

# *”Dublin-brillene”*

Dublin II-forordningen;  
Internasjonalisering av kontroll med  
asylsøkere på drift i Europa.

Karianne Rønning

Masteravhandling i kriminologi  
Institutt for Kriminologi og Rettssosiologi,  
Det Juridiske Fakultetet,  
Universitetet i Oslo, mai 2006.

## INNHALDSFORTEGNELSE.

1. Innledning .....	3.
1.1. Presentasjon av tema .....	3.
1.2. Å presisere en problemstilling .....	5.
1.2. Metode .....	7.
1.3. Datainnsamling .....	8.
2. Det europeiske dilemma .....	10.
2.1. Innvandring / migrasjon .....	10.
2.2. Det europeiske samarbeid .....	14.
2.3. Schengen-avtalen, Grensekontrollkonvensjonen og Dublin-konvensjonen .....	16.
3. Dublin II-forordningen .....	20.
3.1. Innledning .....	20.
3.2.0. Dublin II – materielle regler .....	21.
3.2.1. Hvilken medlemsstat er ansvarlig? .....	22.
3.2.2. Hvordan påvise ansvar etter reglene? .....	24.
3.2.3. Anmodninger og tidsfrister .....	25.
3.3. Eurodac .....	26.
4. Den norske utlendingsforvaltningen .....	29.
4.1. Innledning .....	29.
4.2. Politiets Utlendingsenhet .....	30.
4.3.0. Trandum Utlendingsinternat .....	33.
4.3.1. De innsatte ved internatet .....	33.
4.3.2. De ansatte ved internatet .....	34.
4.3.3. Helsetilbud ved internatet .....	35.
4.4. Nye Kripos .....	36.
4.5. Utlendingsdirektoratet .....	37.
5. Dublin-prosedyre i norsk utlendingsforvaltning .....	40.
5.1. Innledning .....	40.
5.2.0. Registrering hos Politiets Utlendingsenhet .....	40.
5.2.1. Artikkel 21 – klare indikasjoner .....	43.
5.2.2. ”Dublin-brillene” .....	45.
5.3.0. Anmodninger etter artikkel 21 .....	49.
5.3.1. Tall og fakta .....	50.
5.4.0. Fingeravtrykksteknologi og Eurodac .....	51.
5.4.1. Biologiske spor – kroppen som identitet .....	52.
5.5.0. Saksbehandling og vedtak fra UDI .....	54.

5.5.1. Anmodninger om tilbaketakelse/overtakelse .....	55.
5.5.2. Unntak fra bruk av forordningen .....	57.
5.5.3. Forkynning og klage .....	59.
5.5.4. Anmodninger om tilbaketakelse/overtakelse til Norge .....	60.
5.6. Bruk av teknologiske systemer – rettsikkerhet og effektivitet .....	61.
5.7.0. Å forberede en utreise .....	63.
5.7.1. Uttransporteringer – risiko i hverdagen .....	65.
<b>6. Kontrollkomplekset .....</b>	<b>71.</b>
6.1. Europeisk asylpolitikk – tiltak og legitimeringsgrunnlag .....	71.
6.2. Unionens ytre grenser – kontroll på avstand .....	74.
6.3. Grensekontroll eller kriminalitetskontroll? .....	77.
<b>7. Asylsøkere i det vestlige samfunn .....</b>	<b>80.</b>
7.1. Begrepet asylsøkere .....	80.
7.2. Kriminelle asylsøkere? .....	81.
7.3. Asylshopping? .....	83.
7.4. Å søke asyl – en menneskerett? .....	85.
<b>8. ”Risikosamfunnet” .....</b>	<b>87.</b>
8.1. Innledning .....	87.
8.2. Risiko og utlendingsforvaltning .....	87.
8.3. Risiko og fiendebilder .....	91.
8.4. Risiko og rettferdighet .....	93.
<b>9. Europeisk asylpolitikk – suksess eller fiasko? .....</b>	<b>96.</b>
9.1. Innledning .....	96.
9.2. Kan kontrollen måles? .....	96.
9.3. På vandring gjennom Europa .....	99.
9.4. Fremtidens Europa? .....	102.
9.5. UNHCR anbefaler.....	106.
<b>10. Avslutning .....</b>	<b>109.</b>
10.1. Er det mulig å komme med en konklusjon...? .....	109.
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>112.</b>
Vedlegg; Intervjuguide.	

## Kapittel 1.

# INNLEDNING.

### 1. 1. Presentasjon av tema.

Vi lever i en mobil verden som knyttes sammen av teknologier for kommunikasjon og framkommelighet. Men det er en vesentlig forskjell i menneskers mulighet for å forflytte seg. Som nordmann kan man stort sett reise dit man vil med kun den personlige økonomi som begrensning. Annerledes er det i deler av verden preget av fattigdom, konflikter og krig. Da endrer motivet og mulighetene for forflytning seg. Daglig passerer mennesker på flukt eller på jakt etter en ny fremtid grensen til "det rike" Europa. Noen forblir i det første landet de ankommer, andre vandrer videre gjennom kontinentet med håp om arbeid eller et fremtidig opphold.

Etableringen av et indre marked med de fire friheter i den europeiske union skapte et behov for statene til å samarbeide om grensepolitikken. For å muliggjøre fri bevegelse mellom landene var det nødvendig å bryte ned grensekontrollen mellom medlemstatene så mye som mulig. Problemet med dette var at det med ett ble lettere for personer fra tredjeland å bevege seg fritt innen unionen så lenge man bare var kommet seg inn i et medlemsland. Statene så seg nødt til å sette i gang arbeidet med ulike kompensatoriske tiltak i form av samarbeid og strengere kontroll med unionens ytre grenser. Tiltak som felles visumpolitikk, politisamarbeid, ansvar pålagt transportører og et arbeid mot en felles asylpolitikk har skapt tilnavn som "Fort Europa" og påstander om en felles utestegningspolitikk.

Antallet asylsøkere som ankommer Europa har vært høyt de seneste tiår, og gruppen er blitt av mer kompleks karakter, noe som har skapt bekymring hos de europeiske stater. Det har dukket opp tilnavn som ugrunnede, kriminelle og farlige asylsøkere, og begrepet asylshopping har festet seg som noe som skal bekjempes. Et av de mest omfattende tiltak for å hindre at asylsøkere reiser fra land til land er etableringen av Dublin-regelverket. Dublin-konvensjonen med den påfølgende Dublin II-forordningen har fastsatt regler for hvilken stat som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad, og skal gjennom å fastsette et prinsipp om at en asylsøknad kun skal fremmes i et land forhindret ukontrollert forflytning av personer innen unionen og til dennes samarbeidsland. Det er dette regelverket og kontrollsystemet som er hovedtema for denne avhandlingen.

Jeg ønsker å gi en fremstilling av bruken av forordningen i norsk utlendingsforvaltning, og i denne sammenheng er det tre hovedmomenter som dukker opp. For det første hvordan politi og forvaltning danner grunnlag for sin mistanke om at en person faller under Dublin prosedyre. For det andre er bruk av biometri og teknologi viktige faktorer for drift av systemet. Til slutt får tanken om risiko et konkret uttrykk i forvaltningens arbeid med håndtering av asylsøkere, spesielt ved utsendelse av personer til andre medlemsland. Dublin II regelverket fungerer som en kontrollfunksjon med den registrerte bevegelsen av asylsøkende personer i regionen, både nasjonalt og statene imellom. Selv om Dublin-regelverket ved første øyekast kan virke som en rent forvaltningsmessig ordning, er det samtidig del av en omfattende og restriktiv europeisk asylpolitikk, og det er derfor viktig å sette regelverket i sammenheng med sin internasjonale kontekst for å gi en fullstendig presentasjon.

Det er viktig å spørre om hva som ligger til grunn og danner legitimeringsgrunnlag for et slikt regelverk, og om det eventuelt har utilsiktede konsekvenser. Formålet med forordningen er eksplisitt uttalt å forhindre asylshopping og tilfeller av ”refugee in orbit”; at personer sendes fra land til land uten å få søknaden behandlet. Er det så andre momenter som ligger til grunn? Muligheten for å søke asyl og beskyttelse utenfor eget land er en fundamental rettighet som de europeiske stater er folkerettslig forpliktet til. I lys av den globale og internasjonale situasjonen har temaer som grensekontroll, håndtering av asylsøkere og intern kontroll med innvandrere i større grad blitt sett på som kriminalitetskontroll. Gjennom den økende frykten for terrorceller og fokus på rikets sikkerhet er det tilført et nytt kontrollperspektiv til asylpolitikken. Det kan sies å ha skjedd en endring i flyktningpolitikken, hvor synet på asylsøkere har vendt fra en humanistisk vinkel til å være et syn på personer som utgjør en potensiell risiko. Dette må ses i sammenheng med etableringen av tanken om risikosamfunnet. Dublin regelverket må ses som en del av det kontrollkomplekset som eksisterer i Europa i dag, med økt samarbeid og harmonisering. Politikken som føres kan tett knyttes til den diskursen asylsøkere utgjør i de vestlige samfunn, med en kurs som skaper en ny gruppe avvikere uten tilknytning til bestemte samfunn, men som alle har tilfelles at de har forlatt sitt liv i håp om et bedre. Ved at det etableres en slik mobil gruppe avvikere som en utfordring til de vestlige samfunn blir kontrollen internasjonalsert og utlendingsforvaltningens arbeide blir en del av et større politisamarbeid og byråkrati statene imellom.

## **1. 2. Å presisere en problemstilling.**

Det har vært vanskelig å formulere en konkret problemstilling for avhandlingen. Europeisk asylpolitikk og kontroll med personer i bevegelse på området er omfattende tema og det dukker stadig opp nye vinkler å gripe an. Motivet bak oppgaven er å diskutere hvordan Europa velger å løse kontrollen med tredjelandsborgere som ankommer området, med hovedfokus på opprettelsen av og praksis knyttet til Dublin II-forordningen. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i den norske utlendingsforvaltning og deres bruk av regelverket for å danne grunnlag for nødvendig kunnskap om systemet og forvaltningen. Videre har jeg forsøkt å sette forordningen inn i en internasjonal kontekst, og som en del av den diskurs asylsøkere og kontrollpolitikk utgjør i dagens Europa.

Etableringen av det indre marked i den europeiske unionen skapte et behov for felles håndtering av grenser og danner derfor grunnlag for flere av de teknikker som er opprettet for å regulere kontrollen gjennom avtaler landene i mellom. Et spørsmål er om det er andre faktorer som bidrar til å legitimere og til å opprettholde systemer som kontrollerer asylsøkere utover behovet for grensekontroll grunnet det frie marked. I denne sammenheng er det viktig å belyse hvilke teknikker som brukes for å håndheve dagens grensepolitikk og hvilke motiver som ligger bak. Dette er faktorer som kan ses som hjelpemidler i en økonomisk tankegang. Den europeiske grensepolitikken blir stadig mer restriktiv, og sett i lys av sin internasjonale kontekst er det viktig å spørre seg hvilke hensyn som danner legitimeringsgrunnlag for kontrollen med asylsøkende personer utover de rent økonomiske. Viktige elementer i en slik diskusjon er blant annet hvordan diskursen om asylsøkere som gruppe i de vestlige samfunn utarter seg, og om dette har en virkning på de gjeldende regelverk og på kontrollen som føres. Jeg ønsker å lage grunnlag for en diskusjon som omhandler alt fra saksbehandling i forvaltningen til å omfatte større politiske spørsmål. Viktige elementer i denne diskusjonen er tanken om sikkerhet og minimering av risiko, byråkrati og politi som utlendingsforvaltning og samarbeid om asylpolitikk i en voksende europeisk union. Viktige empiriske funn har vært hvordan politi og forvaltning konstruerer mistanke til den enkelte asylsøkende, og hvordan tanken om sikkerhet får et konkret uttrykk i politiets hverdag ved uttransporteringer fra landet. Et system som Dublin II-regelverket baserer seg i høy grad på bruk av teknologi, biometri og utveksling av informasjon medlemslandene i mellom. Det er derfor viktig å spørre om hensyn til personvern og rettssikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt, og om bruk av slike teknologiske verktøy er forsvarlig sett i sammenheng med hensyn og formål bak regelverket.

Jeg har hele tiden hatt min egen arbeidstese for arbeidet. Den tar utgangspunkt i at migrasjonsfeltet er en evig runddans av tiltak og konsekvenser som virker på hverandre og danner en spiral. Det indre marked krever strammere grenser, men med sin økonomiske vekst tiltrekker det seg borgere utenfor unionen med håp om ny fremtid. Når mulighetene for innpass begrenses, øker markedet for illegal innvandring og skaper igjen et enormt press på asylinstituttet, noe som igjen danner grunnlag for en enda mer restriktiv behandling.

Dublin-regelverket er et system som er ment å ha en effekt på bevegelsen av personer fra tredjeland innad i unionen. Har konvensjonen oppfylt sine hensikter og kan dens innføring ha utilsiktede konsekvenser? Er det i det hele tatt mulig å måle regelverkets virkninger? For å forsøke å besvare dette er det nødvendig å plassere regelverket i den kontekst som danner legitimeringsgrunnlag for systemet og som opprettholder kontrollen. Dublin-regelverket vil hele tiden inneholde både en nasjonal og et internasjonal dimensjon. Problemstillingen vil slik hele tiden være et samspill mellom kontrollen på nasjonalt nivå, sett i sammenheng med den internasjonale kontekst som danner forutsetninger for regelverket og kontrollen som føres.

I korte trekk kan problemstillingen formuleres som en diskusjon av Dublin II-forordningen med utgangspunkt i norsk utlendingsforvaltning og deres praksis, satt i sammenheng med den internasjonaliseringen av kontroll som er en vesentlig del av dagens europeiske asylpolitikk. En slik diskusjon skjer på to plan; nasjonalt og internasjonalt, og inneholder momenter som legitimeringsgrunnlag for kontrollsystemet, konstruksjon av mistanke, bruk av biometri og teknologi, risikosamfunnet, diskursen asylsøkere i vesten og må ses i tilknytning til den retning det europeiske samarbeid er på vei.

For å best kunne besvare de spørsmål som problemstillingen setter har jeg hatt den norske utlendingsforvaltning som empirisk ramme for avhandlingen. Jeg har selv flere års arbeidserfaring fra asylmottak, og tar med meg mye kunnskap fra denne tiden. For å utvide perspektivet ytterligere har jeg vært i kontakt med helsepersonell som arbeider direkte med asylsøkere i mottak i Norge. Selv om avhandlingen i første omgang diskuterer selve regelverket, er det viktig å hele tiden ha i mente at dette er et system for å kontrollere enkeltpersoner gjennom vedtak som berører dem direkte. Samtidig har kontrollen en virkning på personflyten i Europa og den enkeltes valg av handlinger og reiser. Selv om jeg under avhandlingsarbeidet ikke har vært i direkte kontakt med personer på vedtak etter Dublin II-forordningen, har jeg forsøkt å tilføre oppgaven et perspektiv som skal gi asylsøkere et ansikt ved å drøfte gruppens muligheter for å søke asyl og hvilke konsekvenser dagens

kontrollsystem kan medføre for den enkelte. Diskusjonen vil slik inneholde et rettighetsperspektiv som henger sammen med den kontrollpolitikk som hele veien praktiseres.

### **1. 3. Metode.**

Jeg har valgt å tilnærme meg en kvalitativ metode ved å ta i bruk intervju og observasjon for innsamling av datamateriale. Det var på forhånd utarbeidet en intervjuguide<sup>1</sup> før besøkene hos de ulike instanser, men selv om denne ikke ble fulgt slavisk endte jeg med å få svar på alle mine funderinger som på forhånd var satt opp i form av intervjuguiden. De fleste jeg snakket med var forberedt på mitt besøk, noe som ga meg stort faglig utbytte. Samtalene gikk lett, og tok i noen tilfeller form av små diskusjoner om et felt i samfunnet vi har felles interesse for. De fleste virket komfortable og positive til mine besøk, og svarte villig på det jeg lurte på. Så tross sin utradisjonelle form endte jeg med å få svar på alle mine funderinger. Deler av det empiriske arbeid tok form av passiv observasjon eller omvisning på steder og bygg relevante for avhandlingens tema og problemstilling. Stort sett all informasjon og alle inntrykk har fått god nytte i avhandlingen, og gitt meg stor hjelp med fremstillingen av Dublin II-forordningen. Jeg har ikke tatt opp noen av samtalene på bånd, men notert flittig etter beste evne. Jeg tror samtalene ville miste noe av sin frie og komfortable form om båndopptaker hadde vært tilstede. Enkelte informanter har etterspurt å få tilsendt de sitater jeg vil bruke i avhandlingen før denne leveres til sensur. Dette har jeg selvfølgelig gjort, og alle ønskelige endringer er foretatt. De fleste jeg har vært i samtale med under mitt empiriske arbeid har vært positive til at jeg skriver denne avhandlingen, og flere har etterspurt en kopi av oppgaven ved arbeidets slutt. Slike tilbakemeldinger har vært en god motivasjon.

Et viktig metodisk spørsmål er hvorvidt min deltagelse som utenforstående preger en intervju eller observasjonssituasjon. Enkelte yrkesgrupper kan inneha en yrkeskultur som kan være vanskelig for utenforstående å tre inn i. Politiet kan sies å være en slik gruppe. Jeg tror det kan ha vært til min fordel å ha en del erfaring fra og kjennskap til feltet asylsøkere i det norske samfunn og den norske utlendingsforvaltningen fra før jeg startet arbeidet med avhandlingen. Dette kan ha gjort det lettere for meg å sette meg inn i de problemstillinger de daglig håndterer i sitt arbeid. Samtidig vil nok min rolle som student (og forskende) sette en

---

<sup>1</sup> Se vedlegg bakerst. Intervjuguidene var utarbeidet for å være til hjelp under intervjuene, men ble i liten grad brukt i samtalene, og de empiriske funn kan derfor avvike en del fra de spørsmål som står i guiden.



begrensning da de intervjuede kanskje er redd for å bli sitert på enkelte ting, og derfor holder informasjon tilbake. Denne balansegangen vil alltid være vanskelig. Ett sted ble jeg møtt med skepsis da jeg kom som kriminologistudent. Dette kan henge sammen med det inntrykk denne personen har til faget, men også frykten for kritikk. Åpenheten ble større etter at det ble avklart at det ikke var snakk om å avdekke enkelttilfeller eller finne feil i forvaltningen, men at tema var en diskusjon om selve systemet.

Det er viktig å påpeke at denne typen intervjuer representerer forvaltningens egen oppfatning av deres arbeidsområde, og er farget av deres interne jobbkultur og tidligere bakgrunn. Det er en fremstilling av deres egen hverdag slik de velger og ønsker å fremstille den for en utenforstående, nemlig meg.

#### **1. 4. Datainnsamling.**

For å danne en empirisk ramme til oppgavens tema valgte jeg å snakke med de som besitter den daglige kontakt med Dublin II-forordningen i den norske utlendingsforvaltningen. Jeg sendte formell søknad om å få snakke med de ulike deler av forvaltningen og fikk positivt svar på samtlige henvendelser med det forbehold at intervjuene ikke skulle omhandle enkeltsaker.

Jeg har besøkt Politiets Utlendingsenhet tre ganger, vært hos Dublin-enheten hos Utlendingsdirektoratet en gang, besøkt Fingeravtrykksavdelingen hos Nye Kripos en gang, vært på Trandum Utlendingsinternat og besøkt en helseavdeling på et asylmottak i Norge.

Hos Politiets Utlendingsenhet har jeg til sammen snakket med seks personer ansatt til å jobbe med ulike deler av Dublin II-forordningen. To av disse hadde politiutdannelse og lang erfaring innen området utlendinger og asylsøkere i Norge, de fire andre har alle sivil bakgrunn med høyere utdanning og alle har noen år bak seg i utlendingspolitiet. I tillegg til samtaler med disse personene har jeg fått lov å observere en registrering av asylsøker hos denne enheten.

Hos Utlendingsdirektoratet fikk jeg samtale med underdirektøren og koordinator for Dublin-enheten. Samtalen gikk rundt deres saksbehandling ved saker etter i Dublin II-forordningen. Under mitt besøk hos Fingeravtrykksavdelingen hos Nye Kripos fikk jeg en presentasjon av deres arbeid med søk av fingeravtrykk i Eurodac-databasen og deres arbeid knyttet til Dublin

II-forordningen. Jeg fikk videre en omvisning på avdelingen og muligheten til å se fingeravtryksregistrere, både elektroniske og manuelle.

Som en del av mitt empiriske arbeid har jeg i tillegg besøkt Trandum Utlendingsinternat sammen med en annen student. Vi fikk innføring i drift av internatet og daglige problemsstillinger av lederen, med en påfølgende omvisning på alle avdelinger på internatet. For å få et perspektiv på systemet sett fra en annen vinkel enn selve forvaltningen har jeg intervjuet en som arbeider ved en helseavdeling ved et asylmottak i Norge, og som har lang og bred erfaring og engasjement innen området asylsøkere i det norske samfunn.

Jeg har blitt godt mottatt ved alle mine besøk, og alle samtaler har bidratt til å gi meg perspektiver og vinkler til å kunne fremstille Dublin II-forordningen best mulig. Flere har gitt meg nyttig informasjon i form av rapporter og statistikker som har vært til god hjelp under arbeidet med avhandlingen.

## Kapittel 2.

### ”DET EUROPEISKE DILEMMA”<sup>2</sup>.

#### 2. 1. Innvandring/migrasjon.

Før jeg kan bevege meg inn på presentasjonen av selve Dublin II-forordningen ser jeg det nyttig å ta en rask titt på begreper som migrasjonskontroll og tilstrømmingen av asylsøkende personer i Europa i nyere tid, og de viktigste avtaler om samarbeid som bygger opp under etableringen av Dublin systemet. Innvandringskontroll slik den opptrer i dag er et moderne fenomen. I tiden før første verdenskrig var det få barrierer i form av lover og regler som hindret mobilitet i verden. Ved krigens slutt endret situasjonen seg og innvandringskontroll ble i økende grad ansett som nødvendig i et internasjonalt samfunn med industriell ekspansjon og mobil arbeidskraft (Brochmann, 1997). Gjennom mellomkrigstiden og etter andre verdenskrig øker reguleringen ytterligere i takt med utviklingen av den norske velferdsstaten. Etter krigen spilte migrasjonsarbeiderne en viktig rolle for å bygge opp igjen krigsherjede land og det var derfor ingen debatt om innvandring før den kalde krigens dager (ibid). Under den kalde krigen var det å bryte gjennom jernteppet ansett som flukt fra kommunismen, noe som ble ansett å fortjene beskyttelse (Gibney og Hansen, 2005). Slik ser ikke akkurat dagens kontrollpolitikk ut i Europa. Det skjer en endring ved murens fall og gjennom integrasjonen til den europeiske unionen. Asylsøkere viser seg nå å kunne være en økonomisk byrde for mottakerlandene og en mulig trussel for den nasjonale identitetsfølelse (Brochmann, 1997). Kontrollen med asylsøkende til området endrer seg i takt med de omveltninger som skjer i Europa, og i takt med at synet på asylsøkende får en ny vinkel.

Begrepet innvandring kan omfatte alle grupper som kommer til Europa; det være seg etablert arbeidskraft, midlertidige arbeidere, familiegjennforening, asylsøkere, flyktninger og illegal innvandring. I denne avhandlingen er det asylsøkere i Europa som er hovedtema, men asylsøkere kan ikke ses helt isolert fra den generelle migrasjonsdebatten. Dublin II-regelverket omfatter den gruppen av asylsøkere som får påvist at de har et eller flere tidligere opphold eller asylsøknader i andre medlemsland. Med asylsøker menes person som melder seg for nasjonale myndigheter og fremlegger en søknad om asyl etter nasjonal lovgivning

---

<sup>2</sup> Brochmann (1997:90).

(som gjerne følger kravene for flyktningsstatus etter Flyktningskonvensjonen<sup>3</sup>). En slik søknad resulterer sjelden i status som flykting, men leder i mange tilfeller til opphold på andre grunnlag. Dublin II-forordningen er en del av den asyl- og kontrollpolitikken som føres i Europa i dag. Det er vanskelig å drøfte kontroll med asylsøkere isolert fra den generelle migrasjonskontroll selv om reglene er forskjellige. Det ligger mange av de samme hensyn bak utarbeidelse av kontrollen og definisjonen av uønskede til regionen. Hvordan vurderer så norske myndigheter de personer som søker asyl i landet?

Norske utlendingsmyndigheter arbeider etter en differensiert saksbehandling basert på hvilket grunnlag den enkelte søker opphold på, og videre etter hvilken kategori den enkelte asylsøker plasseres i. Disse kategoriene skapes ut fra blant annet de motiver en person har for å søke opphold, som igjen henger sammen med hvilket land vedkommende oppgir å komme fra. Motiver for opphold kan bunne i flukt fra reell forfølgelse eller krig og ustabilitet i eget land, eller det kan være å rømme fra fattigdom og begrensede muligheter til realisering av eget liv. Motivene knyttes ofte til hvilket land den asylsøkende oppgir å være fra. Som asylsøker vil de sistnevnte motiver skape kategorier som ugrunnede asylsøknader, og personer i denne kategorien vil underlegges annen behandling enn for personer som oppgir å komme fra land som anses å ha gode grunner for flukt. Vi ser at egenskaper ved asylsøkerne selv og deres motivasjon for å søke opphold har betydning for den kontroll som føres. Hvem de asylsøkende er og den gjeldene kontrollpolitikk kan dermed ikke ses isolert fra hverandre. Hva er det da som styrer bevegelighet og motivasjon for asylsøkende personer til unionen?

Det ligger ulike faktorer bak bevegelsen av personer til unionen. Migrasjon er på ingen måte et nytt fenomen, men har historiske røtter for de fleste europeiske land gjennom utvandring til nye kontinenter. I en analyse av asylsøkende til industrialiserte land på 90-tallet, pekes det på ulike push og pull faktorer for å forklare strømninger til vesten (Castles og Loughna, 2005). Det påpekes at krig, konflikter og forfølgelse av minoriteter i hjemlandet er en større pådriver (en push faktor) til flukt enn demografi og utvikling, men at slike forhold i hjemlandet også kan ha en innvirkning. Noen asylsøkende har større mulighet til å velge hvor de vil dra, noe som igjen henger sammen med deres tilgang på økonomiske midler. I begrepet pull faktor ligger de faktorer som påvirker den enkelte til å søke asyl i et bestemt land eller region. De asylsøkende med størst kontroll over egen situasjon på flukt vil velge land med høyest grad av

---

<sup>3</sup> *Convention relating to the status of refugees*, 28.juli 1951 FN Geneve.

trygghet og økonomiske muligheter. Det kan også være en pådriver at det allerede eksisterer et miljø fra hjemlandet i dette nye landet (ibid). Slik vil forhold i både hjemlandet og det planlagte ankomstlandet ha innvirkning på hvordan grupper av asylsøkende personer beveger seg. Forhold i ankomstlandet trenger ikke nødvendigvis bare være økonomisk velstand og muligheter for trygghet, den gjeldene kontrollpolitikk vil også kunne være en bestemmende faktor. Ifølge norske utlendingsmyndigheter har mottakerlandenes til enhver tid gjeldende asylopolitikk en innvirkning på den asylsøkendes valg av land/region:

*”...Enkelte forhold ligger i bunnen. Generell levestandard, mulighetene for å få arbeid, landets demokratiske og humanitære renommé og tilstedeværelse av innvandringsbefolkning av samme nasjonalitet er hver for seg elementer av betydning. Men disse forholdene er relativt stabile og kan ikke forklare de store svingningene mange land opplever. Hvordan asylsøkere oppfatter landets asyl- og innvandringspolitikk, ser derfor ut til å stå sentralt”.*

(Forfang, 2003)

I samme kronikk påpekes det videre at den asylsøkende har kunnskap om forholdene i de ulike landene og at dette igjen påvirker valg av land å søke asyl i;

*”...Tallene viser at asylsøkere har klare preferanser, og at det i løpet av kort tid kan skje ting som endrer disse preferansene radikalt. Det behøver ikke nødvendigvis ha skjedd store faktiske endringer i de aktuelle landenes politikk. Signaler et land sender ut kan derimot ha stor betydning. Hva som erfaringsmessig gjør et land attraktivt, avhenger av hva asylsøkerne og deres medhjelpere oppfatter om forholdene i landet, vel så mye som av hvordan de reelle forholdene er...”* (ibid).

Det antas dermed at det er de asylsøkendes tolkning av forholdene i ankomstlandet som er av betydning. Om det oppfattes som meget vanskelig å få et opphold i et land, vil personen fortrinnsvis forsøke å søke i et land som oppfattes som enklere å etablere seg i. Det eksisterer en del myter blant personer som søker asyl, og mange er fortalt hvordan det er mest hensiktsmessig å presentere seg selv for å øke sjansene for opphold. Fra min egen tid som ansatt i asylmottak var myter som at om man fikk barn i det nye landet eller giftet seg med en fra mottakerlandet fikk man opphold. Mange var også informert om at det var mer gunstig å melde seg som mindreårig eller å oppgi å være fra spesielle land eller områder. Dette viser at

de som søker asyl ofte har tilgang på informasjon på forhånd som kan gi utfall i den enkeltes valg av handlinger, selv om denne informasjonen ofte er feilaktig og misvisende.

Disse antagelsene om asylsøkendes motivasjon og kunnskap har sammen med høye ankomsttall de senere år vært brukt som legitimeringsgrunnlag for en restriktiv kontroll. Det har vært ønskelig fra de vestlige stater å begrense den økende tilstrømming av asylsøkende personer til området. Gibney og Hansen (2005) forklarer denne økningen i antall asylsøkere til Vesten de senere år ved hjelp av fem komponenter. I 1967 utvides bruken av Flyktningskonvensjonen med en tilleggsprotokoll som gir den anvendelse på hendelser også etter 1951. Videre gjør utviklingen av moderne massemedia det mulig å formidle og spre inntrykk av hvordan man lever i den vestlige verden og dermed gjør det mer attraktivt å komme hit. Mulighetene og oppmuntringen til midlertidig arbeidsinnvandring innstrammes blant annet som følge av økt arbeidsledighet. Samtidig øker konfliktnivået i sør, og det bryter ut voldelige konflikter og krig på Balkan som resulterer i et stort antall flyktninger. På toppen av dette etableres det en industri for menneskehandel og ulovlig smugling av personer over grensene. Denne utviklingen kan sies å ha ledet til en skarp økning i antall asylsøkende til vestlige land i Europa siden 1980- tallet (ibid).

For Norges del nådde vi toppen av antallet registrerte asylsøknader i 2002 med 17 480 søknader til forskjell fra 1460 søknader i 1995, og til en nedgang med 7950 søknader i 2004 (Tall og fakta, 2004). I alt var 111 forskjellige land representert i gruppen som søkte asyl i løpet av 2004, hvorav flest søkere oppga å være fra Afghanistan, Somalia, Russland og Serbia/Montenegro. Utlendingsdirektoratet antar at den markante nedgangen henger sammen med en effektivisert og differensiert saksbehandling. Utvidelsen av EU med 10 nye medlemsland har også hatt en direkte effekt. Norske utlendingsmyndigheter fattet i 2004 over 12 500 vedtak på søknader om asyl, hvorav 26% utgjorde behandling etter Dublin-samarbeidet. Andelen var på ca 20% året før (ibid). I hele 2005 fattet UDI vedtak på totalt 7445 søknader om asyl. Vedtak etter Dublin II-forordningen utgjorde 1296 vedtak, noe som vil si 17% av det totale antall vedtak (Årsstatistikk, 2005). Nedgangen har trolig sammenheng med et mer effektivt samarbeid mellom medlemslandene, bedre bruk av Eurodac og kortere saksbehandlingstider (Tall og fakta 2.tertial, 2005). Dette er likevel en vesentlig andel av det totale antall behandlede saker, og viser betydningen innføringen av Dublin-regelverket kan sies å ha på den norske forvaltning. Før jeg går nærmere inn på hva Dublin-samarbeidet går ut på og hvordan det fungerer i norsk forvaltning, vil jeg se på det europeiske samarbeidet og

hva som danner grunnlaget for etableringen av Dublin II-forordningen som en kontrollfunksjon i dagens europeiske asylpolitikk.

## **2. 2. Det europeiske samarbeid.**

Det er vanskelig å se på Dublin-regelverket uten først å sette fokus på den politiske dagsorden i Europa. Regelverket er en modernisering og effektivering av en langvarig politisk debatt og en tilstrebing av felles regler for håndtering av personflyt som må ses i nøye sammenheng med etableringen av det indre marked og de grensespørsmål dette har aktualisert. En annen viktig faktor for etableringen av et samarbeid mellom de europeiske stater er endringen i flyktningstrømmen de siste tiår. Asylsøkere kom ikke lenger kun fra de østeuropeiske stater, men fra Afrika og Asia, i tillegg til at konflikter på Balkan styrket erkjennelsen av at flyktningkatastrofer kan skje overalt, også i Europa og at internasjonalt arbeid måtte til for å håndtere disse problemene (Vevstad, 2000). For å danne grunnlag for en best mulig forståelse av Dublin regelverket er det viktig å se nærmere på noen av de politiske og historiske etapper som utgjør utviklingen av det europeiske samarbeidet når det gjelder kontroll med innvandring og asylsøkere.

