



ET FELLES EUROPEISK ASYLSYSTEM

AV: VIGDIS VEVSTAD

Oslo, november 2012

INNHOOLD

Innledning.....	1
1. Historikk.....	2
1.1 Regelutvikling.....	2
1.2 Norge og EU.....	3
2. Dilemmaer knyttet til europeisk migrasjons- og asylpolitikk	4
3. Felles europeisk asylsystem (CEAS)	4
3.1 Statusdirektivet.....	5
3.2 Prosedyredirektivet.....	6
3.3 Mottaksdirektivet	7
3.4 Dublin-forordningen.....	8
4. Annen satsning av betydning for felles europeisk asylpolitikk-og institusjonsbygging.....	9
4.1 Solidaritet i praksis.....	9
4.2 Frontex	10
4.3 FRA	10
4.4 EASO	10
4.5 Betydningen av de europeiske domstolene	11
5. Avsluttende bemerkning	11
Noter.....	12

INNLEDNING

Vi beveger oss i retning av et Europa med felles asylpolitikk. Selv om diskusjonen ikke er av ny dato og regelverksutviklingen har holdt på en stund, så ser vi flere spennende utviklingstrekk nå. Det ene er at den såkalte "andre fase" av regelverksutviklingen skal være på plass innen utløpet av 2012. Det baserer seg på et omfattende evalueringsarbeid og forslag til forbedringer av regelverkene som ble vedtatt 2000-2005. Et annet utviklingstrekk er at EU er i ferd med å bygge opp institusjoner som kan bidra til å forbedre EUs ambisjon om at medlemslandenes skal ha tilnærmet lik praksis og felles forståelse i anvendelsen av asylreglene. Hensikten er at det ikke skal spille noen rolle hvilket land en asylsøker kommer til og søker asyl.

I norsk sammenheng er det et spennende utviklingstrekk at selv om Norge har vært med i Schengen-samarbeidet og Dublin-samarbeidet i mange år, så har interessen for dette samarbeidet og videreutvikling av det, endelig beveget seg ut av regjerings- og departementskontorene. Det er i ferd med å innta en plass både innenfor forskning og i norsk offentlig debatt. Dette skyldes, ikke minst, norsk deltakelse i EMN - det europeiske migrasjonsnettverket (European Migration Network), som her koordineres i et samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Utlendingsdirektoratet og ISF.

1. HISTORIKK

1.1 Regelutvikling

Europeisk asyl- og migrasjonspolitisk samarbeid er av relativt ny dato i EU-sammenheng. På 1980-tallet forflyttet diskusjonen seg fra Europarådet seg over til Det europeiske fellesskap (EF), den gang til diskusjon på mellomstatlig nivå mellom daværende medlemsstater. Man begynte å ane en ny utvikling med hensyn til asylankomster til Vest-Europa og det var flere grunner til det. Asylsøkere kom ikke lenger bare kom fra land ”bak jernteppet”, slik man var vant med etter annen verdenskrig. Asylsøkere kom fra andre kontinenter – ”jet age refugees”. Dessuten falt muren og Sovjetunionen ble oppløst. Alt dette resulterte i store og nye menneskeforflytninger. Derfor mente man også det var nødvendig å etablere felles politikk med hensyn til grensekontroll og hvem som skulle ha adgang til territoriet da de fire friheter, også fri bevegelse av personer, ble innført gjennom Enhetsakten i 1986.

To parallelle mellomstatlige systemer ble vedtatt i 1990: Schengen-konvensjonen om avskaffelse av grensekontroll på indre grenser og etablering av felles yttergrensekontroll og Dublin-konvensjonen om hvilket land som skal ha ansvaret for behandlingen av en asylsøknad.

Fra å være politikkområder på mellomstatlig nivå, har EUs grunnleggende traktater: Amsterdam-traktaten (1999)¹ etterfulgt av Lisboa-traktaten (2009),² gjort både Schengen- og Dublin-samarbeidet til en integrert del av EUs fellesskapsområde – både institusjonelt og juridisk. Dublin-konvensjonen er erstattet av Dublin-forordningen (2003).³ Sammen med Dublin-forordningen, utgjør Statusdirektivet,⁴ Mottaksdirektivet⁵ og Prosedyredirektivet⁶ det man kaller CEAS-regelverkene, det felles europeiske asylsystemets juridiske kjerne.⁷ Schengen-samarbeidet innebærer, foruten samarbeid om grensekontroll, også felles visumregler, informasjonsutveksling og registrering av personer som er uønsket på Schengen-territoriet i Schengen Information System (SIS) og politisamarbeid. Innføring av kontrolltiltak som ledd i bekjempelse av irregulær innvandring, terrorbekjempelse og kamp mot annen internasjonal kriminalitet gis fokus i økende grad. For å bli med i Schengen-samarbeidet, måtte Norge forplikte seg til også å gå inn i Dublin-samarbeidet,⁸ men Norge har ingen formell tilknytning til de andre asyl-regelverkene.

