

Nei til EUs skriftserie

vett

Nr. 2 • November 2009



**EUs politi-
og justissamarbeid**
– i dag og i morgon

Kjell Arnestad (red.)

EUs politi- og justissamarbeid

– i dag og i morgon

Innhald

Føreord	3
Del 1: Innføring i EUs politi- og justissamarbeid	
Historisk oversyn	5
Kor står Schengen i EU?	6
Politisamarbeidet	7
Europol	11
Eurojust	11
Sams reglar for innreise og visum	12
Pass eller ikkje pass?	12
Yttergrensekontrollen – Festning Europa	13
Asyllovgevinga og Dublin-forordninga	16
Registersamarbeidet	18
Schengen og Lisboa-traktaten	20
Schengen og Noreg	25
Del 2: Fokus på asylpolitikken og Dublin II	
Europeiske ambisjoner	29
EU, Noreg og asylpolitikken	41
Kjelder	48



Nei til EUs skriftserie VETT nr. 2 2009
© Nei til EU 2009
VETT-redaktør: Morten Harper
Layout og forsidebilde: Eivind Formoe
Trykk: Nr1 Arktrykk
ISSN: 1504-5374
Opplag: 5000

Føreord

Sist Nei til EU gav ut hefte om EUs politi- og justissamarbeid var i 1998. Dette samarbeidet vert også kalla Schengen-samarbeidet både i Noreg og EU, sjølv om dette omfattar meir enn det som Schengen-avtala omhandlar. Med sine tusenvis av sider med avtaletekstar, forordningar og handbøker, kan vi ikkje gå inn på alle sider ved Schengen her og heller ikkje alle detaljane. Dette VETT-heftet fokuserer på utviklinga på området dei siste elleve åra, spesielt i asyl- og flyktningpolitikken samt kva vi kan venta oss framover om eller når Lisboa-traktaten vert gjennomført. Del ein gjev ei kort innføring i Schengen-samarbeidet, og del to utdjupar asyl- og flyktningpolitikken, serskilt fylgjene av Dublin II-forordninga.

Med Schengen er Noreg knytt til store delar av EUs politi- og justissamarbeid. Vi har gjeve frå oss mykje av sjølvråderetten på sentrale område for ein kvar stat – som grensekontroll og visumpolitikk. Likevel har vi ingen røysterett når EU vedtek ein stadig meir omfattande sams politikk. Men Noreg står utanfor viktige område – som det meste av asylpolitikken, lovleg innvandring, sivilrett og antiterrorarbeidet. Her kan vi føra den politikken vi sjølv ynskjer.

Ja-sida meiner det er eit argument for å melda oss inn for å få ein minimal innflytnad gjennom røysteretten. Vi meiner det er eit argument for at vi skal halda oss utanfor og seia opp Schengen-avtala, slik at vi kan ta attende makta over eigen politikk og samfunnsutvikling.

Kjell Arnestad, Oslo, oktober 2009

Del 1:

Innføring i EUs politi- og justissamarbeid

Av Kjell Arnestad

Schengen-samarbeidet, EUs politi- og justis-samarbeid, har sidan byrjinga hatt ei sentral rolle i EUs utvikling mot ein føderal stat. EU har gjort mange meir eller mindre vellukka framstøytar for å fremja unionsborgarskap og sams identitet og kultur, men Schengen er minst like viktig i dette arbeidet.

Kjell Arnestad er fylkessekretær i Oslo Nei til EU.

Historisk oversyn

EUs politi- og justissamarbeid vert oftast kalla Schengen-samarbeidet etter den lille byen i Luxemburg kor avtala vart underteikna i 1985. Schengen-samarbeidet vart starta av Frankrike, Tyskland og Benelux-landa med føremål om å avskaffa grensekontrollen for personar mellom landa. Det trådde i kraft i mars 1995. På denne tida var samarbeidet mellomstatleg, ikkje ein del av EU, sjølv om målsettinga heile tida har vore at avtala etter kvart skulle takast inn i EUs avtaleverk. Det skjedde gjennom Amsterdam-traktaten, som vart underteikna i 1997. Etter kvart har Schengen vorte eit omgrep for EUs felles grensekontroll og visum- og asylpolitikken.

Følgjande land er medlem av Schengen: Belgia, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Island, Italia, Latvia, Litauen, Luxemburg, Malta, Monaco, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spania, Sveits, Sverige, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn, Østerrike. Nokre territorium i desse landa er ikkje med. Kypros, Bulgaria og Romania er på veg inn so snart dei oppfyller vilkåra.

I Norden har vi hatt den nordiske passunionen sidan 1954, slik at vi ikkje har trengt pass for å reise mellom landa. Då Danmark søkte om observatørstatus i Schengen i 1994, vart det snart klart at passunionen ikkje kunne sameinast med Schengen og krava til yttergrensekontroll. Noreg fekk observatørstatus i 1996. Med innlemminga av Schengen-samarbeidet i EU vart det forhandla fram ei assosieringsavtale mellom EU, Island og Noreg, som vart godkjent av Stortinget i april 1999. Det vart samstundes oppretta eit fellesorgan kor Island og Noreg møter EU-rådet, inkludert Storbritannia og Irland, og kor Noreg har talerett. Svalbard er ikkje ein del av Schengen-området. Som EU-kommisjonens norske nettsider uttrykker det: «Vedtak som gjelder for Schengen-området vedtas av

EU-medlemmene i Rådet. Norge godtar vedtaket i etterkant.»¹

Kor står Schengen i EU?

Schengen-samarbeidet vart altså innlemma i EUs avtaleverk med Amsterdam-traktaten i 1997. Det inneber at EUs organ styrer politikken på området etter vanleg praksis og at EF-domstolen har siste ord i tvistespørsmål. Saker vert førebudd i ekspert- og embetsmannsgrupper som EU-kommisjonen tek initiativ til. Kommisjonen utarbeider deretter framlegg som vert sendt til EU-rådet og EU-parlamentet. Parlamentet kan gjera framlegg om endringar eller røysta ned framlegget. EU-rådet – med justisministrane i EU – gjer deretter vedtak.

«Søyle 1», som er EUs overnasjonale politikk og tyder at avgjerdene skjer med fleirtalsvedtak, omfattar yttergrensekontrollen, innreisereglar,

Tidslinje

1985: Schengen-traktaten vart undertekna av Frankrike, Tyskland og BeNeLux-landa.

1995: Spania og Portugal vert med. Traktaten trår i kraft.

1996: Noreg får observatørstatus i Schengen

1997: Austerrike og Italia vert med. Med Amsterdam-traktaten vert Schengen-samarbeidet integrert i EUs avtaleverk og organisasjon.

2000: Hellas vert med

2001: Danmark, Finland, Sverige, Island og Noreg vert med

2007: Tsjekkia, Estland, Ungarn, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia og Slovenia vert med

2008: Sveits kjem med.

2009-2011: Liechtenstein, Kypros, Romania, Bulgaria og Vatikanstaten kjem truleg med.

asyl-, flyktning- og innvandringspolitikk. «Søyle 2», kor avgjerdene vert gjort med konsensus, det «mellomstatlege», omfattar politi- og rettssamarbeidet. Søylesystemet vil falla bort når og om EU får på plass Lisboa-traktaten, og hovudregelen vil vera at avgjerder vert gjort med fleirtalsvedtak.

Schengen-samarbeidet har sidan byrjinga hatt ei sentral rolle i EUs utvikling mot ein føderal stat. Det er naturleg når det vert innført sams reglar på so grunnleggande politikkområde som grensekontroll, politi- og justispolitikk. Både Amsterdam- og Lisboa-traktaten konsoliderer denne rolla ved å overføra meir og meir makt til organa i unionen. EU har gjort mange meir eller mindre vellukka framstøytar for å fremja unionsborgarskap og sams identitet og kultur, men Schengen er minst like viktig i dette arbeidet.

Politisamarbeidet

Målet med politisamarbeidet er kamp mot grensekryssande kriminalitet som narkotikahandel, menneskesmugling, våpensmugling og økonomisk kriminalitet. Sidan Schengen avskaffar grensekontrollen mellom medlemslanda, er det ikkje rart at EU såg det naudsynt å utvikla dette samarbeidet. Alt i Arbeiderbladet 12. februar 1997 oppsummerte Arne Johannesen i Norsk politiforbund EUs indre marknad som ein viktig årsak til voksteren i kriminaliteten og kritiserte avskaffinga av kontrollen ved grensene. Avskaffinga av grensekontrollen i Schengen-området har mykje av skulda for auken i vinningskriminalitet i Noreg. Det gjeld kriminelle, organiserte bandar frå Aust-Europa serskilt.

I Politidirektoratet sin rapport «Organisert kriminalitet i Norge» frå mai 2009 heiter det:

«Organisert vinningskriminalitet er blitt en stadig større utfordring for norsk politi. Inntreden av de utenlandske mobile kriminelle grupperinger endret trusselbildet fra slutten av 1990-tallet. I løpet av de siste par årene har det vært en merkbar

økning i antall lovbrudd begått av statsborgere fra Polen, Litauen, Bulgaria og Romania. Dette gjelder spesielt innenfor lovbruddskategoriene simple og grove tyverier. Økningen i registrerte lovbrudd med statsborgere fra enkelte land i Øst-Europa som gjerningspersoner, må sees i sammenheng med EU-utvidelsen og den geografiske nærheten til Norge.»²

Europol seier det slik:

«Omreisende organiserte kriminelle involvert i omfattende tjuveri utnytter i høyeste grad denne

Fri flyt av kriminalitet

Kripas har frigjve tal som viser ei mangedobling frå 2000 til 2008 i talet på sikta i straffesaker i Noreg som kjem frå Romania, Polen, Litauen og Bulgaria. Auken er størst mellom rumenske statsborgarar og romfolk, kor talet på siktingar har auka frå 20 til 700 dei siste åtte åra. Forskar Ada Engebrigtsen ved NOVA trur merksemda gjer folk meir mistenksame overfor rumenarar og romfolk. Ho er uroa over at kampen mot kriminelle nettverk og organiserte bandar vert nytta for å fjerna tiggjarar frå gatene.⁴ Politimester Marie B. Bjørnland i Vestfold kommenterer tala slik:

«En rekke politidistrikt har erfart at Schengen-medlemskap i tillegg til et assosiert medlemskap i EU, gjør det lettere for kriminelle fra Øst-Europa å operere også i Norge. Etter utvidelsen av EU og Schengen, kan man se en økning i antall saker med mistenkte/siktede personer fra bl.a. Litauen, Polen, Romania og Bulgaria.»

[...]

«Mobile kriminelle er ingen ensartet gruppe – og rumenske tiggere i alminnelighet peker seg ikke ut spesielt i forhold til omfattende og organisert vinningskriminalitet. Enda viktigere er det å fremheve at langt de fleste østeuropeere som oppholder seg i Norge enten som sesongarbeidere eller på mer permanent basis, er lovlidige mennesker. Noen relativt få, men svært aktive kriminelle ødelegger omdømmet for mange landsmenn.»⁵

situasjonen. Omreisande kriminelle grupper som stammar frå det tidlegare Jugoslavia, er aktive over heile verda, men den geografiske nærleiken til medlemsstatane og godt utbygd transport og vei-infrastruktur gjer det endå enklare å krysse grenser for ein avgrensa tidsperiode i den atlantiske regionen.»

