

Grenseløs

Temahefte om europeisk
samarbeid innen justis, politi og migrasjon

Europabevegelsen:

Redaksjon: Rebekka Borsch

Rapporten er økonomisk støttet av Utenriksdepartementet

Layout: Morten Golimo

Trykk: Gamlebyen Grafiske AS

Forside: Scanpix/EU-kommisjonen, bilder: Scanpix, EU-kommisjonen



Forord

EU-samarbeidet på justis- og politiområdet har vokst raskt de siste årene. I dag framstår det som et av de mest dynamiske samarbeidsområdene i EU. Åpne landegrensener, illegal innvandring og grenseoverskridende organisert kriminalitet som narkotikasmugling og menneskehandel gjør internasjonalt justissamarbeid nødvendig. Norge har fulgt nøye med fra sidelinjen og vært flink til å sikre seg tilslutningsavtaler med EU på justis- og politiområdet.

Justisminister Knut Storberget forklarer i heftets første artikkel om hvorfor internasjonalt samarbeid om justispolitikk er så viktig

for Norge, som i følge statsråden er det landet utenfor EU som har den mest omfattende tilknytning til det europeiske justissamarbeid.

Justisråd ved den norske EU-delegasjonen i Brussel, Fredrik Bøckman Finstad, utdyper Norges deltakelse i Schengen og i samarbeidet om strafferettslige spørsmål. – Uten norsk deltakelse i Schengensamarbeidet, ville EUs vestlige yttergrense gå ved grensen mellom Norge og Sverige, med de uheldige praktiske, økonomiske og politiske konsekvenser det ville få, påpeker han.

Politidirektør Ingelin Killengreen beretter om hvordan norske politimenn deltar i

Europol, og hvilken nytte Norge har av denne europeiske politienheten.

Forfatter Vigdis Vevstad tar for seg utviklingen av en felles europeisk flytkning- og asylsystem. Hun skriver at EU utgjør en massiv og viktig premissleverandør på dette feltet som påvirker Norges politikk både direkte og indirekte.

Elisabeth Aspaker, stortingsrepresentant og medlem i justiskomiteen retter fokus mot Norges utenforskap i et stadig tettere samarbeid: - Det er et stadig større paradoks at Norge står uten en hånd på rattet i EU, som i dag fremstår som den organisa-

sjonen med størst dynamikk i utvikling av nye strategier og verktøy for mer effektiv kriminalitetsbekjempelse på tvers av landegrenser.

Informasjonsleder i Europabevegelsen Rebekka Borsch forklarer hvordan europeisk justispolitikk har utviklet seg fra å være et mellomstatlig engasjement til å bli det omfattende samarbeidet vi ser i dag – med felles politistyrke, EF-domstol, felles ytergrense og strafferettslig samarbeid.

Vi ønsker deg god lesning!

*Europabevegelsen
Februar 2008*

Innhold

- | | | | |
|----|--|----|--|
| 6 | Derfor tar Norge del i Europas justissamarbeid
<i>Av justisminister
Knut Storberget</i> | 24 | Europeisk asylpolitikk i støpeskjeen
<i>Av dr. jur.
Vigdis Vevstad</i> |
| 10 | Kriminalpolitiske utfordringer på tvers av landegrenser – Norge uten en hånd på rattet
<i>Av stortingsrepresentant
Elisabeth Aspaker</i> | 32 | Utviklingen av EUs justis- og innenrikspolitikk
<i>Av informasjonsleder
Rebekka Borsch</i> |
| 15 | Europol – felles enhet i kamp mot internasjonal kriminalitet
<i>Av politidirektør
Ingelin Killengreen</i> | 40 | Om artikkelforfatterne |
| 19 | Samarbeidet om grensekontroll og øvrig samarbeid på justissektoren
<i>Av justisråd
Fredrik Bøckman Finstad</i> | | |

Derfor tar Norge del i Europas justissamarbeid

EU's justispolitikk hører utvilsomt med til de mest dynamiske politikkområdene. Det er stort fokus på kampen mot terrorisme, mot internasjonal, organisert kriminalitet og mot illegal innvandring. Norge må sies å være det landet utenfor EU som har det sterkeste samarbeidet med unionen på dette området. Det er en kjensgjerning at internasjonale kriminalpolitiske utviklingstrekk rammer oss direkte. Derfor må vi i stor grad ta del i dette europeiske samarbeidet, skriver justisminister Knut Storberget i denne artikkelen.

En kvinne blir voldtatt et sted i Norge, og politiets etterforskning bringer både fram den

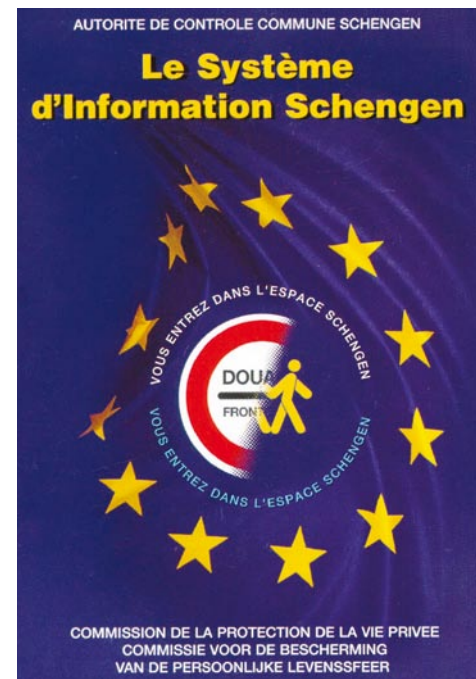
antatte gjerningsmannens DNA og hvilken person dette dreier seg om. Grunnlaget er lagt for å reise siktelse. Men vedkommende oppholder seg ikke lenger i landet. Han har forlatt Norge. Noen tid senere blir en kvinne drept i Polen. Politiet i en by i Polen bringer en dag inn en mann som er anholdt for gate-uorden. Rutinemessig sjekker polsk politi om mannen er registrert i Schengens informasjonssystem (SIS) som Polen nettopp har fått tilgang til på sin vei inn i det operative Schengensamarbeidet. Det tar ikke lang tid å konstatere at mannen er registrert i SIS som etterlyst av norsk politi - siktet for voldtekt. Den tilsynelatende bagatellmessige saken mot mannen tar naturligvis en dramatisk vending. Hans navn

bringes deretter inn i den uopklarte draps-saken, og det viser seg at han er den skyldige. Takket være bruk av SIS kan norsk og polsk politi nå bringe en alvorlig voldskriminell inn for rettergang.

Internasjonalisert kriminalitetsbilde

Påtalemyndigheten i Bergen står i retten med en sak om menneskesmugling mot fire rumenske statsborgere. Samtidig sliter kollegaene i Romania med å komme videre i etterforskningen av en tilsvarende sak. Den norske og rumenske utsendingen i Eurojust i Haag setter seg derfor ned sammen for å løse noen rettslige utfordringer. Sammen lykkes de med å bringe frem bevismateriale fra Norge som rettshåndhevende myndigheter i Romania kan benytte i sin etterforskning av en sak som henger sammen med den i Bergen.

Disse eksemplene forteller hvorfor Norge har valgt å knytte seg til EUs justis- og politisamarbeid. Vi ønsker å stille best mulig rustet til å forebygge og oppklare kriminalitet i Norge. Dagens kriminalitetsbilde hos oss blir mer og mer internasjonalisert. Antallet pågrepne og fengslede personer med polsk, litauisk, bulgarsk og russisk statsborgerskap er oppadgå-



ende. Vi kan bare gjøre en kraftinnsats mot dette fenomenet ved å samarbeide nært med politi og påtalemyndighet i EU-landene.

Gjennom vår deltakelse i Schengensamarbeidet, Europol, Eurojust og tilknytningen til EUs regelverk om retts hjelp i straffesaker er det

et mål for oss at norske myndigheter skal ha de best egnede virkemidlene for å bekjempe den grensekryssende kriminaliteten i vår del av verden. La meg i denne sammenheng også nevne at Norge arbeider sammen med EUs grensekontrollbyrå Frontex for å sikre standarden på kontroll- og overvåking av de ytre grenser.

Utteksling av DNA-opplysninger?

Det er også grunnen til at regjeringen nå har stilt seg positive til at Norge kan ta del i det som kalles Prümregelverket. Det er EUs nye regler for intensivt samarbeid om deling av registeropplysninger til politiarbeid. Vi snakker om utveksling, særlig av DNA-opplysninger.

Videre vurderer vi å be EU om en mulig tilknytning til reglene om soningsoverføring, slik at vi kan be EU-land om å ta hjem personer til soning hos seg som nå sitter i norske fengsler. Jeg har i tillegg til dette valgt å føre en tett bilateral dialog med mine kolleger i flere EU-land med tanke på politi- og fengselsarbeid. Det dreier seg i første omgang nå om de nye EU-landene Bulgaria og Romania samt Litauen. Også med Kommisjonen, ved visepresident og justiskommisjonær Franco Frattini, har jeg innledet et meget nært og fruktbart

samarbeid for å oppnå gode resultater for vårt justispolitiske samarbeid med EU.

