



Svein Eldøy

Grenseløs kontroll

Justissamarbeid og utviklingen av felles
asylpolitikk i EU

Forord

Siden Norge tilsluttet seg Schengen-avtalen i 2001, har mye endret seg. Vår egen yttergrense ble flyttet fra Finnmark til Gibraltar, og Norge har de siste ti årene aktivt deltatt i EUs felles yttergrensekontroll.

Fra å handle om fri reise mellom medlemslandene handler Schengen-systemet nå om så mye mer. Poli- og justissamarbeid, felles asylsystem, enorme dataregistre og kamp mot illegal immigrasjon. EU har i dag et komplisert juridisk rammeverk for asyl- og flyktningpolitikk, og Schengen-avtalen byr på flere utfordringer.

I denne rapporten ønsker vi å sette fokus på avtalens demokratiske underskudd, og ikke minst konsekvensene Schengen- og Dublinsystemet har for mennesker på flukt.

Sigrid Zurbuchen Heiberg, leder av Nei til EUs arbeidsgruppe om Schengen

Grenseløs kontroll

Nei til EU arbeidsnotat nr. 7/2011, utgitt oktober 2011. Bestilling/nedlasting: www.neitileu.no.

Forsidefoto: Sigrid Heiberg.

Notatet er skrevet av Svein Eldøy, mastergradsstudent i sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen. Utredningen har mottatt prosjektmidler fra Utenriksdepartementet.

INNHOOLD

DEL I: MOT EN FELLES ASYLPOLITIKK I EU	4
1.1 Fra mellomstatlig samarbeid til overnasjonalitet	4
1.1.1 Utviklingen av juridisk rammeverk	4
1.1.2 Norges tilknytning	5
1.1.3 Asylinstituttet: Asylsøkere og flyktninger har rettigheter	6
1.1.4 Et felles europeisk asylsystem (CEAS)	7
1.2 Dublin-forordningen	7
1.2.1 Dublin-forordningen	7
1.2.2 Historie og siktemål	8
1.2.3 Hvordan fungerer Dublin-mekanismen?	9
1.2.4 Konsekvenser for medlemslandene	9
1.2.5 Konsekvenser for asylsøkere	10
1.2.6 Tilfellet Hellas	11
1.2.7 Dublin III	12
1.3 Harmonisering av nasjonale asylsystemer	13
1.3.1 Behov for en likere asylpraksis	13
1.3.2 Minstestandard-direktivene i CEAS	14
1.3.3 Implementering i medlemslandene og framtiden til CEAS	15
DEL II: GRENSEKONTROLL	18
2.1 Schengen og grenser	18
2.1.1 Opphevelsen av indre grenser	18
2.1.2 En forsterket yttergrensekontroll	18
2.2 Et kontrollregime ved yttergrensene	19
2.2.1 Yttergrensen i sør	19
2.2.2 Yttergrensen i øst	20
2.2.3 Yttergrensefondet	21
2.2.4 Gjeninnføring av grenser – er Schengenavtalen truet?	21
2.3 Frontex og Eurosur	23
2.3.1 Yttergrensekontrollbyrået Frontex	23
2.3.2 Avskjæring av flyktningskip	25
2.3.3 Overvåkning av grensen – Eurosur	26
2.3.4 Frontex i framtiden	27
2.3.5 Norges deltakelse i Frontex	27
2.4 Den arabiske våren	28
2.4.1 Den arabiske verden i opprør	28
2.4.2 Flyktningkrise i Nord-Afrika	28
2.4.3 Fattige land bærer byrden	29
2.4.4 Fokus på kontroll	30
2.4.5 En humanitær katastrofe	31
DEL III: FLUKTEN TIL EUROPA	32
3.1 En firedelt modell for kontroll	32
3.1.1 Tiltak i opprinnelseslandet	32
3.1.2 Tiltak i EUs naboland	34
3.1.3 Tiltak langs yttergrensen	35

3.1.4 Tiltak i Schengen-området	36
3.2 En farlig flukt mot en usikker fremtid	37
3.2.1 En dødelig flukt	37
3.2.2 Asylinstituttet undergraves	38
3.3 Behov for en helhetlig endring	40
3.3.1 Et system for lovlig innreise?	40
3.3.2 Alternativer til Dublin?	41
DEL IV: POLITI- OG JUSTISSAMARBEID I EU	43
4.1 Politisamarbeid	43
4.1.1 Europol	43
4.1.2 Stadig utvidet mandat	44
4.1.3 Demokratisk kontroll?	45
4.2 Overvåkning og registrering	46
4.2.1 Schengen Information System (SIS)	46
4.2.2 Schengen Information System II (SIS II)	47
4.2.3 "Interoperabilitet", datasikkerhet og personvern i framtidens Schengen	48
4.3 Schengen III	49
4.3.1 PRÜM-samarbeidet	49
4.3.2 PRÜM truer personvernet	51
DEL V: NORGE OG SCHENGEN	52
5.1 Norge og festning Europa	52
5.1.1 Fri flyt av personer	52
5.1.2 En felles yttergrense	53
5.2 Ytterligere tilknytning	54
5.2.1 Fra mellomstatlig samarbeid til EU-avtale i 1997	54
5.2.2 Avtaler om migrasjon	55
5.2.3 Avtaler på justisområdet	55
5.2.4 Schengen koster	56
5.3 Schengen truer folkestyret	56
5.3.1 Norges muligheter for påvirkning	56
5.3.2 En dynamisk avtale	57
5.3.3 Uformell og frivillig harmonisering	58
5.4 Alternativer til Schengen?	59
5.4.1 Schengen skal evalueres	59
5.4.2 Alternative tilknytningsformer	59
KILDEHENVISNINGER	61
VEDLEGG	69
1: Prosent avslåtte asylsøknader i Schengen-landene 2010	69
2: Land og organisasjoner Europol har opprettet samarbeid med	70
3: Antallet asylsøknader til Norge 1997-2010	70

DEL I: MOT EN FELLES ASYLPOLITIKK I EU

Siden starten på det nye årtusenet har mye skjedd på flyktning- og asylområdet i EU. Unionen var tidligere nærmest handlingslammet i asyl- og flyktningpolitikken som alltid har vært tema for mye diskusjon og kontroverser. I dag har unionen utviklet et sammensatt og komplisert juridisk rammeverk for politikktutvikling på området. Innenfor denne rammen har en stor mengde fellespolitikk blitt utformet, og EU har satt seg som mål å utvikle et felles asylsystem (Common European Asylum System - CEAS) innen 2012. Hvordan gikk dette til?

1.1 Fra mellomstatlig samarbeid til overnasjonalitet

1.1.1 Utviklingen av juridisk rammeverk

Med Maastricht-traktaten som trådte i kraft i 1993 fikk EU en felles asyl- og flyktningpolitikk. Traktaten innførte det såkalte søylesystemet, som definerte ulike politikkområder innenfor ulike beslutningsprosedyrer. Under den første søylen ble politikk som omhandlet fellesmarkedet plassert, og beslutninger på dette området var preget av flertallstyre og *overnasjonalitet*. Under søyle to og tre ble det tatt beslutninger om felles politikk på henholdsvis utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP) og på justisområdet (JHA). Disse beslutningene forutsatte enstemmighet. EUs asyl- og flyktningpolitikk, som ble definert under den tredje søylen, hadde på denne måten en *mellomstatlig* karakter. Asyl- og flyktningpolitikken har alltid variert mye mellom de europeiske landene, og det viste seg svært vanskelig å bli enige om felles standarder og praksis i Ministerrådet og på toppmøtet, hvor det krevdes enstemmighet og konsensus. Det mellomstatlige Schengen-samarbeidet, som siden 1985 hadde foregått utenfor rammene av EU, var på sin side langt mer dynamisk og velfungerende (Vevstad 2006:63).

1. mai 1999 trådte Amsterdam-traktaten i kraft, og med den ble Schengen-samarbeidet integrert i EUs traktatgrunnlag. Slik ble Schengen gjort gjeldende for alle EUs medlemsland (bortsett fra Storbritannia og Irland som av kontrollhensyn ikke ønsket å tre inn i samarbeidet). Asyl og flyktningpolitikken ble med dette flyttet til EUs første søyle, sammen med blant annet visum- og grensepolitikk, og ble på denne måten underlagt flertallsstyre (Vevstad 2006:64). Dette innebærer at nye lover kan gjøres gjeldende i hele EU, selv om et mindretall av medlemslandene skulle stemme mot. Det gir også EU-kommisjonen enerett på å stille forslag til nye lover. Norge knyttet seg til Schengen-avtalen med en tilslutningsavtale i 2001, og har siden den gang vært bundet av rettsutviklingen på området.

Siden Norge ble tilknyttet Schengen-samarbeidet har bildet blitt ytterligere komplisert. Lisboa-traktaten ble underskrevet av EU-landene i 2007, til tross for at den svært like grunnlovstraktaten hadde blitt nedstemt i franske og nederlandske folkeavstemninger i 2005. Den trådte i kraft i 2009. Med Lisboa-traktaten ble EUs arbeidsmåte grunnleggende forandret, og EU fikk et langt større politisk handlingsrom. Traktaten opphevet søylesystemet som tidligere hadde skilt mellom over- og mellomstatlige politikkområder. Praktisk talt hele det tidligere JHA-området (justispolitikken) ble med Lisboa underlagt den såkalte medbestemmelsesprosedyren, hvor EU-parlamentet og rådet behandler lovgivningsforslag fra kommisjonen. Dette innebærer at EU kan fatte flertallsvedtak i saker som gjelder justispolitikk generelt, og asyl- og flyktningpolitikken spesielt. Siden asyl- og flyktningpolitikk ble gjort til et overnasjonalt anliggende med Amsterdam-traktaten, og særlig etter Lisboa, har rettsutviklingen på området skutt voldsom fart.

Arbeidet med å utvikle felles asyl- og flyktningpolitikk skjer i dag innenfor rammen av flere ulike, til

dels sektoroverskridende, dokumenter. Lisboa-traktaten utgjør den overordnede juridiske rammen. Etter Amsterdam-traktaten har overordnede veikart for politikktutvikling på migrasjon blitt lagt i femårsplaner som er gitt navn etter byene de er vedtatt i. Den gjeldende femårsplanen er kalt Stockholm-programmet (2009). Den etterfulgte Haag-programmet (2004) og Tammerfors-konklusjonene (1999). I tillegg ble det på rådsnivå etablert en europeisk pakt på immigrasjon og asyl under det franske EU-formannskapet i 2008. Disse dokumentene gir overordnede retningslinjer, og definerer mer langsiktige mål for utviklingen av alleuropeisk migrasjonspolitik. EU-kommisjonen følger opp femårsplanene og immigrasjonspakten med å publisere en rekke lovforslag og plandokumenter hvert år. Utviklingen av ny politikk drives frem både av konkrete lovendringsforslag som behandles i EU-systemet, og av dokumenter som analyserer og evaluerer hvor langt arbeidet med konkrete prosjekter er kommet.

Schengen-avtalen har betydd en betydelig overføring av suverenitet fra medlemslandene til EU-kommisjonen. En rekke beslutninger om grensekontroll, asylpolitikk og justispolitikk er på denne måten flyttet fra nasjonale parlamenter til EU-organer som ikke er underlagt en tilstrekkelig demokratisk kontroll. Dette er særlig tilfelle etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft. Overføringen av makt til Brussel betyr at mulighetene for å påvirke utviklingen i asyl- og justispolitikken blir svært vanskelig både for personer, organisasjoner og for medlemslandene selv. Det fins i liten grad en folkelig debatt omkring Schengen-avtalens fremtid, hverken i Norge eller i EU-landene. Dette kan skyldes en følelse av avmakt når beslutningene på området i økende grad blir tatt på overnasjonalt nivå.

1.1.2 Norges tilknytning

For Norge sin del har utviklingen av felles justispolitikk i EU, herunder utviklingen av felles asyl- og flyktningspolitikk, bydd på flere utfordringer. Avtalen som knytter Norge til Schengen har et iboende demokratisk underskudd, fordi lover som gjelder i Norge blir vedtatt uten norske folkevalgte demokratiske kontroll. Dette er en innvending vi også kjenner fra den norske EØS-debatten, men til forskjell fra EØS-forhandlinger, sender Norge representanter til forhandlinger i det såkalte fellesorganet i alle Schengen-relevante saker (Regjeringen 2010:2). I fellesorganet møtes EUs justisministre, representanter for kommisjonen og representanter for Norge, Island, Liechtenstein og Sveits. Landene som ikke er EU-medlemmer har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. Schengen-avtalen er videre dynamisk på samme måten som EØS-avtalen er det. Det innebærer at Norge ikke bare forplikter seg til avtalen slik den så ut i 2001, men også til framtidig utvikling av Schengen-relevant lovverk. Schengen-relevans avgjøres fra sak til sak på justisområdet, av det til en hver tid sittende EU-formannskapet. Norge er nødt til å akseptere nye Schengen-regler, men de gjelder først i landet etter at de er ført inn i det norske lovverket.

Innføringen av overnasjonalitet som styrende prinsipp på justisområdet og på saker som angår flukt og asyl, og den svært raske rettsutviklingen på området de senere årene, har også bydd på problemer for Norge. Rettsutviklingen skjer innenfor flere sektoroverskridende dokumenter, og kommisjonen legger mange føringer på politikktutviklingen gjennom eneretten til å stille lovforslag og gjennom forberedelser i EU-byråkratiet. Norges påvirkningsmulighet har på den måten skrumpet inn, fordi det allerede er lagt en rekke premisser før sakene kommer opp til behandling i fellesorganet. Det har heller ikke hjulpet påvirkningsmulighetene at antallet medlemsland i Schengen snart er fordoblet siden Norge ble med, på grunn av utvidelsene i EU. Dette gir trolig mindre rom for nasjonale sær hensyn (Brekke 2011:17).

Et siste perspektiv er også verdt å trekke inn. Når EU nå tar overnasjonale beslutninger på området, og omfanget av fellespolitikk har blitt svært stort, er det utfordrende å knytte seg til bare

delers av det. EU har ambisjoner om et helhetlig og harmonisert asylsystem i unionen. På den måten kan Norge presses til å følge EUs linje, også i saker som ikke anses som Schengen-relevante. Et eksempel på dette kan være det felles asylsystemet, som diskuteres i det følgende. Norge deltar i Dublin-samarbeidet, men ikke i harmoniseringen av de nasjonale asylsystemene. Likevel er regjeringen krystallklar på at den ønsker å følge EUs linje, i frykt for at annerledeshet i norsk asylpraksis vil trekke til seg flere asylsøkere, og få oss i utakt med de andre Schengen-landene. Da regjeringen i 2010 laget en stortingsmelding om flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv, het det at "Innvandring til Norge betinges i stor grad av ytre omstendigheter som krig og konflikt, og ikke minst av politikken våre naboland fører" (Justis- og politidepartementet 2010). Konklusjonen var at regjeringen ønsker å legge seg tett opp mot EUs politikuttvikling på asyl- og flyktningområdet.

1.1.3 Asylinstituttet: Asylsøkere og flyktninger har rettigheter

Før det felles asylsystemet i EU beskrives kan det være hensiktsmessig å si noe om hvorfor de europeiske landene har asylsystemer, og hva det vil si å være asylsøker og flyktning. Asylinstituttet kan beskrives som et lands system for å gi mennesker som er forfulgt av sitt eget lands myndigheter opphold og beskyttelse. FN har satt opp kriterier for hvem som er å anse som en flyktning. Sitatet under er hentet fra UDI, og er en norsk oversettelse av FNs flyktningdefinisjon:

"For å bli ansett som flyktning må du ha velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av din politiske oppfatning, rase, nasjonalitet, religion eller medlemskap i en sosial gruppe, eller du må stå i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff i hjemlandet ditt" (UDI 2009).

En asylsøker kan betraktes som en person som uanmeldt oppsøker et lands myndigheter for å be om status som flyktning, og på den måten om oppholdstillatelse og beskyttelse. Gjennom FNs menneskerettighetserklæring av 1948 og flyktningkonvensjonen av 1951 har en rekke land, inkludert alle som er medlemmer av Schengen, anerkjent at asylsøkere og flyktninger har visse rettigheter. De viktigste av disse nevnes i det følgende.

Retten til å søke asyl er vidt anerkjent da den er nedfelt i FNs menneskerettighetserklæring artikkel 9. Her slås det fast at "enhver har rett til i andre land å søke og ta imot asyl mot forfølgelse". Dette forplikter stater som har anerkjent menneskerettighetene til å vurdere om en asylsøker har et beskyttelsesbehov, før personen eventuelt kastes ut av landet. Videre er det bred enighet innenfor internasjonal flyktningrett om at det stilles visse krav til en forsvarlig asylprosedyre. At asylsøkere på denne måten har mulighet for å legge fram sin sak for myndighetene og få denne vurdert, er det som ofte betegnes som et asylinstitutt.

Videre finnes det i flyktningretten et viktig prinsipp kalt "non-refoulement" som skal hindre at asylsøkere og flyktninger blir returnert til land hvor deres sikkerhet står i fare.

Flyktningkonvensjonens artikkel 33 slår fast at "ingen kontraherende stat må på noen som helst måte utvise eller avvise en flyktning over grensen til områder hvor hans liv eller frihet ville være truet". Dette prinsippet betyr at for eksempel Norge ikke har lov til å returnere mennesker til land i krig. Videre forbyr prinsippet om non-refoulement stater å returnere mennesker som er forfulgt til land hvor de kan utsettes for tortur, fengsling eller har grunn til å frykte for sitt liv.

Til sist er det dessverre nødvendig å trekke fram et av de mest grunnleggende prinsipper i alle rettstater, nemlig at ingen skal utsettes for fengsling uten at det foreligger en kriminell handling. De europeiske landene har som det senere vil komme fram i denne rapporten, i økende grad tatt i

bruk internering som et middel for å kontrollere asylsøkere. FNs menneskerettighetserklæring slår på generelt grunnlag fast at "Ingen må utsettes for vilkårlig arrest". Flyktningkonvensjonens artikkel 31.1 sier: "de kontraherende stater skal ikke straffe flyktninger, som er kommet direkte fra et område hvor deres liv eller frihet var truet". I artikkel 26 i samme konvensjon slås det fast at "hver kontraherende stat skal tilstå flyktninger som lovlig oppholder seg på dets territorium, rett til å velge bopel og til fritt å bevege seg innenfor dets territorium". Med bakgrunn i disse bestemmelsene er det ikke lovlig å arrestere og fengsle asylsøkere for å kontrollere dem mens de befinner seg i vertslandet. Innenfor flyktningretten er det imidlertid akseptert meget begrenset bruk av arrest i forbindelse med retur.

1.1.4 Et felles europeisk asylsystem (CEAS)

Mennesker som har søkt asyl i Europa har tradisjonelt stått overfor svært ulike regler og prosedyrer fra land til land. Det har vært vanlig å betrakte asyl- og flyktningpolitikk som et nasjonalt anliggende, og muligheten til å ekskludere eller inkludere mennesker fra statsborgerskapet har tradisjonelt vært knyttet nært til staters suverenitet. Før 1990-tallet var asylsøkere gjerne noe en forbandt med avhoppere fra østblokken, og de fleste vest-europeiske land var vennlig innstilt til å gi opphold og beskyttelse til flyktninger. Siden den gang har mye endret seg. For det første førte internasjonale konflikter og økt mobilitet gjennom globaliseringsprosesser til en økning av antall asylsøkere i de europeiske landene på slutten av 90-tallet. For det andre har politikk og praksis overfor mennesker på flukt blitt svært mye strengere. Dette kan ses i sammenheng med det økte antallet asylsøkere, men har også andre forklaringer. For det tredje er politikken blitt likere mellom landene. I første omgang har dette skjedd gjennom opprettelsen av avtaler som Schengen-avtalen og Dublin-forordningen. De senere årene har dette også betydd en harmonisering av nasjonale asylsystemer, med det mål for øye å skape et felles europeisk asylsystem.

Det felles europeiske asylsystemet, CEAS, er et ønske som skriver seg tilbake til Amsterdam-traktaten. Den viktigste komponenten i det er Dublin-forordningen, som begrenser mulighetene til fritt å søke asyl i Schengen-området. Denne avtalen vil drøftes nærmere i punkt 1.3, men sier i korte trekk at det første landet en asylsøker kommer til, også skal behandle vedkommendes asylsøknad. Det kan argumenteres for at Dublin-systemet er urettferdig all den tid asylsøkere behandles ulikt fra land til land. Det er for eksempel ikke likegyldig om asylsøknaden behandles i Sverige eller Hellas, hverken med tanke på behandling under søknadsprosessen eller på utfallet av den.

I tillegg til etableringen av Dublin-forordningen innebærer utviklingen av det felles asylsystemet en harmonisering av medlemslandenes nasjonale asylsystemer. Gjennom flere direktiver, og da særlig Statusdirektivet, Prosedyredirektivet og Mottaksdirektivet, skal måten asylsøkere behandles nasjonalt samkjøres. Hvis Dublin-forordningen skal fungere på lang sikt er det nødvendig med noenlunde lik praksis og politikk i medlemslandene. I dag fungerer Dublin-forordningen innenfor en rekke ulike nasjonale systemer. Dette skaper vanskelige situasjoner både for yttergrensestatene og for asylsøkere som kommer inn i EU gjennom dem. Unionen har satt seg som mål å ha innført det felles europeiske asylsystemet innen 2012. Målet for CEAS er at like asylsaker skal behandles likt i medlemslandene. Dette er langt fra tilfelle i dag, og det er lite trolig at det vil endre seg innen neste år. Harmoniseringen av nasjonale asylsystemer tas nærmere opp i punkt 1.4.

1.2 Dublin-forordningen

1.2.1 Dublin-forordningen

Dublin-forordningen anses ofte som hjørnesteinen i EUs felles asylsystem, og er en mekanisme som

effektivt skal avgjøre hvilket Schengen-land som skal behandle en asylsøknad. Den viktigste hensikten med forordningen er å komme såkalt "asylshopping" til livs, det vil si å hindre at en asylsøker som har fått avslag i ett Schengen-land, søker i et annet. Tilknytningen til mottakerland bestemmes i Dublin-systemet av asylsøkerens fluktrute. Det landet en først ankommer, og hvor en først blir registrert, er også det landet som skal ta stilling til om personen har et reelt beskyttelsesbehov. Bestemmelsen har blitt kritisert for å ha svært negative konsekvenser både for mennesker på flukt og for de sør-europeiske landene. EU-kommisjonen har nå foreslått flere endringer av Dublin-systemet, uten at det kommer til å forandre dets grunnleggende premisser.

1.2.2 Historie og siktemål

Dublin-forordningen, som trådte i kraft i 2003, er enkelt forklart en mekanisme som skal sørge for en effektiv ansvarsfordeling av asylsøkere mellom Schengens medlemsland. Hensikten er å hindre at asylsøkere retter søknaden sin mot flere land etter avslag i ett, det som populært kalles "asylshopping". Den som vil søke beskyttelse i Schengen skal ifølge Dublin-forordningen gis mulighet til dette, men bare én gang og kun i ett medlemsland. Forut for etableringen av Dublin-regelverket eksisterte det flere mellomstatlige avtaler om ansvarsdeling av asylsøkere mellom europeiske land. Norge hadde eksempelvis en avtale om tilbaketakelse med Tyskland, og med de nordiske landene gjennom den nordiske passoverenskomsten (Vevstad 2006:160). Disse avtalene fordelte som regel ansvar med bakgrunn i det såkalte førstelandsprinsippet. Dette innebærer at det første landet en asylsøker krysser grensen til, også skal være det landet som behandler asylsøknaden. Førstelandsprinsippet er problematisk av to årsaker. For det første er det en innskrenkning av retten til å søke asyl slik den er nedfelt i internasjonale konvensjoner. Land som bruker prinsippet holder seg imidlertid innenfor internasjonal rett så lenge alle asylsøkere får en reell asylbehandling, og ikke sendes til land hvor deres liv eller frihet er i fare. For det andre vil førstelandsprinsippet av geografiske årsaker nødvendigvis føre til en skjev fordeling av asylsøkere mellom landene. Stater som ligger nær konfliktområder og veletablerte fluktruter vil få ansvaret for en uforholdsmessig stor del av de som er på flukt.

Forgjengeren til Dublin-forordningen og det fordelingsystemet som eksisterer i dag var Dublin-konvensjonen som kom i 1990. Konvensjonen ble inngått mellom de tolv landene som den gang var med i EU, og må ses i sammenheng med opprettelsen av Schengen-avtalen. Schengen, som på dette tidspunktet var en mellomstatlig avtale mellom Frankrike, Nederland og Benelux-landene, tok sikte på å oppheve grensekontrollen mellom medlemslandene og på den måten å sikre Roma-traktatens mål om fri bevegelighet for personer i EU. Fri bevegelighet for EU-borgerne innebærer på samme tid at mennesker utenfra kan krysse EUs interne grenser uhindret. Dublin-konvensjonen ble i så måte sett på som ett av flere såkalte "kompensatoriske midler" som måtte på plass før Schengen kunne settes ut i livet i hele EU-området.

I Dublin-konvensjonen ble førstelandsprinsippet videreført fra ulike mellomstatlige avtaler, og hele EU ble på denne måten ett felles område for asylbeskyttelse. Det viste seg imidlertid svært vanskelig å avgjøre hvor asylsøkere tidligere hadde vært, og hvilket land som således var ansvarlig. Erfaringene viste at Dublin-systemet var ineffektivt, og at det ikke fungerte etter sin hensikt (Vevstad 2006:162). Dette førte for det første til en erkjennelse i EU-systemet om at de svært ulike asylsystemene i medlemslandene må harmoniseres for at Dublin-systemet skal fungere. Dette er en linje som blir fulgt i arbeidet med det felles asylsystemet (CEAS). For det andre førte det til omskriving av Dublin-konvensjonen i Dublin-forordningen eller Dublin II. Dublin-forordningen inneholder klarere retningslinjer for ansvarliggjøring av medlemsstater, og er understøttet av et sentralt fingeravtrykkregister, Eurodac, hvor alle som søker asyl i Schengen-landene blir registrert. Etter at Eurodac ble operativt i 2003, har Dublin-systemet fungert langt mer effektivt. Hvis en

person tidligere har søkt asyl i et annet Schengen-land, vil dette hurtig avsløres ved ankomst.

1.2.3 Hvordan fungerer Dublin-mekanismen?

I henhold til Dublin-forordningen lagres fingeravtrykket til alle asylsøkere over 14 år som enten leverer en søknad om asyl i et Dublin-land eller krysser grensen til Dublin-området ulovlig. Denne informasjonen lagres i det sentrale fingeravtrykkregisteret Eurodac. Alle asylsøkere som melder sin ankomst til for eksempel Norge sjekkes mot dette registeret. I tillegg er det vanlig å sjekke asylsøkere mot kriminalregisteret Schengen Informasjonssystem (SIS) som omtales nærmere i kapittel 4. Det er da en smal sak for norske myndigheter å påvise om personen tidligere har søkt asyl i et Dublin-land. I mange tilfeller får utlendingsmyndighetene også treff i Eurodac på at personen har krysset yttergrensen i et annet land. Begge scenarioer er grunnlag for uttransportering, ikke til personens hjemland, men til det landet vedkommende er registrert i. Eurodac har blitt kritisert for å invadere asylsøkeres rett til privatliv. Fingeravtrykk og opplysninger om personer lagres i 10 år. Kommisjonen har foreslått at Eurodac også skal gjøres tilgjengelig for Europol og nasjonale politimyndigheter i det øyemed å bekjempe kriminalitet (EU-Kommisjonen 2009). Dette er en uheldig sammenblanding av kriminelle og asylsøkere, som mistenkeliggjør mennesker på flukt som gruppe.

Dublin-systemet forutsetter gjensidig tillit mellom medlemslandene. Hvis det påvises at et annet land har ansvaret etter regelverket, sendes det en anmodning om overtagelse. Anmodningene blir i stor grad fulgt, og personen vil ofte pågripes og uttransporteres til dette landet i løpet av kort tid. Hvis asylsøknaden blir avslått, eller ikke realitetsbehandlet i denne Dublin-staten, returneres personen til sitt opprinnelsesland. På returflyvninger blir asylsøkere fulgt av politi, og deretter overført til sitt hjemlands politimyndigheter. For personer som returneres i henhold til Dublin-forordningen gis det som regel et innreiseforbud i Dublin-området i fem år.

1.2.4 Konsekvenser for medlemslandene

Den kanskje vanligste kritikken mot Dublin-forordningen er at den har ført til en skjev fordeling av asylbyrden mellom medlemslandene. Førstelandsprinsippet har til hensikt å ansvarliggjøre eller "straffe" det landet som har sluppet en asylsøker over grensen. Det styrende prinsippet er altså fordeling av ansvar, heller enn en reell byrdefordeling. Dette er gjentatte ganger tatt opp i EU av de sør-europeiske landene, som på grunn av sin geografiske beliggenhet må betale en høy pris for det felles asylsystemet. Den store brorparten av asylsøkerne til Schengen-landene krysser grensen i sør enten over Middelhavet, eller til Hellas via Tyrkia. Etter øst-utvidelsen i 2005 har også i økende grad de øst-europeiske landene vært førsteland for asylsøkere.

For Norge sin del har Dublin-medlemskapet betydd at færre asylsøkere får behandlet søknaden sin i landet. Hvis hensikten med Dublin-medlemskapet er færre asylsøkere har dette vært vellykket. Statistikk fra Utlendingsdirektoratet viser at Norge sender over dobbelt så mange anmodninger om overføring som landet mottar. En annen sammenheng som kommer tydelig fram av tallmaterialet er at antallet anmodninger både inn og ut har steget kraftig de siste årene. Dublin-forordningen har begynt å virke slik det var planlagt, og mekanismen er nå langt mer effektiv til å avgjøre ansvar for asylbehandlingen. I tabellen kommer det fram at antallet anmodninger til utlandet fra Norge ble nesten halvvert mellom 2009 og 2010. Mye av denne nedgangen skyldes motvilje mot å returnere asylsøkere til Hellas. Bakgrunnen for dette gjennomgås under punkt 1.3.6.

