir utpekt som ansvarlige for behandlingen av asylsøknader fra forskjellige familiemedlemmer som legges frem noenlunde samtidig. Det følger av bestemmelsen at ansvaret påhviler *den stat som etter kriteriene er ansvarlig for å overta ansvaret for flest familiemedlemmer, subsidiært hvor det eldste familiemedlemmets asylsøknad er til behandling*. Bestemmelsen er ny i forhold til Dublinkonvensjonen.

Artikkel 3 nr. 2 inneholder en regel om at medlemsstaten kan *påta seg ansvaret* for å behandle en søknad den får fremlagt, uten at det følger et slikt ansvar etter forordningen. Dette tilsvarer noenlunde regelen i Dublinkonvensjonen artikkel 3 nr. 4, bortsett fra at konvensjonens krav om samtykke fra asylsøkeren ikke er videreført i forordningen. For øvrig kan en medlemsstat, på samme måte som etter konvensjonen artikkel 9, påta seg ansvaret for å behandle en asylsøknad etter anmodning fra en annen medlemsstat, forutsatt at asylsøkeren samtykker, jf. forordningen artikkel 15. Regelen tar sikte på å opprettholde familiens enhet i de tilfeller som ikke oppfanges av forordningens bindende regler om dette, og understreker at dette skal skje av *humanitære grunner*. Bestemmelsen regner selv opp relevante humanitære hensyn.

#### 2.4.3 Forpliktelser for den enkelte medlemsstat

Utgangspunktet er som etter konvensjonen at den medlemsstat som har mottatt søknaden skal finne ut hvilken stat som i henhold til forordningen har plikt til å behandle søknaden. Artikkel 4 nr. 4 fastslår imidlertid at når en søker oppholder seg på en medlemsstats område og fremmer søknaden til en annen medlemsstat, skal staten søkeren oppholder seg i fastlegge ansvarsstat.

En medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad etter Dublin II-forordningen, er etter artiklene 16 til 20 forpliktet til å overta ansvaret for eller ta tilbake en asylsøker som befinner seg på en annen medlemsstats territorium. Det er også i forordningen ulike frister for statene til å anmode om overføring, avhengig av om det er tale om overtakelse eller tilbaketakelse. *Fristene er på flere punkter kortere enn etter konvensjonen. I tillegg er det i større grad regler om at fristoversittelse likestilles med erkjennelse av ansvar*. Her kommenteres kun hovedpunktene i reglene.

Anmodning om overtakelse må etter forordningens regler skje tidligst mulig og senest innen 3

måneder, jf. artikkel 17 nr. 1. Til sammenlikning er den tilsvarende fristen etter konvensjonen 6 måneder, jf. konvensjonen artikkel 11 nr. 1. Både i konvensjonen og i forordningen er regelen den at dersom *fristen ikke overholdes, påhviler ansvaret for behandlingen av asylsøknaden den medlemsstaten der søknaden ble fremlagt.*

Fristen for å besvare andre medlemsstaters anmodning om å overta ansvaret er i forordningen satt til 2 måneder i stedet for 3 måneder som er fristen i konvensjonen, jf. forordningen artikkel 18 nr. 1, sml. konvensjonen artikkel 11 nr. 4. *Unnlatelse av å svare innen fristen likestilles med erkjennelse av ansvar* for asylsøkeren både etter konvensjonen og etter forordningen.

Det gjelder ingen frist for å anmode om tilbaketakelse. Derimot er det svarfrist for en slik anmodning. Svar på anmodning om tilbaketakelse må etter forordningen artikkel 20 nr. 1 bokstav b gis så snart som mulig og senest innen 1 måned, mens den er 2 uker dersom henvendelsen er basert på Eurodac. Til sammenlikning er svarfristen i konvensjonen 8 dager, jf. artikkel 13 nr. 1 bokstav b. Det følger av artikkel 13 nr. 2 at nærmere enkeltheter om fremgangsmåten kan fastsettes etter artikkel 18, og i henhold til Artikkel 18-komiteéns Beslutning 1/97 artikkel 6 er det adgang til å gi foreløpig svar innen 8-dagers fristen, mens endelig svar skal gis senest innen 1 måned. Nytt i forordningen er at *unnlatelse av å svare innen fristen likestilles med erkjennelse av ansvar for asylsøkeren.*