[...]

«Utvidinga av Schengen-området til dei tre baltiske landa og Polen vil ha visse implikasjonar på regionen, spesielt i dei kriminelle marknadene for tilrettelegging av ulovleg innvandring, narkotikasmugling og vinningskriminalitet.» (Vår omsetting.)³

Det er mange årsaker til at folk tigg og minst like mange synspunkt på om tiggging skal verta ulovleg att, men at det i dei seinare åra har vorte mogleg å busa inn organiserte grupper til Noreg av serleg rumenarar for å tigga på gata i dei store byane, er ikkje minst grunna Schengen-avtala. Romania er ikkje med i Schengen enno, men dette er grupper som har vore omreisande i andre delar av Europa frå før eller på anna vis lett kan koma inn i Schengen-området. Det er visumfridom mellom Romania og Schengen.

Politi har fått rett til å forfylgja mistenkte inn i andre Schengen-land og i einskilte høve overvaka mistenkte i andre land. Schengen inneber òg at «uynskte utlendingar», «vitne» og «fylgjesveinar eller passasjerar» kan overvakast og registrerast. Dette omfattar òg handlingar som utgjer eit trugsmål mot offentleg orden og tryggleik.

Artikkel 40 i Schengen-konvensjonen regulerer grensekryssande observasjon, og denne vart endra i 2003. Før var det berre lov å overvaka den som var mistenkt for lovbrøt som kunne medføra utlevering, men det vart endra til å omfatta alle som kan medverka til å identifisera eller oppspora den mistenkte.

I 2004 – etter terroråttaket mot undergrunnsbana

i Madrid – vedtok Det europeiske råd rådveldeprinsippet («Principle of Availability»). Det tyder at kvar polititenestemann i unionen som treng informasjon for å utføra oppgåvene sine, kan få dette frå eit anna medlemsland. I 2005 vedtok EU-kommisjonen ei råmeavgjerd basert på rådveldeprinsippet saman med ei råmeavgjerd om betre datatryggleik og personvern. Desse vert sett i samanheng, men berre avgjerda om datatryggleik og personvern er Schengen-relevant for Noreg.

Rettsstryggleiken er gjennom lang tid utvikla inn- anfor grensene av nasjonalstaten. Når politimakta vert overnasjonal, er denne tryggleiken truga. Kven skal føra tilsyn med politiet? Kven kan reagere på overgrep? Når so ulike politistyrkar som italiensk, gresk, polsk og norsk politi skal kunne operera over grensene, er det tvilsamt om dei beste standardane vert haldne. JSA (Joint Supervisory Authority of Schengen) skal føra tilsyn med den sentrale delen av politi- og registersamarbeidet, men det er grunn til å spørja om dei retningslinene dei arbeider etter er gode nok for å tryggja einskiltpersonar og rettane deira so lenge EUs reglar – som dei arbeider etter – ikkje gjev nok vern.

Noreg er òg med på den europeiske arrestordren, men avtala om dette frå 2006 er enno ikkje trådd i kraft av di EU-landa ikkje har ratifisert avtala. Ordninga tyder at ein arrestordre gjeve av ein domstol i eit EU-land, skal gjennomførast av norsk politi, og personen skal utleverast til landet som har sett fram ordren. Det er til skilnad frå i andre utleveringssaker ikkje høve til å nekta å utlevera eigne borgarar, men det er ein del innflokke unntak, og ein kan krevja at ein som vert dømd, får sona i heimlandet. Ein kan òg nekta utlevering om det er grunn til å tru at personen skal straffeforfylgjast av diskriminerande årsaker – på grunnlag av kjønn, rase, religion, etnisk opphav, nasjonalitet, språk, politisk standpunkt eller seksuell legning. Innføringa av arrestordren møtte motstand frå ei

rekke EU-land som hadde forbod mot å utlevera egne borgarar, men desse har anten endra grunnlovene eller på anna vis godteke ordninga.

Europol

Europol vart oppretta med Maastricht-traktaten i 1992 – etter framlegg frå Tyskland som ynskte eit europeisk FBI – og er EUs politistyrke mot alvorleg grensekryssande kriminalitet. Samarbeidet byrja med narkotikahandel, men vart i 2002 utvida til å omfatta mange fleire område, som t.d. terrorisme og alvorleg økonomisk kriminalitet. Europol har i dag ikkje operasjonell makt. Europol er underlagt EU-rådet, som i slike saker er justis- eller innanriksministrane i EU. Det er òg eit kontrollorgan, som er sett saman av to ekspertar på datatryggleik frå kvart medlemsland. Europol er heimla i Europol-konvensjonen som trådde i kraft i 1998.

Berre EU-land kan slutta seg til Europol-konvensjonen, men Noreg inngjekk i 2001 ei tilknytingsavtale, samrøystes godkjent av Stortinget. Avtala gjev Noreg ingen rett til å vera med å avgjera regelverket for Europol, og avtala gjev heller ikkje deltaking på same nivå som for EU-land. Kripos er det norske kontaktpunktet for Europol.

Eurojust

Eurojust er EUs samarbeid på påtaleområdet. Det er sett saman av folk frå påtalemaktene, magistratar eller andre med slik kompetanse frå EUs medlemsland. Eurojust vart oppretta gjennom ei avgjerd i Det europeiske råd i Tampere i 1999 og byrja verksemda si i 2002. Organet har kompetanse på dei områda som vert omhandla av Europol-konvensjonen. I 2007 gjorde EU-kommisjonen framlegg om auka fullmakter til Eurojust, mellom anna tilgang til nasjonale strafferegister, dna-register og fengselsregister. Eurojust har i dag ikkje operasjonell makt, men Lisboa-traktaten opnar for at

Eurojust kan utviklast til ei europeisk påtalemakt som kan føra saker for dei nasjonale domstolane.

Noreg er knytt til Eurojust gjennom ei eiga avtale frå 2005, samrøystes vedteke av Stortinget. Vi er med på heile samarbeidet, men det er berre EU-landa som har fulle rettar.

Sams reglar for innreise og visum

Etter at innergrensekontrollen vart avskaffa, måtte yttergrensekontrollen harmoniserast. Elles ville eitt land med liberale innreisereglar kunne fungera som inngangsporten til heile EU. Inn i Schengen-området slepp berre dei som har gyldige dokument som gjev dei lov til å passera grensa, gyldig visum (om det er kravd), kan gjera greie for føremålet for opphaldet og har nok middel til livsopphald og reisa attende. Dei kan ikkje vera registrerte som uynskte i SIS (sjå avsnittet om registersamarbeidet), og ikkje vera rekna som til fare for offentleg orden, nasjonal tryggleik eller for internasjonale relasjonar for eit Schengen-land. Alle desse vilkåra må oppfyllast for å koma inn i Schengen. Dette kan avvikast av humanitære eller nasjonale omsyn, eller internasjonale forpliktingar. I so fall gjeld innreiseløyve berre i det landet som godtek det.

Noreg er underlagt EUs visumreglar, og vi må krevja visum frå alle land som står på EUs liste. Per i dag er det berre 36 land utanom Schengen som EU ikkje krev visum frå.

Pass eller ikkje pass?

Passkontrollen ved grensene mellom medlemslanda er som kjend avskaffa. Då Schengen skulle seljast til folket her heime, var det regjeringa og ja-sida sitt store argument, det skulle verta so enkelt å reisa i Europa. Og ikkje minst var det naudsynt å verta med av di Sverige og Danmark var med, elles måtte vi igjen ha med pass dit. Den nordiske passunionen kunne ikkje overleva med eitt land utanfor Schengen. Det ingen andre enn

nei-sida fortalte, var at av norske identitetspapir, er det berre pass som er gyldig legitimasjon utanfor Norden. Og ikkje berre kan politi i Schengen-landa krevja legitimasjon på opa gate, men det er krav om gyldig legitimasjon so snart ein skal sjekka inn på kva hotell som helst. Flyselskap kan òg krevja identitetspapir når ein skal ombord i fly. På grunn av Schengen er difor pass meir naudsynt enn nokon gong, og tilhengarane sitt mest sentrale argument for Schengen er borte.

Det enkelte landet kan for eit avgrensa tidsrom innføra att grensekontrollen ved si eiga grense om det er naudsynt for «offentleg orden» eller «tryggleiken til staten». Det har skjedd mange gonger, mellom anna ved store fotballkampar der det er fare for bråk, eller til dømes når EUs toppmøte kan verta møtt med protestdemonstrasjonar. Òg norske demonstrantar har vorte hindra innreise til land kor EU skal halda toppmøte.

Yttergrensekontrollen – Festning Europa

Dei Schengen-landa som utgjer yttergrensa til EU, inkludert Noreg, må handheva streng kontroll med denne grensa. Grensevaktene skal hindra at nokon kryssar grensene utanom opningstid på grensestasjonane eller mellom desse kontrollstasjonane. Det gjerast mellom anna med mobile einingar. EU har detaljerte retningsliner for denne kontrollen, men desse er hemelege. Som fylgje av strengare reglar, har Noreg mellom anna måtta auka avsperringane på flyplassane og sperra av hamner som tidlegare var utan fysiske stengsle.

Alle må visa pass, og alle frå ikkje-Schengen-land vert kontrollerte gjennom dei sams registra og må fylla alle dei strenge krava for innreise. Dei som har rett til innreise, kan opphalda seg i Schengen i opptil tre månader. Skal ein vera der lenger, treng ein opphaldsløyve. Det skal òg vera kontroll ved utreise, men denne er lågare prioritert enn ved innreise.

Frontex er EUs organ for tryggleiken ved yttergrensene. Frontex byrja verksemda si i 2005 og har hovudkvarter i Warszawa. Kvart land bidreg med politifolk når det er naudsynt med innsats i eitt av landa. I 2007 etablerte Frontex ein snøggreaksjonsstyrke på om lag 450 personar som kan setjast inn ved akutte behov. Noreg skal bidra med fem. Frontex trener òg grensevakter og driv analysearbeid. Dei kan i tillegg hjelpa medlemsland i større oppdrag ved retur av innvandrarak eller andre som skal ut av Schengen-området. Frontex har om lag 20 fly, 30 helikopter og 100 fartøy. Dei patruljerer serskilt i Middelhavet og mellom Afrika og Kanariøyene. Frontex vart i 2008 kritisert av ei lang rekkje organisasjonar for å hindra flyktningar frå å krevja vern eller asyl. Etter flyktningkonvensjonen av 1951 har dei rett til å setja fram krava sine og krav på å ikkje verta returnerte til fare (non-refoulement), men når Frontex skræmer eller hindrar flyktningar frå å koma til hamn i EU, er det openbert at dei bryt desse forpliktingane.

