

Migration in Europe – Control versus Rights
ISF EMN conference 11 February 2011

”Dublin II and Dublin III”

Vigdis Vevstad

vvevstad@online.no

Bakteppe

- UNHCR 70-årene/Europarådet og EC 80-årene –
- Maastricht (1992) og Amsterdam-traktaten (1997)
- Dublin konvensjonen, Dublin I (1990) - og Schengen –konvensjonen (1990)
- Dublin forordningen, EC No. 343/2003, Dublin II
- Kommisjonens recast proposal (COM(2008)820 final, danner grunnlaget for Dublin III (?))
- Dublin-samarbeidet en del av CEAS

Hvilke land er med i Dublin II

- EU MS nye og gamle, inkl Storbritannia og Irland
- Danmark (siden 2006)
- Norge (siden 2003)
- Island (siden 2003)
- Sveits (siden 2008)
- Liechtenstein (avtaler undertegnet i 2008)

Formål med Dublin-samarbeidet

- Fastslå hvilket land som er ansvarlig for en asylsøknad
- Sikre at søknad behandles av et land, kun ett
- Unngå asyl shopping
- Unngå "refugee in orbit"
- Sikre effektivitet

Formål forts.

- Fremme fri bevegelse i EU-området uten indre grenser
- Sikre beskyttelse i tråd med internasjonale forpliktelser
- Sikre familiens enhet
- Fremme byrde- og ansvarsfordeling?

Dublin innhold

”Basics”

- 1951 konvensjonen
- Non refoulement prinsippet
- MR, inkl EUs MR Charter (art 18 rett til asyl, art 19 non-refoulement)
- DR II art 4(1) effektivitet i saksbehandlingen (skal starte så fort som mulig)
- Ansvarskriteriene DR II art 5-14

Suverenitetsklausulen art 3(2)

By way of derogation from para 1, each Member State may examine an application for asylum lodged with it by a third-country national, even if such examination is not its responsibility under the criteria laid down in this Regulation

Humanitærklausulen art 15

- Any Member State, even where it is not responsible under the criteria set out in this Regulation, may bring together family members, as well as other dependent relatives, on humanitarian grounds based in particular on family or cultural considerations
- Avhengig av søkers samtykke

Forutsetninger for samarbeidet

- Felles forståelse og anvendelse av øvrige CEAS-regelverk
- Eurodac (2003)
- VIS (2004)
- Gjensidig tillit. Automatikk?
- Solidaritet? (TFEU)

Folkeretten, Norge og Dublin

- Asylsøker må gis adgang til territorium og asylprosedyrer (FK, implisitt +art 33 non-refoulement prinsippet)
- Rett til å søke asyl (MR erklæringen art 14) kan i norsk rett avledes av utl § 28
- Rettslig utg.pkt. konvensjonsforpliktelser om beskyttelse innebærer ikke at asylsøker har rett til fritt valg av asylland

utl/uf

- Dublin-samarbeid pga Schengen-samarbeid
- Utl § 32 *”En søknad om oppholdstillatelse etter § 28 kan nektes realitetsbehandlet dersom søkeren
b kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet slik dette er nærmere angitt av Kongen i forskrift”*
- Uf §§ 7-3 og 7-4

utl og uf og unntak fra hovedregel

- § 32, 2 ledd: søknad *skal* realitetsbehandles i Norge dersom utlendingen har en tilknytning som gjør at Norge er *nærmest* til å behandle (jf. DRII art 3(2) suverenitetsklausulen)
- Ekko i uf § 7-4 om *tilknytning til riket*. I tillegg *særlige grunner* (helsemessige forhold som hovedregel ikke)
- Utl § 32, 3 ledd: non-refoulement prinsippet, jf. utl § 73

Stornemnd-sak feb 2010

Hellas

- Stornemnd-sak, februar 2010, irakisk asylsøker
- Votering 6-1 i favør av retur til Hellas til tross for at stornemndas flertall anså asylprosedyren i Hellas som "mangelfull". Mindretallet la til grunn at klager ikke ville få tilgang til asylprosessen ved retur til Hellas og ikke sikret rettsikker realitetsbehandling.
- Siden oktober 2010 frys av retur til Hellas fra Norge (MR domstolen, Rule 39)

MR domstolen i Strasbourg

Spørsmålet om direkte og indirekte
refoulement/EMK art 3

- Soering v. Storbritannia (1989)
- T.I. v. Storbritannia (2000)
- K.R.S. v. Storbritannia (2008)
- M.S.S. v. Belgia og Hellas (2011)

ECJ

Tre Dublin saker:

- Sverige, Petrosian and Others
om frister mht 6 mnd. Dom 29 jan 2009
- I 2010 2 Dublin saker fremmet
om Dublin art 3(2) & EUs MR acquis:
Storbritannia og Irland.

Ikke avgjort

Evalueringsrapporter fra 2006 til dd

UNHCR, ECRE, Europarådet m/fl

- CEAS regelverkene tolkes og anvendes forskjellig i MS
- Adgang til asylprosedyrene ikke garantert
- Barns sårbarhet (ref art 6) ikke vektlagt
- Statistisk materiale gir ikke smIngrunnlag
- Rush fra Dublin I til Dublin II (Dublin III?)

Evalueringsresultater forts.