I forordningen er det en lengre tidsfrist for selve overføringen av asylsøkere mellom medlemsstatene. Fristen er satt til så snart som praktisk mulig og senest innen 6 måneder, både for overtakelsestilfellene og i tilbaketakelsestilfellene, jf. artiklene 19 nr. 3 og 21 nr. 1 bokstav d. Til sammenlikning er fristen 1 måned i konvensjonen, jf. artiklene 11 nr. 5 og 13 nr. 1 bokstav b. Nytt i forordningen er imidlertid at det skjer en *ansvarsoverføring dersom overføringen ikke har funnet sted innen 6 måneder.*

#### 2.4.4 Opphør av forpliktelser etter forordningen

Etter artikkel 4 nr. 5, annet avsnitt og artikkel 16 nr. 3 opphører forpliktelsen til å overta eller tilbaketa en asylsøker, eller fullføre behandlingen av asylsøknaden, hvis søkeren har vært ute av Dublin-området i en periode på mer enn 3 måneder, med mindre vedkommende besitter et gyldig oppholdsdokument utstedt av den ansvarlige medlemsstat. Videre opphører en stats ansvar dersom en annen konvensjonsstat etter at asylsøknad er fremmet, utsteder et oppholdsdokument, jf. artikkel 4 nr. 5 og artikkel 16 nr. 2.

Dersom en medlemsstat har gjennomført de nødvendige tiltak for retur av en asylsøker til vedkommendes opprinnelsesstat, eller til en annen stat hvor asylsøkeren kan reise lovlig inn, opphører statens forpliktelse til å ta tilbake asylsøkeren, jf. artikkel 16 nr. 4. For øvrig opphører ansvaret etter forordningen dersom fristene skissert i punkt 2.4.3 oversettes.

Reglene om opphør av forpliktelser i forordningen tilsvare langt på vei reglene i konvensjonen. En forskjell er imidlertid at i regelen om opphør av ansvar ved utstedelse av oppholdsdokument hos en annen medlemstat, viderefører ikke forordningen kravet om at oppholdstillatelsen må ha en varighet på mer enn 3 måneder. En annen forskjell er at forordningen utbygger prinsippet om ansvarsoverføring dersom en medlemsstat unnlater å svare på anmodninger og lignende innen de angitte frister.

#### 2.4.5 Utveksling av opplysninger

Artikkel 21 inneholder regler for utveksling av opplysninger mellom medlemsstatene som i det store og det hele tilsvare bestemmelsen i Dublinkonvensjonen artikkel 15. Imidlertid er det i Dublin II-forordningen bl.a. innført en regel om at en stat som mottar anmodning om utlevering av opplysninger må svare innen seks uker, jf. artikkel 21 nr. 5, mens det ikke er noen slik tidsfrist etter konvensjonen.

#### 2.4.6 Andre regler om administrativt samarbeid mellom medlemsstatene

Artikkel 22 pålegger medlemsstatene å underrette Kommisjonen om hvilke nasjonale myndigheter som er ansvarlige for å oppfylle forpliktelsene som følger av forordningen. Videre skal medlemsstatene påse at disse myndighetene har de nødvendige ressurser for å kunne utføre sine oppgaver, herunder å kunne svare på anmodninger om opplysninger, om å overta ansvaret for og ta tilbake asylsøkeren innen de fastsatte frister.

I henhold til artikkel 23 kan medlemsstatene på bilateralt grunnlag opprette administrative ordninger angående de praktiske detaljene ved gjennomføringen av forordningen med henblikk på å lette anvendelsen og øke effektiviteten.

Artiklene 24, 25 og 29 inneholder overgangsregler mellom Dublinkonvensjonen og Dublin II-forordningen, regler for beregning av frister samt ikrafttredelsesregler for medlemsstatene.

I henhold til artikkel 27 skal Kommisjonen bistås av en komité som kan vedta utfyllende regelverk. Norge vil i henhold til tilknytningsavtalen trekkes inn i komitéens arbeid.

