

Utlendingsdirektoratets høringsuttalelse - Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften - Gjennomføring av Dublin-forordningen i norsk rett

Vi viser til høringsbrev av 12. juli 2013 fra Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften for å gjennomføre Dublin-forordningen i norsk rett. Høringsfristen til departementet er 6. september 2013.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har følgende merknader til endringsforslagene.

Merknader til punkt 6 – Lovforslaget

Punkt 6.2.2 – Klageadgang og utsatt iverksetting

Medlemsstatene kan velge mellom tre alternative prosesser ved klage på vedtak om Dublin-overføring, jf. forordningen artikkel 27 (3).

UDI ønsker å fremheve behovet for at regelverket legger til rette for gode og effektive løsninger. Vi legger derfor til grunn at valg av prosess bør sikre best mulig saksflyt og raske effektueringer.

Konklusjon

UDI anbefaler at Norge velger gjennomføringsmetoden i artikkel 27 (3) bokstav c alternativ 3. Løsningen innebærer at både begjæring og klage fremsettes for UNE, og UDI avslutter sin saksbehandling etter at vedtak om overføring er fattet og personen/advokaten er underrettet. Dette alternativet gir den mest effektive håndteringen av Dublin-porteføljen.

Alternativt kan gjennomføringsmetoden i artikkel 27 (3) bokstav c alternativ 1 være hensiktsmessig å implementere. I dette tilfellet fremsettes begjæringen fortsatt for UDI (postkassefunksjon) som registrerer og varsler UNE. Det må

imidlertid vurderes nærmere om ordlyden i forordningen åpner for en slik løsning.

Gjennomføringsmetoden i artikkel 27 (3) bokstav b vil kunne la seg gjennomføre på en hensiktsmessig måte forutsatt at klagefristen i Dublin-saker settes til 1 uke.

UDI fraråder gjennomføringsmetoden i artikkel 27 (3) bokstav a. Vi anbefaler heller ikke gjennomføringsmetoden i artikkel 27 (3) bokstav c alternativ 2.

UDIs nærmere vurdering av de alternative prosessene

- *Art. 27 (3) bokstav a - Det gis automatisk utsatt iverksetting i påvente av resultatet i klagesaksbehandlingen*

Bokstav (a) innebærer at alle søkere har krav på to-instansbehandling av Dublin-vedtaket før overføring til ansvarlig medlemsstat (effektivering av vedtaket) kan gjennomføres. Utlendingsforvaltningen vil ikke lenger vurdere utsatt iverksetting av vedtaket inntil klagen er ferdigbehandlet. UDI vil fortsatt ta imot klagen og forberede klagesaksbehandlingen for UNE. UDI har som i dag adgang til å omgjøre vedtak av eget initiativ.

En fordel med dette alternativet er at utlendingsforvaltningen vil bruke mindre ressurser på klagebehandlingen av Dublin-saker. Resurser i UDI, som tidligere gikk til å vurdere utsatt iverksettelse av vedtaket, kan således benyttes til andre arbeidsprosesser i Dublin-behandlingen.

UDI gjør imidlertid oppmerksom på at en slik ordning innebærer at personene vil få vesentlig lengre oppholdstid i Norge, og at det dermed vil bli behov for flere mottaksplasser. Selv om både UDI og UNE prioriterer Dublin-klagesaker, og PU samtidig har fortsatt høy prioritet på Dublin-overføringer, vil løsningen føre til vesentlig lengre oppholdstid i mottak enn i dag. Overføring av kriminelle asylsøkere (for eksempel pågrepne i det åpne rusmiljø) vil bli vesentlig forsinket og kan i verste fall føre til at personene unndrar seg iverksetting.

UDI fraråder derfor implementeringen av bokstav (a).