Mye har skjedd siden toppmøtet i Tampere høsten 1999, hvor det ble lagt politiske føringer for etableringen av CEAS om en helhetlig tilnærming og at det skulle tas hensyn til både å etablere effektiv grensekontroll og gi beskyttelse til flyktninger og asylsøkere. Første fase av regelverksutviklingen er over og vi er inne i andre fase hvor EU-landene og EU-parlamentet nå forhandler om nye CEAS-regelverk som skal være endelig vedtatt innen utløpet av 2012. Nytt Statusdirektiv ble vedtatt i desember 2011. Det er oppnådd enighet i EU-parlamentets fagkomité om ny Dublin-forordning og Mottaksdirektiv, men disse er ikke endelig vedtatt i plenum. Når det gjelder Prosedyredirektivet så gjenstår fortsatt utestående spørsmål. Det samme gjelder Eurodac-forordningen.⁹

1.2 Norge og EU

Norge har deltatt operativt i Schengen-samarbeidet siden 2001¹⁰ og kan fremme synspunkter og ta initiativ - fra arbeidsgruppe- til ministernivå, men har ikke beslutningsmyndighet. For at Norge skal bli bundet av nye EU-rettsakter, må disse gjennomføres gjennom alminnelig lovforberedelse i Norge. Vi står med andre ord tilsynelatende fritt, men dersom Norge velger å ikke godta en Schengen rettsakt, opphører samarbeidet.

For Norge er Schengen- og Dublin-samarbeidet som en bakhjør til CEAS. Formelt er vi bare deltakere i Schengen- og Dublin-samarbeidet, men det er ikke til å unngå at vi samtidig påvirkes av det som ellers skjer på asylfeltet.¹¹ Dette fremgår også tydelig av regjeringens uttrykte politikk, ikke minst i stortingsmeldingen om norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv.¹² I følge denne er det regjeringens syn at Europa må møte de utfordringene vi står overfor gjennom samarbeid, harmonisering og koordinering. Og det fremgår videre at Norge er tjent med en koordinert og harmonisert global migrasjonspolitikk hvor EU må spille "en nøkkelrolle". Videre står det at regjeringen legger stor vekt på "å styrke samarbeidet med EU på flyktning- og migrasjonsfeltet" og at Schengen-og Dublin-samarbeidet "er det naturlige utgangspunkt for dette".

Norges samarbeid på feltet må også bety at Norge må ta initiativ og målbare argumenter overfor EU-landene og EU-institusjonene om en felles europeisk asylpolitikk som er folkerettslig fundert i menneskerettighetene og flyktningretten, og som er forankret i europeisk, humanitær tradisjon.¹³ Schengen- og Dublin-samarbeidet gir slike muligheter. Norges ambisjoner om å samarbeide med EUs koordineringsbyrå (European Asylum Support Office, EASO) kan ytterligere bidra til norsk tilpasning, på den ene side, og norske initiativ og bidrag, på den annen.

2. DILEMMAER KNYTTET TIL EUROPEISK MIGRASJONS- OG ASYLPOLITIKK

På grunn av Schengen-samarbeidets felles visumpolitikk, straffesanksjonering overfor transportørselskaper som flyselskaper og fergeoperatører og ansvars plassering av asylsøkere som reiser fra land til land og søker asyl, er det blitt vanskelig for asylsøkere og andre migranter å ta seg inn i Europa på lovlig måte. Selv om grensekontroll i seg selv er fullt legitimt og en del av statenes suverenitetsutøvelse, er det likevel et dilemma at asylsøkeres rett til å søke asyl¹⁴ og oppnå internasjonal beskyttelse vanskelig gjøres.

De fleste som kommer inn i Europa i dag gjør det ved hjelp av smuglere. Kanskje sitter arbeidsmigranter, asylsøkere og ofre for menneskehandel -i samme båt i en "mixed flow" situasjon. Noen forsøker å ta seg over Middelhavet andre over landegrensen mellom Tyrkia og Hellas. Grunnene for reisen varierer. En vesentlig utfordring er derfor å kunne identifisere hvem som er hvem fordi de folkerettslige forpliktelsene stater har påtatt seg er forskjellige avhengig av hvem man står overfor. Asylsøkere skal, etter folkeretten, gis mulighet til å søke asyl og få vurdert saken sin.

Et annet dilemma knytter seg til det faktum at felles europeisk asylpolitikk ikke er et "fait accompli", men noe EU arbeider frem mot og har som målsetting. Evalueringen av alle CEAS-regelverkene har vist at medlemslandene praktiserer regelverket ulikt og at det gjenstår mye før man kan si at europeisk harmonisering er i havn på asylfeltet. Norge, i likhet med samarbeidslandene, må være oppmerksom på ulikhetene og alltid gjøre en individuell vurdering når for eksempel Dublin-regelverket benyttes og asylsøkere skal sendes ut til asylsaksbehandling i et annet Dublin-land. Vi risikerer ellers å bryte internasjonale forpliktelser som Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Både Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (EMD) og EU-domstolen (CJEU) har slått fast den enkelte stats individuelle ansvar i Dublin-sammenheng.

3. FELLES EUROPEISK ASYLSYSTEM (CEAS)

Oppbygging av EUs justispolitikk, nærmere definert som området "frihet, sikkerhet og rettferdighet", er et av EUs viktige prioriteringsområder. Så sent som for ti år siden mente Kommisjonen at feltet var mer politisk enn juridisk og at det lå en stor utfordring i å få på plass felles regelverk med rettigheter og plikter.¹⁵ Nå er imidlertid regler om grensekontroll, asyl og innvandring konsolidert, juridisk forankret og bindende for medlemslandene.¹⁶

Det fremgår av Lisboa-traktaten hvilke regler som er nødvendig for å etablere et felles europeisk asylsystem: ¹⁷ regler som angir kriterier og mekanismer for å bestemme hvilket land som er ansvarlig for en asylsøknad, minimumsregler for mottak av asylsøkere i medlemslandene; minimumsregler med hensyn til hvem som er å anse som flyktning eller som skal ha subsidiær beskyttelse, minimumsregler for asylprosedyrer, minimumsregler for midlertidig beskyttelse og regler til fremme av byrdefordeling mellom medlemsstatene med hensyn til konsekvenser av å motta flyktninger. Felles system for midlertidig beskyttelse er også en del av dette. Direktivet om midlertidig beskyttelse gjelder i ekstraordinære situasjoner

av massetilstrømming av fordrevne personer til Europa og har hittil aldri vært benyttet selv om det ble diskutert i forbindelse med ”den arabiske våren” i 2011.