Tabell 1: Anmodninger om tilbaketagelse til og fra Norge 2006-2010

Anmodninger om tilbaketagelse

	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt
Anmodninger til Dublin-land	1144	1229	2921	5117	2498	2582
Anmodninger til Norge	933	858	804	1078	2038	1142

Kilde: På forespørsel fra UDI (2011)

Hvis statistikken brytes ned til landnivå kommer det klart fram at de sør-europeiske landene mottar langt flere anmodninger om overtagelse enn andre Dublin-land. I tabell 2 presenteres antallet anmodninger fra Norge til de syv største mottakerlandene i den siste femårsperioden. Hellas og Italia mottar langt flere anmodninger enn andre land, i snitt om 650 personer årlig. Også yttergrensestatene Polen, Spania og Malta figurerer høyt på listen over største mottakerland fra Norge. At Sverige og Tyskland er høyt oppe på listen har både sammenheng med den geografiske nærheten til Norge, og at disse landene tradisjonelt er populære asylland. I gjennomsnitt har tre av fire anmodninger om overtagelse gått til de syv landene som omtales i tabell 2. Det kan konkluderes med at Dublin-returen fra Norge for det første gjør fordelingen av asylsøkere mellom medlemslandene skjevare. For det andre angår dette et betydelig antall av de som søker asyl i Norge. I snitt har nesten en fjerdedel av asylsakene i perioden ikke blitt realitetsbehandlet med bakgrunn i Dublin-forordningen.

Tabell 2: Største Dublin-mottakerland for Norge 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt
Hellas	104	189	938	1737	295	652,6
Italia	134	218	689	1453	756	650
Sverige	136	193	363	536	382	322
Tyskland	246	169	239	219	183	211,2
Polen	57	43	106	168	141	103
Spania	32	22	70	144	116	76,8
Malta	11	17	88	171	100	77,4
Sum	720	851	2493	4428	1973	
Hele Dublin	1144	1229	2921	5117	2498	2581,8
Utvalget utgjør	63 %	69 %	85 %	86 %	79 %	76 %
Asylsøknader	5320	6528	14431	17226	10064	10714
Dublin utgjør	22 %	19 %	20 %	30 %	25 %	23 %

Kilde: På forespørsel fra UDI (2011)

1.2.5 Konsekvenser for asylsøkere

Dublin-forordningen har også hatt alvorlige konsekvenser for asylsøkere som faller inn under den. Det er allerede nevnt her at Dublin-forordningen innskrenker muligheten til å søke hvor en vil. Det fins en rekke ulike grunner til at asylsøkere søker i ett bestemt medlemsland. En grunn kan være at sjansene for asyl er gode, grunnet en liberal asylpolitikk. Langt viktigere er trolig tilknytning gjennom nettverk, bekjente eller familiære bånd (Brekke 2009:97). Selv om muligheten til å rette

søknaden sin mot et bestemt land i dag er innskrenket gjennom Dublin, er ikke ideen om fritt valg av mottakerland uforenelig om ideen med et felles område for asylbeskyttelse i EU. Enkelte alternativer til Dublin som er foreslått fra ulike hold, tar hensyn til asylsøkeres ønsker og tilknytning. Disse tas nærmere opp under punkt 3.3.2. Så lenge Dublin-forordningen gjelder er dette imidlertid ikke mulig.

Det virkelige problemet med Dublin-avtalen er at den tvinger et likt regelverk for ansvarsfordeling ned over svært ulike nasjonale asylsystemer. Systemet er urettferdig mellom medlemslandene, og blir derfor urettferdig for asylsøkere. Behandlingen en asylsøker får varierer svært mye fra land til land. Det samme gjelder mulighetene for å få asyl. Dette kan eksemplifiseres med tall fra Eurostat. I 2010 avsto Irland 98 prosent av alle asylsøkere landet behandlet. Hellas avsto 97 prosent og Litauen 92. Liechtenstein avsto samtlige 85 asylsøknader landet behandlet det året. I den andre enden av skalaen finner vi Nederland, Latvia og Malta, med avslagsprosenten på henholdsvis 55, 50 og 35 (Eurostat 2011:19). For en fullstendig oversikt henvises det til rapportens vedlegg nr. 1.

Dublin-landene er ikke bare ulike i forhold til hvor mange asylsøknader de innvilger. Også behandlingen en asylsøker kan forvente seg under behandlingsprosessen, og hvor nøye asylspørsmålet vurderes, varierer mye fra land til land. Det er her betimelig å påpeke at det er en systematisk sammenheng mellom en uverdigg behandling av asylsøkere, og den skjevheten som eksisterer i Dublin-forordningen. Innstramminger i asylpolitikken, restriktive tiltak og avskrekingspolitikk går ofte hånd i hånd med høye asylankomster og en oppfatning blant politikere om at asyltilstrømmingen er «ute av kontroll». Også her til lands. Dublin-systemet er på den måten en av de viktigste årsakene til at yttergrensestatenes asylsystemer og praksis bryter med grunnleggende rettigheter. Det er et urettferdig system som skyver Europas asylbyrde over på kriserammede land i Sør- og Øst-Europa, som i utgangspunktet har svært pressede asylsystemer. Når de i sin tur trapper opp grensekontrollen langs yttergrensen, presser det mennesker som vil flykte til Europa til en skjult, og dermed langt farligere flukt. Hvordan flukten til Europa har blitt brutalisert de senere årene er et perspektiv som undersøkes nærmere i kapittel III.

En konsekvens av Dublin-systemet som en rekke humanitære organisasjoner har satt fingeren på er økt bruk av fengsel for å kontrollere asylsøkere. For en grundig dokumentasjon på fengsling av asylsøkere i EU anbefales nettsiden Detention in Europe som er laget av Jesuit Refugee Service (JRS 2011). Da asylsøkere som faller innenfor Dublin-regelverket ikke får realitetsbehandlet søknaden sin i det landet de oppholder seg i, er det vanlig praksis i stadig flere land at de blir fengslet både i påvente av retur, og etter overføring til et annet Dublin-land. Å fengsle asylsøkere fordi de har søkt asyl, og uten at det foreligger en kriminell handling, er uhyrlig. Det er også et klart brudd på menneskerettighetene. Interneringsleire og lukkede asylmottak har skutt opp som paddehatter i de seneste årene, og det fins nå over 250 av dem i Dublin-området (Migreurop 2009). Cecillie Schjatvet har skrevet masteroppgave om fengsling av Dublin-asylsøkere ved Jus på UiO. Hun dokumenterer en utstrakt fengselsbruk i europeiske land i forbindelse med Dublin-retur. Også i Norge (Schjatvet 2010). Utlendingsinternatet på Trandum hadde nærmere 7500 overnattingsdøgn i 2010 (Politiets utlendingsenhet 2011:17). For ti år siden fengslet knapt Norge en eneste asylsøker. Den ekspansive bruken av dette kraftige virkemiddelet bør ses som en del av en europeisk utvikling generelt, og en konsekvens av Dublin-tilknytningen vår spesielt.

1.2.6 Tilfellet Hellas

Hellas er det landet Norge har returnert flest flyktninger til gjennom Dublin-forordningen. I tabell 2 kom det fram at Norge i gjennomsnitt har returnert 653 personer til landet årlig den siste femårsperioden. Norske myndigheter har lenge blitt kritisert for sine Hellas-returer, fordi

behandlingen av asylsøkere i Hellas er så dårlig at deres grunnleggende rettigheter ikke blir respektert. I 2008 reiste Norsk organisasjon for asylsøkere, Helsingforskomiteen og Greek Helsinki Monitor til Hellas for å undersøke behandlingen av asylsøkere der. Rapporten de skrev i etterkant la fram grundig dokumentasjon på omfattende menneskerettighetsbrudd og uverdigg behandling av asylsøkere i Hellas. Dette dreide seg både om mottaksforhold, sosiale rettigheter og tilgangen på en asylprosedyre. Rapporten kom også med vel funderte påstander om politibrutalitet, mishandling og tortur av asylsøkere i landet (NOAS, NHC, GHM 2008). Organisasjonene bak rapporten krevde med bakgrunn i sine funn at Norge med umiddelbar virkning burde stanse alle returer til Hellas gjennom Dublin II, for ikke selv å gjøre seg ansvarlig i menneskerettighetsbrudd og *refoulement*. Året etter kom også FNs høykommissær for flyktninger med en rapport om situasjonen i Hellas, kalt "Observations on Greece as an asylum country". Høykommissæren uttrykte her bekymring over et fullstendig undergravd asylinstitutt hvor under én prosent av asylsøkere innvilges opphold. Også i denne rapporten ble det dokumentert massive overgrep mot asylsøkere i Hellas. Greske myndigheter skal blant annet ha avskåret flyktningbåter, presset folk over grensen til Tyrkia, og foretatt både gruppearrestasjoner og gruppedeportasjoner (UNHCR 2009). En asylsøker i Hellas har altså liten grunn til å kunne forvente en individuell og skikkelig behandling av asylsøknaden sin.

Situasjonen i Hellas har gjort at Norge ved to anledninger har stanset returene til landet. Dette skjedde først i februar 2008, etter press fra en rekke humanitære organisasjoner, men særlig med bakgrunn i den nedslående rapporten fra NOAS med flere. Norge var den gangen alene om å stanse returene til Hellas, og dette fikk en del oppmerksomhet internasjonalt. UDI og regjeringen sa i den anledning at de ville undersøke videre hvordan situasjonen var i Hellas, og hvordan andre lands praksis på området var. Utlendingsnemnda (UNE) foretok en to dagers reise til Hellas fra 23. til 25. februar 2009. Med bakgrunn i denne, og i samsvar med andre Dublin-lands praksis med å be Hellas om forsikringer om at asylsøkere blir behandlet skikkelig, ble Dublin-returene til Hellas gjenopptatt i mars 2009. Hverken UNE, UDI eller regjeringen har lagt fram noen dokumentasjon på at behandlingen av asylsøkere er blitt forbedret i Hellas. De gjemmer seg bak forsikringer fra greske myndigheter om at alt er i sin skjønneste orden (UNE 2009).

I oktober i fjor ble returene til Hellas igjen stanset. Dette skjedde med bakgrunn i en knusende dom mot Belgia i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen etter at de returnerte en afghansk asylsøker til et liv på gaten i landet. Dommen slo fast at både Hellas og Belgia hadde brutt menneskerettighetene. I frykt for å bli dømt for menneskerettighetsbrudd har nå en rekke Dublin-land, inklusive Norge, innført en midlertidig stans i Hellas-returene. Dette er ikke en varig løsning. Regjeringen har ved flere anledninger ytret begeistring for Dublin-samarbeidet, og for returer til Hellas. Det som burde motivere en stans i returene er at menneskerettighetene brytes, ikke at Norge står i fare for å bli dømt i Strasbourg. Da Belgia ble dømt i den europeiske menneskerettighetsdomstolen kom Knut Storberget med følgende uttalelse til VG: "Det er kritisk. Med en slik dom er ikke returer mulig. Og om vi alene må suspendere noen land, vil vi i verste fall få 40-60 000 nye asylsøkere i året"(VG 2010). Hvor justisministeren henter slike tall fra får stå for hans egen regning. Holder vi dem opp mot antallet anmodninger om overtakelse Norge faktisk har sendt til andre Dublin-land, i gjennomsnitt cirka 2500 i året den siste femårsperioden, må dette i beste fall kalles en overdrivelse.

1.2.7 Dublin III

Dublin-forordningen er antageligvis den mest kontroversielle og mest omdiskuterte delen av EUs asyl- og flyktningpolitikk. EU-kommisjonen har langt på vei innrømmet at Dublin-systemet har flere mangler, selv om kommisjonens egne evalueringer i all hovedsak har vært positive. Grunnen til at

Dublin-forordningen har hatt så negative konsekvenser for yttergrensestatene og for asylsøkere er at de europeiske landene behandler asylsøkere svært ulikt, mens regelverket er likt. Kommisjonen sin medisin har derfor lenge vært å harmonisere medlemslandenes nasjonale asylsystemer. På tross av enkelte framskritt framstår Schengen-området fortsatt som et lappeteppe av svært ulike asylsystemer. Dette er bakgrunnen for at kommisjonen foreslo enkelte reformer av Dublin-forordningen i 2008. Disse endringsforslagene har i mediene blitt omdøpt til Dublin III. Forslagene er imidlertid langt fra ferdigbehandlet, og vil med stor sannsynlighet bli endret gjennom behandlingsprosessen i EU.

Reformforslagene har ifølge forslagsstilleren selv to hensikter. For det første vil EU-kommisjonen gjøre Dublin-returene mer effektive. For det andre tar de sikte på å bedre ivareta asylsøkeres rettigheter. Om effektivitet og rettigheter kommer i konflikt med hverandre er avhengig av hvordan den endelige lovteksten blir etter behandling i EUs institusjoner. For å øke effektiviteten har kommisjonen foreslått å innføre tidsfrister for anmodninger og overtakelse. Videre er det foreslått en økt grad av informasjonsdeling om personer som returneres mellom avsender- og mottakerland (Europa.eu 2008,2). Begge deler bør betraktes som mindre endringer. På rettighetssiden er det for det første foreslått å bedre informasjonen til asylsøkere som blir returnert under Dublin-forordningen. Det skal videre innføres en ankeordning på returvedtak. Det skal innføres klarere retningslinjer for når et medlemsland kan fengsle asylsøkere som faller under Dublin-forordningen. Det er også foreslått å åpne for at det tas hensyn til hvor familien til en asylsøker befinner seg, særlig hvis personen er økonomisk avhengig av familien. Til slutt er det varslet en presisering av hvilke regler som gjelder for enslige mindreårige asylsøkere som blir returnert under Dublin-forordningen (Europa.eu 2008,2).

Hvordan det endelige resultatet av disse reformforslagene vil se ut etter behandling i EU-parlamentet og Ministerrådet gjenstår å se. Ifølge NOAS har forslagene jevnt over blitt godt mottatt i Parlamentet, mens forhandlingene som er startet mellom Parlamentet og Ministerrådet har vært lite fruktbare hittil. I ministerrådet sitter representanter for medlemsstatene, og på grunn av skjevheten i Dublin-systemet er det grunn til å tro at de vil dele seg i to leire. Yttergrensestatene er kritiske til dagens Dublin-forordning fordi de mottar mange asylsøkere, mens landene som "vinner" i konkurransen om færrest asylsøkere trolig vil være mer kritiske til reform.

Selv om Dublin-forordningen nå er under en reformprosess er det liten grunn til å tro at Dublin i fremtiden vil fungere som en rettferdig fordelingsmekanisme som tar hensyn både til medlemslandenes, og til asylsøkeres beste. Dette skyldes at førstelandsprinsippet er det styrende prinsippet for ansvarsfordeling av asylsøkere. Denne diskusjonen tas videre opp i punkt 3.3.2.

1.3 Harmonisering av nasjonale asylsystemer

1.3.1 Behov for en likere asylpraksis

Det er allerede tatt opp her at asylsystemene i Schengen-landene fungerer på vidt forskjellige måter, både når det gjelder asylpolitikk og praksis. De er imidlertid i stadig endring. De fleste europeiske landene har gått i restriktiv retning de senere årene. Det har vært vanlig å snakke om en "reguleringskonkurranse" eller et "res mot bunnen". I land med en liberal asylpolitikk er det vanlig at innvandringskritiske krefter tar til orde for innstramminger når antallet asylsøknader stiger. Argumentasjonen er ofte at landet vil bli "oversvømmet" av asylsøkere som kalkulert og nyttemaksimerende retter søknaden sin mot et land hvor sjansene for asyl er store. Dette er også en velkjent argumentasjon fra den norske debatten. Fred-Olav Sørensen fra den norske delegasjonen til EU, skriver eksempelvis på utenriksdepartementet sine hjemmesider:

«Asylsøkerne er opptatt av å finne fram til de landene i Europa som gir de beste materielle betingelsene, såvel som de landene som det er lettest å få asyl i. Dette vil si at dersom et land åpner for enklere adgang til å få asyl – og gir bedre mottaksbetingelser – enn de andre landene i Europa, så vil dette relativt sett øke tilstrømningen til det landet» (Utenriksdepartementet 2011.)

Denne typen argumentasjon er svært effektiv, selv om det i liten grad fins vitenskapelig dokumentasjon for at asylsøkere faktisk retter søknadene sine mot asylliberale land. Derfor har det vært en politisk motivert forverring av forholdene for asylsøkere i nesten samtlige Schengen-land de 10-15 siste årene. Schengen- og Dublin-systemet har akselerert denne utviklingen, heller enn å stagge den. Nedbyggingen av de interne grensene, og innføringen av førstelandsprinsippet innebærer i praksis at EU er et felles område for asyl, men med svært ulike regler fra land til land. Asylsøkere har etter Dublin bare én sjanse til å søke asyl i Schengen. Da øker insentivene for å rette søknaden mot et asylliberalt land. Når de interne grensene mellom medlemslandene etter Schengen-avtalen er åpne er det enklere å oppsøke et bestemt land for å søke asyl. Dublin-forordningen har utvilsomt presset yttergrenselandenes asylpolitikk i restriktiv retning. Det er imidlertid også grunn til å hevde at utviklingen av felles asyl- og flyktningpolitikk i EU, har ført til en forverring av både politikk og praksis i de øvrige Schengen-landene.

Det har lenge vært bred enighet om at Dublin-systemet forutsetter at medlemslandene har en relativt lik asylpraksis for at mekanismen skal fungere som den skal. Dette er også bakgrunnen for etableringen av det felles asylsystemet (CEAS). Dublin-forordningen betraktes som selve ryggraden i det felles asylsystemet, men for å sikre en likere behandling av asylsøkere i EU-landene er det også innført flere direktiver som skal harmonisere nasjonal asylpraksis. De viktigste av disse er som det allerede er nevnt tidligere Mottaksdirektivet, Statusdirektivet og Prosedyredirektivet. De tar sikte på å harmonisere henholdsvis materielle betingelser for asylsøkere i asylmottak, kriterier for å fastslå om en asylsøker oppfyller kravene til asyl eller ikke, og prosedyrene for behandling av asylsøknader (Justis og politidepartementet 2010).

De tre omtalte direktivene har vært under utvikling siden de ble initiert i på Tampere-toppmøtet i 1999. De var i utgangspunktet kontroversielle, da asylpolitikk er et følsomt tema i mange land. Gjennom behandlingsprosessen i EU-systemet ble relativt ambisiøse direktivforslag, som hadde et klart rettighetsperspektiv, redusert til minstestandard-direktiver, som setter opp minimumskrav for behandling av asylsøkere. I stortingsmelding nr. 9 (2009-2010) som omhandler norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv, hevder regjeringen at norske standarder ligger «over de minimumskravene som direktivene fastsetter» (Justis og politidepartementet 2010).

De tre direktivene har ikke blitt betraktet som Schengen-relevante, og binder derfor ikke Norge. Det er likevel hensiktsmessig med en kort gjennomgang av dem, fordi norske myndigheter har uttalt at de ønsker å ligge tett opp mot de felles standardene EU fastsetter. Dette skyldes frykt for at antallet mennesker som søker beskyttelse skal gå opp. Om dette innebærer at regjeringen vil senke norske standarder for behandling av asylsøkere ytterligere, med den hensikt å bli likest mulig EU, gjenstår å se.

1.3.2 Minstestandard-direktivene i CEAS

I 2003 innførte EU et direktiv for mottaksforhold i medlemslandene kalt mottaksdirektivet. Dette fastsatte materielle minstestandarder for asylsøkere mens de venter på behandling av asylsøknaden. Dette inkluderer mat og klær, tak over hodet i et asylmottak, helsetjenester, samt

begrenset tilgang til arbeid. Alle Schengen-landene er forpliktet til å tilby grunnleggende tjenester som dette til asylsøkere, både etter EUs regelverk, og etter flyktningretten. Det fins imidlertid flere eksempler på at asylsøkere ikke engang tilbys å få basisbehovene som mat og husly dekket i en del Schengen-land. Mottaksdirektivet kan på denne måten bli et viktig bidrag til å heve mottaksstandardene i Schengen-land som har et sviktende mottaksapparat. Det gjeldende mottaksdirektivet er vagt formulert, og setter relativt lave standarder for mottaksforhold. EU-kommisjonen kom imidlertid med en lang liste endringsforslag for direktivet i 2008. Endringsforslagene skal nå behandles i EU-parlamentet og Ministerrådet, hvor det har møtt motstand på flere punkter. Flyktningorganisasjonen ECRE har stilt seg bak kommisjonens forslag, og for en detaljert gjennomgang av de foreslåtte endringene henvises det til organisasjonens kommentardokument om mottaksdirektivet (ECRE 2008). For at kommisjonens forslag skal gå gjennom må det støttes av et flertall i Ministerrådet og i EU-parlamentet.

Statusdirektivet fra 2004 tar sikte på å etablere felles definisjoner av hvem som er en flyktning og således kvalifiserer til asyl, og til subsidiær beskyttelse som for eksempel humanitært opphold eller familiegjening. Direktivet er basert på FNs definisjoner, og er på den måten en bekreftelse på at EU-landene forpliktes til å gi beskyttelse til mennesker FN anser som flyktninger. I sin nåværende form er direktivet svært vagt og flertydig formulert, og det har derfor hatt liten betydning for hvordan medlemslandene tolker flyktningretten hittil (EU-kommisjonen 2011,2). I dag varierer Schengen-landenes respekt for flyktningretten svært mye fra land til land. For eksempel fikk 85 prosent av irakere som søkte asyl i Tyskland i 2009 innvilget asylsøknadene sine. I Slovenia ble ikke en eneste av irakerne som søkte asyl dette året innvilget flyktningstatus. Kommisjonen har også foreslått endringer av statusdirektivet, som nå er under behandling i EU-parlamentet og Ministerrådet fram mot 2012.

Mulighetene for å få innvilget asyl avhenger i stor grad av kvaliteten på asylprosedyren. Selv det mest åpenbare krav om beskyttelse vil kunne bli avslått om asylsøkeren ikke får tilstrekkelig mulighet til å legge fram sin sak. Prosedyredirektivet som ble vedtatt i 2005, tar sikte på å fastsette felles regler for hvordan asylsøknader behandles. Blant minstekravene direktivet krever er tilgang til et asylintervju, rett til anke på en avslått søknad og rett til en individuell vurdering av asylsøknaden. Det gis imidlertid vidt rom for tolkning, og det tas en rekke forbehold som gjør det mulig å sette retten til en tilstrekkelig asylprosedyre til side. Dette dreier seg for eksempel om konsepter som trygge opprinnelsesland og trygge tredjeland som gjennomgås under punkt 3.1.4 i denne rapporten. ECRE har kommet med skarp kritikk av prosedyredirektivet. Organisasjonen hevder at standardene som fastsettes er så lave at de ikke sikrer tilstrekkelig tilgang på et asylintervju og til fri rettshjelp under prosessen. Videre pekes det på at direktivet tillater en utstrakt bruk av fengsel under asylprosedyren. Til sist mener organisasjonen at konseptene om trygge opprinnelses- og tredjeland er bryter med prinsippet om at asylsøknader skal behandles individuelt (ECRE 2011,2).

1.3.3 Implementering i medlemslandene og fremtiden til CEAS

CEAS skal etter planen gjennomføres i to faser. Den første fasen er allerede gjennomført med etableringen av Dublin-forordningen og de tre over nevnte minstestandard-direktivene. Dublin-forordningen er den eneste delen av CEAS som foreløpig er implementert, på tross av store problemer knyttet til skjev fordeling av asylsøkere og til rettighetsbrudd i medlemslandene. Mottaksdirektivet, Statusdirektivet og Prosedyredirektivet har i sin nåværende form bare i begrenset grad bidratt til en likere asylpraksis mellom EU-landene. Kommisjonen har derfor lagt mye prestisje i å fullføre den andre utviklingsfasen av CEAS innen fristen i 2012 som er satt i Stockholmprogrammet. Alle de grunnleggende elementene i det felles asylsystemet, altså Dublin-

forordningen og de tre minstestandard-direktivene, gjennomgår nå en reformprosess med usikkert utfall. I utviklingen av CEAS har kommisjonen hatt et klart rettighetsperspektiv både i reformforslagene til direktivene, og i utformingen av Dublin III. Hvordan det endelige CEAS-lovverket vil se ut avhenger av hvordan EU-parlamentet og Ministerrådet stiller seg til forslagene, og forhandlingene mellom disse to organene og EU-kommisjonen. Hittil har kommisjonens forslag utløst mye uenighet mellom medlemslandene, som i ulik grad "tjener" og "vinner" på Dublin-systemet. Det er derfor svært sannsynlig at unionen ikke klarer å overholde fristen for implementering av det endelige CEAS-lovverket innen neste år.

Selv om Dublin III og minstestandard-direktivene ikke er ferdigforhandlet er det likevel mulig å si noe om hvilke konsekvenser de vil ha. Dublin III innebærer bare mindre endringer av Dublin-systemet, da førstelandsprinsippet videreføres, men reformen vil kunne ha positive effekter på særlig sårbare asylsøkere, og på mennesker som fengsles under Dublin-prosedyren. Når det gjelder minstestandarddirektivene inneholder forslagene fra kommisjonen flere elementer som i noen grad vil kunne bøte på den uverdige behandlingen mange asylsøkere blir utsatt for som følge av Schengen, Dublin og medlemslandenes avskrekkingsspolitikk. Dette avhenger i stor grad av hvordan forhandlingene i EU ender. Hvis direktivene ble vedtatt i den formen kommisjonen ønsker ville de utvilsomt forplikte land som Hellas og Italia til å gjøre en del forbedringer i sine asylsystemer. Land som i større grad respekterer flyktning- og menneskerettighetene, for eksempel Sverige og Tyskland har jevnt over standarder som er langt høyere enn direktivene krever. Hvis minstestandardene som blir fastsatt blir for lave er det fare for at de også vil kunne føre til en forverring av asylpraksisen i enkelte land. Land med standarder som ligger over EUs minstestandarder vil da kunne senke disse ned på EU-nivå. Det er videre viktig å understreke at det også i fremtiden vil være vide rom for tolkning og nasjonal handlefrihet innenfor rammene av minstestandarddirektivene. Selv om direktivene vil føre til en viss harmonisering, vil de ikke på langt nær gjøre asylpraksisen i medlemslandene lik. Skjevhetene i Dublin-forordningen vil alene bidra til at landene har ulike interesser i asylpolitikken, og derfor også vil ha ulik praksis.

For å sørge for en likere asylpraksis i medlemslandene har EU opprettet et støttekontor for asyl kalt "asylum support office". Kontoret ble initiert allerede i Haag-programmet 2004, men var først operasjonelt sommeren 2011. Kontoret som plasseres i Valetta, Malta, har til hensikt å bistå EU-landene med en europeisering av de nasjonale asylsystemene. Støttekontorets mandat er for det første å styrke medlemslandenes samarbeid om felles asylpraksiser, for det andre å bistå medlemsland hvis asylsystemer er under særlig press, og for det tredje å sørge for en bedre implementering av CEAS i medlemslandene (European Foundation Centre 2011).

Det er i dag stor ulikhet mellom EU-landene i hvor stor grad de har tatt hensyn til CEAS-lovverket, og hvordan det blir brukt i praksis. Støttekontoret kan derfor være et bidrag til at asylpraksisen blir likere i EU. Støttekontoret har ikke blitt betraktet som Schengen-relevant, men den norske regjeringen har likevel ønsket å knytte seg til det (Justis og politidepartementet 2010). For Norge, som jevnt over har høyere standarder for asylbeskyttelse enn EU-landene, er det i landets interesse at Schengen-landene hever respekten for grunnleggende flyktning- og menneskerettslige prinsipper. Støttekontoret for asyl skal blant annet utveksle informasjon om opprinnelsesland mellom EU-landene, trene personell som jobber med asylsaker, og bistå land som er utsatt for et særlig migrasjonspress med personell og støtte til mottaksapparatet. I forbindelse med at støttekontoret ble gjort operativt, kom ECRE og UNHCR med en felles uttalelse hvor de støtter opprettelsen fordi den vil kunne heve respekten for menneskerettighetene i det europeiske asylsystemet. De peker samtidig på at dette bare er mulig om kontoret har tilstrekkelig finansiering, og om dets arbeid er preget av demokratisk kontroll og åpenhet (UNHCR 2011,3).

Det er også viktig å understreke at harmonisering på asylområdet er svært kontroversielt i de europeiske landene, og at det derfor er urealistisk at Schengen vil være et reelt fellesområde for asyl i de kommende årene. De systematiske problemene knyttet til Dublin-forordningen vil heller ikke løses av opprettelsen av dette kontoret. Det vil i beste fall bøte på noen av de verste konsekvensene av Dublin, og kunne demme opp for enkelte typer menneskerettsbrudd i medlemslandene.

DEL II: GRENSEKONTROLL

Schengen-avtalen handler på den ene siden om opphevelse av grensekontrollen mellom medlemslandene. På den andre er det et samarbeid om felles yttergrensekontroll. Da de interne grensene i Schengen-området ble opphevet kom det fort på plass kontrolltiltak langs yttergrensene som skulle hindre tilgang til Schengen-området for personer utenfra. I dette kapitlet diskuteres problematikk rundt Schengen og grenser fra ulike perspektiv. I punkt 2.2 gjennomgås noen av konsekvensene Schengen-avtalen har hatt for grenser og grensekontroll i Schengen-landene. Yttergrensekontroll og overvåking av grensene gjennom yttergrensebyrået Frontex, og overvåkingsorganet Eurosur, blir diskutert under punkt 2.3. Under punkt 2.4 tas det opp hvordan det våren 2011 er en flyktningkrise langs Europas grenser, dels som følge av opprørene i de arabiske landene, og hvordan EU har respondert på denne krisen.