På vår side har vi valgt å bruke ressurser på å utplassere ekspertpersonell både i Europol, Eurojust og Frontex samtidig som vi deltar aktivt i diskusjonene i rådsstrukturen rundt utformingen av nytt Schengenregelverk. Derfor har jeg selv prioritert å delta i møtene i rådet når de settes som Fellesorgan for å drøfte de politiske sidene ved utviklingen av Schengenreglene.

Norske bidrag

Det hører med i denne sammenhengen at Norge gjennom den nye EØS-avtalen bruker betydelige finansielle ressurser på de nye EU-medlemslandene gjennom EØS-finansieringsordningene. En del av disse midlene går med til prosjektfinsiering og -samarbeid med justismyndigheter i disse landene. På denne måten ønsker vi både å bidra med ressurser og kompetanse når de aktuelle landene nå skal bygge opp en moderne justisforvaltning, samtidig som vi ønsker å gjøre noe for å begrense kriminaliteten fra disse landene inn til Norge.

EUs justispolitikk hører utvilsomt med til de mest dynamiske politikkområdene hvor regelverksutviklingen er betydelig og går raskt fremover. Gjennom Haagprogrammet er det

stort fokus på kampen mot terrorismen, mot den internasjonale, organiserte kriminalitet og mot veksten i illegal innvandring. EU har derfor lagt store ressurser inn i dette arbeidet. Sentrale tema er derfor å forsterke og forbedre justis- og politisamarbeidet, samt å gjøre kontrollen og overvåkingen av de ytre grensene mer effektiv.

Norge må sies å være det landet utenfor EU som har det sterkeste samarbeidet med unionen på dette fagområdet. Det er et politisk valg å knytte oss til de prosessene som utvikler seg på det justis- og innenrikspolitiske området i EU. Det er en kjensgjerning at internasjonale kriminalpolitiske utviklingstrekk rammer oss direkte og umiddelbart. Derfor må vi i stor grad ta del i det samarbeidet som finner sted i Europa. Regjeringen har derfor i Soria Moria-erklæringen klart gitt uttrykk for at vi skal føre en aktiv og virkningsfull Europapolitikk. Det gir seg også utslag på den justispolitiske arenaen, hvor vi fremmer våre interesser gjennom å søke tilslutning til nye initiativ gjennom særlige avtaler som bringer oss inn i EUs arbeid på justis- og politisiden.

Franco Frattini er visepresident og justiskommisær i EU-kommisjonen.



Kriminalpolitiske utfordringer på tvers av landegrensener – Norge uten en hånd på rattet

Det er et stadig større paradoks at Norge står uten en hånd på rattet i EU, som i dag fremstår som den organisasjonen med størst dynamikk i utvikling av nye verktøy for kriminalitetsbekjempelse på tvers av landegrensener. Norge implementerer EU-direktiver i rask rekkefølge, også på politi- og justisfeltet, uten innflytelse på utformingen av disse. I to runder har vi sagt nei til å ha stemmerett når direktivene vedtas. Men ingen kan bedre enn Norge selv ivareta norske interesser når ny politikk er på tegnebrettet, skriver **Eli-sabeth Aspaker, medlem i stortingets justiskomité (H), i denne artikkelen.**

Norges posisjon på kartet forteller med all tydelighet at vi er Europas utkant. Det betyr ikke at vi er blitt forskånet for internasjonal, organisert kriminalitet. Tvert imot ser det ut til at vår velstand gjør at fjerne, lille Norge tiltrekker seg hardbarkede internasjonale kriminelle som gjennom velregisserte raids fører tyvegods for store summer ut av landet. Samtidig representerer Norge et kjøpesterkt og forlokkende marked for dem som har gjort smugling og omsetning av narkotika til en hovedgeskjeft. Menneskehandel med kvinner og barn og seksuelle overgrep mot barn på internett er andre former for kriminalitet som bare kan bekjempes effektivt gjennom nye internasjonale politiske initiativ og enda tettere

internasjonalt politisamarbeid.

Spørsmålet er hvordan Norge best kan sette dagsorden og påvirke utformingen av en internasjonal justispolitikk som gir oss de nødvendige verktøy for å bekjempe de alvorligste former for kriminalitet? Målet må være en effektiv kriminalpolitikk som ivaretar den grunnleggende tryggheten i samfunnet, uten at vi må gå på akkord med andre sentrale verdier som personvern og rettssikkerhet for borgerne.

Samfunnsnedbrytende

En av de største utfordringene man står overfor i kriminalitetsbekjempelsen, er økningen i den organiserte grenseoverskridende kriminaliteten. Organisert kriminalitet representerer en langt større trussel mot samfunnet og samfunnsordenen enn tradisjonell kriminalitet, samtidig som den er vanskeligere å bekjempe. Den organiserte kriminaliteten omfatter alt fra narkotika- og spritsmugling, hvitvasking av penger og annen økonomisk kriminalitet, menneskesmugling, handel med kvinner, og det finnes forbindelser til terrorvirksomhet innenfor denne kategorien av kriminalitet. De benytter seg av avansert teknologi og knytter gjerne sin aktivitet til aktiviteter som er, eller

fremstår som, lovlige.

Betydelig heving av kompetanse med hensyn til internasjonal etterforskning er en forutsetning for at myndighetene skal holde tritt med, og forhåpentligvis være i forkant av, de kriminelle på disse områdene. Disse utfordringene understreker i klartekst behovet for at Norge fortsatt må ta aktivt del i et internasjonalt justisamarbeid med det formål å bekjempe alvorlig kriminalitet og internasjonal terrorisme. I dette arbeidet står EU helt sentralt.

Norges stemme

Gjennom mitt arbeid i Justiskomiteen er det for meg helt åpenbart at norsk politis evne til å delta i bekjempelsen av kriminalitet med internasjonale forgreninger henger nært sammen med vår evne og mulighet til å delta i de internasjonale organer som har slike problemstillinger på sin dagsorden, enten det er FN, Interpol, Europarådet eller de ulike EU-organene på dette feltet.

Det er et stadig større paradoks at Norge står uten en hånd på rattet i EU, som i dag fremstår som den organisasjonen med størst dynamikk i utvikling av nye strategier og verktøy for mer effektiv kriminalitetsbekjempelse på

ters av landegrenser. Norge implementerer EU-direktiver i rask rekkefølge, også på politi- og justisfeltet, uten innflytelse på utformingen av disse. I to runder har vi sagt nei til å spille førstefolin som premissleverandører og til å ha stemmerett når direktivene vedtas. Lille Norge vil aldri bli noen stormakt i EU-sammenheng, men jeg er overbevist om en ting;

ingen kan bedre enn Norge selv ivareta norske interesser når ny politikk er på tegnebrettet.

Jeg har stor tro på at Norge vil kunne være i stand til å bygge allianser som kan påvirke politikktutformingen i vår retning. Det om- diskuterte datalagringsdirektivet er et ferskt eksempel på en sak der vår norske vektleg-

ging av personvern hensyn synes å ha vært en manglende dimensjon i arbeidet med direktivet. Terror er alvorlig og må bekjempes, men de virkemidler man vil ta i bruk, må likevel alltid veies opp mot andre grunnleggende hensyn i forhold til individ og samfunn. Slik datalagringsdirektivet er utformet, går man svært langt i overvåking av alle borgere, uten at dette kan forklares og forsvares i dagens situasjon.

Reserveløsninger

Norge har et medansvar for å avdekke og stoppe internasjonal organisert kriminalitet. Politiet må sikres nødvendige ressurser til å ta opp kampen og for å unngå at Norge blir et fristed for kriminell virksomhet. Politisamarbeid over landegrensene er et nøkkelord for å lykkes. Våre europeiske naboland er blant våre aller viktigste samarbeidspartnere. Da er det uholdbart at Norge som ikke-medlem i EU må basere seg på reserveløsninger for å henge med i det gode selskap.

Justis- og politisamarbeidet i EU har fått økt betydning. Et uformelt samarbeid har utviklet seg videre til et traktatfestet, mellomstatlig samarbeid, og i dag er viktige områder underlagt overnasjonal myndighet. Politisamarbeid,

kriminalitetsforebygging og -bekjempelse og strafferettslig samarbeid er mellomstatlig. Gjennom Europol har EU-landene etablert en egen politienhet som skal bedre effektiviteten i medlemsstatene og i samarbeidet mellom dem, for å forebygge og bekjempe alvorlig, internasjonal kriminalitet som bl.a. illegal handel med narkotika, kjernefysisk materiale, menneskesmugling, handel med mennesker, terrorisme og hvitvasking av penger.