Det følger av artikkel 28 at Kommisjonen, se- nest tre år etter forordningens ikrafttredelse, skal avlegge en rapport for Europaparlamentet og Rådet om anvendelsen av forordningen og eventuelt foreslå nødvendige endringer. Deretter avlegger Kommisjonen rapporter til samme instanser samtidig med at den fremlegger rapporter om gjennomføringen av Eurodac-systemet fastsatt i artikkel 24 nr. 5 i Eurodac-forordningen, dvs. hvert sjette år.

## 2.5 Vurdering av Dublin II-forordningen

Dublin II-forordningen bygger på de samme prinsipper som Dublinkonvensjonen. Ansvar for behandlingen av en asylsøknad ligger fortsatt på den stat som har spilt den største rollen ved asylsøkerens innreise eller opphold på medlemsstatenes område.

De viktigste endringene i Dublin II-forordningen i forhold til Dublin-konvensjonen, er at tidsfristene i flere tilfeller er kortet ned, samt at det er lagt inn tidsfrister hvor det tidligere ikke gjaldt noen. Videre er sanksjonene skjerpet; det å ikke overholde en tidsfrist er nå likestilt med aksept av ansvar. Dette bidrar til at man raskere kan komme i gang med realitetsbehandlingen av søknadene, hvilket medfører at asylsøkernes stilling er styrket.

Et annet viktig punkt som er endret, er at hensynet til familiens enhet er bedre ivaretatt, bl.a. ved at forordningen sikrer sammenføring av familie-medlemmer under saksbehandling. Enn videre styrker forordningen enslige mindreårige asylsøkeres stilling. Dersom søker er enslig mindreårig, er den staten ansvarlig for søknaden hvor et familie-medlem har lovlig opphold, forutsatt at søkeren selv ønsker overføring.

## 2.6 Gjennomføring av Dublin II-forordningen i norsk rett

Det ble vedtatt endringer i utlendingsloven for å legge til rette for norsk tilknytning til samarbeidet iht. Dublinkonvensjonen, jf. Ot.prp. nr. 56 (1998–99) punktene 4.2 og 4.7 og St.prp. nr. 38 (2000–2001).

Godtakelse av Dublin II-forordningen vil medføre behov for endringer i utlendingsloven der denne viser til Dublinkonvensjonen, jf. utlendingsloven §§ 17 første ledd bokstav e og 34 a første ledd. Endringer i utlendingsloven utover dette er ikke påkrevd, da de endringer som følger av Dublin II-forordningen ikke er i strid med eksisterende lov.

Utlendingsloven § 17 første ledd bokstav e lyder i dag:

«Flyktning som er i riket eller på norsk grense har etter søknad rett til asyl (fristet) i riket. Dette gjelder likevel ikke flyktning som

.....

e) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i samarbeidet i henhold til Dublinkonvensjonen 15. juni 1990,».

Utlendingsloven § 34 a første ledd første punktum lyder i dag:

«I den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i Schengensamarbeidet og samarbeidet i henhold til Dublinkonvensjonen 15. juni 1990, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i slikt samarbeid, som ledd i eller til bruk ved behandling av sak om visum, asyl eller oppholdstillatelse.»

I høringsbrev av 21. mars 2003 foreslo departementet følgende endringer:

§ 17 første ledd bokstav e skal lyde:

«Flyktning som er i riket eller på norsk grense har etter søknad rett til asyl (fristet) i riket. Dette gjelder likevel ikke flyktning som

.....

e) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i samarbeidet i henhold til *avtale mellom Norge, 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*,».

§ 34 a første ledd første punktum skal lyde:

«I den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i Schengensamarbeidet og samarbeidet i henhold til *avtale mellom Norge, 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*, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i slikt samarbeid, som ledd i eller til bruk ved behandling av sak om visum, asyl eller oppholdstillatelse.»

## 2.7 Høringsinstansenes syn

I alt 26 høringsinstanser har kommet med høringsuttalelser til forslaget. 12 av dem har ingen merknader.

Åtte høringsinstanser, *Politidirektoratet, Landsorganisasjonen i Norge, Flyktningerådet, Datatilsy-*

net, UNHCR, Dommerforeningens utvalg for forfatnings- og forvaltningsrett, Den norske kirke og Riksadvokaten, viser til at de ikke har hatt anledning til å vurdere saken på grunn av den korte høringsfristen. Flere av instansene er kritiske til den knappe fristen.