- *Art. 27 (3) bokstav b - Overføringen utsettes automatisk, og utsettelsen opphører etter at en domstol eller tribunal innen rimelig tid har tatt stilling til spørsmålet om utsatt iverksetting*

Bokstav (b) innebærer også automatisk utsatt iverksetting av vedtaket, men i motsetning til bokstav (a) skal klageorganet ta aktiv stilling til spørsmålet. UNE vil kunne oppheve utsatt iverksetting av Dublin-vedtak når det er grunnlag for det. En slik ordning innebærer at myndigheten til å ta beslutninger om utsatt iverksetting flyttes fra UDI til UNE. UNE skal således vurdere spørsmålet om utsettelse av overføringen av eget initiativ uten at personen må fremsette begjæring om utsatt iverksetting.

Departementet antar at ordningen åpner for at UNE i konkrete saker kan unnlate å behandle spørsmålet om utsatt iverksetting med den konsekvens at den automatiske utsettelsen består frem til klagesaken er avgjort. Det kan tenkes at UNE dermed kan redusere ressursbruken ved bare å behandle spørsmålet om utsatt iverksetting i typetilfeller hvor det ofte ikke er grunnlag for utsettelse.

Departementet ber særlig UNE og UDI vurdere om en slik praksis vil være gjennomførbar og hensiktsmessig.

UDI påpeker at det i de fleste Dublin-sakene ikke foreligger grunnlag for å utsette overføringen til ansvarsstaten. Etter gjeldende praksis utsettes overføringen til ansvarsstaten kun i svært få saker. Alternativet innebærer således at UNE av eget initiativ skal ta stilling til utsatt iverksetting i hver enkelt sak.

Vi gjør videre oppmerksom på at man ikke vil kunne vurdere om det foreligge grunnlag for en utsettelse uten konkrete anførsler fra parten. Slike konkrete anførsler vil i dette tilfelle som regel først foreligge når parten fremsetter begrunnet klage på vedtaket. Fristen for å begjære utsatt iverksetting er i dag satt til 48 timer, mens klagefristen er tre uker. En vurdering av spørsmålet om utsettelse av eget initiativ, kan sannsynligvis først skje når UNE har mottatt partens begrunnede klage på vedtaket. En slik ordning innebærer således at personen oppholder seg lengre tid i norske mottak, og at det dermed vil bli behov for flere mottaksplasser. Overføring av kriminelle asylsøkere (for eksempel pågrepne i det åpne rusmiljø) vil også etter dette alternativet forsinkes og kan føre til at personer unndrar seg iverksetting.

For å minimere ulempene kan UDI prioriterer klageoversendelse. Men for å sikre en effektiv og hensiktsmessig saksgang bør det også vurderes hvorvidt det i Dublin-saker kan gjøres unntak fra forvaltningslovens hovedregel om tre ukers klagefrist, jf forvaltningsloven § 3 andre ledd. Spesiallovgivningen inneholder en rekke regler som gir særskilt klagefrist, og fristene kan være lengre eller kortere enn etter forvaltningsloven § 29. Det fremgår videre av forarbeidene (Ot.prp. nr.38 (1964-65) s.101-103.) at den alminnelige klagefristen i § 29 bare får anvendelse når ikke annen frist er fastsatt i særlovgivningen.

UDI mener at det i Dublin-saker foreligger gode grunner for å gjøre unntak fra den alminnelige klagefristen i forvaltningsloven. Dublin-samarbeidet skal sikre en effektiv behandling av søknader om beskyttelse og skal motvirke såkalt "asylshopping". Det er en forutsetning for samarbeidet at overføring til ansvarsstaten skjer uten unødig opphold. Utlendingsmyndighetene foretar heller ingen realitetsbehandling i Dublin-saker. Fordi vedtak om overføring til ansvarsstaten ikke er en realitetsbehandling av søknad om beskyttelse gjør rettssikkerhetshensyn seg mindre gjeldende enn i ordinære beskyttelsessaker. En klagefrist på 1 uke gir fortsatt en reell to-instansprøving av den individuelle saken i Norge. Dessuten har klager, uavhengig av behandlingen saken har fått Norge, i tillegg mulighet til å søke beskyttelse og påklage et eventuelt avslag i ansvarsstaten. I dag fremsetter personen/advokaten ofte klage på vedtak samtidig med anmodningen om utsatt iverksetting innen 48 timer etter vedkommende er blitt underrettet om

vedtaket. Automatisk utsatt iverksetting og en klagefrist på for eksempel 1 uke gir i praksis vedkommende bedre tid enn dagens ordning.