2.1 Schengen og grenser

2.1.1 Opphevelsen av indre grenser

Schengen-avtalen innbefatter en rekke ulike bestemmelser om alt fra asylpolitikk til politisamarbeid, men det er opphevelsen av grensekontrollen mellom medlemslandene som står mest sentralt. Det er også den frie bevegelseheten mellom medlemslandene de fleste forbinder med Schengen. Fri bevegelsehet for personer er en av EUs fire grunnleggende friheter, slik de ble formulert allerede i Roma-traktaten fra 1957. Som nevnt tidligere betyr fjerningen av grensekontrollen internt i Schengen-området at både EU-borgere og andre kan bevege seg fritt over landegrensene. Derfor er det innført en rekke tiltak som skal kontrollere uønskede elementer som blant annet grenseoverskridende kriminalitet og såkalte illegale innvandrere. På EU-sjargong kalles dette gjerne "kompensatoriske midler".

2.1.2 En forsterket yttergrensekontroll

Schengen har utvilsomt ført til enklere grensepasseringer mellom landene som er med i avtalen. På samme tid har imidlertid kontrollen ved yttergrensen blitt trappet kraftig opp. En vanlig floskel fra den hjemlige Schengen-debatten er at den norske grensen er flyttet fra Svinesund til Gibraltar. Dette er svært forenklet, men likevel ingen dum formulering. Hvordan yttergrensen forvaltes påvirker alle Schengen-landene, ikke bare yttergrensestatene. Landene i Schengen med yttergrense, og særlig middelhavslandene, er derfor under et betydelig press både fra EU og fra de andre Schengen-landene, som har interesse av en streng grensekontroll. At Schengen-avtalen har åpnet landenes grenser seg imellom, mens høye barrierer har blitt bygget mot omverdenen har gjort at kritikere av avtalen ofte kaller den "Festning Europa".

På grunn av en stadig strengere grensekontroll ved landegrensene, går fluktrutene til Schengen-landene i sør i økende grad over Middelhavet. De 27 medlemslandene i EU har om lag 80 000 kilometer sjøgrense mot omverdenen, og hvert år setter mellom 100 000 og 120 000 mennesker livet sitt i fare for å krysse havet til Europa (Papastavridis 2010:76). Selv om Schengen-områdets yttergrense kan betraktes som en felles grense mot omverdenen for alle Schengen-landene, er det yttergrensestatene som har ansvaret for å opprettholde grensekontrollen. Dette er imidlertid i endring. I resten av kapitlet diskuteres hvordan EU i økende grad har involvert seg i overvåking og kontroll ved yttergrensene. Ansvaret ligger fortsatt på nasjonalt nivå, men EU har tatt en rekke grep som skal styrke landenes evne til å holde grensen lukket. Dette gjelder særlig grensekontrollbyrået Frontex og programmet for overvåking av grensene, Eurosur. Under punkt 2.4 tas det i særdeleshet opp hvordan EU har reagert på flyktningkrisen som er skapt av

omveltningene i den arabiske verden i 2011.

2.2 Et kontrollregime ved yttergrensene

2.2.1 Yttergrensen i sør

I forrige del ble det tatt opp hvordan Dublin-forordningen gir de sør-europeiske landene ansvaret for brorparten av Schengen-området asylsøkere. Den geografiske beliggenheten til de europeiske middelhavslandene innebærer at de i mange år har tatt ulike nasjonale grep for å stoppe migranter og asylsøkere som forsøker å krysse yttergrensen. Dette dreier seg om både fysiske og juridiske hindre, utstrakt grensekontroll, samt maktbruk. Dette vil ikke bli beskrevet i detalj her, da hovedfokuset er hvordan EU endrer asylpolitikken i medlemslandene. Enkelte grove eksempler fra nasjonale grensekontroller kan være hensiktsmessig å trekke fram, for å kaste lys over den desperate situasjonen i middelhavslandene.

Mest kjent er kanskje barrieren, eller muren, langs grensene til de spanske enklavene Ceuta og Melilla i Marokko. Bare fire år etter Berlinmurens fall reiste Spania en ny mur i Europa, denne gangen for å holde mennesker utenfra borte. Marokko har aldri anerkjent grensehegnet. Etter at flyktninger ved en rekke anledninger har forsøkt å forsere muren har den stadig blitt forsterket. En svært alvorlig situasjon oppsto nettene 28. og 29. september 2005. Flere tusen desperate mennesker forsøkte å krysse hegnet fra marokkansk side med hjemmelagde stiger. Spanske grensevakter responderte med skarp ild. Seks ubevæpnede mennesker ble skutt til døde ved Ceuta og fem ved Melilla. I tillegg ble en rekke mennesker pågrepet, og deretter etterlatt i ørkenen uten hverken mat eller vann (Peace and Conflict Monitor 2005). Resultatet av denne grusomme handlingen var hverken refleksjon eller endring av politikken ved enklavene. Kort tid etter ble grensehegnet forsterket og hevet fra tre til seks meter. Barrieren består i dag av doble piggtrådhegn, adskilt av en vei. Langs gjerdet er det plassert kontrolltårn, flombelysning og sensorer som fanger opp lyd og bevegelse.

Italia har også kommet i europeiske mediers søkelys ved en rekke anledninger på grunn av en svært kontroversiell praksis med å presse tilbake flyktningbåter både i italiensk og internasjonalt farvann. Den kanskje grovste hendelsen fant sted i 1997, da den albanske flyktningbåten *Kates I Rades* ble forsøkt presset tilbake av et italiensk marinefartøy. Da kapteinen nektet å snu, rant den italienske marinen båten i senk, og lot minst 58 mennesker drukne i havet (Ryan og Mitsilegas 2010:294). Dette er et ekstremt eksempel, men føyer seg inn i rekken av tilfeller hvor italiensk kystvakt og marine avskjærer flyktningbåter til havs.

I 2008 underskrev Italias statsminister Silvio Berlusconi og den libyske diktatoren Muammar Gaddafi en migrasjonsavtale kalt "traktat for vennskap, partnerskap og samarbeid" i Benghazi i Libya. Avtalen innebar at Italia i praksis bestakk Gaddafi med nærmere 30 milliarder kroner som ble kalt en "kompensasjon" for Italias kolonisering av landet. Gaddafis motytelse innebar felles patruljer av havområdene mellom Libya og Italia, samt den libyske diktatorens godkjenningstempel på den såkalte "push-back"-praksisen Italia bruker mot flyktningsskip (Migrants at sea 2011). Praksisen bør betegnes som kriminell da den strider mot både flyktningkonvensjonen og menneskerettighetene. Den setter for det første passasjerenes liv i fare, og for det andre er det et klart brudd på prinsippet om *non-refoulement*. UNHCRs eksekutivkomité har slått fast at flyktningbåter som stoppes til havs ikke skal presses tilbake om det er fare for passasjerenes liv, og at passasjerene heller ikke skal hindres i å få internasjonal beskyttelse (Vevstad 2006:30). Ut over dette er det brudd på sjøretten, som sier at båter ikke kan bordes i internasjonalt farvann.

Avtalen mellom Gaddafi og Italia har vært svært effektiv sett med italienske myndigheters øyne. Antallet pågrepne båtflyktninger i Italia sank fra 32 052 i 2008 til 7 300 i 2009 (EU-MED Relations 2010). I begynnelsen av mai 2011 kom Italia igjen i mediens søkelys da en uhyggelig skandale ble avslørt. Et flyktningskip som hadde satt ut fra Tripoli mot den italienske øya Lampedusa sent i mars fikk motorstopp og drev i Middelhavet i 16 dager. 61 av de totalt 72 passasjerene døde av mangel på mat og vann, inkludert flere kvinner, barn og politiske flyktninger. Båten hadde sendt flere nødannrop som ble mottatt både av den italienske kystvakten, et militærhelikopter og et krigsfartøy som seilte under NATO-flagg (The Guardian 2011). De desperate ropene om hjelp ble likevel ignorert, med fatale konsekvenser. Etter press fra en rekke humanitære organisasjoner skal hendelsen nå etterforskes av Europarådet. Det er også rimelig å anta at praksisen med å presse tilbake flyktningbåter ikke lenger vil bli akseptert av libyske myndigheter etter at Gaddafi nå ser ut til å miste sitt jerngrep om landet.

Også Hellas har i en årrekke presset tilbake asylsøkere ved grensen, både ved hjelp av den greske kystvakten og langs landegrensen mot Tyrkia. I januar i år offentliggjorde greske myndigheter en plan om å bygge et 12,5 kilometer langt grensehegn langs den gresk-tyrkiske grensen (BBC 2011). Dette er den grensepasseringen flest migranter bruker for å komme inn i EU. Hegnet vil vanskeliggjøre flukten til Europa, selv om det bare vil stenge den mest trafikkerte delen av den nesten 200 kilometer lange landegrensen Hellas har mot Tyrkia. Hellas ble også omtalt i forrige kapittel, i diskusjonen omkring Dublin-forordningen. Landet har blitt kritisert fra en rekke hold for å returnere asylsøkere uten at de gis tilgang på en reell asylprosedyre. For mer om dette henvises det til punkt 1.2.6.

2.2.2 Yttergrensen i øst

I 2004 gikk ti nye medlemsland inn i EU. Dette var Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Malta og Kypros. Samtlige utenom Tsjekkia grenser mot land som ikke er EU-medlemmer i øst. Alle har også forpliktet seg til å bli Schengen-medlemmer gjennom EU-medlemskapet. Dette ble en realitet for alle utenom Kypros i desember 2007. Kypros blir tidligst medlem i år. I 2008 ble Romania og Bulgaria innlemmet i EU. Landenes medlemskap i Schengen har foreløpig blitt blokkert av Frankrike og Tyskland, og vil ikke være en realitet før tidligst i 2012.

Østutvidelsen innebærer at EUs yttergrense er flyttet østover, og nå voktes av nye land. Det har vært viktig for EU-landene og for EU-kommisjonen at de nye medlemsstatenes yttergrense mot øst rustes opp, og at det innføres tilstrekkelige overvåkningstiltak på grensene til å avsløre mennesker som forsøker å krysse den ulovlig. Dette innebærer at Frontex, som omtales nærmere i punkt 2.3, har trent grensepersonell og bistått landene med konkrete operasjoner. Videre er store pengebeløp overført gjennom yttergrensefondet, som omtales i punktet under, for å realisere ulike grensekontrolltiltak.

Schengen-medlemskapet har innebåret langt enklere grensepasseringer, og økt handel mot Vest-Europa, for de øst-europeiske landene som har blitt med. På samme tid innebærer det nye barrierer mot nabolandene i øst. Grenseopptrappingen i øst som følge av Schengen har igjen lukket grenser som har blitt stadig åpnere etter murens fall, og vanskeliggjør på denne måten handel og reiser mellom øst-europeiske land. For eksempel har Polen grenser mot Hviterussland, Ukraina og mot den russiske enklaven Kaliningrad. De over 430 000 som bor i Kaliningrad opplever nå å bli murt inne av Schengen-land på alle sider, mens grensen også har blitt langt vanskeligere å passere for ukrainere og hviterussere. I 2008, året etter at Polen ble Schengen-medlem, gikk antallet visum utstedt til russere ned med 20 prosent. 60 prosent færre visum ble gitt ukrainere,

mens antallet til hviterussere sank med hele 70 prosent (European Voice 2011:19). Tidligere visumavtaler mellom landene er nå erstattet av EUs felles visumkrav som er langt strengere. For å få innvilget visum trengs det som regel ferdig betalte billetter inn og ut av Schengen-området. Søkeren må videre kunne dokumentere at hun har nok penger til livsopphold i 30 dager. I tillegg kreves en hotellreservasjon og et invitasjonsbrev. Søknadsprosedyren kan ta opp mot to uker og koster mellom 35 og 60 euro (Radio Free Europe 2009).

Folk i Romania og Bulgaria er også påvirket av Schengen-avtalens innføring av vanskeligere grensepassering mot vest, men dette kommer til å endre seg i den nærmeste framtid, når de blir med i Schengen og grensen flyttes østover. Dette vil igjen påvirke Moldova og særlig Vest-Balkan. Kroatia er tatt opp som kandidat til EU-medlemskap allerede i 2013. Serbia, Makedonia, Albania og Kosovo har lenge nytt godt av frie grensepasseringer til Vest-Europa. Dette er det nå slutt på. I løpet av kort tid vil Balkan nå være innesperret av de kommende Schengen-landene Romania og Bulgaria i øst, og av Hellas i sør. Dette er viktig å huske i en diskusjon om Schengen. På samme tid som grenser bygges ned, bygges nye opp, og dette påvirker folks mulighet til å reise og drive forretninger over landegrensene.

2.2.3 Yttergrensefondet

For å sørge for at medlemslandene følger opp EUs grensepolitikk, og for å sikre at yttergrensen er godt bevoktet har EU opprettet et yttergrensefond som skal fordele nærmere 15 milliarder kroner til yttergrensestatene i perioden 2007-2013 (Vevstad 2006:79). Fondet er på den ene siden en anerkjennelse av at yttergrenselandene har ansvar for å bevokte grensen for hele Schengen-området, og på den andre en måte å imøtegå krav om bedre byrdefordeling som lenge har kommet fra de sør-europeiske landene. Ikke minst er dette en måte å sikre at øst-grensen blir overvåket etter de standardene EU krever.

Alle Schengen-land med yttergrense kan søke støtte fra yttergrensefondet. Det norske bidraget for perioden 2007-2013 er stipulert til 315 millioner kroner i tilslutningsavtalen (Stortinget 2010). Norge ligger ikke utsatt til i forhold til flyktningstrømmer, så dette bør i all hovedsak betraktes som et bidrag til opprustningen av yttergrensene i Sør- og Øst-Europa. Store deler av pengene er øremerket, og støtten gis hovedsakelig til tiltak som skal trene grensepersonell, innføre styrket overvåkning av grensen, samt tiltak for informasjonsdeling mellom medlemslandene (Europa.eu 2010,2). Det er EU-kommisjonen som legger de strategiske retningslinjene for perioden fondet skal fungere. Medlemslandene skal dekke 50 prosent av kostnadene selv. For tiltak kommisjonen har gitt særlig prioritet kan fondet dekke opp til 75 prosent av kostnadene. Dette betyr at de øst-europeiske landene får flere hundre millioner euro i støtte til oppbyggingen av grensene, men også må hente tilsvarende beløp fra nasjonale budsjetter.

2.2.4 Gjeninnføring av grenser – er Schengenavtalen truet?

Sommeren 2011 havnet Schengen-avtalen for første gang på lenge i søkelyset til europeiske medier. Dette skyldes for det første flyktningkrisen som har oppstått i forbindelse med den arabiske våren, og for det andre at både Frankrike og Danmark har havnet i konflikt med EU og nabolandene sine om gjeninnføring av grensekontrollmekanismer mot andre Schengen-land. EU-kommisjonen har kritisert begge landene i sterke ordelag, og har nå foreslått å overføre makt over den nasjonale grensekontrollen til EU.

Tidlig denne sommeren trappet Frankrike opp grensekontrollen langs den fransk-italienske grensen som følge av en konflikt med Italia om tunisiske migranter. Konflikten har bakgrunn i en avtale Italia gjorde med Tunisia i april. Italia har mottatt mange flyktninger fra Tunisia i 2011, som følge av de

politiske omveltningene i landet. Da Tunisia ikke aksepterte Italias krav om masseretur av disse menneskene, ble det inngått et kompromiss hvor 20 000 tunisiere ble gitt midlertidig opphold i 6 måneder i Italia. I motytelse måtte Tunisia akseptere at fremtidige migranter fra Tunisia til Italia returneres med en forenklet returprosedyre, uten noen registrering av fingeravtrykk eller muligheter for å søke asyl (Migrants at sea 2011,2). Frankrike koloniserte som kjent Tunisia frem til 1956, og de koloniale båndene til landet, gjør at mange tunisiere har familie og nettverk i Frankrike. Da mange av tunisiere med midlertidig opphold begynte å krysse grensen til Frankrike fra Italia, trappet Frankrike opp grensekontrollen, og stoppet mange tog med migranter på grensen for å undersøke identiteten deres. Den franske innenriksministeren Claude Gueant uttalte i den sammenheng at Frankrike ikke ville akseptere en "bølge med migranter" fra Italia, og at fransk grensepolitikk ville nekte tunisiere uten identitetspapirer og tilstrekkelige midler til livsopphold adgang til landet (Brunei Times 2011). I tillegg tok Frankrike i EU til orde for at det skal bli lettere å sette Schengen-avtalen ut av kraft i ett medlemsland, om de ikke holder sine forpliktelser om en strengt bevoktet grense.

I Danmark har sommeren vært preget av valgkamp til folketingsvalget. I den forbindelse har det pågått en debatt omkring grenser, kriminalitet og innvandring. Den liberal-konservative regjeringen har med støtte fra Dansk Folkeparti tatt skritt for å øke tollkontrollen ved grensene mot Sverige og Tyskland. I første omgang har det dreid seg om å øke antallet tollere på grensen fra 100 til 160, mens det etter hvert også vil oppføres tollkontorer ved Øresundsbroen og tyskegrensen samt ved flyplasser og havner. Den danske regjeringen fastholder at dette dreier seg om en økning av tollkontrollen for å bekjempe smugling og grenseoverskridende kriminalitet, men ikke vil innebære identitetssjekker. EU-kommisjonens reaksjon har likevel ikke latt vente på seg. Danmark beskyldes for å gjeninnføre grensekantoll langt utover det som er lovlig innenfor Schengen-avtalen, og kommisjonen har truet med å gå til rettslige skritt mot landet for å hindre dette. Også Sverige og Tyskland har fra offisielt hold ytret sterke motforestillinger mot en forsterket dansk grense. Siden endringene i den danske grensepolitikken ikke innebærer innføring av passkontroll, har de sterke reaksjonene kommet overraskende på mange. Schengen-avtalen er klar på at grensekontrollen mellom medlemslandene skal trappes ned. Avtalen gir likevel rom for at medlemslandene utøver tollkontroller ved grensene til andre Schengen-land. Norge har eksempelvis et døgnåpent tollkontor ved svenskegrensen i Svinesund. Her gjennomføres stikkprøvekontroller og alminnelig tollvirksomhet, men det kreves ingen identitetssjekk for å krysse grensen. Dette har blitt akseptert innenfor Schengen-avtalens rammer.

I kjølvannet av konfliktene om gjeninnført grensekontroll i Frankrike og Danmark har EU-kommisjonen fremmet et kontroversielt forslag som skal gi EU myndighet til å avgjøre i hvilken grad medlemslandene kan bevokte grensene mot andre Schengen-land. Skulle forslaget gå gjennom vil Schengen-landene kun ha mulighet til å innføre midlertidig grensekontroll i forbindelse med ekstraordinære begivenheter og i maksimalt fem dager. Gjeninnføring av grensekontroll ut over dette ønsker Kommisjonen selv beslutningsmyndighet over. Hvis et medlemsland ønsker å innføre kontroller langs grensene sine vil de måtte be om tillatelse til det fra kommisjonen og et flertall av medlemslandene gjennom ministerrådet. I utkastet til den nye loven fra kommisjonen er det videre foreslått at EU midlertidig skal kunne suspendere et medlemsland fra Schengen om det ikke opprettholder sine forpliktelser. Også dette er svært kontroversielt. Forslaget har allerede møtt mye motstand fra Schengens medlemsland. Innenriksministrene i Frankrike, Spania og Tyskland kom eksempelvis med en felles uttalelse hvor de uttalte følgende:

“We believe that respecting [this] core area of national sovereignty is very important to the member states. We therefore do not share the European Commission's views on assuming

responsibility for making decisions on operational measures in the security field” (Euobserver 2011).

Når ”tunge” land som dette er så steilt mot forslaget er det lite sannsynlig at det vil bli godtatt i sin nåværende form. Forslaget er likevel en klar melding fra kommisjonen om den ikke vil tillate at medlemslandene setter Schengen-avtalen til side, og innfører kontrolltiltak langs grensene. Også den norske regjeringen har uttrykt motstand mot kommisjonens ønske om selv å få makt over innføring av nasjonale grensekontrolltiltak. Statssekretær Pål Lønseth uttalte til Dagsavisen at spørsmål om nasjonal sikkerhet som dette, skal ligge på nasjonalstatlig nivå. Videre hevdet han at forslaget er særlig problematisk for Norge som står utenfor EU, og derfor ikke vil ha stemmerett når avgjørelser om norsk grensekontroll skal tas (Dagsavisen 2011).

Selv om det gjenstår å se hvorvidt de nye reglene vil bli godtatt av medlemslandene, er det likevel interessant å spørre seg hva som ligger bak kommisjonens utspill mot Danmark og Frankrike, og hvorfor de ønsker å flytte beslutninger om grensekontroll til overnasjonalt nivå. I en tid der Schengen-avtalens mangler og negative konsekvenser er åpenbare, og avtalen angripes fra flere hold, virker det viktig for EU-kommisjonen å ikke la medlemslandene utfordre den ved å gjeninnføre grensekontroll. Det kan tenkes at utspillene mot Danmark og Frankrike er så bastante fordi kommisjonen frykter at flere land skal kunne gjeninnføre grensekontroll, og på den måte sette Schengen-avtalens mantra om fri flyt av personer på spill.

2.3 Frontex og Eurosur

2.3.1 Yttergrensekontrollbyrået Frontex

For å sørge for en enhetlig og effektiv yttergrensekontroll opprettet EU-toppmøtet i oktober 2004 det europeiske grensekontrollbyrået Frontex. I dokumentet fra møtet heter det i første artikkel at “Community policy in the field of the EU external borders aims at an integrated management ensuring a high level of control and surveillance” (Frontex 2011). Som allerede nevnt ligger ansvaret for kontroll ved yttergrensen på medlemslandene. Frontex har ikke til hensikt å ta over denne oppgaven, men å aktivt bistå medlemslandene i yttergrensekontrollen. Frontex sine hovedoppgaver består i å koordinere operasjonelt samarbeid mellom medlemslandene, å tilby dem teknisk støtte og personell, utarbeiding av såkalte risikoanalyser, trening av grensevakter og til slutt å koordinere felles returoperasjoner (Papastavridis 2010:77).

Ved Frontex sitt hovedkontor i Warszawa, som har vært operativt siden 2005, arbeider over 200 ansatte på ulike måter med å stenge EUs yttergrenser for mennesker som forsøker å komme inn i Europa. Den viktigste hensikten til Frontex er å hindre at mennesker krysser grensene ulovlig. Dette blir fort problematisk når EU hittil ikke har noen lovlige innreisemuligheter for asylsøkere. Hovedkontoret fungerer på mange måter som en etterretningsorganisasjon, som samler informasjon og statistikk fra alle medlemslandenes utlednings- og grensemyndigheter, og setter dette sammen i såkalte “risikoanalyser” for yttergrensen.

Med bakgrunn i sine risikoanalyser og forespørsler fra medlemslandene initierer Frontex flernasjonale operasjoner, hvor grensepersonell og politi fra en rekke medlemsland deltar. Frontex arbeider ut fra en logikk som sier at Schengen-landene har felles yttergrense, som alle landene i solidaritetens navn har plikt til å bevokte. Dette er grunnen til at fem norske politimenn for eksempel var utplassert ved grensen mellom Hellas og Tyrkia i fjor, for å delta i en klappjakt på flyktninger som forsøkte å krysse grensen. På Frontex sin hjemmeside (frontex.europa.eu) skrytes det av en rekke operasjoner som allerede er gjennomført. Dette dreier seg om flernasjonale

operasjoner både på landjorden, i luften og til havs. Frontex disponerer fly, båter og kjøretøyer som tilhører medlemslandene. Disse har blitt brukt ved flere anledninger der særlig mange asylsøkere forsøker å ta seg over grensen. Hovedfokuset for operasjonene har vært patruljer til havs i Middelhavet, da dette har vært området hvor flest asylsøkere har ankommet EU. Lovligheten i og konsekvensene av disse går nærmere inn på under punkt 2.3.2. Etter utvidelsen av Schengen-området i 2007 har også flere operasjoner vært gjennomført på øst-grensen. Operasjon JUPITER pågikk eksempelvis på grensen til Romania i store deler av 2009, og engasjerte grensevakter fra 13 medlemsland. Hensikten var å avdekke skjulte flyktninger i kjøretøyer, og totalt ble nærmere 100 millioner euro brukt på operasjonen (Frontex 2011,2).

Frontex-operasjonene ved EUs yttergrense gjennomføres altså ikke av Frontex-ansatte, men av nasjonalt politi, ofte gjennom såkalte rapid border intervention teams (RABITS). Disse blir sammensatt av Frontex etter en forespørsel fra et medlemsland om bistand til å patruljere grensen. Alle medlemsland bidrar med både polititjenestemenn og teknisk utstyr til intervensjonslagene, og når de er operasjonelle er de under vertslandets kommando. RAPIDS-lagene har en utstrakt mulighet for maktbruk, og bærer våpen under operasjonene.

Mye av Frontex sin virksomhet siden oppstarten har gått ut på å lære nasjonalt grensepersonell opp i felles standarder for grensekontroll, slik disse er nedfelt i "Schengen border code". Dette har særlig vært aktuelt etter at Schengen fikk ni nye medlemsland i 2007. Også opplæringen er i stor grad styrt av medlemslandene, og Frontex har en koordinerende rolle. Målet er at EU-landenes over 400 000 grensevakter skal arbeide etter felles mål, metoder og standarder, og at samme teknologiske hjelpemidler skal bli tas i bruk og forstås (Frontex 2011,3). Opplæringen følger samme struktur som grensekontrolloperasjonene, hvor grensevakter fra en rekke land møtes for å lære av hverandre. I tillegg til dette har Frontex utviklet et standardisert pensum for nye grensevakter, som gjelder for hele Schengen-området, og holder jevnlig konferanser hvor landene kan lære av hverandres såkalte "best practices".

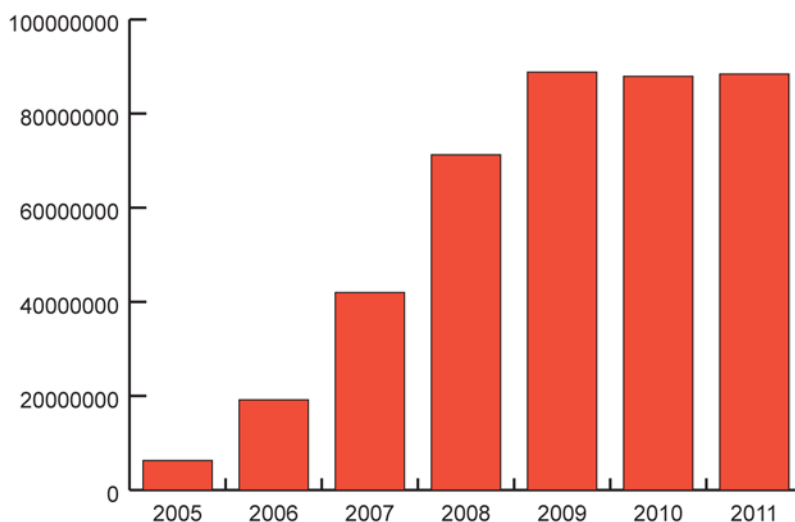
Den siste typen Frontex-operasjoner retter seg inn mot retur av avviste asylsøkere. Felles returer er kostnadsbesparende fordi et land alene sjelden klarer å fylle et chartret fly med asylsøkere fra et bestemt land. Frontex har også mer tyngde og flere pressmidler enn enkeltland når returavtaler med opprinnelsesland skal utarbeides. Frontex har på denne måten sørget for en mer effektiv retur av asylsøkere fra medlemslandene. I 2009 organiserte Frontex 32 returflyvninger, og returnerte totalt 1622 personer. Prislappen på dette kom på nærmere 50 millioner kroner (Freemovement 2009).

Den viktigste hensikten med opprettelsen av Frontex i 2004 var å bekjempe såkalt illegal innvandring. Sett fra dette perspektivet har Frontex vært svært vellykket. Siden tidlig 2000-tall har antallet asylsøkere som krysser Schengen-grensen ulovlig gått stadig nedover, og de fleste Frontex-operasjonene har fungert etter sin hensikt. Ett eksempel er RABITS-operasjonen på grensen mellom Tyrkia og Hellas i 2010 og 2011. Frontex skryter på sin hjemmeside av at operasjonen gjennom intensiv grensekontroll klarte å redusere antallet ulovlige grensepasseringer med 76 prosent mellom oktober 2010 og februar 2011. Det Frontex glemmer å opplyse om er at menneskene som nektes adgang på grensen i mange tilfeller er forfulgte eller flykter fra krig, og at de effektivt avskjæres fra å søke asyl. Det er ikke mulig å søke asyl i Schengen-landene utenfra. Når migrantene på denne måten nektes innreise uten muligheter for et asylintervju står deres grunnleggende rettigheter i fare for å bli brutt. EU-kommisjonen har likevel valgt å satse tungt på grenseopptrapping gjennom Frontex. Som det kommer fram i Figur 1 har Frontex sitt budsjett vokst år for år, til et nivå som nærmer seg 100 millioner euro årlig. Det er også lagt en rekke planer

for videreutvikling av grensekontrollbyrået, og av overvåkningstiltak på grensen. Disse gjennomgås nærmere under punkt 2.3.4.

Figur 1:

Budsjett for Frontex 2005-2011 (EUR)



Kilde: Frontex (2011,4)

2.3.2 Avskjæring av flyktningskip

De mest kontroversielle Frontex-operasjonene har vært de som retter seg mot flyktningskip til havs. I Frontex sitt mandat står det tydelig at byrået i sitt arbeid skal respektere menneskerettighetene, og ikke gjøre seg skyldig i *non-refoulement*. Derfor har ikke Frontex-operasjonene lov til å presse tilbake flyktningskip, slik det tidligere ble beskrevet at Italia gjør det, gjennom sin *push-back* praksis. Eksekutivkomiteen i FNs høykommissær for flyktninger har slått klart fast at flyktninger som avskjæres i internasjonalt farvann ikke skal utsettes for *refoulement*. Det er imidlertid liten grunn til å tro at dette tas særlig hensyn til (Papastavridis 2010). Frontex har gjort seg skyldige i menneskerettighetsbrudd både indirekte og direkte.