Italienske grensepatruljar i Middelhavet stoppar båtar med flyktningar frå Afrika til Europa før dei når italiensk farvatn og sender dei attende utan å undersøka om det er reelle flyktningar og før dei får høve til å krevja asyl. Fleire flyktningar har vorte skadde når grensevaktene har nytta makt. Mellom 7. og 10. mai 2009 vart over 500 afrikanske flyktningar vist attende til Libya. Det er nyleg avdekt at denne ulovlege praksisen òg skjer under Frontex-koordinerte oppdrag og kor Frontex veit kva som vert gjort. Direktøren for Frontex unnskylder seg med at einingane står under nasjonal kontroll, og at Frontex ikkje har ansvar for dette.

Det er serskilt Malta, Lampedusa, Sicilia og Kanariøyene samt dei greske øyene, som er landingsplass for flyktningane, og EU-landa har styrkt kontrollen kring desse øyene. 66 prosent av dei som kom til Malta og søkte asyl i 2007, fekk status som menneske med behov for internasjonalt vern. Det syner klart at både Frontex

og middelhavslanda i EU bryt flyktningkonvensjonen ved å hindra innreise. Dei sameinte nasjonane (SN), Vatikanet og ei lang rekkje humanitære organisasjonar har protestert kraftig. Til og med EU-kommisjonen har uttrykt uro over praksisen, utan at dei har gjort noko med det. EU forhandlar no om returavtaler med Tyrkia og Libya, slik at «illegale» kan returnerast dit. Libya har ikkje signert flyktningkonvensjonen. Det europeiske flyktningrådet åtvarar om det ikkje lenger er mogleg for flyktningar å koma seg lovleg til EU.

Over 13 000 menneske har mellom 1993 og juli 2009 mista livet på veg til Europa i overfylte småbåtar, flåtar eller liknande, og det er berre dei tilfella organisasjonen United har dokumentert.⁶ Krig og fattigdom i Asia og Afrika tvinger folk på flukt. EUs og Vestens urettferdige handelspolitikk skapar økonomiske flyktningar, mellom anna gjennom EPA, EUs økonomiske partnerskapsavtaler. Desse kan du lesa meir om i VETT 1-09: *EPA – partnerskap eller nykolonialisme*.

Schengen-samarbeidet kan på fleire vis vera med på å skapa grorbotn for auka rasisme i Europa. Heile tanken om ei sams, godt vakta grense mot resten av verda byggjer på tanken om «oss og dei andre». Vidare skader dei kriminelle som utnyttar dei opne innergrensene, omdømet til alle dei lovlydige som oppheld seg i til dømes Noreg. Dei som vert returnert under Dublin II (sjå avsnittet under) til dømes til Hellas eller Italia og må bu på gata eller i parkar under dei mest primitive kåra utan anna vis enn lovbrøt for å forsyrge seg, gjer sitt til å stadfesta eit uverdigg bilete av folk

Solidaritetsprosjekt?

«Representantene i Brussel er ansvarlige for sulten i Afrika, samtidig som de behandler sultflyktningene som kriminelle.»

Jean Ziegler, SNs spesialrapportør for retten til mat i Le Monde Diplomatique 4. april 2008.

frå andre kantar av verda og med ein annan hudfarge. Dette er eit tungt ansvar som ligg på norske og andre europeiske styresmakter.

Asyllovgevinga og Dublin-forordninga

Schengen har som klart mål at asylsøkjjarar som er avvist i eitt land, automatisk skal avvist av alle andre. Berre eitt land skal handsama asylsøknaden. EU har hatt som mål å utvikla eit sams system for handsaming av asylsøknader alt i 2010, men dette er på langt nær klart. Både kriteria for asyl, prosedyrane, minstestandardar for søkjeprosessen og bu-, helse- og utdaningsvilkåra for flyktningane skal verte regulerte av EU. Men dette kjem ikkje på plass etter planen. Likevel har EU vedteke direktiv om til dømes retur av illegale innvandrarar – bakka opp med 759 millionar euro i 2008 – og minimumssanksjonar mot arbeidsgjevarar som tilsett folk som oppheld seg i EU illegalt.

Det er so store skilnader på landa at det vil ta lang tid før sams standardar på alle felt kan innførast. Til dømes gav Sverige asyl til 80 prosent av irakiske flyktningar i 2007, medan Hellas hadde slutta å ta imot flyktningar derifrå i det heile. Medan Malta held alle asylsøkjjarar i forvaringssenter, er det opne mottak i mange andre land. Sams standardar og prosedyrar vil vera klare framskritt i mange land, medan andre vil måtta svekkja sine. Okke som vil det vera ei massiv styrking av EUs makt og overnasjonale karakter. Noreg er ikkje med i ein sams asylpolitikk, men er knytt til Dublin II.

Dublin-forordninga – oftast kalla Dublin II – vart vedteke i 2003 og erstatta Dublin-konvensjonen frå 1990. Ho regulerer kva land som har ansvar for å handsama asylsøkjjarar i EU, dvs. det fyrste EU-landet flyktningen kjem til. Det inneber at om flyktningen har vore i eit anna land fyrst, kan han eller ho sendast attende dit. Det setter enkelte land, som Hellas, Italia og Spania, under serskilt press, av di det av naturlege

Regjeringa Stoltenberg III og Dublin-regelverket

«UNHCRs anbefalinger skal veie tungt ved norske myndigheters vurderinger, men norske myndigheter foretar også en selvstendig vurdering. Etablering av praksis i strid med UNHCRs anbefalinger om beskyttelse skal som hovedregel prøves i stornemnd med mindre praksis følger av instruks fra AID til UDI.

Regjeringen vil styrke arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som kommer til eller oppholder seg i Norge. Personer som ikke fyller vilkårene for opphold skal sendes raskt ut av Norge, og regjeringen vil styrke returarbeidet. Asylsøkere som har hatt opphold i andre land som er med i Dublin-samarbeidet, skal i all hovedsak returneres dit når dette følger av Dublin-regelverket. Som i alle saker vil det være en forutsetning at en retur ikke er i strid med vernet mot forfølgelse eller umenneskelig behandling.

[...]

Norge vil ta sin del av ansvaret for flyktninger som trenger beskyttelse. Samtidig er regjeringen opptatt av at Norge ikke skal motta en uforholdsmessig stor andel av de asylsøkerne som kommer til Europa.

Norsk praksis skal i hovedtrekk samsvare med praksis i andre sammenlignbare land. Regjeringen vil også aktivt iverksette tiltak for å begrense antallet personer som oppholder seg illegalt i Norge.»

Regjeringserklæringa til Stoltenberg III, 7. oktober 2009.

årsaker er disse landa som får flest flyktningar til grensene sine.

Noreg slutta i februar 2008 å returnera flyktningar under Dublin II til Hellas på grunn av tilhøva der. I Hellas ligg talet på dei som får asyl eller anna vern på mellom 0 og 1 prosent. Dei praktiske hindra for å få søkt om asyl i landet er nær sagt uoverkomelege.

Det er sers dårleg informasjon til flyktningane når dei kjem dit, mange døme på fysiske og psykiske overgrep i flyplassforvaringa, lange køar for å levera papir, og få får ein stad å bu. Det har grodd opp ulovlege flyktningleirar fleire stader i Hellas, og ein av dei største – i Patra – vart stengd av politiet sumaren 2009. Det finst berre tre offisielle flyktningssenter i Hellas. Helsetilbodet er fråverande, og mindreårige får korkje stad å bu eller utdanning. Det er heller ikkje høve for flyktningar til å få jobb, og juridisk hjelp er det ikkje kapasitet til, om dei ikkje har advokat i det landet dei vart returnert frå. Det finst nokre få frivillige organisasjonar som gjev hjelp, men dei har berre kapasitet til å ta seg av ein brøkdell. Noreg tok opp att Dublin II-returane til Hellas i september 2008, etter individuell vurdering. Sverige og Tyskland returnerer berre vaksne, ikkje mindreårige. Det er verdt å merkja seg at Dublin II gjev rett – ikkje plikt – til å returnera flyktningar og asylsøkjjarar til fyrstelandet.

Registersamarbeidet

Det viktigaste av registersamarbeida i Schengen-området, er SIS (Schengen Information System). Her vert det registrert informasjon om asylsøkjjarar, kriminelle som er etterlyst for pågriping eller utlevering, uynskte personar, sakna personar, vitne, vener eller kjende av kriminelle og gjenstandar som t.d. stolne bilar, våpen eller dokument. Det kan registrerast opplysningar om personar som skal underleggjast «diskret overvaking» eller målretta kontroll. Opplysningane vert registrert etter faste kategoriar. Ein ny versjon av SIS er på trap-pene, SIS II, ei teknisk vidareutvikling som mellom anna skal kunna ta imot fleire brukarar enn i dag. Det vert med SIS II òg mogleg å registrera foto og fingeravtrykk, og det vert mogleg å krysskopla oppføringar i registret. Det er no nok at det ligg føre konkrete haldepunkt for å tru at den registrerte har gjort eit alvorleg lovbrøt.

SIRENE (Supplément d'Information Requis à la Entrée Nationale) er eit anna register som opnar for mykje breiare registrering enn SIS. SIRENE er mykje mindre regulert enn SIS, og det er opp til kvart land kva opplysningar som vert lagra der. Opplysningar frå SIRENE kan ikkje hentast ut automatisk, ein må aktivt be opphavslandet om opplysningar om kvar person. Både SIS og SIRENE opnar for overvakingssamarbeid.

Europol's register, EIS, opnar under visse omstende for opplysningar om borgarane sin rase, religion, politisk tilhøyrse og seksuelle preferansar. Der kan òg registrerast folk som berre vert mistenkt for å kunna gjera noko kriminelt i framtida.

Eurodac er EUs register over asylsøkjjarar. Her vert det registrert fingeravtrykk av alle som søkjar asyl i Schengen-området, og dette er eit sentralt verkty for at Dublin II skal kunna gjennomførast.

Med tanke på alle dei politifolka i Schengen som har tilgang til dei ulike registra i samarbeidet, er det liten kontroll med korleis opplysningane vert nytta. I Schengen-området er det mange titusentals terminalar som har direkte tilgang til SIS aleine. Effektiv, demokratisk kontroll kan berre utøvast av dei nasjonale styresmaktene over dei opplysningane landet sjølv legg inn. Datatilsynet skal føra tilsyn med den norske delen av SIS. Det er mogleg å få innsyn i opplysningar om deg sjølv i SIS ved å venda deg til Kripos ved deira SIRENE-kontor, om du ikkje er under etterforsking eller overvaking og so lenge omsyn til andre personar ikkje hindrar at du kan få innsyn. Du har rett til å få retta galne opplysningar og sletta informasjon det ikkje er lov å registrera.

No ynskjer EU-kommisjonen òg å opna opp Eurodac for politiet ålment, ikkje berre utlendingsstyresmaktene. Med det vil Europol få tilgang til Eurodac og detaljar om asylsøkjjarar. Når ein veit at Europol utvekslar informasjon med både andre EU-organ og

tredjeland, kan opplysningar om forfylgde nå dei som forfylgjer dei.