Vi ber derfor departementet vurdere om det i Dublin-saker kan gjøres unntak fra den alminnelige klagefristen i forvaltningsloven § 29. En unntaksbestemmelse kan for eksempel plasseres i utlendingsloven *kapittel 11, II Særskilte regler for søknader om beskyttelse (asylsaker)*.

UDI mener implementeringen av bokstav (b) kan være hensiktsmessig og gjennomførbart forutsatt at klagefristen settes til 1 uke, selv om den vil føre til at søkeren får lengre opphold i Norge enn med dagens ordning.

- *Art. 27 (3) bokstav c - Utlendingen gis rett til innen rimelig tid å anmode en domstol eller et tribunal om utsatt iverksetting. Medlemsstaten må utsette overføringen inntil organet har behandlet anmodningen. Organet som behandler saken skal foreta en grundig undersøkelse av saken, og et eventuelt avslag på anmodningen skal begrunnes.*

Bokstav (c) innebærer at personen må anmode om utsatt iverksetting. Overføringen vil bli utsatt inntil anmodningen er behandlet. Dette er langt på vei slik ordningen er i dag. Det vil ikke bli gitt utsatt iverksetting med mindre personen selv tar initiativ til dette. UNE kan avslå anmodninger dersom det er grunnlag for det. Det er nærliggende å anta at utlendinger som velger å klage, så godt som alltid også vil fremsette en anmodning om utsatt iverksetting.

UDI bemerker at bokstav (c) kan implementeres på tre ulike måter;
(1) Begjæring fremsettes for UDI (postkassefunksjon for UNE),
(2) Begjæring fremsettes for UNE, mens klagen fremsettes for UDI (To ulike løp), eller
(3) Begjæring og klage fremsettes for UNE (personen henvender seg utelukkende til UNE etter vedtak).

For en nærmere redegjørelse av de ulike alternativene viser vi til våre tidligere innspill under foreleggelsen (deres ref.12/8109-DHA; vår ref.13/2319-4/AFJ).

Det kan stilles spørsmål ved om alternativ (1), der begjæring om utsatt iverksetting fortsatt fremsettes for UDI, tilfredsstillende vilkårene fastsatt i artikkel 27 (3) bokstav c. En streng fortolkning av ordlyden i bokstav c, som gir personen rett til å anmode en domstol eller et tribunal om utsatt iverksetting, kan tilsi at begjæringen skal fremsettes utelukkende for klageorganet (UNE). Denne løsningen innebærer at UDI utelukkende har en postkassefunksjon som kan forsinke saksbehandlingen.

Vi mener alternativ (2) der begjæring om utsatt iverksetting fremsettes for UNE og klage på vedtaket fremsettes for UDI er uhensiktsmessig, da alternativet er lite brukervennlig, gir enkelte praktiske utfordringer for UDI og UNE.

Alternativ (3), der UDI avslutter sin saksbehandling etter at vedtak om overføring er fattet og personen/advokaten er underrettet, innebærer et avvik fra forvaltningslovens bestemmelser om klage. Som nevnt overfor kan forvaltningslovens bestemmelser fravikes, se forvaltningsloven § 3 andre ledd. UDI mener et slikt avvik fra hovedregel kan forsvare da vedtaket ikke er en realitetsbehandling av søknad om beskyttelse. Se for øvrig våre tidligere merknader under foreleggelsen.

UDI mener at alternativ (3) vil være den mest effektive og hensiktsmessig måten å implementere artikkel 27 (3) bokstav (c) på.