For det første har det blitt rettet skarp kritikk mot flere av operasjonene Frontex har gjennomført i Middelhavet. Siden opprettelsen av byrået har Middelhavet vært et satsningsområde, og det har vært løpende operasjoner nesten uavbrutt siden 2005. Gjennom etterretning og høyteknologisk overvåkning av havområdene har Frontex effektivt oppdaget mange flyktningsbåter til havs. Denne informasjonen gir Frontex videre til den italienske kystvakten og marinen, som så går til aksjon og presser båten tilbake til opprinnelsesstedet. Slik blir Frontex, og i sin tur også Norge, ansvarlig for å presse overfylte flyktningsbåter tilbake over havet. Denne praksisen er for det første ulovlig, og for det andre har den kostet svært mange menneskeliv. Det er viden kjent at flyktningsbåtene i Middelhavet er små og overfylte, og at mange av dem går ned. Alle skip som er til havs har etter sjøretten plikt til å hjelpe andre fartøyer i nød. Frontex nektet også lenge for at de bidrar til at flyktningsbåter presses tilbake. I 2009 innrømmet imidlertid Frontex sin talsperson overfor avisen *European Voice* at grensekontrollbyrået bistår Italia med informasjon og teknisk utstyr som muliggjør Italias *push-back* praksis. Han understreket likevel at “we can’t be accountable for decisions taken by Italy” (Migrants at sea 2009).

Siden 2008 har Frontex gjennomført operasjoner utenfor kysten av Vest-Afrika under navnet HERA.

Operasjonene har til hensikt å stoppe båter med asylsøkere på vei til Kanariøyene og norsk politi deltok i den første HERA-operasjonen. Spania har laget avtaler med Senegal og Mauritania som tillater europeiske båter å patruljere landenes territorielle farvann. En liknende avtale er underskrevet mellom Kapp Verde og Frontex. Avtalene gjør det mulig for Frontex å presse tilbake flyktningskip som er mindre enn 24 kilometer fra land. Båter utenfor denne grensen skal eskorteres til Kanariøyene, uten at det finnes noen garanti for at de faktisk blir det. Praksisen er uansett i konflikt med flyktningretten, og altså enda et eksempel på at Frontex gjør seg skyldige i å avskjære reelt forfulgte mennesker fra asylprosedyren, og også i brudd på prinsippet om *non-refoulement*.

2.3.3 Overvåkning av grensen - Eurosur

De siste tre årene har EU arbeidet med å opprette et regime for overvåkning langs yttergrensene under navnet Eurosur. Initiativet til dette ble tatt av EU-kommisjonen i 2008, og her er både medlemslandenes grensemyndigheter og Frontex gitt sentrale roller. I kommunikeet der opprettelsen av Eurosur ble offentliggjort, legges det opp til utstrakt bruk av høyteknologisk grenseovervåkning og en høy grad av informasjonsdeling mellom medlemslandene og Frontex. Ifølge kommisjonen har Eurosur tre hensikter. For det første skal systemet redusere antall asylsøkere som krysser Schengen-grensen ulovlig. For det andre skal det sørge for at færre mister livet til havs. Til sist har det til hensikt å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet (Europa.eu 2008). Som de fleste andre grensekontrolltiltak EU har innført har Eurosur blitt godt mottatt av medlemslandene. Når det er innført vil det sammen med Frontex utgjøre et svært effektivt og helhetlig system for grensekontroll, som vil gjøre Schengens yttergrense enda vanskeligere å forsere enn den er i dag.

Eurosur skal innføres i tre faser. Fokuset er i første omgang på yttergrensen i sør og øst hvor migrasjonspresset er størst. I den første fasen skal det opprettes såkalte nasjonale koordinasjonssentre i medlemslandene. All nasjonal yttergrensekontroll skal organiseres under disse. Koordinasjonssentrene skal være operative 24 timer i døgnet, og de er forpliktet til å videreformidle denne informasjonen til et sentralt "situasjonssenter" eller etterretningsorgan som er underlagt Frontex. Det sentrale situasjonssenteret skal med bakgrunn i informasjon fra medlemslandene utvikle oppdaterte "situasjonsbilder" som skal danne grunnlag for medlemslandenes kamp mot irregulære migranter. Medlemslandene kan få støtte til bygging av nasjonale koordinasjonssentre gjennom yttergrensefondet.

I den andre fasen i utviklingen av Eurosur, som allerede er i gang, skal Frontex lede en rekke forskningsprosjekter som skal undersøke tekniske muligheter for overvåkning av grensen. Denne såkalte forskningen utføres av private selskaper på oppdrag av Frontex, og har til hensikt å munne ut i konkrete grensekontrolltiltak. I perioden mellom juni 2009 og januar 2011 ble det brukt omlag 350 millioner kroner på slike prosjekter. Resultatet har vært konkrete tekniske planer for oppføring av overvåkningsplattformer med sensorer, og bruk av ubemannede kjøretøyer og dronefly på grensen. I tillegg skal det utvikles et system for overvåkning av migranter fra verdensrommet, ved hjelp av satellitter (EU-kommisjonen 2011:7). Flere av prosjektene tar også sikte på å utvikle datasystemer for informasjonsutveksling og effektiv deling av etterretningsinformasjon.

EU-kommisjonen slår i sin siste rapport om utviklingen av Eurosur fast at store framskritt allerede er gjort i de første to utviklingsfasene. En rekke medlemsland langs yttergrensen i sør og øst har opprettet nasjonale koordinasjonssentre, og arbeider allerede nært med det sentrale koordineringskontoret (EU-kommisjonen 2011:3). Kommisjonen har satt seg som mål at Eurosur skal være operativt på pilotbasis innen utgangen av 2011, og fullt ut operativt innen 2013. Gjennom den tredje utviklingsfasen skal alle systemer for overvåkning av havområder være samlet

innenfor den felles rammen Eurosur utgjør. Overvåkningssystemet skal være fullt ut operativt, og tas aktivt i bruk av de nasjonale grensemyndighetene.

2.3.4 Frontex i framtiden

Utviklingen av Frontex har gått svært fort. På få år har EU gått fra å bare ha felles yttergrensepolitikk til å ha operativ kontroll og langt bedre oversikt over bevegelser langs grensen. Likevel er organisasjonen i en utviklingsprosess, som følges nøye av EU-kommisjonen. Kommisjonen utarbeider til stadighet rapporter om hvor langt utviklingen av grensekontrollbyrået har kommet, og det har de siste årene blitt fremmet en rekke lovforslag som utvider Frontex sitt mandat og tekniske kompetanse. Disse går videre til EU-parlamentet og Ministerrådet for godkjenning. I juni 2011 kom Kommisjonen, Parlamentet og Ministerrådet frem til et kompromiss som inneholder flere endringer av Frontex. Frontex skal i fremtiden kunne gå til anskaffelse av eget utstyr og fartøyer som skal registreres i et sentralt register for teknisk utstyr. Videre skal det bevilges mer penger til å styrke både etterretningsvirksomheten og opplæringsvirksomheten til grensekontrollbyrået. Det er foreslått at Frontex sine ressurser også i økt grad skal kunne tas i bruk i tredjeland, utenfor Schengen-området. Til sist skal informasjonen Frontex skaffer til veie gjøres tilgjengelig for Europol med den hensikt å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet (Ministerrådet 2011:2).

I kompromisset mellom de styrende EU-institusjonene luftes også et ønske om et styrket fokus på fundamentale menneske- og flyktningrettigheter. Dette er viktig, og ikke minst et perspektiv som burde blitt tatt inn i arbeidet for lenge siden. Frontex er et fellesskapsorgan i EU, og er på den måten bundet av EUs internasjonale forpliktelser til menneskerettighetene. Det kan likevel vise seg vanskelig å hindre at medlemslandene bruker Frontex på en slik måte at menneskerettigheter brytes. Italias push-back praksis er et godt eksempel på dette. Frontex er styrt av medlemslandene, og under operasjoner er det medlemslandet operasjonen foregår i som har ledelsen. Frontex blir slik et effektivt våpen i hendene på yttergrensestatene som ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til menneskerettigheter når de ønsker å stenge grensene sine for innvandring. Det er viktig å huske på at Frontex-operasjonene i hovedsak finner sted i yttergrensestatene i sør og øst, som alle har en svært streng asylpolitikk, og til tider praksis som bryter med menneske- og flyktningretten. Det er liten grunn til å tro at disse landene vil endre politikk og praksis, eller bruke Frontex på en mer human måte i de kommende årene. All den tid de er bundet av Dublin-forordningens førstelandsprinsipp er det grunn til å tro at de vil ha pressede asylsystemer, og en dårlig asylpraksis.

Siden opprettelsen av Frontex i 2004 har grensekontrollen ved yttergrensene sør og øst i Schengen-området blitt trappet betraktelig opp. De kommende årene er det rimelig å forvente at grensene strammes ytterligere inn. Dette er dårlige nyheter for mennesker som skal søke asyl i Europa i framtiden. Når Eurosur i løpet av kort tid er operativt vil det bli langt vanskeligere å krysse grensene ulovlig. Dette vil for det første føre til færre asylsøkere i Europa. For det andre vil det innebære at de som tar sjansen på å krysse grensen må flykte på nye, mer skjulte og langt farligere måter. Flukten til Europa har allerede blitt svært brutalisert de siste årene.

2.3.5 Norges deltakelse i Frontex

Frontex har til oppgave å støtte Schengen-landene med kontroll av Schengens yttergrense. Derfor kom det ikke overraskende på norske myndigheter at Frontex ble ansett som Schengen-relevant av EU. Norge har siden starten deltatt i grensekontrollbyrået på samme måten som de andre Schengen-landene. Dette innebærer at alle norske politidistrikt jevnlig rapporterer sin vurdering av situasjonen omkring asylsøkere i Norge til KRIPOS og Politiets Utlendingsenhet (PU). Kripos og PU lager med bakgrunn i denne informasjonen en nasjonal "risikoanalyse" som rapporteres videre til

Frontex. Tilbake får norske utlendingsmyndigheter informasjon om situasjonen langs grensene i hele Schengen-området (Den norske EU-delegasjonen 2009).

Frontex-tilknytningen innebærer også at Norge må bidra med ressurser og personell til grensekontrollbyrået. Det betales inn en årlig kontingent til drifting av Frontex. I 2010 var denne på nærmere 15 millioner kroner (Den norske EU-delegasjonen 2011). Norge har en fast representant i Frontex sitt styre, og en norsk politimann som er fast ansatt ved Frontex-kontoret i Warszawa. Ikke minst har Norge stilt med flere tjenestemenn til en rekke Frontex-operasjoner langs yttergrensene. Til RAPIDS-lagene har landet måttet stille med 20 polititjenestemenn. De siste årene har norsk politi vært utstasjonert nesten kontinuerlig langs yttergrensen, og operasjonene har i hovedsak foregått i Hellas, Italia og Spania.

Norske myndigheter har også besluttet å knytte landet til overvåkningsregimet Eurosur, etter sigende på grunn av Norges grense mot Russland. Dette betyr at Norge må opprette et nasjonalt koordineringssenter for grenseovervåkning som skal plasseres ved Kripos. Det er bestemt at det norske koordineringssenteret også skal overvåke landets lange sjøgrense når Eurosur snart blir utvidet til hele Schengen-området. Kontoret skal ha et fullstendig bilde over all aktivitet på grensen, og skal dele denne informasjonen med nabolandene og Frontex (Europalov.no).

At Norge har blitt knyttet Frontex og Eurosur gjør at landet må gi bort betydelige mengder sensitiv informasjon til Frontex, og til politimyndighetene i samtlige andre Schengen-land. Ikke minst innebærer det at Norge har blitt en del av EUs felles kamp for å holde tredjelandsborgere ute fra Schengen-området. Når Norge deltar i Frontex-operasjoner langs yttergrensen i sør, og deler etterretningsinformasjon med land som Italia og Hellas, bidrar landet også til deres menneskerettsstridige praksis, for eksempel med å presse tilbake flyktningbåter. Dette påfører Norge et moralsk ansvar. Norge bør løpende vurdere om deltakelsen i Frontex er i strid med menneskerettighetene og flyktningretten. Hvis menneskerettigheter brytes bør Norge trekke sitt bidrag til operasjonene.

2.4 Den arabiske våren

2.4.1 Den arabiske verden i opprør

Revolusjonen i Tunisia vinteren 2011, som endte med at president Zine El Abidine Ben Ali rømte landet i januar, har inspirert en hel arabisk verden til sosiale opprør. Brokete protestbevegelser oppsto på kort tid i blant andre Egypt, Libya, Syria, Jemen og Bahrain, og i Egypt endte opprøret med regimeendring da Hosni Mubarak gikk av i februar. De vidtgående opprørene har gitt håp om demokratisering for borgere i en rekke arabiske land, og har vært rettet mot alt fra korrupsjon og autoritært styre, til arbeidsledighet og fattigdom. At sammensatte krav stilles av løst organiserte protestbevegelser innebærer på samme tid store utfordringer. En av de største av dem er det høye antallet mennesker som er drevet på flukt, og hvordan de tas i mot i landene de flykter til. Konfliktområdene ligger geografisk nær Sør-Europa, og flyktningkrisen som har oppstått angår derfor også de europeiske landene. I det følgende diskuteres det nærmere hvordan EU har taklet situasjonen som har oppstått, og hvordan dette kan ses i sammenheng med EUs asyl- og flyktningpolitikk.

2.4.2 Flyktningkrise i Nord-Afrika

I Libya har stillstanden mellom opprørsbevegelsen og president Muammar Gaddafi ført til borgerkrigslignende tilstander, og til vestlig intervensjon. Vold fra Gaddaffis styrker og koalisjonens bombetokter har drevet et stort antall mennesker på flukt både internt i Libya og til nabolandene.

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har anslått at antallet mennesker som har flyktet fra krigen i Libya rundet en million i august (UNHCR 2011). Internasjonal organisasjon for migrasjon hevder på sin side at dette hendte allerede i juni (IOM 2011).

I Syria har Bashar Assads sikkerhetsstyrker tatt livet av mange sivile demonstranter, og siden mars har landet vært preget av opprør. Ved ramadanmåneden (1.-29. august) startet president Assad en massiv militæroffensiv for å slå ned politiske motstandere. BBC meldte i august at 1 700 hittil er drept, og 30 000 arrestert av syriske sikkerhetsstyrker (BBC 2011,2). Situasjonen i Syria har skapt mange flyktninger, uten at pålitelige tall foreligger. Flere titalls tusen er imidlertid registrert ankommet av UNHCR i nabolandene. 15. august ble eksempelvis mellom fem og ti tusen palestinske flyktninger drevet på flukt av bombetokter mot en flyktningleir i Latika nord-vest i landet (BBC 2011,2). Hvis situasjonen vedvarer er det rimelig å anta at antallet flyktninger fra Syria vil flerdobles i de kommende månedene.

I tillegg til at mange flyktninger er skapt av situasjonen i de afrikanske og asiatiske middelhavslandene, flykter stadig flere mennesker fra sultkatastrofen som er oppstått på Afrikas horn. Mogadishu er blitt et midlertidig hjem for 100 000 somaliske sultflyktninger (Global post 2011). Verdens største flyktningleir, Daadab øst i Kenya, mottar nå et halvannet tusen sultflyktninger fra Somalia hver dag (The Guardian 2011). Disse menneskene er ikke å betrakte som flyktninger etter flyktningrettens definisjoner, da de ikke er politisk forfulgt. Mennesker som flykter av økonomiske årsaker har ikke rett på beskyttelse i Europa.

Det er viktig å understreke at mennesker flykter av en rekke årsaker, både økonomiske og politiske. Noen setter kursen mot Europa grunnet lav livskvalitet, og fordi de ønsker et bedre liv i et annet land. Andre er forfulgt av myndighetene i sitt hjemland. Selv om migranter har ulike årsaker til å flytte på seg, reiser de langs de samme fluktrutene, og de som når Europa vil i de fleste tilfeller forsøke å få politisk asyl, da dette er den eneste veien til opphold. Da er det essensielt å ha på plass et godt mottaksapparat og en tilstrekkelig asylprosedyre, slik at de som er politisk forfulgt blir silt ut og ikke returneres til et hjemland hvor de risikerer fengsel, tortur eller andre former for forfølgelse.

2.4.3 Fattige land bærer byrden

Flyktningkatastrofen i Nord-Afrika generelt og i Libya spesielt er viet stor oppmerksomhet i EU, da det ser ut til å være en oppfatning om at den vil føre til en drastisk økning i antall asylsøkere til Europa. Den italienske innenriksministeren, Roberto Maroni fra det innvandringsfiendtlige partiet Lega Nord, hevdet allerede i februar at opp mot halvannen million mennesker kan komme til å krysse Middelhavet til Italia som følge av konflikten i Libya (The Telegraph 2011). Realiteten en finner i internasjonal flyktningstatistikk viser imidlertid at dette ikke er annet enn skremselspropaganda. Der er nemlig i hovedsak fattige afrikanske land som bærer byrden med å ta imot de mange som er fordrevet. Av de over én million menneskene som denne våren har flyktet fra Libya har over halvparten endt i Tunisia, nærmere 350 000 i Egypt, over 70 000 i Niger og 30 000 i Chad (IOM 2011). Dette kan forklares med at Libyas naboland hittil i all hovedsak har holdt grensene åpne for flyktninger. Til sammenlikning er det et beskjedent antall flyktninger fra Libya som har nådd Schengen-landene for å søke asyl. Italia hadde mellom januar og 11. juni mottatt nærmere 17 000 flyktninger fra Libya, de aller fleste på øya Lampedusa. Malta hadde registrert nærmere 1 500 ankomster (IOM 2011). Disse tallene bør ikke underdrives. At et stort antall flyktninger ankommer på samme tid er en påkjenning også for de italienske og maltesiske asylsystemene. Likevel er det nødvendig å slå fast at bare en liten brøkdel av de som har flyktet fra Libya klarer å få tilgang til en asylprosedyre i Schengen-området.

At det er fattige afrikanske land som tar ansvar for å gi beskyttelse til de som flykter fra krigen i Libya passer godt inn i bosetningsmønsteret til verdens flyktningbefolkning generelt. De fleste flykter til sine naboland, og det er utviklingsland som er de største mottakerlandene for flyktninger. I årsrapporten til FNs høykommissær for flyktninger anslås det at 43,7 millioner mennesker var på flukt i verden i 2010. Omlag 80 prosent av disse befinner seg i et utviklingsland (UNHCR 2011, 2). Når det gjelder asylsøknader ble det levert inn 845 800 søknader om asyl på verdensbasis i 2010 (UNHCR 2010,2). 252 800, eller nærmere 30 prosent, av disse var rettet mot et Schengen-land (Eurostat 2011). Grunnen til at denne andelen er så høy er at asylbeskyttelse i hovedsak er et europeisk fenomen. Mange afrikanske land har åpne, eller delvis åpne grenser for flyktninger, og krever ikke en asylsøknad for at en person på flukt kan oppholde seg i landet.

De mange fordrevne fra konfliktene i Libya og Syria og fra sultkatastrofen i Øst-Afrika kommer på toppen av en allerede stor flyktningbefolkning i Nord-Afrika og Midtøsten. I 2010 var Afghanistan og Irak de største opprinnelseslandene for flyktninger i verden, med til sammen over 4,5 millioner flyktninger utenfor landegrensene. Høyt på listen figurerer også afrikanske land som Somalia, Kongo og Sudan (UNHCR 2011, 2). At de største såkalte flyktningproduserende landene i verden er land i krig, indikerer at mange flykter grunnet en reell frykt for forfølgelse. De aller fleste flyktninger i verden ender nær sitt hjemland. De største mottakerlandene i 2010 var ifølge UNHCRs tall Pakistan, Iran og Syria (UNHCR 2011, 2).

Tallmaterialet som legges fram kan bidra til å sette den såkalte flyktningkrisen i Europa i perspektiv. Når et stort antall mennesker melder sin ankomst langs den sør-europeiske grensen er det absolutt en påkjenning for land som Italia, Malta og Spania. Denne flyktningbyrden blir imidlertid forsvinnende liten i forhold til den mange afrikanske land bærer. At Europa oversvømmes av asylsøkere er en myte, og de europeiske landene må være sitt ansvar bevisst. Beskyttelse av verdens flyktninger er et ansvar hele verdenssamfunnet må dele. At EU og EU-landene i stadig økende grad avviser asylsøkere langs Schengens yttergrense, bør på denne måten betraktes som en ansvarsfraskrivelse.

2.4.4 Fokus på kontroll

Flyktningkrisen som har oppstått i Nord-Afrika har på ingen måte gått upåaktet hen i EU. Det økte antallet asylsøkere som ankommer de sør-europeiske landene har skapt reaksjoner fra EU-kommisjonen. EUs reaksjoner på flyktningkrisen som er skapt av opprørene i den arabiske våren har nesten utelukkende tatt til orde for økt kontroll ved yttergrensen, og krevd ulike tiltak i EUs naboland for å umuliggjøre en flukt til Europa.

EU-kommisjonen har denne våren lagt fram to kommunikeer om migrasjon som tar opp flyktningkrisen rundt Middelhavet. I begge uttrykkes det støtte til de demokratiske bevegelsene som gjør opprør i de arabiske landene. Det slås også fast at EU-landene fortsatt skal gi beskyttelse til mennesker som er politisk forfulgt (EU-kommisjonen 2011,3 og 2011,4). Likevel er fokuset utelukkende på grensekontroll og på tiltak som skal hindre flukt fra nord-afrikanske land, når kommisjonen presenterer sin plan for å takle flyktningkrisen. Blant tiltakene som foreslås av kommisjonen er en styrking av Frontex sin overvåking av grensen i sør. Videre skal grensekontrollen langs grensen i sør trappes opp, og for å bidra til dette skal overføringene til EU-landene i sør gjennom yttergrensefondet økes. Til sist ønsker kommisjonen å trappe opp returen av avviste asylsøkere, blant annet gjennom flere felles returflyvninger.

Et annet perspektiv som trekkes fram i kommisjonens to kommunikeer om migrasjon er en styrking

av det EU kaller "globalt perspektiv på migrasjon". Denne strategien omtales nærmere under punkt 3.1.1 og 3.1.2 i denne rapporten, og går kort fortalt ut på å etablere migrasjonsavtaler med opprinnelses- og tredjeland for å hindre såkalt ulovlig innvandring til Schengen-området. Kommisjonen peker på at Europa i framtiden har behov for å importere arbeidskraft utenfra, og den ønsker å tilby arbeidsinnvandring til EU fra afrikanske land. I motytelse skal EUs migrasjonspartnere innføre tiltak som hindrer mennesker i å flykte til Europa. Som det senere kommer fram har det globale perspektivet på migrasjon vært svært kontroversielt.

2.4.5 En humanitær katastrofe

EU-kommisjonen hevder selv at den har en helhetlig tilnærming til utfordringene i Nord-Afrika og i middelhavslandene. Det mest sentrale spørsmålet står imidlertid fortsatt ubesvart: Hvordan skal flyktninger som møtes med stadig strengere hindre klare å komme til EU for å søke asyl? Situasjonen rundt Middelhavet må kunne karakteriseres som kritisk. Den økte grensekontrollen som har kommet i kjølvannet av opprøret i den arabiske verden har ført til at svært mange nektes adgang til Schengen-territoriet. De som likevel klarer å krysse grensen i Sør-Europa møtes av et sprengt mottaksapparat, trakassering fra lokalbefolkning og politi, og manglende dekking av grunnleggende behov som mat, husly og legehjelp. Leger uten grenser har karakterisert situasjonen i de sør-europeiske landene som en humanitær katastrofe. Den norske informasjonssjefen i Leger uten grenser uttalte tidligere i år at:

"Det taler for seg selv at Leger Uten Grenser ser seg nødt til å arbeide i land som Italia, Hellas og Malta. I dag arbeider vi på samme måte sør i Europa som vi gjør på våre klinikker i Somalia, Kongo og Sør-Afrika. Våre leger og sykepleiere arbeider under vanskelige forhold for å gi helsetjenester til mennesker som ellers ikke har tilgang til det." (Leger uten grenser 2011)

DEL III: FLUKTEN TIL EUROPA

De to første kapitlene i denne rapporten har tatt for seg de mer overordnede avtalene på EU-nivå som er bestemmende for asyl- og flyktningpolitikken. Viktigst er naturligvis Schengen, som er rammen for grensesamarbeid og grunnen til at EU har behov for en felles asyl- og flyktningpolitikk. Det har blitt beskrevet hvordan framveksten av et europeisk asylsystem har gått til, og hvordan Dublin-forordningen er en del av denne. Videre har utviklingen av det europeiske grensekontrollbyrået Frontex og opptrappingen av grenseovervåkning gjennom Eurosur blitt beskrevet. Alle disse avtalene har store implikasjoner for mennesker som vil flykte til Europa. Det finnes imidlertid en rekke andre bestemmelser og direktiver som skal sørge for kontroll med asylsøkere og hindre innvandring til det internt passfrie Schengen-området. Disse er viktige å trekke fram for å gi et sannferdig bilde av hvordan flukten til Europa fortøner seg for mennesker som ønsker å krysse grensen for å søke asyl.

EUs arbeid med å bygge opp fysiske og juridiske hindre for mennesker på flukt, innebærer langt mer enn bare kontrolltiltak ved yttergrensen. EU-kommisjonen har lenge arbeidet etter en firedelt modell som skal skape hindre langs hele fluktruten kalt "four-tier access control modell". I modellen skiller det mellom tiltak i opprinnelseslandene, i EUs naboland utenfor yttergrensen, langs Schengens yttergrense, og til slutt tiltak i medlemslandene (Rådet 2002:12). Inndelingen av dette kapitlet er inspirert av denne modellen. Under punkt 3.1.1 diskuteres EUs politikk mot asylsøkere i deres opprinnelsesland og samarbeidsavtaler med disse landene. EUs avtaler med nabolandene i sør for å skape en forsterket grensekontroll tas opp under punkt 3.1.2. Kontrolltiltak langs yttergrensen nevnes kort på ny i punkt 3.1.3, mens tiltak i Schengen-landene som skal bekjempe innvandring drøftes under punkt 3.1.4. Under punkt 4.2 tas det opp hvordan flukten til Europa har blitt brutalisert, og hvordan asylinstituttet i Europa er i ferd med å bli undergravd. Under punkt 3.3 diskuteres mulige alternativ til det felles asylsystemet som er i emning mellom EU-landene.

3.1 En firedelt modell for kontroll

3.1.1 Tiltak i opprinnelseslandet

Den mest effektive måten Schengen-landene kontrollerer hvem som får krysse Schengen-grensen på er gjennom visumpolitikken. Gjennom et felles visumsystem er det mulig for Schengen-landene å nekte folk innreise allerede i deres hjemland. For flere vestlige land, og enkelte andre land som ikke produserer flyktninger, kreves det ikke visum. Schengen-landene har imidlertid visumkrav mot 127 land (immihelp.com 2011). Dette inkluderer de fleste utviklingslandene i verden, alle landene på det afrikanske kontinent, og stort sett alle land det kommer flyktninger fra. For å få visum stilles det svært strenge krav. Søkeren må for det første dokumentere at hun har penger til livsopphold for perioden det utstedes visum for. Videre må hun ha ferdig betalte billetter inn og ut av Schengen-området. Til sist kreves en invitasjon fra en Schengen-borger, eller fra et ferdig betalt hotell (Europa.eu 2011). Uten et visum er det restriksjoner på å kjøpe flybilletter, og stort sett utenkelig å slippe på et fly til et Schengen-land. Videre vil personer fra land med visumkrav bli nektet innreise på grensen, om de ankommer Schengens yttergrense på landjorden. Behov for å søke asyl gir ikke grunnlag for visum, og det er sannsynlig at landet som utsteder visum vil avslå en søknad om det mistenker at personen har tenkt å søke asyl.

For å kontrollere og overvåke de personene som søker om visum, og som oppholder seg på et visum i Schengen-området, ble det i 2005 opprettet et sentralt register kalt *Visa Information System* (VIS). Personer fra alle land som har visumplikt mot Schengen-landene må etter dette oppsøke en ambassade eller konsulat for å søke om visum. Alle søkere får en egen fil i VIS hvor personalia, reiserute, fingeravtrykk av alle ti fingre, samt bilde av ansiktet lagres. Informasjonen lagres i fem år. Hvis en person tidligere har fått avslått visum i et Schengen-land blir dette avslørt. Det samme gjelder for asylsøkere som tidligere er returnert fra et Schengen-land. Innreise og utreisedato lagres i VIS, slik at det fort skal kunne avsløres om en person har oppholdt seg lenger enn visumet tilsier i Schengen-området.

EU har ved flere anledninger blitt kritisert for at VIS setter tredjelandsborgeres rettsikkerhet og rett til privatliv i fare ved informasjonslagringen. ECRE har hevdet at VIS er enda en barriere som hindrer mennesker på flukt innreise og mulighet for asyl i Schengen-området, og at de som lagres der neppe vil bli innvilget visum, selv om de ofte har en legitim grunn til å få det (ECRE 2007:33). En annen faretruende utvikling er at EU-kommisjonen har tatt initiativ til større informasjonsdeling mellom ulike informasjonsdatabaser og aktører. Det er eksempelvis et uttalt mål at Europol gjennom Schengen Information System (SIS) skal få tilgang til VIS for å etterforske kriminalitet (Europa.eu 2010). Dette er en uheldig sammenblanding av utlendinger og kriminelle. Å samle biometriske data fra alle tredjelandsborgere som besøker Schengen er i seg selv et betydelig inngrep i enkeltmenneskets frihet til privatliv. Når denne informasjonen overleveres til politiet i samtlige Schengen-land i påskudd av å bekjempe kriminalitet og terrorisme bidrar det til stigmatisering av utlendinger som kriminelle.