Bare EU-stater kan bli part i konvensjonen og medlem av Europol. Tredjeland kan inngå ulike former for samarbeid med Europol, og Norge har siden 2001 hatt en slik avtale. Fra samme år har Norge også deltatt i det operative Schengen-samarbeidet som innebærer bortfall av personkontroll på grensene mellom Schengen-land og et styrket rettslig- politisamarbeid av stor betydning for kampen mot grenseoverskridende, organisert kriminalitet. Ved videreutvikling av Schengen- regelverket, kan Norge bare delta i drøftelsene. Norge avgjør deretter om reglene skal godtas, gjennomføres og anvendes på norsk side. Jeg kan imidlertid ikke erindre at Stortinget noen gang har vendt tommelen ned for modifiseringer av Schengen-avtalen.

Den felles grensen kontrollen innebærer også kontroll av sjøfartøy.



Prüm-traktaten er siste skudd på justisstammen i EU og innebærer en videre opptrapping av dagens nære politisamarbeid i EU bl.a. gjennom Europol. Justisministeren har i Stortinget innrømmet at norsk tiltredelse til Prüm-traktaten byr på betydelige utfordringer for oss som ikke-medlemsland. Det er ikke klart om og evt. hvilken tilknytning Norge kan få til Prüm-samarbeidet, men sett fra norsk politiside vil det være svært problematisk om vi blir stående på utsiden.

JA-bevegelse

Rekken av justisministere som gjør seg lekke overfor EU er blitt lang. Argumentasjonen er det samme og uavhengig av partitilhørighet; norsk politi og justismyndigheter må sikres adgang til relevante samarbeidsorganer i EU for å stå best mulig rustet i møte med tung kriminalitet. De samme justisministrene burde nå laget sin egen JA-bevegelse for norsk medlemskap og full medbestemmelse når fremtidens politisamarbeid og strategi for kriminalitetsbekjempelse i Europa utformes i EU-regi.

Europol – felles enhet i kamp mot internasjonal kriminalitet

Europol er EUs organisasjon for politisamarbeid innen kriminaletterretning. Europol er et viktig og nyttig arbeidsredskap i kampen mot alvorlig internasjonal kriminalitet og terrorisme. Politisamarbeidet har ført til oppklaring av mange saker med store beslag og lange fengselsstraffer til følge, også i Norge. Norge er som kjent ikke med i EU, men vi spiller likevel en rolle i Europol. Hvorfor og hvordan, forklarer politidirektør Ingelin Killengreen i denne artikkelen.

Den grensekryssende organiserte kriminaliteten øker i omfang og kompleksitet. Mens de kriminelle i liten utstrekning lar seg hindre av

lover og regler er de rettshåndhevende myndigheters muligheter innskrenket. For å øke spillerommet innen de foreliggende rettslige rammer, har Europol et overordnet mål. Det er å forbedre effektivitet og samarbeid mellom landenes myndigheter som har til oppgave å forebygge og bekjempe alvorlig internasjonal organisert kriminalitet og terrorisme.

Organisering

Europolkonvensjonen har åpnet for at land utenfor EU og organisasjoner kan delta. Dette samarbeidet kan foregå på to nivå. Det ene alternativet er en strategisk avtale, og innebærer utveksling av informasjon av generell karakter, men ikke personopplysninger med navn o.s.v.

Det andre alternativet er en operativ avtale som for eksempel Norge, Island, Sveits, Australia, Canada og USA har. USA er representert ved bl.a. FBI, DEA (Drug Enforcement Administration) og USSS (United States Secret Service). I praksis vil en operativ avtale ikke innebære særlige forskjeller i forhold til de landene som er medlemmer av EU.

Samlet er det 610 ansatte i Europol hvorav 105 er utstasjonerte sambandsmenn. Norge har p.t. 2 faste Europol-sambandsmenn. Den ene kommer fra politiet og den andre fra tollvesenet. I tillegg har politiet mulighet for en hospiteringsperiode på 3 måneder. Ved å arbeide tett sammen med den faste sambandsmannen vil mange flere i politiet få muligheten til å tilegne seg detaljert kunnskap om Europol og spre denne kunnskapen på sine respektive tjenestesteder rundt om i Norge.

Hva gjør Europol?

For å forebygge og bekjempe alvorlig internasjonal organisert kriminalitet og terrorisme, har Europol en rekke arbeidsoppgaver. Europol fungerer nesten som en felles informasjonsbank for deltakerne, hvor de kan legge inn og ta ut (person)opplysninger fra banken i etterretnings- eller etterforskningsaker. Dette håndteres av Europolis datasystem (TECS) og

er underlagt strenge regler for personvern, sikring og kontroll. Europol utnytter mye av informasjonen i databasene til å utføre en annen viktig arbeidsoppgave; å utarbeide analyser som kan anvendes for å forebygge kriminalitet eller ved politioperasjoner. Europolis analyseenhet kan sondere opplysninger om et smuglernettsverk for å fastslå hvor og når det er mest hensiktsmessig å aksjonere mot gruppen.

Det er de respektive lands politi- og/eller tollmyndigheter som foretar aksjonene med pågrepelser av mistenkte og beslag av narkotika m.m. Europol har - i motsetning til FBI - ingen politimyndighet og leverer kun bakgrunnsinformasjon som gjør det mulig eller lettere for det stedlige politi å slå til.

Organisasjonen bruker også informasjonen de besitter til å utarbeide strategiske rapporter til bruk for mer langsiktig planlegging, for eksempel "OCTA" rapporten (Organised Crime Threat Assessment). Denne trusselvurderingen gir oss et bedre grunnlag for å planlegge Norges innsats mot alvorlig internasjonal kriminalitet og terrorisme.

I den nyere tid har det blitt mer bruk av sammensatte innsatsgrupper med bakgrunn fra forskjellige land og med forskjellig yrkesmes-

sig bakgrunn - Joint Investigation Teams. De består på store etterretnings- og etterforskningsoperasjoner, gjerne i forbindelse med aksjoner som berører forskjellige rettshåndhevende myndigheter i forskjellige land. I disse sakene er riktig og rask koordinering viktig for et godt resultat.

Norge – Europol

Den operative avtalen sikrer at vi blir behandlet på linje med EU-land. Våre sambandsmenn er samlokalisert med de andre sambandsmennene og våre sambandsmenn utfører de samme oppgavene. De får informasjon fra andre land og undersøker hvorvidt det kan finnes informasjon som kan knyttes til kriminelle nettverk som opererer i Norge. Og motsatt gir de informasjon fra Norge ved for eksempel søk i norske strafferegistre for å hjelpe andre land.

Norge er juridisk likestilt med EU-landene hva angår tilgangen til datafilene som inneholder informasjonen, og vi er representert på møtene mellom Europolis direktør og sjefene for de nasjonale enhetene. Når vi kommer til ansettelser kan vi kun være tilsluttet Europol via sambandsmannspostene. Norsk politi eller toll kan ikke bli lokalt ansatt, og vår mulighet til å påvirke organisasjonen fra dag til dag er således mindre enn for EU-medlemmer som i tillegg til sambands-

mannspostene kan arbeide med teknisk utstyr eller i ledelsen av Europol. Norge deltar heller ikke i Europolis styre eller i EUs rådsgruppe for Europolsaker.

I tiden fremover vil det være en utfordring å håndtere den stadig økende mengden informasjon som ligger i Europol. Den økte bruken fra år til år er positiv i det den indikerer at Europol fungerer etter sin hensikt. Årsaken er nok at språkbarrieren er borte ved at alle land kan henvende seg til Europol og kommunisere med noen som snakker samme språk. I tillegg kommer at deres tjenester har ført til oppklaring av mange store saker med store beslag og lange fengselsstraffer til følge, også i Norge.

Så nylig som november i fjor kom avsløringen av et stort nettverk av personer som foregrep seg seksuelt mot barn og produserte og solgte video/bilder av overgrepene. Etter en gjennomgang av den mistenktes e-post og bestillinger fant Europol frem til kunder i over 25 land, herunder i Norge. Vi har identifisert flere av kundene og det er opprettet straffesaker mot dem.

Europol er et viktig og nyttig arbeidsredskap i kampen mot alvorlig internasjonal kriminalitet og terrorisme som Norge bruker til daglig, og som vi ønsker å videreutvikle for å få økt utbytte av.



Samarbeidet om grensekontroll og innen justissektoren

Den opprinnelige hovedmotivasjonen fra norsk side til å bli med i Schengen-samarbeidet, var et sterkt ønske om å bevare reisefriheten i Norden. Uten norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet, ville EUs vestlige yttergrense gå ved grensen mellom Norge og Sverige, med de uheldige praktiske, økonomiske og politiske konsekvenser det ville få. Etter hvert er bekjempelse av kriminalitet over landegrensene blitt et sentralt argument for norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet, skriver **justisråd Fredrik Bøckman Finstad** i denne artikkelen.