3.1 Statusdirektivet

Statusdirektivets formål er å sikre at personer som trenger internasjonal beskyttelse, faktisk får det. Etter den reviderte versjonen ble vedtatt i desember 2011, er formålet også å sikre en ”uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection”. Dette at europeiske stater konsoliderte sine erfaringer og ulike tolkninger av Flyktningkonvensjonen til én felles europeisk rettsakt, var et stort fremskritt. Dessuten utvides personkretsen som skal gis internasjonal beskyttelse. Ikke alle europeiske stater gav noen form for humanitær beskyttelse tidligere. Nok et viktig spørsmål som løses gjennom Statusdirektivet gjelder forståelsen av hvem som kan være ”forfølger” i Flyktningkonvensjonens forstand. Forut for direktivet godtok hverken Tyskland eller Frankrike andre aktører som forfølgere enn statlige myndigheter.

Den nye versjonen av Statusdirektivet inneholder forbedringer.¹⁸ Den nye versjonen bidrar først og fremst til klargjøring av begreper og rettigheter. Rettigheter for enslige mindreårige asylsøkere og familiemedlemmer er eksempler på dette. Kjønnsperspektivet i forhold til forfølgelsesbegrepet klargjøres også noe og rettigheter som tilkommer personer med subsidiær beskyttelse styrkes. Men det er ikke gjort endringer eller presiseringer med hensyn til definisjonen av subsidiær beskyttelse for personer som risikerer å bli rammet av tilfeldig vold i forbindelse med for eksempel krig eller borgerkrig.¹⁹ Tolkningen av denne spesifikke bestemmelsen har voldt hodebry og tolkningsspørsmål har også vært oppe for CJEU. I norsk sammenheng har problemstillingen vært oppe for stornemnd to ganger i 2010 (Somalia-saker). Mye av Statusdirektivets beskyttelsesregler ble ellers kopiert inn da Norge vedtok ny utlendingslov i 2008.

Medlemslandene har opprettholdt et skille mellom flyktningstatus og subsidiær beskyttelse. Dette bekrefter at EU foreløpig ikke er rede til å la de to beskyttelsesformene gå sammen slik Norge har gjort i utlendingsloven § 28. Det er heller ikke lett å se logikken i at det opprettholdes forskjellsbehandling i de rettighetene som tilkommer de to gruppene av personer som begge har krav på internasjonal beskyttelse.

Det er det reviderte Statusdirektivet EU skal bygge videre på for å oppnå Lisboa-traktatens ambisiøse målsetting om ”a uniform status of asylum for nationals of third countries, valid throughout the Union.”²⁰ Her er det ikke lenger snakk om minimumsstandarder og harmonisering, men ”uniform status”. Dette vil forhåpentligvis ta fellesskapspolitikken og internasjonal beskyttelse et skritt videre.

3.2 Prosedyredirektivet

Prosedyredirektivet gjelder for alle medlemsland med unntak av Danmark. Norge har ingen formalisert tilknytning. Direktivet inneholder bestemmelser om asylprosedyrer og individuell prøving av asylsaker i første instans. Felles prosedyreregler utgjør derfor, i utgangspunktet, en viktig byggestein i CEAS. På bakgrunn av evalueringsrunden med CEAS-regelverkene har også dette direktivet resultert i forslag til forbedringer. Arbeidet er ikke avsluttet.

Det nåværende Prosedyredirektivet inneholder rettsikkerhetsgarantier om blant annet mulighet til personlig intervju for asylsøker, rett til informasjon, rett til å kommunisere med UNHCR, rett til advokatbistand og rett til å klage på negativt vedtak. Direktivet inneholder dessuten særlige regler for enslige mindreårige asylsøkere og henviser til at medlemslandene skal utøve prosedyrereglene på en kjønns sensitiv måte.

Men direktivet har vært gjenstand for massiv kritikk fordi det i tillegg til hovedregler, inneholder hele sju mulige unntaksprosedyrer fra alle, eller deler, av hovedprinsippene. Mye overlates til medlemslandenes tokning og anvendelse. Unntakene gjelder blant annet ”trygt tredjelandskonsept” og ”trygt hjemlandskonsept”. Kritikken gjelder hovedsaklig fare for brudd på *non-refoulement*-prinsippet (forbudet mot retur av personer til områder hvor liv eller sikkerhet ville være i fare).

