



Statsråd Sylvi Listhaug
Justis- og beredskapsdepartementet
postmottak@jd.dep.no

Kopi til:
Politiets utlendingsenhet
Utlendingsnemnda

Oslo, 1.2.2018

Oppfølging av Sivilombudsmannens uttalelse om Politiets utlendingsenhets brudd på forvaltningsloven ved manglende underretting av vedtak overfor asylsøkere som kom over Storskog grensestasjon

I Sivilombudsmannens uttalelse av 23.1.2018 (2016/2249) går det frem at Politiets utlendingsenhet (PU) har brutt forvaltningsloven § 27 i en rekke saker hvor PU ikke har underrettet asylsøkere om at de har fått avslag på sin asylsøknad. Bakgrunnen for ombudsmannens undersøkelser av PUs praksis er et møte med NOAS 9.8.2016, der vi redegjorte for det vi mente var en svært uheldig og lovstridig praksis. Vi ber nå departementet følge opp ombudsmannens uttalelse. Slik NOAS ser det, er praksisen et resultat av et uholdbart regelverk som umulig kunne gjennomføres av PU på en hensiktsmessig måte. Selv om kritikken retter seg mot PU, mener NOAS det er departementets rammebetingelser som har ført til de systematiske lovbruddene. NOAS ber derfor om at Storskoginstruksene (GI-12/2015 og GI-13/2015)¹ og tilhørende forskriftsbestemmelser,² rundskriv og instruks³ oppheves og at asylsøkere gis rett til advokat som underretter om eventuelle avslagsvedtak. Vi ber samtidig om et møte med departementet.

Brudd på forvaltningsloven

Det fremgår av ombudsmannens uttalelse at PU mener den manglende underretningen er «uheldig». Ombudsmannen er langt klarere i sin kritikk: «Ombudsmannen mener at den

¹ GI-13/2015 – Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-132015--rask-saksbehandling-for-asylsokere-som-har-hatt-opphold-i-russland-jf.-utlendingsloven--32-og-90/id2468570/>; GI-12/2015 Asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland – behandling og prioritering: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-122015-asylsoknader-fra-personer-som-har-reist-inn-i-norge-fra-russland--behandling-og-prioritering/id2458496/>.

² Utlendingsforskriften § 17-18 annet ledd.

³ Særlig UDIs rundskriv 25. november 2015, RS 2015-013 – Rundskriv om behandlingen av asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland (Storskog-porteføljen): <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2015-013/>.

manglende underretningen er klart i strid med forvaltningsloven § 27. At dette har skjedd med et stort antall vedtak, er alvorlig.» Konsekvensene av manglende underretting er at asylsøkere ikke har blitt gjort kjent med avslaget, de har dermed ikke kunnet benytte seg av advokathjelp og har ikke kunnet klage på vedtaket. Dette er svært kritikkverdig, ikke minst når det fremgår av ombudsmannens uttalelse at PU selv mener asylsøkerne ville ha gode argumenter for å klage, da retur til Russland ikke vil kunne gjennomføres:⁴

Som tidligere nevnt er det ikke mulig for politiet å gjennomføre de vedtakene som er fattet etter utlendingsloven § 32. Dette medfører at forutsetningen for vedtakene og den praksis som besluttet innført ikke lenger er til stede. Dette har vi gjort overordnet myndighet oppmerksom gjentatte ganger. Etter vårt syn er det mest hensiktsmessige å tilbakeføre saksansvaret til UDI i de sakene der det er fattet et avvisningsvedtak som ikke kan gjennomføres ved en utsendelse til Russland.

I tillegg til å være i strid med forvaltningsloven, mener NOAS at praksisen som ligger til grunn i den såkalte Storskogporteføljen også er i strid med flyktningkonvensjonen.