Merknader til punkt 7 – Økonomiske og administrative konsekvenser

Punkt 7.1 Endring i sakstilførsel

Departementet legger til grunn at UDI må realitetsbehandle 110 ekstra søknader per år som følge av Dublin III-forordningen, og at omtrent 20 av disse sakene vil gjelde enslige mindreårige asylsøkere.

Vi viser til vårt brev av 24. mai 2013 der UDI har estimert økningen i antall saker til realitetsbehandling som følge av endringene i Dublin-forordningen. Vi mener at UDI må realitetsbehandle ca. **30** flere saker per år som gjelder enslige mindreårige asylsøkere.

Punkt 7.3 Saksbehandlingen i forvaltningen

UDI presiserer at departementets beregning av økte saksbehandlerkostnader i PU og UDI forutsetter at PU påtar seg hovedansvaret for å sikre Norges internasjonale forpliktelser i innledende fase som følge av endringene i Dublin-forordningen. Det legges til grunn at kravet til informasjonsformidling i artikkel 4 blir ivaretatt gjennom utvidet ankomstregistrering hos PU. Dersom kravet i artikkel 4 skal tilfredsstilles gjennom ankomstsamtalen i UDI, vil totalutgiftene øke og fordele seg annerledes mellom PU og UDI.

Punkt 7.4 Asylmottak

UDI gjør oppmerksom på at implementeringen av artikkel 27 (3) om behandlingen av utsatt iverksetting kan medføre lengre oppholdstid i mottak for personer som skal returneres til ansvarsstaten og dermed et økt behov for mottaksplasser. Gjennomføringsmetoden i artikkel 27 (3) bokstav a innebærer for eksempel at personene først overføres til ansvarsstaten etter klagebehandlingen i UNE er avsluttet.

Endringer i IT-systemer

UDI har ikke utredet de IT-messige konsekvensene av de alternative prosessene, utover at det tverretatlige implementeringsprosjektet har valgt å midlertidig implementere alternativ c 1 i påvente av at man beslutter endelig løsning. C 1 er valgt utelukkende fordi denne løsningen kan implementeres uten ytterligere regelverksendringer innen 1. januar 2014. Som beskrevet over vurderer ikke UDI denne løsningen som den beste av de forelagte alternativene.

Merknader til punkt 8 – Forslag til endringer i utlendingsloven

Departementet foreslår å innta et nytt fjerde ledd i utlendingsloven § 32 som inkorporerer ny Dublin-forordning i norsk lov.

UDI mener innføring av et nytt fjerde ledd er uhensiktsmessig, og foretrekker at gjennomføringsbestemmelsen plasseres i § 32 første ledd bokstav b.

UDI har følgende forslag til ordlyd. Ny tekst er markert med uthevet skrift.

§ 32 Internasjonal samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner

En søknad om oppholdstillatelse etter § 28 kan nektes realitetsbehandlet dersom søkeren

- a) har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land,*
- a) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet. **Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) 604/2013 (Dublin-forordningen) gjelder som norsk lov. Forordningen fastsetter kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person,***
- b) kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten,*
- c) har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt, og hvor utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet.*

I tilfeller som nevnt i første ledd bokstav b, c og d skal søknaden om oppholdstillatelse etter § 28 likevel tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om når en søknad som faller inn under første ledd, skal realitetsbehandles.

Merknader til punkt 9 – Forslag til endringer i utlendingsforskriften

Gjennomføringsbestemmelsen i utlendingsloven § 32 fastsetter at Dublin-forordningen gjelder som norsk lov. UDI mener derfor at henvisningen i utlendingsforskriften § 7-4 til definisjon av familiemedlemmer i forordningen artikkel 2 bokstav g er unødvendig, og kan med fordel fjernes.

Gjeldende bestemmelse får kun anvendelse for søknad som kan nektes realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b (Dublin-saker). UDI mener imidlertid at det bør vurderes hvorvidt § 7-4 også bør gis anvendelse på søknad som kan nektes realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav c og d.

Med hilsen

Frode Mortensen
Ass.avdelingsdirektør

Marius Mølmen Moen
underdirektør

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

Saksbehandler: Stefanie Pettersen