En inngående analyse både av eksisterende prosedyredirektiv og av revidert forslag ble gjort i Odysseus-nettverkets rapport om CEAS for EU-parlamentet. Blant annet denne rapporten danner bakgrunn for parlamentets interne forhandlinger om revidert direktiv.²¹ Ellers har UNHCR og andre flyktning- og menneskerettighetsorganisasjoner fulgt direktivet og implementeringen av det nøye.²² ECRE har kritisert Prosedyredirektivet og kalt det ”...*the most problematic of all the pieces of legislation that have been adopted so far in the area of asylum by the EU. It falls short of standards conducive to a fair and efficient examination of asylum applications, is unnecessarily overcomplicated and allows for substantial derogations by Member States from the minimum standards the directive was supposed to set at the time*”.²³

Det reviderte direktivutkastet inneholder forslag til forbedringer og styrking av rettsikkerhetsgarantiene. Blant disse er forslag om én felles asylprosedyre, forenkling av prosedyrealternativene og klargjøring av konsepter. Utkastet vier dessuten økt oppmerksomhet til beskyttelse av sårbare grupper og refererer i større grad til internasjonale forpliktelser og EU-forpliktelser, inklusive domspraksis ved CJEU og EMD.

Pr. i dag (november 2012) vet man ikke hvordan bestemmelsene i et revidert Prosedyredirektiv kommer til å se ut til slutt. Blant utestående, vanskelige spørsmål er blant annet spørsmålet om hvilke søkergrupper som har behov for særlige prosedyreregler. Det samme gjelder spørsmål om hvordan medisinske undersøkelser skal fungere og finansieres, om når hurtigprosedyrer skal kunne tas i bruk, om tidsfrister for vedtak i første instans og om i hvilket omfang det skal gis rettshjelp. Dessuten gjenstår avklaring av forholdet mellom Prosedyredirektivet og Dublin-forordningen, særlige garantier for enslige mindreårige asylsøkere og spørsmål knyttet til klageordning og judisiell prøving ved avslag i første instans.

3.3 Mottaksdirektivet

Mottaksdirektivet ble vedtatt i 2003. Situasjonen når det gjelder oppdatering av dette direktivet er nå at rådet har oppnådd politisk enighet og fagkomitéen i EU-parlamentet likeså. Men parlamentet har ikke vedtatt det nye direktivet i plenum enda. Med unntak av Danmark og Irland er alle medlemslandene bundet av direktivet. Storbritannia har meldt seg ut av revideringsarbeidet, men er bundet av det opprinnelige direktivet fra 2003. Norge er derimot ikke bundet, men kan kanskje ta lærdom av de erfaringene EU har gjort med spesifikke regler om mottak.

Viktige bestemmelser gjelder regler om bolig og andre materielle goder som mat, klær, penger, osv. Videre inneholder direktivet regler om fri bevegelse innenfor det territoriet asylsøker befinner seg på, om frihetsberøvelse, prinsippet om familiens enhet, helseundersøkelse, arbeid og utdanning. Det inneholder også særregler om sårbare grupper og om informasjon til asylsøkere vedrørende rettigheter og plikter, osv. Et eget kapittel i direktivet angår personer med særlige behov, som barn, eldre, gravide kvinner, torturofre eller ofre for annen type vold, osv. og hvilke tiltak medlemslandene skal gjøre for disse. Klargjøring av medlemslandenes plikt til å identifisere disse gruppene, slik det er foreslått i utkast til nytt direktiv, vil innebære en klar forbedring.

I 2007 fikk Odysseus-nettverket i oppdrag å gjennomgå ti forskjellige direktiver av Schengen/CEAS-relevans, deriblant Mottaksdirektivet.²⁴ Basert på Odysseus-rapporten laget Institutt for samfunnsforskning (ISF) en komparativ rapport om Norge og EU på dette feltet. Odysseus-rapporten viser at medlemslandene generelt ikke sørger for tilfredsstillende velferdsgoder til asylsøkere slik direktivet foreskriver som det å skaffe asylsøkere adgang til arbeidsmarkedet, til utdanning og helsetilbud. I tillegg til å konstatere at norsk lovgivning på mottaksfeltet i stor grad manglet notoritet i primær- og sekundærlovgivning, var fragmentert og vanskelig tilgjengelig, var kanskje den viktigste observasjonen på norsk side, at regler om sårbare asylsøkere ikke var godt nok ivaretatt.²⁵

En ny tverrfaglig Odysseus-rapport der også Norge var med ble utarbeidet i 2010 om sårbare asylsøkere med særskilte behov.²⁶ Den norske rapporten viser at selv om EUs Mottaksdirektiv har svakheter så er kodifiseringen kommet lenger i Europa enn i Norge. Det norske lovverket er fortsatt spredt og vanskelig tilgjengelig og utlendingsloven har få bestemmelser om mottak. Det meste er å finne i interne retningslinjer og instruksjer. Dette gjelder mottaksreguleringen i Norge generelt og i forhold til sårbare asylsøkere spesielt. For sårbare asylsøkere med spesielle behov er det særlig mangel på en lovfestet plikt til å etablere en identifiseringsmekanisme for sårbarhet i asylsøkerperioden, som gir grunn til bekymring.

Blant de kontroversielle spørsmålene til nytt Mottaksdirektiv er det særlig to hovedtemaer som det har vist seg vanskelig å oppnå enighet om. Det gjelder spørsmål knyttet til frihetsberøvelse og spørsmålet om asylsøkeres adgang til arbeidsmarkedet. Andre kontroversielle spørsmål og diskusjon mellom Rådet og EU-parlamentet omfattet bestemmelser om rekkevidden av definisjonen av familiemedlemmer, materielle mottaksbetingelser, identifisering av og tilbud til sårbare asylsøkere og mulighet for gratis juridisk bistand.