Brudd på flyktningkonvensjonen

Basert på folkerettslig sedvanerett og generelle folkerettslige prinsipper, jf. Den internasjonale domstolen i Haags (ICJ) statutter art 38, er Norge folkerettslig ansvarlig, uavhengig av om Russland bryter sine forpliktelser ved å nekte å godta retur av avviste asylsøkere. En stat er individuelt ansvarlig for å oppfylle sine forpliktelser, og kan ikke fri seg fra forpliktelsene selv om en annen stat angivelig ikke oppfyller *sine* forpliktelser.⁵ Det følger klart av Wien-konvensjonen (W) art. 60 (5) at en stat ikke kan bruke en annens stats manglende oppfyllelse som argument for ikke selv å oppfylle en menneskerettsforpliktelse. En eventuell tvist om tolking av flyktningkonvensjonen kan bringes inn for ICJ av Norge og Russland. Det må legges til grunn at ICJ i så fall vil ta stilling til saken basert på ICJs statutter og Wien-konvensjonens tolkningsregler, inkludert prinsippet om «god tro» jf. W art. 26.

Returforutsetninger er, i motsetning til hva departementet i instruks⁶ og UNE i sin praksis har lagt til grunn, en del av en asylsaks materielle side etter flyktningkonvensjonen jf. dens formål, og manglende returmuligheter er i seg selv et tungtveiende argument for at Norge må realitetsbehandle de resterende sakene i Storskogporteføljen. Flyktninger er folkerettslig sett flyktninger med rettigheter etter flyktningkonvensjonen, selv om Norge (ennå) ikke har anerkjent asylsøkerne som sådan. Flyktningstatus er deklarativt. Som det uttrykkes i UNHCRs håndbok:⁷

A person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as he fulfils the criteria contained in the definition. This would necessarily occur prior to the time at which his refugee status is formally determined. Recognition of his refugee status does not therefore make him a

⁴ Sivilombudsmannens uttalelse, 23.1.2018 (2016/2249), Politiets utlendingsenhets (PUs) manglende underretning om avvisningsvedtak i asylsøknadene over Storskog: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/politiets-utlendingsenhets-underretning-vedtak-a-avvise-behandling-asylsoknader-storskogportefoljen/>

⁵ Se Folkerettskomisjonens (ILCs) ikke-bindende artikler om statsansvar, artikkel 2.

⁶ Etter GI-12/2015, *Asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland – behandling og prioritering* heter det: «Hvorvidt søkeren vil bli akseptert mottatt av russiske myndigheter skal ikke være en del av vurderingen etter utl. § 32.»

⁷ UNHCRs håndbok avsnitt 28.

refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee.

Når ingen annen stat påtar seg ansvaret for å behandle en asylsøknad for en asylsøker som befinner seg i Norge, så er det Norges plikt å realitetsbehandle den. Skal Norge kunne fri seg fra sine forpliktelser overfor disse asylsøkerne, ved å nekte å realitetsbehandle sakene fordi en mener Russland er ansvarlig, forutsetter dette at Russland aksepterer å ta ansvar for å behandle søknaden. Norge kan ikke endre Russlands internasjonale forpliktelser uten skriftlig samtykke (jf. Wien-konvensjonen art. 34-35), og Norge har et selvstendig folkerettslig ansvar for personer under landets jurisdiksjon.⁸

Flyktningkonvensjonens formål jf. Wien-konvensjonen art. 31(1), slik dette er uttrykt i konvensjonens fortale, er å sikre flyktninger grunnleggende menneskerettigheter uten diskriminering, og å løse flyktningproblemet. I fortalen erkjennes det at visse land kan påføres uforholdsmessig store byrder av flyktningproblemet, og at løsningen derfor forutsetter internasjonalt samarbeid. Stater må lojalt oppfylle sine traktatforpliktelser i god tro jf. Wien-konvensjonen art. 26. Norges løsning er ikke i tråd med konvensjonens formål, det skaper tvert imot en klassisk «limbo»-situasjon hvor ansvaret pulveriseres.⁹ Det skaper grobunn for konflikter mellom stater, i strid med konvensjonens formål. Hvis alle stater skal kunne skyve ansvaret over på andre stater, etter unilaterale vurderinger og beslutninger, vil formålet med flyktningkonvensjonen motarbeides av at flere stater tilslutter seg den. Jo flere stater som tiltrer, desto større er sannsynligheten for at ansvaret pulveriseres.