Prüm-konvensjonen vart inngått mellom dei opphavlege Schengen-landa, Tyskland, Frankrike, BeNeLux-landa, pluss Spania og Austerrike i 2005. EU-organa var ikkje involvert, men rådet vedtok å innlemma det viktigaste av innhaldet i EUs lovverk i 2007. Samarbeidet omfattar som det mest sentrale, samankopling av dei nasjonale politidatabasane, inkludert dna-, fingeravtrykk- og motorvogn-register. Prüm-konvensjonen oppfyller på mange vis rådveldeprinsippet om enklare tilgang til informasjon frå politiregistra, sjølv om ikkje alle delar av konvensjonen er implementert i EU – enno. Noreg forhandla fram ei avtale med EU i slutten av 2008 om forsterka politisamarbeid og tilslutning til Prüm-samarbeidet. Avtala er ikkje signert enno.

Schengen og Lisboa-traktaten

Lisboa-traktaten er ein endringstraktat, i motsetnad til forfatningstraktaten som vart stoppa i folkerøystingane i Frankrike og Nederland i 2005. Men om lag 85 prosent av innhaldet når det gjeld politi- og strafferettssamarbeidet frå forfatningstraktaten har kome med i Lisboa-traktaten.⁹ Irane sitt fyrste nei stogga ratifikasjonsprosessane, men etter at det vart ja i den andre røystinga er det berre Polen og Tsjekkia som ikkje har ratifisert traktaten.

Med Lisboa vert søylestrukturen avskaffa, og politi- og strafferettssamarbeidet vert underlagt EUs ordinære avgjerdsprosedurar. Medan dette samarbeidet var ein lite viktig del i Maastricht-traktaten frå 1993, er det no etablert eit eige generaldirektorat for «Area of Freedom, Security and Justice» (AFSJ). I Lisboa-traktaten er dette området teke med heilt i byrjinga av EUs føremålsparagraf.

EU sluttar seg med Lisboa-traktaten til Den europeiske menneskerettskonvensjonen, og EUs charter for

grunnleggande rettar får rettskraft på line med traktatane. Det er liten grunn til å tru at dette vil betre kåra for asylsøkjjarar og flyktningar i Europa. Til dømes er alt Hellas og Italia bunde av konvensjonen, sjølv om Hellas ikkje har signert protokoll nr. 4, som mellom anna forbyr kollektiv utsending av utlendingar.

EF-traktaten vert omdøpt til Traktaten om EUs funksjonsmåte (TEUF) og får i del III ei ny avdeling V om AFSJ. Det står ikkje eksplisitt i avdeling V at AFSJ er underlagt fleirtalsvedtak og at EF-domstolen (som med traktaten skiftar namn til EU-domstolen) får full kompetanse, men det fylgjer implisitt av at det ikkje står noko om dette; EUs ålmenne avgjerdsprosedyrar gjeld. Dette fører til at AFSJ kan få ein heilt ny dynamikk og utvikling, slik den indre marknaden har hatt sidan Maastricht. Eit døme kan vera at ein sikta som meiner han vert nekta rettar som rådet eller EU-parlamentet har vedteke, kan klaga avgjerda inn for EF-domstolen, og det aktuelle landet kan verta dømd, sjølv om landet ikkje har implementert rettsakta.

Strafferettssamarbeidet er alt byrja, gjennom Tammerfors-programmet og Haag-programmet (2004-2009), men lite er gjennomført. EU tek i fyrste rekkje sikte på til dømes fullføring av bevisordren, godtaking av domar og utveksling av rulleblad og eit sentralt domsregister. Med Lisboa kan EU-parlamentet og rådet setja opp spesialiserte domstolar som fyrsteinstans i EF-domstolen, jf. TEUF artikkel 257, inkludert ein straffedomstol. I so fall vil vi ha kome langt på veg mot ein sams strafferett i EU.

EF-domstolen får i fyrste omgang berre full kompetanse på rettsakter vedteke etter innføringa av Lisboa-traktaten, i ein overgangsperiode på fem år. Etter denne perioden er heile området underlagt domstolen.

TEUF slår fast at det skal opprettast «eit område av fridom, tryggleik og rettferd» (AFSJ), og at det skal visast respekt for grunnleggande rettar, ulike

rettssystem og ulike tradisjonar. Det vert serskilt nemnd prinsippet om gjensidig godtaking av domar og harmonisering av straffelovgjevinga. Det er fyrste gong dette vert nemnd i EUs traktatar. EU-parlamentet og rådet får rett til å vedta administrative tiltak mot terrorisme og relaterte lovbrott.

Det vil nok by på problem for mange land å harmonisera dei straffeprosessuelle reglane. Difor har TEUF ei ny «oppfinning»; naudbremsen. Ein stat kor ei rettsakt får negative fylgjer for grunnleggjande sider ved landet sitt strafferettslege system, kan be om at rettsakta vert sendt over til Det europeiske råd. Om det er samrøystes semje der, vert rettsakta likevel innført for alle. Om det ikkje er semje, kan minimum ni statar inngå eit samarbeid som innfører rettsakta og så melda frå om det til EU-parlamentet, rådet og kommisjonen, som *skal* godkjenna samarbeidet. Det tyder at nokre land kan gå lenger i harmoniseringa enn andre som vel å ikkje vera med.

Lisboa-traktaten gjev òg EU makt til å innføra minimumsnivå for straffereaksjonar på lovbrott som omfattar terrorisme, trafficking av kvinner og born, narkotikasmugling, våpensmugling, kvitvasking av pengar, forfalsking av betalingsmiddel, datakriminalitet og organisert kriminalitet. Denne lista av lovbrott som EU kan gje minimumsstraffenivå på, kan utvidast ved samrøystes vedtak i rådet, etter samtykke frå EU-parlamentet.

Eurojust kan ifylgje Lisboa utviklast til ei europeisk påtalemakt om rådet ynskjer det. Traktaten har teke høgde for at dette kan vera kontroversielt og opnar for at ei gruppe på minst ni land kan forsera denne utviklinga, om det ikkje er full semje om det. Påtalemakta skal i fyrste rekkje handsama grensekryssande økonomisk kriminalitet retta mot unionen, og ho skal føra sakene i dei nasjonale domstolsapparata. Traktaten opnar òg her for at andre grensekryssande lovbrott kan koma inn under denne påtalemakta, etter samrøystes

vedtak i Det europeiske råd, samtykke frå parlamentet og etter konsultasjon med kommisjonen. Om det skjer, vil vi ha fått ei EU-påtalemakt for dei mest alvorlege lovbrota.

TEUFs del III, avd. V, kap. 2 omhandlar politikken kring grensekontroll, asyl og innvandring. Her får vi vita om sams visumpolitikk og andre korttidsløyve, kontroll av personar som kryssar yttergrensene, reisevilkåra innan unionen for personar frå tredjeland, tiltak for å gradvis utvikla eit sams apparat for å kontrollera yttergrensene og at det ikkje skal vera nokon kontroll av personar på dei indre grensene, same kva nasjonalitet personane har.

Lite av dette er nytt. Men TEUF gjev EU høve til å gjera nye vedtak om pass, identitetskort, opphaldsløyve eller liknande dokument. Dette krev samrøystes vedtak i rådet.

Unionen skal utvikla ein sams asylpolitikk og ein politikk for vern for dei personane frå tredjeland som treng det i tråd med prinsippet om «non-refoulement» (dvs. ikkje-retur til fare). Politikken skal ikkje vera i strid med Geneve-konvensjonen av 1951 og andre relevante, internasjonale avtaler. EU skal få ein uniform asylstatus og anna vern for dei som ikkje oppnår asylstatus, som skal vera gjeldande i heile unionen. Det skal òg verta sams reglar for mellombels opphaldsløyve og standardar for mottak av asylsøkjjarar. Ikkje minst skal det etablerast samarbeid med tredjeland for «å handsama» massetilflukt. Ved slik massetilflukt kan EU vedta mellombelse tiltak.

Unionen skal òg utvikla ein sams innvandringspolitikk. Denne skal tryggja rettferdig handsaming av personar frå tredjeland som bur lovleg i unionslanda og innehalda tiltak mot illegal innvandring og menneskehandel. EU skal regulera familiegjenforeining og definera rettane til dei innvandarane som bur lovleg i EU, inkludert rørslefridom og fridom til å bu kvar dei vil. Politikken i høve til ulovleg innvandring og

Ein entusiastisk Schengen-tilhengar

«Da jeg kom inn i regjering, var en av de første store oppgavene som møtte meg formannskapsvervet i det europeiske justissamarbeidet i Schengen. Et område uten grensekontroll gjør det i seg selv enklere for kriminelle å forflytte seg rundt i Europa. For å kompensere for dette inneholder Schengenregelverket en del bestemmelser om politi- og strafferettslig samarbeid. I løpet av formannskapsperioden har vi fått på plass viktige beslutninger om oppdatering og modernisering av dette samarbeidet. Schengen informasjonssystem (SIS) er en database hvor det registreres ettersøkte kriminelle, tredjelandsborgere som skal nektes innreise i Schengenområdet, savnede personer og informasjon om stjålne objekter. Dette er et effektivt redskap for å bekjempe kriminalitet.

[...]

Norge er et lite land i verden, men kan spille en rolle som er større enn folketall og størrelse skal tilsi. Vi bør i større grad nå ta initiativ for å bygge opp under internasjonalt samarbeid som setter oss i stand til å møte den globaliserte kriminaliteten. Fra etterretning, gjennom etterforskning og påtale til dom og soning er det viktig å møte utfordringene sammen. Vi må vise at politikk er å ville, også ut over landets grenser. Vi trenger en mer systematisk debatt om internasjonal rettsorden og internasjonal kriminalitetsbekjempelse. Utviklingen av den globale grenseoverskridende kriminaliteten fordrer dette av oss. Vi må vinne suverenitet.»

Justisminister Knut Storberget i Dagbladet 8. august 2007.

ulovleg opphald kjem direkte inn under EU, noko som òg inneber sams politikk for å fjerna og repatriera dei som oppheld seg ulovleg i EU. TEUF opnar òg for sams EU-tiltak og reglar for integrasjonspolitikken.

TEUF inneheld i tillegg ein artikkel om politisamarbeid mellom alle typar politistyrkar, tollvesen og andre spesialiserte politieiningar i EU. Stikkord er sams tiltak for innsamling, lagring, prosessering, analyse og utveksling av relevant informasjon samt trening og etterforskningsteknikkar. Europol ligg under EU-parlamentet og

rådet, som avgjer strukturen, verksemda og oppgåvene. All operasjonell verksemd frå Europol skal gjerast i samforstand med dei nasjonale politieiningane, og all maktbruk skal vera deira einerett.