3.4 Dublin-forordningen

Dublin-forordningen (Dublin II) ble vedtatt i 2003 og bygger videre på den tidligere Dublin-konvensjonen (Dublin I). I tillegg til alle EU-medlemslandene deltar også Island, Sveits og Liechtenstein og Norge i Dublin-samarbeidet. Dublin-forordningen er et sett prosedyreregler (kriterier og gjennomføringsmekanismer) om retur av asylsøkere til asylsaksbehandling i et annet europeisk land. Hensikten med regelverket er blant annet å hindre asylsøknader fra samme person i flere land (asylshopping). En annen hensikt er å sikre at hver asylsak blir behandlet selv om det kun er ett land som gjør det.

Ansvarsreglene baserer seg på kriterier som knytter an til et land som objektivt sett er mest ansvarlig for at en asylsøker har kommet inn på Dublin-territoret. For å bidra til større effektivitet i Dublin-samarbeidet, ble Eurodac-samarbeidet etablert i 2000. Etter dette skal alle Dublin-land ta fingeravtrykk av asylsøkere over 14 år slik at man kan identifisere om og hvor en asylsøker har søkt asyl tidligere. I norsk sammenheng er Dublin-reglene tatt inn i utlendingslov og -forskrift. Det samme gjelder for Eurodac.²⁷

Det har vært en fast, statlig tradisjon, å anse alle andre Dublin-land som gjensidig trygge.²⁸ Europeisk rettspraksis viser imidlertid at det ikke kan være noen automatikk i dette.

Forhandlinger om et revidert Dublin-regelverk (Dublin III) pågår i Rådet og EU-Parlamentet.²⁹ Kommisjonens opprinnelige forslag til revidert forordning er senere supplert med forslag både fra EU-parlamentet og ulike formannskap.³⁰ Det sier seg selv at med situasjonen som i dag råder i Europa, med ulik praksis og anvendelse av asylreglene, er det fortsatt av avgjørende betydning for en asylsøker hvilket land han/hun kommer til. Et negativt tilleggsmoment er at Dublin-prosedyren som regel forlenger den totale saksbehandlingstiden. Manglende effektivitet er et av ankepunktene som har kommet frem i evalueringsrunden. Det samme gjelder mangelfull bruk av unntaksbestemmelsene og sikring av prinsippet om familiens enhet. Mye gjenstår å få på plass dersom man skal kunne si at Dublin-samarbeidet fungerer etter hensikten.³¹

Forbedringspotensialet omfatter blant annet forslag om personlig intervju, bedre sikring av informasjon og utsatt iverksettelse av vedtak under klagebehandling. Videre har det vist seg at hensynet til familiens enhet ikke er godt nok sikret i praksis og heller ikke hensynet til sårbare grupper som barn, torturofre, eldre o.a. når disse skal uttransporteres til et annet land. Informasjon om tilstanden til sårbare asylsøkere har vist seg mangelfull i mange tilfeller. Mottaksforhold likeså.³²

Forhandlingene om en ny Dublin-forordning er ikke avsluttet. Man vet at Kommisjonen og EU-parlamentet i stor grad har trukket i én retning og rådet i en annen underveis. Et av Kommisjonsforslagene gjaldt, for eksempel, innføring av en krisehåndteringsmekanisme med en suspensjonsklausul i forhold land som ikke oppfyller CEAS-forpliktelsene på grunn av stor tilstrømning av asylsøkere.³³ Forslaget var tydelig inspirert av erfaringene med Hellas og resultatene av EMD-dommen mot Hellas og Belgia i 2011. Men rådet ville ikke slutte seg til forslaget og har isteden foreslått etablering av en mekanisme om tidlig varsling, beredskap og krisehåndtering³⁴ som man nå skal ha kommet til enighet om. Det antas at også Dublin III vil være på plass innen utløpet av 2012.

4. ANNEN SATSNING AV BETYDNING FOR FELLES EUROPEISK ASYLPOLITIKK-OG INSTITUSJONSBYGGING

Selv om mye gjenstår er EU likevel inne i en ny fase. Og det skjer mye på feltet som helhet. Helhetstenkningen begynte allerede i 2001 da Kommisjonen mente det også ville være nødvendig å koordinere medlemslandenes nasjonale asylpolitikk.³⁵ Initiativet forble ubevart av rådet. Med Haag-programmet (2005-2009) og det nåværende Stockholmsprogrammet (2010-2014), ble det imidlertid etablert et flerårig arbeidsprogram som pekte ut retningen for videre samarbeid og form. I 2006 foreslo Kommisjonen derfor å styrke det praktiske samarbeidet i EU ut over harmonisering av lovgivningen.³⁶ Blant utviklingstrekkene man siden har sett, er institusjonsbyggingen av stor betydning. Dessuten betyr det mye at EU utvikler en menneskerettighetsprofil³⁷ og at europeisk asylpolitikk skal være basert på solidaritet slik det fremgår av den eksplisitte henvisningen i Lisboa-traktaten.³⁸

Institusjonsbyggingen i EU er i vekst og kan etter hvert bety bli viktig for EU (og Norge) med hensyn til spørsmålet om harmonisering. De forskjellige institusjonene har ulike roller. EASOs viktigste oppgave er, for eksempel, som ekspertsenter, å koordinere felles forståelse av regelverkene. Det at Norge ønsker å være med i EASO bekrefter Norges ønske om å være på linje med europeisk asylpolitikk.