Natt til 21. desember 2007 ble Schengen-

området utvidet med ni nye medlemsstater: de baltiske stater, Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Malta. Det betyr at grensekontrollen til disse medlemsstatene nå er opphevet, samtidig som EUs reelle yttergrense er flyttet østover og sørover. For de nye medlemsstatene i Schengen-samarbeidet var opphevelsen av grensekontrollen på de indre grensene et meget følelsesladet øyeblikk. Dette var for mange en viktig motivasjon for å søke medlemskap i EU. Disse statene (med unntak for Malta) var i den sovjetiske interessefære frem til murens fall i 1989. Nå opplever innbyggerne i de nye medlemsstatene endelig full adgang til Europa, ved fritt å kunne reise i hele Schengen-området. Dette området

EU-landene samarbeider omfattende når det gjelder kontroll av yttergrensen. Norge er gjennom Schengen del av dette samarbeidet.

omfatter EUs medlemsstater (unntatt Storbritannia, Irland, Kypros, Bulgaria og Romania) samt Norge og Island. Sveits og Liechtenstein ventes om kort tid å tre inn i samarbeidet.

Schengen markerer solidaritet

Kjernen i Schengen-samarbeidet er opphevelse av den indre grensekontrollen i Schengen-området og felles regler for kontroll av yttergrensen. Bakgrunnen for Schengen-samarbeidet er todelt. For det første vil man lette gjennomføringen av det indre markedet, for det annet har det en sterk symbolverdi, som blant annet markerer solidaritet i Europa.

Roma-traktaten fra 1957 inneholder intet om grensekontroll. Det sier seg likevel selv at kontroll av personer og varer på hver grense som krysses i Europa, hindrer en effektiv gjennomføring av traktatens hovedmålsetning om å opprette et indre marked med fri handel med varer og tjenester, like muligheter til å etablere seg, til å arbeide, studere og reise. Grensekontroll medfører køer, forsinkelser og økte kostnader.

Schengen-samarbeidet tok til i 1985 og hadde ikke rettslig tilknytning til det daværende EF. Da inngikk Benelux-landene, Tyskland og

Frankrike en avtale som medførte lettelse i grensekontrollen mellom disse landene. Videre inneholder avtalen regler om harmonisering av visumpolitikken og innreisevilkårene for personer fra tredjeland. For det tredje hadde man som mål å intensivere samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse. Vi finner igjen disse hovedelementene i det avtaleverket som nå gjelder i EU, og som Norge har sluttet seg til.

Samarbeid skaper rettssikkerhet

EU fikk formelt ikke en egen justis- og innenrikspolitikk før i 1993. Med Maastricht-traktaten fikk EU to nye "søyle"er: utenriks- og sikkerhetspolitikken ("søyle to") og justis- og innenrikspolitikk ("søyle tre"). EUs justis- og innenrikspolitikk har som målsetning å skape et rettssikkert Europa: De utfordringer fellesskapet møter etter gjennomføringen av det indre markedet, må møtes med hensiktsmessige justis- og innenrikspolitiske tiltak. Schengen-samarbeidet står sentralt i EUs justis- og innenrikspolitikk. Schengen-samarbeidet ble formelt en del av EUs justis- og innenrikspolitikk i 1999 med Amsterdam-traktaten. Da var Sverige og Finland blitt EU-medlemmer, mens norsk tilknytning til EU ble basert på EØS-avtalen som trådte i kraft 1. januar 1994. EØS-avtalen har ingen regler om grensekontroll.

Island, Norge og EU inngikk en avtale om at Island og Norge skulle bli assosierte medlemmer av Schengen-samarbeidet i 1996. Etter at samarbeidet ble vedtatt innlemmet i EU, fikk vi en ny avtale som trådte i kraft i 2000.

Norsk reisefrihet sto på spill

Hvorfor ble Norge med i Schengen-samarbeidet? Den opprinnelige hovedmotivasjonen fra norsk side til å bli med i Schengen-samarbeidet, var et sterkt ønske om å bevare reisefriheten i Norden. Reisefriheten i Norden er gjennomført ved en avtale fra 1954 som fritar de nordiske lands borgere for passplikt og krav om oppholdstillatelse når man bosetter seg i et annet nordisk land enn sitt hjemland. I 1957 fulgte de samme land opp med den nordiske passkontrolloverenskomst, som avskaffet obligatorisk kontroll av tredjelandsborgere på intranordiske grenser. Overenskomsten innførte felles regler for kontroll ved de nordiske yttergrenser. Uten norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet, ville EUs vestlige yttergrense gå ved grensen mellom Norge og Sverige, med de uheldige praktiske, økonomiske og politiske konsekvenser det ville få. Ved inngåelsen av den andre samarbeidsavtalen mellom Norge og EU i 1998, var imidlertid den politiske argumentasjonen annerledes. Henrik Bull skriver

i sin artikkel "Norge og Schengen – forandre for å bevare?" s. 72, at det i proposisjonen om norsk ratifikasjon av samarbeidsavtalen med Schengen-landene "legges stor vekt på ønskeligheten av internasjonalt politisamarbeid." Han konkluderer med at behovet for "en intensivert bekjempelse av kriminalitet over landegrensene er blitt et kronargument for norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet."

Åpent samfunn gir spillerom for kriminelle

Bortfall av indre grensekontroll medfører fare for at kriminelle grupper får lettere spillerom. Vi har sett at organisert kriminalitet i form av menneskesmugling, organhandel, økonomisk kriminalitet og terrorvirksomhet, har økt i omfang det siste tiåret. Det er derfor behov for tiltak som kan møte de negative konsekvenser vi har sett av et åpnere internasjonalt samfunn. Schengen-regelverket inneholder derfor felles regler for hvordan yttergrensene av Schengen-området skal kontrolleres, felles visumsregler, om politisamarbeid og felles etterlysningsregister. Disse reglene videreutvikles ved vedtakelsen av regelverk som kalles Schengen-acquis, og som samlet utgjør en betydelig del av lovgivningen innen EUs tredje søyle.

Norge deltar aktivt i videreutviklingen av Schengen-regelverket, som i stor grad skjer i rådsstrukturen, der Norge, i motsetning til det som gjelder etter EØS-avtalen, har møte- og talerett. Gjelder reglene visum, er Kommisjonen og Europaparlamentet involvert i langt større grad. I motsetning til det som gjelder for EØS-avtalen, der Norge kan delta i arbeidsgruppene under Kommisjonen som legger frem forslag til nye rettsakter, er vi i Schengen-samarbeidet med på alle nivåer i rådsstrukturen. Vi møter i arbeidsgruppene som diskuterer nye forslag, på embetsnivå i komiteene og i COREPER (ambassadørnivå) og i selve rådet for justis- og innenrikssaker, der justisministeren eller arbeids- og inkluderingsministeren møter. Den politiske betydningen av norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet, er på denne bakgrunn meget betydelig.

EU nøyer seg ikke med Schengen-samarbeidet for å nå målsetningen om å skape et rettsikkert Europa. I tillegg har man vedtatt en rekke rettsakter om harmonisering av medlemsstatenes straffebud mot alvorlig kriminalitet. Videre har man vedtatt og foreslått en rekke rettsakter med mål om gjensidig anerkjennelse av rettslige avgjørelser på det strafferettslige feltet, og man søker å oppnå en så effek-

tiv informasjonsutveksling som mulig mellom politi- og påtalemyndigheter. Medlemsstatene samarbeider også ved at man har opprettet egne institusjoner med mål om effektivisering av politi- og påtalemyndighetenes arbeid (Europol og Eurojust).

Lisboa øker dynamikken på justisfeltet

Et vesentlig trekk ved Lisboa-traktaten som ble underskrevet av medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer 13. desember 2007, og som eventuelt vil tre i kraft i 2009, er at EUs justis- og innenrikspolitikk i det vesentlige vil underlegges arbeidsformen som nå gjelder for søyle-én-sakene. Det betyr at Kommisjonen og Europaparlamentet vil få en større rolle på dette feltet, og at Rådet kan vedta rettsakter ved flertallsbeslutninger. Lisboa-traktaten endrer ikke EUs folkerettslige forpliktelser overfor Norge etter den gjeldende Schengen-samarbeidsavtalen. Lisboa-traktaten ventes imidlertid å øke dynamikken på justis- og innenriksfeltet ytterligere, og arbeidsformene kan endres. Dette stiller norske myndigheter overfor store utfordringer på et felt som spiller en grunnleggende rolle for Norge og Europa.



Politienheten OLAF er en del av politistyrken som bekjemper smugling og kriminalitet på tvers av landegrensene.

Europeisk asylpolitikk i støpeskjeen

Europeisk asylpolitikk er under utvikling. Det handler om jus og politikk. EU med sine 27 medlemsstater utgjør en viktig premissleverandør også utenfor eget område. Norge er et av de land EU har formaliserte samarbeidsavtaler med. Schengen- og Dublin-samarbeidsavtalene gjør at Norge er påvirket av EUs etablering av et felles europeisk asylsystem. Denne artikkelen av Dr. jur Vigdis Vevstad handler om regelverksutviklingen på flyktning- og asylrettsfeltet i et europeisk perspektiv og forholdet mellom Norge og EU på dette området.