Beskyttelsen av og kontroll med landegrenser har gjennom tidene vært geografisk forankret med de enkelte nasjonalstatenes egne kontrollører langs territoriets grenser. Ved etableringen av det indre marked med den europeiske unionen utfordres den tradisjonelle oppfatning av nasjonalstatens håndtering av grensekontrollen. Med de fire friheter kom den frie bevegelsen av personer og arbeidskraft innen unionen. Oppbyggingen av det frie marked innen unionen medførte en nedtrapping av de indre grenser hos medlemslandene, noe som igjen satte statene i en sårbar situasjon med tanke på de andre medlemslandenes handlinger (Brochmann 1997:90). Dette skapte et nytt dilemma; man ønsket størst mulig mobilitet for egne borgere, samtidig som det ble sett som nødvendig med en effektiv kontroll ved de ytre grenser. Dette krevde en harmonisering og et utbredt samarbeid mellom medlemslandene, med felles regler for håndtering av personer fra tredjeland. Statenes svakhet og frykt for å stå alene ledet til union og samarbeid, men samtidig er det den samme frykten som holder dem tilbake i prosessen (Kapteyn i Brochmann 1997: 90/91). Samarbeidet krever tillitt til de andre medlemsstatenes håndtering av ytre grenser, da dette kan ha direkte betydning for hvem som gjennom adgang til unionen får adgang til statens eget territorium. Dette gjør statene sårbare,

og etablering av tillitt statene imellom har vært en gjennomgående svakhet ved samarbeidet. Internasjonale avtaler preges ofte av kompromisser for å få bukt på uenighet, noe som kan vanskeliggjøre en vellykket gjennomføring. Multilaterale avtaler for å regulere områder som berører statenes sikkerhet og indre anliggende er ofte vanskelige å fremforhandle da statene sjelden vil oppgi for mye av sine suverene rettigheter (Gill, 2000).

Spørsmålet om grensekontroll har fått en dominerende plass i unionens samarbeid. Dette utgjør en diskusjon som inkluderer oppbygging av kontrollen ved de ytre grenser, nedbygging av indre grenser samt en rekke kompensierende tiltak for å bøte på de problemer som kan oppstå i denne forbindelse. For å opprette et konkurransedyktig marked globalt sett krevdes det en nedbygging av indre grenser. Flyghed (2000) påpeker at følgende fem hovedpunkter ble fastsatt for å kompensere på antatte farer. For det første kom behovet for en meget sterk kontroll ved unionens ytre grense. Som et ledd i denne kontrollen har innføringen av Schengen-visumet spilt en mektig rolle. For det andre krever en sterk felles kontroll med de ytre grenser en samordning av asyl- og flyktningpolitikken. Her er Dublin-samarbeidet og opprettelsen av Eurodac viktige verktøy. For det tredje er det en forutsetning for denne harmoniseringen og samordningen av grensepolitikken at det opparbeides et utstrakt datasamarbeid mellom politi og tollmyndigheter, både nasjonalt og mellom statene. Som et ledd i kriminalitetsbekjempelsen innen unionen opprettes det europeiske politisamarbeidet Europol, og for det femte vektlegges samarbeid om kriminaletterretning (ibid). Gjennom slike tiltak skal unionen samarbeide om kontrollen med innvandring og med kriminalitet som passerer grenser. Dublin II-forordningen kan ses som et resultat av arbeidet med de kompensatoriske tiltak, en avtale som åpner for utstrakt samarbeid mellom politi og utlendingsmyndigheter i de ulike medlemslandene. Dette samarbeidet er vesentlig da det er disse som setter Dublin II-systemet ut i praksis. Det er ikke lover som fanger kriminelle eller som kontrollerer asylsøkere, det er politiet eller de myndigheter som handler ut fra regelverket (Larsson, 2006). Samarbeidet mellom landenes utlendingsmyndigheter og politi må ses i sammenheng med utviklingen av teknologi og kommunikasjonssystemer. Dette danner nettverk som overgår det den menneskelige kapasitet alene kan håndtere (Sheptycki, 2002), og er spesielt relevant i det europeiske samarbeidet med tanke på systemer som Schengen Information System og Eurodac. Politivirksomhet kan tradisjonelt knyttes til et territorium og en befolkning som et av statens virkemidler for å kontrollere de som befinner seg på sitt område, og som praktiseres i et system av regler, sanksjoner, trusselbilder og preventive tiltak (ibid). Politiarbeid som kun et nasjonalt anliggende utfordres i globaliseringens tidsalder,



spesielt gjennom multinasjonale samarbeid som EU og NAFTA (North American Free Trade Area) da handelssamarbeid og lukkede marked skaper et grunnlag for felles håndtering av blant annet grenseoverganger (Gill, 2000). Dette danner grunnlag for en rekke samarbeidsavtaler, hvorav Schengen-avtalen er en av de med størst betydning i det europeiske samarbeidet om grensekontroll.

## **2. 3. Schengen-avtalen, Grensekontrollkonvensjonen og Dublin- konvensjonen.**

### **Schengen-avtalen.**

Innvandring fra tredjeland var opprinnelig ikke dekket av Roma traktaten. Etter Enhetsakten av 1986 defineres det indre marked som ”...et område uten indre grenser med fri bevegelighet for varer, personer, tjenester og kapital...” (artikkel 8A). Det oppstod derfor et behov for å regulere og avtalefeste håndteringen og nedbyggingen av de indre grenser for å opprettholde det indre marked med fri flyt av varer, personer og tjenester, og for hvordan de ytre grenser skulle bygges opp og kontrolleres. Et viktig resultat av dette er Schengen-avtalen, som kan omtales som et av de viktigste verktøy i den europeiske unionen i arbeidet med de kompensatoriske tiltak.

Norge er tilknyttet den europeiske unionen gjennom EØS-avtalen. Selv om det norske folk ga sitt nei ved folkeavstemningen i både i 1972 og i 1994, har politikken de siste tiår vært meget EU-vennlig og tilstrebet samarbeid og inkludering i unionen. Innvandringsspørsmålet kom for fullt inn på den norske politiske dagsorden i 1995 da Schengen-avtalen ble inngått. Avtalen med sitt fokus på innvandring og asylpolitikk eksponerte norsk offentlighet for problemkomplekset knyttet til EU-landenes innvandringspolitikk (Brochmann 1997:89). For Norges del kom spørsmålet om Schengen i første omgang inn for å opprettholde den Nordiske Passunionen etter at tre nordiske stater (Danmark, Finland og Sverige) var blitt medlem av EU.

Schengen-avtalen ble etablert for å avvikle grensekontrollen mellom medlemstatene, og medførte blant annet opphevelse av passkontroll ved interne grenser og utviklet felles regler for visum for området. Avtalen åpnet videre for økt politisamarbeid, en videre utvikling av felles grensekontroll og harmonisering av asylpolitikken. Et verktøy i dette samarbeidet er informasjonsutveksling og samarbeid mellom landene. Schengen-samarbeidet var opprinnelig en avtale om avskaffelse av kontroll på de felles grenser inngått i 1985 mellom Tyskland,

Frankrike og Benelux-landene (Kvigne, 2004). I 1990 ble Schengen-konvensjonen undertegnet og det er i denne de praktiske sidene av samarbeidet reguleres. Den trådte i kraft i 1997 og da hadde ytterligere 4 land sluttet seg til avtalen. Da flere av de nordiske land ble medlem av Unionen, ble det nødvendig å finne en løsning for Norge og Island for å opprettholde Den Nordiske Passunionen. Norge og Island inngikk derfor en samarbeidsavtale med Schengen-landene i 1996. Målsettingen var å knytte de to områdene sammen. Pr i dag er samtlige EU-land medlem av Schengen med unntak av Irland og Storbritannia, samt at Norge og Island er medlem gjennom tilknytningsavtale med unionen. Målsettingen med samarbeidet er at avskaffelsen av kontrollen på de indre grenser skal bidra til den frie bevegelighet av personer innen det frie marked i unionen. Dette har igjen ført til en sårbarhet for at det kommer uønskede personer til området og for oppveie dette er det oppstilt en del kompensierende tiltak (ibid). Kontrollen er effektivisert slik at borgere fra tredjeland skal avskjæres allerede før de kommer til området. Som verktøy i dette arbeidet er det stilt krav til en felles visumpolitikk og til opprettelsen av SIS (Schengen Information System), et felles dataregister for informasjon om uønskede borgere. Med dette siktes til personer som er registrert som kriminelle, utviste og lignende, og som statene da ikke ønsker tilbake på eget territorium. Schengen-avtalen representerer i dag EU-landenes fremste samarbeid når det gjelder innvandringskontroll. Dette er blant annet fordi Schengen-regelverket og SIS-systemet innebærer at myndighetene i medlemslandene kan utveksle individuell informasjon om den enkelte utlending i form av opplysninger om identitet, reiserute, tidligere søknader og lignende (Brochmann, 1997).

Schengen-avtalen ble ved innføringen i Norge presentert som en mulighet for norske borgere til å slippe vise frem sitt pass ved reiser i Europa (Justis- og Politidepartementet, 2001). Den innebar at man fremdeles måtte ha med sitt pass som gyldig identifikasjon, men at det ikke lenger måtte vises ved grensepassering til andre Schengen-stater. Ved reiser innen Norden gjelder fremdeles reglene i Den Nordiske Passunionen<sup>4</sup>. Norge gjeninnførte samtidig utreisekontroll, noe som innebærer at pass må fremvises både ved utreise fra Norge og innreise til land utenfor Schengen (ibid). Schengen-regelverket ble møtt med stor skepsis fra flere hold. I følge Bigo og Guild (2004) ble det på midten av 90-tallet fra akademisk hold i Frankrike hevdet at avtalen var et middel for å kontrollere og overvåke migrasjon og for å opprettholde en ekskluderende utestegningspolitikk, noe som ble møtt av myndighetene med

---

<sup>4</sup> Ved reiser til andre nordiske land trenger man ikke pass om man er nordisk statsborger.

at den kun var et instrument for å bekjempe kriminalitet og terror. De hevder videre at det i dag innrømmes at avtalen er et vellykket overvåkningsinstrument og det konsulære arbeidet berømmes. Migrasjon er slik blitt en del av kampen mot kriminalitet og terrorisme (ibid). Fra Europaparlamentet side har SIS og Schengen-systemet vært kritisert for mangel på politisk og parlamentarisk kontroll med sensitive spørsmål. Systemet er videre kritisert for å mangle overnasjonal juridisk kontroll (Brochmann, 1997). Fra norsk hold ble konvensjonen kritisert for å skape en felles utestegningspolitikk, med bekymring for personvern og rettssikkerhet ved bruk av felles databaser for utveksling av sensitiv informasjon om enkeltindivider (Mathiesen, 1997).

Innføringen av Schengen-systemet har ikke vært uproblematisk. Den var ment som et slags pilotprosjekt for EU når det gjaldt grensek kontroll og innvandring, og skulle gi tekniske løsninger for en rask nedbygging av de indre grenser for etableringen av det frie marked (Brochmann, 1997). Likevel har avtalen gjentatte ganger blitt blokkert og motarbeidet. Bekymring for sikkerhet på eget territorium og mangel på tillit til andre staters evne til å håndtere de ytre grenser, samt de ulike staters forhold til migrasjons- og kriminalitetskontroll, har vært viktige faktorer for vanskelighetene ved innføring av avtalen (ibid).

### **Grensekontrollkonvensjonen.**

Grensekontrollkonvensjonen er en annen viktig folkerettslig avtale som kan ses i sammenheng med arbeidet om de kompensatoriske tiltak med hensyn til grenseproblematikk i unionen. Avtalen ble forhandlet ferdig i 1990-91 og danner rettslig basis for håndtering av den felles ytre grense. Avtalen er blitt blokkert siden tidlig på 90-tallet blant annet grunnet spørsmålet om Gibraltar, men også i en diskusjon om hvor i EU-systemet avtalen ligger, og hvilken integrerende virkning den skal ha. Den er et speilbilde av gjennomføringskonvensjonen til Schengen-avtalen, og blir sett som nødvendig for å kunne fjerne den indre grensekontrollen mellom medlemslandene (Brochmann, 1997). Bakgrunnen for avtalen er ønsket om fri bevegelse mellom medlemslandene. Den kan ses som en parallell til Schengen-systemet. I sammenheng med konvensjonen må ses utviklingen av Det europeiske informasjonssystemet (EIS), et system med parallell til SIS. Også her er utveksling av informasjon om og registrering av uønskede personer hensikten. Grensekontrollkonvensjonen er direkte koblet til unionens politikk ovenfor tredjelandsborgere, samt innvandringspolitikken generelt. I tanken om de kompensatoriske tiltak nevnt over ligger et ønske om å begrense innvandring av tredjelandsborgere (ibid) og den setter kriterier for alle deler av innvandringspolitikken.

## **Dublin-konvensjonen.**

Dublin-konvensjonen (DK)<sup>5</sup> ble utviklet som en avtale mellom EU-landene om asylspørsmål. Etter Schengen-konvensjonen er det fastsatt at det skal utarbeides regler for hvem av konvensjonsstatene som er ansvarlig for en asylsøknad og det er etablert en målsetting om en harmonisering av asylpolitikken i unionen. DK er en folkerettslig avtale som ble opprettet av EU-landene i 1997. Hovedformålet med konvensjonen var å hindre såkalt ”asylshopping”; at asylsøkere kan reise fra land til land og søke asyl, og for å forhindre at flyktninger oppholder seg i Schengen-området uten at landene blir enige om hvem som skal behandle søknaden (”refugee in orbit”). Videre skulle den sette hinder for ukontrollerte forflytninger av asylsøkere til land som ble ansett for lettere å få innvilget asyl i (Pedersen, 2004).

Norge og Island tiltrådte Dublin-konvensjonen den 1.april 2001 gjennom en egen tilknytningsavtale med EU. Konvensjonen består av prosessuelle regler for hvilken medlemstat som er ansvarlig for at en asylsøknad fremmet i en medlemstat av en borger fra et tredjeland faktisk blir behandlet (Rundskriv, 2005). Regler for hvordan søknaden skulle behandles var fremdeles et nasjonalt ansvar og skulle skje etter den enkelte stats utlendingsrett og utlendingsforvaltning.

Avtalen baserer seg på tillit til andre lands regler og behandling av asylsøkere, med de begrensninger Flyktningkonvensjonen setter for landenes behandling av saker. Denne tillitten til andre lands behandling av asylsøkere er nedfelt i Direktiv for minstestandard ved mottaksforhold, som blant annet skal sikre tilstrekkelige tilbud for innkvartering og helsetilbud for asylsøkere i Europa. Intensjonen med Dublin-konvensjonen var ment å regulere relasjoner mellom medlemslandene angående regler for hvilken medlemsstat som er ansvar for behandlingen av en asylsøknad. Dublin-konvensjonen møtte dessverre en del vanskeligheter da den ikke inneholdt regler om sanksjoner eller konsekvenser for medlemslandene når disse ikke overholdt sine forpliktelser. Reglene var i for seg klare på papiret, men de var vanskelige å overholde i praksis. Med konvensjonen kunne for eksempel Norge påvise ansvar for en person hos italienske myndigheter, men personen kunne ikke overføres så lenge Italia ikke aksepterte anmodningen. Dette medførte vanskeligheter med å gjennomføre ansvarsreglene i praksis. Det var videre et problem at den ikke fungerte effektivt, og ventetiden ble lang i enkeltsaker. Arbeidet med en effektivisering av regelverket ble derfor igangsatt og resulterte i Dublin II-forordningen.

---

<sup>5</sup> Konvensjonens fulle navn er *Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities.*

## Kapittel 3.

### DUBLIN II-FORORDNINGEN<sup>6</sup>.

#### 3. 1. Innledning.

Dublin II-forordningen trådte i kraft fra 1. september 2003. Det er en forordning<sup>7</sup>, noe som i praksis grovt sett vil si at det er en juridisk bindende lov for Norge og de stater som har tiltrådt forordningen. Pr i dag har alle EU-land tiltrådt konvensjonen og den påfølgende forordningen. Storbritannia og Irland står i en særstilling da de har tiltrådt Dublin II, men de er ikke medlem av Schengen-samarbeidet. Dublin II-forordningen er EU-lovgivning, og Norge og Island er forpliktet via en egen tilknytningsavtale. Samarbeidet mellom disse to landene og Danmark er regulert gjennom Den Nordiske Passkontrolloverenskomsten (POK)<sup>8</sup> da Norge og Island ikke er fullverdige medlemmer av den europeiske unionen, men kun tilknyttet forordningen ved egen avtale (Pedersen, 2004). Det er nå utarbeidet en protokoll til Norges avtale med Island og den Europeiske Unionen, som innebærer at Norge også vil kunne anvende Dublin II-forordningen i forhold til Danmark. Protokollen vil antagelig tre i kraft 1. april 2006 (Pressemelding nr 22, 2006).

Dublin II-forordningen er utviklet for å effektivisere samarbeidet lagt til grunn i den opprinnelige konvensjonen, spesielt med tanke på å bidra til kortere frister og saksbehandlingstider. Hensikten med forordningen er det samme som konvensjonen, nemlig å fastslå hvilket land som er ansvarlig for å behandle asylsøknaden. Dublin II gir anvisning på hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremmes i en medlemsstat av en borger av et tredjeland (Rundskriv, 2005). Formålet med konvensjonen er beholdt, nemlig å forhindre ”asyl-shopping”, å begrense at store strømmer av asylsøkere flytter seg til stater som oppfattes som ”snillere” enn andre, og for å forhindre såkalt ”refugee in orbit”. Det er fire viktige hovedmomenter som preger utviklingen fra konvensjonen til forordningen. De nye reglene kjennetegnes ved fokus på humane verdier, strengere frister for

---

<sup>6</sup> Forordningens juridiske navn er Rådsforordningen (EF) nr 343/2003.

<sup>7</sup> En forordning skal være bindende i alle deler og komme direkte til anvendelse i alle medlemsstater, jf Roma-traktatens artikkel 249.

<sup>8</sup> Dette innebærer at personer mer eller mindre må ”tas på fersken” i det de forsøker ta seg fra Danmark til Norge. Det vil si at innreisen må være beviselig i form av boardingcard, billetter, passasjerlister el, eller at personen tas fysisk ved en grensekontroll.

svar, svar i løpet av kort tid og bruk av elektronisk saksbehandling og korrespondanse (Utlendingsdirektoratet, 2003). Forordningen tilstreber at familiemedlemmer skal holdes samlet og at det i saker om enslige mindreårige skal tas hensyn til barnets beste. For å effektivisere saksbehandlingen og forkorte ventetiden for den enkelte asylsøker, er det satt kortere frister og strengere sanksjoner for stater som ikke holder fristene. En meget viktig del av effektiviseringen er opprettelsen av Eurodac, som er en sentral database for fingeravtrykksopplysninger om asylsøkere. Et søk her kan gi svar på kun få minutter om vedkommende person har tilknytning et annet medlemsland som medfører ansvar. Videre er det utviklet et elektronisk system for korrespondanse mellom landene. Dette innebærer raskere saksgang, enklere beregning av frister og generelt bedre oversikt over saksflyten (ibid). Dublin II-forordningen er regler av prosessuell karakter for å fordele ansvar mellom medlemslandene. Selve realitetsbehandlingen av søknaden foretas etter ansvarslandets nasjonale regler og etter internasjonale forpliktelser (Rundskriv, 2005). Men hva ligger så i selve den materielle delen av Dublin II-forordningen? Eller sagt med andre ord hvordan blir en stat ansvarlig etter regelverket?

### **3. 2. 0. Dublin II – materielle regler.**

Etter reglene i Dublin II-forordningen skal realitetsbehandlingen av en asylsøknad foretas av det landet som er ansvarlig etter bestemte kriterier. Norge har godtatt forordningen, og er folkerettslig bundet av denne og den er gitt anvendelse i norsk rett gjennom Utlendingsloven § 17 (Pedersen, 2004). Etter første ledd første punktum, og etter internasjonale forpliktelser, har en flyktning som oppholder seg i riket og som har levert en søknad om asyl, rett til asyl i riket. Regelen i Utlendingslovens § 17 gir videre i første ledd bokstav e, unntak for flyktning som kan kreves tilbakeført til annet land etter Dublin-regelverket. Dette unntaket gir dermed åpning gjennom Utlendingsloven for bruk av Dublin II-regelverket i norsk forvaltning (ibid). Med internasjonale forpliktelser siktes det til at Dublin II forutsetter at samtlige medlemmer har ratifisert Flyktningkonvensjonen, Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen av 1950 (EMK) og Torturkonvensjonen av 1987. Medlemslandene er da forpliktet til å gi asylsøkerne en forsvarlig saksbehandling etter forpliktelsene i de nevnte konvensjoner. Videre er landene

forpliktet til å gi en forsvarlig mottaksstandard etter EU-direktiv<sup>9</sup> om minstestandard i mottaksforhold for asylsøkere (Rundskriv, 2005).

Utlendingsdirektoratet har utarbeidet et eget rundskriv<sup>10</sup> som setter ramme for bruken av Dublin II-forordningen i norsk forvaltning. Det er vanlig at rutiner for saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen fastsettes av slike rundskriv for hvordan reglene skal tolkes og praktiseres. Rundskrivene gir uttrykk for forvaltningens praksis, og viser hva som skal være forvaltningspraksis hos de underordnede forvaltningsorganene, som UDI, politiet og utenriksstasjonene (Bunæs, 2004:55). I korte trekk innebærer Dublin-regelverket at personer som ankommer området kun skal ha anledning til å levere en søknad om asyl i ett medlemsland. I uttrykket medlemsstat ligger land som er medlem av Den Europeiske Unionen, samt Norge og Island. Begrepet asylsøker er definert i artikkel 2 bokstav c, noe som innebærer at forordningen ikke får anvendelse om personen allerede har oppnådd flyktningstatus i annen medlemsstat. En asylsøknad anses som fremmet når søknaden foreligger skriftlig hos myndighetene, jf artikkel 4 nr 2. I Norge har Politiets Utlendingsenhet denne oppgaven, og det igangsettes ikke realitetsbehandling hos Utlendingsdirektoratet før det er avklart hvilket land som etter forordningen er ansvarlig for søknaden. Jeg vil under gi en kort oversikt over reglene og saksbehandlingen etter Dublin II-forordningen. Fremstillingen er i sin helhet basert på den tolkning som er presentert gjennom overnevnte rundskriv.

### **3. 2. 1. Hvilken medlemsstat er ansvarlig?**

Hvilken medlemsstat som er ansvarlig for en søknad bestemmes av forordningens artikkel 5 til 14. Kriteriene skal anvendes i den rekkefølge de er oppført i forordningen, jf artikkel 5.

Den ansvarlige medlemsstaten er den hvor;

- en enslig mindreårig asylsøker har familiemedlemmer med lovlig opphold. Om det ikke lokaliseres familie eller omsorgspersoner er det den stat der søknaden fremmes som er ansvarlig.

---

<sup>9</sup> EU direktiv av 27.januar 2003 (EC 09/2003).

<sup>10</sup> Rundskriv UDI 2004-010 ASA.

- en asylsøker har familiemedlemmer som oppholder seg lovlig som anerkjente flyktninger. Om den asylsøkende har familiemedlemmer som har asylsøknad gående i annet medlemsland og hvor det enda ikke er truffet realitetsvedtak, er det dette landet som er ansvarlig for å behandle søknaden.

Disse reglene henger sammen med ønsket om å holde familiemedlemmer samlet, både med tanke på et mulig opphold eller en felles retur til hjemlandet. Dette er en del av den økende humanisering Dublin II anses å inneholde og er hjemlet i artikkel 15 som sier at staten plikter å vise menneskelige hensyn. Reglene forutsetter et samtykke fra familiemedlemmene, og ved saker om enslige mindreårige søkere skal barnets beste hele tiden vurderes konkret i den enkelte sak.

Videre er en medlemsstat ansvarlig dersom;

- en søker har gyldig oppholdstillatelse eller Schengen-visum utstedt fra dette landets myndigheter. Reglen kommer ikke til anvendelse om dokumentene er etterfølgende forfalskninger, for eksempel pass som selges og misbrukes.
- en person har krysset dette landets ytre grense ulovlig eller oppholdt seg i landet ulovlig. I begrepet å krysse en grense ulovlig ligger at en person ikke innehar gyldige oppholdsdokumenter som visum, eller at vedkommende ikke har legitimert seg tilstrekkelig.
- søkeren først søkte asyl i denne staten. Det spiller ingen rolle om søknaden er under behandling eller om det er fattet vedtak i saken.

Om det tas i bruk en så streng anvendelse av ansvarsriteriene etter forordningen at forskjellige medlemsland utpekes til ansvarlige, beskyttes hensynet til familiens enhet. Ansvar bestemmes da etter antall familiemedlemmer i den enkelte stat. Om det er likt antall familiemedlemmer i hver stat bestemmes det etter alder på personene. Den ansvarlige medlemsstat blir da den som har søknad/opphold tilhørende det eldste familiemedlemmet.

I regelverket ligger det også en mulighet for medlemsstatene til å påta seg ansvaret for en asylsøker selv om ansvarsriteriene etter artikkel 5 til 14 er oppfylt. Dette følger av artikkel 3 nr 2, og reglen er en videreføring av suverenitetsprinsippet. Dette er et folkerettslig prinsipp



som gir statene full suverenitet over eget territorium. Etter artikkel 15 kan statene påta seg ansvaret for familie og slektninger av humanitære grunner. Dette henger sammen med ønsket om å holde familie og slekt samlet, men også her er det et vilkår at de berørte parter samtykker. Regelen er vanligvis brukt for enslige mindreårige søkere med behov for omsorgspersoner, eller ved sykdom, alderdom og graviditet hvor søker kan ha behov for ekstra hjelp og støtte. Artikkel 16 setter vilkår for de tilfeller der ansvaret kan opphøre. Jeg kommer nærmere inn på bruk av disse unntakene under fremstillingen av saksbehandling ved saler etter forordningen hos Utlendingsdirektoratet.

### **3. 2. 2. Hvordan påvise ansvar etter reglene?**

Ansvarsreglene i artikkel 5 til 14 effektueres gjennom prosessuelle tiltak som utveksling av fingeravtrykksopplysninger og informasjon om den enkelte asylsøker. For å kunne påvise ansvar tas det fingeravtrykk av alle asylsøkere over 14 år som registreres i Norge. Disse fingeravtrykkene sendes for sammenligning i den sentrale europeiske databasen for fingeravtrykksopplysninger, Eurodac. Et positivt treff her danner grunnlag for ansvar etter Dublin II-forordningen. Jeg kommer nærmere inn på dette under.

Om det ikke skulle foreligge fingeravtrykksopplysninger som påviser ansvar, er det i regelverket en annen åpning for å kunne påvise ansvar etter forordningen. Artikkel 21 åpner en mulighet for å sende forespørsel for å få tilsendt informasjon om den enkelte søker til aktuelle medlemsland om det er mistanke om at søker har en tilknytning til dette landet. Formålet med regelen i artikkel 21 er å klargjøre om denne medlemstaten har utstedt oppholdsdokumenter eller Schengen-visum til søkeren, eller at søker er tidligere pågrepet for ulovlig innreise eller opphold eller er kjent som asylsøker i en annen medlemsstat. Artikkel 21 er med andre ord en mulighet for utveksling av opplysninger mellom medlemsstatene for å klargjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig. Utvekslingen av informasjon skal begrenses til personopplysninger som er ”...nødvendige, relevante og ikke urimelige for: a) avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad. b) å behandle asylsøknaden. c) å gjennomføre enhver forpliktelse som følger av forordningen.”

En annen viktig funksjon med artikkel 21 for norske utlendingsmyndigheter er bruk av denne regelen for å kunne fastsette den enkelte asylsøkers identitet. Dette gjelder for eksempel

tilfeller av søk som ikke leder til ansvar, men som kan gi opplysninger fra andre medlemsland om hvem personen tidligere har oppgitt å være. Tilfellene gjelder som regel ved saker fra før forordningen og Eurodac ble tatt i bruk. Ved å få fastsatt en identitet på denne måten kan norske myndigheter få god hjelp i effektueringsarbeidet etter et endelig avslag og få returnert vedkommende til sitt hjemland.

Artikkel 21 er et viktig supplement til ordningen med søk av fingeravtrykk i Eurodac for å kunne ta i bruk ansvarsreglene. Jeg vil derfor bruke en del tid på praksisen hos norsk utlendingspoliti ved bruk av denne i neste kapittel. Et av mine mer interessante empiriske funn ligger akkurat her.

### **3. 2. 3. Anmodninger og tidsfrister.**

Ved opprettelse av sak etter Dublin-regelverket sendes det elektronisk en anmodning om tilbaketakelse/overtakelse av vedkommende søker til det aktuelle medlemslandet. En sak opprettes om det foreligger opplysninger etter søk med fingeravtrykk i Eurodac eller etter bruk av artikkel 21 som indikerer ansvar. Med tilbaketakelse ("take back") menes tilfeller der personer har søkt asyl i annen medlemsstat før vedkommende søker asyl i Norge. Med overtakelse ("take charge") menes de tilfeller der personer ikke har søkt asyl i annet medlemsland før ankomst til Norge, men at det foreligger andre forhold som tilsier ansvar for en annen medlemstat. Dette kan eksempelvis være at vedkommende innehar en oppholdstillatelse eller et Schengen-visum utstedt i en annen medlemsstat. Utveksling av anmodninger skjer via et internt mellomstatlig e-postsystem som heter DubliNET. Jeg kommer nærmere inn på praksis hos norske utlendingsmyndigheter ved anmodninger og bruk av dette datasystemet under.

Et av de effektiviserende tiltak ved overgangen fra konvensjonen til forordningen var nye tidsfrister og regler for aksept av anmodninger. Det er ikke fastsatt frist for når anmodning for tilbaketakelse må skje annet enn innen så snart det er grunnlag for det (jf artikkel 4 nr 1). For mottakerlandet er svarfrist på slike anmodninger en måned fra mottatt anmodning. Om anmodningen er basert på positivt treff i Eurodac er fristen kun 2 uker (jf artikkel 20 nr 1 bokstav b). For anmodning om overtakelse må denne rettes så snart som mulig og senest 3 måneder etter søknaden ble fremmet i andrelandet (jf artikkel 17 nr 1). Her er svarfrist 2 måneder etter mottatt anmodning. Om det anmodende landet oversitter fristen er de i begge

tilfelle selv ansvarlig for å behandle søknaden. Ett av de momenter som gjør forordningen mer effektiv enn konvensjonen er regelen som sier at om fristen oversittes anses anmodningen som etterkommet (artikkel 18 nr 7 og artikkel 20 nr 1 bokstav c). I disse tilfeller følges samme prosedyrer som ved en skriftlig aksept. Om mottakerlandet skulle velge å bestride anmodningen om overtakelse/tilbaketakelse, kan myndighetene som sendte anmodningen bestride avslaget innen 3 uker fra mottatt avslag. En slik bestridelse krever svar innen to uker.

Når det foreligger en aksept om tilbaketakelse/ overtakelse fra mottakerlandet kan det landet som har sendt anmodningen fatte vedtak om å avslå søknaden om asyl fra vedkommende. Det kan da igangsettes forberedelser til utreise med påfølgende uttransportering til den ansvarlige medlemsstaten.

### **3. 3. EURODAC.**

I henhold til Dublin II-forordningen kan det etter artikkel 21 nr 2 utveksles fingeravtrykk mellom medlemstatene for å kunne fastsette den asylsøkendes identitet (Pedersen, 2004). Eurodac ble opprettet 15.januar 2003 som et effektueringsverktøy i arbeidet med å fastsette hvilken stat som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad etter Dublin II-regelverket. Norge ble tilknyttet 17.januar samme år, og det ble i den forbindelse vedtatt en ny bestemmelse i Utlendingsloven; ny § 37 e (jf Utlendingsforskriften § 132 a-f). Hjemmelsgrunnlaget for databasen er Eurodac- forordningen<sup>11</sup>, og alle EU-landene er medlem unntatt Danmark. I tillegg deltar Norge og Island i samarbeidet. Det er snakk om at Danmark skal tiltre forordningen rundt årsskiftet 2005/06. Formålet med Eurodac er å forhindre ”asylshopping”, og får å bistå i arbeidet med å kunne finne identiteten til asylsøkere og utlendinger (ibid).

Eurodac er en sentral elektronisk database for fingeravtrykksopplysninger om utlendinger som ankommer Schengen-området fra et tredjeland (Ekhaugen, 2005). Databasen ligger i Luxemburg, men hvor i landet det ligger er hemmelig av sikkerhetsårsaker. Det er Kommisjonen i EU som har opprettet Eurodac og som er ansvarlig for driften. Basen i Luxemburg kalles den sentrale enheten, Central Unit. Databasen er i bruk ovenfor tre kategorier av utlendinger. Den første gruppen er asylsøkere, og hjemles av forordningens

---

<sup>11</sup> Korrekt juridisk betegnelse er Rådsforordningen (EF) nr 2725/2000.

artikkel 4. Statene pålegges her å omgående ta fingeravtrykk av alle som melder seg som asylsøkere og som oppgir ved registrering at de har fylt 14 år. For denne kategorien skal det registreres opprinnelsesmedlemsstat, avtrykk av alle ti fingre, søkers kjønn, et referansenummer, dato for når fingeravtrykk ble tatt, dato for overføring av opplysninger til den sentrale enheten og dato for registrering av opplysningene i den sentrale enheten (jf artikkel 5). Når den sentrale enheten mottar fingeravtrykk fra en medlemsstat skal det søkes i hele databasen og avtrykkene skal lagres i ti år (jf artikkel 6). Om en asylsøker i dette tidsrommet oppnår statsborgerskap i en medlemsstat skal opplysningene slettes.

Kategori 2 omfatter utlendinger som anholdes i forbindelse med ulovlig grensepassering av en ytre grense av området (jf artikkel 8 nr 1). Regelen pålegger alle medlemsstater å ta fingeravtrykk av alle utlendinger over 14 år som blir anholdt i forbindelse med ulovlig grensepassering av denne statens grense til lands, sjøs eller luft, og som ikke blir bortvist. For denne gruppen skal det registreres opprinnelsesmedlemsstat, avtrykk av alle ti fingre, søkers kjønn, referansenummer, dato for når fingeravtrykk ble tatt og dato for overføring av opplysninger til den sentrale enheten (jf artikkel 8 nr 2). Opplysningene i denne kategorien skal ikke søkes opp i databasen for mulig treff, men avtrykkene skal lagres i to år.