*Politiembetsmennenes Landsforening* har ingen merknader til forslagene som fremgår av høringsuttalelsen, «i den grad endringsforslagene er ment til å kunne godta Dublin II-forordningen.» De påpeker imidlertid den korte høringsfristen som ikke gir «mulighet til å vurdere de økonomiske og administrative konsekvenser Dublin II-forordningen vil ha, men en forutsetter at politiets ressursbehov blir dekket inn.»

NOAS har ingen kommentarer til selve forslagene til lov- og forskriftsendringer. Organisasjonen påpeker imidlertid «den meget korte høringsfristen.» Videre bemerkes det:

«På generelt grunnlag stadfester vi at forordningen innebærer flere positive endringer med tanke på asylsøkeres situasjon, både hva gjelder hensynet til enslige mindreårige, prinsippet om familiens enhet, tidsfrister og informasjon til søkere.

På generelt grunnlag finner vi det imidlertid viktig å fremheve (jfr. forordningens fortekst, punkt 2) at både UNHCR og menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (*T.I. mot Storbritannia*) har stadfestet at en overføring i henhold til Dublinkonvensjonen, heretter forordningen, kan utgjøre et brudd på prinsippet om non-refoulement, jfr. UNHCR:

«The disparity of national standards in these key areas challenges many of the assumptions on which the Dublin Convention is implicitly based. In practice, the use by a Member State of its discretionary power under Article 3(4) may, in some cases, provide the only effective safeguard against indirect *refoulement* or against denial of access to the benefits of the 1951 Convention.» (*Revisiting the Dublin Convention*, UNHCR Genève, januar 2002).

I de saker/for de grupper hvor norske myndigheter anser at det kan foreligge et krav på vern etter utlendingsloven § 15, og hvor norske myndigheters vurdering av beskyttelsesbehovet i denne forbindelse avviker med en viss klarhet fra det eventuelle mottagerlandets vurdering, vil det etter vår forståelse være påkrevd at norske myndigheter benytter sin adgang til å ta søknaden til realitetsbehandling, jfr. forordningens artikkel 3 (2).»

*Barne- og familiedepartementet* har heller ingen merknader til forslaget til endringer i utlendingslo-

ven og utlendingsforskriften. De kommenterer imidlertid artikkel 2 bokstav h i forordningen:

«Forordningen definerer «enslig mindreårig» noe annerledes enn det BFD i dag forstår med enslig mindreårig. Vi stiller derfor spørsmål ved om Norge når vi eventuelt godkjenner Dublin II-forordningen, slutter oss til forordningens definisjon av enslig mindreårig. Det får i så fall konsekvenser for hvem som har rett til å motta det særskilte tilskuddet til kommunene og i hvilke tilfeller kommunene kan søke om refusjon for barnevernutgifter etter barneverntjenester § 9–8.

Det finnes en rekke norske til dels ulike definisjoner av «enslig mindreårig», men ingen inneholder begrepet «ugift person,» slik definisjonen i forordningen gjør. Det går videre fram av forordningen at «mindreårige som blir alene etter innreise på medlemsstatens territorium» faller inn under definisjonen enslig mindreårig. BFD har oppfattet at denne gruppen barn og ungdommer ikke er å regne som enslige mindreårige, jf. vår definisjon i håndbok for kommunene om arbeid med enslige mindreårige og i Forskrift om statsrefusjon for barnevernutgifter til flyktningbarn og asylsøkende barn som er kommet til landet uten foreldre. Justis- og politidepartementet viser til at enslige mindreårige asylsøkere er de som *kommer* alene til landet (jf. Veiledning til verger for enslige mindreårige asylsøkere utgitt av JD februar 2003), og ikke de som *blir alene* etter innreise. Definisjonen i St. meld. Nr 17 (2000–2001) Om asyl- og flyktningpolitikken er ikke fullt så klar på dette skillet, og definerer enslige mindreårige som asylsøkere og flyktninger under 18 år og som er uten foreldre eller andre med forelderansvar i Norge.»

Barne- og familiedepartementet ber på denne bakgrunn Kommunal- og regionaldepartementet ta initiativ til å utarbeide en felles offisiell norsk definisjon av «enslig mindreårig,» under henvisning til at det er uheldig dersom norske myndigheter benytter ulike definisjoner.