4.1 Solidaritet i praksis

Etter at Kommisjonen la frem Communication on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum på slutten av 2011³⁹ har rådet vedtatt en såkalt ”solidaritetsverktøykasse” om solidaritet i praksis.⁴⁰ Verktøykassen gjelder blant annet i forhold til håndtering av krisesituasjoner; gjensidig tillit mellom medlemslandene; samarbeid med EASO og Frontex; økonomisk solidaritet; solidaritet gjennom samarbeid med viktige opprinnelsesland, transittland og første asylland, osv. Dublin-systemet er viet et eget kapittel i konklusjonene ”Solidarity through a Mechanism for Early Warning, Preparedness and Crisis Management within the Dublin System.” Hensikten er å evaluere hvordan medlemslandene fungerer i Dublin-sammenheng for å kunne bidra med assistanse og forebygge kriser. For perioden 2004-2020 er det dessuten avsatt 3,9 milliarder euro til det nye Asylum and Migration Fund.⁴¹

Gjenbosetting er en ny side av EUs felles flyktningpolitikk og et godt eksempel på solidaritet i praksis i forhold til tredjeland. Det er avsatt midler til gjenbosettingsprogram for perioden 2013-2014. Meningen er å gjenbosette flyktninger til Europa som befinner seg som flyktninger i et fattig tredjeland, for eksempel libyske flyktninger i Tunisia. I samarbeid med UNHCR er målet videre å styrke internasjonal beskyttelse for sårbare grupper flyktninger, herunder for flyktningkvinner og barn.

4.2 Frontex

EUs grensebyrå ble etablert i 2006⁴² og Norge er deltaker. Frontex spiller en viktig rolle for å styrke statenes sikkerhet gjennom koordinering og overvåking. Frontex har blitt kritisert for ikke å ta nok hensyn til menneskerettigheter og flyktningrettslige prinsipper.⁴³ På bakgrunn av kritikken har Frontex' menneskerettighetsprofil blitt styrket. Dette fremgår av endringene til Frontex- forordningen av 2011⁴⁴ som blant annet hjemler adgang for Frontex til å utsette eller stanse en aksjon i tilfeller av alvorlige menneskerettighetsbrudd. Frontex har dessuten utvidet samarbeidet med blant annet EUs Fundamental Rights Agency (FRA), UNHCR og EASO og opprettet et konsultativt rettighetsorgan (Frontex Consultative Forum). Videre er det tatt viktige initiativ om opplæring av grensekontrollører både i menneskerettigheter og flyktningrettslige prinsipper.

4.3 FRA

Fundamental Rights Agency⁴⁵ ble etablert i Wien i 2007 med spesifikt mandat å gi ”independent, evidence-based advice on fundamental rights”. EUs Menneskerettighetscharter dekker områder man gjenfinner i andre traktater og forpliktelser statene har påtatt seg utenfor EU-systemet. Det gjelder for eksempel prinsipper om retten til ikke å bli utsatt for nedverdiggende behandling, rett til beskyttelse av personopplysninger, rett til ikke-diskriminering, rett til å få nødvendig helsehjelp, rett til å delta i lokalvalg der man bor og rett til rettferdig judisiell behandling.

Selv om FRA ikke har mandat til å gå inn på det enkelte EU-lands asylpolitikk, har FRA en viktig rådgiverfunksjon. Organet bidrar med ekspertise og analyser av status på forskjellige rettighetsområder og rapporterer bredt på temaer som knytter seg mot charteret, for eksempel, om enslige mindreårige asylsøkere i Europa, om adgangen til judisiell prøving, om diskriminering på bakgrunn av seksuell legning og homofobi, om informasjonsplikten overfor asylsøkere, om irregulære migranternes rettigheter, om retur og internering. Fundamental Rights Agency driver også opplæring og samarbeider med andre EU-institusjoner og internasjonale organisasjoner, for eksempel Frontex. FRA kan dermed være en viktig bidragsyter i forhold til økt fokus til asyl- og migrasjonspolitikken.

4.4 EASO

European Asylum Support Office ble etablert på Malta i juni 2011. EASOs viktigste oppgave er å være et ekspertsenter og bidra til sikring av samarbeid og felles forståelse og anvendelse av regelverkene. Dette skal skje i nær kontakt med nasjonale asylforvaltningsorganer og Kommisjonen. EASOs prioriteringer for 2013 gjelder i første rekke gjennomføringen av CEAS. Dette innebærer blant annet at EASO vil bidra med krisestøtte til asylsystemet i Hellas og andre medlemsland med behov for støtte. Videre skal EASO utvikle et system for tidlig varslings og beredskap, bidra med risikoanalyse, videreutvikle opplæringsmoduler og utgi landinformasjonsrapporter.⁴⁶

I følge Kommisjonen er tanken bak EASO at forholdet mellom EU-lovgivningen, praktisk samarbeid og solidaritetsfondene kan forbedre asylsystemet. Dette beror samtidig på hvordan

medlemslandene velger å benytte seg av EASO. Et forslag om konkret støtte knytter seg for eksempel til opprettelse av et såkalt ”EASO Asylum Intervention Pool” bestående av eksperter fra medlemslandene som skal kunne bistå medlemsland som får problemer med håndteringen av asylsystemet.

Tanken om felles asylsaksbehandling ut over dette er også lansert. Ulike medlemslands forvaltninger kan opplagt lære av hverandre, for eksempel i ”best practice” henseende. Men det finns mange utestående spørsmål og det skal komme en ny studie som redegjør for ulike sider ved en slik tilnærming. Studien skal etter planen være klar innen utløpet av 2012. Her kan man ane konturene av et fremtidig felles ”europeisk UDI”.