På begynnelsen av 80-tallet økte antallet asylsøkere til de europeiske landene, og stadig flere av asylsøkerne kom med fly fra land i den tredje verden. Dette skapte uttrykket "jet-age refugees", og førte etter hvert til at flere land begynte å innføre restriksjoner overfor, og sanksjoner mot, flyselskaper som fraktet asylsøkere til europeiske land (Vevstad 1998:26). Da Schengen-avtalen ble gjort allmenn for EU-landene med Amsterdam-traktaten ble det innført et såkalt *transportøransvar*. Dette innebærer at flyselskap som bringer en person inn i Schengen-området som deretter søker asyl, kan straffes med bøter opp til 500 000 euro. Direktivet for transportøransvar er vagt formulert, noe som gjør at Schengen-landene praktiserer det med ulik grad av strenghet. Enkelte land straffer flyselskaper i alle tilfeller der en passasjer senere søker asyl, mens andre bare gjør det ved grovere brudd på visumreglene (ECRE 2011). Resultatet av regelverket er i alle tilfeller at det er blitt praktisk talt umulig for mennesker på flukt å reise med fly til Europa. På denne måten overføres beslutningen om hvem som skal nektes innreise, og hvem som slipper inn, til skrankepersonell for private flyselskaper. De har for det første ingen forutsetninger for å vurdere om en person har behov for internasjonal beskyttelse. For det andre er flyselskapene bundet av strenge budsjettkrav, og opptrer unødige strengt i frykt for å bli ilagt store bøter.

En studie som ble laget på vegne av EU-parlamentet i 2006 konkluderte med at transportøransvaret har ført til at mange asylsøkere som etter flyktningsretten kvalifiserer til flyktningsstatus likevel avskjæres fra asylprosedyren. Videre konkluderte studien at transportøransvaret gjør flukten til Europa både mer kostbar og langt farligere fordi mennesker som ser seg nødt til å flykte fra sitt hjemland må velge illegale alternativer på landjorden (2006:11). For de aller fleste asylsøkere er hverken Schengen-visum eller flybilletter til et Schengen-land et alternativ, på grunn av den strenge visumpolitikken og transportøransvaret. Asylsøkere som har en reell sak kommer så og si alltid fra autoritære stater, og det er svært vanlig å ikke engang eie et pass. Hvis en er forfulgt i sitt eget hjemland er det heller ikke et alternativ å be

myndighetene om et pass.

De senere årene har EU fått en ny tilnærming til bekjempelse av irregulær migrasjon. Siden 2005 har unionen arbeidet med å etablere avtaler på migrasjonsområdet med de store opprinnelses- og transitlandene for asylsøkere. Denne strategien er en del av EUs "globale perspektiv på migrasjon», og har til hensikt å flytte ansvaret for asylsøkere til land utenfor Schengen-området. For å få på plass avtaler med opprinnelses- og transitland for flyktninger har EU ved en rekke anledninger sendt ut såkalte "migration missions". Disse består av representanter fra EU-kommisjonen og medlemslandene, samt ulike eksperter på migrasjon, og de har til hensikt å bane vei for migrasjonsavtaler med opprinnelses- og transitland. EU har allerede sendt migrasjonsoppdrag til Kapp Verde, Etiopia, Ghana, Senegal, Mauritania, Sør-Afrika, Tanzania, Kenya, Nigeria og Kamerun i Afrika sør for Sahara. Etter østutvidelsen har også Øst-Europa vært et fokusområde, og EU har sendt sine representanter for å forhandle med Armenia, Georgia, Hviterussland og Ukraina (EU-kommisjonen 2010).

For å bane vei for samarbeid med opprinnelsesland for flyktninger og migranter etablerte EU i 2004 et nettverk av såkalte sambandsoffiserer, som skulle fungere som en spydspiss for EUs asyl- og flyktningpolitikk i en rekke utviklingsland. Hver medlemsstat hadde ansvar for å utnevne sambandsoffiserer for immigrasjon, som ble plassert ved landets ambassader i aktuelle land utenfor EU. Nettverket av sambandsoffiserer (CIREFI) samarbeidet tett med tredjelandets myndigheter, og samlet informasjon om fluktruter, menneskesmuglere og om landets flyktningssituasjon (Europa.eu 2006). Sambandsoffiserene skulle også legge til rette for samarbeidsavtaler om grensekontroll og retur med de aktuelle landene. Da Lisboa-traktaten trådte i kraft mot slutten av 2009 ble CIREFI lagt ned, og sambandsoffiserenes mandat ble overført til Frontex. Norge var også tilknyttet CIREFI, og hadde flere sambandsoffiserer for migrasjon utplassert ved landets ambassader utenfor EU. Maktoverføringen innebærer at Norge får mindre påvirkningsmulighet over unionens migrasjonsrepresentasjon i utlandet (Justis og Politidepartementet 2010).

Det eksisterer allerede flere samarbeidsavtaler som er inngått mellom EUs medlemsland og tredjeland for å hindre migrasjon. Allerede nevnte eksempler på dette er Italias avtale med Libya eller Spanias avtaler med Senegal og Mauritania. I tillegg til dette har EU etablert avtaler med Kapp Verde, Moldova, Georgia, Armenia og Ghana gjennom Frontex. EU hevder selv at avtalene tjener begge parter, og at de har en helhetlig tilnærming til migrasjon. Likevel er det kampen mot det unionen kaller illegal migrasjon som står i høysetet. Styrkeforholdet mellom EU og fattige, og i mange tilfeller udemokratiske, stater er svært skjevt. Selv om landene får noe igjen, enten i form av bistand, pengeoverføringer eller midlertidig innreise og arbeidstillatelse i EU for landets borgere, er avtalene en fare for rettsikkerheten til flyktninger i de aktuelle landene. Det er ikke noen grunn til å tro at EUs migrasjonspartnere i tredjeland tar hensyn til menneskerettigheter og til flyktnings beste, når de på oppdrag av EU hindrer utreise for migranter til de europeiske landene.

3.1.2 Tiltak i EUs naboland

En annen del av EUs globale perspektiv på migrasjon har vært å skape migrasjonsavtaler med transitland langs yttergrensen. De hyppigst brukte fluktrutene til Schengen går via de afrikanske middelhavslandene. EU ønsker et utstrakt samarbeid på migrasjon med sine naboland. Hensikten er å få ekstern kontroll med asylstrømmene, og på den måten skape en slags dobbel grense til Schengen-området.

Et mye omtalt eksempel på EUs migrasjonssamarbeid med nabolandene i sør er avtalen som ble

etablert med Libya ved et offisielt besøk i Tripoli i oktober 2010. Denne innebar at EU skulle åpne et migrasjonskontor i Libya, og øke støtten sin til det libyske regimet med 60 millioner euro i perioden 2011-2013 (Europa.eu 2010,2). Libya forpliktet seg på sin side til et utstrakt samarbeid med EU for å bekjempe migrasjon til Europa. Avtalen har satt EU-kommisjonen, og særlig den svenske kommissæren Cecilia Malmström, i forlegenhet. Etter Gaddafi-regimets fall har svenske journalister stilt Malmström til veggs på hvor de nærmere 500 millioner kronene har blitt av, og hvorvidt det er riktig å legge migrasjons- og grensepolitikken til EU i hendene på Gaddafis autoritære regime (Politico 2011).

Libya sin del av avtalen innebar å forsterke yttergrensen i sør både gjennom utplassering av flere grensevakter og av overvåkningsutstyr tiknyttet Eurosur. Videre forpliktet Libya seg til felles operasjoner med EU-land, både langs land- og sjøgrensen. Avtalen, som nå har en usikker fremtid etter regimeendringen i Libya, ville ført til at Libya avslørte og returnerte langt flere asylsøkere både i landet og langs grensene. Avtalen banet også vei for langt hyppigere retur til Libya fra Schengen-landene, og tok sikte på å etablere asylprosedyrer i Libya, for å avskjære asylsøkere fra en asylprosedyre i Schengen (Europa.eu 2010,2). EU har blitt kritisert for å flytte ansvaret for asylsøkere på vei til Europa til et autoritært regime. Når det er tydelig at EU selv har problemer med å opprettholde en asylpraksis som er i tråd med menneskerettighetene, er det lite trolig at Libya vil ta hensyn til dem. I 2009 publiserte Human Rights Watch en rapport som avdekket omfattende misbruk og inhuman behandling av asylsøkere i Libya. Rapporten avslørte blant annet omfattende menneskerettighetsbrudd i libyske asylfengsler, og menneskerettsstridig behandling av mennesker langs Libyas grense i sør. Forholdene for asylsøkere i Libya ble betraktet som så alvorlige at Human Rights Watch anbefalte en umiddelbar stans i Italia og Schengen-landenes retur til landet (Human Rights Watch 2009:1-10).

Gjennom det EU kaller naboskapspolitikken ønsker unionen å få på plass liknende avtaler med alle sine naboland. Hvis denne strategien lykkes, vil EU i løpet av få år skape en "dobbelt grense" der nabolandene fungerer som en buffersone mellom Schengen-landene og migranter som ønsker å nå Europa. Da EU-kommisjonen i 2006 lanserte sin strategi for å danne migrasjonspartnerskap med EUs naboland uttalte ECREs generalsekretær Bjarte Vandvik følgende:

"Europe is saying to Africans, "if you want to come and work, study or join your family, we are willing to talk. But if you are fleeing for your life, the door will stay closed". We are creating a fortress, whose gates are located in African airports and on ships off African coasts. People will continue dying as they attempt to reach the EU until they see a credible alternative to jumping into a small boat." (ECRE 2006)

3.1.3 Tiltak langs yttergrensen

Hvordan Schengens yttergrense bevoktes av medlemslandene og av Frontex er allerede grundig beskrevet i kapittel 2, og det er derfor tilstrekkelig med en kort oppsummering her. Yttergrensekontroll er et ansvar som i hovedsak ligger på nasjonalstatlig nivå i EU, selv om EU-kommisjonen i år har foreslått å flytte beslutningsmyndigheten over yttergrensekontrollen til seg selv, slik det ble beskrevet under punkt 2.2.4. Gjennom yttegrensebyrået Frontex og etterretningsorganisasjonen Eurosur har EU tilrettelagt for en langt strengere og mye mer effektiv yttergrensekontroll enn tidligere. EUs tiltak for å stenge grensen for folk utenfra kommer på toppen av svært brutale nasjonale kontrolltiltak langs yttergrensen, særlig i sør. Yttergrensestatenes asyl og flyktningpolitikk og yttergrensekontroll har blitt presset i restriktiv retning de siste årene som følge av Dublin-forordningens skjeve ansvarsdeling.

At EU og EU-landene har tatt skritt som i enkelte tilfeller er ekstreme for å stanse asylsøkere på vei til Europa har gitt Schengen-systemet det lite flatterende navnet "festning Europa" av mange kritikere. Når folk presses tilbake fra grensene, uten en reell behandling av asylsøknaden sin, unngår man å sile ut de menneskene som risikerer umenneskelig behandling i sine hjemland. På den måten er det felles asylsystemet i EU, og grenseinstitusjonene Frontex og Eurosur, skyld i grove brudd på både menneskerettighetene og flyktningkonvensjonen, som alle EU-landene har underskrevet. Under punkt 3.4 i denne rapporten kommer det videre fram at EUs strenge grensepolitikk har ført til at flukten til Europa har blitt svært brutalisert de senere årene, og at mange mennesker hvert år mister livet i sine forsøk på å nå Schengen-området for å søke asyl.

3.1.4 Tiltak i Schengen-området

En asylsøker er per definisjon en "person som på egen hånd og uanmeldt ber myndighetene om asyl" (Justis og politidepartementet 2011). Når en forfulgt person har klart å krysse grensen til et mottakerland ulovlig, skal han melde seg for myndighetene, og han har da krav på en skikkelig behandling av søknaden før han eventuelt kan kastes ut. Det er likevel flere grunner til at en asylsøker ikke kan føle seg trygg på å få tilgang til en asylprosedyre. For det første forsøker enkelte land å avskjære asylsøkere fra asylprosedyren, eller de har asylprosedyrer av en så lav kvalitet at beskyttelsesbehovet ikke vurderes på en forsvarlig måte. Hellas er allerede nevnt som et eksempel på begge deler.

For det andre blir asylsøkere av ulike grunner returnert uten å få søknaden sin realitetsbehandlet. Ifølge prosedyredirektivet har medlemslandene i EU utstrakte muligheter til å gjøre unntak fra hovedregelen som sier at asylsøkere har krav på en asylprosedyre (Vevstad 2006:213). Dette gjelder i første omgang personer som faller innenfor Dublin-forordningen. En vil da returneres til et annet Schengen-land, og i enkelte tilfeller utsettes asylsøkere for indirekte *refoulement* på grunn av en kjederetur.

Ikke minst vil personer som kommer fra land som anses som trygge av myndighetene ofte nektes en vanlig asylprosedyre. Norge opererer eksempelvis med en liste over 50 såkalte trygge returland, og personer fra disse transporteres ut av landet innen 48 timer uten noen asylbehandling. Norge er ikke bundet av prosedyredirektivet, men de fleste andre Schengen-land opererer med liknende lister. EU har gjort flere forsøk på å etablere en felles liste med såkalte "trygge opprinnelsesland" som et annekst til prosedyredirektivet. Hittil har alle slike forsøk havarert på grunn av uenighet mellom medlemslandene over hvilke land som skal inkluderes på listen. Organisasjonen Statewatch har uttalt at konseptet med en felles liste over trygge opprinnelsesland er en dårlig ide både fordi det vil føre til *refoulement* og fordi en rekke land som ikke er fullstendig trygge har blitt foreslått inkludert (Statewatch 2004,1).

Den siste typen tiltak EU har mot asylsøkere som befinner seg i Schengen-området er returpolitikken. EU har lenge tatt sikte på å effektivisere returen av avviste asylsøkere fra Schengen-landene. Under punkt 2.3.1 ble det beskrevet hvordan Frontex gjennomfører felles returflyvninger til en rekke opprinnelsesland for flyktninger, og hvordan grensekontrollbyrået har ansvar for å fremforhandle og videreutvikle returavtaler med tredjeland. Schengen-landene kan bare returnere personer til land som samtykker til retur. EU har derfor utarbeidet felles såkalte tilbaketagelsesavtaler med tredjeland siden midten av 90-tallet, og unionen har i dag etablert slike avtaler med 15 land (EU-parlamentets migrasjonskomité 2010). I tillegg til dette eksisterer flere hundre bilaterale returavtaler mellom Schengen-land og opprinnelsesland for flyktninger.

EUs returavtaler er problematiske i de tilfeller der det er fare for at personer returneres til

forfølgelse, nedverdiggende eller undertrykkende behandling og tortur. Returer som på denne måten setter asylsøkeres liv i fare er et klart brudd på flyktningkonvensjonens forbud mot *refoulement*. Videre er returer som fører til påfølgende arrestasjon og straffeforfølgelse av den returnerte i strid med Genèvekonvensjonen (EU-parlamentets migrasjonskomité 2010). EU har eksempelvis etablert det som kalles en tilbaketagelsesavtale med Pakistan. Innenfor rammen av denne returneres et stort antall afghanske og pakistanske asylsøkere til Pakistan hvert år. UNHCR er en av flere humanitære organisasjoner som har uttrykt frykt for at avtalen fører til *refoulement* av asylsøkere, til et land som verken har ord på seg for å respektere menneskerettighetene eller har underskrevet FNs flyktningkonvensjon (BBC 2010).

EUs returpolitikk begrenser seg ikke til felles returavtaler med land utenfor unionen. I 2008 godkjente EU-parlamentet Returdirektivet som fastsetter felles regler og standarder for retur av avviste asylsøkere fra Schengen-området. Selv om direktivteksten inneholder forsikringer om at menneskerettighetene skal ivaretas i forbindelse med retur av tredjelandsborgere, undergraves dette fullstendig gjennom direktivets innhold. I en pressemelding fra ECRE i forbindelse med at Returdirektivet ble vedtatt uttalte Bjarte Vanvik, ECREs generalsekretær:

“ECRE is extremely disappointed that the fundamental rights of persons being removed from EU territory will not be fully guaranteed in this legislative instrument” (ECRE 2008,2).

ECRE har på vegne av flyktninger og asylsøkere i EU-landene all grunn til å være ”ekstremt skuffet” over innføringen av returdirektivet. For det første tillater direktivet fengsling av asylsøkere uten at de har gjort noe kriminelt i opptil 18 måneder. Dette gjelder også familier og enslige mindreårige asylsøkere. Avviste personer som ikke arresteres kan pålegges å forlate Schengen-området innen så lite som 7 dager. Til sist straffes alle som ikke forlater Schengen-området innen fristen med fem års innreiseforbud. Innreiseforbud ilegges også alle som blir fengslet i forbindelse med sin retur (ECRE 2008,2).

3.2 En farlig flukt mot en usikker fremtid

3.2.1 En dødelig flukt

Å flykte til Europa er i dag forbundet med stor fare. Dette har ikke alltid vært tilfelle. På 1980- og 90-tallet var både flukten til de europeiske landene og selve grensepasseringen svært mye enklere enn i dag. Dette skyldes de mange kontrolltiltakene som er innført av europeiske land, og særlig av EU i Schengen-avtalens og grenseløshetens navn. Ovenfor har det blitt beskrevet et system som forsøker å avskjære asylsøkere både i Schengen-området, langs yttergrensen og etter hvert også i land utenfor Schengens grenser. For hvert kontrolltiltak som innføres blir det vanskeligere å krysse grensen til Europa for å søke asyl.

Kontrollregimet Schengen-landene og EU har bygget opp har gjort at de som ønsker å flykte til Europa må reise skjult. Blir de avslørt før de har klart å krysse grensen, vil de i de aller fleste tilfeller presses tilbake til sitt hjemland, eller til et tredjeland utenfor Schengen-området. Frontex skifter stadig fokus til de områdene flest asylsøkere ankommer, og grensekontrollbyrået bruker etterretningsbasert informasjon om fluktruter for stadig å være oppdatert om bevegelser langs grensen. Dette betyr at også fluktrutene stadig skifter, og at lengre og farligere ruter langs landjorden og til havs må følges. Mange asylsøkere bruker i dag flere måneder og i noen tilfeller år for å nå Europa.

Dess mer intensiv Frontex og Schengen-landenes jakt på asylsøkere og migranter blir, dess

vanskeligere blir det for de som flykter å ta seg til Europa på egenhånd. I dag har de aller fleste asylsøkere som ankommer Schengen-området vært nødt til å bruke menneskesmuglere på deler av fluktruten eller hele veien fra sitt hjemland. Når det ikke lenger er mulig å reise lovlig eller åpent for å legge fram sin sak for myndighetene i europeiske land, blir folk tvunget til å flykte i konteinere, i og under lastebiler, gjerne om natten, og ikke minst i overfylte båter over Middelhavet. Dette er grunnen til at mange kritiserer EUs asyl og flyktningpolitikk for å være en gullgruve for menneskesmuglere. Det er paradoksalt at EU på den ene siden forsøker å bekjempe menneskesmuglere gjennom Frontex, mens det på den andre siden er EUs strenge kontrollregime og fullstendige mangel på lovlig innreisemuligheter som utgjør livsgrunnlaget for menneskesmuglerne.

Den hyppigst brukte fluktruten til Europa fra Afrika gikk for få år siden over havet fra vestafrikanske land som Senegal, Mauritania og Kapp Verde. Etter at Frontex og Spania innførte intensiv patruljering av farvannene utenfor Vest-Afrika, har rutene skiftet. I 2009 og 2010 har den mest brukte fluktruten fra Afrika gått via Tyrkia, og over den lange landgrensen til Hellas. Mot slutten av 2010 var 90 prosent av de "ulovlige" grensepasseringene Frontex avdekket langs den gresk-tyrkiske grensen (Frontex 2010). Den dramatiske økningen i grensepasseringer over denne grensen var bakgrunnen for at Frontex i 2010 satte i gang operasjoner på den greske landegrensen mot Tyrkia, som har fortsatt fram til i dag. Konsekvensen av dette, kombinert med opprøret i den arabiske verden, har vært en dramatisk økning i flyktningbåter som krysser havet fra Libya, Algerie og Marokko til de sør-europeiske landene. Fluktrutene er igjen i ferd med å skifte, og konsekvensen er at langt flere har mistet livet til havs i 2011 enn tidligere.

Bloggen Fortress Europe har laget en oversikt over alle medieoppslag om migranter som har mistet livet langs EUs grenser siden 1988. Til sammen har minst 17 738 mennesker dødd i forsøket på å komme inn i EU-landene siden 1988, ifølge bloggen. 2011 har vært det dødeligste året i Schengens historie siden 1994. I årets syv første måneder alene har nærmere 2000 mennesker mistet livet til havs (Fortress Europe 2011). Den antirasistiske paraplyorganisasjonen UNITED Against Racism fører også statistikk over rapporterte dødsfall i forbindelse med flukt til Europa. Organisasjonen opererer med et noe lavere dødstall enn Fortress Europe, da deres oversikt teller 15551 døde per juni 2011 (UNITED 2011). Grunnen til at tallene som rapporteres er ulike er dårlig datakvalitet. Tallmaterialet er basert på rapporterte dødsfall i pressen, og skjuler derfor store mørketall. For det første rapporteres ikke alle døde flyktninger i europeisk presse, og for det andre blir mange av de som drukner i Middelhavet aldri funnet. Spanske myndigheter har tidligere anslått at bare en tredjedel av likene til de som drukner i Middelhavet blir funnet (UNITED 2009). Grunnen til at det her legges frem tallmateriale av dårlig kvalitet er mangel på annen statistikk. Hverken EU eller noen av Schengen-landene fører statistikk over hvor mange liv asyl- og flyktningpolitikken deres koster. Dokumentasjonsarbeidet Fortress Europe og UNITED gjennomfører er likevel svært viktig, fordi det setter fingeren på en av de mørkeste konsekvensene av EUs utestengingspolitikk. Dødslistene oppdateres flere ganger i året og er tilgjengelige på fortresseurope.blogspot.com og unitedagainstracism.org/pdfs/listofdeaths.pdf.

3.2.2 Asylinstituttet undergraves

Kontrolltiltakene EU har innført, ikke bare ved yttergrensene men langs hele fluktruten, påfører flyktninger og asylsøkere som forsøker å nå Europa ufattelig menneskelig lidelse. Mange som har behov for beskyttelse klarer aldri å nå Schengen-området, og blir i flere år strandet i nordafrikanske land uten særlige framtidsutsikter. Mange presses tilbake til sine hjemland, hvor de lever under uverdige forhold. Andre igjen ender som uidentifiserbare lik, som skyller i land langs Middelhavslanenes strender. I den europeiske debatten fremstilles ofte asylsøkere som

lykkejegere, som flykter til Europa av økonomiske årsaker. Da er det viktig å huske på at brorparten av asylsøkerne i Europa kommer fra land i krig. De aller fleste som forsøker å flykte har en god grunn til det. Hvorfor ville de ellers betale store summer til menneskesmuglere, bruke lang tid på en flukt som er en svært stor påkjenning, og i mange tilfeller risikere sine liv for å nå Europa?

Den europeiske festningen er i dag i ferd med å gjøres til et uinntagelig fort. Hvert år innføres stadig strengere og mer effektive kontrolltiltak, på samme tid som det ikke finnes noen lovlige innreisemuligheter for asylsøkere. Dette betyr at Schengen-landenes asylinstitutter er i ferd med å undergraves fullstendig. Antallet asylsøkere til Schengen-området har sunket som et lodd de senere årene. I figur 2 presenteres det årlige antallet asylsøkere til EU-27 og de assosierte Schengen-medlemmene fra 1998 og fram til i dag. Tallmaterialet fra Eurostat viser at antallet asylsøknader nesten ble halvert mellom 2001 og 2006. I figur 3 presenteres utviklingen i antallet flyktninger i verden de siste 20 årene, fordelt på flyktninger som befinner seg utenfor sitt hjemlands grenser og internt fordrevne. EUs utestengingspolitikk kom først i gang for alvor med Amsterdam-traktaten i 1999, og siden den gang har antallet flyktninger i verden vært relativt stabilt. Av dette kan det konkluderes at den dramatiske nedgangen i asylankomster i Schengen-landene skyldes at EU og Schengen-landene stenger asylsøkere ute.

Figur 2:

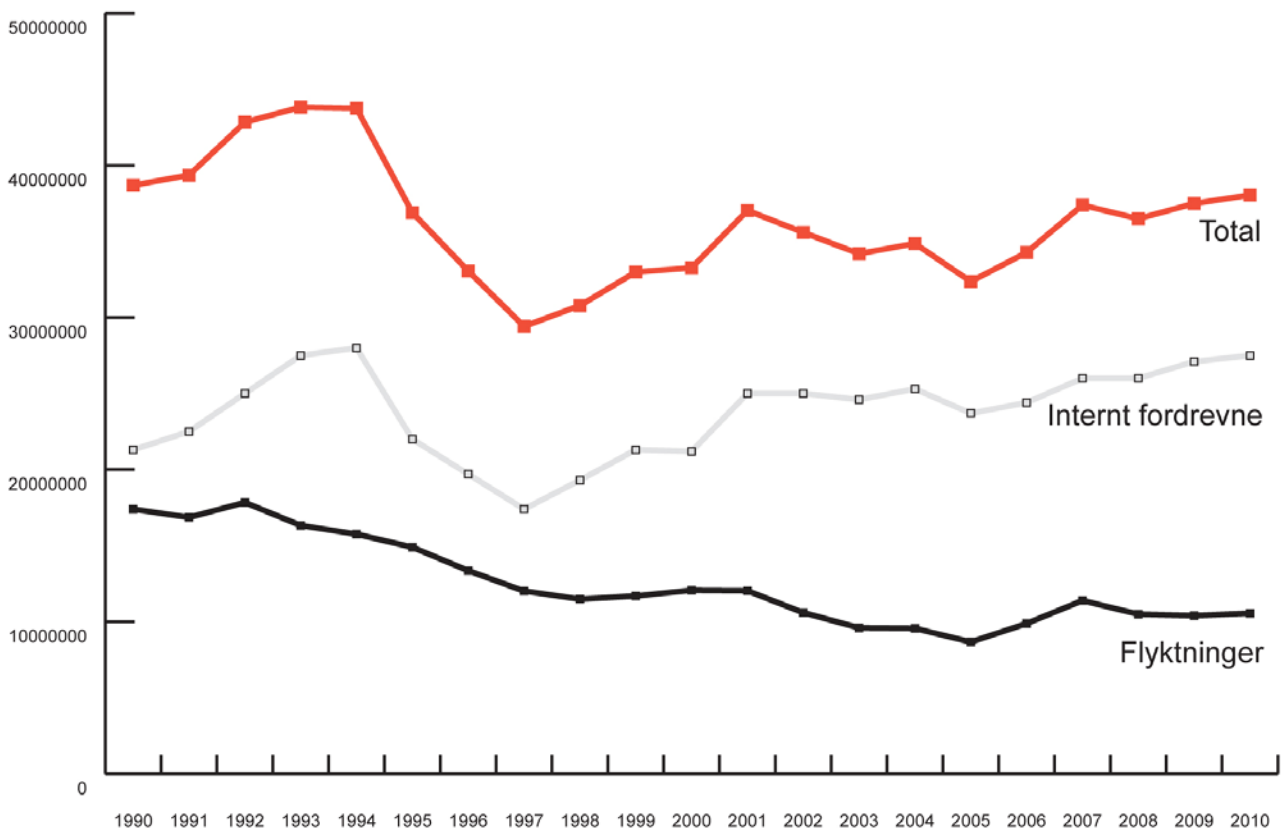
Asylsøknader til Schengen-landene 1998-2010



Kilde: Eurostat (2009, 2011, 2011,2)

Figur 3:

Flyktninger og internt fordrevne i verden 1990-2010



Kilde: IMDC (2011) og UNHCR (2011)

3.3 Behov for en helhetlig endring

3.3.1 Et system for lovlig innreise?

I dette kapittelet har det blitt beskrevet hvordan Schengen-regimets tiltak for å kontrollere og utestenge asylsøkere og migranter oppleves for mennesker på flukt. Det europeiske asylsystemet som i dag er i emning innenfor rammene av Schengen-avtalen påfører mennesker på flukt unødige stor lidelse, og fører i sin ytterste konsekvens til at flere tusen mennesker mister livet i forsøket på å nå Europa hvert år. Gjennom rapporten hittil har brudd på menneskerettighetene og flyktningkonvensjonen blitt nevnt på en rekke punkter. Det er derfor nødvendig å tenke nytt omkring asyl og grenser i EU. Det er fullstendig usannsynlig å se for seg at Schengen-landene skal kunne stenge sine grenser for asylsøkere og samtidig respektere menneskerettighetene. Derfor er det behov for et system som tar hensyn til de europeiske landenes ønske om kontroll med asylstrømmene, men som samtidig gir muligheter for lovlig innreise for asylsøkere. Bare slik kan en unngå at asylsøkere er overlatt i menneskesmuglernes vold, og at menneskerettighetene daglig brytes på grensene.

I dag begrenser mulighetene for lovlig innreise seg til turister, familiegjenforening, studieutveksling og importering av særlig etterspurt arbeidskraft. Innenfor den tvungne migrasjonen er det bare et begrenset antall kvoteflyktninger som gjennom FN får lovlig innreise i Schengen-landene. Det er derfor behov for et system der det åpnes for lovlig innreise for asylsøkere. En tenkelig løsning er at det åpnes for å levere asylsøknader ved Schengen-landenes ambassader i utlandet, eller ved de

over 50 EU-ambassadene som er etablert verden over etter Lisboa-traktaten. En annen kan være en forenklet visumprosedyre for mennesker som har til hensikt å søke beskyttelse. En tredje løsning kan være å trappe ned grensekontrollen og samtidig innføre bedre og mer effektive systemer for asylbehandling i medlemslandene, slik at en får silt ut de personene som har et reelt beskyttelsesbehov.

Et slikt system vil ha klare fordeler framfor dagens. Flukten vil bli mindre brutal og farlig. Ikke minst vil det på en bedre måte enn dagens system fange opp de segmentene av migrantene som kommer til Europa som er reelt forfulgt. Om det åpnes for lovlig innreise for asylsøkere vil disse kunne fanges fortere opp, få opphold og raskere bli integrert i samfunnet. Et slikt system vil forutsette en opptrapping og effektivisering av returen av de menneskene som ikke kvalifiserer til oppholdstillatelse i Schengen-landene. Traumene som påføres mange flyktninger, våre framtidige medborgere, gjennom den uverdige veien til asyl i dagens EU er en stor påkjenning for samfunnet som helhet. Et system for lovlig innreise vil også kunne spare Schengen-landene for store utgifter forbundet med grensekontroll. I alle tilfeller er det nødvendig å sikre at personer som flykter til Schengen-området gis muligheter for å få prøvd sin asylsøknad. Dette er en menneskerettighet, og menneskerettighetene er Schengen-landene pålagt å følge.