Protokoll 19 til Lisboa-traktaten omhandlar mellom anna tilhøvet til Noreg og Island. Det skal inngåast ei ny avtale mellom EUs Schengen-land og Noreg og Island om «passande prosedyrar» for samarbeidet. Dette gjeld òg betaling for konsekvensane av samarbeidet. Det skal i tillegg etablerast ei ny avtale mellom Noreg og Island på den eine sida, og Storbritannia og Irland på den andre, om Schengen-relaterte spørsmål. Det tyder at EU òg i framtida vil skilja mellom Schengen-relevante og ikkje-Schengen-relevante reglar. Protokollen seier derimot ikkje noko om i kor stor grad vedtak i framtida vil vera Schengen-relevante. TEUF seier ikkje noko om Schengen-relevans når det gjeld strafferettssamarbeidet, til skilnad frå på politiområdet.

Schengen og Noreg

Då Amsterdam-traktaten innlemma Schengensamarbeidet i EU, inngjekk Noreg ei assosieringsavtale med EU. Noreg er ikkje med i:

- EUs reglar på asyl- og flyktningområdet, men er bunde av Dublin II-forordninga, den so langt viktigaste delen av området.
- Delar av EUs konsulære samarbeid (evakuering, krisevern osv.).
- Sivilrett.
- Lovleg innvandring.
- EUs antiterrorarbeid. Noreg er mellom anna etter 2006 ikkje lenger knytt til EUs liste over terroristorganisasjonar.
- Det meste av strafferettssamarbeidet.

Noreg er med i Europol og har tenestefolk utplassert der. Vi er òg med i Eurojust. I tillegg har Noreg ei samarbeidsavtale om gjensidig hjelp i straffesaker

og ei parallellavtale til den europeiske arrestordren. TFEU opnar som vist for ei vidareutvikling på mange område, mellom anna fortgang i ein sams asylpolitikk. Spørsmålet er korleis Noreg i framtida kan halda seg utanfor dette politikkområdet i Schengen. Når dette vert meir og meir overnasjonalt i EU, vil heile karakteren til Schengen-samarbeidet tilseia at Noreg vil måtta tilpassa seg heilt eller delvis.

Norske styresmakter må tilpassa seg alle EU-vedtak om dei områda vi deltek på og som EU avgjer er relevante. Noreg får seia meininga si i fellesorganet mellom EU-rådet og Noreg og Island – etter at det meste er avgjort – men det er EU-medlemene i rådet som vedtek politikken. Vi har talerett, men ingen røysterett. Med Schengen er Noreg ein del av Festning Europa. Visumpolitikken har vi underlagt EU, og vi er knytt til eit politisamarbeid utan demokratisk kontroll. Asylpolitikken er eit nasjonalt ansvar for Noreg, og det er grunn til å understreka at returnering av flyktningar under Dublin II-forordninga er frivillig og eine og aleine norske regjeringar si avgjerd. Schengen-avtala har vorte ei dynamisk avtale der EU vedtek politikken og Noreg godtek han. Om Noreg skulle nekta å implementera EUs vedtak, fell avtala bort. Rett nok opnar avtala for at det kan forhandlast om ei eventuell løysing.

Argumentet frå ja-sida for å godta Schengen-avtala, var passfridomen og kor enkelt det skulle verta å reisa i Europa. Slik er det ikkje. Ikkje berre må vi ha med pass uansett, men har det nokon gong i moderne tid vore vanskeleg å reisa mellom Noreg og andre europeiske land?

At Noreg har avstått suverenitet til EU på område som både gjeld eigne borgarar og politikk overfor tredjeland og borgarar derifrå, er openbert. Heller ikkje ja-sida eller EU-kommisjonen freistar påstå noko anna. Når ein so tek omsyn til at vi ikkje har røysterett når denne politikken vert utforma og vidareutvikla, er det

eit framleis ope spørsmål korleis det kan sameinast med krava for avståing av suverenitet i Grunnlova, altså at vi ikkje kan gje over suverenitet til organ vi ikkje er medlem av.¹⁰

Det er lite som tilseier at Noreg ikkje kan klara seg fint eller betre utan Schengen-avtala. Med handlefri-dom kan norske politikarar utforma den politikken landet treng og inngå samarbeid med politi i andre land der det er tenleg eller naudsynt. Vi må truleg ha med passet på handletur til Sverige, men pass må vi ha med nær sagt til alle andre land for å legitimera oss, so det er ein liten pris for å sjølv kunna rå over so viktige saker som Schengen-politikken dekkjer. I tillegg kan vi føra ein meir effektiv kamp mot kriminalitet enn det vi kan med Schengen-forpliktingane.

Noter

- 1) <http://www.europakommisjonen.no/tema/jai/schengen.htm> (Pr. 06.10.09).
- 2) Organisert kriminalitet i Norge. Side 17. Politidirektoratet, mai 2009.
- 3) European Organised Crime Threat Assessment (OCTA) 2008, Europol. «Itinerant OC groups involved in large-scale burglaries are highly exploiting this situation. Itinerant OC groups originating from the former Yugoslavia are active all over the world but the geographical proximity to various Member States and the well developed transport and road infrastructure makes it even easier in the Atlantic region to cross borders in a limited amount of time.» (Side 34) «The expansion of the Schengen area into the three Baltic States and Poland will have certain implications on the region especially in the criminal markets of facilitation of illegal immigration, drug smuggling and property crime.» (Side 36)
- 4) Kjelde: NTB 27.07.09.
- 5) Østlandsposten 24.08.09.
- 6) <http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/listofdeaths.pdf> (Pr. 06.10.09).
- 7) Regjeringserklæringa til Stoltenberg III-regjeringa, Soria Moria II, side 70.
- 8) St.prp. nr. 57 (2002-2003) Om samtykke til godtakelse av endring av avtale av 19. januar 2001 mellom Norge og Island og EF om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, ved innlemmelse av Dublin II-forordningen av 18. februar 2003 (Tilrådd av Bondevik II-regjeringa i april 2003), side 2.
- 9) Norge og Schengen. Bjarne Kvam, 2008: «Hele 85 % av reglene som Forfatningstraktaten inneholdt for politi- og strafferettsamarbeidet, er kommet uskaddet med over i Lisboatraktaten.» (Side 121).
- 10) Grunnlova, § 93: «For at sikre den internasjonale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbeide kan Stortinget med tre Fjerdedeles Flertal samtykke i, at en international Sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter sig til, paa et saglig begrænset Omraade, skal kunne udøve Beføielser der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder, dog ikke Beføielse til at forandre denne Grundlov. Naar Stortinget skal give sit Samtykke, bør, som ved Behandling af Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede. Bestemmelserne i denne Paragraf gjælde ikke ved Deltagelse i en international Sammenslutning, hvis Beslutninger har alene rent folkeretslig Virkning for Norge.»

Del 2:

Fokus på asylpolitikken og Dublin II

Desse artiklane er tidlegare trykte i «Festning Europa – et hinder for en human asyl- og flyktningspolitikk», Oslo Nei til EU 2009.

Sams asylpolitikk snart på plass

EU-kommisjonen vedtok 21. oktober 2009 framlegg til endringar i direktivet om vilkår for tildeling av internasjonalt vern og direktivet om asylprosedyrar.

– Kommisjonen har i dag lagt siste hand på verket i samband med oppbygginga av ei sameuropeisk asylordning. Gjennom dei seinare åra er det gjort store framskritt i implementeringa av sams standardar, sjølv om det framleis er store skilnader mellom medlemsstatane. Med desse framlegga frå kommisjonen vert det teke eit stort skritt framover i retning av betre standardar for vern, meir einsarta rammevilkår, samt ein betre systemeffektivitet og -samsvar, uttalte Jacques Barrot, EUs justiskommissær, i ei pressemelding frå kommisjonen 21. oktober 2009 (vår overs.).

Europeiske ambisjoner

Av Rune Berglund Steen

EUs behandling av asylsøkere og flyktninger er en fortelling om byråkrati og umenneskelige prosedyrer. Festning Europa har gjort det nær sagt umulig å komme lovlig inn i EU. Dublin II-forordningen, som Norge er med i, sørger for at svært mange må bo under uverdige forhold i Hellas eller Italia før de blir sendt ut av EU igjen. EUs frihet, sikkerhet og rettferdighet gjelder ikke for de som trenger det mest.

Det grunnleggende prinsippet bak Schengen-samarbeidet er enkelt: frihet innenfor, men ingen frihet til å komme inn. Som Matthew J. Gibney ved Oxford universitet skriver:

«En form for schizofreni synes å gjennomsyre vestlige tilsvarende på asylsøkere og flyktninger; man tillegger prinsippet om asyl stor betydning, men enorme anstrengelser gjøres for å forsikre seg om at flyktninger (og andre med mindre tvingende behov) aldri når statenes territorium hvor de kan få beskyttelse.»¹

Hvordan unngå fantasmagoriske assosiasjoner – de enorme slusene som nøysomt vokter og regulerer adgangen til et lukket imperium?

Høsten 2005 deltok jeg på et seminar om EUs asylpolitikk på en slags departementsskole utenfor Roma – stort sett en samling italienske byråkrater, anført av visepresident i EU-kommisjonen Franco Frattini. Han uttalte at Middelhavet har blitt en «massegrav». Massegraven til tross – i løpet av de to dagene uttalte flere av talerne at tilstrømmningen av asylsøkere og ulovlige immigranter har vist seg *ustanselig* – som om

Rune Berglund Steen er styreleder i Grenseland.

noen faktisk hadde forestilt seg at folkeforflytningene kunne stanses; at prefekten fra utkant-Italia en gang hadde trodd at han skulle kunne hindre asylsøkere i å skylle opp på strendene, at politijuristen fra Roma hadde ansett det som en mulighet at flyktninger – gitt de rette byråkratiske forordninger – ikke lenger ville henvende seg på byens politistasjoner.

Glassklokkene i Amsterdam

I oktober 2005 omkom 11 asylsøkere under en brann på Amsterdams flyplass Schiphol. Et par år tidligere besøkte jeg en sinnrik fasilitet ved Schiphol som blir brukt for landets 48-timersprosedyre. Stedet var spesialbygd for formålet, med ulike avdelinger for ulike stadier i den kortvarige prosessen. Hver avdeling var omgitt av glassvegger, som montre eller glassklokker. Man blir først holdt i én glassklokke mens man venter på å bli intervjuet. Etter intervjuet overføres man til en annen glassklokke. Det er også sterile, vinduløse sovesaler med et militært preg. På dagtid er sovesalene avstengt, selv om de bare ligger noen meter innenfor. Da er man henvist til glassklokkenes jernbenker.

Omkring glassklokkene ligger det kontorer. Når man går igjennom de omsluttende korridorene, kan man se inn på asylsøkerne som sover eller sitter utålmodig på de harde benkene. Få av dem snakker. Man føler seg som en kikker. Asylsøkerne må føle seg som menneskene i glassburet i Kurt Vonneguts *Slakterhus 5*, der beboerne på planeten Tralfamador kan beskue dem. Da 48-timersprosedyren ble innført i Norge, var det etter at en av Erna Solbergs statssekretærer hadde inspisert den nederlandske prosedyren. Hun hadde vært og sett på glassklokkene.