Norge er i slutfasen av forhandlinger om samarbeid med EASO. Dette bekrefter Norges ønsker om å være på linje med europeisk asylpolitikk ytterligere og norske forvaltningseksperter bidrar allerede til EASOs arbeid på visse områder.

4.5 Betydningen av de europeiske domstolene

De europeiske domstolene, EU-domstolen og EMD, kan begge komme til å spille en viktig rolle i den videre europeiske utviklingen på asylfeltet. Medlemslandene, i likhet med Norge, er forpliktet til å ta hensyn til den menneskerettighetspraksis som utvikler seg i Strasbourg selv om EU som sådan enda ikke er medlem av EMK. (Tilknytning er et av spørsmålene på EUs dagsorden). Situasjonen i dag er at EU institusjonene, inklusive CJEU, har jurisdiksjon i forhold til CEAS mens EMD har jurisdiksjon i forhold til EMK. Samtidig refererer de to domstolene gjensidig til hverandre. Sett med norske øyne er dette interessant, for Norge vil kunne bli indirekte påvirket av CJEU gjennom EMD.

Det at flyktning- og asylretten er blitt en del av CJEU's jurisdiksjon⁴⁷ betyr at en overnasjonal europeisk domstol for første gang i historien kan avsi avgjørelser på dette rettsområdet.⁴⁸ Hvordan Norge ellers kommer til å forholde seg til CJEU's avgjørelser som ikke er blitt referert i EMD, er et annet spørsmål. Men vi ser allerede at norsk forvaltning og norske domstoler interesserer seg for europeiske tolkninger av regler som er identiske eller som ligger nært opp til norsk regelverk. Man kan nok konstatere at rettskildebildet i norsk sammenheng til en viss grad er i endring.

5. AVSLUTTENDE BEMERKNING

EU-samarbeidet på asyl- og migrasjonsområdet går i bølger. Det hele begynte uformelt og forsiktig på 1980-tallet. Så sent som på begynnelsen av 1990-tallet ble det henvist til dette politikkområdet som et område ”of common concern”. Ikke mer. Men heller ikke mindre. Via Amsterdam-traktat til Lisboa-traktat har vi fått et europeisk fellesskap på asyl- og migrasjonsfeltet som både er institusjonelt og juridisk forankret og med klare målsettinger. Likevel må det erkjennes at det er mange dilemmaer og et godt stykke igjen. For selv om det nye CEAS kommer på plass i år, skal regler tilpasses medlemslandenes interne lovgivning og viktigst, reglene skal gjennomføres i praksis og med tilnærmet felles forståelse.

NOTER

¹Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, 2. oktober 1997, ikrafttredelse 1. mai 1999.

²Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) endrer Amsterdam-traktaten som konsoliderer Treaty on European Union (TEU) og Treaty establishing the European Economic Community (TEC).

³Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third –country national.

⁴Opprinnelig direktiv: Council Directive 2004/83/EC av 29 april 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted. Revidert direktiv: Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council av 13 desember 2011 (recast).

⁵Council Directive 2003/9/EC av 27 januar 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. Revidert kompromisstekst vedtatt av rådet og EU-parlamentet juli 2012, Dokument 12090/12, Asile 100 CODEC 1824 av 6 juli 2012.

⁶Council Directive 2005/85/EC av 1 desember 2005 on minimum standards on procedures in Member states for granting and withdrawing refugee status.

⁷Vevstad, "Utvikling av et felles europeisk asylsystem", Universitetsforlaget, 2006.

⁸Avtale av 6. April 2001. I praksis har Norge vært med i dette samarbeidet siden 2003.

⁹Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention.

¹⁰Tidligere samarbeidsavtale ble undertegnet 19 desember 1996 og hadde gitt Norge observatørstatus i Schengen-samarbeidet. Den nye avtalen ble undertegnet 10 juli 1999 og publisert i JO, L176/36.

¹¹Vevstad, Utvikling av et felles europeisk asylsystem, Universitetsforlaget, 2006.

¹²Meld.St.9 (2009-2010).

¹³Vevstad, 2006.

¹⁴FNs menneskerettighetserklæring art. 14 og senere folkerettslig sedvanerettsprinsipp. Se nærmere om dette i Terje Einarsen, "Retten til vern som flyktning", Cicero Publisher, 2000, s. 113-119.

¹⁵Kommisjonens rapport "A Project for the European Union", 22 mai 2002.

¹⁶Danmark har reservert seg og Storbritannia og Irland har mulighet til å være med i såkalt "opt in/opt out" og benytter seg av dette.

¹⁷Artikkel 78.

¹⁸For en inngående analyse av forbedringspotensialet i Statusdirektivet 2004 og analyse av hvorvidt recast vil kunne oppnå forbedringer, se Odysseus-nettverkets studie for EU-parlamentet: "Setting up a Common European Asylum System", study 2010. Se særlig s. 36-41 og s. 174-206. Se også Karin Zwaan (ed.) "The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected member States, Wolf Legal Publishers, 2007.

¹⁹Artikkel 15(c).

²⁰Art. 78(2)(a).

²¹EP, Setting up a Common European Asylum System, 2010, s. 47-52 og s. 285-360.