3.3.2 Alternativer til Dublin?

I det første kapittelet i denne rapporten ble det beskrevet hvordan Dublin-forordningen er skyld i en svært skjev fordeling av asylsøkere mellom Schengens medlemsland. Dette skyldes at Dublin-forordningen bygger på førstelandsprinsippet. Det har her blitt hevdet at Dublin-forordningen i stor grad er skyld i den umenneskelige asylpraksisen i de sør-europeiske landene, fordi den fører til at yttergrenselandene bærer en uforholdsmessig stor asylbyrde. Dette er også grunnen til at de sør-europeiske landene i en årrekke har tatt til orde for en mer solidarisk og jevnere byrdefordeling mellom Schengen-landene. De senere årene har det i EU blitt diskutert flere tiltak som skal rette opp Dublin-systemets skjeve byrdefordeling. Resultatene hittil har imidlertid begrenset seg til opprettingen av et flyktningfond og til en frivillig ordning for gjenbosetning av flyktninger. Flyktningfondet, som skal fordele 628 millioner euro mellom medlemslandene i perioden 2008-2013, ble opprettet i 2007. Fondet vil i framtiden kunne gi yttergrenselandene en økonomisk kompensasjon for det uforholdsmessige antallet asylsøknader de skal behandle på vegne av Schengen-landene. Når det gjelder den frivillige gjenbosetningen av flyktninger i andre medlemsland, har denne i liten grad funnet sted fordi ordningen fungerer utelukkende på frivillig basis.

Det finnes en rekke alternativer til dagens Dublin-system. Forut for Dublin-konvensjonen kunne asylsøkere i stor grad fritt velge hvilket europeisk land de ønsket å rette asylsøknaden sin mot, og dette var et langt bedre system enn dagens. ECRE har i en årrekke, på lik linje med en rekke andre menneskerettsorganisasjoner, tatt til orde for at Dublin-forordningen skal erstattes av en mekanisme for reell byrdefordeling av asylsøkere mellom Schengen-landene som også tar hensyn til asylsøkeres ønsker. Organisasjonen hevder at Dublin bygger på en unaturlig ansvarsfordeling, og at den bør erstattes av et system som tar hensyn til asylsøkeres kulturelle og språklige tilknytning til et land og til familiebånd i Schengen-landene (ECRE 2008,3). Et slikt system ville kunne bidra til en langt bedre og mer effektiv integrering av asylsøkere i de europeiske landene.

Et annet alternativ til dagens byrdefordelingssystem er en felles asylprosedyre i EU, og en fordeling av asylsøkere etter en fordelingsnøkkel som tar hensyn til mottakerlandets folketall og kapasitet til å ta mot asylsøkere. Dette innebærer en flytting av asylsøkere mellom medlemslandene, og ville forutsette en stor grad av gjensidig tillit og solidaritet mellom Schengen-landene. Denne

solidariteten finnes ikke i dag, noe den svært lave graden av frivillig gjenbosetning hittil er et bevis på. En mildere versjon av et gjenbosetningssystem er økonomisk kompensasjon for de landene som mottar et uforholdsmessig stort antall asylsøkere. Denne tankegangen ligger bak opprettelsen av det europeiske flyktningfondet, men pengeoverføringene ligger i dag på et så lavt nivå at flyktningfondet i hovedsak bør betraktes som symbolpolitikk.

Uansett hvilken tilnærming EU i framtiden kommer til å ha til fordeling av asylsøkere mellom medlemslandene, er det nødvendig å erstatte Dublin-forordningen med et alternativt system for ansvarliggjøring. Det er mulig å ha en streng asylpolitikk innenfor et slikt system. Likevel vil en komme Dublin-forordningens "race to the bottom"-mekanismer til livs. Et alternativt system vil kunne hindre en del inhuman behandling av asylsøkere, blant annet ved å avskaffe fengslingen av asylsøkere i forbindelse med Dublin-retur. En vil også kunne unngå at mennesker blir kasterballe mellom de europeiske landene. EU vil videre være bedre rustet i møte med flyktningkriser som den vi har sett i kjølvannet av den arabiske våren, og enkeltland vil være mindre tilbøyelige til å innføre unilaterale tiltak som bryter asylsøkeres rettigheter.

DEL IV: POLITI- OG JUSTISSAMARBEID I EU

Etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft i 2009 har justis- og politisamarbeidet i EU skutt voldsom fart. Forut for Lisboa var dette et mellomstatlig politikkområde i EU, og alle beslutninger måtte tas med enstemmighet mellom medlemslandene. I dette kapittelet rettes blikket mot utviklingen av den alleuropeiske organisasjonen for politisamarbeid, Europol, og på politisamarbeid mellom medlemslandene. Videre settes det fokus på ulike systemer for innsamling og lagring av etterretningsinformasjon som er etablert de senere årene. Politisamarbeid mellom de europeiske landene er i en del tilfeller effektivt for å bekjempe grenseoverskridende og internasjonal kriminalitet. På samme tid reiser det flere spørsmål omkring misbruk av informasjon og klare utfordringer for personvernet både for borgerne i EU-landene og for mennesker utenfra.

4.1 Politisamarbeid

4.1.1 Europol

Siden 1999 har EU-landene hatt et felles europeisk politikontor, Europol, som ligger i Haag og skal koordinere politisamarbeid over landegrensene. Opprettelsen av Europol ble initiert allerede i Maastricht-traktaten i 1992, men trådte først i kraft etter at alle medlemslandene i EU godkjente Europol-konvensjonen høsten 1998. Etableringen av en organisasjon for politisamarbeid i EU bør ses i sammenheng med Schengen-avtalen. Det har tidligere blitt nevnt i denne rapporten at den interne grensekontrollen ble opphevet mellom Schengen-landene da Amsterdam-traktaten trådte i kraft i 1999. Samme år var Europol fullt ut operasjonelt. Bakgrunnen for Europol var at opphevingen av grensekontrollen mellom Schengen-landene ville gjøre det lettere for kriminelle nettverk å operere over landegrensene, om en ikke satte inn såkalte kompensatoriske tiltak.

Ved Europol sitt hovedkvarter i Haag arbeider 700 politifolk døgnet rundt med etterretningsbasert informasjonsinnsamling, deling av informasjon med medlemsstatene, og med å koordinere flernasjonale politioperasjoner. Enkelte typer kriminalitet er enklere å bekjempe gjennom internasjonalt samarbeid. I enkelte tilfeller kan det være essensielt for å avsløre lovbrudd. Dette kan for eksempel dreie seg om terror, internasjonal narkotikahandel, hvitvasking og svindel, organisert økonomisk kriminalitet, pedofile nettverk eller datakriminalitet (Europol 2011). Dette er også argumentasjonen norske myndigheter har brukt for å knytte Norge til det europeiske politisamarbeidet. Europol-konvensjonen slår fast at det bare er EU-land som kan være med i Europol. Bondevik-regjeringen ønsket likevel at Norge skulle delta i samarbeidet, og Norge ble derfor tilknyttet politisamarbeidet i EU gjennom en tilslutningsavtale i 2001. Dette innebærer at Norge har utplassert en sambandsoffiser i Haag, og at norsk politi får overlevert etterretningsinformasjon fra det sentrale politikontoret. Kripos er samtidig ansvarlig for å innrapportere sensitiv informasjon til Europolkontoret for å bidra til politisamarbeidet (Politi.no 2011).

For å understøtte Europol ble det på EU-toppmøtet i Tampere i 1999 tatt initiativ til et felles byrå for påtalesamarbeid, kalt Eurojust. Byrået ble plassert i Haag og var fullt ut operasjonelt i 2002. Eurojust består av representanter for påtalemyndigheten i hvert medlemsland. Byrået skal arbeide med straffeforfølgelse av alvorlig grenseoverskridende kriminalitet, og er en plattform for informasjonsutveksling om nasjonalt lovverk og for forberedelse av straffesaker som skal opp for retten i et Schengen-land. Norge ble tilknyttet Eurojust gjennom en samarbeidsavtale i 2005, og har etter dette hatt en statsadvokat utplassert ved Eurojust-kontoret i Haag. Eurojust behandler en stor mengde sensitiv informasjon, og måten denne behandles på av Eurojust selv og av

medlemslandene er derfor av stor betydning i forhold til personvern hensyn.

En annen mekanisme som skal muliggjøre et tettere samarbeid om kriminalitetsbekjempelse mellom EU-landene er den europeiske arrestordren. Denne avtalen tilrettelegger for utlevering av personer som er siktet i straffesaker mellom alle EU-landene. Avtalen om en felles europeisk arrestordre trådte i kraft i 2004, og erstattet da alle tidligere utleveringsavtaler mellom landene som er med i Schengen. Arrestordren er etablert for å hindre at lovbrøtere unndrar seg straffeforfølgelse ved å reise til et annet EU-land enn forbrytelsen er begått i. Den forutsetter gjensidig anerkjennelse av rettslige avgjørelser i andre EU-land, da den setter korte frister for utlevering, og kun inneholder begrensede muligheter for å nekte å utlevere en siktet (Justis og Politidepartementet 2006). Norge ble knyttet til den felles arrestordren med en tilslutningsavtale i 2006, og norske myndigheter hevder at dette har ført til en mer effektiv straffeforfølgelse av lovbrøtere som krysser grensene i EU.

Det er viktig å understreke at Europol ikke er, og ikke skal være, et alleuropeisk politi under EUs kommando. Det er fortsatt norsk politi som skal gjøre politiarbeid i Norge, mens Europol sin rolle skal være begrenset til koordinering av mellomstatlig politisamarbeid, og til samling og deling av etterretningsinformasjon. Dette er viktig av to årsaker. For det første arbeider Europol innenfor 27 ulike jurisdiksjoner med ulike lover og ulike politimyndigheter. Hvis utenlandsk politi skulle hatt jurisdiksjon i Norge ville plutselig andre lands strafferett bli gjort gjeldende her, og det ville vært både grunnlovsstridig og høyst problematisk. For det andre er voldsmonopolet ett av de viktigste kjennetegnene på en stat. Enkelte vil hevde at det er ut fra dette staten defineres. Voldsmonopolet innebærer at det bare er politiet i Norge som kan bruke legitim tvangs- og voldsmakt for å opprettholde lovene Stortinget fastsetter. Hvis voldsmakt blir gitt til andre aktører forsvinner den demokratiske kontrollen av politiarbeidet. Da settes borgernes rettsikkerhet i fare.

4.1.2 Stadig utvidet mandat

Siden opprettelsen i 1999 har Europol-samarbeidet blitt videreutviklet på en rekke punkter, og Europol-kontoret i Haag har fått utvidet sitt mandat betraktelig. Europol-samarbeidet var i utgangspunktet et utelukkende mellomstatlig samarbeid, av de ovenfor nevnte grunner. Europol hadde et klart definert og ganske snevert mandat som i hovedsak omhandlet innsamling, analyse og deling av informasjon om enkelte typer alvorlig og grenseoverskridende kriminalitet. Europols mellomstatlige karakter innebar at endringer i Europol-konvensjonen, og dermed utvidelse eller endring av Europols mandat, måtte godkjennes av alle medlemslandene. Dette ble gjort i tre omganger, gjennom at tilleggsprotokoller ble lagt inn i Europol-konvensjonen. I 2000 fikk Europol mandat til å etterforske saker som dreier seg om hvitvasking av penger. I 2002 ble en protokoll som ga Europol myndighet til å sette sammen såkalte "joint investigation teams" (JTI). Alle medlemslandene skal bidra med eksperter på ulike kriminalitetsområder til disse flernasjonale etterforskningslagene, som er løst organisert og arbeider etter en fleksibel arbeidsmetode.

I 2003 ble et mer omfattende tillegg til Europol-konvensjonen laget, populært kalt "danskeprotokollen". Denne ga Europol tilgang til en langt større mengde sensitiv personinformasjon enn tidligere. Prosedyrene for å opprette datafiler på enkeltpersoner ble forenklet, og en tidligere maksimumsgrense for datalagring på tre år ble fjernet (Statewatch 2007). Videre fikk Europol myndighet til å innlede samarbeid og utveksle informasjon med land og organisasjoner som ikke er med i EU. Dette muliggjorde Norges inntreden i Europol-samarbeidet i 2004, men har også ført til en informasjonsutveksling som utfordrer personvernet, noe som tas nærmere opp under punkt 4.2.3. Ikke minst åpnet danskeprotokollen for at Europol skal kunne arbeide innenfor kriminalitetsområder som *ikke* er nevnt i annekset til Europol-konvensjonen. De

tre omtalte utvidelsene av Europols mandat trådte i kraft i 2007.

Etter intensive forhandlinger i Ministerrådet gjennom 15 måneder, ble EU-landene våren 2008 enige om å gjøre Europol til et selvstendig EU-organ fra 1. januar 2010 (Europa.eu 2008,3). Denne siste videreutviklingen av Europols mandat bringer politikontoret flere skritt nærmere å være et føderalt politi i EU. Det innebærer nemlig store endringer både av det institusjonelle rammeverket Europol arbeider innenfor, og av politikontorets substansielle mandat.

At Europol ikke lenger er mellomstatlig innebærer etter Lisboa-traktaten for det første at endringer og utvidelser i Europol-konvensjonen kan gjøres med kvalifisert flertall i EU-parlamentet og Ministerrådet. Det nye og overstatlige Europol vil ifølge EU selv være mer effektivt og fleksibelt i kampen mot grenseoverskridende kriminalitet (Europa.eu 2008,3). Dette er helt riktig fordi nasjonale vetomuligheter fjernes når beslutningsmyndighet over Europols framtid kan tas av et flertall av medlemslandene, mot enkeltlands vilje. Videre vil Europol i framtiden bli finansiert gjennom EUs budsjett, ikke gjennom bidrag fra medlemslandene.

I forbindelse med at Europol ble et EU-organ i 2010, ble også politimyndighetens substansielle myndighetsområde drastisk utvidet. For det første ble mandatet til Europol utvidet til nye typer kriminalitet. Det er ikke lenger et krav at kriminaliteten er av en organisert karakter slik det var tidligere. Videre er Europol nå gitt en mer ledende og initiativtakende rolle i å sette i gang etterforskning og samarbeid mellom nasjonale politimyndigheter. Europol gis også mulighet til på egen hånd å opprette nye datalagringsystemer for persondata.

4.1.3 Demokratisk kontroll?

Helt siden Europol-konvensjonen ble underskrevet av EUs medlemsland i 1995, har politikontoret blitt kritisert for manglende åpenhet og demokratisk kontroll. Dette grunnes blant annet at Europol har et vagt definert mandat, og at politikontoret i dag kan sette i gang etterforskning på områder de ikke er gitt mandat over gjennom Europol-konvensjonen. Europol arbeider etterretningsbasert, med et svært begrenset innsyn, og det er derfor umulig for utenforstående å ha oversikt over hva politikontoret faktisk foretar seg. Denne kritikken er mer aktuell enn noen gang tidligere. For det første har Europol siden opprettelsen fått et stadig utvidet mandat, uten at det er innført mekanismer som skal kontrollere Europols arbeid. For det andre har Europol, som nevnt ovenfor, mulighet til å initiere og lede etterforskning av forbrytelser som er begått i medlemslandene. Europol-ansatte har i dag også mandat til å utføre politiarbeid i medlemslandene, gjennom såkalte felles etterforskningslag (JIT).

Dette er problematisk all den tid Europols ansatte ikke står ansvarlig overfor noen. I Europol-konvensjonens paragraf 8 slås det ettertrykkelig fast at Europols ansatte har immunitet fra straffeforfølgelse i forbindelse med maktmisbruk eller kriminelle handlinger i tjenesten:

”[Members of the organs of Europol and staff members of Europol shall enjoy] immunity from legal process of any kind in respect of words spoken or written, and of acts performed by them, in the exercise of their official functions, such immunity to continue notwithstanding that the persons concerned may have ceased to be members of an organ of Europol or staff members of Europol” (Eur.lex 1997).

Etter at Europol ble et eget EU-organ har ikke medlemslandene i Schengen nasjonal kontroll over Europols mandat. Som sagt fastsettes dette nå av et flertall av medlemslandene. At Europol i dag står friere i forhold til å lagre nye typer informasjon og å opprette nye datalagringsystemer

innebærer også en innskrenking av mulighetene for demokratisk kontroll over organisasjonen.

4.2 Overvåkning og registrering

4.2.1 Schengen Information System (SIS)

Bortsett fra politisamarbeidet regnes det europeiske informasjonssystemet, SIS, å være det viktigste samarbeidet innenfor EU på justissektoren. SIS er et sentralisert register for ettersøkte personer og gjenstander, og det er tilgjengelig for grensevakter og politi i alle Schengen-landene. SIS er rettet inn mot både mennesker på flukt og kriminelle. Som det meste av EUs justissamarbeid og asylpolitikk forøvrig, begrunnes også opprettelsen av SIS med at det er behov for kompensatoriske midler etter at grensekontrollen mellom Schengen-landene har opphørt. Innregistreringer gjøres av nasjonale politi- og grensemyndigheter, og er tilgjengelige i alle Schengen-landene. De hyppigste registreringene dreier seg om ettersøkte og stjålne gjenstander. Dette inkluderer dokumenter, våpen og kjøretøyer som er på avveie. Artiklene 95-99 i Schengenkonvensjonen angir hva som skal til for at mennesker registreres i SIS (Universitetet i Oslo 2011):

- Artikkel 95: Lovbrytere som er ettersøkt. En slik registrering tilsvarer en europeisk arrestordre, og personen skal pågripes på stedet.
- Artikkel 96: Personer som tidligere har søkt asyl i Schengen-området, eller som er utvist uten å ha blitt returnert. Personen vil bortvises ved grensen. Befinner hun seg i Schengen-området vil hun bli arrestert og returnert, enten til sitt hjemland, eller til et annet Schengen-land.
- Artikkel 97: Savnede personer og særlig savnede mindreårige.
- Artikkel 98: Personer som er ettersøkt som vitne i en retts sak.
- Artikkel 99: Personer som av ulike grunner skal plasseres under overvåkning for "ekstremt alvorlige forbrytelser".

SIS er tilgjengelig ved de fleste politistasjoner og grenseposter i hele Schengen-området, og å sjekke personer opp mot systemet er gjort i løpet av sekunder. Personer kan sjekkes mot SIS om de blir arrestert, ransaket eller identitetssjekket av politiet. Alle tredjelandsborgere som ankommer yttergrensen, søker om visum eller oppholdstillatelse blir også sjekket mot registeret (Rådet 2011). Informasjonssystemet bygger på en stor grad av tillit mellom medlemslandene fordi det kreves konkrete og drastiske tiltak som bortvisning, arrestasjon og ikke minst forfølgelse og overvåkning om politiet eller grensemyndighetene får et treff når de sjekker noen opp mot SIS.

Informasjonen som lagres i SIS er standardisert og sparsommelig. Dette inkluderer grunnleggende personalia, hvorfor personen er lagret, om personen er å anse som voldelig, og hvilke tiltak som skal iverksettes overfor personen (Datatilsynet 2011). SIS er imidlertid understøttet av et frittstående datasystem kalt SIRENE, en forkortelse for "Supplementary Information Request at the National Entry". I Sirene lagres ytterligere informasjon om personer som er registrert i SIS i fritekst. Denne informasjonen gjøres tilgjengelig for nasjonalt politi og grensevakter om de får et treff på en spesifikk person i et søk i SIS.

Det er anslått at Schengens informasjonssystem i dag er tilgjengelig på over 500 000 terminaler spredt rundt i alle Schengen-landene (The Guardian 2010). Dette betyr at SIS har blitt tilgjengelig for langt flere enn tidligere. I 1999 var antallet terminaler anslått til 55 000 mens det i 2003 var steget til 125 000 (Statewatch 2004,2). Det er i dag lagret over 32 millioner registreringer i SIS, hvorav nærmere en million dreier seg om ettersøkte personer. Antallet registreringer stiger gjennomsnittelig med 3 prosent hver måned (Ministerrådet 2011). Disse filene er tilgjengelige i alle

SIS-terminalene i Schengen. Nye registreringer kan legges inn ved alle de lokale terminalene, og er tilgjengelige i hele Schengen umiddelbart. Informasjonen forblir lagret i ti år.

Schengen Informasjonssystem har blitt kritisert fra flere ulike hold. Flere organisasjoner som arbeider for flyktningers rettigheter hevder at SIS i all hovedsak har til hensikt å avvise, avsløre og å returnere asylsøkere. Av registreringene om ettersøkte mennesker er det også asylsøkere som er hyppigst registrert, på det som ofte kalles Schengens svarteliste. Ifølge statistikken Ministerrådet fører over innregistreringer i SIS var hele 747 994 av 927 318 ettersøkte personer i SIS asylsøkere per januar 2009 (Ministerrådet 2011). Dette utgjør hele 80 prosent. Dette er problematisk av flere grunner. For det første plasseres mennesker som ikke har gjort annet enn å flykte fra sitt hjemland side om side med kriminelle i et overvåkningsregister. For det andre kan det argumenteres for at det er et overtramp mot asylsøkeres personvern å lagre informasjon om dem i ti år. Videre, og kanskje viktigst, er implikasjonene det har for asylsøkeres tilgang til Schengen-området. Hvis en borger av et tredjeland tidligere har blitt registrert vil han nektes innreise i Schengen-området, uansett hva registreringen skyldes.

En rekke organisasjoner som arbeider for personvern og datasikkerhet har karakterisert SIS som en trussel mot personvernet. Dette handler både om datakvalitet og tilgjengelighet. Når innregistrering av nye filer er mulig ved en halv million terminaler i alle Schengens medlemsland vil det nødvendigvis være ulik praksis for registrering mellom medlemslandene, og fare for at menneskelig svikt fører til at uriktige opplysninger blir registrert. Når det gjelder tilgjengeligheten av informasjonen i systemet finnes det utstrakte muligheter for misbruk av opplysningene. En halv million terminaler innebærer at flere millioner polititjenestemenn og grensevakter har tilgang til svært sensitiv informasjon om svært mange mennesker.

Organisasjonen Statewatch har satt særlig fokus på innregistreringer i forbindelse med paragraf 99 i Schengen-konvensjonen, og har påvist at Schengen-landene tolker "ekstremt alvorlige forbrytelser" svært forskjellig. Registreringer under paragraf 99 betyr et særlig stort inngrep i personvernet til den det gjelder, fordi vedkommende skal settes under "diskret overvåkning" av politiet i landet han befinner seg. Deretter skal myndighetene i landet som har registrert personen kontaktes og gis informasjon om personens bevegelser. Ifølge Statewatch, som baserte sin informasjon på en rapport fra Schengens datatilsynsorgan (JSA) hadde tre land – Frankrike, Italia og Spania – registrert tusenvis av personer under artikkel 99 per 2008, mens andre nesten ikke hadde registrert noen under artikkelen i det hele tatt (Statewatch 2008).

4.2.2 Schengen Information System II (SIS II)

Det første Schengen informasjonssystem er på mange måter utdatert, da det var designet for å dele informasjon mellom maksimalt 18 medlemsland. Siden det var på det rene at EU ville bli utvidet med 10 nye medlemsland i 2005 har det derfor pågått en diskusjon i EU om videreutviklingen av SIS. Schengen informasjonssystem II (SIS II) skal være ferdigutviklet innen 2013. EU-kommisjonen, som er gitt ansvar for å utvikle SIS II, framstiller videreutviklingen som et teknisk spørsmål. Endringene som er foreslått har imidlertid flere politiske implikasjoner.

Siden opprettelsen av SIS har systemet vokst betraktelig, både i antall registreringer som i dag teller mange millioner, i antall punkter det er tilgjengelig på som nå teller over en halv million, og i utstrekning da Schengen har langt flere medlemsland enn tidligere. Medlemslandene som ble med i EU i 2005, er gitt tilgang til SIS gjennom en ny teknisk løsning utviklet av Portugals grense- og utlendingsmyndigheter. Denne modifiserte versjonen av SIS kalles Sisone4All. Denne sikrer de nye medlemslandene tilgang til SIS inntil SIS II er ferdigutviklet.

EU-kommisjonen har kommet med flere forslag som forandrer SIS både i utforming og i utstrekning. For det første er det foreslått at det etter en overgangsperiode skal opprettes et felles byrå for datalagring, deling og teknisk støtte for SIS. Det sentrale systemet skal legges i Strasbourg, og en backup-løsning plasseres i Salzburg. Kommisjonen har videre foreslått å flytte enkelte arbeidsoppgaver knyttet til SIS til eksterne aktører. Det diskuteres ulike løsninger for dette, inkludert desentraliserte kontorer i medlemslandene, outsourcing til private selskaper og opprettelse av ulike byråer for informasjonshåndtering (Euroa.eu 2010,3).

Det politiske bakteppet for den videre utformingen av Schengen informasjonssystem på 2000-tallet har vært angrepene mot USA i 2001 og Spania i 2004, og den påfølgende kampen mot terror. I tiden etter 11. september 2001 var det mye enklere enn tidligere å få vedtatt lover for overvåking og registrering i EU (Parkin 2011). I 2005 ble Europol og Eurojust gitt tilgang til SIS. Det ble da argumentert for at dette var nødvendig for å avdekke framtidige terrorhandlinger på europeisk jord. Denne tilgangen videreføres i SIS II. Siden 2001 har det også blitt diskutert å utvide Schengen informasjonssystem til også å gjelde biometrisk informasjon. Etter press fra de innflytelsesrike EU-landene Frankrike og Tyskland, vedtok JHA-rådet i 2003 at Schengen informasjonssystem i framtiden også skal kunne inneholde bilder og fingeravtrykk av de registrerte.

4.2.3 "Interoperabilitet", datasikkerhet og personvern i framtidens Schengen

Det finnes i dag flere ulike systemer for datalagring av personinformasjon i EU. Schengen informasjonssystem er det største av disse. SIS er som nevnt understøttet av SIRENE. Videre lagres biometriske data om asylsøkere i det Dublin-tilknyttede Eurodac, som ble omtalt under punkt 1.2.3. Visa informasjonssystem ble omtalt under punkt 3.1.1. I dette systemet lagres biometrisk informasjon om alle utlendinger som befinner seg i Schengen-området. I datasystemene til Europol og Eurojust lagres utstrakt informasjon om mistenkte i en rekke ulike saker. Hva Europol og Eurojust faktisk lagrer av informasjon er unndratt offentligheten. Det samme gjelder datasystemene til Frontex, som også lagrer informasjon om enkeltpersoner. Ikke minst finnes det utallige datalagringssystemer på nasjonalt nivå. Nasjonalt politi og grensemyndigheter har svært ulik praksis, og ulike systemer for datalagring. Utviklingen av stadig bedre og mer effektive verktøy for datalagring og informasjonsutveksling gir muligheter for at nasjonalt politi og Europol effektivt kan utveksle informasjon som kan hindre og avdekke kriminelle handlinger. Lagring av personinformasjon har også vært en effektiv måte å kontrollere asylsøkere og migranter som befinner seg i Europa, eller som søker asyl der. På den annen side er disse systemene en trussel mot personvernet både til migranter og europeiske borgere.

Det viktigste stikkordet for utviklingen av datalagring om personer i EU i det nye årtusenet har vært "interoperabilitet". Det betyr muligheten for å dele og utveksle informasjon mellom store og ulike IT-plattformer for datalagring. Det finnes en rekke eksempler på dette. Europol og Eurojust ble som nevnt gitt tilgang til SIS i 2005. De fikk videre tilgang til informasjonen som er lagret om asylsøkere i Eurodac i 2009. Europol og Eurojust har også tilgang på Frontex sine datalagringssystemer. Dette er svært problematisk. I Eurodac lagres utelukkende informasjon om asylsøkere, migranter og personer som betegnes som "illegale innvandrere". SIS inneholder også personinformasjon om kriminelle, men som sagt er hele 80 prosent av personene med "mapper" i SIS asylsøkere. Europol og Eurojust sitt mandat er å avdekke og straffeforfølge alvorlig kriminalitet. At de gis tilgang til et register med utlendinger, som ikke har gjort andre kriminelle handlinger enn å krysse grensen uten tillatelse, er en stor trussel mot personvernet og rettsikkerheten til utlendinger i Europa.

Opprettelsen av Europol og Eurojust innebærer videre en intensiv informasjonsutveksling mellom

medlemslandene i Schengen og mellom medlemsland og Europol. Datalagringen skjer innenfor ulike rettsystemer med ulike regler og ulik praksis for datalagring av sensitiv personinformasjon. Dette gjør at datasikkerhet er essensielt, for å unngå misbruk og lekkasjer. Det sies at ingen datasystemer er helt sikre, all den tid mennesker har tilgang på innholdet i systemene. Derfor er det særlig problematisk at Europol har inngått informasjonssamarbeid med en rekke land som ikke er med i EU, og som i enkelte tilfeller ikke er demokratiske stater. Eksempler på dette kan være Albania, Colombia og Russland. Europol deler i dag sensitiv informasjon med 15 stater som ikke er med i EU, og med 11 internasjonale organisasjoner (Europol 2011,2). For en fullstendig liste over disse henvises det til rapportens vedlegg 2.

Opprettelsen av de ulike systemene som er nevnt over, og interoperabiliteten mellom disse, reiser viktige spørsmål om datasikkerhet. Flere av systemene inneholder svært sensitiv informasjon, som kan misbrukes om den kommer i feil hender. Systemene for datalagring som brukes er godt krypterte, og er ikke lette å bryte seg inn i. Likevel kan en på generelt grunnlag si at datasystemer er mindre sikre dess flere personer og instanser som gis tilgang til dem. At Europol, og også Frontex, i dag utveksler informasjon med en rekke tredjeland er også problematisk. Det er ikke godt å si hvordan denne informasjonen ivaretas og brukes.