Gjennom Schengen-samarbeidet blir det inn-

ført tiltak for å håndtere den økende asylsøker-tilstrømningen til Europa. Det begynte på 1980-tallet da asylsøkere fra sør fant veien til Europa i mye større skala enn tidligere. De kom med fly, såkalte "jet age refugees". Mange beveget seg dessuten i forbindelse med oppløsningen av Sovjetunionen. Et eksempel på tiltak var etablering av felles regionale regler om hvilket land som skulle ha ansvar for en asylsøknad (Dublin-konvensjonen av 1990). Denne konvensjonen ble senere erstattet av et EU-regelverk (Dublin-forordningen av 2003), ofte referert til som "Dublin II". Videre ble det etablert regler om bøteleggelse av transportørskaper som fraktet asylsøkere uten ekte reisedokumenter, bruk av visuminstituttet som asylpolitisk virkemiddel,

osv.

Etter flere år med mer eller mindre vellykket mellomstatlig og ad hoc-preget samarbeid, både med hensyn til grensekontroll og asylspørsmål, fikk EUs justisområde ny giv da Amsterdam-traktaten trådte i kraft 1. mai 1999. Med denne ble området "frihet, sikkerhet og rettferdighet", som flyktning- og asylpolitikken er en del av, etablert. Og Schengen-samarbeidet ble samtidig tatt inn i EU-retten.

Et felles europeisk asylsystem (CEAS)

Schengen- og Dublin-samarbeidsavtalene gjør at Norge er direkte og indirekte påvirket av EUs etablering av et felles europeisk asylsystem ("A Common European Asylum System" eller CEAS). Kontrollsamarbeidet gjør at Norges yttergrense i Sør er Middelhavet og Schengenlandenes yttergrense i Nord er Barentshavet og Norges grense mot Russland. Norge er med andre ord en fullverdig deltaker i det europeiske kontrollsystemet. Og samtidig er Norge, på lik linje med samarbeidslandene, bundet av folkerettslige forpliktelser; flyktningrettslige prinsipper og menneskerettighetene. Det betyr at når vi deltar i grensekontrolloperasjoner i Middelhavet med Frontex (Det europeiske grensekontrollorganet), har også Norge plikt til å

sørge for at asylsøkere som kommer på båter fra Afrika og forsøker å ta seg til Spania, Italia og Malta, gis adgang til asylprosedyrer i ett av landene. Kriteriet er at asylsøkerne er beskyttelsestrengende. Om de er det, vet man ikke før de får prøvet saken i tråd med Flyktningkonvensjonen.

Behovet for en nærmere definisjon av området "frihet, sikkerhet og rettferdighet" ble mer og mer tydelig utover 90-tallet. Hva skulle kontrollaspektene og Schengen-samarbeidet være? Hvordan skulle asylsøkere og flyktninger gis rettssikkerhetsgarantier? På EUs toppmøte i Tammerfors høsten 1999, et møte som i sin helhet ble viet justissamarbeidet, ble det understreket at det var nødvendig å skape god balanse mellom kontrollfunksjoner som til da hadde stått i fokus gjennom Schengen-samarbeidet og statenes forpliktelser til å gi internasjonal beskyttelse til flyktninger.

Hva slags regler?

Amsterdam-traktaten sier hvilke regler som måtte lages. Blant annet hadde man sett at Dublin-konvensjonen ikke virket etter sin hensikt og at denne burde fornyes og gjøres om til et EU-regelverk. Av andre juridiske "hull" var bestemmelser om midlertidig beskyttelse i krise-

situasjoner, bestemmelser om hvem som er å anse som flyktning og hvem som ellers trenger internasjonal beskyttelse, bestemmelser om mottak av asylsøkere og felles asylprosessuelle regler. Samlet skulle disse reglene bli til et felles europeisk asylsystem (CEAS). Også andre deler av EUs migrasjonspolitik har hatt stor aktivitet på regleverkssiden. Det er gitt regelverk om familiegjenforening, visse former for arbeidsinnvandring, oppholdstillatelse i studieøyemed, opphold for tredjelandsborgere med langtids opphold i et EU-land, osv.

Asylreglene under CEAS er minimumsregler. Det betyr at medlemslandene, når de implementerer CEAS-reglene i nasjonal lovgivning, har full rett til å forbedre flyktnings og asylsøkeres rettigheter. Norge er ikke formelt bundet av CEAS-reglene med unntak av Dublin-reglene om hvilket land som skal ha ansvaret for en asylsøknad. Det betyr at Norge likevel må forholde seg til de øvrige EU-reglene og praktiseringen av disse når vi sender asylsøkere tilbake til et av våre samarbeidsland til asylsaksbehandling. Samarbeidslandene forutsetter at de kan stole på hverandre og hverandres praksis. Det er et nødvendig utgangspunkt for hele Dublin-systemet. Noe av hensikten med de andre CEAS-reglene var også å bidra til å

forsterke tilliten til hverandres asylvurdering og sikre at alle landene har samme lovgivning som sikrer asylsøker like muligheter til status gjennom like prosessregler. Hensikten er at det ikke skal spille noen rolle hvilket land i Europa man kommer til og søker asyl. Idealet er at rettssikkerheten skal være like god overalt.

Hvem er flyktning?

Statusdirektivet sier hvem som er å anse som flyktning i tråd med Flyktningkonvensjonen og hvem som ellers trenger internasjonal beskyttelse (subsidiær beskyttelse). Subsidiær beskyttelse kan gjelde personer som risikerer dødsstraff, tortur, nedverdiggende eller umenneskelig behandling, eller som risikerer å komme alvorlig til skade på grunn av krig eller lignende. Statusdirektivet er laget med bakgrunn i mer enn femti års europeisk flyktningrettspraksis etter Flyktningkonvensjonen. Statusdirektivet skulle sikre ensartet tolkning. Men idealer og virkelighet går ikke alltid hånd i hånd. Det er ikke nødvendig å si mer enn at dersom man er tsjetsjensk asylsøker eller irakisk asylsøker i dagens Europa, beror alt på hvilket land man kommer til og søker asyl. I praksis spriker anvendelsen av reglene så mye at den samme person som ville fått asyl i ett av medlemslandene ville kunne fått avslag i

et annet. Dette praksisspriket er da også en av hovedbetyrningene i dagens debatt. EU-formannskapet fra Slovenia første halvår 2008 har som en av sine målsettinger å arbeide frem større samarbeid i praksis for å sikre lik vurdering av asylsaker.

Harmonisering er en felles målsetting, men EU har ikke nådd målet enda. Denne virkeligheten må også Norge kjenne og forholde seg til. Norge kan ikke sende asylsøkere til land hvor deres liv eller sikkerhet er i fare, det såkalte non-refoulement prinsippet som er det viktigste beskyttelsesprinsippet i flyktningretten. Det betyr at Norge heller ikke kan returnere en asylsøker til et av våre Dublin/Schengen-samarbeidsland hvis man risikerer at dette landet i sin tur videresender asylsøker til hjemlandet selv om det ikke er trygt der. I så fall begår vi folkerettsbrudd. Kommisjonen har fanget opp problemet og kommet med forslag til forbedringer basert på praktisk samarbeid mellom medlemslandene. I mellomtiden er situasjonen slik den er og dette må tas i betraktning når Dublin-reglene brukes.

Mottaksforholdene

Mottaksdirektivet som beskriver hva slags forhold medlemslandene skal tilby asylsøkere

i form av husly, mat, legehjelp, adgang til arbeidsmarkedet i asylsaksperioden, osv. har nettopp blitt evaluert av EU-kommisjonen ved hjelp av Odysseus nettverket (Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe). Nettverkets medlemmer i alle aktuelle medlemsland har gjennomgått implementeringslovgivning og praksis i EU-landene. En komparativ studie er også gjort i Norge Brekke/Vevstad, ISF artikkelserie, 2007).

Det viser seg at mottaksforholdene, særlig i forhold til internerte asylsøkere, er bra i en del land og under enhver kritikk i andre. Når man begynte å harmonisere mottaksforhold var man redd for at mange ville senke standarden. Det motsatte har skjedd. Gjennomgående er det forhold knyttet til materielle goder, adgang til arbeidsmarked og manglende oppfølging av sårbare grupper (gamle, syke, volds ofre, osv) som fortsatt er problematiske. Det utestående spørsmål er fortsatt på hvilken måte Kommisjonen og medlemslandene vil gripe fatt i dette og endre og utfylle reglene i direktivet. Det er uomtvistelig at mottaksforholdene i et samarbeidsland også må tillegges vekt når Dublin-reglene benyttes. Vil man for eksempel sende en barnefamilie til asylsaksbehandling i et land hvor man vet at samtlige asylsøkere fengsles?