*Sosialdepartementet* har ikke merknader til endringsforslagene, men bemerker:

«Dersom det vurderes å overføre en person som har søkt om asyl i Norge, til et annet land for å få sin søknad behandlet der, kan det synes å oppstå en gråsonperiode der vedkommende ikke er asylsøker verken i Norge eller i det andre landet. Formelt sett kan det reises spørsmål om vedkommende da fyller vilkårene for helse-tjenester mv. etter forskriften om trygd for asylsøkere. En fornuftig tolkning av reglene bør likevel medføre at retten til stønad etter forskriften opprettholdes under en periode som nevnt.



Sosialdepartementet regner med at Kommunal- og regionaldepartementet tar kontakt med oss dersom det oppstår problemer i praksis, eller dersom det synes behov for utfylling av regelverket med tanke på tidsrom der det er uavklart om vedkommende har krav på å få asylsøknaden behandlet i Norge.»

*Utlendingsdirektoratet støtter forslaget:*

«Utlendingsdirektoratet kan slutte seg til presentasjonen av gjeldende rett og endringer som følge av forordningen.

Vi slutter oss til lov- og forskriftsendringene slik de foreligger. Dersom det senere skulle vise seg nødvendig med presiseringer av forordningen mener vi det kan gjøres gjennom rundskriv.»

## 2.8 Departementets bemerkninger

Departementet har merket seg at ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger til forslagene til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Flere av høringsinstansene har imidlertid beklaget den korte høringsfristen. Til dette vil departementet bemerke at for at Norge skal kunne anvende forordningen på asylsøknader fremlagt fra og med 1. september 2003, i likhet med EU-statene, må forslag til de nødvendige endringer i utlendingsloven fremmes for Stortinget slik at Stortinget kan ta stilling til forslagene før sommerferien. På denne bakgrunn har det vært nødvendig å sette en svært kort høringsfrist i denne saken.

Når det gjelder merknaden fra Politiembetsmennesenes Landsforening vedrørende de økonomiske og administrative konsekvenser av Dublin II-forordningen, vises det til punkt 3 nedenfor om økonomiske og administrative konsekvenser.

NOAS uttaler at både UNHCR og menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg har stadfestet at en overføring i henhold til Dublinkonvensjonen, heretter forordningen, kan utgjøre et brudd på prinsippet om non-refoulement. Til dette vil departementet bemerke at prinsippet om at ingen blir sendt tilbake dersom de risikerer forfølgelse, prinsippet om «non-refoulement», slås uttrykkelig fast i forordningens fortale. Alle medlemsstatene har for øvrig tiltrådt FNs flyktningkonvensjon av 1951 og tilleggsprotokollen av 1967 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950.

Til Barne- og familiedepartementets merknad om at forordningen definerer «enslig mindreårig» noe annerledes enn hva departementet forstår med dette begrepet, er det å bemerke at forordningens

definisjon kun gjelder i forhold til dens anvendelsesområde. Forordningen regulerer kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad. Dens definisjon medfører ingen endringer i forståelsen av begrepet enslig mindreårig i intern materiell rett. For øvrig har departementet merket seg Barne- og familiedepartementets synspunkter og forespørsel om å ta initiativ til å utarbeide en felles offisiell norsk definisjon av begrepet enslig mindreårig. Departementet vil vurdere behovet for dette og komme tilbake til spørsmålet.

Til Sosialdepartementets bemerkning om at det kan synes å oppstå en gråsonerperiode der vedkommende ikke er asylsøker verken i Norge eller i det landet det vurderes å overføre vedkommende til, vil departementet bemerke at forordningen på dette punkt ikke medfører noen endringer i forhold til Dublinkonvensjonen. De foreslåtte lovendringene medfører følgelig ingen endringer i retten til helse-tjenester mv. etter forskrift om trygd for asylsøkere.