Den tredje og siste kategorien som Eurodac omfatter er utlendinger som oppholder seg ulovlig i en medlemsstat. Forordningens artikkel 11 gir hjemmel for medlemsstatene til å ta fingeravtrykk av utlendinger som oppholder seg ulovlig i landet for å kontrollere om de tidligere har søkt asyl i en annen medlemsstat. Her skal det kun registreres fingeravtrykk og referansenummer, og opplysningene skal søkes mot kategori 1 for så å slettes. Regelen er ikke en plikt, men gir statene en mulighet for å kontrollere om utlendingen har søkt asyl i annen medlemsstat. Grunner for å foreta et slikt søk kan være at utlendingen innrømmer å ha søkt asyl annet sted, men ikke vil oppgi hvilket land. Om utlendingen ikke søker asyl, men motsetter seg utvisning til hjemlandet, eller prøver å forhindre egen utreise ved ikke å samarbeide til å fastslå egen identitet, kan dette være grunner til å sende søk til Eurodac. Denne regelen åpner også for såkalte hurtigsøk; at det sendes kun avtrykk av begge indeksfingere for å kunne indikere sak i annet medlemsland. Slike hurtigsøk kan også sendes av andre deler av politiet som PU, Trandum og enkelte politidistrikt rundt i landet (ibid).

De enkelte medlemsstater plikter etter forordningen å igangsette nødvendige tiltak for sikkerhet ved bruk av systemet (Pedersen, 2004). Dette innebærer tiltak for å hindre uvedkommende adgang til opplysninger, samt sikre kontroll med registrering og overføring av slike opplysninger. Personer som omfattes av Eurodac-forordningen har rett på

informasjon om hvem som er ansvarlig for registreringen, formålet med registreringen og hvem som mottar opplysningene, samt at de har rett til innsyn, retting og klage på registreringen av fingeravtrykksopplysningene. I Norge er det Nye Kripos som har det tekniske og administrative ansvaret for basen. Datatilsynet fungerer som nasjonal tilsynsmyndighet, og avslag på begjæring om innsyn, retting eller sletting påklages til Politidirektoratet. Brudd på bestemmelser i Eurodac-forordningen kan medføre erstatningsansvar for medlemsstatene ovenfor skadelidende, være seg enkeltpersoner, andre medlemsstater eller EU (ibid).

Eurodac blir av Nye Kripos sett på som en ubetinget suksess (Ekhaugen, 2005). Systemet har vist seg å være stabilt og med få feil. Pr august 2005 var totalt 607 059 fingeravtrykk lagret i den sentrale enheten. Av disse utgjorde Norges andel 19 546 avtrykk, noe som gir 3,2% av hele basen. Systemet antas videre av enheten selv å være en av hovedårsakene til at den registrerte asyltilstrømningen har gått ned, og det den dermed har fungert etter sitt formål; nemlig å forhindre "asylshopping" (ibid). Dette er likevel en diskutabel suksess, og det finnes kritiske røster i diskusjonen om hvorvidt Dublin II-forordningen og Eurodac i seg selv forhindrer asylshopping. Denne diskusjonen vil jeg bruke mer tid på senere i avhandlingen. Jeg kommer nærmere inn på bruk og rutiner av Eurodac hos Kripos under kapittelet om den norske utlendingsforvaltningens praksis ved Dublin II-forordningen nedenfor. Før jeg kommer til dette ser jeg det som hensiktsmessig å gi en oversikt over de organer i Norge som utgjør utlendingsforvaltningen.

## Kapittel 4.

### **DEN NORSKE UTLENDINGSFORVALTNINGEN.**

#### **4. 1. Innledning.**

Utlendingsrett er i Norge under den rettslige kategorien forvaltningsrett, og det er derfor korrekt å omtale norske utlendingsmyndigheter som utlendingsforvaltningen. En vanskelighet ved å fremstille den norske utlendingsforvaltning er at den stadig er i endring og under omorganisering. Jeg har forsøkt å holde meg så oppdatert som mulig, men avhandlingen er skrevet over en lengre periode og i forbindelse med regjeringsskiftet høsten 2005 har det skjedd en del endringer i konstruksjonen av utlendingsforvaltningen. Fremstilling vil derfor forsøke å dekke både slik enhetene så ut når intervjuene fant sted, og samtidig gi et bilde av forvaltningen slik den ser ut våren 2006.

Pr januar 2006 består den norske utlendingsforvaltning i grove trekk av tre departementer med underliggende direktorater, som nesten alle har tilknytning til hverandre. Justis- og politidepartementet har under seg Politidirektoratet, som igjen dekker 27 politidistrikt og Politiets Utlendingsenhet. Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda var til og med 2005 underlagt Kommunal og Regionaldepartementet, men ligger nå under Arbeids og Inkluderingsdepartementet. I tillegg er det opprettet et nytt Integrerings og Mangfoldsdirektorat som også er underlagt dette departementet. Sist kommer Utenriksdepartementet som har ansvar for alle landets utenriksstasjoner verden over.

En vesentlig del av mitt empiriske arbeid har vært hos de deler som håndterer Dublin II-forordningen. Fremstillingen vil derfor være basert på disse besøkene, på relevant litteratur og på etatenes egne presentasjoner gjennom rapporter og annen dokumentasjon. Jeg vil hovedsakelig gjennomgå de deler av forvaltningen som jobber eksplisitt med Dublin II-forordningen, men enkelte andre deler vil nevnes kort for sammenhengens skyld og for å danne rammeverk rundt enhetene som har Dublin II som arbeidsfelt. Nye Kripos er ikke en direkte del av den norske utlendingsforvaltningen, men er gitt et eget avsnitt her da de har viktige oppgaver innen forvaltningens arbeid med Dublin II-forordningen gjennom sitt ansvar for oppgaver tilknyttet bruk av Eurodac- databasen.

## **4. 2. Politiets Utlendingsenhet.**

Politiets Utlendingsenhet, heretter kalt PU (en betegnelse etaten selv bruker), hadde oppstart 1.januar 2004 (Årsrapport PU, 2004). PU overtok ansvaret for politiets arbeid med forvaltningsdelen av saker om asyl i Norge fra et prosjekt kalt Asytrans. Dette var en overgangsordning med tanke på et fremtidig PU. Fremtil juni 2003 lå ansvaret hos Oslo Politidistrikt, som hadde tilhørighet for stor del av sin virksomhet på Tanum Asylnottak i Bærum. I tillegg til å overta ansvaret for den forvaltningsmessige delen av politiets arbeid i utlendingsaker, fulgte også ca 100 ansatte fra Oslo Politidistrikt. Gjennom 2004 ble det rekruttert 125 nye ansatte, og ved årsskiftet 2004/05 var det totale antall ansatte 225. Hele staben i det nye PU ble samlet i lokaler i Christian Kroghs gate i Oslo, noe som skulle styrke lagånden og lette samarbeidet mellom de ulike avdelinger. De ansatte er både politiutdannede, og personer med sivil bakgrunn, hvorav mange har relevant høyere utdanning. I fjor innførte etaten en ny yrkesgruppe som kalles transportledsagere. Dette er en gruppe ansatte med sivil yrkesbakgrunn, men som alle har gjennomgått en kortere polititrening, og som dermed har begrenset politimyndighet i sitt arbeid (ibid).

PU er ment å være et kompetansesenter for norsk politi på utlendingsfeltet (Årsrapport PU, 2004). De skal ivareta de politimessige oppgaver knyttet til asylankomster, deriblant å kartlegge den enkelte asylsøkers identitet. Videre arbeides det med å kartlegge reiseruter og bevegelser for asylsøkere i Europa, og de foretar analyser av trender for å kunne forutsi ankomster og for å bekjempe menneskesmugling.

PU er i dag gjennom en omorganisering, men bestod i 2004 av fire avdelinger; Asylavdelingen, Transittavdelingen, Effektueringsavdelingen og Administrasjonsavdelingen. I tillegg kom Informasjonsstaben. De tre førstnevnte omtales som fagavdelinger. Asylavdelingens primære oppgave er registrering av samtlige asylsøkere, har nasjonalt ansvar for identifisering av asylsøkere og har ansvar for analyse og dokumenter i denne sammenheng. Effektueringsavdelingen skal tilrettelegge for alle uttransporteringer av asylsøkere på avslag (og alle andre utlendinger som skal utvises fra riket). Transittavdelingen har ansvaret for transittjeneste på Oslo Lufthavn Gardermoen, og for selve transporten av asylsøkere (og andre utlendinger) til og fra landet. Denne avdelingen driver også Trandum Utlendingsinternat (ibid).

Organisasjonens oppgaver er i korte trekk å;

- registrere og identifisere asylsøkere (AS)
- uttransportere AS som har fått avslag på søknad og andre utlendinger som skal bortvises/utvises fra Norge
- ansvarlig for administrasjon og drift av internatet på Trandum
- nasjonalt samordnings- og bistandsansvar på utlendingsfeltet overfor andre politienheter.
- legge betydelig vekt på å samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon.
- ha god oversikt over politiets virksomhet innen utlendingsfeltet, et eksempel er grensenære kontroller.
- etter anmodning stille til disposisjon ledige ressurser for andre politienheter for å styrke lokale kontrolltiltak.
- gjennom bistand bidra til å heve politiets kompetanse på fagområdet.

(ibid).

Behandling av saker etter Dublin II-forordningen ligger til Dublin-avsnittet som tidligere var underlagt Effektueringsavdelingen. Jeg fikk privilegiet å besøke denne avdelingen i mai 2005 for å lære mer om deres hverdag. Avsnittet bestod da av 8-9 saksbehandlere som kun arbeidet med Dublin-prosedyre. De fleste ansatte på avdelingen var uten politibakgrunn, men alle hadde høyere utdanning. Fordelingen var da 1/3 med politibakgrunn, resterende med sivil bakgrunn. Dublin-avsnittet skal oppløses, så ved utgangen av 2005 vil nok hverdagen forandres for de ansatte med nye oppgaver og utfordringer. Dette henger nøye sammen med dynamikken i utlendingsforvaltningen. Feltet er preget av raske og ofte omfattende endringer basert på størrelse på ankomster og endringer i regler og praksis. Dette krever stor fleksibilitet hos de ansatte i denne delen av forvaltningen. Den ansvarshavende jeg var i samtale med ved mitt besøk hos avdelingen omtaler sine ansatte med respekt og sier de alle er underlagt betydelig frihet i løsning av sine oppgaver. Det legges vekt på frihet under ansvar, men til siste slutt er det leder som har endelig beslutningsmyndighet og helhetlig ansvar.

I november 2005 fikk jeg nok en gang muligheten til å tilbringe en dag hos PU. Siden sist jeg var der er det foretatt visse omorganiseringer. Artikkel 21 gruppa jeg tidligere har besøkt har flyttet ned til Asylavdelingen og er tildelt en rekke nye oppgaver. Det er på denne avdelingen møtet med asylsøkere skjer via resepsjonen ( kalt Desken ) og det er her asylsøkere tas inn til registrering. Jeg fikk denne gangen delta på en registrering av en nyanmeldt asylsøker, og fikk



en videre gjennomgang av artikkel 21 av ansatt som arbeider spesifikt med denne regelen. En vesentlig forandring for de ansatte som har flyttet ned til Asylavdelingen er at de nå har direkte kontakt med de asylsøkende, enten i form av resepsjonstjeneste for henvendelser fra asylsøkere direkte, og at de skal opplæres i registrering av nyankomne.

Ved mitt tredje og siste besøk til PU skulle jeg egentlig delta i enda en registrering. Det er vanskelig å vite på forhånd om noen møter opp, og det var dessverre ingen som dukket opp når jeg var der. Jeg fikk i stedet en trivelig prat med en politimann på avdelingen. Erfaringer og funn fra disse besøkene vil bli presentert i neste kapittel.

Politiets myndighetsutøvelse på utlendingsfeltet kan deles i tre; ren forvaltningsvirksomhet, polisiær kontrollvirksomhet og etterforskning (Bunæs, 2004). Denne delingen har betydning for hvilket organ som er overordnet klageinstans for de ulike oppgaver. UDI er klageorgan om det gjelder vedtak i forvaltningen, mens det ved etterforskning skal klagen rettes til vedkommende statsadvokat. PU er underlagt Politidirektoratet (POD), som igjen er underlagt Justisdepartementet og Justisministeren. POD sitt ansvarsområde er den polisiære virksomhet og gjelder i hovedsak tre områder; polititjenestemannens opptreden, politiets bruk av metoder og midler som ikke er av straffeprosessuell art og hvordan politiet bruker ressurser i publikumsrettet virksomhet. POD ble opprettet 1.januar 2001, med det formål å styrke den sentrale ledelsen av politiet og for å møte utfordringer i kriminalitetsutviklingen. Alle rundskriv, instruksjer, regler og planverk utarbeides som hovedregel av POD. Justisdepartementet styrer via styringsdialog og budsjetter i samarbeid med Politidirektoratet (ibid).

Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) innehar også en funksjon som utlendingsmyndighet ved å være tillagt oppgave å føre kontroll med utlendingers opphold i riket sammen med den øvrige utlendingsforvaltningen. PST kan innhente opplysninger og foreta nødvendig kontroll og overvåkning av utlendinger i riket, (med hjemmel i Utlendingsloven §§ 15, 27, 28, 30 og 43). De kan videre på eget grunnlag utføre det samme med grunnlag i trusselbildet, (jf Overvåkningsinstruksen § 4 første ledd tredje punkt). I denne sammenheng kan eksilmiljøer som gjerne befattes med asylsøkere ses som trussel ut fra den til gjeldende tids sikkerhetsmessige situasjon (Bunæs, 2004).

#### **4. 3. 0. Trandum Utlendingsinternat.**

Trandum Utlendingsinternat har vært drevet siden 2000/2001, men fikk hjemmel for den drift de har i dag gjennom Utlendingsloven § 37 d i 2004. Internatet er en fengselslignende institusjon drevet av PU. Det har kapasitet til rundt 200 beboere, og består av tre separate avdelinger; familieavdeling, avdeling for enslige og en egen sikkerhetsavdeling (Årsrapport PU, 2004). Internatet ligger et lite stykke forbi Oslo Lufthavn Gardermoen, rett ved en militær flystripe ganske så øde. I følge med en annen student dro jeg en tåkete morgen ut til internatet, hvor vi fikk en rask innføring i drift av internatet og videre en omvisning på bygget.

Internatet er et gammelt murhus omkranset av høye gjerder. Deler av gjerdet er tettet for innsyn fra forbipasserende til "luftegårdene" på baksiden. Hver avdeling har oppholdsrom med tv, og her er det alltid enkel matservering tilgjengelig. Det er et eget rom med bordtennisbord og trimsykkel, og på familieavdelingen et eget rom med leker for de små barna. I tillegg er det er tilgjengelig et rom for bønn for muslimer. På den tiden vi var på besøk var det Ramadan, noe som internatet ville gi muligheten for innsatte muslimer å følge. Familieavdelingen og avdelingen for de enslige har inngjerdet "luftegård", hvor det var mulighet for å være ute rundt to timer pr dag. Det er lekestativ til barna. Disse uteområdene var ikke i mye bruk i den kalde årstiden. Alle avdelingene har egne røykerom, og det deles ut gratis sigaretter til alle som ønsker det.

#### **4. 3. 1. De innsatte ved internatet.**

Trandum fungerer som siste overnatting for personer på ulike typer avslag som skal sendes ut av landet. For denne gruppen er botiden gjennomsnittlig tre døgn. I tillegg fungerer internatet som varetekt for personer for brudd på Utlendingsloven, blant annet for å frigjøre ordinære fengselsplasser (Årsrapport PU, 2004). Brudd på Utlendingsloven kan være saker om ukjent identitet eller hvor vedkommende motsetter seg å bidra til å fastsette egen identitet. Internatet huser også en gruppe som omtales som "de frivillige". Dette er personer som av ulike grunner er hentet inn av politiet for ulovlig opphold, og som signerer en erklæring på at de samtykker i å bli boende på internatet etter at arresten fullført. Det kan diskuteres hvor frivillig dette samtykket egentlig er. Det ble uttrykt skepsis til bruk av denne ordningen som oppholdshjemmel ved internatet fra politiets egen side.

Det bodde totalt 4370 personer ved Trandum internat i løpet av 2004. De fordelte seg på til sammen 9332 overnattinger. Av det totale antall personer internert ved internatet var om lag 250 av disse varetektsfengslet (ibid).

En rekke forhold ved internatet har fått sterk kritikk den siste tiden. Flere av de innsattes advokater har påpekt bekymringsverdige forhold for sine klienter, Sivilombudsmannen undersøker i april 2006 forholdene ved internatet og Europarådets Torturovervåkningskomite har uttalt seg at leiren ikke egner seg for opphold over lengre tid (Osvold, 2006). Selv om gjennomsnittlig botid er rundt tre døgn, strekker det seg til måneder eller år for enkelte innsatte. Den psykiske påkjenningen ved oppholdet kan være stor, og faren for selvmord og selvskading fører til hyppig og grundig inspeksjon og bruk av tvangsmidler som glattceller og håndjern. Sivilombudsmannen har krevd en skriftlig redegjørelse for bruk av tvang, besøkskontroll, sikkerhetsceller, hånd og fotjern, bruk av vektere, fravær av aktivitetstilbud, dårlig kosthold og begrunnelsen for de hyppige inspeksjonsrundene (ibid).

#### **4. 3. 2. De ansatte ved internatet.**

Internatet er drevet av Politiets Utlendingsenhet og ledelsen har derfor politibakgrunn. Selve internatet er bemannet av rundt 30 sivile transportledsagere. Denne gruppen ansatte har begrenset politimyndighet på sitt område. Deres oppgaver er transport av asylsøkere både innenlands og ved uttransporteringer til utlandet. De inntar også rollen som vaktledere ved arrestforvarerfunksjonen (Årsrapport PU, 2004). Alle har før de begynte sitt arbeid ved Trandum gjennomgått et fire uker langt kurs ved Politihøgskolen. De ansatte er av ulik bakgrunn; alt fra tidligere arbeid som vektere til utdannet helsepersonell og lærere.

I tillegg er det inngått en avtale etter anbudsrunder med et vekterbyrå for ytterligere bemanning av internatet. Det er i utgangspunktet tilknyttet 8 vektere på døgnbasis til internatet. Stedet er døgnbemannet og de ansatte skal til enhver tid være tilgjengelig blant de innsatte ved internatet. Ordningen med sivile transportledsagere og bruk av vektere blir opplevd som positivt fra politiets side (ibid).

Det er uttrykt skepsis til denne ordningen med sivile transportledsagere og bruk av vektere til å betjene internatet fra blant annet Politiets Fellesforbund og Norsk Organisasjon for Asylsøkere, NOAS (Eraker, 2006). De omfattende kursene på Politihøgskolen har i noen tilfeller blitt byttet ut med kun praktisk trening på Trandum og blir derfor ansett som

mangelfull. Innsatte på internatet er i en meget stresset situasjon, mange sliter med psykiske problemer og hverdagen til de ansatte kan derfor preges av konflikter med de innsatte, forsøk på selvskading og lignende. Dette er situasjoner som krever mye av de ansatte og det er derfor viktig med tilstrekkelig trening i forkant for å håndtere situasjonene best mulig. Fra NOAS side er det høyst kritikkverdig at en bruker ufaglærte personer til å arbeide i en fengselsinstitusjon (ibid).

#### **4. 3. 3. Helsetilbud ved internatet.**

Internatet har tilgjengelig tre leger ca tre dager i uken. Disse er tilgjengelig for behov om medisinsk tilsyn fra de innsatte, men dette tilbudet skal også brukes til å vurdere hvorvidt en søker er transportdyktig. Dette kan være tilknyttet til både fysisk og psykisk helse og det er i utgangspunktet akutte helseproblemer som skal behandles. Legene kan også bidra til å avgjøre hvilke tiltak som eventuelt bør iverksettes for at en transport skal være forsvarlig. Det er tre momenter som påpekes fra helsehold når det gjelder helsetilbud for personer som skal sendes ut av landet og som sitter internert på Trandum eller andre institusjoner. Dette er faktorer som gjenspeiler forholdet mellom politiet og helsepersonell i disse situasjoner;

*”Ingen kan reise uten at en lege har klarert personen som reisedyktig.*

*Politiets Utlendingsenhet vurderer i samråd med legetjenesten for PU lokalisert på Trandum om en person trenger helsepersonell som ledsager under selve reisen eller ikke.*

*Alle som ønsker helsebistand før selve utreisen får dette innvilget. De tilses da av legetjenesten ved Trandum eller ved de respektive institusjoner de oppholder seg ved før utreise (for eksempel fengsel)”.*

(helsearbeider ved asylmottak)

Forholdet mellom helsearbeidere og de som er ansatt til å internere og uttransportere asylsøkere er vesentlig og en god dialog er viktig. Sykdomsrelaterte lidelser kan for de innsatte være et siste forsøk til å endre den situasjon de befinner seg i. Trandum er siste instans før endelig uttransport, herfra er det som regel ingen vei tilbake. Det er derfor nødvendig at helsepersonell tilknyttet dette arbeidet er klar over dette. Legene tilknyttet

internatet er ifølge lederen ved Trandum godt kjent med denne situasjonen, og er derfor i større grad enn annet helsepersonell trent til å forstå sammenhengen. Fra min egen tid som ansatt i asylmottak er det min erfaring at helsevurderinger av asylsøkere er også tilknyttet et vesentlig kulturelt element. Fysiske og psykiske lidelser kan få ulike uttrykk etter den enkeltes kulturelle bakgrunn og etter hvilket land vedkommende er fra. Den enkeltes oppfatning av eget sykdomsbilde eller mentale tilstand og hvordan vedkommende reagerte hang ofte sammen med hvor personen var fra og det syn på lidelsen som er gjengs i dette landet.

Et viktig arbeidsverktøy i denne prosessen er tilgang på informasjon og kommunikasjon mellom ulike helseinstanser da en asylsøker i Norge ofte har vært innom flere ulike institusjoner under sitt opphold i landet. Helsearbeidere som arbeider med kartlegging og behandling av asylsøkere tar i bruk et eget datasystem for lagring av informasjon knyttet til den enkelte asylsøkers helse både fysisk og psykisk. Legene ved Trandum har tilgang til dette systemet, og har slik et viktig hjelpemiddel for å tilstrekkelig kunne vurdere de sykdomsbilder som dukker opp under oppholdet ved internatet og i en retursituasjon.

#### **4. 4. Nye Kripas.**

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, Nye Kripas, ble opprettet 1.januar 2005 (Årsrapport NK, 2004). Det nye særorganet har fått vesentlige endringer i ansvarsområde, myndighet og innhold i forhold til tidligere Kriminalpolitisen. Hovedmålet er kampen mot den grove, organiserte kriminaliteten. Målsetning er at Nye Kripas skal bidra aktivt til å bekjempe kriminalitet gjennom teknisk og taktisk etterforskning, etterretningsprosjekter og internasjonalt politisamarbeid. Som et nasjonalt kompetansesenter for politiet skal organisasjonen til enhver tid tilby tjenester tilpasset brukernes behov og sentrale føringer. Ledelsen i Kripas har påtalemyndighet på politimesternivå samt at Riksadvokaten kan gi påtalemyndighet på andre områder til ledelsen og politijuristene i kampen mot organisert kriminalitet. I tillegg inngår Politiets datakripsenter i det nye særorganet da Nye Kripas skal bygge opp den sentrale tekniske kompetansen på området kommunikasjonskontroll og andre tekniske metoder og hjelpemidler. Organisasjonen består av seks avdelinger fordelt på overkant av 300 ansatte. Av disse har omtrent halvparten politibakgrunn. Avdelingene er i dag Taktisk etterforskningsavdeling, Fingeravtrykksavdelingen, Laboratorieavdeling, Utlendingsavdeling, Internasjonal avdeling og IKT avdeling (ibid).

Jeg besøkte høsten 2005 Fingeravtrykksavdelingen som en del av mitt empiriske arbeid med Dublin II-forordningen. Avdelingen har ansvaret for identifisering og lagring av fingeravtrykk knyttet til fem store register; Kriminalregisteret (107 276 avtrykk), Utlendingsregisteret (85 025), Interpol registeret (113 177), Åstedsregisteret (40 018) og Eurodac registeret (490 687) (ibid). Avdelingen er delt opp i tre enheter fordelt på rundt 40 ansatte, Kvalitetssikringsenhet, Laboratorie- og identifiseringsenhetavsnittet og Registeravsnittet. Jeg kommer nærmere inn på Nye Kripos sine oppgaver knyttet til den norske utlendingsforvaltning og i arbeidet med Dublin II-forordningen under.

#### **4. 5. Utlendingsdirektoratet.**

Utlendingsdirektoratet, heretter kalt UDI (en forkortelse de selv bruker) ble opprettet i 1988 for å samordne statens virksomhet på utlendingsfeltet (Bunæs, 2004). Deres primære oppgaver i dag er å behandle søknader om visum, en oppgave som de deler med Utenriksdepartementet, oppholdstillatelser, arbeidstillatelser, statsborgerskap og søknader om asyl. De har ansvaret for utlendingskontroll, asylmottak som drives på anbud mellom staten og private organisasjoner, bosetting og integrering (ibid). Ved årsskiftet 2005 – 2006 er det oppstart for det nye Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet som overtar integreringsarbeidet fra UDI.

Utlendingsdirektoratets hovedmål er å behandle alle innkomne saker om opphold innen akseptabel tid, gi en tilfredsstillende brukerservice og utvikle en fleksibel organisasjon (Årsrapport UDI, 2004). Deres uttalte kjerneverdier er menneskeverd, profesjonalitet og helhet. Disse verdier omtales som retningsgivende verktøy som forplikter og krever noe av hver enkelt ansatt i organisasjonen. UDI håndterer et meget høyt antall saker og henvendelser daglig, og er meget utsatt for observasjon og omtale av både presse og frivillige organisasjoner da deres arbeid kan sies å være et politisk brennhett tema (ibid).

UDI er en landsdekkende organisasjon med ansatte fordelt på kontorer fra nord til sør. Organisasjonen er delt opp i seks avdelinger i tillegg til Direktøren med sin stab. Disse er Kommunikasjons- og serviceavdelingen, Administrasjonsavdelingen, Region- og mottaksavdelingen, Asylavdelingen, Oppholdsavdelingen og Avdeling for faglig strategi og koordinering (Årsstatistikk, 2005). Avdelingene er igjen delt opp i enheter etter hvilke

arbeidsoppgaver de har å forvalte. Utover dette er NSIS kontoret lagt til UDI, for å håndtere den norske delen av SIS-systemet som omfatter registrering av utlendinger etter Schengen avtalens artikkel 96. I tillegg er VISION- sentralen lagt til UDI. Dette kontoret befatter seg med saker om visum (Bunæs, 2004).

Jeg besøkte i mai 2005 Dublin-enheten hos Utlendingsdirektoratet som har som dens primære arbeidsoppgave å håndtere saker etter Dublin II-forordningen. Jeg hadde samtale med Underdirektøren og Koordinator for denne enheten for å snakke om deres oppgaver og utfordringer. De ble utskilt som egen enhet i 2002, og ledes av en underdirektør. I 2003 hadde de om lag 45 ansatte, noe som ble redusert til 26 i 2004, og det endelige antall skal ned til 10 ansatte i 2005/06. Da jeg besøkte enheten bestod den av 17 ansatte, hvorav 4 på forkontoret, koordinator, underdirektør og resten saksbehandlere. Reduksjonen i antall ansatte henger sammen med nedgang i ankomster og følgelig reduserte oppgaver. Flere saksbehandlere trenes også til å kunne brukes til å gjennomføre asylintervjuer ved behov for dette. Også her kreves stor fleksibilitet og omstillingsevne av de ansatte da feltet hele tiden er i endring og nye utfordringer stadig kan dukke opp.

Under samtalen hos enheten fikk jeg en innføring i regler, praksis og rutiner. Det ble informert om at enheten jobber under en rekke juridiske verktøy. Først og fremst er deres oppgaver bestemt av Dublin II-forordningen. Som nevnt over er Dublin II-forordningen gjennom eget rundskriv<sup>12</sup> som gir anvendelse til norsk rett og gir rettleiding for praksis i norsk forvaltning. Videre jobber enheten opp mot Eurodac-forordningen, EU direktiv for minstestandard ved mottak av asylsøkere, Utlendingsloven og Forvaltningsloven med forskrifter, avtale mellom Norge og Sverige om hurtig overføring og diverse andre relevante rundskriv. Danmark har reservert seg ovenfor Norge og eventuelle tilbakeføringer faller under Den Nordiske Passkontrolloverenskomsten (POK). Dette endres i løpet av våren 2006 da det endelig er utarbeidet en protokoll for å regulere samarbeid mellom Norge og Danmark. I deres daglige virke er det i hovedsak to teknologiske systemer som er i bruk ved enheten. Viktig er det interne, nasjonale registreringssystemet for asylsøkere, DUF<sup>13</sup>, som brukes daglig av både PU, UDI og UNE. Videre brukes det mellomnasjonale systemet DubliNET for å sende anmodninger og utveksle informasjon mellom medlemslandene.

---

<sup>12</sup> Rundskriv UDI 2004-010 ASA, som omhandler Dublin-regelverket jf Utlendingsloven § 17 førsteledd bokstav e.

<sup>13</sup> Datasystemet for utlendings- og flyktning- saker.

Utlendingsdirektoratet var tidligere underlagt Kommunal- og Regionaldepartementet, men etter regjeringsskiftet i 2005 har ansvaret for UDI blitt overført til det nåværende Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, som nå er øverste organ for denne delen av utlendingsforvaltningen. Departementet har det overordnede ansvaret for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken (Bunæs, 2004). Kommunal- og Regionaldepartementet (nå Arbeids- og Inkluderingsdepartementet) har hatt ansvaret for alle oppgaver underlagt Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda sitt daglige virke siden 1.januar 2001, og den til enhver tid utnevnte minister er den øverste ansvarlige person på alle områder og nivåer. Departementet har tilgjengelig diverse styringsverktøy som økonomiforvaltning, tildelingsbrev og andre gjeldende styringsdokumenter. Departementet kan ikke instruere utøvende myndighet om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller enkeltsaker. Unntaket er saker som angår rikets sikkerhet eller er av utenrikspolitiske interesse (ibid). Det er Utlendingsnemnda (UNE) som er klageorgan for de vedtak som fattes av Utlendingsdirektoratet. Vedtak som er fattet av nemnden er som regel endelige, men til en viss grad er det enkelte juridiske spørsmål ved vedtak om opphold som kan prøves ved norske domstoler. Dette kan for eksempel være kravet til graden av sannsynliggjøring av egen identitet. Adgangen til å klage til Utlendingsnemnda henger sammen med retten til å påklage forvaltningsvedtak etter norsk forvaltningsrett.

Både UDI og UNE er organisasjoner som innehar stor fagkunnskap på sitt område, og som hele tiden arbeider for å holde seg oppdatert i de ulike deler av verden og konfliktnivået i de ulike områder for å ha best mulig grunnlag å fatte sine vedtak på. Asylpolitikk er et meget aktuelt politisk tema og utlendingsforvaltningens vedtak er derfor ofte av stor offisiell interesse. Siden utlendingsforvaltningen er underlagt politiske føringer gjennom styring via direktoratene, vil dette gjenspeiles i den utøvelsen av regelverket som til en hver tid er gjeldene. Innvandringsspørsmål er slik en vekselvirkning mellom den politikk som føres både internasjonalt og nasjonalt, selve utlendingsretten og situasjonen verden rundt. Forholdet mellom direktoratet og departementet fikk en stor utfordring da det i vinter ble oppdaget at UDI tross i KRD sine instruksjoner hadde innvilget midlertidige opphold til nesten 200 irakiske kurdere høsten 2005.



## Kapittel 5.

### **DUBLIN-PROSEDYRE I NORSK UTLENDINGSFORVALTNING.**

#### **5. 1. Innledning.**

Jeg vil i denne delen ta for meg de ulike oppgaver og praksis knyttet til den norske utlendingsforvaltningens håndtering av Dublin II-regelverket. Fremstillingen er basert på de empiriske undersøkelser jeg har gjort, og på tilgjengelig materiale og rapporter fra forvaltningen. Da hoveddelen av det praktiske arbeidet som gjøres ligger hos Politiets Utlendingsenhet er det her jeg har gjort mest interessante empiriske funn. Jeg vil forsøke å gi mine informanter en mest mulig selvstendig stemme. Da de resterende deler av utlendingsmyndighetenes arbeid er papirarbeid og et sjeldent møte med selve de asylsøkende, vil denne delen få noe mindre plass selv om det er dette arbeidet som danner grunnlag for store deler av de oppgaver som er tillagt politiet. Flere av de oppgaver som beskrives gjøres gjelder alle asylsøkere som kommer, uavhengig av om de underlegges behandling etter forordningen, slik som registreringen. Jeg vil vinkle det mot det som er vesentlig for å fastsette bruk av forordningen.

#### **5. 2. 0. Registrering hos Politiets Utlendingsenhet.**

Personer som kommer til Norge og som ønsker søke asyl må melde seg som asylsøker hos Politiets Utlendingsenhet i Oslo. Det hender at personer melder seg hos andre politidistrikt, men disse personene må da sendes til Oslo. Det samme gjelder om en person blir tatt for ulovlig opphold i landet, og ønsker å melde seg som asylsøker etter pågrepelse. Hos PU i Oslo foretas en registrering av den asylsøkende, hvor det fylles ut registreringskjema og samtykkeerklæring. Politiets Utlendingsenhet registrerte ca 7800 asylsøkere i 2004 (Årsrapport PU, 2004). Politiets registrering skal i høyest mulig grad fastslå den asylsøkendes identitet, statsborgerskap og reiserute. Søker underrettes om at det vil gjøres undersøkelser i andre medlemstater, og at ansvarlig medlemstat for asylsøknaden skal avgjøres før det igangsettes en eventuell realitetsbehandling av selve søknaden. Om den asylsøkende har gjenstander eller dokumenter som er relevant for fastsettelsen av søkers identitet, kan politiet

konfiskere dette til registreringen er fullført. Registrering av asylsøkere ble tidligere foretatt kun av ansatte med politibakgrunn, men gjøres i dag også av ansatte med sivil bakgrunn. Det er derimot kun politi som kan ransake eller kroppsvisitere den enkelte søker og hans eiendeler når dette er nødvendig. Det kommer frem under et av mine intervju at det er visse verdier ved registreringen av asylsøkere som skal skille dette fra å være et ordinært politiavhør;

*”... det er viktig å huske at de som kommer hit søker om noe, at det å søke asyl er en sak for forvaltningen og at søkerne skal behandles deretter, og at de ikke skal behandles som en kriminell som skal tas for noe, det er viktig at den som registrerer er klar over dette...”*

( polititjenestemann, PU )

Å søke asyl er ingen kriminell handling og selv om registreringen i første omgang foretas hos politiet som en del av utlendingsforvaltningen skal det ikke ta form som et avhør etter en forbrytelse. Det vesentlige ved registreringssamtalene er å få frem opplysninger som kan hjelpe til å fastsette den enkelte asylsøker sin identitet.