Asylsøkere med et avvisningsvedtak ilegges som følge av Storskoginstruksen begrensninger i sin bevegelsesfrihet i strid med Flyktningkonvensjonen art. 31(2). Flyktningkonvensjonen art. 31(2) lyder som følger:

2. The Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are necessary and such restrictions shall only be applied until their status in the country is regularized or they obtain admission into another country. The Contracting States shall allow such refugees a reasonable period and all the necessary facilities to obtain admission into another country.

Selv om det er klart at disse asylsøkerne ikke kan returneres til Russland, og de samtidig nektes å reise til andre europeiske land (reisedokumenter for å kunne foreta en slik reise blir ikke utlevert fra norske myndigheter og asylsøkerne vil normalt bli returnert til Norge under

⁸ Se Folkerettskomisjonens (ILCs) ikke-bindende artikler om statsansvar, artikkel 2; ILC, Annual Report (2001), Commentary to the Articles on State Responsibility, Chap. IV, Commentary to Article 47, para. 3. The whole system of the 1969 Vienna Convention is based on "the sovereign equality and independence of all States" and on the principle of free consent, as denoted by the Preamble. Art. 26, VCLT, enshrining the pacta sunt servanda rule, is a direct manifestation of this principle. For an elaboration, see I. Brownlie, Principles of Public International Law, 8th ed., Oxford, OUP, 2008 ; and A. Nollkaemper, "Issues of Shared Responsibility before the Court of Justice", ACIL Research Paper No 2011-01 (SHARES Series), 8 April 2011, available at : <http://dare.uva.nl/document/450292>; se Violeta Moreno-Lax, The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties, i G.S. Goodwin-Gill and P. Weckel (eds), Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects – The Hague Academy of International Law Centre for Research (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, (2015) s. 694.

⁹ Violeta Moreno-Lax, The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties, i G.S. Goodwin-Gill and P. Weckel (eds), Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects – The Hague Academy of International Law Centre for Research (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2015), s. 697.

Dublin-regelverket), blir ikke søknadene til personer med gyldige multivisum og permanente oppholdstillatelser i Russland realitetsbehandlet etter gjeldende instruks jf. GI-07/2016,¹⁰ selv om de har vært i Norge og under norsk jurisdiksjon i mer enn to år.¹¹ Spørsmålet om retur er uløselig knyttet til det rettslige spørsmålet om Norge har en plikt til å realitetsbehandle asylsøknaden.

NOAS har til tross for GI-07/2016, gjennom vårt Domstolsprosjekt i desember 2017 og januar 2018, fått omgjort to vedtak i Storskogsaker etter å ha varslet Utlendingsnemnda (UNE) om at stevning til tingretten ville bli tatt ut hvis ikke vedtakene ble omgjort. Den ene gjaldt en syrisk asylsøker med multivisum, den andre en syrisk asylsøker med permanent oppholdstillatelse i Russland. Etter vårt syn er Norge klart folkerettslig forpliktet til å ta ansvar for å realitetsbehandle de resterende sakene i Storskogporteføljen. Instruksen med tilhørende rundskriv bør derfor oppheves.

NOAS viser også til at FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) har stilt spørsmål ved om Storskoginstruksen er i strid med flyktningkonvensjonen.¹² UNHCR har intervjuet asylsøkere som ble returnert fra Norge til Russland, og avdekket at grunnleggende rettsikkerhetsgarantier som underretting og klagemuligheter sviktet fundamentalt. Vi viser til to brev fra UNCHR som er gjengitt i NOAS' høringsuttalelse til evalueringen av Storskogendringene:¹³

PU er pålagt å informere om selve innholdet av vedtaket, klageadgang og adgangen til rettslig representasjon. Det er flere holdepunkter som tilsier at PU ikke etterlever sin underrettingsplikt. I brev fra UNHCR til statsråd Sylvi Listhaug, datert 15. februar 2016, skriver UNHCR følgende om PUs underretning (NOAS' uthevninger):¹⁷

From interviews recently conducted by UNHCR Moscow with a few of the rejected applicants who had been returned to the Russian Federation in December 2015, it appears that they had not been adequately informed about the right to appeal the rejection of admissibility, and been given access to the appeals procedure before their expulsion. UNHCR will soon revert with more details on the information received through these interviews.