²²UNHCR rapport, "Improving Asylum Procedures Comparative Analysis and recommendations for Law and Practice", 2010; UNHCR: "Implementation of the Asylum Procedures Directive", mars 2009.

²³International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT) Comments on the amended Commission proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011)319final, September 2011).

²⁴Odysseus Academic Network: "Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU Member States. Reception Conditions Synthesis Report, Study done for the DG JLS of the European Commission, 2007 og publisert som rapport fra Kommisjonen, 2007.

-
- ²⁵ Brekke og Vevstad, "Reception conditions for asylum seekers in Norway and the EU", ISF, 2007:4.
- ²⁶ Den europeiske rapporten resulterte i bok skrevet av Laurence De Bauche, "Vulnerability in European law on asylum: A conceptualization under construction, Bruylant, 2012. Den norske delen av prosjektet ble finansiert av UDI og skrevet av Brekke, Sveaass og Vevstad, "Sårbare asylsøkere i Norge og EU", ISF, 2010:14. Se også samme forfattere i "Sårbare asylsøkere i mottak – identifisering og oppfølging" i Marko Valenta og Berit Berg (red), "Asylsøker i velferdsstatens venterom", Universitetsforlaget, 2012.
- ²⁷ Utl. § 101.
- ²⁸ Dette syn fremgår for eksempel tydelig i norsk rundskriv RS 2010-086 Dublin-regelverket – utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b jf. utlendingsforskriften § 7-3.
- ²⁹ COM(2008)820 final.
- ³⁰ European Parliament, Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the member States by a third country national or stateless person (Recast), A6-0284/2009; European Parliament, Legislative resolution of 7 May 2009 on the Recast; Council of the European Union. Note from the Presidency to the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA), Doc. 15055/11 2011; Council. Note from the presidency to the Permanent representatives Committee, Doc. 7683/12 2012; Council, Note from the Presidency to the Permanent Representatives Committee, Doc. 6394/1/12.
- ³¹ Kommisjonens første evalueringsrapport indikerte i stor grad at Dublin-systemet fungerte tilfredsstillende jf. Report on the Evaluation of the Dublin System, COM (2007) 299 mens senere Kommisjonsdokumenter er mer kritiske, jf. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the member States by a third country national or a stateless person (Recast), Impact assessment, SEC (2008) 2962. Også rapporter fra uavhengige kilder bekrefter at Dublin-samarbeidet ikke fungerer etter sin hensikt, ikke minst fordi harmoniseringen blant medlemslandene både når det gjelder Dublin-forordningen og de andre CEAS-regelverkene, ikke er god nok enda. Odysseus nettverkets rapport til EU-parlamentet, 2010, s. 115-173. ECRE, "Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe", 2006 og "Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered", 2008; UNHCR, "The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper, 2006; UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II") (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of (the Dublin II Regulation) (COM (2008) 825, 3 December 2008).
- ³² Odysseus-nettverkets forskningsrapport til EU-parlamentet, "Setting up a Common European Asylum System" i Maiani og Vevstad, "Distribution of applicants for international protection and protected persons", s. 115-164.
- ³³ Utkast til Dublin III, art. 31.
- ³⁴ Formannskapet, doc 7010/12, 2 mars 2012.
- ³⁵ Communication from the Commission, COM (2001)710, 28 november 2001.
- ³⁶ COM(2006)67.
- ³⁷ Eu vedtar strategisk rammeverk om menneskerettigheter og demokrati, 25 juni 2012 http://eas.europa.eu/delegations/norway/press_corner/all_news/news/2012/20122506...
- ³⁸ Artikkel 80.
- ³⁹ COM(2011)835 final av 2 desember 2011.
- ⁴⁰ Council Conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows, Rådsmøte 8 mars 2012 <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>
- ⁴¹ Tidligere besto de såkalte "solidaritetsfondene" av: Refugee Fund, Integration Fund og Return Fund. I tillegg hadde man External Borders Fund. De nye fondene består av Asylum and Migration Fund og Internal Security Fund. Sistnevnte er det avsatt 4,6 billioner euros til for perioden 2014-2020. Forslaget har blitt tatt vel imot så langt av for eksempel UNHCR, blant annet fordi 560 millioner euro er satt av til gjenbosetting og intern fordeling i EU, UNHCR, "Funding for International Protection", Statement on the future EU funding in the area of migration and asylum 2014-2010, mars 2012. For en inngående analyse av solidaritetsbegrepets innhold og EUs asylpolitikk, se for øvrig Bibier og Maiani, "Sans solidarité point d'Union européenne", Revue trimestrielle de droit européen, nr. 2, april/juni 2012, s. 296-327.
- ⁴² Rådsforordning 2004/2007 av 26 oktober 2004.

⁴³ Human Rights Watch, Rapport ”The EU’s Dirty Hands Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece”, september 2011. Frontex, på sin side, mente organet ikke var ansvarlig for et medlemslands interneringspolitikk, Frontex Press Release, 20 september 2011

⁴⁴ Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union as amended in 2007 and 2011.

⁴⁵ Rådsforordning (EC) 168/2007.

⁴⁶ EASO, Press Release 09/2012, 10 oktober 2012.

⁴⁷ TFEU art. 267.

⁴⁸ Roger Errera, ”A new Supranational Court for Refugee and Asylum Law: The Court of Justice of the European Union A Commentary of its Recent Caselaw, International Association of Refugee Law Judges – 9 World Conference, Bled 7-9 September 2011. Dessuten vil EMD fortsette å spille en viktig rolle.