Ved et av mine besøk hos PU fikk jeg anledning til å sitte og observere en registrering. Dessverre for meg var ikke tilfellet denne morgenen en potensiell ”dubliner”, men det var like fullt lærerikt å se hvordan en registrering vanligvis gjennomføres. Registreringen foregår på et helt vanlig kontor i lokalene i Christian Kroghs gate. En ung mann i litt for stor boblejakke sitter lettere lutrygget på en stol foran skrivebordet. Ved hans side sitter en ung, men tydeligvis godt rutinert tolk. Bak skrivepulten foran en pc sitter den ansatte ved PU. Jeg sitter bak i et hjørne og prøver være så usynlig som mulig.

Først kartlegges søkers personalia, adresse i hjemlandet og relasjoner i Norge og hjemland. Ting tar litt tid da datasystemet ikke alltid er like samarbeidsvillig og hjelp må tilkalles. Alle personalia og andre opplysninger om saken skal registreres i DUF - systemet til intern bruk for både PU, UDI og UNE. Videre forsøkes det å kartlegge en oversikt over søkers reiserute til Norge og i den forbindelse om vedkommende har reist gjennom andre land i området for å komme hit. Det skal undersøkes om vedkommende tidligere har søkt asyl eller oppholdt seg i Norge og om vedkommende eventuelt har søkt asyl eller hatt et opphold andre (europeiske) land. I vårt tilfelle har søkeren vært i Norge tidligere og personalia sammenlignes og knyttes til de tidligere registrerte opplysninger som norske myndigheter allerede har. En meget vesentlig hensikt med registreringen er å kartlegge søkers identitet. I denne forbindelse er det viktig å få søker til å fremstille dokumentasjon eller andre id-papirer som kan hjelpe i dette

arbeidet. Over 90% av de som melder seg som asylsøkere i Norge ankommer uten å kunne fremvise gyldige identifikasjonspapirer (Årsrapport PU, 2004). Heller ikke under denne registreringen kan søker fremstille id-papirer. Forklaringen på hvorfor vedkommende ikke tok med seg sitt pass på reisen fra hjemlandet er litt vakkende.

Som en del av kartleggingen av søkers identitet skal det tas fingeravtrykk av alle asylsøkere over 14 år som registrerer seg i landet<sup>14</sup>. Disse tas som hovedregel under registreringen hos PU. Det tas elektroniske bilder av alle fingertupper og det skrives ut en fingeravtrykksrapport. Denne rapporten skal videre sendes til Fingeravtrykksavdelingen hos Nye Kripos for søk i Eurodac- databasen. Jeg kommer nærmere inn på Nye Kripos sitt arbeid med dette under.

I vårt tilfelle er stemningen mer avslappet under den delen av registreringen som foregår ved fingeravtrykksmaskinen. Den PU ansatte holder en uformell samtale med søker om hans tidligere opphold i Norge, og nevner at denne prosedyren med fingeravtrykk virket han godt kjent med. Søker må visst si seg enig idet. Tolken og jeg prater om studier når hun ikke er opptatt med å tolke samtalen ved fingeravtrykksmaskinen. Søker skal videre fotograferes så det kan festes bilde av søker på registreringsskjema. Bildet skal også brukes på et id-kort alle asylsøkere i Norge får utdelt.

Slik kommunikasjon anses som et godt virkemiddel for å få gjennomført en vellykket registrering. Kontakt og kjemi med den asylsøkende letter prosessen for begge parter;

*”...det handler om å opprette en god kommunikasjon med den personen du skal registrere, lage en litt god atmosfære og få en lett tone, en god dialog med søker er viktig...”*

( polititjenestemann, PU )

Vi går tilbake til kontoret for å fortsette med intervjudelen av registreringen. Den ansatte hos politiet henvender seg direkte til søker på norsk, mens tolken oversetter. Søker derimot svarer som regel henvendt mot tolken. Det er likevel mitt inntrykk at søkeren i dette tilfellet forstår mye av det som foregår på norsk. Bruk av tolk skaper et ekstra ledd i kommunikasjonen med den som skal registreres. Man er avhengig av gode tolker som klarer å formidle akkurat det som sies. En urutinert tolk kan lett gi en annen tolkning av det som blir sagt, og viktig informasjon kan gå tapt. Dette er en vanskelighet politiet selv er klar over;

---

<sup>14</sup> Dette er hjemlet i Utlendingslovens § 37, 4.ledd, 1.punkt, jf 5.ledd, jf § 37 bokstav c.

*”...det er lettere å få til en god kommunikasjon med søker om man ikke trenger tolk, derfor er det nå ansatt flere konsulenter med fremmedspråk så man slipper mellomledet som tolk utgjør, ved bruk av tolk forsvinner mye av den ikke-verbale kommunikasjon som er viktig for å danne en god dialog...”*

( polititjenestemann, PU )

Under siste del av registreringen snakkes det om hvordan livet i hjemlandet har vært for den unge mannen siden han sist ble sendt ut av Norge. Det snakkes om hvordan reisen til Norge foregikk, og litt om hvorfor han på nytt søker asyl i Norge. Hans familieforhold i hjemlandet og eventuelt personer han er i følge med forsøkes kartlagt. Det hele er en omstendelig prosess og alt tar ganske så lang tid. Det er viktig at alle detaljer registreres så korrekt som mulig og bruk av tolk gjør at alt som sies må gjentas en eller flere ganger. I tillegg er man avhengig av at datasystemer fungerer som de skal og at alt blir journalført på riktig sted. Nylig er det gjeninnført bruk av språktester på asylsøkere fra enkelte land. Dette er for å kunne verifisere om den enkelte er fra det landet han oppgir å være fra. Noen år tilbake var det vanlig at selve asylintervjuet hos Utlendingsdirektoratet ble tatt opp på bånd for senere å kunne brukes som språktest. Denne trenden er nå på vei tilbake allerede under registreringen. Norske myndigheter tillegger slike tester relativt stor troverdighet, og de anses som et viktig virkemiddel for å avsløre feilaktige opplysninger om statsborgerskap og nasjonal/etnisk tilhørighet.

Når en registrering hos PU er fullført sendes saken til Utlendingsdirektoratet for selve saksbehandlingen. Før jeg kommer inn på denne prosessen vil jeg se nærmere på de kriterier og de teknikker i politiets arbeid som bidrar til å opprette en sak etter Dublin II-forordningen.

### **5. 2. 1. Artikkel 21 – klare indikasjoner...**

Som sagt over er det to måter å påvise ansvar for den asylsøkende hos et annet medlemsland etter forordningen. Dette er ved bruk av søk etter fingeravtrykksopplysninger i Eurodac-databasen (som jeg kommer nærmere inn på under) og ved bruk av artikkel 21 i forordningen. Etter Dublin II-forordningen artikkel 21 kan det som jeg har vært inne på tidligere etter en nærmere vurdering innhentes opplysninger om enkeltpersoner fra de aktuelle medlemsstater. Formålet er å finne ut om den asylsøkende har tilknytning til andre medlemsstater ved at det for eksempel er utstedt et visum eller om vedkommende har en sak gående i annet

medlemsland. En slik forespørsel kan sendes på grunnlag av konkret mistanke, eller som et supplement til positivt treff i Eurodac for å skaffe ytterligere opplysninger om personalia eller status ved søknaden. Dette er spesielt vanlig i saker om enslige mindreårige asylsøkere, hvor det kan vise seg at de har et annet alias med en annen oppgitt alder i et tidligere oppholdsland. Det er i hovedsak Politiets Utlendingsenhet som har denne oppgaven med å sende anmodninger etter artikkel 21, men Utlendingsdirektoratet har også mulighet til å fremme en slik forespørsel. Hos PU er det opprettet en egen gruppe som arbeider med bruk av artikkel 21.

Norge ligger slik til geografisk at det er sannsynlig å tro at personer som melder seg som asylsøkere her i landet har vært innom et eller flere europeiske land på reisen hit. Det første året Dublin-konvensjonen var i bruk var Norge meget offensive og sendte godt over 20 000 søk på anmodninger om opplysninger etter artikkel 21 (Politiets Utlendingsenhet, 2005). Ved innføringen av Dublin II-forordningen kom kravet om klare indikasjoner og en klar begrunnelse om hvorfor det var grunnlag for å anmode opplysninger om en person. Norge var nå nødt til å ha konkrete bevis som ga klare indikasjoner for at en søker kunne tilbakeføres til annet medlemsland.

Grunnlaget for å danne slike indikasjoner ligger i selve registreringen og forhold knyttet til dette. Dette kan komme til uttrykk i den asylsøkendes egen forklaring eller i form av fysiske bevis som er tilgjengelig, være seg billetter til buss og tog, bibliotekskort, dokumenter og lignende. Under registreringen spørres søker om hans familieforhold, om han har venner eller kjente i andre medlemsland, om tidligere opphold og grensepasseringer. Med hensyn til å kartlegge en Dublin sak er det spesielt innreise til og bevegelser innen Schengen-området som er viktig. En asylsøker er ofte fortalt av andre hva som er lurt å oppgi eller ikke av informasjon om seg selv til myndighetene. Derfor kommer ikke alltid den korrekte informasjon om asylsøkeren frem, og det kan være vanskelig for politiet å fullføre sitt arbeid med å best mulig kartlegge hvem den enkelte asylsøkende er;

*”... det er mye husker ikke svar, spesielt med tanke på siste del av deres reise som omfatter opphold i Schengen-området, det er mye husker ikke rundt spørsmål som er verifiserbare...”*

( polititjenestemann, PU )

For å skille ut klare indikasjoner for bruk av artikkel 21 opparbeider de ansatte hos PU en egen teknikk for å kunne danne grunnlag for konstruksjon av mistanke. Denne vil jeg omtale som Dublin-brillene.

### **5. 2. 2. "Dublin-brillene"**

Under et av mine besøk hos PU kom en av de ansatte i Artikkel 21 gruppa med uttrykket "Dublin-briller". Med dette siktet vedkommende til hvordan en kan forklare den teknikken politiet bruker for å finne grunner til bruk av artikkel 21. Det handler om å bruke et trenet blikk for å sile ut relevant informasjon og ha øye for detaljer som kan skape mistanke som leder til indikasjoner om en mulig sak etter forordningen. Det er ikke oppsatt en mal for hva som skal spørres om utover de retningslinjer registreringsskjemaet gir, men det er en egenskap som utvikles over tid. Derfor er det viktig at de som registrerer får god opplæring og lang trening oppfattes som en bedre forutsetning for å kunne gjennomføre en vellykket registrering;

*"...vårt hovedansvar ved registreringen er å finne ut hvem de er og hvor de kommer fra, jo mer erfaring den som registrerer har jo bedre blir registreringen..."*

(polititjenestemann, PU)

Politiet påpeker selv at erfaring og trening er en gjennomgående viktig faktor. Lang trening i å registrere og intervjuere asylsøkere gir et bedre grunnlag for å kartlegge den asylsøkende og for å sile ut relevant informasjon. Dette henger igjen sammen med den kommunikasjon det snakkes om over. Det tilstrebes en best mulig dialog med den asylsøkende for å få mest mulig utbytte av registreringen. Dette krever erfaring fra den som foretar registreringen. Erfaringen danner grunnlag for å finne de indikasjoner som kan sile en søker fra en annen, noe som henger sammen med egenskaper ved søkeren selv. Med egenskaper siktes det her til blant annet det hvilket statsborgerskap eller etnisk tilhørighet en person oppgir å ha. Kjønn og alder kan også spille en rolle. Slike egenskaper kan danne grunnlag for å være ekstra oppmerksom for denne personen og kan danne grunnlag for mistanke om at søkeren kan gi feilaktige opplysninger;

*”...etter hvert får man en viss feeling ovenfor nasjonaliteter, og noen fremtrer slik som mer troverdige enn andre. Vi får inn en rekke tips fra blant annet folk som er forbanna for at personer misbruker deres egen nasjonalitet for lettere å få opphold, noe som danner grunnlag for å være mer mistenksom for personer som oppgir en viss nasjonalitet. En lærer seg å se forskjell på for eksempel marokkanere og folk fra Algerie. Man får en viss magefølelse etter mange år i bransjen...”*

( polititjenestemann, PU ).

Hva er det så som ligger i denne konstruksjonen av mistanke som politiet og utlendingsforvaltningen bruker for å kartlegge og håndtere asylsøkere? Finstad (2000) konstruerer begrepet *politi - blikket* om politifolks evne til å observere handlinger og personer som mistenkelige ut fra egen yrkeserfaring og trening gjennom politiutdanningen. Gjennom utdannelsen og senere erfaring i arbeidslivet opprettes en evne til å skille ut hendelser eller personer som mistenkelige på bakgrunn av visse kriterier. Politiblikket inneholder visse virkelighetsdefinisjoner, noe som bekreftes og opprettholdes gjennom samspillet med kjenninger. Politiet får daglig servert en rekke merkverdige historier som ofte viser seg ikke være sanne, noe som leder til skepsis og en evne til å vurdere utsagn på en mer kritisk måte enn foreksempel en forsker (ibid). Utlendingspolitiet opplever ikke sjelden at personer som søker asyl velger å levere en historie om seg selv som inneholder usannheter for å oppnå størst mulig sannsynlighet for å kunne få innvilget et opphold. Slike erfaringer får igjen den konsekvens at den generelle troverdighet til asylsøkere senkes, og at mistenksomheten skjerpes. Dette oppleves ikke som positivt fra politiets egen side og er med på å sette standard for asylsøkere som faktisk har et reelt behov for å få innvilget asyl;

*”... det er ikke til å skjule at vi får levert en rekke historier fra asylsøkere som viser seg å ikke være sanne, dette setter jo en viss begrensning på troverdigheten til søkere, det er jo synd for han som endelig kommer og har virkelig behov for beskyttelse...”*

( polititjenestemann, PU )

Det kan trekkes en parallell mellom begrepet politiblikket og Dublin-brillene. På lik linje som etableringen av politiblikket oppretter de som daglig jobber med registrering og intervjuer av asylsøkere en evne til å skille det som er faktorer som kan indikere mistanke om at en person kan falle under behandling etter Dublin-prosedyre fra de som skal sendes til ordinær realitetsbehandling. Mistanken etableres allerede under første møte med politiet gjennom

registreringen hvor innhenting av informasjon er lagt opp til å finne relevante elementer i en forklaring som kan gi bakgrunn for anmodning om utveksling av informasjon om denne personen i en annen medlemsstat. Konstruksjon av mistanke er en kombinasjon av intuisjon, erfaring og utdanning, som til sammen danner en ”skjult kompetanse” som ikke er synlig for allmennheten (Nilsen, 2005). Det opprettes videre visse metoder for utvelgelse for hvem som skal kontrolleres som er basert på denne mistanken (ibid). Dublin-brillene er en billedlig måte å se hvordan enkelte ansatte i utlendingspolitiet velger å beskrive hvordan denne konstruksjonen av mistanke settes ut i praksis gjennom eget arbeid;

*”... det handler om å ta på seg Dublin-brillene og lete etter bestemte ting ved søker. For eksempel ser man etter vaskelapper i tøyet og mobiltelefoner sjekkes for relevant informasjon. Man leter etter indikasjoner på at søker kan ha oppholdt seg i et annet medlemsland før vedkommende har meldt seg for norske myndigheter...”*

( sivilt ansatt hos PU )

Registrering og intervjuing av asylsøkere handler om å motta og tolke historier fra personer i en meget spesiell situasjon. En som søker asyl vil ha som mål å kunne få innvilget et opphold i mottakerlandet. Gjennom å fortelle en historie om seg selv som gir størst sannsynlighet for å få oppfylt sitt ønske får samtidig myndighetene servert historier som de igjen har som oppgave å bekrefte eller avkrefte. Slik blir verifisering av fortellinger er et gjennomgående tema i hele utlendingsforvaltningen. Om det da er slik at en rekke historier fra myndighetenes side oppfattes som usanne danner dette grunnlag for hvilken troverdighet som tillegges den enkelte historie. Gjennom den erfaring som politiet besitter gjennom lang erfaring i arbeid med mottak og håndtering av asylsøkere kategoriseres personer ut fra egenskaper de oppgir ved seg selv, noe som skaper grunnlag for konstruksjon av mistanke og ikke minst for troverdigheten til asylsøkere som gruppe. Leder ved Trandum sier at mistenksomheten har nok blitt større hos politi og forvaltning de siste år, *”...før ble asylsøkende personer nesten ukritisk registrert etter de opplysninger om personalia og opprinnelse de oppga. I dag derimot stilles det strengere krav til bevis for og sannsynliggjøring av egen identitet...”*

Det er likevel viktig å skille mellom de som arbeider med asylsøkere i siste fase slik som på Trandum og de som sitter i første fase av saken, nemlig ved registreringen. Ett av mine spørsmål til polititjenestemannen hos PU i Oslo var nettopp om mistenksomheten til asylsøkere har vokst de siste år. Det ble da bemerket at det var viktig å skille det arbeidet som



gjøres av politiet i første og siste fase i asylprosessen. Likevel er det ikke til å se bort fra at det finnes grunnlag for mistenksomhet i de erfaringer politiet selv gjør og de gjeldende asyltrender. Ved å analysere bevegelser av personer som søker asyl i Europa og ut fra dette skape antagelser om trender, danner dette grunnlag for det motiv man ilegger asylsøkende fra enkelte grupper, noe som igjen kan innebære at troverdigheten svekkes og mistenksomheten øker;

*”... vi ser hele tiden en rekke endringer i de trender i bevegelsene til asylsøkende i Europa. Tidvis har mange kommet for å få seg jobb, og da dette er vanskelig kan asylinstituttet brukes som en mulighet for å jobbe svart under et midlertidig opphold. De er som regel klar over utfallet av saken. I det siste har det vært store ankomster av unge menn i 20-årene, som reiser rundt som mer eller mindre back packere. Det er også mange tilfeller av personer som søker asyl i falskt navn når visumet utløper. Det er jo opp til UDI å ta standpunkt til hvorvidt en søker er reell eller ikke, men vi opparbeider jo en viss magefølelse etter lang tid i bransjen...”*

( polititjenestemann, PU )

Vi ser at faktorer som erfaring og kategorisering av denne erfaringen danner grunnlag for store deler av hvordan Dublin-brillene fungerer. Oppfatninger og meninger kan sies å etableres i den virkelighet man hele tiden er en del av. Politi og utlendingsforvaltning møter mennesker i denne situasjonen i en annen sammenheng enn vanlige folk, og de innehar en rolle ovenfor de som søker asyl som vil gi utfall i den versjon den enkelte asylsøker gir av seg selv. Den asylsøkende velger ofte å gi en historie om seg selv som kanskje ikke alltid er sann, men som er basert på deres tro om at den beste fortelling vil gi best mulig utfall for dem selv. Utlendingsforvaltningens arbeid med å verifisere disse fortellinger, og mulige avsløringer av usannheter setter standard for den tiltro som tillegges den enkelte. Samtidig kan man da ikke se gruppen av asylsøkende som en homogen gruppe, men som individer som plasseres i ulike grupper basert på egenskaper de oppgir å inneha slik som alder og nasjonalitet. Dette er egenskaper som igjen kan danne grunnlag for mistenksomhet på bakgrunn av den erfaring og trening de ansatte i utlendingsforvaltningen innehar. Det kan se ut som at det er sammenheng mellom den troverdighet utlendingsforvaltningen legger til personer som søker asyl og det blikket som kreves under registrering. Ved å ta på seg Dublin-brillene tar man samtidig på seg en rolle som mistenksom intervjuer, som kommer til uttrykk gjennom hvilke spørsmål som stilles og hvordan intervjuene blir gjennomført. Det kreves trening i å lete etter opplysninger

som kan indikere at den asylsøkende har vært i andre land. Dublin-brillene kan omtales som et supplement til bruk av biologiske kjennetegn. Fingeravtrykkene tar form av mer håndfaste bevis, mens søk etter artikkel 21 handler om å stadfeste mistenksomheten slik at de bunner ut i klare indikasjoner. Dublin-brillene blir slik en funksjon for å skaffe opplysninger om den asylsøkende på bakgrunn av etablert mistanke gjennom indikasjoner ved den asylsøkendes fortelling og eventuelle andre forhold, og er slik et viktig verktøy for bruk av Dublin II-regelverket.

Som en del av forvaltningens arbeid med å fastsette om en asylsøknad skal underlegges Dublin-prosedyre, holdes det jevnlig postmøter med ansatte fra både PU og UDI hvor registreringsskjemaene gjennomgås med ekspertfaglig vurdering. Etter disse møtene følger PU opp med sitt arbeid med forespørsler gjennom å sende anmodninger til andre medlemsland etter artikkel 21. Når denne delen er fullført sendes saken til Utlendingsdirektoratet for fullstendig saksbehandling.

### **5. 3. 0. Anmodninger etter artikkel 21.**

Forespørsler om informasjon vedrørende søker og vedkommendes mulige tilknytning til andre medlemsland sendes elektronisk ved et standardisert skjema via DubliNET. Det er et lukket elektronisk system for korrespondanse mellom medlemslandene, og det er utarbeidet strenge sikkerhetsrutiner. I følge Artikkel 21 gruppa hos PU er det få som har tilgang til dette systemet. Det er utarbeidet strenge prosedyrer for å få adgang til systemet blant annet ved bruk av elektronisk signatur. Datasystemet ser ut som et vanlig Outlook-program for sending av e-post. Det brukes standardiserte skjema og svarbrev for korrespondanse mellom landene. Alle henvendelser og svar skal krypteres, det vil si de skal lagres om til Adobe-format så det ikke er mulighet til å endre dokumentet i etterhånd. Som en garanti landene imellom sendes alltid en kvittering for mottatt e-post, en såkalt "proof of delivery". Denne er meget viktig når det gjelder å kunne bevise at anmodning er sendt, og når de bestemte frister ikke overholdes kan ansvar likevel pålegges når det kan bevises at anmodningen er sendt.

Den teknologiske utvekslingen av informasjon mellom landene er et effektueringsverktøy som ble innført på lik linje med Eurodac. Prosedyrene og bruk av DubliNet er i utgangspunktet enkle, men det har likevel vært visse komplikasjoner. Et problem ved håndteringen av søk etter artikkel 21 er at flere land ikke tar i bruk de standardiserte skjema

og følger de rutiner som er tilrettelagt for korrekt bruk av artikkel 21. Det er ikke uvanlig at norske utlendingsmyndigheter mottar rene navnelister og/eller fingeravtrykksrapporter pr brev, eller at det ankommer politiet på faks. Spesielt gjelder dette de to landene som ikke er medlem av forordningen, nemlig Sveits og Danmark. Samarbeidet her forgår på grunnlag av egne avtaler om utveksling av asylsøkere. Sveits har stått for over 50% av alle de henvendelser Norge har mottatt, men den positive treffprosenten har ligget på kun rundt 20% (Politiets Utlendingsenhet, 2005). Henvendelser herfra er derfor nå skilt ut i egen statistikk og det er sendt ønske til Sveits om at de må følge kravet om sterke indikasjoner. Dette har i liten grad vært imøtekommet hos sveitiske utlendingsmyndigheter. Kravet om sterke indikasjoner har derimot fungert mellom land som er medlem av forordningen, noe som har vært opplevd som positivt av ansatt i PU med ansvaret for å motta henvendelser fra andre land.

### **5. 3. 1. Tall og fakta.**

I 2002 ble det sendt over 23 000 søk fordelt på 9400 personer fra Norge til andre medlemsland (Politiets Utlendingsenhet, 2005)). Etter innføringen av kravet om klare indikasjoner på at vedkommende søker har tilknytning til enkelte medlemsland, er antall søk redusert til 654 søk fordelt på 604 personer i 2004, og pr november 2005 var det sendt 226 søk fordelt på totalt 204 personer. Fra Norge sendes flest søk til landene Tyskland, Italia, Nederland og Sverige (ibid).

Land som mottar henvendelse om informasjon etter artikkel 21 har etter forordningen 6 ukers svarfrist fra mottatt anmodning. Det er derfor interessant å bemerke at Italia i gjennomsnitt har brukt 108(!) dager på å gi positivt svar, og 127(!) dager på negative svar. Tyskland derimot ligger godt innenfor fristen med 30 til 46 dager svartid. Det er Tyskland som står for 57% av alle positive treff når det gjelder henvendelser fra Norge. Videre kommer Sverige med 11%. Den største gruppen asylsøkere med positive treff kommer fra Serbia og Montenegro med 20%, Afghanistan med 17%, Iran med 11%, Statsløse og personer fra Irak med begge 7% (ibid).

Norge har mottatt 133 søk hittil i år, hvorav 26 av disse er basert på treff i Eurodac. Norge har hatt en gjennomsnittlig svartid på 7,1 dager. Problematikk ved lagring av dokumenter til Adobe-format og drift av e-postsystemet er faktorer som øker svartiden hos norsk politi. Disse problemene er knyttet til at serveren for e-postsystemet ligger hos UDI, og at politiet derfor er avhengig av at alle tekniske problemer løses der. De fleste søk kommer fra Sverige, Finland

og Frankrike, med henholdsvis 26%, 16% og 13%. Av det totale antall søk for 2005 er det pr november registrert 65% positive søk, 25% negative og resterende uavklart (ibid).

#### **5. 4. 0. Fingeravtrykksteknologi og Eurodac**

Når en asylsøker er ferdig registrert hos PU sendes fingeravtrykksrapporten elektronisk via et internt e-postsystem til Nye Kripos. Det er PU som er oppdragsgiver for Nye Kripos i saker om søk og sammenligning av fingeravtrykk for identifisering av asylsøkere etter Eurodac-forordningen. Informasjonen her baserer seg på samtale med en førstekonsulent ved Fingeravtrykksavdelingen.

Før avtrykkene sendes til den sentrale enheten foretar Kripos en kvalitetssjekk av alle avtrykk. Dette foregår i meget korte trekk ved visse teknikker på datamaskinen, hvor en rekke punkter avmerkes på avtrykkene og kategoriserer avtrykket. Videre sendes fingeravtrykksrapporten elektronisk til den sentrale enheten for søk mot resterende avtrykk lagret i Eurodac-basen. Den sentrale enheten sender så svar om det er treff eller ikke, ident/non-ident, hvor rapport om det mulige treffet vedlegges. Denne rapporten inneholder fingeravtrykk som er antatt å matche, samt informasjon om kjønn, hvilket land søker er fra opprinnelig og i hvilken medlemsstat han/hun tidligere er registrert. Avtrykket kan også avvises av den sentrale enheten i Luxemburg på grunnlag av dårlig kvalitet.

Nye Kripos tilstreber kvalitetssikring i sitt tekniske arbeid. Derfor kontrolleres de resultatene med positive hit etter søk i Eurodac av Fingeravtrykksavdelingen etter at datamaskinen har gjort sin del av jobben. Det foretas det en manuell sammenligning av begge tilsendte rapporter på gammelt Sherlock Holms vis med lupe og et trenet øye. Når fingeravtrykkene ved et positivt hit etter søk i Eurodac er bekreftet ved at Nye Kripos har foretatt sine etterkontroller, skal det utarbeides en tilbakemelding i form av en rapport om resultatet til oppdragsgiver som her er Politiets Utlendingsenhet. Denne rapporten danner grunnlag for opprettelse av en eventuell prosedyre etter ansvarsreglene i Dublin II-forordningen på bakgrunn av et positivt treff i Eurodac.

Norge har pr august 2005 hatt totalt 4142 treff siden databasen ble tatt i bruk i 2003 (Ekhaugen, 2005). I starten hadde Norge en treffprosent på rundt 10-15%, som har økt til ca 30% pr i dag. Norge har flest treff på grupper av asylsøkende som har oppgitt at de er fra Somalia, Afghanistan og Serbia/ Montenegro. Vi har hatt flest positive treff etter søk i

Eurodac til medlemslandene Sverige, Tyskland og Italia. Dette henger sammen med fordelingen av de tre landsgruppene som utgjør majoriteten av antall positive treff. Italia ligger geografisk slik til at det fungerer som en innfartsåre for ankomst til Schengen fra Afrika, Sverige har hatt stor konsentrasjon av søkere fra Serbia og Montenegro, og Tyskland hatt en stor andel søkere fra Afghanistan (ibid).

Den mest håndfaste måten for å påvise ansvar etter forordningens regler er ved bruk av fysiske bevis i form av fingeravtrykksopplysninger. Slik blir kroppen og dennes biologiske kjennetegn avgjørende for store deler av identifiseringsarbeidet. Ved at fingeravtrykk lagres når en person melder seg i et medlemsland legges det igjen et biologisk spor og en form for bevis for at denne personen allerede har meldt seg hos et lands myndigheter. Ved at disse opplysningene gjøres tilgjengelige for andre medlemsland dannes det grunnlag for å bevise at muligheten allerede er oppbrukt og at det er andre myndigheter som har ansvaret for denne personen. Biometri og bruken av dette for å identifisere asylsøkende personer og fastsette ansvar etter regelverket blir slik meget vesentlig for fremstillingen av Dublin II-forordningen.

#### **5. 4. 1. Biologiske spor – kroppen som identitet.**

I kampen om kontroll over personer som krysser landegrenser er kroppen som kjennetegn kommet i større fokus de senere år. Som en del av krigen mot terror etter 11.september har USA blant annet satt krav om pass som inneholder biometriske opplysninger som fingeravtrykk og andre kroppslige kjennetegn. Dette preger utviklingen av metoder for identifisering av personer også i Europa. Allerede høsten 2005 innføres biometriske pass med måling av fysiske kjennetegn i Norge. Bruk av fingeravtrykk som en del av kontrollen med utlendinger er allerede vel innført, men også her vokser mulighetene for hva avtrykkene kan brukes til. Biometri skal i stadig større grad brukes for å fastsette vår identitet – ”kroppen lyver ikke” (Aas, 2004). Måten et samfunn kontrollerer identitet på sier noe om hvordan det etableres tillitt og troverdighet. Biometri kan beskrives som måling av kroppen og dens kjennetegn. Det blir ansett for å være mer effektivt og pålitelig enn den språklige kommunikasjon mennesker imellom (ibid).

Ved anvendelsen av Dublin II-regelverket er bruken av biometri av avgjørende betydning. Et positivt treff i Eurodac avslører en persons bevegelser på Schengen-området. Dette skjer gjennom vedkommendes møte med de ulike staters myndigheter da registrering av personalia og fingeravtrykk gjør at personen etterlater seg biologiske spor. Et treff kan fortelle den

historien og den identitet personen la igjen i det forrige landet. For Dublin-systemet er den asylsøkendes opprinnelige og sanne identitet i utgangspunktet uvesentlig. Fastsettelse av den antatt korrekte identitet er en sak for de myndigheter som skal realitetsbehandle saken, og innvilge eller avslå et opphold. Ved Dublin-reglene kan det avgjøres hvilket land som er pålagt å realitetsbehandle asylsøknaden på grunnlag av et biologisk spor. Et spor som kun kan legges igjen der om vedkommende person faktisk var der. Fingeravtrykkene fungerer som bevis som feller alle andre forklaringer og slik forsvinner muligheten for språklig argumentasjon i situasjonen. Fingeravtrykket avslører hvor en person har gitt seg til kjenne tidligere og hvem vedkommende da har oppgitt å være. Slik er Eurodac også viktig for selve identifiseringsarbeidet da det hjelper til med å kartlegge asylsøkerens bevegelser og oppgitte identiteter. Saker etter Dublin II-forordningen preges gjerne av flere alias i form av ulike navn, alder, nasjonaliteter og reiseruter. Dette gjenspeiles igjen i den tillitt som over tid etableres hos myndighetene til gruppen asylsøkere som jeg var inne på tidligere. Det skal ikke være lønnsomt å kunne spekulere i opphold med nye fortellinger og identiteter i andre medlemsland. Som jeg diskuterer senere i avhandlingen har begrepet asylsøker fått en negativt ladet betydning. Arbeidet for å skille de troverdige søkerne fra de som oppfattes som uhederlige er intensivt. Biometri kan gi konkrete og vitenskapelige data for å skille ut de som bedriver såkalt "asyl- shopping", de som oppfattes som uhederlige, og Dublin-regelverket har å begrense dette som både formål og funksjon. Biologiske spor som bevis blir derfor viktige i arbeidet med å kontrollere uønskede grupper av personer (Aas, 2004).

For politiets del dukket det opp et nytt fenomen ved innføringen av bruk av fingeravtrykk for å avgjøre ansvarsreglene. Flere asylsøkende personer hadde slipt av seg fingertuppene i håp om å skjule sine spor. Dette vanskeliggjorde identifikasjon av asylsøkeren i Eurodac-basen og samtlige av disse personene ble varetektsfengslet til avtrykkene var grodd ut igjen. Det viste seg at nesten alle de som ble fengslet allerede var registrert i Eurodac. Varetektsfengslingen ble av norske myndigheter ansett som vellykket og med preventiv effekt da det mot slutten av 2004 ikke lenger dukket opp søkere med avslippede fingertupper (Årsrapport PU, 2004).