UNHCR utdyper sin vurdering av uforsvarlig underretning av vedtak og manglende informasjon om asylsøkernes rettigheter i brev til Justis- og beredskapsdepartementet 30. mars 2016 (NOAS' uthevninger):¹⁸

¹⁰ GI-07/2016 – Storskogporteføljen – behandling av asylsøknader fremsatt i 2015 fra personer med visum til Russland som var gyldig for én innreise (engangsvisum): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-072016--storskogportefoljen--behandling-av-asylsoknader-fremsatt-i-2015-fra-personer-med-visum-til-russland-som-var-gyldig-for-en-innreise-engangsvisum/id2498742/>.

¹¹ GI-15/2016 – «Storskogporteføljen – behandling av asylsøknader fremsatt i 2015 fra personer som har flerreisevisum eller oppholdstillatelse i Russland som er utløpt i tid», 30.11.2016: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-152016--storskogportefoljen--behandling-av-asylsoknader-fremsatt-i-2015-fra-personer-som-har-flerreisevisum-eller-oppholdstillatelse-i-russland-som-er-utlopt-i-tid/id2522280/>.

¹² UNHCR, «UNHCR Observations on the Law Proposal 'Prop. 16 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven (innstramminger), Instructions 'GI-12/2015, GI-13/2015 and 15/7814 – EST, Circular 'RS 2015-013', and amendment to the 'Immigration Regulation, §§ 17–18'», 23. desember 2015: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2016/04/UNHCR-brev-23-desember-2015.pdf>, avsnitt 30.

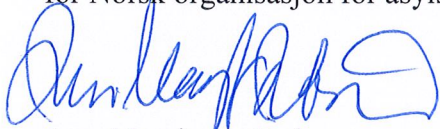
¹³ Regjeringens evaluering og videreføring av midlertidige endringer i utlendingsloven vedtatt på bakgrunn av Prop. 16 L (2015 – 2016), se NOAS' høringsuttalelse s. 9, tilgjengelig fra: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2012/01/NOAS-h%C3%B8ringssvar-videre%C3%B8ring-av-Prop.-16-L-2015-2016.pdf>.

Several applicants report of not having received information about the right to legal representation and state that they have not been able to obtain legal counsel while in Norway. In one case, an explicit request for a lawyer by the applicant was allegedly not responded to.

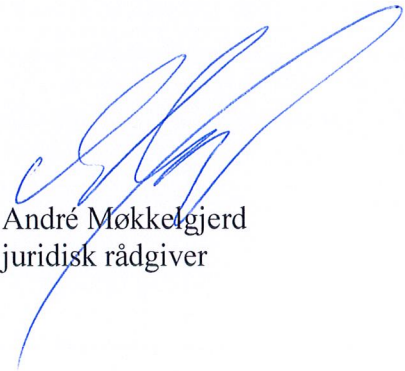
Some of the applicants claim they did not receive information about the right to appeal and had limited practical opportunity to appeal the decisions by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI). One applicant only appear to have been verbally informed that his application had been rejected. Applicants also report on the decision letters being issues near the border and on the same day they were to be deported. It is thus questionable whether they have been able to exercise their right to an effective remedy.

NOAS ber om at forskriftsbestemmelser, rundskriv og instruksjer som legger føringer for behandlingen av Storskogporteføljen oppheves. Vi ber også om et møte med politisk ledelse om saken.

Med vennlig hilsen
for Norsk organisasjon for asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær



André Møkkelgjerd
juridisk rådgiver