EU-landene samarbeider om en bedre håndtering av den økende asylsøkertilstrømningen til Europa.

Alle har rett til å få sin asylsak prøvet i ett land

Forskjellig tolkning og bruk av selve Dublin-reglene er også et viktig moment når asylsøkere skal sendes ut til behandling et annet sted. Dublin-systemet forutsetter at saken behandles i et land, men kun i ett. Hellas har hatt en praksis hvor de har sagt ja til samarbeidspartnere til å ta imot asylsøkere i Hellas, men så viste det seg at da asylsøkerne ble returnert dit, unnlot Hellas å saksbehandle saken. Flere land, deriblant Norge, sluttet å returnere asylsøkere til Hellas i en periode. Kommisjonen innledet rettslig prosedyre overfor Hellas som lovet bot og bedring og endring i intern lovgivning som ikke var i tråd med Dublin-forutsetningene.

En rekke andre spørsmål knyttet til forskjellig praktisering av Dublin-reglene har gjort at Kommisjonen i sin evalueringsrapport fra 2007 erkjenner at det må gjøres endringer i selve Dublin-forordningen slik at asylsøkeres rettsikkerhet styrkes. Blant annet gjelder dette hensynet til mindreårige asylsøkere og hensynet til familiens enhet. Kommentatorer har lenge påpekt at Dublin-reglene også innebærer fare for brudd på non-refoulement prinsippet idet vernet mot utsendelse til områder hvor liv

og sikkerhet er i fare ikke er godt nok ivaretatt i dagens praksis. Blant annet ECRE (European Council on Refugees and Exiles), en paraplyorganisasjon bestående av et syttitalls flyktning- og menneskerettighetsorganisasjoner og FNs Høykommissær for Flyktninger (UNHCR) har kritisert Dublin-praksis. Spørsmålet nå er om medlemslandene vil gå inn for endringer.

Veien videre

Under oppbyggingen av CEAS har EU vært opptatt av at asylreglene og praksis skulle evalueres. Dette er også nedfelt i EUs nåværende handlingsprogram på området. Nødvendige justeringer skal kunne gjøres innen 2010. Dette er tidsfristen for at hele asylsystemet skal være på plass. I 2007 tok Kommisjonen initiativ til evaluering av ti regelverk, noen CEAS og noen på tilgrensende områder, blant annet Familiegjenforeningsdirektivet, Statusdirektivet, Direktivet om Midlertidig beskyttelse, osv. Også dette arbeidet forberedes av Odysseus-nettverket og pågår nå. Rapportene er viktige for evalueringen av justisområdet generelt og CEAS spesielt.

I 2007 la Kommisjonen også frem en Grønnbok (høringsnotat) om CEAS asylreglene og politikken gjennomgås og hvor Kommisjonen

fremmer forslag til endringer. Stater, forskere, NGOer og andre med meninger om feltet ble invitert til å gi høringsuttalelser.

Under en stor høring som ble organisert i Brussel i november gav EUs Visepresident Franco Frattini uttrykk for tilfredshet med at de viktigste asylregelverkene nå er på plass. De er vedtatt og de praktiseres. EU er dermed gått inn i neste fase av oppbyggingen av et felles europeisk asylsystem. I følge Frattini bekrefter Grønneboken og høringsuttalelsene følgende:

1. at det er mye positivt ved EUs asylregler, men at endringer er nødvendig;
2. at det er behov for fellesregler om asylprosedyre, men at beskyttelsesaspektene må sikres bedre. Det samme gjelder mottaksforhold for asylsøkere og beskyttelse som flyktning eller subsidiær beskyttelse;
3. at det finns et stort forbedringspotensiale når det gjelder praktisk samarbeid mellom medlemsstatene og felles tolkning av reglene;
4. at fokus må rettes mot sårbare grupper;
5. at det er et behov for forbedringer med hensyn til å definere ansvar og byrdefordeling mellom medlemsstatene;
6. at det bør tas et initiativ til gjenbosetting av flyktinger i EU
7. at det må rettes økt fokus på forholdet

mellom asylmigrasjon og annen migrasjon og samarbeid med UNHCR om dette. I sitt siste rådsmøte i 2007, gav Det europeiske råd uttrykk for at de nå avventer Kommissjonens konkrete forslag til forbedringer i eksisterende regelverk i løpet av 2008.

Hva med Norges rolle?

Tilknytningen mellom Norge og EU-landene på asylpolitikens område innebærer ansvar også på norsk side. Selv om de fleste CEAS-reglene ikke er bindende for Norge, er Norge forpliktet etter Flyktningkonvensjonen og andre internasjonale bestemmelser på området. Hvis Norge forholder seg til Dublin-reglene og konsekvensene er at asylsøkeres rettsikkerhet ikke er sikret, risikerer Norge å bryte sine folkerettslige forpliktelser. Samarbeidet med EU innebærer også at det er naturlig at Norge drøfter de juridiske og humanitære dilemmaene med sine samarbeidspartnere, at vi tar opp spørsmål vi mener er folkerettsstridige eller uheldige, at vi bidrar til økt europeisk kunnskap og koordinering og at vi bidrar aktivt i den pågående evalueringsprosessen.

Det pågår nå, for eksempel, utvikling av opplæringsmoduler i internasjonal og europeisk asylrett for nye asylsaksbehandlere (Euro-

pean Asylum Curriculum) etter initiativ av europeiske migrasjonsmyndigheter. Et slikt opplæringsverktøy ville kunne bidra til å bedre europeisk harmonisering og dermed rettsikkerhet. Slike verktøy kunne vært til stor nytte for norske utlendingsmyndigheter som faktisk foretar vurderingene av Dublin-reglene. Det er viktig å sikre at norske Dublin-saksbehandlere har kunnskap om for eksempel Statusdirektivet og gjennomføringen av disse reglene og at manglende kunnskap i seg selv innebærer en rettsikkerhetsrisiko. Likevel har Norge har valgt å stå utenfor dette.

Forskningen på dette området er også nyttig for utlendingsmyndighetene. Bedre kunnskap og åpen offentlig debatt ville dessuten gi Stortinget bedre beslutningsgrunnlag når de nå skal vedta ny utlendingslov. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven), viser med all mulig tydelighet at deler av EU-lovgivningen har funnet veien inn i norsk lovgivning også på dette området.

Det var positivt at den norske regjering bidro med en uttalelse til Kommissjonens Grønnebok. Dette er i tråd med Soria Moria-erklæringen, Stortingsmelding nr. 23 (2005-2006) om

gjennomføring av europapolitikken og med Arbeidsprogrammet for justis- og innenriks-saker. Men det er fortsatt langt igjen før Norge kan si seg fornøyd med sin innsats på området. I Arbeidsprogrammet står det at det er viktig for Norge å bruke ressurser på å delta aktivt og konstruktivt i forbindelse med Felles europeisk asylsystem. Det står videre at gjennom de organene Norge deltar i kan vi få innpass i evalueringsprosessen som pågår nå og at vi på den måten "...vil kunne bidra til at EU utvikler en effektiv og rettferdig asylpolitikk basert på klare regler". Det er enda en stund igjen til 2010. Det betyr at norske myndigheter har mulighet til nasjonalt å stimulere til økt kunnskap og offentlig debatt om europeisk asylpolitikk og Norges rolle. Regionalt kan norske myndigheter bidra aktivt i EUs pågående evalueringsprosess frem mot 2010. Og, ettersom asylpolitikken er et globalt anliggende, kan Norge også med fordel la sin stemme høres under diskusjonene om Europapolitikken i UNHCR-sammenheng.

Artikkelen er i hovedtrekk basert på Vevstads bok "Utvikling av et felles europeisk asylsystem. Jus og Politikk",

Utviklingen av EUs justis- og innenrikspolitikk

EU-samarbeidet om justis- og politispolsmål har de siste årene gradvis blitt utvidet både i dybde og omfang. Veien til det omfattende samarbeidet vi ser i dag – med både felles politistyrke, EF-domstol, felles yttergrense og strafferettslig samarbeid – var likevel lang. Over mange tiår fant samarbeidet sted utenfor Fellesskapet, som et rent mellomstatlig samarbeid, skriver informasjonsleder Rebekka Borsch i denne artikkelen.

Allerede på 70-tallet innledet EF-medlemslandene et nærmere samarbeid på områder som terrorisme, innvandring og kriminalitetsbekjempelse. Men først med Maastricht-traktaten

i 1992 ble det mellomstatlige samarbeidet på justisfeltet integrert i EU og bygget ut: EU-landene besluttet å opprette en europeisk politienhet, Europol. Politienheten har sin sentrale i nederlandske Haag. De første begrensede operasjonene ble gjennomført i 1994, rettet mot narkotikahandel. Siden er aktiviteten gradvis blitt utvidet til andre kriminalitetsformer. I slutten av 1998 trådte den såkalte Europol-konvensjonen i kraft som ga Europol hjemmel til mer omfattende virksomhet. I januar 2002 ble Europols mandat utvidet ytterligere til å omfatte alle former for grov internasjonal kriminalitet.