Kroppslige bevis er individuelle, men ikke nødvendigvis personlige. Bruken av biometri som kjennetegn kombinert med bruk av teknologiske systemer som Eurodac stripper identifisering for subjektive hensyn. Det foreligger ikke kunnskap om hvorfor individer handler som de gjør, det tar form av kunnskap basert på enveisobservasjon, noe som gir uttrykk i en maktrelasjon (Aas, 2004). Kan man si at dette gjenspeiles i forvaltningens arbeid med reglene

etter forordningen? Politiets Utlendingsenhet arbeider med å identifisere den enkelte som melder seg som asylsøker. Spesielt for Dublin II-systemet er at politiet jobber etter det mål å forsøke å finne indisier på at en person har en sak etter forordningen blant annet gjennom bruk av de ovenfor diskuterte Dublin-brillene. En viktig del av deres arbeid er i direkte møte med asylsøkeren, men utover å forsøke kartlegge en sak er ikke de tillagt myndighet til å avgjøre utfallet i form av vedtak i den enkelte sak. Nye Kripos arbeider med den tekniske biten av identifiseringen av den enkelte asylsøker på oppdrag for Politiets Utlendingsenhet, og har ingen kontakt med den asylsøkende personlig. Det virker som om regelverket baserer seg på relativt tekniske avgjørelser. Det er Utlendingsdirektoratet som har avgjørende beslutningsmyndighet, med klageadgang og dermed mulighet for overprøving hos Utlendingsnemnda. Hva er så Utlendingsdirektoratets oppgaver i arbeidet med å fatte vedtak etter Dublin II-regelverket, og hvordan løses disse?

### **5. 5. 0. Saksbehandling og vedtak fra UDI.**

Når PU og Nye Kripos er ferdig med sin del av saken, nemlig registrering og søk etter fingeravtrykk og informasjon, sendes saken til Utlendingsdirektoratet. Det er Dublin-enheten hos UDI som håndterer all saksbehandling etter Dublin II-forordningen. En asylsøknad havner til behandling hos denne enheten om det skulle foreligge positivt treff etter søk i Eurodac eller etter anmodninger etter artikkel 21. Det er så opp til Utlendingsdirektoratet å fatte et vedtak på bakgrunn av forespørsler medlemslandene imellom og ved bruk av eget forvaltningsskjønn.

I 2004 utgjorde saker behandlet etter Dublin II-forordningen 26% av alle søknader om asyl mottatt av UDI. Til sammen fikk 3267 personer sin søknad behandlet etter Dublin II-forordningen. Av dette utgjorde de største landsgruppene Afghanistan, Irak, Iran, Russland, Serbia og Montenegro og Somalia (Tall og fakta, 2004). I 2005 utgjorde vedtak etter forordningen rundt 17% av alle de 7400 vedtak som ble fattet av Utlendingsdirektoratet i fjor (Tall og Fakta, 2005). Nedgangen kan ha sammenheng med at andelen eldre saker som ble behandlet i fjor var større enn tidligere og færre av disse har fått vedtak etter Dublin II sammenlignet med saker mottatt i 2005. Et mer effektivt samarbeid mellom medlemslandene og nedgangen i asylsøknader generelt kan også ha en sammenheng. De fleste søkere som falt under Dublin-prosedyre var fra Serbia og Montenegro fulgt av personer fra Russland og Afghanistan (ibid). Kun 14 personer fikk avslag og ble bortvist på bakgrunn av

Passkontrolloverenskomsten eller på bakgrunn av opphold i trygt tredjeland (Årsstatistikk, 2005). Siden Danmark nå har gått inn på en avtale som aksepterer bruk av Dublin II-forordningen mellom Danmark og Norge, kan dette gi en innvirkning på antall vedtak etter regelverket. Kanskje kan man forvente en økning da det har vært en kjent sak at bevegelsen mellom disse to landene er relativt enkel, og at den meget restriktive danske politikken har medført forflytning til Norge, spesielt blant afghanere.

Før jeg går inn på selve saksbehandlingen hos norske myndigheter etter Dublin II, vil jeg ta en rask titt på hvordan mottakssystemet i Norge fungerer i første del av prosessen. Personer som melder seg som asylsøkere i Norge plasseres vanligvis i statlige mottak for asylsøkere. De første ukene plasseres asylsøkerne på egne transittmottak til de har fullført registrering hos politiet, helsekontroll<sup>15</sup> og intervju hos UDI. Når alle obligatoriske avtaler er gjennomført fordeles søkerne på de ulike asylmottakene i distriktene. Ved vanlig realitetsbehandling innkalles alle ”voksne” asylsøkere til individuelle asylintervjuer hos UDI. Det er dette intervjuet som danner grunnlag for å avgjøre søknaden om asyl. Asylmottakene er drevet på tilbud for staten av private driftsoperatører. Det er ofte meget enkel standard på innkvarteringen, og det tilbys et mindre månedlig beløp til livets opphold. Såkalte ”dublinere” har ikke vært unntatt fra mottakssystemet, men ofte vært plassert i egne mottak på Østlandet med tanke på en snarlig uttransportering. De gjennomfører registrering og helsekontroll på lik linje med andre søkere, men er vanligvis unntatt fra asylintervjuet. Det hender likevel at enkelte søkere fullfører et slikt asylintervju om saken på forhånd ikke skulle være tilstrekkelig avklart som sak etter Dublin II-forordningen. Om vedkommende søker er registrert som enslig mindreårig fullføres som regel asylintervju og det gjennomføres en alderstest. Om denne testen skulle sannsynliggjøre at søker er over 18 år kan det fattes vedtak om behandling etter Dublin-prosedyre.

### **5. 5. 1. Anmodninger om tilbaketakelse/overtakelse.**

Ved positivt treff etter søk av fingeravtrykk i Eurodac eller etter treff ved anmodning etter artikkel 21 kan det opprettes sak etter forordningen. Det finnes visse unntak fra reglene om ansvar hvor Norge selv kan velge å realitetsbehandle søknaden. Dette kommer jeg nærmere inn på under. Om norske myndigheter mener å kunne påvise ansvar etter reglene sender

---

<sup>15</sup> Alle asylsøkere som kommer til Norge skal sjekkes for tuberkulose 72 timer innen de meldte seg for norske myndigheter. Denne praksisen er lovfestet og håndheves etter strenge rutiner.



Utlendingsdirektoratet en anmodning om overtakelse eller tilbaketakelse til den antatte ansvarlige medlemsstaten. Med tilbaketakelse ("take back") menes som tidligere nevnt at vedkommende person har en asylsøknad fremmet eller avgjort i et annet medlemsland før personen søker asyl i Norge (Rundskriv, 2005). De fleste saker etter forordningen er slike tilfeller. UDI sender da en anmodning om tilbaketakelse til førstelandet ved bruk av et standard skjema som sendes elektronisk via DubliNET. Om grunnlaget for anmodningen er et treff i Eurodac har førsteland som nevnt tidligere to ukers svarfrist. Om anmodningen har grunnlag i eksempelvis et id-kort eller annen dokumentasjon er svarfristen forlenget til en måned (ibid). Det er uvesentlig om saken i førstelandet er under behandling eller om det er et avslag. Den asylsøkende skal alltid sendes tilbake til førstelandet for videre identifisering og eventuelt effektivering av hjemreise. Dette omtales av norske myndigheter som en sikkerhetsventil; Norge sender kun personer til hjemlandet som har hatt sak til realitetsbehandling hos norske utlendingsmyndigheter. Dette henger sammen med at søkere som skal sendes innen Schengen-området i henhold til Dublin-forordningen ikke trenger å være fullt identifisert før de sendes ut, det er opptil mottakerlandet å fastslå identiteten før en eventuell hjemreise.

Ved alle andre ansvarsgrunnlag sendes det en anmodning om overtakelse ("take charge") (Rundskriv, 2005). Dette kan være i tilfeller der et førsteland har utstedt et Schengen-visum eller en oppholdstillatelse til person som senere søker asyl i Norge. Anmodning sendes også her via DubliNET, det må sendes så snart som mulig og senest tre måneder etter søknad ble fremmet i Norge. I slike tilfeller er svarfristen to måneder. UDI fatter vedtak i saker etter Dublin II-forordningen enten på grunnlag av eksplisitt aksept fra førstelandet eller om landet som har mottatt anmodningen har oversett svarfristen. Om den anmodede staten ikke svarer innen fristen, anses det etter forordningens regler at anmodningen er etterkommet. Det UDI i realiteten gjør i begge tilfeller av aksept er å avslå søknaden om asyl for vedkommende søker og avgjør at søker skal bortvises til annet land. Saken sendes da tilbake til PU for effektivering av utreise til medlemstaten hvor det foreligger aksept. Det hender at mottakerlandet ikke samtykker i anmodningen om overtakelse/ tilbaketakelse. Dublin-enheten hos Utlendingsdirektoratet har da tre uker å bestride avslaget (ibid). Til sammen 1200 personer ble akseptert tatt tilbake fra Norge i 2005 til de ulike medlemslandene i forhold til året før da hele 3200 personer ble tatt tilbake. Av landene som deltar i samarbeidet var det Tyskland, Sverige og Italia som aksepterte å ta tilbake flest søkere fra Norge (Tall og Fakta, 2005).

Vi ser over at Utlendingsdirektoratets behandling av saker etter Dublin forordningen virker rent tekniske og med liten bruk av individuelle avgjørelser basert på skjønn. De har sjelden direkte kontakt med den enkelte asylsøker knyttet til den konkrete sak. Samtidig har mange av de ansatte saksbehandlere trening til å kunne gjennomføre asyLintervjuer og får slik en mulighet for direkte kontakt med asylsøkende personer generelt. Det er likevel sjeldent at en søker med sak etter Dublin prosedyre har anledning til å fremme sin sak utover møtet med politiet under registreringen, og eventuelt de tilfeller som innkalles til asyLintervjuet likevel. En åpning for forvaltningen til å bruke skjønn i enkeltsaker ligger i de unntak for ansvar som forordningen innehar. Jeg vil nå gi en rask redegjørelse av disse reglene.

### **5. 5. 2. Unntak fra bruk av forordningen.**

Norge er etter reglene i Dublin II-forordningen ikke pålagt å sende anmodning om overtakelse/ tilbaketakelse i alle tilfeller som oppfyller vilkår for ansvar hos en annen medlemsstat (Rundskriv, 2005). Norske utlendingsmyndigheter kan velge å realitetsbehandle saken selv. Dette har hjemmel i suverenitetsprinsippet som får sitt uttrykk i forordningens artikkel 3 nr 2. Den stat som opprinnelig var ansvarlig blir da fritatt. For Norges del tas denne retten i bruk ved en rekke sakstyper. For det første er personer som faller under 48-timers regelen unntatt fra Dublin- prosedyre. 48-timers regelen kan i korte trekk forklares som en egen hurtig prosedyre for asylsøkere fra antatt trygge land, hos myndighetene kalt kategori 1 saker (ibid). Dette er saker som kun tildeles 48 timers saksbehandlingstid. Jeg kommer ikke nærmere inn på denne prosedyren her.

Etter Utlendingsloven §17 annet ledd er regelen i første ledd bokstav c og d unntatt for personer som har *"tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å gi flyktingen beskyttelse"* (Rundskriv, 2005). Dette gjelder blant annet reelle enslige mindreårige asylsøkere. At de er reelle enslige mindreårige vil si de har testet positivt på alderstest eller har sannsynliggjort tilstrekkelig at de er under 18 år. Det er alderen på vedtakstidspunktet som legges til grunn. Om norske myndigheter mener at det er sannsynlighetsovervekt for at den asylsøkende er over 18 år etter alderstest, eller det foreligger et alias med en alder over 18 år i annen medlemsstat, kan søker likevel underlegges Dublin-prosedyre om dette er aktuelt. For å kunne unnta en (reelt) enslig mindreårig asylsøker fra Dublin-prosedyre forutsettes det at denne personen ikke har familie eller omsorgsperson i annen medlemsstat. Da faller

vedkommende inn under ansvarsreglene jeg var inne på over. Dette innebærer at den stat hvor familien eller andre omsorgspersoner til den mindreårige lovlig oppholder seg, er ansvarlig for behandlingen av søknaden til den mindreårige. Som tidligere nevnt stilles det krav om at dette må være til barnets beste. Om den mindreårige er i følge med voksen omsorgsperson som faller under ansvarsreglene i forordningen, kan den mindreårige følge denne personens asylsøknad (ibid).

I samme artikkel ligger en mulighet for å unnta personer som har spesielt sterk tilknytning til Norge (Rundskriv, 2005). Dette kan være at kone og barn allerede har et lengre lovlig opphold, eller at søker selv har hatt et lengre lovlig opphold i landet tidligere som tilsier at det ville være mest hensiktsmessig at Norge behandler den nye søknaden om asyl. Det skal foretas en konkret helhetsvurdering i det enkelte tilfellet og det kreves at søker har sannsynliggjort eventuelle slektskap. Når det gjelder familierelasjoner må disse ikke være fjernere enn søsken. Norske myndigheter kan vurdere å holde familien samlet i Norge for felles behandling av søknadene selv om noen medlemmer viser seg å ha Dublin-sak, og de andre ikke. Dette kan også like fullt gå motsatt vei at det anmodes at hele familien bortvises om for eksempel far har en Dublin-sak. Disse muligheter for Norge til å behandle saken selv faller likevel bort etter ansvarsreglene om det befinner seg nærmere familierelasjoner i annet medlemsland, eller om søker selv har hatt et lengre lovlig opphold i annet land enn Norge. Det tilstrebes å holde nær slekt samlet og at sakene derfor skal behandles av samme medlemsland med tanke på opphold eller en samlet retur til opprinnelsesland. Dette henger sammen med de humanitære hensyn og hensynet til familien som enhet som forordningen sies å tilstrebe (ibid).

Videre kan det gjøres unntak fra Dublin- prosedyre om det foreligger sterke menneskelige hensyn (Rundskriv, 2005). Det skal foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet og det kreves meget tungtveiende grunner. Helseproblemer er i utgangspunktet ikke en nødvendig tilknytning til riket (ibid). Som en del av harmoniseringspolitikken i Europa er det som tidligere nevnt utviklet et direktiv for minstestandard når det gjelder mottaksforhold i medlemslandene. Denne skal blant annet garantere for tilgang for asylsøkere på nødvendige helsetilbud. Dette er likevel ikke til hinder for at norske myndigheter kan velge å realitetsbehandle en søknad om asyl ut fra en konkret vurdering av kombinasjoner av somatiske og psykiske lidelser som tilsier at personen bør få saken sin realitetsbehandlet i Norge.

Vi ser at forvaltningen har flere muligheter for å kunne unnta søkere fra prosedyre etter forordningen etter en konkret skjønnsmessig vurdering. Slik mister en inntrykket av at praksis etter forordningen er mekanisk, men at det er hele tiden snakk om vurderinger og bruk av skjønn hos saksbehandlerne som jobber i forvaltningen. En annen diskusjon er jo hvordan dette skjønnnet brukes i realiteten. Dette har jeg ikke gjort en studie av. Ett premiss for mine besøk hos de ulike delene av forvaltningen var at jeg ikke skulle ta for meg enkeltsaker og enkelttilfeller. Et studie av praksis ved bruk av skjønnnet i disse unntakene kunne lett bli en fremstilling av enkelttilfeller, noe som heller ikke var ønskelig fra min side. Jeg har heller ikke hatt mulighet på tilgang noe tallmateriale som kunne vist generelle tendenser ved bruk av skjønn for å avgjøre saker etter Dublin-prosedyre.

### **5. 5. 3. Forkynning og klage.**

Vedtak på asylsøknader med grunnlag i Dublin II-forordningen forkynnes som regel via en advokat. Det er opprettet en egen vaktordning med advokater for å tilby fri rettshjelp ved slike hastesaker. Det er opprinnelig en 48 timers frist for å klage på et vedtak, men i dag praktiseres en frist på 96 timer. Dette er fordi Utlendingsdirektoratet arbeider med å få oversatt underrettelse om at det er anmodet om sak etter forordningen til et annet medlemsland til den enkelte asylsøker til de mest vanlige språkene. Dette innebærer at søkeren så tidlig så mulig i prosessen skal få informasjon om at det igangsettes sak etter forordningen. Nytt av året 2006 er at politiet nå skal forhåndsvarsle den asylsøkende allerede under registreringen om at det foreligger sterke indikasjoner på at vedkommende kan falle under behandling etter Dublin II-forordningen. Dette er tilfeller hvor man har hatt et positivt treff ved hurtigsøk i Eurodac, eller om asylsøkeren er i besittelse av pass eller visum som legger til grunn ansvar for annen medlemsstat.

Da jeg selv jobbet i asylmottak hendte det ofte at beboerne fikk tilsendt faks på norsk om status i søknadsprosessen eller et vedtak om avslag på asylsøknaden på bakgrunn av forordningen. Dette førte ofte til at det i en rekke tilfeller var de ansatte ved mottaket som fikk oppgaven med å forkynne budskapet, og ikke de ansvarlige myndigheter eller asylsøkerens advokat. Det forekom nok også at enkelte kun fikk utdelt sin faks uten å få den oversatt og at meldingen om vedtak eller status i sak ikke ble tilstrekkelig formidlet. Det skal likevel påpekes at en rekke advokater i ettertid ringte sine klienter for å formidle vedtaket med tolk

over telefon. Arbeidet med å oversette de skriftlige meldinger til den asylsøkende ses derfor som et meget viktig arbeid for å kunne gi den enkelte søker et minimum av informasjon om sin egen situasjon som asylsøker i Norge.

Forkynning av selve det negative vedtaket og at det er begjært bortvisning til annen medlemsstat skal foregå via den ovenfor nevnte advokatordning. Til forskjell fra vanlige avslag på asylsøknad fastsettes det ikke utreisefrist for søkeren. Dette henger sammen med forordningens krav på bevis og rapportering ved slike utreiser, at slike uttransporteringer alltid skal organiseres av myndighetene og at den enkelte ikke må organisere sin egen utreise til det ansvarlige landet. Avslag på asylsøknaden på bakgrunn av ansvarsreglene i Dublin II-forordningen er et enkeltvedtak og det er derfor klageadgang på lik linje med vanlige avslag. Klageinstans her er Utlendingsnemnda, UNE. Jeg har ikke foretatt undersøkelser rundt praksis ved klage til UNE, eller for bistandsordning for fri rettshjelp, og vil derfor ikke drøfte det ytterligere.

#### **5. 5. 4. Anmodninger om tilbaketakelse/overtagelse til Norge.**

Til nå har jeg i hovedsak gjennomgått rutinene ved anmodning om tilbaketakelse eller overtagelse fra Norge til andre medlemsstater. Etter forordningen er Norge like fullt ansvarlig for å ta tilbake søkere om reglene om ansvar etter forordningen er oppfylt. Dublin-enheten hos Utlendingsdirektoratet mottar gjennom DubliNet anmodninger om tilbaketakelse eller overtagelse fra andre medlemsstater (Rundskriv, 2005). Dublin-enheten foretar nødvendige undersøkelser for å fastslå at vilkårene etter ansvarsreglene er oppfylt. Om anmodningen inneholder fingeravtrykk, sendes disse til Nye Kripos for sammenligning med egne registre. En anmodning kan også ha bakgrunn i positivt svar på informasjon etter bruk av artikkel 21. Det er ingen hindring at grunnlaget ligger både i positivt treff etter søk i Eurodac og har treff etter artikkel 21. Anmodning om overtagelse skal besvares snarest mulig, og senest to måneder etter den er mottatt. Ved anmodning om tilbaketakelse er svarfristen snarest og senest innen en måned etter den ble mottatt. Om anmodningen har grunnlag i treff etter søk i Eurodac, er fristen kun to uker. Det gjelder samme regler for å oversitte frister som ved anmodninger fra Norge, og samme regler for å bestride anmodninger.

Når Dublin-enheten hos UDI har sendt aksept på anmodningen fra annen medlemsstat, er det Politiets Utlendingsenhet som skal tilrettelegge for mottakelse av asylsøkeren til landet. Dette

skjer etter samråd fra den medlemsstat som sender vedkommende, med hensyn til eventuelle tiltak eller behov som må igangsettes ved ankomst. Om søknaden til vedkommende var under behandling fullføres realitetsbehandlingen. Skulle vedtaket være negativt igangsettes arbeidet med å få effektivt vedtaket, forutsatt at søker er returnerbar (ibid). Norge aksepterte i 2005 å ta tilbake 1300 personer som hadde søkt asyl andre medlemsland mot 1850 året før. De fleste ble akseptert tatt tilbake fra Sverige, Tyskland og Finland (Tall og Fakta, 2005).

## **5. 6. Bruk av teknologiske systemer – rettssikkerhet og effektivitet.**

Moderne teknologi og datasystemer har forenklet og effektivisert vår hverdag. Dublin II-forordningen baserer seg i høy grad på bruk av og tillitt til moderne datateknologi. Når slike systemer brukes for å ta avgjørelser som vedgår enkeltmennesker i form av forvaltningsmessige enkeltvedtak kommer et viktig spørsmål inn; om den enkeltes rettssikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt?

Rettsikkerhetsbegrepet er en komplisert konstruksjon. Utlendingsrett i Norge er en del av forvaltningen, og det vil derfor være hensiktsmessig å se på begrepet knyttet til forvaltningsrett. Begrepet kan da sies å ha en formell og en materiell side. I den formelle ligger spørsmål om fremgangsmåten i saksbehandlingen, i det materielle stilles det krav til innholdet av reglene (Schartum, 1993). Kravene til definisjonen av rettssikkerhet er omdiskuterte, men i raske trekk kan et par ting nevnes. Krav om forutberegnlighet for brukere av forvaltningen, kravet på en upartrisk og uhildet regelanvendelse, lik bedømmelse av like tilfeller og demokratisk kontroll er viktige elementer i vurderingen av rettssikkerhet i forvaltningen (ibid). Et vesentlig poeng i rettsikkerhet i forvaltningen er at den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetene, at han skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og kunne forsvare sine rettslige interesser (Eckhoff og Smith, 1997). Dette innebærer ofte et hensyn til likhet og rettferdighet; like tilfeller skal behandles likt, som innebærer at avgjørelsene skal være bundet til regler og at ikke for mye skal overlates til bruk av skjønn av ansatte i forvaltningen (ibid).

Eurodac og andre systemer for informasjonsutveksling landene imellom ble innført som effektiviseringsverktøy i samarbeidet om personkontrollen i unionen. Effektivitet kan ses som et snevert økonomisk mål, men også som muligheten til å oppnå så meget som mulig med minst mulig innsats (Eckhoff og Smith, 1997). Det er summen av graden av målrealisering og

omkostninger som legges til grunn for måling av forvaltningens effektivitet (ibid). Balansegangen mellom hensynet til effektivitet eller hensynet til rettssikkerhet blir en vurdering som hele tiden må tas. Nye Kripos anser Eurodac som en suksess. På mange måter er den det, da systemet kan håndheves mer effektivt og reglene lettere håndheves. Det blir enklere å bevise at personer fyller kriterier for bruk av konvensjonen/forordningen, og nesten umulig for den enkelte å endre sin sak. Som nevnt over fratar bruk av biometri og teknologi søkeren en mulighet til å forhandle i situasjonen. Det å avskaffe dialogen og avpersonalisere relasjonen mellom kontrollør og den som blir kontrollert, gjør at systemet fungerer ressurs sparende (Aas, 2004). Et viktig rettslig prinsipp i Norge er kontradiksjonsprinsippet. I dette ligger at part i en sak skal ha muligheten til å tale sin sak og forsvare sine juridiske rettigheter. Det kan synes som Dublin II-regelverket fratar muligheten til kontradiksjon i første instans i sitt forsøk på å være mest mulig effektivt for utlendingsforvaltningen i de ulike Schengen-land. Er så rettssikkerheten til den enkelte ivaretatt i et ressursbesparende system som tilstreber høyest mulig grad av effektivitet? Kan det forekomme feil og mangler ved systemet som danner grunnlag for feil avgjørelser? Og er det moralsk forsvarlig å avgjøre fremtiden til enkeltpersoner ut fra ren bruk av teknologiske systemer, hvor individet forsvinner og den enkelte ikke gis mulighet til å tale sin sak til myndighetene? At den enkelte ikke gis anledning til å forklare hvorfor han handlet som han gjorde. Tar da forordningen de humanitære hensyn den ønsker å påberope seg, når kilden til systemets suksess ligger i selve effektiviseringen av håndheving av reglene?

Å gi en besvarelse av disse spørsmål ligger utenfor min kapasitet i denne avhandlingen. Like fullt er det meget viktig å reise slike spørsmål for å plassere rettssikkerheten som prinsipp i fremstillingen av Dublin II-regelverket. Asylsøkere er i ferd med å etablere seg som en gruppe av mobile avvikere i ulike deler av verden, og det blir derfor nødvendig for stater å samarbeide om kontrollen på tvers av landegrensene. Slik blir kontrollen internasjonalisert og regelverk som Dublin II-forordningen blir sett som nødvendige løsninger. Jeg kommer i senere deler av avhandlingen inn på tema som diskuterer asylsøkere i det vestlige samfunn og det rettighetsaspektet som bør knyttes til denne gruppen. Før jeg kommer inn på blant annet dette vil jeg runde av dette kapittel med siste del av en sak etter Dublin-prosedyre; nemlig bortvisning og utsendelse av personer som har fått avslag på sin asylsøknad i Norge etter ansvarsreglene i Dublin II-forordningen.

### 5. 7. 0. Å forberede en utreise.

Når det foreligger et avslag på asylsøknaden etter Dublin- prosedyre hos UDI, og en eventuell klage til UDI eller Utlendingsnemnda er avslått, kan det igangsettes arbeidet med å effektivere en utreise for vedkommende asylsøker. Det er PU som har ansvar for det praktiske arbeidet både når det gjelder forberedelser og selve gjennomføringen av uttransporteringer. Personer som har fått avslag på sin asylsøknad på bakgrunn av Dublin II-forordningen har ikke anledning til å reise på egenhånd ved bruk av frivillig retur<sup>16</sup>, og det settes derfor ikke en utreisefrist for den enkelte asylsøker. Det skal alltid gjennomføres en kontrollert utreise, og det skal utarbeides en påfølgende rapport om uttransporteringen, (jf Dublin II-forordningens artikkel 16 nr 4 om beviskrav). Fremstillingen i dette avsnittet er basert på samtaler med ansatte hos PU som daglig jobber med å sende personer på Dublin-vedtak til andre medlemsland.

Det er en rekke hensyn og problemstillinger politiet må ta stilling til ved forberedelser av uttransporteringer. For det første må søker være fysisk tilgjengelig. Dette innebærer at han bor på det asylmottaket vedkommende er registrert på hos UDI, eller at han faktisk bor på en eventuelt annen oppgitt privat adresse. Det er frivillig å bo i asylmottak, og den enkelte asylsøker har anledning til å flytte til slekt eller venner. I realiteten er dette en ordning med komplikasjoner da det ikke er uvanlig at det oppgis unøyaktige eller feil adresser. Dette kan gjøre det meget problematisk for norske myndigheter å finne vedkommende. I tillegg er det meget ressurskrevende å skulle verifisere adresser og videre klare å oppspore den enkelte asylsøker. Om det er oppgitt familie og venner til asylsøkeren er det ofte lettere å finne vedkommende da personer som står den enkelte nær oftere har oversikt på hvor de befinner seg. Det er heller ikke uvanlig at asylsøkere forlater asylmottakene uten å oppgi et nytt bosted. I slike tilfeller blir personen meldt forsvunnet fra mottaket og melding om dette sendes til politi og myndigheter. For personer som er meldt forsvunnet fra mottak gjelder egne prosedyrer og rutiner når de har fått et negativt vedtak etter Dublin II. Det medlemslandet som er ansvarlig for søkeren må informeres og alle opplysninger knyttet til forsvinningen registreres i DUF. PU fortar seg ingenting ovenfor personer som befinner seg i kirkeasyl. I slike saker er det opp til Utlendingsdirektoratet å avgjøre hva som skal gjøres i det enkelte

---

<sup>16</sup> Søkere på vanlige avslag tilbys hjelp og bistand til en frivillig hjemreise gjennom organisasjonen IOM, *International Organisation for Migration*.



tilfellet. Når den asylsøkende befinner seg i varetekt eller sitter fengslet etter lov og dom avventer norske myndigheter uttransporteringen til soningen er fullført.

Når personen som skal sendes ut av landet er lokalisert, er neste steg i prosessen å avgjøre hvorvidt personen er transportdyktig, og eventuelt hvilke hensyn og tiltak som kreves for å transportere vedkommende. Viktige elementer i en slik vurdering er den enkeltes fysiske og psykiske tilstand på det tidspunkt utreisen planlegges og skal gjennomføres. Alle som søker asyl i Norge skal testes for tuberkulose den første uka de er her. Det er ikke uvanlig at det oppdages tilfeller av denne sykdommen blant asylsøkende personer. Behandling settes i gang umiddelbart om det oppdages smitte, og det er videre bestemt av norske helsemyndigheter at personer med tuberkulose skal fullføre nødvendig behandling av sykdommen før de sendes ut av landet. I slike tilfeller kan UDI bestemme utsatt iverksetting av vedtaket om at personen skal sendes til annet medlemsland. Mottakerlandet må meldes, og det igangsettes effektivisering av utreise så snart nødvendig behandling er fullført og pasienten ikke lenger er smittsom. Helsearbeider jeg var i kontakt med mener at dette ikke nødvendigvis bør være grunn til å utsette utreisen da tilbudet om behandling er tilstrekkelig i andre medlemsland. Det er heller ikke uvanlig at personer på negative vedtak forsvinner og unnlater seg selv fra behandling ved norske sykehus. Ved andre helseproblemer og sykdom må det vurderes i det enkelte tilfelle hva som er nødvendig. Om personen har medisinske behov, men likevel er transportdyktig må det kartlegges om kreves det medisinsk personell ved utreisen, eller om mottakerland må ha et helseapparat tilgjengelig ved ankomst av søkeren.

De ansatte ved asylmottakene og tilknyttet helsepersonell er ofte viktige personer for å vurdere tilstanden til den enkelte som skal sendes ut, og kontaktes derfor ofte av PU for å få opplysninger om søkers individuelle behov. Personer som daglig arbeider i direkte kontakt med asylsøkere i mottak besitter en stor mengde informasjon om den enkelte asylsøker som verken UDI eller PU har, og som ofte ikke er registrert i noen database. Derfor er kontakten og samarbeidet mellom utlendingsmyndigheter og mottak/ helsepersonell meget viktig.

PU har et ansvar for at selve utreisen foregår forsvarlig. Det benyttes ofte kommersiell flytrafikk for å sende asylsøkere, og flyselskapene setter som regel store krav til sikkerhet. En rekke hendelser de senere år har ført til en skjerping av rutiner, spesielt satte Cato Air saken sine spor for norsk flysikkerhet, og ikke minst har kapringen av flyene som resulterte i terrorhandlingene den 11.september gjort sitt for å øke sikkerheten ved flytrafikk verden over.

Politiet har mulighet for å søke i ulike dataregistrere med det formål å innhente informasjon om den personen som skal uttransporteres. Blant annet søkes det i strafferegistrere for å sjekke om den enkelte har vært siktet, dømt eller sonet en dom for straffbare handlinger. Sammenholdt med opplysninger fra asylmottakene og helsepersonell danner dette grunnlag for kalkulerer av risiko og hva som må gjøres for å maksimere sikkerheten ved utreiser i hver enkelt sak. Det er et omfattende koordineringsarbeid som gjøres før en person kan settes på transport ut av landet. I tillegg til vurderinger av selve personen som skal sendes ut, må det organiseres med flybilletter og lignende. For å lette dette arbeidet er det etablert et samarbeid med et reisebyrå som har kontor plass ved PU s lokaler.

Før personen som skal uttransporteres kan settes på flyet skal mottakerlandet varsles. Aksepten av ansvaret etter en anmodning inneholder en varslings tid som varierer fra 3 til 7 dager. Ved psykiatri og medisinske behov er varslings tiden lengre da mottakerlandet ofte trenger tid til å organisere nødvendige tiltak ved ankomst og mottak av asylsøkeren. Det brukes et varslings skjema som inneholder personalia, familie, eventuelle alias, ankomst Norge osv. Alle land har sine faste faksnummer for mottak av disse skjema. I Sverige og Finland må også politiet på flyplassen varsles, ellers går det via utlendingsforvaltningen i de ulike medlemslandene. Etter at uttransporteringen er gjennomført skal saksbehandler innhente rapport om utreisen og dette skal oversendes sammen med aktuelle kopier til UDI Dublin-enheten for arkivering.

### **5. 7. 1. Uttransportering – risiko i hverdagen.**

Etter at kontoret i Oslo er ferdig med sitt forberedende arbeid og all organisering er unnagjort, kommer arbeidet med å innhente asylsøkeren fysisk. De fleste som skal sendes ut bor på Trandum internat i noen døgn før de fysisk sendes til mottakerlandet. Derfor må asylsøkeren innhentes fra hvor enn i landet han befinner seg og transporteres til Trandum Internat. Om det vurderes til å være forsvarlig, sendes personen uledsaget fra mottak eller annet oppholdssted til Trandum. Har vedkommende tidligere vært involvert i straffbare handlinger eller voldelige episoder må personen ledsages med hensyn til transportselskaper og andre reisende.

Ved internering på Trandum fordeles de innsatte på de ulike avdelingene etter deres egen historikk som asylsøker i Norge, og hvorvidt de vurderes til å utgjøre en risiko for seg selv

eller andre. På sikkerhetsavdelingen ved internatet er det tilgang for å bruke glattcelle om dette anses som nødvendig, og bruk av isolat er ikke uvanlig. De ulike avdelingene kan også brukes til å skille folkegrupper og minoriteter som kan være i konflikt med hverandre.

Den dagen vi besøkte Trandum var det en mann som skulle sendes ut i følge med sin familie som hadde slått seg vrang på flyplassen, ”...han ble derfor sendt tilbake til Trandum og plassert på glattcelle. Utreisen ble fullført senere på dagen da mannen hadde roet seg, og reisen dermed var forsvarlig å gjennomføre”.

(Leder, Trandum Internat).

Selve utsendelsen av personer kan sies å være et av de mest kritiske punktene i gangen i en asylsøknad. Uttransporteringen er ment å sette punktum for asylsøkerens opphold i Norge, og det er ofte ukjent hva som venter personen der han skal sendes. Ved saker etter Dublin-regelverket skal selve uttransporteringen alltid gjennomføres av politiet. Dette betyr ikke at den enkelte alltid må følges til døra i det ansvarlige medlemslandet, men at søkeren alltid er i kontakt med politiet før selve reisen, og at de har få eller ingen virkemidler til sin disposisjon for å endre utfallet av det som holder på å skje. Dette kan føre til uforutsette og kraftige reaksjoner fra den enkelte asylsøker som et siste forsøk å få kontroll over situasjonen;

”...vi har erfaring med at noen asylsøkere bruker psykiatrien som et ”gjemmede” i retursituasjoner. Det er meget vanskelig å bevise en slik påstand, man kan kun gjøre seg tanker ved å observere personen under retur etter utskrivning...”