Dette er hva som møter en del av asylsøkerne som faktisk når frem. Mange kommer ikke så langt.

En av de mest groteske hendelsene knyttet til desperate menneskers forsøk på å ta seg inn i Europa, var da 58 mennesker ble funnet døde i en container i

Dover 19. juni 2000. Det går ofte ikke en uke mellom hver gang norske aviser trykker en notis om at 11 flyktninger har druknet (NTB 11. september 2005), at 18 flyktninger har blitt reddet av gresk kystvakt etter å ha blitt kastet ut av båten av menneskesmugleren (NTB 15. september 2005), at tyrkisk kystvakt har skutt mot en flyktningbåt og drept en syrisk flyktning (NTB 19. september 2005), eller at en flyktningleir på den italienske øya Lampedusa ligner en konsentrasjonsleir (NTB 8. oktober 2005). Denne øvelsen kan stort sett gjentas på et hvilket som helst tidspunkt. Alternativt kan man søke på «flyktninger+druknet». Eller på «refugees+drowned».

Organisasjonen United registrerer alle nyhetsmeldingene om dødsfall på europeiske grenser. De har kommet fram til at 13 250 mennesker per juli 2009 har mistet livet i forbindelse med europeisk asylpolitikk, i flertallet av tilfellene under forsøk på å ta seg inn i Europa. De fleste dødsfallene skjer i Gibraltar, omkring Malta og på overfarten til Italia. På hjemmesiden deres finner man en navngitt liste².

Dette er de stygge faktaene. Bak de stygge faktaene ligger de stygge ideene.

Et møterom i Dublin

Kort om Schengen-samarbeidet

Frihet innenfor, men ingen frihet til å komme inn. Det grunnleggende styringsinstrumentet for Schengen-samarbeidet vis à vis verden utenfor er en felles liste over land med visumplikt. Da Norge trådte inn i Schengen i mars 2001, måtte Norge si opp visumfrihetsavtaler med ti land.³ Schengens informasjonssystem (SIS) er et felles register over uønskede personer som per i dag brukes av 27 land og inneholder mer enn 17 millioner oppføringer, herunder både personer (uønskede personer, personer som ønskes utlevert, mv.) og gjenstander (våpen, biler, id-dokumenter, mv.). Et visumregister (VIS) med

biometriske kjennetegn (ti fingeravtrykk og digitalt bilde) er under etablering. I tillegg kommer blant annet felles krav til og investeringer i kontroll av Schengens ytre grenser.

Dublin II-forordningen

Mens Schengens visumregler regulerer adkomsten til imperiet, understøttes disse fra innsiden av Dublin-reglene, som bidrar til å forsterke statenes motivasjon for en streng adkomstpolitikk. Dublin II-forordningen (som i september 2003 erstattet Dublin-konvensjonen) etablerer kriteriene for hvilket land som har ansvaret for å behandle en asylsøknad. Kriteriene for ansvarsfordeling er knyttet til immigrasjonskontroll. Essensen er enkel: Det landet som slapp asylsøkeren inn i Schengen-området, eksempelvis ved å innvilge visum, har ansvaret for asylsøknaden. Det har her ingen betydning at vedkommende kun reiste gjennom landet på veien til eksempelvis Norge og har ingen reell tilknytning dit. Landet som slapp vedkommende inn, vil i stor grad også ha ansvaret for andre medlemmer av kjernefamilien som senere skulle søke asyl.

Disse reglene for ansvarsfordeling opphører kun dersom asylsøkeren har forlatt medlemsstatenes territorium i minst tre måneder og kan dokumentere dette (i hovedsak med stempel i pass), eller hvis det ansvarlige landet har uttransportert vedkommende.

Det viktigste verktøyet for å avdekke om en asylsøker har vært i et annet Dublin-land, er fingeravtrykksregisteret Eurodac, som Norge har vært tilknyttet siden januar 2003. Hvert land skal konkret ta fingeravtrykk av alle asylsøkere over 14 år, samt av alle utenlandske borgere over 14 år som blir anholdt i forbindelse med ulovlig grensepassering/innreise fra en tredjestat.

UNHCR har vedvarende stilt seg svært kritiske til den grunnleggende tenkningen bak Dublin-systemet, og uttaler blant annet at det er «helt upassende» at en

asylsøker skal bli returnert til et land man simpelthen har passert gjennom.⁴ UNHCR påpeker det åpenbare – at denne typen overføringer medfører en ytterligere byrde for mennesker på flukt. UNHCR mener derfor at overføringer bare bør finne sted når asylsøkeren har nære og reelle tilknytninger til et annet land.

Et annet hovedproblem med Dublin II-forordningen er etablert allerede i forordningens innledning. Her stadfestes det heller freidig at «medlemsstatene, som alle respekterer «non-refoulement»-prinsippet», anses «som trygge land for borgere av tredjeland.» Respekterer alle statene non-refoulement-prinsippet, det vil si prinsippet om ikke-retur til fare? Åpenbart ikke. Er alle landene trygge? Soleklart nei. For et byråkrati er dette naturligvis en fristende løsning: Hvis et ønsket faktum skulle være feil, løses det lettest ved å vedtas som sant.

Et annet ankepunkt er at man med Dublin-systemet har skapt et omfattende prosessuelt stadium før noen engang begynner å behandle søknaden om asyl. Månedsvis eller mer går med til anmodninger og svar mellom landene og eventuelt overføring, som oftest uten annen gevinst enn at de europeiske landene lykkes i å gjøre det enda litt vanskeligere å være asylsøker. I en del tilfeller finner det sted en langsom, byråkratisk tautrekking mellom to land, uten at asylsøkerne har noen rettigheter. I situasjoner hvor begge landene nekter å godta ansvaret, kan asylsøkeren nemlig ikke påberope seg noen tidsfrist; tidsfristene gir kun rettigheter til statene.

Statenes suverenitet og humanitære hensyn

Det er viktig å merke seg at Norge og andre tilsluttede land står fritt til selv å ta ansvaret for en sak. Norge må ta imot asylsøkere i henhold til reglene, men har i de fleste tilfeller ingen forpliktelse til å overføre/tilbakeføre. (Unntak vil eksempelvis være plikt til å gjenforene en enslig mindreårig i Norge med foreldre

i et annet Dublin-land.) Den rødgrønne regjeringen har imidlertid i stor grad vedtatt bort denne suvereniteten; innstramningstiltak nr. 4 av 3. september 2008 stadfester at Norge heretter skulle legge seg på forordningens minimum, uten særlig rom for humanitære tilpasninger.

Et spesielt alvorlig forhold her er at Dublin II-forordningen ikke unntar enslige mindreårige asylsøkere fra overføringer til andre Dublin-land, selv om de har ingen tilknytning dit. Norsk praksis var inntil nylig mer skånsom, frem til den rødgrønne regjeringens innstrammingspakke. I Arbeids- og inkluderingsdepartementets instruks til UDI av 1. oktober 2008 påstås det at «det ikke [kan] legges til grunn at det er noen automatikk i at det er i barnets interesse, og til det beste for barnet, å få sin sak realitetsbehandlet i Norge». Hvordan kan det være til barnets beste at måneder går med til å avgjøre hvilket land som skal behandle asylsøknaden, før barnet eventuelt rives opp fra miljøet i Norge og igjen sendes til et helt nytt sted? Det svaret gis ikke i instruksens.

Hellas-farsen 2001-2009⁵

Det tsjetsjenske eksempelet

I 2002 var jeg i Athen sammen med Den norske Helsingforskomité for å undersøke forholdene for tsjetsjenske asylsøkere som hadde blitt overført fra Norge under Dublin-systemet. Det hadde vakt stor oppmerksomhet da Zarema Bekmurzajeva og hennes tre barn hadde blitt fengslet ved ankomst i Hellas i oktober 2001 uten annen grunn enn at de var asylsøkere. Til og med Carl I. Hagen kom med en uttalelse om at man ikke kan behandle krigsflyktninger slik.

Zaremas ektemann og barnas far hadde blitt drept av russiske styrker i Grosnyj i januar 2000. Familien hadde forsøkt å søke asyl i Norge, men med et gresk visum var de greske myndigheters ansvar. Familien

ble holdt i varetekt på flyplassen i Athen i åtte dager før de ble overført til kvinnefengselet Amygdaleza i Athen, hvor de ble holdt i tre måneder. Ved ankomst ba politiet Zarema signere papirer på gresk, uten at de skal ha forklart innholdet på et språk hun forsto. Hun behersket imidlertid engelsk akkurat godt nok til å forstå politiets uttalelser om at hun ikke kunne få asyl i Hellas og lot seg derfor overtale til å underskrive et papir på at hun ikke ønsket å søke asyl. Først etter én måned ble hun oppsøkt av en advokat fra Det greske flyktningrådet, som kom med tolk. De ble til sist løslatt fra fengselet etter norsk diplomatisk press.

Innen vi kom hadde Zarema og barna fått opphold i Hellas og bodde i en trang leilighet med tolv flyktninger fra andre land. For å overleve hadde hun i lange perioder vært avhengig av matutdelinger fra en buss, samt en månedlig forsyning på fem kg ris og hermetikk fra en katolsk organisasjon. Hun var spesielt bekymret for den sju år gamle sønnen, som var tydeligst preget av erfaringene fra hjemlandet og av situasjonen som hadde møtt familien i Hellas.

Vi besøkte også en annen barnefamilie og to enslige menn som hadde blitt overført fra Norge, alle sammen rett inn i varetekt. Familien hadde flyktet fra Tsjetsjenia etter at familiefaren hadde blitt kidnappet og mishandlet av berusede russiske soldater, før de løslot ham mot løsepenger. Fire uker etter ankomsten i Hellas satt de fortsatt i varetekt på flyplassen. De fortalte at ingen av dem hadde vært utenfor for frisk luft en eneste gang, heller ikke sønnene på 10 og 16 år. De hadde blitt møtt med de samme manipulerings-taktikkene som Zarema, og blitt overtalt til å signere dokumenter om at de ikke ville søke asyl i Hellas, noe de ifølge politiet jo uansett ikke kunne få. Politiet hadde forsøkt å uttransportere dem til Russland, men familiefaren hadde blitt så oppbrakt at de ikke rakk innbookingen. Familien hadde deretter sagt at dersom de først skulle tvinges til å forlate Hellas, ville de

foretrekke å bli sendt til Groznyj heller enn Moskva. Politiet skal deretter ha fortalt dem at de nå skulle til Groznyj, en av vår samtids verste krigsskueplasser. Dette skulle skje uten at deres asylsøknad noen gang ville bli vurdert.

De to mennene satt i en separat interneringsanstalt et lite stykke fra flyplassen. For å komme inn, måtte vi først igjennom hønseburet som omkranset inngangen. Vi fikk bare snakke med dem via telefon gjennom beskyttende glass. Fengselet deres var likevel bedre enn noen av de primitive bunkersene som lå spredd et stykke fra flyplassen, og som vi var innom mens vi lette etter de «norske» asylsøkerne i den trykkende sommerheten.