- Asylsøkere lite samarbeidsvillige, integreringsbonus liten
- Økt bruk av fengsling
- Art 3(2) og 15 lite benyttet
- Mangelfull effektivitet
- Lite hensyn til sårbare asylsøkere

EU Kommisjonen, 2007 rapport

- ”...overall, the main objectives of the system, notably to establish a clear and workable mechanism for determining responsibility for asylum applications, have, to a large extent been achieved...”
- Mer nyansert i 2008. Reflektert i recast forslag til Dublin III

Odysseus nettverkets rapport til EP

Dublin II/Dublin III

- Dublin III innebærer ikke strukturell endring av Dublin systemet, men Dublin III forslaget innebærer:
 - effektivisering av Dublin systemet
 - bedret rettsikkerhet
- Evalueringsrapporten vurderer 5 hoved aspekter:

Hovedpunkter i Odysseus rapporten

- 1 garantier mot refoulement (direkte og indirekte)
- 2 beskyttelse av prinsippet om familiens enhet
- 3 beskyttelse av sårbare personer
- 4 rettferdig fordeling ved bruk av Dublin systemet
- 5 forholdet til CEAS som helhet

Refoulement: direkte og indirekte

- Dublin systemet forutsetter adgang til asylprosedyre. Skjer ikke alltid i praksis, f.eks. i tilfelle avbrutt saksbehandling som Hellas, Nederland
- Faktiske hindringer, eks. Hellas – så å si umulig å få adgang til asylprosedyre
- Ulik forståelse av QD. Ulike mottaksforhold
- Gjensidig tillit mellom Dublin land (jf. fortale pkt 2), men alle bundet av art 33 FK, art 3 EMK, EU land bundet av Charter og individuelt ansvarlig i forhold til konvensjonsforpliktelser

Løsninger?

- Recast av Prosedyredirektivet har forslag til at land som tar tilbake etter Dublin reglene skal ta saken til realitetsbehandling ex officio. Avhengig av at slik regel vedtas. Hva da med Norge, Danmark, Sveits?
- Mht beskyttelse og mottak: harmonisering på tilfredsstillende nivå. Fremtidsrettet. Revisjon av Dublin system ikke nok
- M.S.S. v. Belgia
- ECJ, Asyl og EU MR acquis
- I tilfelle usikkerhet: bruk DR II art 3(2).

Viktige forslag i Dublin III

- Recast art 4 styrket rett til informasjon
- Recast art 5 rett til intervju
- Recast art 26 rett til domstolsprøving, inkl tid til klageadgang (EP forslag: min 10 dg)
- Automatisk oppsettende virkning under domstolsbehandling (7dg, EP 5 dg?)
- Rett til juridisk assistanse

Dublin III

- Recast art 31: ny mekanisme som gir mulighet til å stanse overføringer til MS med systematisk nedverdiggende behandling eller hvor det er refoulement fare. Gjelder både i relasjon til manglende trygghet og i relasjon til overbelastning. Tidsfrist 12 mnd (6+6).
- Positivt aspekt at forslaget overlater til Kommisjonen å foreta vurderinger av art 31 tilfelle

Familiens enhet

- Fortale pkt 6: "Family unity should be preserved"
- Art 2(i) og 6-8 og 14
- Art 15
- Statistisk materiale viser familieliv spiller marginal rolle i praksis. Strenge beviskrav, streng forståelse av familieband, feiltolkning av bestemmelsene)

Dublin III

- Recast har helhetlig tilnærming mht styrking av prinsippet om familiens enhet (i fortale, definisjoner, kriterier, diskresjonære klausuler (art 3(2) og 15) og prosedyremessige garantier)
- Eksempler: art 7 og 8 DR II utvides til også å omfatte familiemedlemmer som har subsidiær beskyttelse, recast art 11 har et nytt begrep om "dependency" (sårbarhet), men snevert.

Familie og sårbare asylsøkere, Dublin III

- Flere bestemmelser for å styrke mindreåriges stilling
- Recast art 6 understreker "best interest of the child" prinsippet (BK art 3) og krav om å finne familiemedlemmer og slektninger i andre MS
- Utvider definisjonen av familiemedlem. Eks. omfatter ugifte søsken.
- Recast art 8 utvider dagens art 6: stat ansvarlig hvor mindreårige har familie (uavhengig av legalstatus. P.t. er dette begrenset til "legally present")

Dublin III og sårbare asylsøkere

- Recast recital 9: Mottaksdirektivet gjelder i Dublin saker. (Recast RCD art 21 krever identifiseringsmekanisme)
- Dagens system inneholder ikke tilstrekkelige garantier mht utsendelse ("fitness to travel" test påkrevet (jf. ISF Studie Brekke/Sveaass, Vevstad, ISF, 2011). Recast art 30(1) med fit for transfer krav, tatt ut under forhandlingene.

Rettferdig byrdefordeling

- TFEU art 80, felles asylpolitikk skal være "governed by the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including financial implications, between the MS"
- Rimelig byrdefordeling i relasjon til Dublin systemet eksisterer ikke
- Recast art 31 Dublin III foreslår kollektiv "suspensjonsmekanisme" når MS i "particularly urgent situation" som plasserer "exceptionally heavy burden". Vel restriktiv ordlyd.

Ineffektivitet i Dublin systemet

- Til tross for Kommisjonens fornøydhet (2007), viser EP Odysseus Report on the evaluation of the Dublin system, A6-0287/2008) det motsatte: Få gjennomføringer av aksepterte Dublin saker, forsinker asylsaksbehandlingen, CEAS beskyttelsesambisjoner oppfylles ikke.
- 2008 EUROSTAT data av 11.011 "take backs", 5.470 gj.ført. (ca 50%) og av 4.066 "take charge" saker, 1.196 gj.ført (ca 30%)

Dublin III

- Recast innehar et visst antall forslag til tekniske forbedringer (nye tidsfrister, oppklaringer mht uklare bestemmelser, innføring av "conciliation procedure", krav om å intervju asylsøker og forbedre deres potensielle aksept av systemet istedenfor å søke å unndra seg det)
- Stiller likevel spørsmål ved om dette tilstrekkelig for å sikre økt effektivitet