Grensene oppheves med Schengen

Med Amsterdam-traktaten og toppmøtet i Tampere i 1999 ble grunnlaget lagt for et styrket og mer effektivt justissamarbeid. Traktaten definerte målet for en felles justispolitikk: å gjøre EU til et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet. Sentralt sto avtalen om Schengen-samarbeidet som skulle føre til opphevelse av indre grenser, felles yttergrense og utvidet politisamarbeid. Dessuten gikk EU-landene også sammen om fellesløsninger på asyl- og innvandringsfeltet. Amsterdam-traktaten medførte flere grunnleggende endringer; deler av justissamarbeidet ble overført fra det mellomstatlige til det fellesskapelige samarbeidet. Dette gjaldt visum-, asyl- og sivilrettslige spørsmål samt innvandringspolitikk og grensekontroll. Det strafferettslige og det politimesige samarbeidet forble mellomstatlig, men ble reformert for å bli mer effektivt.

Med Haag-programmet i 2004 gikk EU-landene inn i en ny epoke. Samarbeidet ble utvidet til å omfatte ikke bare asyl- og innvandringspolitikken, men hele migrasjonsfeltet. Målet med Haag-programmet er å skape en felles asylpolitikk, en felles tilnærming til arbeidsinnvandring, en felles returpolitikk, styrket grensekontroll og avtaler med såkalte avsen-

derland innen 2010. Våren 2005 opprettet EU-samarbeidet et felles grensekontrollbyrå (FRONTEX) i Polen som samordner grensekontroll og bekjempelse av ulovlig innvandring.

Europeiske domstoler står sentralt

De mest sentrale instansene i Europas justissamarbeid er Den europeiske menneskerettsdomstol og EF-domstolen. Svært viktig er dessuten Lugano-konvensjonen som mange europeiske land har sluttet seg til.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) er en internasjonal domstol som behandler menneskerettighetssaker fra Euro-

Dagens EU-samarbeid om justis- og politisaker har to ulike opphav:

- 1) Schengen-samarbeidet, som startet som et mellomstatlig samarbeid utenom EU-strukturen og som ble innlemmet i EU-samarbeidet gjennom Amsterdam-traktaten.
- 2) Det øvrige justissamarbeidet, som ble formalisert gjennom Maastrichttraktaten og som er videreført i EU-samarbeidet.

parådets medlemsstater. Domstolens oppgave er å håndheve Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Den ble opprettet i 1959 og gjort permanent i 1998. Domstolen består av en dommer fra hver av medlemslandene. Norges representant pr 2008 er Sverre Erik Jøbens. Domstolen har sete i Strasbourg. Dommerne er uavhengige, og skal ikke representere staten de kommer fra. Domstolen kan motta klager fra både stater og individer, grupper og ikke-statlige organisasjoner, som fagforeninger, religiøse grupper, forbrukerorganisasjoner, eldre- eller ungdomsforeninger, miljø-, utdannings- og menneskerettighetsorganisasjoner. Domstolens avgjørelser er bindende.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

er unik fordi den kan gi presise og bindende dommer i enkeltsaker, og fordi dommene den gir som oftest respekteres av statene. De siste årene har antallet saker domstolen behandler økt dramatisk, fra 4000 i 1998 til 35000 i 2001. Et problem for domstolen er at den ikke har nok ressurser i forhold til antall saker.

EF-domstolen overvåker landene

EU er i stor grad basert på traktater og lover. For å håndheve disse har EU-samarbeidet sin egen, uavhengige domsinstans, EF-domstolen. Den holder til i Luxembourg. Navnet EF-domstolen henspiller på at den er ansvarlig for fellesskapet. Domstolens oppgave er å sørge for at EUs lover implementeres i medlemslandene, i tillegg til å sørge for at EU-lovene blir

håndhevet likt i samtlige land. Domstolen har også myndighet til å behandle menneskerettighetsspørsmål gjennom Maastricht-traktaten.

Lugano-konvensjonen

Lugano-konvensjonen gir regler om domsmyndighet og fullbyrdelse av dommer i sivile og kommersielle saker. En rekke europeiske stater er tilsluttet denne konvensjonen. Lugano-konvensjonen om domsmyndighet og fullbyrdelse av dommer i sivile og kommersielle saker ble vedtatt i Lugano i 1988. Konvensjonen inneholder regler om jurisdiksjon, anerkjennelse og fullbyrdelse av sivile saker, herunder handelssaker, og er en parallellkonvensjon til Brussel-konvensjonen fra 1968, inngått mellom de daværende EF-statene.

Konvensjonen omfatter EU- og EFTA-landene, unntatt Liechtenstein. I tillegg sluttet Polen seg til konvensjonen med virkning fra 1. februar 2000. Den er også åpen for tiltredelse for andre stater. Lugano-konvensjonen er gjort til en del av norsk rett.

Norge slutter seg til det aller meste i justissamarbeidet

Norge er knyttet til viktige deler av EUs samarbeid på justis- og innenriksområdet. EUs aktivitet på disse feltene påvirker Norge direkte gjennom våre avtalemessige tilknytninger, men også indirekte på grunn av vår geografiske og politiske tilknytning til Europa. Videre følger en oversikt over avtaler, programmer og enheter Norge er knyttet til:

Schengen-avtalen

Norge sluttet seg til dette i form av en assosieringsavtale allerede i 1996, fikk ny samarbeidsavtale i 1999 og har vært fullverdig Schengen-partner siden 2001. Siden 2001 har Norge deltatt i EUs Schengen-samarbeid. Norge deltar i det operative samarbeidet om grensekontroll og overvåking på lik linje med EU-landene. I slutten av 2007 ble Schengen-samarbeidet utvidet til å omfatte 25 land. Via Schengen-databasen (SIS) utveksler politiet

Den europeiske menneskerettsdomstol er en internasjonal domstol som behandler menneskerettighetssaker fra Europarådets medlemsstater.



opplysninger om ettersøkte personer og gjenstander.

Europol

Europol er EUs organisasjon for bekjempelse av organisert kriminalitet og terrorisme. Alle EU-medlemsland deltar i Europol. Norge ble med i dette samarbeidet i 2001. Europol bidrar til styrket og mer effektivt samarbeid mellom de nasjonale myndighetene. Innsamling og uveksling av etterretningsinformasjon står sentralt. Videre driver Europol med analyse og bistår medlemslandene med ekspertise og teknisk støtte under etterforskning av internasjonal kriminalitet. Europols innsats er hovedsakelig rettet mot:

- ulovlig narkotikahandel
- organisert illegal innvandring
- terrorisme
- falskmynteri
- menneskehandel og barnepornografi
- hvitvasking av penger
- internettkriminalitet

Det er 610 ansatte i Europol. Enheten finansieres gjennom bidrag fra medlemsstatene. Budsjettet for 2007 var på 70,5 mill Euro. Europol er ansvarlig overfor Rådet.