Den første mannen hadde blitt overført 17. mai og var inne i sin fjerde uke. Det var for liten tid til å spørre om hans bakgrunn fra Tsjetsjenia, men han bekreftet historiene de andre hadde fortalt om manipulasjonen fra gresk politi. Han fortalte også at det greske politiet hadde ringt den russiske ambassaden for tolking; forskremt hadde han lagt på straks han hørte ambassaden i røret. Også den andre mannen fortalte om lignende erfaringer, men var tydelig forvirret og preget av fengslingen, desperat etter å komme ut. Det var vanskelig å oppnå mental kontakt med ham. Samtalen ble kort.

En annen tsjetsjensk asylsøker som vi traff via Zarema, og som hadde blitt overført fra Norge en tid tidligere, fortalte at han i Tsjetsjenia hadde blitt tilfangetatt av russiske soldater. De to han hadde vært sammen med ble drept. Han tilbrakte ti dager i et tre meter dypt hull i bakken uten mat og ble deretter torturert i tre dager. Han beskrev torturen som enkel, men brutal, uten å gi detaljer. En av de fire som ble torturert samtidig med ham, døde av skadene. Hans bror betalte 5000 dollar i løsepenger for ham. Han fremstod som sterkt plaget, med blikket vendt mot gulvet store deler av tiden. En annen tsjetsjensk flyktning, en godt voksen mann med sin egen familie

å ta seg av, hadde midlertidig innkvartert gutten. Han hadde også forsøkt å skaffe ham arbeid. Han fortalte at dette hadde vært vanskelig, fordi gutten etter et par minutters arbeid besvimte.

Ved ankomst i Hellas hadde han tilbrakt ni dager i varetekt. Han ble sluppet løs plutselig midt på natten. Han klarte ikke først å komme seg bort fra flyplassområdet og tilbrakte de neste tre dagene der. Siden den gang hadde han flere ganger blitt arrestert som illegal, iført håndjern og ført til politistasjonen. Hans bror, som ble overført til Hellas samtidig med ham, satt i varetekt i Danmark, etter at han og en annen tsjetsjener hadde forsøkt å ta seg tilbake til Norge. De hadde sittet der i et halvt års tid.

Dette systemet er det beste Europa har fått til for flyktningene fra en av vår samtids verste konflikter.

Et pedagogisk prosjekt

I den grad det i det hele tatt kan sies å finnes et asylsystem i Hellas, har det brutt sammen. Mange av dem som oppholder seg illegalt i landet, er flyktninger som aldri søker asyl, rett og slett fordi det er helt uten hensikt. Innvilgelsesraten ligger konstant på 0-1 prosent. Det året Zarema fikk opphold, var hun én av bare ni. I 2007 var det åtte som fikk opphold.

Norske myndigheter har stort sett nærmet seg problemet med Hellas som et pedagogisk prosjekt: Man vil forsøke å tvinge Hellas til ansvarlig fremferd. Problemet er at dersom Hellas på noe tidspunkt skulle etablere et halvveis fungerende asylsystem og eksempelvis begynne å fingeravtrykksregistrere alle potensielle asylsøkere, ville de straks få ansvaret for et enormt antall personer. Faktum er at Dublin-systemet i seg selv er til hinder for harmonisering av asylpraksis i de ulike landene – ja, det er til og med et hinder for selve etableringen av en reell asylprosedyre. Norge er knapt i en posisjon til å anlegge en belærende tilnærming; Norge er en del av problemet.

Også de andre landene langs EUs sørlige grense, Spania og Italia, opplever en betydelig tilstrømning, men Hellas har en langt mindre befolkning, en svakere økonomi og flere hundre tusen illegale immigranter. Hellas' svar er å unnlate å registrere asylsøkere og å gjøre sitt beste for å skremme dem vekk, med stort sett alle midler de har til rådighet. Flere har blitt skutt på grensen.

4. oktober 2005 publiserte Amnesty International en rapport om behandlingen av asylsøkere i Hellas⁶:

«Noen blir skutt og drept på grensen, andre siktes straks for «ulovlig innreise» og settes i varetekt uten å få mulighet til å søke om flyktningbeskyttelse. Varetektsforholdene i visse deler av landet er ikke i overensstemmelse med internasjonal lov og internasjonale standarder.

[..]

På øyen Chios har myndighetene brukt en metalcontainer for å varetektsfengsle personer. De har gjentatte ganger varetektsfengslet andre, inklusive gravide kvinner og barn, uten å gi beskyttelse til kvinner og barn som var ofre for menneskehandel. Noen migranter har blitt mishandlet av politibetjenter.

[...]

De fleste av de som kommer uten dokumentasjon, varetektsfengsles av greske myndigheter, og mange holdes i varetekt i inntil tre måneder. (..) Det er anklager om at vaktene i varetektssentrene har seksuelt mishandlet kvinnelige fanger. Det har også vært rapporter om at grensepoliti mishandler migranter når de ankommer Hellas. Disse anklagene blir ikke etterforsket, og forbrytelser og overgrep blir ikke straffet.»

Amnesty viser til at Hellas, ifølge en global oversikt over flyktningbefolkninger i 2004 utført av FNs høykommissær for flyktninger, har den laveste

anerkjennelsesraten for flyktningstatus (0,3 prosent i årets første ni måneder) og for beskyttelsesstatus (0,9 prosent) av de 148 landene som ble vurdert. I et klagevedtak to uker før Amnestys rapport kom, besluttet UDI å overføre en somalisk mann til Hellas:

«Direktoratet har ingen holdepunkter for at det foreligger en manglende evne eller vilje hos greske myndigheter til å gi klageren en betryggende asylsaksbehandling i samsvar med flyktningkonvensjonen av 1951 (...). Det legges således til grunn at klageren vil få en individuell behandling som er i tråd med de konvensjoner og traktater som motakerlandet, i likhet med Norge, er bundet av.»

Hellas har den laveste registrerte innvilgelsesprosenten blant 148 land, men UDI «har ingen konkrete holdepunkter». Hvis et ønsket faktum skulle være feil, er løsningen enkel: Vedta det som sannhet. Advokaten hadde orientert UDI spesifikt om innvilgelsesprosenten i Hellas, i tilfelle de ikke skulle ha fått det med seg. Videre:

«Direktoratet viser til at Hellas som ansvarsland er bundet av EUs direktiv av 27. januar 2003 (EC 09/2003) vedrørende minstestandarder for motaksforhold. Direktoratet har ingen konkrete holdepunkter for å legge til grunn at Hellas ikke overholder dette.»

Status per juli 2009

Våren 2009 har det igjen vært en hektisk byråkratisk runddans omkring overføringer til Hellas. I korte, schizofrene trekk: Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte en instruks til UDI om å fortsette å gjennomføre overføringer. UDI fulgte opp og nektet også asylsøkerne utsatt iverksettelse på klagen, slik at asylsøkerne skulle sendes ut før Utlendingsnemnda (UNE) fikk behandlet saken. Dette ble ikke godtatt av UNE, som i sak etter sak omgjorde spørsmålet om

utsatt iverksettelse i påvente av klagebehandlingen. UDI spurte derfor departementet om de kunne få lov til å gi utsatt iverksettelse, siden dette likevel ble gjort etterpå av UNE. Samtidig hadde UNE stanset behandlingen av sakene som sådan, i påvente av innsamling av informasjon om Hellas – som om man ikke allerede visste mer enn nok. Deretter gjenopptok UNE behandlingen av sakene, og nemndmøter i april 2009 kom frem til at overføringer er forsvarlig. Med andre ord: Hele denne vanvittige runddansen av instruksjoner og beslutninger og kontrabeslutninger fant sted slik at norske myndigheter kunne komme frem – ikke til det åpenbare, men dets motsats.

Etter det har Arbeids- og inkluderingsdepartementet gått enda et stykke lenger og instruert UDI til også å overføre barnefamilier, etter en «individuell vurdering» – eksempelvis av hvilke barn som egner seg best til å leve i athenske parker i noen måneder, slik man vet har skjedd med andre som har blitt overført.

Det pedagogiske prosjektet overfor Hellas – og overfor asylsøkere som har lidd under den naive tro at Norge kunne være et trygt sted – fortsetter.

Noter

- 1) The Ethics and Politics of Asylum (Cambridge, 2004); min oversettelse.
- 2) www.unitedagainstracism.org: «List of 13250 documented refugee deaths through Fortress Europe».
- 3) Belize, Botswana, Jamaica, Kenya, Lesotho, Mali, Namibia, Swaziland, Trinidad & Tobago og Zimbabwe.
- 4) «UNHCR considers it wholly inappropriate to derive any responsibility for considering an asylum application from the fact that the applicant has been merely present in the territory of a Member State.» UNHCR Genève, januar 2001.
- 5) Les mer om situasjonen for asylsøkere i Hellas i felles rapport fra Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Den norske Helsingforskomiteen og Greek Helsinki Monitor (april 2008), tilgjengelig på www.noas.org.
- 6) Amnesty International, 4. oktober 2005: «Greece: Out of the Spotlight: The rights of foreigners and minorities are still a grey area» (min oversettelse). EUR 25/016/2005.

EU, Noreg og asylpolitikken

Vigdis Vevstad intervju av Magnhild Folkvord

Det er store skilnader mellom korleis EU-landa behandlar flyktningar. Kan EUs arbeid for å få på plass felles reglar og minstestandardar gjera politikken betre? Vigdis Vevstad peiker på store manglar i EUs politikk, men har eit håp om at han kan bli betre og meir rettferdig når EU tek inn Den europeiske menneskerettskonvensjonen i lovverket sitt.

Sia 1999 har EU arbeidd for å få på plass eit felles asylsystem. Tidlegare var asylpolitikken basert på mellomstatlege avtalar.

Store skilnader mellom EU-landa

– Den første fasen i utviklinga av det felles asylsystemet er ferdig, den omfattar mellom anna reglar om kven som er flyktning, korleis SN [Samente Nasjonar] sin flyktningkonvensjon skal tolkast, og reglar for kven som skal ha rett til «subsidiært vern», det vil seia rett til opphald og vern, sjølv om dei ikkje fyller vilkåra i flyktningkonvensjonen, forklarar Vevstad.

– *Vil det seia at alle EU-landa har ein lik og felles asylpolitikk?*

– Det finst eit ideal om ein felles politikk, men alle veit at det i praksis er store skilnader mellom landa. EU vedgår at det er slik, men seier samtidig at alle som treng vern, skal få det, seier Vevstad.

Vigdis Vevstad er dr. juris og ekspert på flyktningrett. Magnhild Folkvord er journalist i Klassekampen.

Som eksempel nemner ho ulike praksis når det gjeld å innvilga flyktningstatus i dei ulike EU-landa og mottaksforhold som i Hellas og på Malta. Det er vel kjent at Hellas ikkje har noko apparat til å ta imot alle dei flyktningane som kjem til Hellas som første europeiske asylland, og at det heller ikkje er noko system i landet som sikrar ei forsvarleg behandling av asylsøknader frå alle desse flyktningane.