På få år har EU utviklet mange systemer for overvåking og registrering av europeiske borgere og av personer utenfra. Dette har blitt gjort under påskudd av kamp mot kriminalitet, terrorisme og "illegal innvandring". At informasjonen i disse systemene blir tilgjengelig for stadig flere instanser, både i EU og i medlemslandene, er en trussel for personvernet. Kriminalitetsbekjempelse er viktig, og i et stadig mer mobilt Europa kan informasjonsdeling om kriminelle mellom medlemslandene være nødvendig. Det er imidlertid et viktig prinsipp at personer ikke skal overvåkes uten at det finnes velfunderte grunner til det. At Europol eksempelvis skal ha tilgang på biometriske data om alle asylsøkere som har fått avslått asyl i EU gjennom SIS, og alle utlendinger som oppholder seg i Schengen-området gjennom VIS, er vanskelig å forsvare. Selv om det er viktig å kjempe mot kriminalitet og terror, må ikke denne kampen kjempes med totalitære virkemidler. Det går et viktig prinsipielt skille mellom overvåking og registrering av kriminelle, og datalagring av utlendinger og av alminnelige europeiske borgere.

4.3 Schengen III

4.3.1 PRÜM-samarbeidet

EU-prosjektet er fullt av eksempler på at kontroversielle samarbeidsområder først innføres mellom enkelte medlemsland, og deretter utvides til hele EU-området. Schengen-avtalen er et fullgodt eksempel på dette. Schengen-samarbeidet ble som tidligere nevnt igangsatt mellom Frankrike, Nederland og Benelux-landene allerede i 1985, og senere utvidet til å gjelde alle medlemsland i EU. På den ene siden er dette en svært effektiv måte å innføre overnasjonal politikk på i EU, fordi land som er kritiske til videre EU-integrasjon simpelthen holdes utenfor samarbeidet til det er stablet på beina, og det ikke lenger er noen vei tilbake. Fram til Lisboa-traktaten trådte i kraft i 2009 var justispolitisk samarbeid i EU noe som krevde alle medlemslandenes samtykke. Det er derfor grunn til å hevde at Schengen-samarbeidet ikke på langt nær hadde kommet så langt som det har i dag om en skulle tatt hensyn til alle medlemslandenes motforestillinger og nasjonale vetomuligheter innenfor EU-systemet. Like fullt er dette en udemokratisk arbeidsmetode, fordi politikk som har til hensikt å gjelde hele EU, utvikles utenfor rammene av unionen.

Det er bemerkelsesverdig at samme metode er tatt i bruk når Schengen nå skal reformeres, slik at politisamarbeidet mellom medlemslandene blir mye tettere, og EU tar flere store skritt mot å få

felles politistyrker. Prüm-konvensjonen er en mellomstatlig avtale som ble inngått mellom de fem opprinnelige Schengen-landene, samt Spania og Østerrike i 2005. Avtalen har siden da blant annet gitt politiet i disse landene gjensidig tilgang til hverandres dataregistre for DNA, fingeravtrykk og kjøretøyer. I tillegg har det blitt åpnet for at landene skal kunne utveksle politistyrker i forbindelse med større arrangementer og ekstraordinære begivenheter. Disse svært kontroversielle tiltakene ble gjort gjeldende i hele EU ved en rådsbestemmelse i 2008. Prüm-konvensjonen ble da inkorporert i EUs felles lovverk på justisområdet. Etter dette har den ofte blitt referert til som Schengen III, fordi den fører politisamarbeidet i EU svært mye lengre. Knut Storberget har ivret for at Prüm-konvensjonen også skal gjøres gjeldende i Norge. Han tok på egen hånd kontakt med det franske EU-formannskapet i 2008 for å innlede forhandlinger. Det endte med at Storberget undertegnet en tilslutningsavtale til Prüm med EU året etter.

Prüm-konvensjonen var en reaksjon fra enkelte av medlemslandene i Schengen, som mente at politisamarbeidet innenfor rammen av Europol ikke hadde kommet langt nok. Avtalen fikk sitt navn fra den tyske byen i Rheinland-Pfalz hvor den ble underskrevet i 2005. Innledningsvis i samarbeidsavtalen mellom landene kan en lese at:

”[I]n an area with free movement of persons it is important for Member States of the European Union to step up their cooperation, in order to combat terrorism, cross-border crime and illegal migration more effectively” (Det europeiske råd 2005).

Dette sitatet viser for det første at intensjonen med Prüm-konvensjonen hele tiden har vært å utvide den til hele EU. For det andre er det en grei oppsummering av hva konvensjonen har til hensikt å bekjempe: Terrorisme, grenseoverskridende kriminalitet og ”illegal innvandring”. Dette skal i hovedsak gjennomføres ved å samkjøre landenes kriminalregistre. Dette tiltaket må ses i sammenheng med et prinsipp om tilgjengelighet (principle of availability) som ble gjort gjeldende i EU gjennom Haag-programmet i 2004. Dette prinsippet slår fast at informasjon som er tilgjengelig for politiet i ett av Schengens medlemsland skal gjøres tilgjengelig for tilsvarende politimyndigheter i hele Schengen (Europa.eu 2006,2).

Når det gjelder DNA-registre er alle landenes politimyndigheter pålagt å føre dette. I Norge har politiet etter DNA-reformen i 2008 hatt mulighet til å registrere genkodene til alle personer som domfelles for en forbrytelse som er alvorlig nok til å gi fengselsstraff, og liknende regler gjelder for de fleste andre europeiske land. Reglene for lagring av fingeravtrykk er noe lempeligere. I Norge registreres utlendingers fingeravtrykk over en lav sko. Videre lagres fingeravtrykkene til personer som er *mistenkt* eller dømt i kriminalsaker, også av mindre alvorlig karakter. I kjøretøyregisteret anføres stjålne og savnede biler og kjøretøyer, samt biler som er mistenkt brukt i kriminelle handlinger. Etter at Schengen III trår i kraft i 2012 vil politiet i samtlige Schengen-land få gjensidig tilgang på disse registrene. Tilgangen vil begrense seg til treff – ikke treff, men ytterligere personinformasjon skal overføres i de tilfeller der et Schengen-lands politi får treff på en person i et annet lands database.

Artikkel 25 i Prüm-konvensjonen er spesielt kontroversiell fordi den åpner for utveksling av polititjenestemenn mellom medlemslandene. Felles patruljering, altså at for eksempel tysk politi skal kunne operere i Norge, kan i fremtiden brukes ”for å opprettholde offentlig ro og orden, offentlig sikkerhet og for å hindre kriminelle handlinger” (Europa.eu 2006,2). Dette er videreført under artikkel 17 i rådsbestemmelsen som etablerer Schengen III. Felles patruljering skal ifølge rådsbestemmelsen særlig tas i bruk ved større begivenheter som sportsarrangementer, EU-toppmøter og store demonstrasjoner (Det europeiske råd 2008).

Bestemmelsen kan imidlertid legge grunnlag for utstrakt utveksling av politi mellom landene. Det legges ingen begrensninger på dette, bortsett fra at utenlandsk politi skal følge loven i det landet de befinner seg i, og at de skal være under vertslandets kommando. Polititjenestemennene som opererer i en annen stat skal kunne bære egne uniformer, og også egne tjenestevåpen om vertslandets lovverk tillater dette.

Utteksling av politi mellom medlemslandene i Schengen er kontroversielt på to måter. For det første utfordrer det voldsmonopolet, som sier at bare norsk politi skal kunne bruke lovlig vold i Norge. Utenlandsk politi har ikke kjennskap til norske forhold og norsk lov på samme måte som norsk politi. Kanskje viktigere er den demokratiske kontrollen av politiet. Hvis en dansk politimann i fremtiden for eksempel skulle slå i hjel en fredelig demonstrant i en demonstrasjon i Norge, hvem har så ansvaret, og hvordan skal en stille den aktuelle politimannen til ansvar? Etter Prüm-konvensjonen har Norge dette ansvaret. Likevel er Schengen III de første skrittene mot et felles politi i Europa. I dag er politiets rolle utelukkende å opprettholde lovene stortinget fastsetter. Når grensene mellom nasjonale politijurisdiksjoner viskes ut, forsvinner også den demokratiske kontrollen av politiarbeidet.

4.2.3 PRÛM truer personvernet

Sett i lys av diskusjonen omkring kriminalitetsbekjempelse og personvern under punkt 4.2.3 er Schengen III en stor trussel mot personvernet. Hvis fingeravtrykket ditt i framtiden lagres av politiet i Norge, vil det være tilgjengelig i alle Schengens medlemsland. Som det allerede er nevnt er datasystemer mindre sikre, og mer sårbare for misbruk, dess flere som har tilgang til dem. Når ekstremt sensitiv informasjon som fingeravtrykk og DNA nå skal deles mellom alle Schengenlandene forutsettes det et strengt fokus på personvernkontroll. Da EU innførte prinsippet om tilgjengelighet uttrykte EDPS, EUs eget personvernombud, bekymring for personvernet. Sjefen for EDPS, Peter Hustinx, uttalte den gang at:

"The principle of availability can be justified; abolishment of internal borders calls for exchange of police information between the Member States. But one should keep in mind that this network will share sensitive data, and that sensitive data always require specific safeguards. We must not underestimate the risks of misuse, so let us introduce this gradually and cautiously." (Europa.eu 2006,2)

DEL V: NORGE OG SCHENGEN

Norge ble tilsluttet Schengen-avtalen i 2001 da tilslutningsavtalen med EU trådte i kraft. Schengen-avtalen dreier seg i første omgang om fri flyt av personer i Schengen-området, og norske borgere har derfor kunnet bevege seg enklere mellom Schengen-landene siden Norge ble Schengen-medlem. På samme tid fikk landet felles yttergrense med de andre medlemslandene i Schengen, og landet har siden 2001 deltatt i EUs felles yttergrensekontroll. Dynamikken mellom opphevelsen av intern grensekontroll og oppbyggingen av ytre barrierer tas på ny opp i punkt 5.1. Norge har siden 2001 måttet inngå i en rekke nye Schengen-tilknyttede avtaler som gjennom ulike former for kontroll skal kompensere for grenseløsheten innad i EU. Disse systemene, og hvordan Norge er tilknyttet dem, er grundig beskrevet gjennom rapporten. Dette kapittelet vil derfor ha en oppsummerende karakter når disse gjennomgås under punkt 5.2.

Sammen med Sveits og Island, som er med i Schengen uten å være EU-medlemmer, står Norge i en spesiell situasjon i Schengen-samarbeidet. For det første er landet tilknyttet deler av, men ikke hele den felles justis- og migrasjonspolitikken i EU. Videre har Norge begrensede muligheter til å påvirke Schengen-politikken som i økende grad foregår innenfor rammene av EU. På denne måten har landets Schengen-tilknytning en udemokratisk karakter, som vil drøftes nærmere under punkt 5.3. Schengen-avtalen har i dag utviklet seg til noe helt annet enn det norske folk ble forespeilet ved inngåelsen av tilslutningsavtalen. Avtalens demokratiske problemer har vokst ettersom stadig mer makt er overført til EU på justissektoren. Det er derfor nødvendig å vurdere hvilke alternativer Norge har til fortsatt Schengen-integrasjon. Dette undersøkes nærmere under punkt 5.4.

5.1 Norge og festning Europa

5.1.1 Fri flyt av personer

For den alminnelige norske statsborger er Schengen-avtalen noe en i hovedsak merker konsekvensene av når en er ute og reiser i Europa. På flyplasser i Schengen-området deles reisende i to køer i passkontrollen, "EU" og "non-EU". Hvis en beveger seg langs landjorden og krysser grensene mellom Schengen-landene er den eneste indikasjonen på at en krysser en grense ofte et skilt med landets navn. Tollkontrollen mellom Schengen-landene er i stor grad bygget ned, og på den måten innebærer Schengen-avtalen enklere grensepassering mellom EU-landene. Tilhengere av EU og Schengen peker ofte på dette. På den delen av Europabevegelsens hjemmeside som omhandler Schengen kan en innledningsvis lese at:

"Der Europa inntil nylig var preget av stengsler mellom folk og land, kan nærmere en halv milliard mennesker i dag bevege seg fritt. Dette er et ubetinget gode for enkeltmennesket og gir et viktig bidrag til utvikling av kulturell samhørighet, toleranse, reiseliv og øvrig næringsliv i Europa" (Europabevegelsen 2011).

Hvis en ser bort fra det faktum at opphørt grensekontroll gjør det lettere å drive grenseoverskridende kriminalitet, bør Europabevegelsen gis rett i dette. Den frie flyten av personer mellom EUs medlemsland er et gode for Schengen-borgerne, og ikke minst for næringslivet i Schengen-landene. Den siste tidens debatt om intern grensekontroll, som fulgte Danmark og Frankrikes midlertidige innføring av grensekontrolltiltak sommeren 2011, har vist at Norge har svært begrensede muligheter for å drive identitetssjekker og tollkontroll ved grensene til andre Schengen-land.

5.1.2 En felles yttergrense

På samme tid som de interne grensene i Schengen-området er mindre synlige og lettere forserbare enn tidligere, har medlemslandene etter Schengen-avtalen fått en felles yttergrense. Norge er en yttergrensestat, og det betyr at landet kontrollerer grensen mot Russland som ikke er Schengen-medlem på vegne av alle Schengens medlemsland. På samme måte bevokter for eksempel Malta yttergrensen i sør på vegne av Norge og andre Schengen-land. Yttergrensen er ikke noe Schengen-borgerne merker særlig mye til. Kontrollen langs yttergrensen er etter "Schengen border code" delt mellom Schengen-borgere og borgere utenfra. Kontrollen av personer med pass fra et Schengen-land begrenser seg stort sett til at de må framvise dette. Det samme gjelder i stor grad personer fra land som ikke har visumplikt til Schengen. Om en imidlertid ikke tilhører en av disse to kategoriene, vil Schengen-grensen i aller høyeste grad oppleves som en barriere. Personer fra land med visumplikt til Schengen utsettes for grundige kontroller, og vil i mange tilfeller nektes innreise i området. På Europabevegelsens hjemmeside kan en i forlengelsen av sitatet som er gjengitt overfor lese:

"EU utvikler stadig flere lovlige måter å komme inn i Europa på. Europa har aldri hatt større innvandring enn i dag. EU og medlemsstatene vedkjenner seg også sitt internasjonale ansvar for å gi internasjonal beskyttelse til de som trenger det." (Europabevegelsen 2011).

Dette sitatet er et meget godt eksempel på hvor polarisert EU-debatten i Norge kan være, og hvor fullstendig forskjellige virkelighetsoppfatninger det går an å ha omkring samme sak. Det finnes ulike typer migrasjon, både lovlig og ulovlig, og det er viktig å skille mellom disse. Schengen-avtalen regulerer den *tvungne migrasjonen* av asylsøkere og flyktinger til Europa, og det er derfor *flyktinger og asylsøkere* som er tema for både denne rapporten og den omtalte teksten på Europabevegelsens hjemmesider. Europeiske land importerer mer arbeidskraft fra utlandet enn tidligere, og Schengen-avtalen har utvilsomt ført til et mer mobilt arbeidsmarked *mellom* EU-landene. For mennesker som flykter fra krig, dårlige levekår eller forfølgelse har Schengen-avtalen imidlertid ført til at Schengen-området fortoner seg som en festning.

Med bakgrunn i drøftingen omkring Schengen, asyl og grensekontroll i denne rapporten, er det grunn til å hevde at alle de tre påstandene fra Europabevegelsen som gjengis overfor er uriktige. For det første har Schengen-avtalen, og den lange rekken kompensatoriske tiltak som er innført for å kompensere for den frie flyten av personer internt, ført til en kraftig innskrenking av lovlige innreisemuligheter for migranter. Unntaket er arbeidsinnvandring. En rekke europeiske land har innført ordninger for å importere etterspurt og høyt utdannet arbeidskraft utenfra. Dette skyldes eldrebølgen i Europa, som i løpet av få år vil innebære mangel på kompetent arbeidskraft. I 2009 innførte EU en felles arbeidstillatelse for høyt utdannet arbeidskraft, kalt European blue card, som skal implementeres i medlemslandene innen 2011 (europeanbluecard.com 2011).

Schengen-avtalen har innebåret to parallelle trender i medlemslandenes migrasjonsmønstre. På den ene siden har arbeidsinnvandringen mellom Schengen-landene økt betraktelig. I 2008 hadde eksempelvis 77000 utlendinger arbeidstillatelse i Norge. Hele 90 prosent av disse kom fra Schengen-land (Arbeidsdepartementet 2008). Etter at EU fikk ti nye medlemsland i 2005 har Norge opplevd en ekspansiv økning i arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa. På samme tid har antallet mennesker som klarer å søke asyl i Schengen blitt kraftig redusert, slik det kom fram under punkt 3.2.2 i denne rapporten. For Norge sin del har antallet asylsøkere variert mye fra år til år. Landet opplevde en kraftig nedgang etter høye ankomsttall i 2001-2003, men har igjen opplevd en økning i asylankomstene siden 2008. For nærmere tall om asylankomster til Norge henvises det til

rapportens vedlegg 3.

Gjennom denne rapporten har det blitt lagt fram omfattende brudd på både menneskerettighetene og flyktningretten gjennom utestengingspolitikken EU og Schengen-landene fører mot mennesker på flukt. Denne typen kritikk har blitt rettet mot EU helt siden allmenngjøringen av Schengen-avtalen med Amsterdam-traktaten i 1997, både fra en rekke velrenommerede rettighetsorganisasjoner og fra andre hold. Blant annet har dette inkludert omfattende brudd på prinsippet om *Non-refoulement*, en systematisk avskjæring fra retten til å søke asyl i flere medlemsland samt kjederetur og fengsling uten lov og dom gjennom Dublin. De fysiske og juridiske hindrene mot flyktninger og asylsøkere både langs yttergrensen, i Schengen-området og til og med i tredjeland fører i sin ytterste konsekvens til at flere tusen mennesker mister livet på vei til Europa hvert år. Det er derfor ikke riktig når Europabevegelsen hevder at EU og Schengen-landene er sitt internasjonale ansvar bevisst. I kapittel 2 i denne rapporten ble det tvert imot lagt fram dokumentasjon på at de europeiske landene tar ansvar for en stadig mindre del av verdens flyktninger. Norges tilknytning til Schengen har gjort landet til en del av den europeiske festningen. Dette gjør også Norge ansvarlig for EUs felles behandling av mennesker utenfra, og har ført til at flyktninger og asylsøkeres rettigheter også brytes her til lands, både direkte og indirekte.

5.2 Ytterligere tilknytning

5.2.1 Fra mellomstatlig samarbeid til EU-avtale i 1997

Da Norge underskrev assosieringsavtalen til Schengen i 1999 var det få som forutså hvor stor innvirkning Schengen-medlemskapet ville ha på norsk migrasjons- og justispolitikk. I Schengen-debatten som pågikk mellom 1995 og 1997 gikk mange norske stortingspolitikere langt i å hevde at Schengen bare var en videreføring av den nordiske passunionen, som ble opphevet da Sverige og Finland gikk inn i EU i 1995. Det fant i liten grad sted noen bred offentlig debatt om det gryende politi- og overvåkningssamarbeidet innenfor rammene av Schengen (Dag og Tid 1997). Den gangen var det heller ikke mulig å se for seg hvor store konsekvenser Schengen ville få for norsk asyl- og flyktningpolitikk.

Grete Faremo, som var justisminister i tiden opp mot at Norge knyttet seg til Schengen, sa i november 1995 følgende i sin redegjørelse om Schengen i stortinget:

"I debatten har enkelte antydnet at det er mulig at hele Schengen-samarbeidet vil inngå som en regulær del av EU-samarbeidet. Teoretisk er det selvfølgelig mulig, men det er mildt sagt usannsynlig at dette vil skje i overskuelig framtid." (Dag Seierstad 1998.)

Bare to år senere var denne "teoretiske muligheten" en realitet, da Amsterdam-traktaten ble underskrevet av medlemslandene i EU. Norge fikk observatørstatus i Schengen allerede i 1996, og assosieringsavtalen om Schengen med EU ble underskrevet i mai 1999. Siden den gang har Norge vært bundet til å inkorporere EU-lover unionen anser som Schengen-relevante i sitt lovverk. Landet har også frivillig knyttet seg til flere tilleggsavtaler på migrasjons- og justisområdet. At Schengen gikk fra å være en mellomstatlig avtale, til å bli videreutviklet innenfor rammene av EU, har gjort det vanskeligere for Norge både å påvirke utviklingen av Schengen-politikk, og å holde seg utenfor ytterligere avtaler EU utvikler på området. De viktigste av disse som Norge har knyttet seg til oppsummeres kort i de to følgende punkter.

5.2.2 Avtaler om migrasjon

Norge har siden landet ble medlem i Schengen-avtalen knyttet seg til en rekke ytterligere avtaler som påvirker den norske asyl- og flyktningpolitikken. For det første ble landet bundet av Dublin-konvensjonen da det ble med, og senere Dublin-forordningen som reformerte Dublin-systemet i 2003. Dublin-systemets negative konsekvenser for asylsøkeres grunnleggende rettigheter er nøye gjennomgått under punkt 1.2 i rapporten. For Norge sin del har Dublin-medlemskapet ført til at landet overfører et firesifret antall asylsøkere til andre EU-land hvert år, ofte uten at de får asylsøknaden sin behandlet skikkelig. Norge får langt færre overføringer tilbake fra andre Dublin-land.

For å sørge for at Dublin-forordningen fungerer etter sin hensikt ble det i 2000 opprettet et sentralt fingeravtrykkregister, Eurodac, som er omtalt under punkt 1.2.3. Norge og Island sluttet seg til Eurodac-konvensjonen i 2003. Etter dette har norske grensemyndigheter og politi hatt tilgang på biometrisk informasjon om asylsøkere som tidligere har oppholdt seg i Schengen-området. Dette har ført til en opptrapping i Dublin-returene.

Norge har videre deltatt i utviklingen av grensekontrollbyrået Frontex siden etableringen i 2004. Dette betyr at Norge forplikter seg til å stille med personell og ressurser til EU-ledede operasjoner for å "bekjempe illegal innvandring" langs yttergrensene. I rapportens punkt 2.3.5 drøftes Norges deltakelse i Frontex. Det ble her konkludert med at Norge gjennom grensekontrollbyrået deler store mengder sensitiv og etterretningsbasert informasjon med andre europeiske land, og at denne i en del tilfeller brukes til å presse tilbake asylsøkere, til tross for deres konvensjonsfestede rett til å få prøvd asylsøknaden sin.

Frontex skal i fremtiden gjøres enda mer kompetent til å avsløre personer som forsøker å ta seg inn i Schengen-området, gjennom det vidtfavnende overvåkningssystemet Eurosur som nå er i emning. Regjeringen har besluttet at Norge skal knyttes til Eurosur, og har kalt overvåkningssystemet et "viktig langsiktig verktøy i kampen mot ulovlig innvandring og grenseoverskridende kriminalitet" (Justis- og politidepartementet 2010). Norges deltakelse vil i første omgang innebære at det opprettes et nasjonalt koordineringssenter under Kripos, og på lengre sikt betyr at norske myndigheter vil dele svært detaljert informasjon om bevegelser langs grensen med samtlige Schengen-land.

5.2.3 Avtaler på justisområdet

Norge har i dag et nært samarbeid med EU innenfor justispolitikken. Kapittel 4 i denne rapporten gikk gjennom de viktigste av disse. For det første har landet knyttet seg til det felles politikontoret Europol og påtalesamarbeidet Eurojust. Det ble i kapittel 4 konkludert med at denne tilknytningen på den ene siden har gitt norsk politi tilgang på informasjon som i mange tilfeller kan bidra til å oppklare grenseoverskridende kriminalitet. På den andre siden innebærer Europol og Eurojust sin lagring av sensitiv personinformasjon store utfordringer for personvernet, særlig når denne deles med tredjeparter. I forbindelse med politisamarbeidet gjennom Europol, har Norge knyttet seg til den felles europeiske arrestordren, som legger til rette for en enklere utlevering av kriminelle mellom medlemslandene.

Tilknytningen til EUs justispolitikk har også knyttet Norge til Schengen Informasjonssystem (SIS) som omtales i punkt 4.2.1 og 4.2.2. SIS har ført til at europeiske land har langt større kontroll med asylsøkere, men det er også en del av de juridiske murene EU bygger for å holde asylsøkere ute fra Europa. Det har her blitt hevdet at SIS utgjør en trussel mot personvernet til asylsøkere og europeiske borgere. Disse bekymringene blir stadig mer aktuelle når SIS nå skal utvides til å gjelde

enda flere land, registrere flere personer og nye typer informasjon, inkludert biometriske data.

Under punkt 4.2.3 ble det diskutert hvordan EU de senere årene har tatt sikte på "interoperabilitet" mellom ulike datasystemer. Dette henger nøye sammen med prinsippet om tilgjengelighet som er innført for persondata i EU. Prüm-konvensjonen som nå skal implementeres i Schengen og i Norge innebærer også en slik interoperabilitet mellom ulike lands datasystemer. Trenden de senere årene har gått mot at politi og grensemyndigheter i samtlige Schengen-land skal utveksle personinformasjon i en utstrakt grad. Dette gjøres i terrorkampen, kriminalitetsbekjempelsen og den interne sikkerhetens navn, men respekterer ikke europeiske borgere og asylsøkeres rett til personvern.

5.2.4 Schengen koster

Det er en kjent og omdiskutert sak her til lands at Norge betaler store summer til EU gjennom EØS-kontingenten. Mindre kjent er det kanskje at en betydelig del av denne kontingenten brukes til å drifte EUs felles migrasjons- og justispolitikk. Norges tilknytning til de ulike avtalene og byråene på justis- og migrasjonsområdet som er nevnt over, koster Norge en årlig kontingent som har økt de siste årene, og varierer noe fra år til år. De følgende tallene er basert på den norske EU-delegasjonens oversikt.

Norge betaler et årlig bidrag for Schengen-samarbeidet på 453 000 euro (2009), som tilsvarer omlag 3,7 millioner norske kroner. Det økonomiske bidraget til grensekontrollbyrået Frontex beløp seg i fjor til 1,87 millioner euro (2010), eller cirka 15 millioner kroner. For Schengen information system (SIS) må Norge betale 1,5 millioner kroner, mens Norges deltakelse i utviklingen av SIS II og Visa information system (VIS) krever et bidrag på omlag 4,6 millioner kroner (2009). Eurodac kostet Norge en kontingent på 30 000 euro, eller nærmere 250 000 norske kroner i 2008 (Den norske EU-delegasjonen 2011). Den største andelen av EØS-kontingenten som går til justis- og migrasjonssamarbeid går til yttergrensefondet som ble omtalt under punkt 2.2.3. Norge har forpliktet seg til å betale en kontingent på 315 millioner kroner for fondets første periode som løper fra 2009 til 2013, noe som innebærer et bidrag til EUs yttergrensekontroll på 63 millioner årlig (Stortinget 2010). Et samlet overslag over det årlige bidraget til EUs samarbeid om migrasjons- og justispolitikk, beløper seg med bakgrunn i de over nevnte tallene til cirka 75 millioner kroner. Som det tidligere ble nevnt kan Norge, som har yttergrense mot Russland, hente ut bidrag til yttergrensekontroll fra fondet. Hittil har dette imidlertid vært en teoretisk mulighet, og fondet har blitt betraktet som en kompensasjon til yttergrensestatene i øst og sør, som har store utgifter forbundet med sin yttergrensekontroll.

Schengen-medlemskapet koster også penger i forbindelse med at Norge må implementere nye Schengen-regler, og at Schengen-forpliktelser må opprettholdes. Det føres ingen statistikk over dette, men det er rimelig å anta at politiet har større utgifter forbundet med å avsløre grenseoverskridende kriminalitet eller at yttergrensekontrollen mot Russland er dyrere enn den ville vært uten Schengen. På den annen side vil Schengen fungere kostnadsbesparende på flere områder, og det er derfor vanskelig å fastslå om Schengen er noe Norge i sum tjener eller taper økonomisk på.

5.3 Schengen truer folkestyret

5.3.1 Norges muligheter for påvirkning

De økonomiske kostnadene Schengen-tilknytningen har for Norge er av liten betydning. Disse kostnadene har landet råd til å betale, og det kan ikke heller legges skjul på at avtalen har gagnet

landet økonomisk på enkelte punkter. Mer problematiske er da de demokratiske kostnadene Schengen-tilknytningen har hatt for Norge. Norske borgere har så å si ikke hatt noen muligheter for å påvirke utviklingen av Schengen gjennom sine folkevalgte representanter. Dette skyldes for det første at Schengen-avtalens rammeverk ble utformet som et mellomstatlig samarbeid Norge ikke var med i. For det andre skyldes det at norske myndigheter "sitter på gangen" når beslutninger omkring Schengen tas. Norge har som nevnt rett til å stille forslag og legge fram sitt syn på Schengen-saker gjennom fellesorganet. Likevel har ikke landet stemmerett.

Innføringen av overnasjonalitet som styrende prinsipp for saker som omhandler justis- og migrasjonspolitikk har vært særlig problematisk for Norge. Schengen-relevante saker behandles nå gjennom EUs alminnelige beslutningsprosedyre, gjennom forslag fra EU-kommisjonen, behandling i komiteer i EU-parlamentet og gjennom forhandlinger mellom EU-parlamentet og Ministerrådet. Dette betyr at sakene i mange tilfeller er ferdig diskutert og fulle av premisser som er lagt på forhånd før de når fellesorganet. Schengen har i dag 25 medlemsland, og at Norge skal klare å snu et flertall av disse gjennom fellesorganet for Schengen, er mildt sagt urealistisk.