(helsearbeider i asylmottak).

Arbeidet med å forberede og gjennomføre en uttransportering er ofte en kompleks situasjon hvor mange ulike hensyn må tas, og avgjørelser må kanskje fattes på antagelser. Det virker som om det kan være vanskelig å skille hva som er reelle sykdomsbilder og hva som er reaksjoner på selve situasjonen personen er satt i. De senere år har oppfatningen av asylsøkere som potensielle farlige personer etablert seg. Spesielt i kombinasjonen transport og situasjoner knyttet til tvang tilført arbeidet et stort element av risiko. Sikkerhet blir slik en meget vesentlig og gjennomgående faktor i det arbeidet som gjøres ved uttransporteringer, noe som gjenspeiles i politiets arbeid rundt denne delen av prosessen;

*”...de innsatte ved internatet utgjør en marginalisert gruppe, og mange opplever oppholdet som siste skanse til å få endret egen situasjon. Dette kan føre til reaksjoner og skape problematiske situasjoner. Det tilstrebes i høyeste grad at søker ikke må eskorteres ”til døra” i det landet han skal sendes til, og det føres en dialog med søker for å forklare at det vil være til hans eget beste å ikke ankomme et annet land eller hjemlandet med politiet ved sin side...”*

(leder, Trandum internat).

Når det gjelder personer med en voldelig eller kriminell historikk som nevnt over er det påkrevd med følgepersoner etter transportselskapene sine egne sikkerhetsrutiner, og ikke minst av hensyn til andre passasjerer. Det har de siste år vært økt fokus på asylsøkeres mentale helse, og hvorvidt det som en følge av dette kan oppstå situasjoner som kan true sikkerheten til både asylsøkeren selv og andre som befinner seg i nærheten. Asylsøkere er personer i en meget spesiell situasjon både juridisk og personlig, og presset ved å være en del av prosessen kan føles som stressende. Flere asylsøkende har bakgrunn fra konfliktområder og kan inneha en rekke ubearbeidede opplevelser. Kombinasjonen av lang ventetid i asylmottakene med forhåpninger om en ny fremtid, kan da et negativt vedtak være en utløsende faktor for stresset.

Helsepersonell har de senere år i større grad blitt involvert i arbeidet med å sende personer ut av landet. Jeg var i samtale med en helsearbeider i asylmottak med bred erfaring fra retur av asylsøkere. Et grunnleggende funn her er ønsket om å gi vedkommende person en så verdig utreise som mulig, selv om dette er virkemidler som kan stride mot den vanlige oppfatning av verdighet;

*”...det kan oppstå behov for å berolige personer som er ekstremt stresset og truer med selvskading eller skade av andre før og under en uttransportering. Som et ledd i arbeidet med å gi vedkommende en verdig retur kan medisinerings være et aktuelt hjelpemiddel. I tillegg til risikoen for selvskading er ekstremt høy, er det også ofte barn involvert i en retursituasjon og det kan være svært traumatisk å se sine foreldre utagere fysisk. Bruk av beroligende må også vurderes mot bruk av andre midler for å forhindre skade på seg selv eller andre i en retursituasjon. Politiet må håndtere ekstreme emosjonelle reaksjoner under meget vanskelige forhold (flykabin etc.)...”*

( helsearbeider ved asylmottak )

Det blir slik en avveining om hvilke midler som kan oppfylle flest hensyn i en situasjon som på alle måter er preget av tvang ved at vedkommende skal sendes ut uansett. Slik blir helsearbeidere knyttet til arbeid med asylsøkere og deres helse daglig plassert midt i et dilemma; deres arbeid og utdanning tilsier at de skal vise omsorg og hjelpe folk, men arbeidet med asylsøkere rammes inn av de avgjørelser som tas av norske utlendingsmyndigheter. Dette kan sammenlignes med helsepersonell som arbeider i fengsel;

*”...det beste ville jo være for den innsatte å være fri og blant sine kjære, men det er fremdeles et straffbart forhold som foreligger og som er grunn for at vedkommende i det hele tatt befinner seg i fengselet...”*

(helsearbeider ved asylmottak)

Et negativt vedtak med en påfølgende retur vil alltid virke skremmende og kan utløse kraftige reaksjoner hos vedkommende. Dette kan sammenlignes til en viss grad med tiden da jeg jobbet i transittmottak for asylsøkere. Det oppstod ofte sterke reaksjoner når beboere skulle flyttes til andre mottak rundt i landet. Spesielt var Nord Norge et fryktet sted, og forklaringene var mange og fargerike på hvorfor vedkommende ikke kunne flytte dit. *”...tennene mine kommer til å falle ut på grunn av kulda...”* var blant en av de mest frodige beskrivelser av en fremtidig skjebne i Nord Norge jeg har vært borti. Mange reaksjoner viste seg rent fysisk i utagerende oppførsel eller skadeverk, mens andre kunne bryte ned i rene sorgreaksjoner. Personer som sitter på asylmottak er i en prosess hvor usikkerhet er en av deres største fiender og som stadig er en belastning på deres psykiske ve og vel. Derfor kan en avslutning på usikkerheten i form av en endelig retur være positivt for mange;

*”... jeg har i mange tilfeller opplevd positive reaksjoner både fysisk og verbalt når en som returneres endelig har landet i sitt hjemland. Usikkerheten forsvinner og de får et mer avklart forhold til sin eksistens, og hva de har å forholde seg til i hverdagen. Jeg har også sett ekstreme eksempler hvor barn som har vært fullstendig apatiske i søkelandet, begynner å snakke og gå under retur og idet de lander i hjemlandet. De generelle tilbakemeldinger fra de helsepersonell har fulgt på returer har vært svært positive. Det vesentlige spørsmål blir derfor hvordan en retur skal fullføres så verdig som mulig. Det hadde vært ønskelig at helse var mer tilstede i avslutningsarbeidet i asylsystemet, retur har lenge blitt oppfattet av helsetjenesten som ett tabu tema. En verdig retur til hjemland er også et helseanliggende, en*

*helsekoordinator som samarbeidet med utlendingsmyndighetene ved retur og utreiser ville bidra til å sikre en god kvalitet på returarbeidet...”*

(helsearbeider i asylmottak).

Et vedtak etter Dublin-prosedyre gir derimot ingen endelig avklaring på situasjonen, men en ny prosess venter i det ansvarlige medlemslandet. Jeg var nysgjerrig ved mitt besøk på Trandum om de såkalte ”dublinerne” skilte seg som gruppe i forhold til utreisende på andre avslag. Søkere jeg selv har vært i kontakt med gjennom tidligere arbeid har selv uttrykt redsel og snakket om negative erfaringer fra opphold i andre europeiske land. Man skulle likevel anta at denne gruppen utsendelser skulle utgjøre en ”fredeligere” gruppe da de ikke sendes til hjemland på et endelig avslag, men til annet land innen Schengen for å få avklart en søknad der. Samtidig sies det over at endelige returnerer til hjemland ofte gir et positivt utslag da personen får et mer avklart forhold til egen livssituasjon. Ved en retur til et annet medlemsland vil usikkerheten om egen fremtid fremdeles være uavklart, og kanskje har søker negative opplevelser fra dette landet tidligere. Mangelen på et endelig vedtak kan også gi håp og slik slå begge veier. Dessverre er det ikke foretatt noen kartlegging om hvorvidt personer som bortvises på bakgrunn av avslag etter Dublin II-forordningen skiller seg fra asylsøkere på avslag etter vanlig realitetsbehandling, verken av norske utlendingsmyndigheter eller politi. Det er heller ikke fra helsehold foretatt noen analyse på dette.

Av tabellen nedenfor vises tall over uttransporterte asylsøkere på Dublin-vedtak for to av de senere år, og hvorvidt disse ble ledsaget eller ikke.

Uttransporterte/returnerte personer på Dublin-vedtak.

Type utreise / Årstall	2004	2003
DUBLIN uledsaget	852	163
DUBLIN delvis ledsaget	418	xxx*
DUBLIN ledsaget	808	2085
Sum Dublin-vedtak	2078	2248

\* I 2003 ble det ikke skilt mellom delvis ledsaget og ledsaget.

Kilde for tabellen er Årsrapprt 2004, Politiets Utlendingsenhet.

I 2004 utgjør ”dublinerne” en andel på 34,6% av alle uttransporterte, mens det i 2003 utgjorde en andel på 26,8%. Vi ser videre at det er en relativt høy andel søkere som ble ledsaget ut av landet. Det er vanskelig å si om dette er en følge av at denne gruppen utgjør en større risiko ved utreiser enn andre søkere, eller om kravet i forordningen om kontrollerte utreiser tilsier at en større andel følges til mottakerlandet. Det høye antallet ledsaginger kan også henge sammen med skjerpede rutiner for flysikkerhet de senere år. Av det totale antall asylsøkende personer som ble utvist/bortvist i 2004 (5999 personer) ble over halvparten delvis eller helt ledsaget ut av landet (22,7% pluss 28,3%). De uten ledsaging utgjorde 31,2%, mens resten av gruppen var frivillig retur etter IOM (Årsrapport PU, 2004). I 2005 ble om lag totalt 3500 personer registrert reist ut av Norge. Av disse utgjorde ca 29% utreiser etter avslag på bakgrunn av Dublin II-forordningen (Tall og Fakta, 2005). Tall på fordelingen av ledsaget/ ikke ledsaget for 2005 er enda ikke tilgjengelige da PU foreløpig ikke har utgitt rapport for 2005 pr skrivende stund.

Jeg har i denne delen av avhandlingen forsøkt å gi en fremstilling av selve Dublin II-forordningen. Min intensjon har vært å gi en oversikt over reglens hensikt og formål, deres materielle innhold og den praksis som utøves hos forvaltningen. Mine empiriske undersøkelser har dannet grunnlaget for denne fremstillingen. Spesielt har mine besøk hos den norske utlendingsforvaltningen, da spesielt Politiets Utlendingsenhet gjort det mulig å belyse de ulike deler av den praksis som eksisterer i Norge ved bruk av forordningen og relevante problemsstillinger knyttet til dette. Jeg ønsker videre å sette forordningen inn i en større kontekst, og i denne forbindelse gå nærmere inn på de ulike premisser og legitimeringsgrunnlag for regelverket. For å gjøre dette har jeg arbeidet med ulike tema knyttet både direkte og indirekte til selve forordningen, og forsøkt å sette det hele i en internasjonal ramme. Alle systemer med det formål å kontrollere enkeltpersoner krever at det settes en rekke spørsmål til ordningen, hvorfor den eksisterer og om den forvaltes forsvarlig. En rekke av disse spørsmål har vært vanskelig å besvare, men det har like fullt vært fruktbart å ta de med som en del av diskusjonen rundt Dublin II-forordningen.

## Kapittel 6.

### KONTROLLKOMPLEKSET.

#### 6. 1. Europeisk asylpolitikk – tiltak og legitimeringsgrunnlag.

Det ligger forskjellige faktorer og motivasjon bak nasjonalstatens kontrollpolitikk overfor asylsøkende personer. Dette kan være ønsket om nasjonal sikkerhet, økonomisk stabilitet, sosial og kulturell stabilitet og demografiske hensyn (Brochmann, 1997). Disse faktorene kan være ideologisk forankret eller reflektere faktiske interesser i et samfunn. En eller flere av disse faktorer vil vanligvis være det som utgjør statens legitimeringsbasis for asylpolitikken som til enhver tid er gjeldene. Kontrollen av asylsøkende personer gjøres så mulig gjennom en rekke andre faktorer. Blant annet vil den politiske handlingsfrihet for en regjering være avhengig av statens styringssystemer og den nasjonale selvfølelse. Sammenvevingen av alle disse faktorer og hensyn må igjen settes i den internasjonale konteksten den inngår i (ibid).

Et utgangspunkt for de tiltak og regler som tas i bruk for å få kontroll med strømmen av asylsøkere vil være de migrasjonsforhold som til enhver tid er gjeldene. Med migrasjonsforhold menes hvordan de ulike push og pull faktorer viser seg i form av hvem som ankommer området, hvor mange de er og grunnlaget for at de søker beskyttelse. Dette kan både vise seg som lemping av reglene i form av unntak som innføres for å hjelpe ved akutte konflikter, slik som ble gjort for en større gruppe fra Kosovo under konflikten i det tidligere Jugoslavia. Kontrollen kan gå motsatt vei, og mot en enda mer restriktiv politikk, om grupper som søker opphold antas å være såkalt grunnløse. Et eksempel er ankomsten av over 800 bulgarere som var blitt lovet en ny fremtid av byråer som solgte asylreiser sommeren 2001. Norske utlendingsmyndigheter tilstreber i dag en differensiert saksbehandling av asylsøknader på bakgrunn av flere oppsatte kriterier. Dette gjøres for å skille mellom de asylsøkende som er antatt å ha et mulig behov for beskyttelse fra de som er antatt å være grunnløse. Kontrollen er slik en balansegang mellom ønsket om høyest mulig grad av kontroll og samtidig en etterlevelse av de internasjonale forpliktelser staten er bundet av og de humanitære hensyn som bør eksistere hos alle vestlige stater.

Gibeny og Hansen (2005) argumenterer for at de vestlige stater har reagert på den økende tilstrømning av asylsøkere med en rekke tiltak og strategier for å begrense dette. Dette gjøres



for det første ved å forhindre fysisk adgang til territoriet, noe som igjen omtales som statenes målsetning i asylpolitikken. Tiltak for å nå denne målsetningen er innføringen av et felles europeisk visumregime, ansvaret pålagt transportører og strengere kontroll av personer før de har forlatt sitt hjemland. Videre i arbeidet med å forhindre personer å forlate sitt hjemland har det vært gjennomført kampanjer som skal virke avskrekkende i den forstand at personer som ønsker å bevege seg ikke skal fristes til å forlate sitt hjemland. Slike kampanjer inneholder elementer som skal virke som motsatte pull-faktorer. I dette ligger blant annet en begrensning i tilgangen på goder i mottakerlandet som muligheter for arbeid, velferdstjenester og gjennom bosetting langt fra sentrale byer, bruk av innesperring og lignende for å gjøre det mest mulig uattraktivt å ankomme unionen. For personer som allerede er ankommet området viser tiltakene seg i forsøk på å forkorte de asylsøkendes opphold i størst mulig grad, og gjennom å igangsette raskest mulig retur til hjemlandet. De påpeker at et viktig arbeid her har vært stadfestelse av såkalt trygge tredjeland for å forenkle tilbakesendelse, ved å anerkjenne stater som trygge og kunne sende personer til disse landene på bakgrunn av ”førsteasylland-prinsippet”. Prinsippet kan ses som å ha nådd sin mest utviklede form gjennom Dublin-konvensjonen. En videre teknikk for å korte opphold i unionen er innføringen av hurtigprosedyre for personer fra land som er ansett som trygge. Det er også viktig å ha i mente bruk av midlertidige tillatelser som en teknikk for å ikke bryte med statenes folkerettslige forpliktelser og samtidig sikre seg mot langvarige opphold og at den asylsøkende etablerer seg (ibid).

For å forklare valget av disse strategiene er det viktig å kunne sette fingeren på hvilke motiver og hensyn som ligger bak teknikker for kontrollen som føres. Hva er det som ligger til grunn for at asylsøkere oppfattes som et problem som bør begrenses i størst mulig grad?

Kontrollen med hvem som ankommer unionen fra tredjeland virker som om det har blitt et av samarbeidets primære politiske mål, og arbeidet med å utarbeide løsninger på kontrollen er utstrakt. Bekjempelsen av ulovlig innvandring virker som om den er intensivert, og i denne sammenheng er grensekontrollen utviklet med tanke på å bekjempe ulovlig innvandring. Tanken om en mobil og ”grenseløs” verden for unionens egne borgere, og den intensiverte kontrollen ved dens ytregrense, må ses i sammenheng med den europeiske oppfatningen av sikkerhet (Aas, 2005). Beskyttelse av egne borgere og eget territorium er ingen ny tanke; høye murer ble bygget rundt byer for å beskytte innbyggerne mot ytre farer. Ønsket om å verne eget territorium henger sammen med behovet for trygghet og sikkerhet, men henger også sammen med den nasjonale identitetsfølelse (ibid). Begrepet sikkerhet konnoterer til

beskyttelse mot farer, og i denne sammenheng er kalkulering av risiko et vesentlig element. Spørsmålet blir da hvordan begrepet sikkerhet kan knyttes til asylsøkere, og hvorfor denne sammenheng har oppstått. Jeg kommer nærmere inn på dette senere i avhandlingen.

Gjennom tett samarbeid mellom medlemslandene i unionen og stater som er tilknyttet samarbeidet slik som Norge og Island, lages det avtaler om felles regler for beskyttelse av grenser og regler for samarbeid om håndteringen av personer som kommer til området. Dette kan skape kontinenter med tilnavn som "Fort Europa", som innebærer at de indre grenser frigjøres mens innpass for de som står utenfor strammes til. Tanken om sikkerhet kan sies å være et av de alibiene for utestegningspolitikken dette medfører (Aas, 2005). Det er umulig å se denne tanken om sikkerhet uavhengig av en tanke om økonomisk sikkerhet. Dette gjenspeiles i en rask titt på kart over hvilke land som får delta i samarbeidet. En grunnleggende del av samarbeidet bunnar i opprettelsen av det frie marked og vil slik alltid inneholde et økonomisk element. Landene i unionen jobber mot stadig økonomisk vekst, noe som innebærer personlig frihet og økonomisk utvikling for unionens egne borgere. Den vestlige sivilisasjon er gitt friheten og den økonomiske muligheten til å reise og oppdage verden. Mens det for europeere synes som verden henger sammen og er uten grenser, dør mennesker i grenseområdene i sine forsøk på å ta seg inn i unionen ved hjelp av ulovlige og farlige reiseveier (Aas, 2005). Teknikker og logikk som opparbeides for å holde tredjelandsborgere ute av unionen skaper menneskelige offer i sine grenseområder og på eget territorium da eneste mulighet for innpass er ulovlig, og danner et marked for illegal handel av mennesker i en desperat situasjon. "Fort Europa" er avhengig av strategier som knyttes sammen i nettverk av teknologier og informasjonsutveksling som gir den et preg av å danne en mur utad (ibid).

Likevel har ankomsten av asylsøkende personer til området vært høy de senere år, og selv om det kun er et lite antall som innvilges opphold er det relativt få som det lykkes å returneres til deres hjemland (Gibney og Hansen, 2005). Gruppen av ureturnerbare asylsøkere vokser i takt med ankomstene, og danner en gruppe av personer som kan omtales som ulovlige og uønskede. Dette kan sies å utgjøre et av hovedpoengene i det kontrollkomplekset i dagens europeiske innvandrings- og asylpolitikk. Det dannes en gruppe avvikere som lever på siden av samfunnet ved at de som ureturnerbare ikke har tilgang på nødvendige goder som muligheten for inntekt og retten til bolig. En heldig effekt av regjeringsskiftet høsten 2005 er at asylsøkere på avslag igjen skal tilbys mottaksplass til en utreise er mulig å gjennomføre. Hvordan denne ordningen med ventemottak vil fungere vil tiden vise, men det gir muligheten

til overlevelse utover å måtte ty til sosialkontor og et liv på gata for den enkelte. Arbeidet med et verdig og velfungerende retursystem er også av stor betydning.

For å forstå samspillet i de forskjellige teknikker for kontroll, og ikke minst for å kunne plassere Dublin-regelverket i denne sammenheng, er det nyttig å se på andre kontrollfunksjoner enn Dublin II og hvordan disse utarter seg. Det er viktig å se nærmere på hva som konkret ligger i det å kontrollere strømmen av asylsøkende personer til Europa idag. Asylpolitikken er komplisert og henger sammen av flere viktige elementer. Jeg har valgt å gi en fremstilling av ulike former for tiltak for kontrollen, og forsøkt å diskutere faktorer som fungerer som premissleverandør for dagens politikk. Til sammen danner de grunnlag for diskursen asylpolitikk i Europa i dag, og det kontrollkomplekset som eksisterer. Det er vanskelig å gi en god fremstilling av Dublin II-forordningen som kontrollsystem uten å bringe inn de ulike diskusjoner.

## **6. 2. Unionens ytre grense – kontroll på avstand.**

Gjennom etablering av den europeiske union og det frie marked utfordres den tradisjonelle oppfatningen av grenser som kun noe geografisk. De enkelte land har ikke lenger kun sin egen grense å vokte, men de må nå samarbeide om å håndtere et større geografisk område. Dette krever tillitt til de andre medlemslandenes politikk og praksis, og videre et utstrakt samarbeid rent praktisk. Den enkelte medlemstatens arbeidsbyrde med å vokte unionens grense vil igjen henge sammen med deres geografiske plassering i unionen.

Med begrepet indre grenser i Schengen-området menes medlemslandenes felles grenser på land, samt lufthavner for intern flygninger og sjøhavner for regelmessig fergeforbindelser innen området (Grensespørsmål, 2005). Med begrepet ytre grenser menes konvensjonspartenes land og sjøgrenser samt lufthavner og sjøhavner som ikke er indre grenser. Grensekontroll skal utføres av nasjonale kontrollmyndigheter og dette skal skje innen rammen av nasjonal lovgivning. Alle personer som passerer en ytre grense skal gjennomgå en identitetskontroll, samt at for reisende som ikke er EU/EØS borgere skal det kontrolleres at innreisevilkår er oppfylt. For å oppfylle disse vilkår må personer fra tredjeland i tillegg til å besitte riktige dokumenter og tillatelser, heller ikke være registrert i SIS-registeret med tanke på å være nektet innreise på området. Også ved reise ut av landet skal tredjelandsborgere underlegges grundigere kontroll enn borgere av Schengen-området. Alle medlemstatene har

anledning til å gjeninnføre kontroll på indre grenser om hensynet til den offentlige ro og orden, eller rikets sikkerhet krever det (ibid).

En viktig del av dagens grensekontroll er innføring av felles visumregler. Som nevnt over kan bruk av visum fungere som en teknikk for å sile ut hvem som er ønsket til området og dermed får tillatelse til å reise hit. Schengen-visumet utgjør en vesentlig del av den nye tenkning for kontroll med borgere fra tredjeland. Tildelingen av visumet skjer etter en vurdering av om vedkommende vil utgjøre en potensiell risiko. Med risiko ligger her hvorvidt personen er en som vil ønske å forlenge sitt opphold etter endt tillatelse. Visumregimet er blant annet utviklet med tanke på å forhindre forflytning av mennesker fra såkalt asylproduserende land (Gibney og Hansen, 2005). Som en del av Schengen-samarbeidet er det utarbeidet lister over hvilke land utenfor unionen som er visumpliktige. Disse listene gjenspeiler situasjonen i de enkelte land, og kan omtales som en form for kategorisering av land som uttrykker mistro, mistanke og frykt som deler verden i to eliter (Bigo og Guild, 2004). Pr 2003 utgjorde listen 126 visumpliktige land, som består av de fleste afrikanske stater, hele Midtøsten (unntatt Israel), Mellom-Amerika og mesteparten av Sør-Amerika, store deler av Asia og de såkalte statsløse områdene (Palestina, Øst-Timor og Taiwan). Utformingen av listen er gjort ut fra en generell mistro til de nasjoner som er satt opp, og tildelingen av visum blir slik en reetablering av tillitt til det enkelte individ (ibid:26). Selv om visumreglene ikke alene er utviklet for å regulere strømmer av asylsøkende personer innehar ordningen en viktig funksjon når det gjelder muligheten for å ankomme området på lovlig vis, og gir de europeiske stater en mulighet for å sile hvem som får komme lovlig allerede før de har ankommet unionen.

Et annet meget viktig hjelpemiddel i dagens grensekontroll er innføringen av ansvaret pålagt transportøren for kontroll av personer som skal reise ut av eget land. Det stilles krav til transportøren å sjekke at alle personer de bringer med seg over grensen skal være i besittelse av gyldige reisedokumenter, og de skal kunne legitimere seg tilstrekkelig, (jf Schengen avtalen artikkel 26, i norsk rett regulert ved Utlendingsloven § 46 tredje ledd jf utlendingsforskriften § 93). Det er innført sanksjoner mot selskaper som frakter personer uten å tilstrekkelig ha kontrollert vedkommende. Transportøren kan påføres bøter, og er videre ansvarlig for å bringe personer som ankommer ulovlig tilbake til sitt opprinnelsesland, eventuelt til et transittland (Kvigne, 2004). Vi ser at kontrollen av fremmede flyttes fra det som tidligere var en kontroll ved ankomst til et lands geografiske grenser til å være en kontroll som skjer i avreiselandet.

Guild (2004) snakker om at det har skjedd to endringer i kontrollen av fremmede gjennom etableringen av den europeiske unionen. For det første har det skjedd en privatisering av kontrollen med innføringen av ansvar påført transportør/reiseselskap. Videre har det skjedd en forflytning av kontrollen til opprinnelseslandet (state of origin or departure) til den reisende. Utskillelsen av hvem som lovlig får ankomme unionen foregår nå lenge før personer i det hele tatt får ankomme området de ønsker å reise til. Utøvelsen av grensekontrollen skjer ikke på grenseområdet, men i forlengelsen av det. Kontrollen er flyttet fra de opprinnelige grensekontrollører i unionens stater til private selskaper i avreiselandene. Hvem som får reise til unionen avgjøres av de som utsteder visum; statenes utsendte i form av ambassader og konsulater, og kontrolleres videre av private aktører i form av ansatte i reiseselskapene. Alt dette skjer før en person noensinne har rukket å forlate sitt hjemland. De omfattende sanksjoner som påføres de private aktører ved brudd på transportøransvaret har ført til et utstrakt samarbeid mellom unionen og de private. Dette samarbeidet fører igjen til en forflytning av EU-lovgivning til land som ikke er medlem av unionen ved at regler som fastsettes innen unionen får direkte konsekvens for aktører i andre stater (Guild, 2004). Det oppstår slik en ny måte å se grensekontroll på;

*“...the control of the movement of persons across borders seems to have lost its connection to the border of sovereignty and become a supra-national function capable of attaching itself to any border, anywhere in the world.” (ibid:42)*

Bigo og Guild (2004) bruker begrepet politi på avstand, eller også kalt kontroll på avstand, i diskusjonen om kontrollen av de ytre grenser i unionen. Begrepet betegner her alle de kontrollmekanismer som kan utøves av profesjonelle sikkerhetsaktører, også utover politivirksomhet, slik som ambassader og private selskaper. Begrepet brukes for å tydeliggjøre at den kontroll som før ble utført av politiet langs egne landegrenser nå utføres av fremmede lands myndigheter eller gjennom det ovenfor nevnte transportøransvaret. Schengen-visumet fungerer som en strategi om politi på avstand ved at statens grense avkobles fra begrepet territorium til utøvelse av myndighet på fremmed sted. Kontrollen omtales som filtre med hovedformål å blokkere individer fra å forlate sitt hjemland. Det skal sorteres mellom de reelle flyktninger og de såkalt grunnløse asylsøkere. På denne måten får grensen en ny betydning der den signaliserer en overgang fra ”oss” til ”de andre”. Begrepet brukes videre forskjellig ut fra hvilken risikoprofil de kontrollerte utgjør. Kontrollen på avstand er kontroll av de reisende før de noensinne har beveget seg inn på territoriet. For

lovlig å kunne ankomme området må vedkommende som ønsker å forlate sitt hjemland oppfylle visse kriterier og inneha bestemte dokumenter. Grensekontrollen er slik blitt mer en verifikasjon av reisepapirer enn en reell personkontroll (ibid), og tildelingen av visum gjennom de konsulære myndigheter blir derfor en meget viktig ventil for hvem som får komme til unionen.

### **6. 3. Grensekontroll eller kriminalitetskontroll?**

Grensekontroll innebærer flere dimensjoner. Det er et middel for å kontrollere tilstrømmingen av asylsøkere, blant annet gjennom å sette vilkår for lovlig grensepassering og slik sile hvem som får innpass i riket. Grensekontroll er et virkemiddel for å oppnå nasjonal sikkerhet og kontroll, noe som innebærer å bekjempe kriminalitet, internasjonal terror og illegal innvandring. Disse elementer av kontroll oppnås gjennom visumregler, asylpolitikk og konkrete tiltak rettet mot utvalgte grupper (Kvigne, 2004). Grensekontroll ses som et middel i kampen mot kriminalitet over grenser, og samarbeid med naboland er en styrke i denne kontrollen. Ved at det knyttes et aspekt om lovlighet til det å passere en grense, kan det være mulighet til å stille spørsmålet om grensekontrollen slik har tatt mer form av å være en kriminalitetskontroll.

Kriminalitet er en tydelig sosial konstruksjon, uten lov ingen lovbrudd (Flyghed, 2000:9). I kriminologien settes det spørsmål hvem som har rett til å opprette slike normkonstruksjoner, og hvordan kontrollen av disse organiseres. Det er staten som besitter den lovgivende makten og som har ansvaret for de som håndhever lovene. Myndighetene innehar derfor definisjonsmakten for hva som er lovlig opptreden i samfunnet. Selv om en handling fremstår som lovlig er den ikke alltid moralsk forsvarlig, eller omvendt at en handling kan fremstå som legitim, men ikke lovlig (ibid). Fastsettelsen av hva som er akseptabel opptreden i samfunnet gjennom lovgivning definerer hvem som er ønsket eller ikke i fellesskapet. Ulike former for avvik blir ofte sett som å utgjøre en fare for samfunnets ro og orden. Normer er ikke, de blir til (Christie, 2004:13). Utgangspunktet for hva som er normbrudd må være handlinger, og hvilke sosiale betingelser som må foreligge for at en uønsket handling gis den mening å være kriminell. Man kan si at kriminalitet finnes ikke før de uønskede handlingene har vært gjennom høyt spesialiserte prosesser som skaper mening, og ender opp som noe som gis

definisjonen kriminalitet. Slik blir kriminalitet bare en måte å klassifisere bestemte uønskede handlinger på (ibid:18). Myndighetene setter regler for hva som anses som lovlig passering av grenser til territoriet, og oppretter i denne sammenheng forskjellige teknikker og former for kontroll som resulterer i at avvikerne blir skilt fra de resterende deltagere i samfunnet. Ved grensepassering skal det tas i bruk godkjente grenseoverganger, hvor det foregår kontroll av dokumenter som fyller vilkår for opphold i riket. Passering utenom disse oppsatte regler er å anse som ulovlig grensepassering. Reglene danner slik en normkonstruksjon for hvem som lovlig kan entre statens territorium og som kan oppholde seg der lovlig. Handlinger som faller utenfor disse normene blir dermed å anse som ulovlige handlinger og gis slik mening som kriminalitet. Slik knyttes parallellen mellom grensek kontroll og kriminalitetskontroll. Tilgangen til Europa er vanskelig og kan medføre at eneste mulighet for innpass til området er en ulovlig passering av grenser. Det er likevel hårfine grenser på hva som er ulovlig passering og ikke;

*”... om en person ankommer flyplassen med falskt pass og viser det ved obligatorisk passkontroll og blir avslørt, er dette ulovlig og politiet oppretter da en straffesak som kan resultere i om lag 45 dager i fengsel. Men om personen med falsk pass melder seg til myndighetene i gate'n og innrømmer at han har falsk pass innen han når passkontrollen er dette greit, da opprettes vanlig asylsak...”*

( polititjenestemann, PU )

Flyktningkonvensjonen åpner i artikkel 31 for muligheten at personer på flukt krysser en grense ulovlig, og verner vedkommende mot straff så lenge han har reist direkte fra landet han flykter fra, at han umiddelbart melder seg for myndighetene og kan gi en god grunn for at han var nødt til å krysse grensen ulovlig (Chakrabarti, 2005). Dette er en regel som vi ser brukes i praksis av norske myndigheter.

Det er en viktig link mellom kontroll av grenser og kriminalitetskontroll i den forstand at en rekke tilfeller av alvorlig kriminalitet skjer over landegrenser. Dette kan være smugling av narkotika, våpen og ikke minst ulovlig transport av mennesker. Her dukker opp et vesentlig dilemma. Strengt bevoktede grenser gjør at mennesker velger risikable og ulovlige måter å reise inn på, og det etableres en industri for smugling av personer som krever store menneskelige ofre. Illegal migrasjon fra den fattige verden til den rike setter individene i en posisjon hvor hele deres eksistens settes på spill, både fysisk og psykisk (Solomin 2005:104).

Deres reise preges av usikkerhet, venting og uvisshet om man i det hele tatt kommer frem til ønsket destinasjon (ibid). Det sier seg selv at personer som har risikert liv og helse for å ankomme den rike verden, med alle de forhåpninger om et bedre liv de har med seg, bringer med seg en psykisk ballast om de endelig når sin målsatte destinasjon. Mange blir også fortalt hva som er lurt å foreta seg og hvilken historie det er mest lønnsomt å fortelle. Dette kan skape kriminelle kategorier av personer som i første omgang hadde hederlige interesser om arbeid og bedre forhold for seg og sine uavhengig av om deres årsak til forflytning ikke oppfyller kravene etter Flyktningkonvensjonen. Slik kan det dannes en sammenheng mellom kontroll med tilstrømmingen av asylsøkende personer og kriminalitetskontroll ved at grensene mellom disse kategoriene kan viskes ut og bli vanskelig å skille.

Det har de senere år blitt mer og mer vanlig å trekke parallellen mellom asylsøkende personer og kriminalitet. Begreper som kriminelle asylsøkere og asylshopping gir negative konnotasjoner til personer som søker asyl som en helhet i form av å skulle være personer som utnytter systemene eller som anses som kriminelle. Jeg vil derfor bruke litt mer tid på å se nærmere på kategorien asylsøkende personer som ankommer Vesten da jeg tror det er viktig for å forstå sammenhengen mellom de motiver som ligger bak dagens asylopolitikk og de tiltak som er igangsatt.