## 3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dublin II-forordningen stiller samlet sett strengere krav enn Dublinkonvensjonen når det gjelder å overholde saksbehandlingsfristene Dublin-statene i mellom, og vil totalt sett medføre krav til kortere saksbehandlingstid. For å effektivisere saksflyten ytterligere skal det etableres et system for elektronisk utveksling av opplysninger og øvrig korrespondanse, det såkalte DubliNet. Arbeidet er initiert av Rådet og ledes av Kommisjonen. Rådet ønsker at DubliNet skal være operativt når man begynner å anvende Dublin II-forordningen.

Dublin II-forordningen medfører kortere frister for å klarlegge om asylsøkeren har vært i et annet Dublin-land før ankomst Norge, og for å anmode andre stater om å overta ansvaret for eller ta tilbake en asylsøker. I praksis tar det i dag 3 – 6 måneder å få svar på forundersøkelser, 2 måneder på anmodninger om overtakelse og 1 måned på anmodninger om tilbaketakelse. Dublin II-forordningen innebærer en svarfrist på 6 uker for forundersøkelsen, en svarfrist på 2 måneder for anmodninger om overtakelse, og en svarfrist på 1 måned, eventuelt 2 uker dersom henvendelsen er basert på opplysninger fra Eurodac, på anmodninger om tilbaketakelse.

Samlet sett anslås Dublin II-forordningen å innebære en reduksjon i saksbehandlingstiden på 14 uker, fordelt med 12 uker for forundersøkelser og 2

uker for tilbaketakelsesansmodninger. Dette vil gi tilsvarende redusert oppholdstid i mottak for asylsøkeren og *på sikt* en innsparing i statens utgifter til drift av asylmottak på i overkant av 90 mill. kr på årsbasis. Når det gjelder selve overføringen av asylsøkere mellom medlemsstatene, er fristene forlenget fra 1 måned til 6 måneder, dog er målet fortsatt at dette skal skje så snart som mulig. Det er innført en ny regel om ansvarsoverføring dersom fristen oversittes. I praksis tar det i dag i gjennomsnitt 6 måneder før uttransportering fra Norge gjennomføres.

For å kunne oppfylle Norges forpliktelser i forhold til andre Dublin-land innen de i forordningen angitte frister, anslås det økte ressursbehovet på årsbasis til 3 årsverk i UDI, dvs. 1,7 mill. kr. Forutsatt iverksettelse fra 01.09.2003, blir merutgiften for dette i 2003 0,6 mill. kr. Nye oppgaver som følge av samarbeidet om DubliNet og implementeringen av dette systemet er tatt med i anslaget. For å kunne overholde den relativt korte tidsfristen i forhold til DubliNet, er man avhengig av å basere seg på eksisterende løsninger. De tekniske etableringsutgiftene for at systemet skal kunne være operativt samtidig med Dublin II-forordningens ikrafttredelse anslås til 2,4 mill. kr i 2003. I tillegg vil det komme driftsutgifter i forbindelse med DubliNet for 2003 på 0,6 mill. kr og 1,8 mill. kr for 2004. Utgifter til en eventuell integrering av DubliNet mot DUF anslås til 5 mill. kr i 2004.

For politiet anslås det økte ressursbehovet til 8 årverk, dvs. ca. 4,4 mill. kr på årsbasis. Forutsatt

iverksettelse fra 01.09.2003 blir merutgiften i 2003 på 1,4 mill. kr.

Totalt anslås merutgiftene ved Dublin II-forordningen i 2003 til 5 mill. kr. Med innsparingene i statens utgifter til drift av asylmottak vil Dublin II-forordningen totalt sett føre til reduserte utgifter for staten.

#### 4 Merknader til bestemmelsene i lovforslaget

---

*Til § 17 første ledd bokstav e:*

Det vises til de generelle merknadene under punkt 2.

*Til § 34 a første ledd første punktum:*

Det vises til de generelle merknadene under punkt 2.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i utlendingsloven (Dublin II-forordningen).

---

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (Dublin II-forordningen) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i utlendingsloven (Dublin II-forordningen)

#### I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 17 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i samarbeidet i henhold til *avtale mellom Norge, 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,*

§ 34 a første ledd første punktum skal lyde:

I den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i Schengensamarbeidet og samarbeidet i

henhold til *avtale mellom Norge, 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,* kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i slikt samarbeid, som ledd i eller til bruk ved behandling av sak om visum, asyl eller oppholdstillatelse.

#### II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