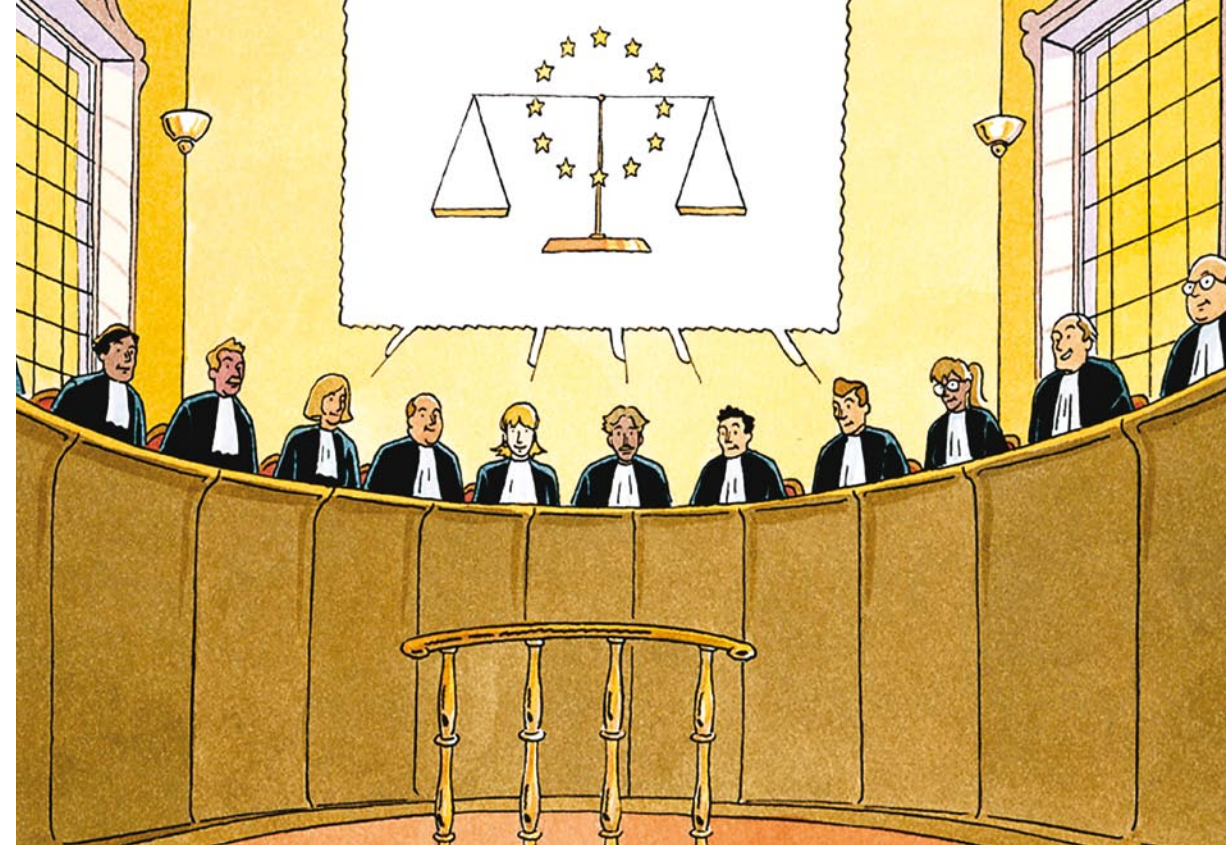
Haag-programmet

Norge er med i Haag-programmet, der EU-landene samarbeider om utviklingen av en felles migrasjonspolitikk, blant annet felles asylpolitikk, felles tilnærming til arbeidsinnvandring, felles returpolitikk og styrket grensekontroll.

Dublin-avtalen

Dublin-avtalen regulerer hvilket medlemsland som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad. Norge ble med i samarbeidet i 2001. Norge deltar også i et europeisk fingeravtryksregister, Eurodac, som skal bidra til å fastslå hvilket land som har plikt til å behandle en søknad om asyl.

Norge er bindende knyttet til både Dublin- og Eurodac-samarbeidet, men ikke til alle elementene i EUs felles asylsystem. Områdene vi ikke er knyttet til, er felles minstestandarder for asylmottak og behandling av asylsøknader, kriterier for fastlegging av en asylsøkers status som flyktning samt byrdefordeling. I tillegg til den formelle tilknytningen til Dublin-samarbeidet er Norge på uformelt grunnlag knyttet til EUs ekspertorgan om asylpraksis, Eurasil. Norge deltar også i et nettverk for direktørene for medlemslandenes innvandringsdirektorater (GDISC).



Felles europeisk asylsystem (CEAS)

EU-kommisjonen fremla i 2007 en såkalt grønnbok om et felles europeisk asylsystem (CEAS) "Green Paper on the future Common European Asylum System". Grønboken inne-

holder forslag for fremtidig regulering på asylområdet innen EU, herunder større harmonisering av asylsaksbehandlingen. Et kommende felles europeisk asylsystem vil få betydning for Norge.

Global tilnærming til migrasjon

Global tilnærming til migrasjon er høyt prioritert i EU-samarbeidet. EU har opprettet en egen ekspertgruppe som arbeider med tiltak som skal utvikle tettere samarbeid mellom opprinnelseslandene, transitlandene og motakerlandene. Norge er med i dette nye initiativet gjennom bidrag til forberedelsene til Globalt forum for migrasjon og utvikling og gjennom finansielle bidrag.

VIS

Norge er som Schengen-land knyttet til EUs Visum Informasjonssystem (VIS), et system med felles prosedyrer for utveksling av visum-opplysninger. VIS skal gjøre det vanskelig å misbruke reisedokumenter og visum, og den vil forenkle identifikasjonen av ulovlige immigranter. VIS skal også være tilgjengelig for politi- og sikkerhetsmyndigheter i kampen mot organisert kriminalitet og terrorisme.

Eurojust

Tilsvarende Europol-samarbeidet har Norge frivillig gått inn i en avtale om deltakelse i Eurojust, EU-landenes felles plattform for samarbeid om rettslige spørsmål i internasjonale straffesaker. Eurojust ble etablert i 2002, og Norge ble med fra 2004. Norge er tilsluttet EUs konvensjon om gjensidig bistand i straffesaker og har forhandlet om en parallellavtale til den europeiske arrestordren.

Justissamarbeid i Europarådet

Norsk politi er via Justisdepartementet representert i Group of States Against Corruption (GRECO) og i Council for Police Matters (CP-PM). GRECO arbeider for å bekjempe korrupsjon i Europa. Gruppen evaluerer de 36 medlemslandene med blikk på mulighetene til å motvirke korrupsjon, gjennom regelverk, lovgivning og inndragningsinstituttet. CP-PM er et rådgivende organ som skal utrede og fremme forslag overfor European committee on Crime Problems på politifaglige områder.

Prüm-avtalen

I 2005 inngikk 7 EU-stater en avtale som vil styrke det grenseoverkryssende politisam-

arbeidet, den såkalte Prüm-avtalen. 9 andre medlemsland har sluttet seg til denne avtalen. Norge har nå bedt om en tilslutningsavtale til deler av Prüm-avtalen, blant annet når det gjelder tilgang til EU-landenes DNA-register og en avtale som gjør at straffedømte lettere skal kunne overføres til soning i sitt hjemland.

Det sivilrettslige samarbeidet

Både i Norge og EU vurderer man om det er aktuelt å utvide det sivilrettslige samarbeidet. Mest aktuelt for Norge vil det være å be om en avtale med EU som tilsvarer EUs forordninger om bevisinnhenting i sivile saker og om forkynning, samt tilslutning til EUs regelverk om anerkjennelse og fullbyrdelse av dommer på sivilrettens område.



Om artikkelforfatterne



Knut Storberget (Ap) har vært statsråd i Justisdepartementet siden 2005. I perioden 2001-2005 var han stortingsrepresentant fra Hedmark og medlem av justiskomiteen. Storberget har bakgrunn som advokat.



Elisabeth Aspaker (H) ble innvalgt på Stortinget fra Troms i 2005. Hun er medlem i Stortingets justiskomiteé. I periodene 1993 til 2001 var hun varastoringsrepresentant. Aspaker har bakgrunn som lærer.



Fredrik Bøckman Finstad jobber som justisråd i Norges delegasjon til Brussel. Frem til 1999 jobbet han i Justisdepartementets lovavdeling. Han har bakgrunn som jurist.



Ingelin Killengreen har vært politidirektør i Politidirektoratet siden 2000. Hun er utdannet jurist, og har tidligere vært ekspedisjonssjef og departementsråd i Justisdepartementet, samt politimester i Oslo.



Rebekka Borsch jobber som informasjonsleder i Europabevegelesen. Hun kommer fra Tyskland og har arbeidet i Norge siden 2004. Borsch har bakgrunn som journalist og statsviter med fokus på europeisk integrasjon.



Vigdis Vevstad cand.jur, tok sin juridiske doktorgrad i 1995 på internasjonal flyktningrett. Hun satt i utvalget som høsten 2004 la fram forslag til ny utlendingslov. Vevstad har arbeidet med asylrettslige spørsmål og menneskerettigheter bl.a. i Utlendingsdirektoratet, Utenriksdepartementet, Flyktninghjelpen og UNHCR. Hun har også jobbet som justisråd ved EU-delegasjonen i Brussel. Hun arbeider nå som selvstendig rådgiver.

Tidligere har Europabevegelsen produsert følgende temahefter

Underveis (2008),

temahefte om hvordan Norge deltar i EU-samarbeidet

EUs myke makt (2007),

temahefte om europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk

Europa set havet i fokus (2007),

temahefte om EU sin maritime politikk

På vei mot et nytt Europa (2007),

temahefte om grunnlovstraktaten og reformer

Nordens rolle i det nye Europa (2007),

temahefte om det nordiske samarbeidet

EU – miljøets beste kompis (2007),

temahefte om EUs miljøpolitikk

Uten stemmerett i Europa (2006),

temahefte om hvordan EØS påvirker Norge

Velferdens Europa (2006),

temahefte om de europeiske velferdsmodellene

EU endrer verden (2005),

temahefte om solidaritet og bistand

Vårt nye Europa (2004),

temahefte om utvidelsen i 2004

Regionenes Europa (2004),

temahefte om EUs distriktspolitikk

Kvinnenes Europa (2003),

temahefte om EU og likestilling

Temaheftene kan bestilles hos

- eb@jasiden.no
- eller tlf. 22 99 36 00

”

I dag er det Europa som legger premissene for den fremtidige globale flyktingpolitikken. Det at Norge ikke er med på å utvikle disse premissene, er helt merkelig.

Vigdís Vevstad, februar 2008



europa
bevegelsen