## Kapittel 7.

### **ASYLSØKERE I DE VESTLIGE SAMFUNN.**

#### **7. 1. Begrepet asylsøkere.**

I begrepet asyl ligger det i følge ordboka fristed for forfulgte, tilfluktsted, pleieanstalt særlig for sinnssyke (Berulfsen, 2003). Etter datamaskinens egen synonymordbok festes ordet asyl til beskyttelse, immunitet, sikkerhet, trygghet, sikring, trygd, omsorg og varetekt. I følge norske utlendingsmyndigheter er asyl definert som et fristed i et fremmed land for en flyktning. En flyktning er en person som er forfulgt i hjemlandet. En asylsøker er en person som på egenhånd og uanmeldt kommer til Norge og ber om beskyttelse og anerkjennelse som flyktning. Hvis søknaden innvilges, kalles asylsøkeren en flyktning (Utlendingsdirektoratet, 2006). Asyl fremtrer slik som en humanistisk forpliktelse statene har, og som i utgangspunktet ikke gir mange negative assosiasjoner. En definisjon etter ordboka gir et nøytralt bilde av en person på flukt som søker trygghet i et annet land. Før begrepet asylsøker ble aktivt tatt i bruk, var termen flyktning vanligvis brukt for både de som søkte asyl og for de som allerede var innvilget beskyttelse i både den politiske debatt og i mediene (Chakrabarti, 2005). Likevel henspiller den strenge asylpolitikken til at begrepet asylsøker ikke kun er en positiv størrelse i det vestlige samfunn. Hva er så grunnlaget for dette? Blir asylinstituttet misbrukt av mennesker som ikke har behov for beskyttelse? Hva er det som definerer en asylsøker i Vesten anno 2006, hvem er de og hva vil de? Og stemmer definisjonen over ens med realiteten av hva en asylsøkende person er i dag?

Asylsøkere er ingen homogen gruppe og det vil derfor være vanskelig, om ikke umulig å besvare disse spørsmålene konkret i denne avhandlingen. Jeg vil bruke noe tid på å diskutere stereotypier av begrepet asylsøker som virker å ha etablert seg de siste ti år i Norge, for å danne en sammenheng med den rådende asylpolitikk i Europa og praksis i norsk utlendingsforvaltning.

## 7. 2. Kriminelle asylsøkere?

Asylsøkere har nok alltid utgjort en marginal gruppe i samfunnet, men det kan virke som begrepet asylsøker har oppnådd en mer negativt ladet status gjennom det siste tiår. Fra å være en person på flukt, en samfunnet rettet sympati og omsorg for, har begrepet endret seg til å være en person på jakt etter nye muligheter; en lykkejeger på jakt etter jobb og velstand. Ordet flyktning/asylsøker er ofte supplert med adjektiver som ugrunnet eller kriminelle, noe som gir dem en status som skyldig til bevist uskyldig (Hudson 2003:73).

Jeg har inntrykk av at innvandring/asylsøkere er et av de tema nordmenn har sterke meninger om, men som den generelle mann i gata har liten detaljkunnskap om. Holdninger skapes og etableres gjennom media og gjennom den politiske samfunnsdebatt. Et raskt søk på [www.yahoo.com](http://www.yahoo.com) ga over 22,000 treff på "kriminelle asylsøkere". Tilsvarende ga "kriminelle nordmenn" i underkant av 60,000 treff. Dette må innrømmes er en noe søkt definisjon, men poenget er å vise koblingen mellom begrepet kriminell og asylsøker, og kriminell og nordmann. Tatt i betraktning at asylsøkere stod for under 1% av alle oppklarte lovbrudd i 2001, hvorav en stor andel av lovbruddene dreier seg om brudd på utlendingsloven eller mindre alvorlige tilfeller av vinningskriminalitet (Stene, 2004), er dette et godt eksempel på den fokus asylsøkere har fått i media. Oppfatningen av asylsøkere som farlige ble ikke mindre etter trikkedrapet i 2004, da en ung gutt tragisk mistet sitt liv da en psykiatrisk pasient gikk amok i en trikk. Faktum at somalieren som begikk drapet tidligere har vært asylsøker utgjorde en enorm fokus i media i tiden etter. At en ung norsk gutt drepte en taxisjåfør kort tid etter fikk ikke på langt nær samme oppmerksomhet, tross at det i begge tilfeller handlet om mennesker som ikke var tilstrekkelig fulgt opp av helsevesen og sosiale tjenester.

Det er viktig å spørre seg om slik dekning gjennom media bunner opp under innvandringsfiendtlige holdninger hos befolkningen. Mathiesen (2002) argumenterer for en sammenheng mellom makt og medier, og at denne makten ligger bak, i og rundt, og kommer fra mediene. Medienes valg av overskrifter bunner i hva som har best nyhetsverdi, som igjen henger sammen med lønnsomhet, og at fremstillingen ofte er en forenkling av virkeligheten (ibid). Man kan anta at jevnlig presentasjon av spesielle tema gjennom dagspressen kan danne grunnlag for holdninger hos befolkningen. Den nasjonale identitetsfølelse er tidligere nevnt som et av flere premisser for den innvandringspolitikk som føres. Derfor kan den allmenne oppfatning av temaet innvandring og spesielt asylsøkere prege politikken som føres, blant annet gjennom valg av hvilke politiske partier som skal styre landet.

I likhet med alle andre grupper i samfunnet finnes det asylsøkere som begår kriminelle handlinger. Vinteren 2006 ble en norsk lege brutalt drept av en asylsøkende mann. Slike hendelser er meget tragiske, men er foreløpig av de mer sjeldne og bør derfor ikke bidra til å stigmatisere en hel gruppe mennesker. Det er ikke min intensjon å avfeie at lovbrudd forekommer blant asylsøkende personer, men jeg ønsker å påpeke muligheten for at koblingen kriminell og asylsøker har etablert seg som et begrep og dermed kan virke normdannende for den oppfatning som råder om asylsøkere i det vestlige samfunn. Dette påpekes i en artikkel skrevet av generalsekretæren i Norsk Organisasjon for Asylsøkere;

*”...Det er et faktum at retten til å søke asyl av noen misbrukes av kriminelle som en måte å skaffe et midlertidig opphold i Norge, men det synes midlertidig som media griper enhver sjansje til å bruke kriminell og asylsøker i samme overskrift...”*.

(Tjessem, 2005).

Det er viktig å ikke trekke en konklusjon om hele grupper, og anta at alle individer kategorisert under denne definisjonen utgjør samme sannsynlighet for at de vil foreta en type handling, i dette tilfellet å begå kriminalitet. Å stemple en gruppe på denne måten kan føre til stigmatisering og vanskeliggjøre en inkludering og aksept av individer som oppfyller kravene til å oppnå status som flyktning og dermed har krav på beskyttelse. Kanskje i ytterste konsekvens kan en slik stigmatisering resultere i tapt tro på asylinstituttet som en nødvendig ordning i samfunnet. Arbeidet med å skille de reelle fra de som utnytter systemet er derfor viktig, men må utøves med største forsiktighet så det ikke går på bekostning av personer som virkelig har krav på beskyttelse.

Et annet begrep som har knyttet seg til ordet asyl er såkalt asylshopping eller asylsurfing. Det er ikke en myte at det forekommer mange tilfeller av at personer har forsøkt å søke asyl i flere av medlemslandene i Schengen. Dublin- konvensjonen ble opprettet som et middel for å få bukt med dette, da denne problemstillingen ble antatt å utgjøre en stor belastning på asylinstituttet.

### 7. 3. Asylshopping?

Fenomenet asylshopping ligger til grunn som et av de tre hovedhensyn bak formålet med Dublin-konvensjonen, videre for Dublin II-forordningen og for Eurodac-forordningen. Hva ligger så i dette begrepet, og hvordan kan det forklares at et slikt uttrykk ble tatt i bruk?

Brochmann (1997) snakker om fem hovedtendenser i det europeiske innvandringsmønsteret siden 1980-tallet. For det første skjedde det en økning i strømmen av asylsøkere og såkalte spontanflyktninger. For det andre åpnes det i enkelte mottakerland for midlertidig arbeidsinnvandring. For det tredje skjer en ny form for illegal innvandring fra Nord Afrika. For det fjerde førte murens fall til at innvandring fra øst tok nye dimensjoner. For det femte har antallet forskjellige nasjonaliteter økt. Innvandringsstoppen på 1970-tallet medførte en ny sammensetning av innvandrere til Europa. Arbeidsimmigranter ble erstattet med asylsøkere, en stor andel illegale flyktninger, noe som vekket uro og bekymring hos mottakerlandene. Mottak av kvoteflyktninger gjennom FN-systemet var forutsigbart og kontrollert, i motsetning til store ankomster ved overfylte båter eller busslass (ibid). For å forklare begreper som asylshopping er det viktig å se dette i sammenheng med tendenser innen innvandringsmønsteret. I følge Castles og Loughna (2005) er det mulig å forklare begrepet asylsøker etter andre verdenskrig ved tre faser. Etter krigen befant det seg over 40 millioner mennesker på vandring i Europa. Tilflukt ble gjerne tilbudt i form av behovet for arbeid for økonomisk vekst i de vestlige landene. Men med en påfølgende oljekrise på 70-tallet tar dette slutt og for mange blir det å søke asyl eneste mulighet for lovlig innpass til regionen. På 90-tallet igangsettes tiltak for å begrense det som oppfattes som ubegrunnede søknader, med et ønske om fortsatt å ivareta den folkerettslige forpliktelse etter Flyktningkonvensjonen (ibid). Gjennom slike mønster i innvandringen endrer begrepet asylsøker seg i takt med hvem som søker asyl. Samtidig strammes grensene til og politikken ovenfor asylsøkere blir mer restriktiv. Søknader hopet seg opp hos utlendingsmyndighetene, og asylmottakene ble fylt til randen. Det ble oppdaget samtidig at bevegelsen mellom landene øker, og at flere valgte å søke opphold i flere av medlemslandene eller kom tilbake til samme land gang på gang. Bakgrunnen for dette kunne være fordi personen hadde mottatt et avslag i et land, eller fordi mulighetene for opphold synes bedre i et annet land. Begreper som asylsurfer og asylshopping oppstår som en følge av dette. Men hva ligger så i selve uttrykket?

Begrepet asylshopping konnoterer til en som er på jakt etter det beste tilbudet, noe som igjen assosierer til en person som har økonomiske hensikter. Uttrykket shopping brukes sjelden i en humanistisk eller empatisk sammenheng, men henviser seg til noe en gjør for sin egen personlige vinnings skyld. En som shopper kan sies å være en som spekulerer i å finne det beste tilbudet. Dette gir økonomiske assosiasjoner og tillegger den asylsøkende en markedsøkonomisk tankegang. Det er nesten ikke til å unngå å si at det kan ligge et motiv om bedre økonomi i jakten på et bedre liv, uavhengig av hvilke årsaker den enkelte har for å forlate sine hjemland, være seg krig og forfølgelse eller ren fattigdom. Et problem med dette ligger i at begrepet shopping gir det en negativ status å forsøke å skape et bedre liv for seg og sine. Grunner for å bevege seg i Europa er nok mer komplekse enn at de kun kan forklares med en asylsøkers økonomiske behov. Bevegelsene av personer på området kan blant annet forklares gjennom tilgangen på muligheten til i det hele tatt å søke asyl i første ankomstland, kunnskap om rettigheter og plikter når man kommer til Europa, forståelsen av definisjonen av grenser i selve unionen og motiver for å ende i et spesielt land eller til å forlate et annet. Ikke alle gjennomreiser er valgt av individet selv, eksempelvis ved reising ved hjelp av menneskesmuglere. Begrepet asylshopping blir slik et komplekst begrep, da det ligger en kombinasjon av ulike motivasjoner for den enkelte til å handle som han gjør, noe som kan gjenspeiles i den politikk som føres. Det skal like fullt ikke avfeies at enkelte individer spekulerer i å reise fra land til land og at dette er en reell problematikk for mottakerlandene. Et viktig spørsmål er om Dublin systemet ivaretar hensynet til det komplekse i den situasjonen individet er i ved sine reiser i Europa.

Dublin-konvensjonens hovedmål var å hindre denne reisingen fra land til land på jakt etter best muligheter for opphold. Økningen av asylsøkere til de vestlige stater skapte bekymring, og det ble et stort politisk tema på EUs dagsorden for å finne en løsning for å dele byrden landene i mellom (Castles og Loughna, 2005). Kostnadene ved mottak av store ankomster av asylsøkere kan bli enorme, noe som har blitt flittig brukt som argument for en mer restriktiv asylpolitikk. Tilsvarende har økende fremmedfiendtlighet i befolkningen og hensynet til kvoteflyktningene bidratt til å understøtte den restriktive utviklingen (Brochmann, 1997). Utviklingen i asylstrømningene og den uro dette har skapt har resultert i utvikling av samarbeid og felles regelverk innen unionen med et forsøk på å harmonisere politikken for å i fellesskap stoppe det som kan kalles den ukontrollerte innvandringen. Et problem knyttet til den opprinnelige Dublin-konvensjonen var at den ikke innebar den effektivitet som var

nødvendig for å opprettholde hensikten med reglene. Dette skulle forbedres gjennom iverksettingen av et oppdatert regelverk i form av Dublin II-forordningen.

De søreuropeiske stater har gått fra selv å være utvandrerland til å bli av de mest belastede ankomstland i Europa (Brochmann, 1997). Lange kystlinjer og kort vei til Afrika gjør dem meget utsatt for ankomster med ulovlig ankomne båtflyktninger. Italia og Tyskland med sin beliggenhet som naboland for tidligere Jugoslavia har vært meget belastet da dette området grunnet sine kriger og konflikter har utgjort et av de mest flyktningproduserende områder i nyere tid. Konvensjonen innebar ingen effektive tiltak eller sanksjonsmuligheter for medlemslandene om andre stater ikke overholdt forpliktelsene. Arbeidet med forordningen gjenspeiler de mangler som eksisterte ved bruk av konvensjonen og må i sammenheng med tiltak som Eurodac-forordningen ses som en vellykket effektivisering av den opprinnelige konvensjonen. En vellykket effektivisering reiser igjen spørsmålet om rettssikkerheten er tilstrekkelig ivaretatt gjennom slike regelverk, en diskusjon som jeg har vært inne på tidligere. Et relevant spørsmål å føre videre i denne avhandlinger er derfor om dagens asylpolitikk og Dublin II-forordningen ivaretar den enkelte retten å søke asyl? Med andre ord; er det en menneskerett å få søke asyl og eksisterer denne muligheten i dagens kontroll med asylsøkende personer i Europa?

#### **7. 4. Å søke asyl – en menneskerett?**

Abiri (2003) argumenterer for at flyktningpolitikken i nyere tid har gått fra å være en menneskerettslig tankegang til å være kontroll med grupper som anses å utgjøre en sikkerhetsrisiko for de vesteuropeiske stater. Begrepet menneskerettigheter ble i korte trekk innført som en konsekvens av flere grusomme hendelser under andre verdenskrig. Under det rettslige oppgjøret etter krigen kalt Nürnberg-prosessen, var en av prosessens viktigste oppgaver å fastsette grensen for handlinger som selv om de var legale i form av å være lovfestet ikke ble ansett som legitime eller moralske for en stat å ta i bruk. Denne prosessen satte en standard for inngrep som kan lovfestes av myndighetene for nasjonalstatens egne borgere. Staters behandling av egne borgere var ikke lenger kun et indre anliggende, men individene ble tildelt en rekke rettigheter. Dette er rettigheter som igjen påfører statene plikter. Menneskerettigheter er i utgangspunktet folkerett, og er av varierende grad juridisk bindende for statene på bakgrunn av de enkelte staters aksept og innføring av rettighetene i eget lovverk, det vil si om de danner en del av den nasjonale rett. De kan raskt og upresist

defineres som visse grunnleggende forestillinger om forholdet mellom stat og individ uavhengig av nasjonale retts- eller samfunnsystem (Møse, 2002). Jeg skal ikke gå inn på en nærmere juridisk presisering av begrepet her, men nevner det kort for sammenhengens skyld. Menneskerettighetene ble gjennom en rekke konvensjoner et internasjonalt spørsmål om hvordan en stat skal behandle egne borgere. Personer på flukt som beveget seg over landegrensene falt dermed utenfor. Det er en rettighet å forlate egne grenser, men ikke en tilsvarende rettighet å entre andres grenser (Abiri, 2003).

Flyktningkonvensjonen ble utarbeidet for å svare på en rekke av disse spørsmål. Det må oppfylles visse oppsatte kriterier for å anerkjennes som flyktning, og rettighetene en person innehar etter konvensjonen gjelder først når kravet på beskyttelse er oppfylt. Med flyktning etter konvensjonen menes person som har velgrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og som befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand eller uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse (Flyktningkonvensjonen artikkel 1). Reglene har i høy grad vært gjenstand for tolkning fra de ulike staters utlendingsmyndigheter. Hvordan denne vurderingen foretas baserer seg på det enkelte lands praksis av reglene. Det er derfor den enkelte stats utlendingsforvaltning som stiller sannsynlighetskriteriene for de historier som fortelles av asylsøkende personer. På denne måten ligger definisjonen av troverdighet på stat og forvaltning og ikke i menneskerettighetene selv. Utøvelsen av forvaltningsmyndighet over utlendinger gjenspeiles i høy grad i politiske strømninger som til enhver tid er gjeldende i det nasjonale og det internasjonale klima. Flyktningkonvensjonen blir følgelig kun en beskyttelse for personer som faktisk tilkjennes å oppfylle kravene og dermed oppnår status som flyktning og de rettigheter i mottakslandet dette innebærer (Abiri, 2003). Medlemslandene i EU har innskrenket adgangen til å bruke retten til å søke asyl så mye de kan innen den rammen som settes folkerettslig av Flyktningkonvensjonen og av nasjonalstatenes egne konstitusjoner (Gibney og Hansen, 2005). Dublin II-forordningen må ses som et ledd i den politikken og kontrollen som føres i dag. Det kan ikke sies at den i seg selv hindrer mulighet for å fremme en søknad om asyl da denne retten fortsatt skal ivaretas gjennom førsteasylprinsippet og formålet om å unngå tilfeller av ”refugee in orbit”. Like fullt er det viktig å være oppmerksom på konsekvenser av den restriktive politikken som føres i dag, med sine stengte grenser skaper vanskeligheter for trengende å benytte legale midler for søke beskyttelse etter konvensjonen, og at Dublin II-forordningen er en del av denne politikken og kontrollen.

## Kapittel 8.

### ”RISIKOSAMFUNNET”.

#### 8. 1. Innledning.

Et gjennomgående element i alle deler og diskusjoner av dagens kontrollpolitikk ovenfor asylsøkende i Europa er tanken om risiko, og ønsket om å oppnå maksimal sikkerhet. Denne tanken er knyttet både til frykt for voldelige konflikter og angrep, men omfatter også et ønske fra statene om høyest mulig grad av sosial, kulturell og økonomisk stabilitet i egne samfunn. Da tanken om risiko og sikkerhet er så gjennomgående for temaet her, og innlemmes i så mange diskusjoner har jeg valgt å gi dette et eget kapittel.

Tanken om risikosamfunnet når det gjelder kontroll med asylsøkende personer kan grovt deles i to. For det første er det viktig å se på hvordan risikotanken får et uttrykk hos det arbeidet som gjøres av utlendingsforvaltningen i deres rolle som kontrollører. For det andre er det viktig å se på den rolle risikosamfunnet spiller for den asylpolitikk som føres både nasjonalt og internasjonalt.

#### 8. 2. Risiko og utlendingsforvaltning.

Politiet er den organisasjon i samfunnet som av myndighetene er tillagt lovlig bruk av fysisk makt og direkte inngripen ovenfor enkeltmennesker. Forvaltningen er gitt den juridiske rett å ta konkrete avgjørelser relatert til enkeltpersoner. Kombinasjonen gir utlendingsforvaltningen en omfattende rett til inngripen i utlendingers vel og være i det norske samfunn. Hvordan kan man så knytte kontrollindustriens arbeid til tanken om risiko og sikkerhet i samfunnet?

I begrepet risikosamfunn ligger en tanke om kalkulering av risiko og hvordan den best kan minimeres. Ericsson og Haggerty (1997) beskriver risiko er en diskurs om styring av et samfunn, og en undersøkelse av hvordan risiko blir materialisert gjennom byråkrati og overvåkning. Hovedtanken er å identifisere og minimere fare for å oppnå sikkerhet. I risikosamfunnet er tradisjonelt politiarbeid snudd fra et arbeid med fokus på avvik, kontroll og orden, til fokus på risiko, overvåkning og sikkerhet. Politiarbeid i risikosamfunnet blir slik fremtidsrettet da kontrollen tar form av å være rettet mot handlinger som ikke enda er foretatt,



men som man antar det er en sannsynlighet for at vil skje. Det forsettes på bakgrunn av egenskaper ved enkelte at det er en sannsynlighet for at vedkommende vil begå visse handlinger som er ansett som uønskede eller kriminelle, og den preventive kontrollen igangsettes. Enkelte individer anses dermed å utgjøre en større risiko enn andre. De påpeker at gjennom lagring og kategorisering av informasjon opparbeides det kunnskap som er nødvendig for å sette en standard for mengden risiko som kan aksepteres i et samfunn. Slik knytter de politiets arbeid til forsikringslogikken ved at personer plasseres i ulike kategorier ut fra hvilken risikoprofil de antar å utgjøre. Slike kategorier fastsettes på bakgrunn av informasjonen som lagres og systematiseres. Samfunnet har blitt mer og mer institusjonalisert gjennom byråkrati og teknologi, og i takt med dette endres politiets arbeid med å formidle og administrere risiko (ibid).

Norske utlendingsmyndigheter baserer en rekke av sine avgjørelser og handlinger på kunnskap de aktivt opparbeider seg gjennom sitt daglige virke. Dette gjelder både for forvaltningsdelen og for politiets arbeid med asylsøkere. Som en del av utlendingsforvaltningen kan ikke den delen av forvaltningen som betjenes av politiet ses isolert fra politiarbeid ellers i samfunnet. Flyghed (2000) diskuterer et politi i endring. Tradisjonelt politiarbeid har endret seg fra å være arbeidet med oppklaring av begåtte lovbrudd med påfølgende sanksjoner for slike handlinger, til å være preventivt i den forstand at det tas i bruk større grad av kontroll ved hjelp av overvåkning av grupper som er antatt å kunne utgjøre en potensiell risiko. Denne antagelsen om risiko ligger i at noen personer er mer tilbøyelige til å begå en uønsket handling som igjen henger sammen med kategorisering etter innhenting av informasjon om grupper i samfunnet. Endringen i politiets fokus i sitt arbeid henger igjen sammen med faktorer som økt internasjonalisering og globalisering, nye fiendebilder, tanken om effektivitet og utvikling av ny teknologi. Disse faktorer kan igjen knyttes til fire hovedaktører når det gjelder kontroll i samfunnet; nemlig politiet, politikerne, kontrollindustrien og media (ibid).

Utlendingsfeltet i Norge er en kombinasjon av ulike kontrollører. Utlendingsforvaltningen består som vi har sett av byråkratiet, det tradisjonelle politiet og den private kontrollindustri. Selve byråkratiet kjennetegnes ved Utlendingsdirektoratet med overordnede politiske instanser og klageorganet Utlendingsnemnda. Politiet har gjennom Politiets Utlendingsenhet opparbeidet en spesialisering innen feltet fra ordinært politiarbeid og danner en kombinasjon av byråkrati og tradisjonelt politiarbeid. Som eksempel på bruk av private aktører i utlendingsforvaltningen i Norge kan nevnes bruk av vaktelskaper for blant annet supplere de

sivile transportledsagere ved vakthold og utreiser ved Trandum Internat. Alle deler av forvaltningen kan sies igjen å være styrt av det politiske klima som til enhver tid råder nasjonalstaten og som igjen påvirkes av den internasjonale situasjon politisk og sikkerhetsmessig. Det foregår en gjensidig påvirkning mellom de faktorer nevnt over og de hovedaktører som utgjør kontrollen av utlendinger. Det foregår en komplisert interaksjonsprosess hvor de ulike aktører integreres hverandre, og hvor den interne rasjonalitet og logikk regjerer (Flyghed, 2000). Det opparbeides slik en egen gruppe spesialister på utlendingsfeltet i Norge. Politikerne opparbeider gjennom lovverk og internasjonale avtaler det som skal utgjøre nasjonalstatens regjerende asylpolitikk, som igjen setter ramme for forvaltningens praksis ved saksbehandlingen av søknader om asyl. Forvaltningen opparbeider kunnskap som de baserer sine avgjørelser på og det hele tar form gjennom politiets arbeid med den direkte utøvende makt overfor enkeltpersoner. Forvaltningen kan slik ikke ses isolert fra hverandre eller fra det politiske klima, og det opparbeides en intern rasjonalitet basert på dette samspillet. En vinkel å belyse denne fra i dagens politikk er gjennom tanken om risikosamfunnet.

En viktig del i arbeidet med å kartlegge saker etter Dublin II-forordningen er bruk av de såkalte "Dublin-brillene". Dette kan ses i sammenheng med den interne rasjonalitet og opparbeidelse av kunnskap og erfaring innen eget arbeidsfelt. En vesentlig del av kontrollindustriens arbeid med håndtering av risiko, er defineringen av hvilke grupper og individer som antas å utgjøre en fare. I begrepet fare ligger blant annet den tanken at asylsøkere (sikter da i hovedsak til personer som søker asyl, men som ikke oppfyller kravene til status som flyktning) ses som en belastning for mottakerstaten både økonomisk og sosialt, og som derfor har vært forsøkt begrenset gjennom politikken som føres og i forvaltningens saksbehandling. Dette henger igjen sammen med endringer i de gjeldende fiendebilder som jeg kommer inn på under. Tanken om risiko viser seg også i politiets arbeid som grunnlaget for etablering og konstruksjon av mistanke som brukes aktivt gjennom Dublin-brillene. Hva gjør en person mer mistenkelig enn andre personer? Hvilke egenskaper ved denne personen gjør det mer sannsynlig at vedkommende har en sak etter forordningen?

Politiets arbeid består i en stor del å utarbeide rapporter og fylle ut skjema om ulike hendelser, alt fra trafikkulykker til grove ran. Denne informasjonen lagres og distribueres til andre institusjoner, og danner grunnlag for kategorisering av grupper etter hvilken risiko de antar å utgjøre. Dette lager igjen grunnlag for preventive tiltak som for eksempel overvåking og kontroll med vedkommende grupper (Erickson og Haggerty, 1997). I håndteringen av

asylsøkere foretas en vurdering av risiko og hvilke tiltak som er nødvendige for å oppnå tilstrekkelig grad av sikkerhet. Dette er spesielt tydelig når det kommer til politiets arbeid med å sende personer ut av landet. Utreisen er siste fase i prosessen og kan komme til uttrykk i desperate handlinger og et siste forsøk på å endre egen situasjon for den asylsøkende. En vesentlig del av politiets arbeid med utreiser er å gå tilbake til tidligere registrert informasjon om den enkelte søker for å kalkulere den potensielle risiko denne personen kan utgjøre ved transporten. Det tas også i betraktning at asylsøkere utgjør en marginal gruppe som ofte er belastet med psykisk stress, og dermed blir individet som en del av gruppen asylsøkere en risiko i seg selv. Poli og transportledsagere må hele tiden ha i mente at det er personer som kan utgjøre en viss fare for seg selv og andre, basert på tidligere hendelser og rapporter. Risikosamfunnet får slik et konkret uttrykk i utlendingspolitiets daglige virke.

Politiets arbeid består i høy grad av publikumsrelaterte henvendelser (Finstad, 2000). Publikum søker hjelp og beskyttelse, og vil samtidig se handlekraft fra politi og myndigheter når situasjoner og konflikter oppstår. Politiets arbeid skal dermed ikke kun svare til sine overordnede, men samtidig vise at de gjør noe med det folket anser som et problem. Leder på Trandum fortalte han noen ganger fikk besøk fra naboer som mente et og annet om beboermassen hans. Han mente det var viktig for politiet som organisasjon å vise handlekraft ovenfor sitt publikum, blant annet for å oppnå tillitt og trygghetsfølelse hos befolkningen. Terroraksjoner i andre europeiske land de siste år, og ikke minst opptøyer relatert til trykking av karikaturtegninger av profeten Muhammed i norske og danske aviser, førte med seg flere diskusjoner i media om sikkerhetsnivået er høyt nok hos myndighetene i Norge. Ved situasjoner som dette har befolkningen en tendens til å relatere reaksjoner fra muslimske grupperinger mot norske mål i utlandet direkte til innvandring, og spesielt til asylsøkende personer som kommer til vårt land. En debatt på radiokanalen P4 hvor tema var om vi kunne føle oss trygge i Norge etter trykking av tegningene, viste ytringer blant publikum som gir lite nyanserte bilder av situasjonen internasjonalt og som i flere tilfeller ga uttrykk i rent rasistiske og innvandringsfiendtlige holdninger. Dette viser at behovet for trygghet henger sammen med behovet for å konstruere en syndebykk og fiendebilder for å forholde seg til situasjonen man befinner seg i, selv om disse mange ganger ikke kan direkte knyttes til den problematiske situasjonen. Begrepet fiendebilder er derfor en viktig konstruksjon i risikosamfunnet.

### **8. 3. Risiko og fiendebilder.**

Hvilke fiendebilder eksisterer i dag i relasjon til asylpolitikken og hvorfor er de oppstått?

Ukontrollerte og store ankomster av personer anses å utgjøre et potensielt problem for staten. Slike ankomster er kostnadskrevende, og det er ofte forbundet en potensiell risiko med å håndtere en større gruppe mennesker. I følge Ericsson og Haggerty (1997) er risiko en konstruert tanke om innbilt frykt for at noe skal skje, og det er utviklet teknologier for å kalkulere potensiell risiko knyttet til ulike handlinger. De argumenterer for at kalkulering av risiko er et produkt av forsikringsteknologien. Deres studie viser at politiets arbeid med risiko ikke kan ses isolert fra andre institusjoner. Politiet bruker en vesentlig del av sitt arbeid til å utarbeide rapporter fra hendelser som distribueres til andre institusjoner. Kunnskap om risiko formaliseres og formidles (ibid), og kan slik danne grunnlag for etablering av fiendebilder.

Tanken om risiko knyttet til avvikere er ikke ny, men har gjenfunnet aktualitet i dagens kontrolltenkning. Etter 11.september startet USA sammen med sine allierte land krigen mot terror, noe som har resultert i to brutale kriger på fremmed grunn, og i kjølevannet av dette en rekke terrorangrep på sentrale europeiske byer. Synet på muslimer og ikke-vestlige borgere gjenspeiles gjennom visumpolitikken ”svartelister”, og på den kontrollpolitikk som føres knyttet til borgere fra slike land. Fokus på rikets sikkerhet har tatt en ny dimensjon fra den tidligere tanken om en ytre fiende med frykt for invasjon fra andre stater, til frykten for terrorceller og mulige angrep på egne borgere. Fienden er ikke lenger en til å ta og føle på, men kan være hvem som helst og midt blant oss i våre åpne samfunn. Flyghed (2003) omtaler en endring i den europeiske politikken etter murens fall som et sikkerhetspolitisk paradigmeskifte. Nye fiendebilder gir dette skiftet legitimitet og gjør at ytterlige politiske spørsmål knyttes til sikkerhetspolitikken. Med trussel- og fiendebilder menes fenomener som fremkaller uro og frykt, men graden kan variere avhengig av tid og rom, og oppfatningen av dette er forskjellig for hvem som opplever den (ibid). Det kan igjen skilles mellom faktiske og potensielle trusselbilder. De som har oppgaven med å analysere fiendebilder og trusler arbeider med hypotetiske risikoer og trusler som enda ikke er realisert. Deres oppgave er å konstruere mulige farer. Problemet er at disse gjerne presenteres som reelle trusler gjennom media, selv om det ikke nødvendigvis er belegg for nevnte risiko (ibid). Konstruksjon av trusselbilder skal danne grunnlag for den beredskap som iverksettes for å opprettholde den ønskede beskyttelse i den sikkerhetspolitiske situasjon staten til enhver tid er preget av. For eksempel arbeider PST med hvilken grad av fare Norge er til å bli utsatt for terror, eller at Det

Hvite Hus i Washington har et barometer som måler fare for terror på lik linje som en meteorolog har sine instrumenter for å måle været. Kan man da anta at slike fiendebilder og den stadige kalkulering av risiko danner legitimeringsgrunnlaget for de tiltak som igangsettes for å opprettholde maksimal kontroll med tilstrømning av asylsøkende personer til Europa?

Retten til sikkerhet har etablert seg som en av vår tids store handelsvarer (Flyghed, 2003). Den private sikkerhetsbransjen har eksplodert og følelsen av trygghet er blitt et viktig gode. Men hva er det vi ønsker å beskytte oss mot? Etter terrorbombingen i London i høst satte man spørsmål om lignende situasjoner kunne oppstå i Oslo. To menn arresteres i Italia mistenkt for terrorvirksomhet. Det viser seg at disse tidligere har oppholdt seg i Norge. For noen år tilbake ble det avslørt at en tidligere flykaprer var innvilget opphold i Norge. At han allerede hadde sonet sin straff i Sibir var det få eller ingen som brydde seg om. Når slike tilfeller oppdages åpner dette for spørsmål gjennom samfunnsdebatten; Har vi et terrornettverk i vår egen bakgård? Er vi fare? Og gjør myndighetene nok for å ivareta vår daglige sikkerhet? Vi føler oss sårbare og ønsker å gardere oss mot farer best mulig. Er så en restriktiv asylpolitikk et riktig middel for dette? Hvorfor anser vi personer på flukt som en mulig fare? Dette må ses i sammenheng med det synet som har etablert seg på gruppen asylsøkere. Med den kalde krigens slutt forsvant frykten for invasjon, men dette erstattes av en utvidet ny frykt. Begrepet fare utvides og omfatter nå alle former for forstyrrelser, være seg naturkatastrofer, kriminalitet eller økt tilstrømning av asylsøkere. Dette blir vårt ansvar å alliere oss mot for å bekjempe, det etableres en tanke om oss, de gode, mot dem, de onde (Flyghed, 2003). Sikkerheten og beskyttelse av egne borgere blir et primært mål i risikosamfunnet, hvor de gjeldende fiendebilder danner grunnlag for den sikkerhetspolitikk som føres. Det er vanskelig å se den europeiske asylpolitikken isolert fra dette. En viktig diskusjon i denne sammenheng er derfor om rettighetene til individer som oppfattes som en del av trusselbildet er tilstrekkelig ivaretatt med dagens kontrollpolitikk. Dette fører oss inn på spørsmålet om hvilken plass rettighetstanken har i risikosamfunnet, og om rettferdigheten kan opprettholdes i et slikt samfunn.