– Alle veit dessutan at Hellas returnerer flyktningar til land som Tyrkia, og alle veit at mottaksforholda i Hellas og på Malta ikkje held mål, seier Vevstad.

Schengen, Dublin og asyldirektiva

Dei viktigaste elementa i EU sin asylpolitikk er Schengen- og Dublin-samarbeidet og ei rekkje direktiv med minimumsreglar for korleis asylsøklarar og flyktningar skal behandlast.

– Noreg er ikkje forplikta av EU-direktiva for asyl- og flyktningpolitikken, dei følgjer ikkje automatisk, men er avhengig av samarbeidsavtaler, forklarar Vevstad.

– Og fordi Noreg er med i Schengen-avtala, avtala om grensene omkring «Festning Europa» (26 EU-land, Island, Sveits og Noreg, men ikkje Storbritannia og Irland), kan vi ikkje la vera å involvera oss i den asylpolitikken som blir ført i EU. Schengen-samarbeidet gjer det vanskeleg, om ikkje umogeleg, for asylsøklarar å komma inn i Europa på lovleg måte og søkja asyl. Og retten til å søkja asyl er ein rett statar er forplikta til å respektera. Kva hjelper det når grensekontroll-apparatet set ein stoppar, spør ho.

– Med oppheving av indre grenser og felles reglar for ytre grenser og grensekontroll var det rimeleg å laga reglar for handtering av dei som søker asyl innfor grensene. Fri rørsle på det europeiske territoriet krev felles reglar for å avgjera kven som skal ha ansvaret for behandling av asylsøknader.

Ikkje plikt til å returnera

– *Kan Dublin-samarbeidet ha andre føremål enn å leggja til rette for ein felles politikk?*

– Det er ingen tvil om at Dublin-samarbeidet er laga for å handtera og avgrensa tilstrøyminga av flyktningar, og her er det viktig å hugsa at både EU-land og Noreg har større fridom til å tolka sjølv, enn det som blir gjort i mange høve. Det er inga plikt etter Dublin-regelverket å returnera ein asylsøklar til eit anna Dublin-land. Tvert imot. Dublin-førordninga opnar for å ta omsyn til både rettstryggleik og humanitære forhold. Problemet er at dette blir gjort i liten grad, og at europeiske land viser til kvarandre som «trygge» i så å seia ein kvar samanheng. Mitt poeng er at dersom alle Dublin-land alltid var «trygge» for alle asylsøklarar, så hadde vi ikkje trengt ein Europeisk menneskerettskonvensjon (EMK) og -domstol, meiner Vevstad. Ho legg til:

– I Schengen-samarbeidet er Island, Noreg og Sveits likestilte med dei 26 EU-landa som er med. Dublin-samarbeidet er dermed eit område der Noreg må ta ansvar for betre rettstryggleik.

– Elendige mottaksforhold i eit land er kanskje ikkje direkte brott på folkeretten dersom flyktningane får eit minimum av hjelp, men i nokre tilfelle kan forholda vera så elendige at ein må rekna dei for nedverdige og umenneskelege og i strid med EMK. Og ut frå ein human tankegang må ein ta omsyn til korleis mottaksforholda er når det skal vurderast om ein asylsøklar skal returnerast til «første asylland». Noreg er redd for å vera for raus, altfor ofte blir det sagt at «vi må stola på at dei andre landa har ei forsvarleg handtering», også om ein har god grunn til å tru at det ikkje er slik, seier Vevstad.

Ho understrekar risikoen for at land som returnerer flyktningar til Hellas, fordi dei er såkalla «Dublin-flyktningar», kan gjera seg skuldige i å bryta internasjonale

reglar som skal hindra indirekte forfølgning (refoulement) når ein veit Hellas har tilbaketakingsavtale med Tyrkia og tilbakesending dessutan skjer på uformell basis.

Etter Dublin-regelverket er hovudregelen at ein asylsøknad skal behandlast i «første asylland», men det landet som sender ein flyktning ut med bakgrunn i dette regelverket, har eit ansvar for å vurdera om vedkommande med det er sikra ein forsvarleg asylprosess vidare.

I same farlege båt

Ei følge av den strenge grensekontrollen er at det er så godt som uråd å komma inn i Europa som flyktning på lovleg vis, både menneske på flukt og andre som ønskjer å komma til Europa utan at dei «har papira i orden», blir avhengige av menneskesmuglarar. Det gjer at både asylsøkjara som treng vern og andre blir sett på som «ulovlege migrantar» og blir straffa for ulovleg grensepassering.

– Både dei som treng vern, blant dei barn og gravide kvinner, og andre som prøver å komma inn i Europa, vil bokstaveleg tala vera i same båt, og alle veit at det ofte er direkte livsfarlege båtar som fraktar menneske for eksempel over Middelhavet. Derfor er det viktig at europeiske statar er medvitne om kva ansvar dei har, og ser til at asylsøkjara får tilgang til eit land der dei kan få behandla asylsaka. Utan det blir Flyktningkonvensjonen utan meining, seier Vevstad.

Søramerikansk protest

Dublin-forordninga og mottaksdirektivet, prosedyredirektivet, statusdirektivet og direktivet om mellombels vern er sentrale element i EU sin felles asylpolitikk. Returdirektivet, som kom seinare og vart vedtatt med knapt fleirtal i EU-parlamentet 18. juni 2008, har vore omstridd. Det opnar for fengsling av illegale innvandrara i inntil 18 månader før dei blir deporterte.

Dei som blir deporterte, blir nekta tilgjenge til EU-området i fem år. Også mindreårige kan fengslast og deporterast. Til dømes varsla president Hugo Chavez i Venezuela at han ville stengja att oljekranane til Europa i fjor sommar da det vart kjent at framlegget til returdirektiv opna for å internera asylsøklarar. Dette fekk presidentane i Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia og Venezuela til å formulera ei felles erklæring der dei tok sterk avstand frå alle freistnader på å kriminalisera papirlause innvandrarak og kravde respekt for innvandrarak sine menneskerettar.

Minstestandard

– Det er viktig å vita at desse direktiva er minstestandardar, og på ein del område strekar dei opp felles reglar som vil vera forbetringar når ein ser på korleis forholda har vore og er i ein del av landa. Mottaksdirektivet har ført til visse forbetringar i land som har hatt elendige mottaksforhold. Det skal vera tak over hovudet, tilgang til arbeidsmarknaden og skole for ungane. Prosedyredirektivet har reglar for saksbehandling, men er som ein sveitserost med unntak og overlet mykje til dei einskilde landa. Det å sikra alle tilgang til ein forsvarleg asylprosedyre er ei stor utfordring. Dublin-samarbeidet sikrar ikkje det automatisk, og ein kan ikkje lata att auga for realitetane, seier Vevstad.

Ho meiner at det samla sett styrker rettstryggleiken for asylsøklarane at ein har felles reglar, men at det alltid er eit spørsmål kor mykje som blir gjennomført av det som burde gjerast.

Noko å læra av EU?

– *Sikrar EU-direktiva på noko punkt betre vilkår enn det som ligg i norsk asylpolitikk, noko Noreg kan læra?*

– Mottaksdirektivet skal sikra eins lovgiving, til dømes overfor sårbare grupper. Valdsoffer og torturoffer skal ha særleg pleie og omsorg. Vi har reglar om

tub-test og aidstest, men ingenting som seier at ein skal finna ut om ein flyktning er traumatisert. Det norske regelverket på dette området er pulverisert og lite oversiktleg. Norsk utlendingslovgiving seier nesten ingenting anna enn at asylsøkjjarar skal ha bustad. Her er EU-reglane mykje betre. Det ville vera ein fordel om alt som gjeld rettar for asylsøkjjarar var samla ein stad, meiner Vevstad.

Eit anna eksempel er at EU sitt statusdirektiv gir krigsflyktningar betre vern enn norsk lovgiving.

– *Spørsmålet om «vern utanfor Europa» er også eit punkt i EU sin asylpolitikk. Kva ligg i det?*

– Ideen om asytleirar i Afrika har aldri blitt lagt daud. Asylsaksbehandling utanfor europeisk territorium skal framleis diskuterast. Vi ventar på ein studie EU-kommisjonen har fått i oppdrag å laga i samarbeid med UNHCR. Asylsaksbehandling utanfor kan vera ok for dei som får positivt svar, og som får komma til Europa, men kva skjer med dei som får avslag på søknaden sin, spør flyktningrettseksperten.

Menneskerettsperspektivet

– *Ser du for deg at det kan bli semje i EU om ein human asyl- og flyktningpolitikk så lenge «Festning Europa» eksisterer?*

– Draumen var at Europarådet handterte meir av asyl- og flyktningpolitikken i Europa, og ikkje EU, det ville gitt eit sterkare menneskerettsperspektiv, seier Vevstad.

Men ho har ei viss tru på at det kan komma noko positivt ut av det evalueringsarbeidet som nå går føre seg i EU, og det at EU har bestemt at det skal opprettast eit støttekontor (EASO – European Asylum Support Office) for asylsøkjjarar kan bøta noko på at det er store skilnader mellom landa.

Meininga er at EASO skal vera ein sjølvstendig instans der både EU-kommisjonen og medlemslanda skal ha representantar i styret, og kontoret skal

samarbeida nært med både utlendingsstyremaktene i medlemslanda og SN sin høgkommissær for flyktingar (UNHCR). Støttekontoret EASO kan tidlegast komma i funksjon i løpet av 2010.

Kjelder

- Advarer mot «Festning Europa». Dagsavisen 22.05.09.
Arbeidsprogram for samarbeid med EU på justis- og innenriksfeltet. Regjeringa, august 2009.
- Bjarne Kvam: *Norge og Schengen*. Cappelen 2008.
- Bjørn Hvinden: «Festning Europa» eller vekt på menneskerett og likebehandling. www.nova.no 31.03.09.
- European Voice 02.07.09, 16.07.09, 23.07.09, 27.08.09 og 24.09.09.
- Festning Europa – et hinder for en human asyl- og flyktningpolitikk*. Oslo Nei til EU 2009.
- Thomas Mathisen: *Schengen og Norge*. Nei til EUs skriftserie 3-1995.
- Dag Seierstad: *Den nye Schengen-avtalen*. Nei til EUs skriftserie 4-1998.
- Regjeringserklæringa til Stoltenberg III-regjeringa, Soria Moria II. 07.10.09.
- Stein Ørnhoi: «Schengen har skylda». Dagsavisen 02.09.09.
- Schengen-avtala: <http://lovdata.no/traktater/text/tra-19990518-002.html>.
- Treaty on the functioning of the European Union. Official journal of the European Union C115.
- www.datatilsynet.no: Schengen informasjonssystem (SIS).
- www.eu-norge.org: Schengen-avtalen: Historikk og bakgrunn.
- www.europakommisjonen.no: Fra Schengen til Svinesund.
- www.unitedagainstracism.org: List of 13250 documented refugee deaths through Fortress Europe.