Demokrati handler om mer enn bare å stemme ved valg hvert fjerde år. Demokratiske beslutninger bør som et minimumskrav tas av folkevalgte representanter. Schengen-politikken som innføres i Norge oppfyller i de fleste tilfeller ikke dette, fordi de er tatt av politikere det norske folket ikke har noen demokratisk kontroll over gjennom valg. Det er likevel akseptert av de fleste at Norge kan avstå suverenitet på enkelte områder for å kunne delta i flernasjonale beslutninger og forhandlinger. Da er det essensielt at norske politikere har innflytelse til å påvirke politikktutviklingen, noe de i stadig minkende grad har hatt over Schengen-politikken de senere årene. Et annet viktig demokratisk prinsipp er åpenhet og politisk diskusjon. Etter at Norge ble medlem av Schengen har det vært øredøvende stille omkring Schengen-spørsmål i norsk offentlighet. Den norske befolkningen har i liten grad blitt opplyst om at norske politikere har knyttet landet til stadig flere avtaler om justis- og migrasjonspolitisk samarbeid. I et representativt demokrati må folk akseptere at valg blir tatt på vegne av dem. At de avskjæres fullstendig fra alle muligheter til å påvirke politiske beslutninger er likevel udemokratisk. Dette bringer oss til det siste fundamentale spørsmålet om demokratisk kontroll over Schengen-politikken: Kan det norske folk påvirke beslutninger som tas omkring Schengen? Svaret blir i beste fall i svært liten grad.

5.3.2 En dynamisk avtale

Et annet perspektiv som er viktig å trekke inn omkring det demokratiske grunnlaget for Schengen-politikken er avtalens dynamiske karakter. Den demokratiske livlinjen til Schengen-avtalen for Norge sin del er at Stortinget aksepterte suverenitetsavståelse til EU gjennom å godkjenne assosieringsavtalen til Schengen i 1997. Dermed kan en hver lov som innføres i Norge via Schengen spores tilbake til denne suverenitetsavståelsen, og man kan si at "norske folkevalgte ville det slik". Det er likevel meget problematisk at Schengen-avtalen stadig har vokst, både i antall medlemmer og i omfang av lover som er innført, uten at Norge har hatt noen formelle påvirkningsmuligheter. Det er stor forskjell på den Schengen-avtalen som ble presentert for norske borgere i Schengen-debatten i 1995 og 1996, en avtale som angivelig handlet nesten utelukkende om passfrihet, og Schengen-avtalen anno 2011 slik den har blitt beskrevet gjennom denne rapporten. Det er også stor forskjell på det bildet av Schengen som ble presentert for Stortinget før de godkjente assosieringsavtalen i juni 1997, og den realiteten som snarlig etterpå materialiserte seg da Schengen ble tatt opp i EUs traktatgrunnlag med Amsterdam-traktaten som ble signert 2. oktober samme år.

Schengen-avtalen er i dag rammen for en felles asyl- og flyktningpolitikk i EU, for et massivt

samarbeid om yttergrensekontroll, et omfattende politisamarbeid og ikke minst en rekke avtaler på justisområdet. På flere av disse områdene har den elitestyrte politikken fra EU hatt store konsekvenser for asylsøkere og flyktningers rettigheter, samt rettsikkerheten og personvernet til europeiske borgere. På andre områder igjen har Schengen-avtalen hatt positive konsekvenser for medlemslandene. Ellers ville de ikke godtatt videre Schengen-integrasjon. Norge står i en særstilling i forhold til Schengen sammen med Sveits, Island og snart Liechtenstein. Norske borgere, og til en viss grad norske politikere, har sjelden hatt mulighet til å verken påvirke eller å si nei til Schengen-integrasjonen. Dette er en form for argumentasjon som er lett gjenkjennelig fra den norske EØS-debatten. I motsetning til EØS-avtalen finnes det ikke noen vetomuligheter for Norge i Schengen. Hvis Norge skulle finne på å si nei til en Schengen-bestemmelse ville assosieringsavtalen tre ut av kraft.

5.3.3 Uformell og frivillig harmonisering

Utover den formelle tilknytningen Norge har til Schengen, og de Schengen-relevante direktivene Norge løpende må akseptere, har det siden Norge ble med i Schengen funnet sted en omfattende uformell og frivillig harmonisering av norsk lovverk for at det skal ligne mest mulig på andre EU-land sitt. Dagens sittende regjering har vært rimelig åpne om dette. Regjeringen har ved en rekke anledninger holdt norsk asylpolitikk opp mot de andre EU-landenes, for å innføre innstramminger og endringer i politikken. At regjeringen i 2010 ga ut en egen stortingsmelding kalt "Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv" er et godt eksempel på dette. Et annet kan være de store innstramminger regjeringen foretok i norsk asylpolitikk i 2008. I pressemeldingen fra regjeringen het det da at:

"[H]vordan norsk asylpolitikk oppfattes utad, spesielt i forhold til sammenlignbare land som Sverige, synes å ha stor betydning for å forklare fordelingen av asylsøkere mellom ulike europeiske land" (Regjeringen 2008).

Norske myndigheter later til å ha en oppfatning om at Norge vil oversvømmes av asylsøkere om ikke landet har en tilsvarende stram asylpraksis som andre europeiske land. Derfor har den til stadighet holdt opp det europeiske perspektivet når den har gjort endringer i det norske asyllovverket. Det samme kan sies å gjelde for justisområdet. I desember 2010 kom regjeringen med en stortingsmelding kalt "Kampen mot organisert kriminalitet – Et felles ansvar". Under punkt 2.4.2 i denne slås det fast at norske myndigheter ser på justissamarbeidet som et viktig verktøy i kampen mot grenseoverskridende og organisert kriminalitet. Dette er utvilsomt et samarbeid regjeringen ønsker å fortsette. Dette inkluderer også suverenitetsavståelse på områder Norge ikke er bundet til gjennom Schengen-avtalen. I den nevnte stortingsmeldingen kan en videre lese:

"Regjeringen følger utviklingen i EU nøye og vil særlige framheve en del av tiltakene i Stockholm-programmet som svært interessante i kampen mot organisert kriminalitet [...] Ingen av disse tiltakene faller inn under Norges tilknytnings- og parallellavtaler med EU. Regjeringen vil derfor særlig vurdere hensiktsmessigheten og muligheten av å be om tilslutning til de ovenfor nevnte EU-instrumenter." (Justis og Politidepartementet 2010)

Det er viktig å understreke at det er et helt legitimt ståsted å mene at utviklingen av felles migrasjons- og justispolitikk er et gode for de europeiske landene. For Norge som ikke er med i EU er det på samme tid viktig at norsk justis-, asyl-, og flyktningpolitikk føres ut fra hva som er best for landet, og ikke styres av utviklingen i EU.

5.4 Alternativer til Schengen?

5.4.1 Schengen skal evalueres

Mot slutten av 2009 la den nylig gjenvalgte Stoltenberg II-regjeringen fram sin regjeringsplattform kalt Soria Moria II. Det ble her slått fast at Norges tilknytning til EU skal evalueres i løpet av regjeringsperioden. Dette fulgte etter et langvarig press fra både Europabevegelsen og Nei til EU om at en offentlig evaluering av EØS var på tide. I dokumentet heter det at:

”Regjeringen vil nedsette et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder” (Den norske EU-delegasjonen 2009,2).

Gjennom denne evalueringen av EØS-avtalen som har blitt kalt Europautredningen skal også konsekvensene av Schengen-avtalen evalueres. Rapporten skal være ferdig høsten 2011. Da er det viktig at flere sider av Schengen enn bare åpne grenser tas med i betraktningen. Utvalget bør for det første se på de demokratiske problemene som hefter ved Schengen-tilknytningen. Ikke minst bør det undersøke hva Schengen-avtalen har hatt å si for asylinstituttets og flyktning- og menneskerettighetenes stilling i Norge.

I denne rapporten har det blitt lagt fram en rekke velfunderte påstander om at Schengen-avtalen og Dublin-forordningen fører til menneskerettighetsbrudd og til uverdige forhold for asylsøkere. En evaluering av Schengen-avtalen er ikke fullstendig uten at disse spørsmålene tas opp. Europautredningen bør videre se på de andre ulike måtene Norge har blitt tilknyttet EUs migrasjonssamarbeid på de senere årene. For at evalueringen skal bli så bred og sannferdig som mulig er det også hensiktsmessig å vurdere hva tilknytningen til for eksempel Frontex, Eurosur og andre relevante migrasjonspolitiske samarbeid har hatt å si for Norge.

Det samme gjelder den stadig tettere tilknytningen Norge har til EU på justisområdet. I denne rapporten har det blitt pekt på en rekke utfordringer knyttet til datasikkerhet og personvern i forbindelse med at EU har etablert et prinsipp om gjensidig tilgang til datasystemer om personinformasjon. Norges tilknytning til Europol og Eurosur har videre hatt store konsekvenser, både positive og negative, for hvordan politiet vil organiseres og hvordan det vil arbeide i framtiden. Også dette er noe Europautredningen anbefales å undersøke.

5.4.2 Alternative tilknytningsformer

Nei til EU har argumentert for at Schengen-avtalen har så negative konsekvenser for Norge og for mennesker som søker tilflukt i landet, at Norge bør tre ut av Schengen-samarbeidet. I denne rapporten har det blitt pekt på omfattende menneskelig lidelse som følge av utviklingen av Schengen, Frontex og Dublin-systemet. EU har i en årrekke støttet opp om en streng utestengingspolitikk som enkelte av medlemslandene i EU står for. Kontrollregimet som er bygget opp rundt Schengens grenser i samarbeid mellom EU og medlemslandene fører til at menneskerettighetene og flyktningretten brytes på daglig basis. I sin ytterste konsekvens koster EUs asyl- og flyktningpolitikk flere tusen menneskeliv hvert år.

Også på justisområdet har Schengen-avtalen hatt negative konsekvenser. EU er i dag i ferd med å etablere et overstatlig politi, som gis myndigheter langt utenfor det som er forsvarlig. Etableringen av en rekke systemer for overvåkning og registrering av Schengen-borgere og den gjensidige tilgjengeligheten mellom disse, særlig etter Prüm-konvensjonen, truer personvernet og rettsikkerheten til mange europeiske og norske borgere.

Schengen-avtalen har også hatt flere positive konsekvenser. Dette inkluderer muligheten til å reise passfritt mellom de fleste EU-land, muligheter for å bekjempe alvorlig grenseoverskridende kriminalitet på flere områder, og på enkelte områder også en bedre behandling av asylsøkere. I denne rapporten har Schengen-avtalen og andre relevante avtaler på justis- og migrasjonsområdet blitt gjennomgått. De negative konsekvensene av disse overskygger de positive fullstendig. Dette skyldes til en viss grad at de handler om brudd på grunnleggende prinsipper som retten til beskyttelse og *non-refoulement* for flyktninger og asylsøkere, og om personvern hensyn og beskyttelse mot overvåkning, som bør betraktes som en absolutt nødvendighet i et stadig mer digitalisert samfunn.

Med bakgrunn i dette konkluderes det her med at Norge bør se seg om etter alternativer til Schengen. Den kanskje viktigste grunnen til dette er ikke det substansielle innholdet i Schengen-politikken, men at Norges tilknytning til Schengen er grunnleggende udemokratisk. Som det ble tatt opp under punkt 5.4 er den demokratiske kontrollen over Schengen-politikken svært dårlig. Norske myndigheter har fått stadig færre muligheter til å påvirke migrasjons- og justispolitikken som utformes i et stadig mer overnasjonalt EU. Derfor bør Schengen-avtalen erstattes med en mellomstatlig tilknytningsordning, hvor Norge ikke påtvinges suverenitetsavståelse uten å få påvirkningsmulighet tilbake. Hvorvidt Norge ville få beholde passfriheten til andre europeiske land ville avhenge av avtalene landet inngår med disse.

Det er imidlertid også nødvendig å slå fast at "bordet fanger" ettersom Norge har inngått stadig tettere samarbeid med EU på justis- og migrasjonsområdet. Dette har ført til at norsk lovverk har blitt gradvis endret, for å tilpasse seg Schengen-lovverket. Dess tettere norske myndigheter knytter seg til EU på dette området, dess vanskeligere vil det også bli å trekke seg ut. Alternativer til Schengen-avtalen er ingen umulighet, men det vil bli stadig vanskeligere å realisere dem. Det er derfor positivt at regjeringen nå har besluttet å evaluere Schengen-avtalen. Forhåpentligvis vil dette føre til en økt bevissthet og offentlig debatt om hva Schengen-medlemskapet har hatt å si for Norge, og for hvordan landet bør forholde seg til EUs migrasjons- og justissamarbeid i fremtiden.

KILDEHENVISNINGER

Arbeidsdepartementet (2008) Nøkkeltall

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressemeldinger/pressemeldinger/2008/nokkeltall--arbeidsinnvandring-til-norge.html?id=508295>

BBC (2010) EU-Pakistan deal sharpens debate on migration

<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10645082>

BBC (2011) Greece plans Turkey border fence to tackle migration

<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12109595>

BBC (2011,2) Syria Unrest: Palestinian refugees flee camp, says UN

<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-14533967>

Brekke, Jan-Paul (2009) Why Norway, Understanding Asylum Destinations. Institutt for samfunnsforskning, Oslo

Brekke, Jan-Paul (2011) Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU. Rapport nr. 10, Europautredningen

Brunei Times (2011) Italy, France to patrol Tunisian coast against migrants

<http://www.bt.com.bn/news-world/2011/04/09/italy-france-patrol-tunisian-coast-against-migrants>

Dag Seierstad (1998) Den nye Schengen-avtalen - avtalen mellom Norge og EU

Nei til EUs skriftseriehefte nummer 4 - 1998

Dag og Tid (1997) Leder: Paa innrotne tennissko

<http://www.dagogtid.no/arkiv/1997/14/leiar.html>

Dagsavisen (2011) Kritisk til EU-forslag

<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article520726.ece>

Datatilsynet (2011) Schengen Informasjonssystem

http://www.datatilsynet.no/templates/article____3915.aspx

Den norske EU-delegasjonen (2009) Grensevakten

<http://www.eu-norge.org/Aktuelt/Nyhetsartikler/Grensevakten-/>

Den norske EU-delegasjonen (2009,2) Soria Moria II – Europapolitikken

<http://www.eu-norge.org/Aktuelt/Nyhetsartikler/Soria-Moria-II--Europapolitikken/>

Den norske EU-delegasjonen (2011) Norges økonomiske bidrag til EØS-samarbeidet

http://www.eu-norge.org/Norges_forhold_til_EU/Norges-okonomiske-bidrag-til-EOS-samarbeidet/

Det europeiske råd (2005) Prüm Convention

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st10/st10900.en05.pdf>

Det europeiske råd (2008) COUNCIL DECISION 2008/615/JHA
<http://ec.europa.eu/dgs/olaf/data/doc/2008-615.pdf>

ECRE (2006) Refugee NGO warns of flaws in EU migration proposals
<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/access-to-europe/98-ecre-warns-of-flaws-in-eu-migration-proposals.html>

ECRE (2007) Defending Refugees' Access to Protection in Europe
www.ecre.org/component/downloads/downloads/60.html

ECRE (2008) Comments from ECRE on European Commission Proposal to Recast the Reception Conditions Directive
<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/142.html>

ECRE (2008,2) Returns directive: EU fails to uphold human rights
<http://www.ecre.org/component/news/news/23.html>

ECRE (2008,2) Sharing responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered
http://www.asyl.at/fakten_1/ECRE_Dublin_Reconsidered_Mar2008.pdf

ECRE (2009) Comments from ECRE on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation.
<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/133.html>

ECRE (2011) Carrier Sanctions
<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/access-to-europe/7.html>

ECRE (2011,2) Asylum Procedures
<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/37-asylum-procedures.html>

EU-kommisjonen (2009) Police cooperation: Allowing access to fingerprints stored in EURODAC by Member States' law enforcement authorities and by Europol
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/382&type=HTML>

EU-kommisjonen (2010) Cooperation with third countries on migration
http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration_relations_en.htm

EU-kommisjonen (2011) Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment .

EU-kommisjonen (2011,2) Who can benefit from international protection in the EU?
http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_subsidary_en.htm

EU-kommisjonen (2011,3) Communication on migration
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0248:EN:NOT>

EU-kommisjonen (2011,4) Annual Report on Immigration and Asylum
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0291:EN:NOT>

EU-MED Relations (2010) Libya and the EU - The new partnership against illegal immigration
<http://eu-med.blogspot.com/2010/11/libya-and-eu-new-partnership-against.html>

EU-parlamentets migrasjonskomitee (2010) Readmission agreements: A mechanism for returning irregular migrants
http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingDetails_E.asp?ATID=11213

Euobserver (2011) EU countries say 'No' to commission powers on border control
<http://euobserver.com/22/113606>

Eur.lex (1997) Europol-konvensjonen, protokoll
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0719%2801%29:EN:HTML>

Europa.eu (2006) Immigration Liaison Officers' Network
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14511_en.htm

Europa.eu (2006,2) The availability principle: EDPS wants the exchange of police information to be introduced more cautiously
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=EDPS/06/2&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Europa.eu (2008) European external border surveillance system (EUROSUR)
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14579_en.htm

Europa.eu (2008,2) Questions and answers on the commission Proposal to amend the Dublin Regulation.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/758&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

Europa.eu (2008,3) Europol to become EU agency in 2010
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/610>

Europa.eu (2010) VIS Regulation
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14517_en.htm

Europa.eu (2010,2) External Borders Fund (2007-2013)
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14571_en.htm

Europa.eu (2010,3) Second generation Schengen Information System (SIS II)
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14544_en.htm

Europa.eu (2011) Schengen Borders Code
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14514_en.htm

Europabevegelsen (2011) 10 Migrasjon og justis
<http://www.europabevegelsen.no/Politikk/10-Migrasjon-og-justis>

Europalov.no (2011) Om Schengen-samarbeidet
<http://europalov.no/innhold/om-schengen-samarbeidet/id-2518>

European Foundation Centre (2011) European Asylum Support Office starts its activities
<http://www.efc.be/News/Pages/TheEuropeanAsylumSupportOfficestartsitsactivities.aspx>

Europol (2011) About Europol
<https://www.europol.europa.eu/content/page/about-europol-17>

Europol (2011,2) International relations
<https://www.europol.europa.eu/content/page/international-relations-31>

Eurostat (2009) Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in Q4 2008.
http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/qa_09_008.pdf

Eurostat (2011) Database, Asylum applications by citizenship till 2007 Annual data (rounded)
[migr_asyctz]
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyctz&lang=en

Eurostat (2011,2) Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in 2010.
<http://www.emnbelgium.be/publication/asylum-applicants-and-first-instance-decisions-asylum-applications-2010>

europeanbluecard.com (2011) The Blue Card Impasse
<http://www.europeanunionbluecard.com/>

Fortress Europe (2011) La Strage
<http://fortresseurope.blogspot.com/p/la-strage-negata-17317-morti-ai-confini.html>

Freemovement (2009) Joint Return Flights coordinated by Frontex January /December 2009
<http://www.freemovement.org.uk/Resources/Frontex4.html>

Frontex (2010) Current migration situation in Greece, 29 November 2010
http://www.frontex.europa.eu/download/Z2Z4L2Zyb250ZXgvZW4vZGVmYXVsdF9tdWx0aWxpc3RhX3BsaWtvdy8xMzY/situation_of_irregular_migration_in_greece_29_11_2010.pdf

Frontex (2011) Council Regulation (EC) No 2007/2004
http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex_regulation_en.pdf

Frontex (2011,2) JUPITER 2009
http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art102.html

Frontex (2011,3) Training
http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity_building_division/training/

Frontex (2011,4) Budget and finance
http://www.frontex.europa.eu/budget_and_finance/

Global post (2011) <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/africa/110816/somalia-famine-mogadishu-cholera-UNHCR-security-al-shabaab>

The Guardian (2011) Aircraft carrier left us to die, say migrants
<http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/08/nato-ship-libyan-migrants>

The Guardian (2010) European database has 500,000 access points
<http://www.guardian.co.uk/government-computing-network/2010/feb/08/schengen-information-system-access-european-union-08feb10>

IDMC (2011) Global IDP estimates (1990-2010)
<http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/%28httpPages%29/10C43F54DA2C34A7C12573A1004EF9FF?OpenDocument&count=1000>

Immihelp.com (2011) Schengen Visa – Requirements and Exemptions
<http://www.immihelp.com/visas/schengenvisa/requirements-exemptions.html>

IOM (2011) http://www.migration-crisis.com/libya/page.../external_sit_rep_14th_june.pdf

JRS (2011) Detention in Europe
<http://www.detention-in-europe.org/>

Justis- og politidepartementet (2006) Norge undertegner avtale med EU om arrestordre
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2006/avtale-med-eu-om-arrestordre.html?id=104642>

Justis- og politidepartementet (2010) Stortingsmeding om norsk flyktning og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv.
<http://www.regjeringen.no/pages/2477057/PDFS/STM200920100009000DDDPDFS.pdf>

Justis- og politidepartementet (2010,2) Stortings Meld. St. 7, (2010–2011) Melding til Stortinget Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2010-2011/meld-st-7-20102011.html?id=629113>

Justis- og politidepartementet (2011) NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom - Mottakstilbudet for asylsøkere
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2011/nou-2011-10.html?id=645250>

Leger uten grenser (2011) Europas humanitære krise
<http://legerutenegrenser.no/Aktuelt/Artikler2/Europas-humanitaere-krise>

Migrants at sea (2009) Frontex Concedes it “May Be Helping” with Italian Push-Back Practice (News)
<https://migrantsatsea.wordpress.com/2009/09/24/frontex-concedes-it-%E2%80%9Cmay-be->

helping%E2%80%9D-with-italian-push-back-practice-news/

Migrants at sea (2011) <http://migrantsatsea.wordpress.com/tag/statistics/>

Migrants at sea (2011,2) Italy-Tunisia Reach Migration Agreement: 6 Month Residency Permits for Tunisians Already in Italy; Accelerated Return Procedures for Newly Arriving Tunisians
<http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/04/06/italy-tunisia-reach-migration-agreement-6-month-residency-permits-for-tunisians-already-in-italy-accelerated-return-procedures-for-newly-arriving-tunisians/>

Migreeurop (2009) "The encampment" in Europe and around the Mediterranean Sea
http://www.migreeurop.org/IMG/pdf/L_Europe_des_camps_2009.pdf

Ministerrådet (2002) EU Schengen Catalogue
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/catalogue20EN.pdf>

Ministerrådet (2011) SIS – Schengen Information System
[http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)/sirene-schengen-information-system/sis.aspx?lang=en](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/sirene-schengen-information-system/sis.aspx?lang=en)

Ministerrådet (2011) Strengthening the European external borders agency Frontex - Political agreement between Council and Parliament

NOAS, NHC og GHM (2008) Et uverdigg sjansespill om asyl i Europa
<http://www.noas.no/file.php?id=46>

Papastravidis, Efthymios (2010) 'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law? Nordic Journal of International Law 79 (2010) 75-111. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

Parkin, Joanna (2011) The Difficult Road to the Schengen Information System II
Centre for European Policy Studies, Brussels

Peace and Conflict Monitor (2005) Fortress Europe: Ceuta and Melilla
http://www.monitor.upeace.org/archive.cfm?id_article=315

Politico (2010) Criticism of EU-Libya migration policy is too little, too late
<http://politico.ie/world-politics/7856-criticism-of-eu-libya-migration-policy-is-too-little-too-late.html>

Politi.no (2011) Europeisk samarbeid
https://www.politi.no/om_politiet/internasjonalt_samarbeid/europeisk_samarbeid/

Politiets utlendingsenhet (2011) Årsmelding 2010.
https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/statistikk/arsmeldinger/

Radio Free Europe (2009) The EU's Invisible 'Schengen Wall'
http://www.rferl.org/content/The_EUs_Invisible_Schengen_Wall/1607507.html

Regjeringen (2008) Innstramming av asylpolitikken
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/presstesenter/pressemeldinger/2008/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=525564>

Regjeringen (2010) Arbeidsprogram for EU/EØS-saker 2010-2011
http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/UD_Arbeidsprogram_for_EUEOS-saker_2010-2011.pdf

Ryan, Bernard og Mitsilegas, Valsamis (2010) Extraterritorial immigration control: legal challenges
Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

Skjåtvat, Cecillie (2010) Detention of Asylum Seekers in regard to Dublin II.
Master thesis, Faculty of Law. Oslo.

Stortinget (2010) Innstilling fra justiskomiteen om samtykke til godtagelse av Europaparlaments- og rådsvedtak 574/2007 om opprettelse av Yttergrensefondet samt tilhørende Kommisjonsvedtak (videreutvikling av Schengen-regelverket), samt inngåelse av avtale mellom EF, Island, Norge, Sveits og Liechtenstein om Yttergrensefondet 2007–2013
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-140/1/>

Statistisk sentralbyrå (2011) Statistisk Årbok 2011, 94, Asylsøkere kommet til Norge
<http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-094.html>

Statewatch (2004,1)
EU divided over list of “safe countries of origin” – Statewatch calls for the list to be scrapped.
<http://www.statewatch.org/news/2004/sep/safe-countries.pdf>

Statewatch (2004,2) From the Schengen Information System to SIS II and the Visa Information (VIS): The proposals explained
www.statewatch.org/news/2005/may/analysis-sisII.pdf

Statewatch (2007) Europol: The final step in the creation of an “Investigative and Operational” European police force
<http://www.statewatch.org/news/2007/jan/europol-analysis.pdf>

Statewatch (2008) Schengen Information System Article 99 report: 33,541 people registered in SIS for surveillance and checks
<http://www.statewatch.org/news/2008/feb/08SISart99.htm>

The Telegraph (2011)
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8345540/Italy-fears-up-to-1.5-million-North-African-migrants.html>

UDI (2009) Beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag
<http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Asylsokere-og-flyktninger/Asyl-vern-og-oppholdstillatelse-pa-humanitart-grunnlag/>

UDI (2011) Tallmaterialet er anskaffet på forespørsel fra UDI

UNE (2009) Gjenopptar behandling av berostilte "Dublin/Hellas saker"

<http://www.une.no/Aktuelt/For-pressen/Pressemeldinger/Gjenopptar-behandling-av-berostilte-DublinHellas-saker/>

Universitetet i Oslo (2011) Schengen Agreement

http://www.personvern.uio.no/pvpn/regler/schengen_e.html

UNITED (2011) List of 15551 documented refugee deaths through Fortress Europe

<http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/listofdeaths.pdf>

UNITED (2009) The Deadly Consequences of "Fortress Europe"

<http://www.unitedagainstracism.org/pages/info24.htm>

UNHCR (2011) Total Refugee Population by country of asylum, 1960-2010 & Total Refugee population by origin 1960-2010

http://www.unhcr.org/statistics/Ref_1960_2010.zip

UNHCR (2009) Observations on Greece as an asylum country

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b4b3fc82.html>

UNHCR (2011, 2) Global Trends 2010

<http://www.unhcr.org/4dfa11499.html>

UNHCR (2011,3) The European Asylum Support Office (EASO)

<http://www.unhcr.org/4a9d186b9.pdf>

Utenriksdepartementet (2011) Betydningen av Eus migrasjonspolitik for Norge

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innsjill/identitet/sorensen.html?id=492993>

Vevstad (1998) Refugee Protection – A European Challenge

Tano Aschehoug, Oslo

Vevstad, Vigdis (2006) Utviklingen av et felles europeisk asylsystem.

Unversitetsforlaget, Oslo

VG (2010) Storberget frykter asyl-flom

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10034899>

VEDLEGG

Vedlegg 1: Prosent avslåtte asylsøknader i Schengen-landene 2010

	Beslutninger	Avviste	Prosent
Lichtenstein	85	85	100,0
Irland	1600	1575	98,4
Hellas	3455	3350	97,0
Litauen	190	175	92,1
Polen	4420	3910	88,5
Frankrike	37620	32505	86,4
Luxembourg	475	405	85,3
Romania	425	355	83,5
Slovenia	115	95	82,6
Kypros	2440	2015	82,6
Belgia	16245	12740	78,4
Spania	2785	2175	78,1
Tyskland	45310	34865	76,9
Storbritannia	26690	20250	75,9
Ungarn	1040	785	75,5
EU-27	222105	167010	75,2
Østerrike	13770	10325	75,0
Bulgaria	515	375	72,8
Slovakia	295	205	69,5
Sverige	27630	19140	69,3
Tsjekkia	500	330	66,0
Norge	15255	9955	65,3
Finland	4260	2665	62,6
Estland	40	25	62,5
Italia	11325	7015	61,9
Danmark	3280	1935	59,0
Sveits	18475	10660	57,7
Portugal	130	75	57,7
Nederland	17145	9575	55,8
Latvia	50	25	50,0
Malta	350	125	35,7
Island			

Vedlegg 2: Land og organisasjoner Europol har opprettet samarbeid med

LAND	ORGANISASJONER
Albania	CEPOL (European Police College)
Australia	Den europeiske sentralbanken
Bosnia og Herzegovina	Eurojust
Canada	EU-kommisjonen
Colombia	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
Croatia	Frontex
Makedonia (FYROM)	Interpol
Island	OLAF (European Anti-Fraud Office)
Moldova	SITCEN (EU Joint Situation Centre)
Norge	United Nations Office on Drugs and Crime
Russland	World Customs Organization
Serbia	
Sveits	
Tyrkia	
USA	

Vedlegg 3: Antallet asylsøknader til Norge 1997-2010

År	Asylsøknader
1997	2 273
1998	8 543
1999	10 160
2000	10 843
2001	14 782
2002	17 480
2003	15 613
2004	7 950
2005	5 402
2006	5 320
2007	6 528
2008	14 431
2009	17 226
2010	10 064

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2011)



www.neitileu.no

Justissamarbeid og utviklingen av felles asylpolitikk i EU

Siden Norge tilsluttet seg Schengen-avtalen i 2001, har mye endret seg. Vår egen yttergrense ble flyttet fra Finnmark til Gibraltar. Norge har de siste ti årene aktivt deltatt i EUs felles grensekontroll.

EU har i dag et komplisert juridisk rammeverk for asyl- og flyktningpolitikk, og Schengen-avtalen byr på flere utfordringer. Denne rapporten setter fokus på avtalens demokratiske underskudd, og ikke minst konsekvensene for mennesker på flukt.