#### **8. 4. Risiko og rettferdighet.**

Kan ideen om rettigheter og rettferdighet opprettholdes i et samfunn preget av risikotenkningen? Har menneskerettighetene og rettferdighetstanken den plass de fortjener i et system som Dublin II-forordningen utgjør som en del av den europeiske kontrollpolitikken med asylsøkere? Dette er viktige spørsmål å stille i denne sammenheng.

Hudson (2003) diskuterer om rettferdigheten er sikret i risikosamfunnet. Hun argumenterer for at begreper som sikkerhet og rettferdighet får nye konnotasjoner i risikosamfunnet, og dermed endres rettferdighetsbegrepet. En følge av denne endringen er at det nå trekkes en slutning mellom at rettferdigheten fylles når sanksjoner som straff blir gjennomført. Straffen er ikke lenger kun en reaksjon på en begått handling, men tar videre mer form av å skulle forhindre potensielle lovbrudd. Dette henger igjen sammen med den fremtidsrettede tankegangen om preventiv kontroll med potensielle lovbrøyttere som risikosamfunnet innebærer. Kriminalitetskontroll kan virke som om den har endret seg fra å være oppklaring av forbrytelser og kontroll med kriminelle, til å være en preventiv kontroll. Endringen har resultert i et samfunn som åpner for å ilegge straff for lovbrudd enda ikke begått, men som det antas å være en mulighet for skal skje, og hvor straffen/kontrollen ilegges for å forhindre dette og for å beskytte samfunnet.

Hvor ligger så balansen mellom risiko og rettigheter? Endringen i fiendebilder fra å være en synlig og potensiell trussel om invasjon av suverene stater har endret seg til muligheten for at fienden nå er midt iblant oss, han er vanskelig å oppdage og kan aksjonere når som helst, hvor som helst. Frykten for terrorisme, mer og grovere kriminalitet, trussel mot stabilitet i økonomien og den nasjonale identitet fører til endring i rettigheter som å søke asyl, rett til å ikke dømmes uten lov og dom og rett mot inngrep i den personlige integritet (Hudson, 2003:221). Kontrollen endres i risikosamfunnet, og rettighetene argumenteres bort i forsvaret om å oppnå vår egen sikkerhet og unngå risiko i eget samfunn. Krigen mot terror kan virke som om den gjennomsyrrer kontrollen og ikke bare den direkte krigføringen. Hvordan kan man så forsvare og bevare menneskerettighetene i et samfunn som fokuserer på fare og risiko? Er det rene utopi at vi skal kunne garantere vår egen sikkerhet og samtidig opprettholde et krav om vesentlige rettigheter for individer som ikke er en del av vårt eget samfunn? Er vi i stand til å gi kontrollen rom for verdier som verdighet og sikkerhet for individer som den er satt til å kontrollere? Kan vi lage systemer som minimaliserer risiko for

det sivile samfunnet og som samtidig opprettholder vernet mot overgrep og uverdigg behandling?

Et vesentlig spørsmål etter terroraksjonene 11.september har vært hvor balansen mellom sikkerhet og frihet skal ligge når det kommer til retten til en rettferdig rettergang, og hvem sine rettigheter som kan lempes på og hvem sine interesser som skal forsvares om balansen skal forstyrres (Zedner, 2005). Det er viktig å opprettholde menneskerettighetene for å forhindre at personer stripes for muligheten til en rettferdig juridisk prosess. Vi trenger disse menneskerettighetene for å beskytte individer som utenfor vår empati, og som ikke regnes som en del av vårt fellesskap og våre goder (Hudson 2003:222). Synet på asylsøkere og den mulige fare de har fått status av å kunne inneha som jeg diskuterer i forrige kapittel, skaper en distanse mellom deltagere av samfunnet og de som søker nye muligheter som er vanskelig å unngå med den politikken som føres i dag. Det gjøres lite for å fokusere på de behov denne gruppen har i motsetning til hvordan det fokuseres på det problem de kan vise seg å bli. Dette forsterker distansen og skaper en form for eksklusjon hvor det kan være vanskelig å fortsette å forsvare de rettigheter som bør eksistere uansett. Rettigheter er laget for å hjelpe de som ikke er i stand til å forsvare seg selv på lik linje med resten av befolkningen. Ved å innlemme asylsøkende personer som en del av et trusselbilde, og som en mulig risikofaktor i samfunnet vanskeliggjøres integrasjon i samfunnet av de som har behov for beskyttelse. Dette kan medføre ekskludering og nye grenser kan etableres mellom ulike grupper i samfunnet. Asylsøkere innlemmes slik i gruppen av avvikere, som litt ufint kan defineres som et sammensurium av kriminelle, narkomane og andre som ikke nyter de vanlige goder i samfunnet. Gruppen av samfunnets avvikere utvides.

Om en konsekvens av dagens europeiske kontrollpolitikk med asylsøkere er at gruppen avvikere i samfunnet utvides er dette en meget bekymringsverdig utvikling som krever at det settes en rettighetsdiskusjon på dagsorden i det europeiske samarbeidet. Et vesentlig poeng med dagens kontrollkompleks er problemet med å få personer på negative vedtak tilbake til sine hjemland. I tillegg lever et ukjent tall personer illegalt i Europa, samtidig som ukjente mengder ankommer unionen ulovlig ved hjelp av menneskesmuglere. Mange av disse når aldri en statistikk over asylsøkere, men kan likevel ikke ses isolert fra politikken rundt håndtering av og kontroll med asylsøkere. Begrepene og definisjonene kan være vanskelige å fastsette. Hovedpoenget er uansett at mennesker daglig ankommer området i håp om arbeid og en bedre fremtid, eller har reelle grunner til flukt fra sine hjemland. Grensen er vanskelig å trekke slik situasjonen er i dag.

Finnes det i dag lover og regler for å sikre menneskerettighetene for asylsøkende i Europa? Og bryter i så fall Dublin II-forordningen med disse rettigheter? Kanskje systemet bare kolliderer med vårt moralske standpunkt og vår sosiale rettferdighet. Eller er det kun en del av befolkningen som føler det slik fordi systemet rettferdiggjør et syn på asylsøkere som holder på å etablere seg i det vestlige samfunn. Nemlig at de utgjør en potensiell risiko og kan innebære fremtidige problemer som bør holdes ute og kontrolleres etter beste evne. Flyktningkonvensjonen skal gi en rett for personer på flukt til å søke beskyttelse i andre land. Etter FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter<sup>17</sup> artikkel 14 skal ”...*enhver ha rett til i andre land å søke og å ta imot asyl mot forfølgelse*”. Er denne rettigheten reell i det moderne Europa, og er det tilstrekkelig ivaretatt slik politikken og kontrollen rundt immigranter på unionens område fungerer i dag? Sikrer så Dublin og Eurodac en reell adgang til asylprosedyrer? Og sikres beskyttelseshensyn fremfor utenrikspolitiske og praktiske hensyn? (Vevstad, 2005).

Jeg vil bruke siste del av avhandlingen på å diskutere vesentlige elementer ved dagens kontrollpolitikk med asylsøkere i Europa for å forsøke å belyse slike spørsmål.

---

<sup>17</sup> Den universelle verdenserklæring om menneskerettigheter. FN, 10. desember 1948.



## Kapittel 9.

### **EUROPEISK ASYLPOLITIKK – SUKSESS ELLER FIASKO?**

#### **9.1. Innledning.**

Min intensjon med denne avhandlingen har vært å lage en fremstilling av europeisk asylpolitikk med utgangspunkt i Dublin II-forordningen. Det har vært en stor og vanskelig problemstilling å forholde seg til da det hele tiden er nye og spennende vinkler å gripe fatt i. Jeg har vært inne på selve regelverket og hvordan dette praktiseres i norsk forvaltning, og har forsøkt å belyse de ulike faktorer som ligger bak den kontrollen med asylsøkende personer til Europa som føres i dag. Jeg ønsker i dette siste kapittel å trekke diskusjonen et hakk videre og knytte Dublin-regelverket opp mot den generelle debatt rundt europeisk asylpolitikk.

Alle kontrollsystemer som innebærer vedtak med direkte konsekvens for enkeltpersoner krever at det settes visse spørsmål. Det virker som om den restriktive politikken som i dag føres, og med Dublin II-forordningen som et viktig verktøy i kontrollen med asylsøkende, oppleves som positivt og som en vellykket vei for europeiske myndigheter å få kontroll med tilstrømningen av personer til området. Er det så mulig å måle resultatene av denne kontrollen? Og forhindrer systemet egentlig personer å bevege seg på området når de først er kommet? Hvilke synlige og bakenforliggende konsekvenser påfører regelverket de individer som søker asyl og hvordan påvirkes deres bevegelser på området? Jeg vil forsøke å belyse disse spørsmål i denne delen av avhandlingen, og til slutt se litt nærmere på hvilken retning Europa i dag beveger seg mot, og hvilke tendenser som setter standard for den kontrollen som skal føres i fremtiden.

#### **9. 2. Kan kontrollen måles...?**

Er det mulig å betegne Dublin-systemet som en suksess? Eller er det i det hele tatt mulig å måle resultatene av en slik ordning? Forordningens formål er å hindre ”asylshopping” på Schengen- området og videre å forhindre såkalt ”refugee in orbit”. Kan man si at forordningen har oppfylt sitt formål? Og kan det ha oppstått utilsiktede virkninger ved den kontrollen som føres i dag?

Antall vedtak etter forordningen har sunket med nesten ti prosent fra å utgjøre 26% av alle vedtak i 2004, til 17% i 2005. Senkningen kan henge sammen med endringer i innvandringsmønsteret og med en nedgang i antall asylsøknader generelt. Det kan også gi en indikasjon på at bruk av forordningen kan ha hatt en preventiv effekt på de asylsøkende i bevegelse i Schengen-området. Norske myndigheter antar som nevnt innledningsvis at asylsøkende som ankommer området tar de ulike landenes politikk i betraktning ved valg av land å søke asyl i. I dette ligger at de asylsøkende som kommer til området besitter en del kunnskap om forholdene og reglene i potensielle land å søke asyl i. Deres valg av ankomstland påvirkes av denne kunnskapen, og samtidig er deres oppfatning av reglene og forholdene vel så viktig. Skulle dette være korrekt er det mulig å anta at Dublin-regelverket heller ikke er ukjent for personer som har oppholdt seg en viss tid på området, og at dette vil ha en innvirkning på deres bevegelser og handlinger. Spørsmålet blir da hvordan kontrollen og regelverket har en preventiv effekt på den enkelte asylsøker. En måte å se det på er at asylsøkende personer som oppholder seg i Europa rett og slett respekterer regelverket og velger å bli i det første landet de søker asyl i. En annen mulighet er at personer velger å omgå systemet og i stedet oppholder seg ulovlig på området. De oppnår da status som illegale personer, og trer dermed inn i det man kan omtale som statistikkens mørketall.

I begrepet mørketall ligger personer og hendelser som ikke viser seg gjennom de reelle tallene i en statistikk, men som man av ulike årsaker likevel bør anta at ligger der. Alle statistikker som omfatter menneskelige handlinger bør leses med den mulighet at det foreligger skjulte tall som gjør det vanskelig å måle effekten av en type kontroll, eller hvorvidt det har forekommet en økning eller reduksjon i visse typer av handlinger om man ser kun på de registrerte tall. En statistikk kan gi mange fortellinger av virkeligheten, alt avhengig av fortolkerens ståsted og perspektiv (Høigård, 1997). Det kan derfor være problematisk å måle konsekvenser av kontrollen og hvorvidt Dublin II er en suksess rent ut fra tall. Det er viktig å presentere tallene med ulike tolkninger av materialet.

Det eksisterer i dag et stort antall ”illegale” personer som aldri nådde asylstatistikken i det hele tatt (Solomin, 2005), og som derfor lever i utkanten av det vestlige samfunn. De er ikke skrevet inn i noe register eller statistikk, og de har ikke tilgang på goder og hjelp slik som de resterende borgerne. Er dette et valg de gjør bevisst selv, eller er det andre faktorer som leder til et liv utenom samfunnet? Det er en mulighet for at den tøffe asylopolitikken som føres i dag har ledet potensielle asylsøkere inn i et liv i undergrunnen (Gibney og Hansen, 2005:86), noe som gjør det vanskelig å lese statistikker om asylsøkende i Europa. Det er viktig å se

perspektivet om å velge å leve utenfor systemet i sammenheng med den asylpolitikk som føres i den enkelte stat, spesielt med tanke på tilgangen til goder i samfunnet om man lever der som asylsøker. Om spennet mellom det å leve som asylsøker og det å leve som illegal minker med tanke på tilgangen på rettigheter og goder, kan dette oppfordre reelle asylsøkende personer til å velge et liv utenfor asylinstituttet (ibid).

Som vi ser er det meget vanskelig å gi et konkret svar på om Dublin II-systemet er en målbar suksess. Det er opplevd av mange som et positiv tilskudd i arbeidet med å samordne europeisk asylpolitikk og håndtering av personer fra tredjeland som ankommer unionen. Spesielt har oppdateringen av Dublin-regelverket gjennom forordningen og etableringen av Eurodac gitt en mer effektiv bruk av reglene, noe som oppfattes som en suksess og et viktig verktøy i kontrollen med bevegelsen av personer fra tredjeland som ankommer unionen. Samtidig lever en rekke personer i skjul som illegale, og kontrollpolitikken kan ikke ses isolert fra denne problematikken. Det er nærmest umulig å vite hvor mange personer som lever slik i Europa, og derfor vanskelig å si om det har skjedd en økning i antallet illegale i regionen. Problemet med å måle virkningen av den kontrollpolitikken som føres viser mye av den kompleksiteten som eksisterer i den europeiske asylpolitikken. Derfor blir selve diskusjonen i seg selv like viktig som en eventuell konklusjon.

Det er også viktig å stille spørsmål andre veien. Hvordan ville situasjonen vært om Dublin II ikke var trådt i kraft? Skal man akseptere en strømning av asylsøkere fra land til land? Er ankomst til regionen likestilt med rett til å søke i flere ulike land med håp om å forbedre sine sjanser for et positivt svar?

Å reise fra land til land er verken bra for den personen som søker asyl eller for instituttet som skal håndtere søknaden. Et virvar av historier og ulike identiteter avsløres og setter standard for troverdigheten til nestemann som kommer. Det visker også ut nyansene i din egen identitet da grensen mellom løgn og virkelighet kan bli vanskelig å skille. Et tap av egen identitet og historie skaper individer som kanskje ikke lenger har noe å tape. Deres reise gjennom ulike land og opplevelser kan tvilsomt ha en positiv effekt på egen helse. Retten til å søke beskyttelse gjennom asylinstituttet er viktig og bør ikke misbrukes. Det er viktig å opprettholde asylinstituttet for den funksjon det virkelig trenger å være. Verden fungerer ikke slik at det er de mest trengende som har ressurser og mulighet til å ankomme unionen, og ordningen med kvoteflyktninger er derfor meget viktig å opprettholde for å sikre de mest trengende et tilstrekkelig behov for beskyttelse. Men hva så med dem som allerede på egen

hånd ankommer området og velger reising fra land til land i Europa for å oppnå sitt mål?  
Hvilken hverdag og fremtid er det som er reell for dem?

### **9. 3. På vandring gjennom Europa...**

Såkalt ”asylshopping” eller ”asylsurfing” er en økonomisk belastning på asylinstituttet, og kan også være med på å undergrave asylinstituttet som den viktige funksjon det skal inneha. Det kan også medføre en rekke uheldige konsekvenser for personer som av ulike grunner beveger seg fra land til land. Vi har sett på hva som ligger i selve begrepet, men hva er det som muliggjør dette fenomenet og hvilke konsekvenser har denne reisingen for individet?

Asylshopping må ses i sammenheng med den politikk som føres i dagens Europa. Ved opprettelsen av det indre marked kom arbeidet med å åpne grenser mellom medlemslandene for å muliggjøre fri bevegelighet av personer og arbeidskraft. Dette fører til at personer som da allerede har klart å ankomme unionen fra et tredjeland lettere kan bevege seg over landegrensene innen området. Dette var en forutsett problemstilling og skulle løses gjennom de kompensatoriske tiltak, slik som Schengen-avtalen og Dublin-systemet. Som vist over er det vanskelig å måle effekten av den kontrollen disse tiltakene er ment å regulere, og hvilke konsekvenser som er utfallet av kontrollen. Et vesentlig element av kontrollkomplekset i den europeiske innvandringskontrollen er problematikken rundt de som kalles ureturnerbare asylsøkere. Selv om en person sitter på et negativt vedtak og det arbeides med å få vedkommende hjemsendt, er som regel denne personen fri til å bevege seg i det landet han oppholder seg i. Med den nedbygde kontrollen av grensene mellom medlemslandene innebærer dette at personen relativt enkelt kan reise til andre land i samarbeidet. Systemet i seg selv og de vedtak som fattes er derfor ikke en hindring for en person å fortsette å bevege seg på området. Dublin-systemet er opprettet for å forhindre og for å kontrollere asylshopping på Schengen-området. Det ser ut til at selv om en asylsøknad er avklart fra myndighetenes side og er regulert gjennom et vedtak etter forordningen, er fenomenet med å reise fra land til land likevel levende. Det er uttrykt frustrasjon fra Utlendingsdirektoratets egen side med tanke på problematikken rundt personer som sitter på negative vedtak, men som av ulike grunner er såkalt ureturnerbare til egne hjemland. Personer i denne situasjonen ”...*blir ofte gjengangere i Dublin- systemet, og danner en stadig runddans...*” . Enkelte personer reiser

tilbake til samme land gang på gang, noe som krever ressurser, tid og frustrasjon hos myndighetene som skal håndtere situasjonen;

*”... på det meste har vi vel fått samme fyren tilbake ni ganger...”*

(Polititjenestemann, PU).

Asylshoppingen og reising fra land til land gjør forvaltningens arbeid vanskelig og ressurskrevende. Men hvilke konsekvenser har denne reisingen fra land til land for individet selv?

Ankomsten til det rike Europa går gjerne via flere land, og flere av de ytre grenselandene til unionen er ikke nødvendigvis av de mest attraktive. Av flere grunner beveger derfor mange seg videre inn på området, og det er ikke uvanlig at personer som har søkt asyl i et land reiser videre om utfallet er negativt eller oppholdet i seg selv oppleves negativt. Mange ankommer Europa i ung alder, og reiser ofte alene. Unge og ensomme er de en gruppe utsatt for risikoer som prostitusjon, narkotika og kriminalitet for å overleve. Etableringen av menneskesmugling og menneskehandel kan se ut til å ha skapt risikoer for personer som velger denne muligheten for å ankomme området, og kan sette personer inn i situasjoner de vanligvis ikke ville vært stilt ovenfor. Slik kan systemet og kontrollen i seg selv få store konsekvenser for den enkelte;

*”...asylsystemet er et system som i sin konsekvens kan føre til at ungdom kommer inn i en ”asylspiral” (reiser fra land til land). For å overleve etter avslag eller i påvente av saksbehandling, lokkes de inn i kriminalitet, prostitusjon, rusavhengighet og psykiatri, en skjebne som er nesten verre enn livet i den fattigdom de forlot...”*

( helsearbeider i asylmottak )

Fra min egen tid i asylmottak bet jeg meg merke i at mange av de beboerne vi hadde som krevde ekstra oppfølging fra mottakets side, og som slet med problemer som rus, psykisk helse og utagerende oppførsel senere viste seg å ha en sak etter forordningen og skulle sendes tilbake til et annet medlemsland. Dette var et inntrykk jeg satt igjen med, og jeg har ingen tilgjengelige data for å understøtte dette, men jeg tror ikke denne antagelsen festet seg uten grunn. Fra mine samtaler med helsepersonell som arbeider på mottak var vi enige om at disse antagelsene gjelder for flere beboere på Dublin-vedtak, og sykepleieren hadde hatt flere ungdommer til samtale med vanskeligheter relatert til opphold i andre medlemsland. Å prøve seg på nytt etter et opphold i et annet medlemsland, med et nytt navn og en ny identitet

innebærer å basere sin eksistens på løgn. Hvordan er det så å leve på en løgn og så lære seg å leve videre med løggen? Uavhengig av grunnlag for å forlate sitt eget hjemland i første omgang, kan en komplisert reise inn til området i seg selv påføre individet traumatiske opplevelser. Om reisen ikke ender der, men fortsetter kan disse opplevelsene forsterkes ytterligere. Kombinasjonen av problemfylte opplevelser etter å ha forlatt sitt eget hjemland med den ballast den enkelte eventuelt bærer med seg fra hjemland, og med det å skulle leve under flere alias og løgner ved å reise fra land til land og prøve seg på nytt, kan i sin konsekvens skape individer som ikke har noe å tape. Personlighet og individuelle historier tapes i prosessen, og for å sitere en tidligere beboer fra tiden jeg selv arbeidet i asylmottak;

*...tilslutt glemmer du hvem du er, din personlighet og historie forsvinner i kaoset av prosesser og institusjoner du gjennomgår, og det hele dreier som om hvordan man skal slippe å dra hjem, frykten og maktesløsheten driver deg til desperate midler, tilslutt har man ingenting å tape...*

(min oversettelse).

Tar så vandringen i Europa slutt for den enkelte om man får et vedtak etter forordningen? Vedtaket innebærer et avslag i det landet personen sekundært søkte opphold i og at vedkommende skal sendes til det landet som er ansvarlig for å behandle søknaden etter reglene i forordningen. Dette skjer uavhengig av status i vedtaket i det ansvarlige landet. Om det allerede foreligger et avslag i ansvarslandet skal vedkommende sendes dit i påvente av en endelig retur, eventuelt en retur til annet transittland eller trygt førsteland før endelig hjemreise. Dette medfører at den enkelte risikerer å bli utsatt for en rekke uttransporteringer, såkalte "chain-deportations" (Vevstad, 1998). Om den asylsøkende har en sak under behandling i det ansvarlige landet må vedkommende tilbake dit for å få sin asylsøknad realitetsbehandlet. Dette åpner for to muligheter; at søkeren oppholder seg i landet og venter på svar, eller at søkeren på nytt velger å bevege seg til andre land. Eneste mulighet for å forhindre dette hundre prosent vil være innesperring, en mulighet som igjen krever en egen drøftelse.

#### 9. 4. Fremtidens Europa?

Selv om Norge ikke er medlem av den europeiske unionen er vi tett knyttet til samarbeidet gjennom EØS-avtalen og Schengen-avtalen. Den retning Norge har når det gjelder utvikling og trender innen kontrollen med asylsøkere kan derfor ikke ses isolert fra den politikken som føres i resten av Europa. Jeg vil avslutte med å se på noen av de elementer i utviklingen av en felles europeisk asylpolitikk og noen tanker knyttet til denne utviklingen.

*”...Migrasjonshåndteringen i Norge skjer ikke i et nasjonalt vakuum, men påvirkes i stor grad av migrasjonspolitikken i EU og Europa...”*

Med disse ord åpnet avtroppende direktør i Utlendingsdirektoratet Trygve Nordby direktoratets årlige konferanse våren i 2005 (Utlendingsdirektoratet, 2005). Tema for konferansen var Haag - programmet<sup>18</sup>, og fremtidens migrasjonshåndtering i Europa. Dette programmet er utarbeidet for samarbeid på hele migrasjonsfeltet, ikke bare for asylsøkere, men er like fullt et viktig dokument i drøftelsen her av kontrollen med og håndtering av asylsøkende personer i Europa for å vise hvilken retning samarbeidet er i ferd med å utvikle seg. Målsetningen med Haag - programmet er å innen år 2010 klare å oppnå en felles asylpolitikk, en felles tilnærming til arbeidsinnvandring, en felles returpolitikk, en styrket grensekontroll og regler for felles visumbehandling. Som en del av kontrollen vil det bli innført bruk av biometri i pass og visum, og opprettelsen av et eget grensekontrollbyrå for å koordinere samarbeid om grensekontroll og bekjempelse av ulovlig innvandring til området. Norge deltar i samarbeidet gjennom Schengen-avtalen (Nordby, 2005).

Amsterdam-traktaten fastsatte i 1997 en målsetning om å opparbeide regler for harmonisering av minimumsstandarder for asylprosedyrer innen unionen, samme året som Dublin-konvensjonen etableres (Morris, 2005). Som en følge av dette samles EUs ledere i Tampere i Finland året 1999 for å danne et rammeverk for hvordan denne utviklingen skal utvikles innen unionen. Målet var å opparbeide et felles europeisk asylsystem basert på Flyktningkonvensjonen og på prinsippet om non-refoulement<sup>19</sup>. Arbeidet med harmoniseringen har fått et utfall som er vanskelig å gi konkrete resultater av. Det har vært en viss utvidelse ved tolkningen av Flyktningkonvensjonen i form av en åpning for nye grunnlag for

---

<sup>18</sup> The Hague Programme: Strengthening freedom, security and justice in the European Union. (2005/C 53/01).

<sup>19</sup> I dette prinsippet skal det ligge en garanti om at ingen personer skal sendes tilbake til forfølgelse.

beskyttelse, være seg kjønn eller seksuell legning, og fastsetter enkelte rettigheter for asylsøkende under deres opphold på området. Likevel virker det som om svakheten i arbeidet ligger i at det undergraver muligheten for asylsøkende og flyktninger å få tilgang på beskyttelse (Morris, 2005).

Dublin-samarbeidet kan ses som et vesentlig bidrag i arbeidet med de kompensatoriske tiltak, og som et viktig redskap for å etablere et samarbeid mellom de europeiske stater som er bundet av samarbeidet. For nåværende Arbeids- og Inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen er det viktig at asylinstituttet ikke undergraves og at det opprettholdes en troverdighet til instituttet blant folk i det norske samfunn;

*”... skal vi oppnå det må vi sikre oss mot misbruk av asylreglene, og vi må sørge for at asylsøkere får prøvd saken sin i ett land og ikke risikerer å bli sendt hjem uten at noe land har undersøkt beskyttelsesbehovet. Dublin-reglene bidrar både til å motvirke misbruk og dobbeltbehandling. Det gir også en garanti for at ett land i Europa alltid skal prøve beskyttelsesbehovet. Dette er en viktig rettsikkerhetsgaranti...”*

(Pressemeldning nr 22, 2006).

På denne måten ses Dublin-systemet som å inneha en viktig dobbeltfunksjon i kontrollen med asylsøkere mellom samarbeidslandene. Regelverket fungerer slik som en teknikk for å sørge for at asylsøknader behandles og for å forhindre at samme person kan få saken behandlet i flere stater. Dette er greit og forståelig, men en problemstilling knyttet til et slikt system er at det mangler krav til kvalitetssikring av det materielle i selve håndteringen av den enkelte asylsøknad. Reglene fastsetter kun hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle søknaden, og sier ingenting om hvordan søknaden og asylsøkeren skal behandles. For å virkelig skulle fungere som en rettsikkerhetsgaranti burde det ligge en garanti for å sikre den materielle siden av asylbehandlingen. Dublin II-forordningen bør derfor suppleres med regler for selve behandlingen av søknad og av søker. Dette arbeidet er igangsatt ved Haag-programmet. Samarbeidet i Europa om innvandringsspørsmål har nesten så vidt begynt, og det er liten grunn til å tro at unionen vil lempe på reglene og kontrollen (Baldaccini, 2005). Dublin II-regelverket kan ses som et instrument i første fase i arbeidet mot målet etter Haag-programmet, sett sammen med direktiv for mottaksforhold, direktiv for kvalifisering av flyktningsstatus og direktiv for asylprosedyrer. De to sistnevnte enda ikke i kraft, men er under opparbeidelse og er et resultat av det arbeidet som ble igangsatt i Tampere (ibid). Direktivet for minstestandard for mottak av asylsøkere i unionen skal sikre individer som



melder seg som asylsøkere i Europa et minimum av rettigheter når det gjelder innkvartering, helsetilbud og behandling av den enkelte. Direktivet har ingen innvirkning på spørsmålet om retten til opphold, hvordan dette vurderes er fremdeles opp til det enkelte medlemsland gjennom egen nasjonal lovgivning. Direktivet skal det derimot tas hensyn til ved etablering av asylmottak og ved utarbeidelsen av driftsreglement for statlige asylmottak. Det er i denne sammenheng meget viktig å spørre om dette direktivet for minstestandard for mottaksforhold blir tilstrekkelig overholdt og kontrollert. Det vil si om det er forsvarlig av Norge å sende søkere til alle de andre medlemslandene som er tilknyttet forordningen. Spesielt med tanke på utvidelsen av EU er det viktig å sette et slikt spørsmål. Vevstad (2005) stiller to meget viktige spørsmål i denne sammenheng ved UDIs Vårkonferanse i 2005; Kan Dublin benyttes uhemmet så lenge mottaksforhold og infrastruktur ikke er på plass i mottakerlandet? Og kan vi risikere en senkning av standarden i Norge?

Den europeiske unionen ble i 2004 utvidet med ti nye medlemsstater, hvorav flere av dem tidligere har forsynt unionen med såkalte "grunnløse" asylsøkere fra trygge tredjeland, og som de siste årene har falt under såkalt "hurtigprosedyre" og behandling etter 48-timers regelen. Dette er land som har fungert som transittland for personer som i utgangspunktet kan være reelle asylsøkere, men dette er stater som ikke selv har hatt et opparbeidet system og regelverk for å behandle asylsøknader. De har likevel tidligere vært ansett som trygge land og trygge transittland hvor det har vært et fungerende retursystem til disse landene. Som en del av tilpasningen til unionen for å kvalifisere som medlem har disse statene adoptert det kontrollsystemet for asylsøkere som allerede eksisterer i unionen, uavhengig av deres egen situasjon og manglende regelverk (Phoung, 2005). Utvidelsen av unionen er vesentlig i asylopolitisk sammenheng da inkluderingen av disse medlemslandene danner grunnlag for nye ytre grenser for området østre del. Schengen-samarbeidet er nå en integrert del av EU regelverket og de nye medlemslandene er derfor automatisk tiltrådt dette i forbindelse med sitt medlemskap. Arbeidet med en restriktiv grensekontroll og streng kontroll med asylsøkere adopteres av de nye medlemslandene, noe som skaper bekymring for respekten for non-refoulment prinsippet og menneskerettighetene asylsøkende personer bør ha tilgang på. De nye medlemslandene må i sin egenskap av å danne nye grenser for unionen i øst ta en stor del av støyten for ankomsten av personer fra tredjeland til unionen tross manglende økonomisk evne, og med sitt sterke ønske om å bli en del av unionen overtas unionens systemer nesten ukritisk (ibid). Det skal bli spennende å følge den utviklingen den europeiske unionen tar og hvilke konsekvenser dette medfører for tilgangen på asylprosedyrer i de vestlige land.

En vesentlig bekymring knyttet til innstramming i tilgangen på muligheten for innreise til unionen er etableringen av en industri for smugling og handel med mennesker over landegrenser. En slik industri fratrar den reisende alle rettigheter og hans skjebne ligger fullstendig i hendene på menneskesmuglerne. Det er ikke ukjent at det i disse situasjoner ligger et maktforhold som i mange tilfeller fører til overgrep i form av fralurte penger, seksuelle overgrep og så elendige forhold at liv går tapt i forsøket på å krysse en grense. Europeiske myndigheter har slik tapt kontroll med sine grenser til organiserte menneskesmuglere og til individer som misbruker asylinstituttet (Hall, 2005). Et resultat av dette er at asylsøkere blir ytterligere kriminalisert i samfunnet, og stigmatisert som gjør at det forsvinner et perspektiv om at mange av disse personen opprinnelig kommer fra områder med krig og voldelige konflikter og i utgangspunktet har behov for beskyttelse (ibid). Problematikken rundt en etablering av en organisert menneskesmugling over grenser er et av de mest tydelige signaler som bør skape bekymring knyttet til den retning dagens restriktive asylpolitikk medfører. Stengte grenser hindrer ikke personer å flytte på seg, men gjør at de må ta steget over i en illegal og risikofylt skjebne. Dette innebærer ikke nødvendigvis at de ytre grenser må brytes ned, men at tilgangen på å søke beskyttelse og på asylprosedyrer må være åpen og ivaretas tilstrekkelig av europeiske myndigheter for grupper som har behov for dette.

Selve kjernen i kontrollkomplekset ligger i en komplekst sammensatt gruppe av personer i bevegelse som søker en bedre tilværelse i de europeiske stater med sin stadig voksende økonomi. Da det er få lovlige kanaler for innreise blandes gruppen av flyktninger og økonomiske migranter med en asylsøknad i ankomstlandet som eneste mulighet for å formalisere deres opphold, en prosedyre som ender med avslag for de fleste samtidig som at det igjen er vanskelig, om ikke umulig å returnere mange til sine hjemland (Hall, 2005). Dette komplekset bygger på den politikk og kontroll som føres i dag og som har mye av sitt grunnlag i harmonisering av regler og føringer mellom landene i unionen som baserer seg på å hindre personer å ankomme området i første omgang og størst mulig kontroll med de som likevel ankommer. Et dilemma i denne politikken er forsøket på å hindre asylsøkende personer adgang til området, samtidig som myndighetene ønsker best mulig integrering av de som innvilges opphold (Crawley, 2005). Dette viser seg vanskelig da utstengningspolitikken som føres av unionen undergraver mulighetene for å integrere asylsøkere som oppholder seg lovlig i et land og skaper en avstand til personer som skal forsøkes inkludert i samfunnet. Dette skaper en bekymringsverdig sirkel som er i ferd med å etablere seg i vestlige samfunn (ibid).

Asylsøkende personer som ankommer Schengen-området danner en gruppe som kan betraktes som en ny type avvikere i det vestlige samfunn. Uten annen fellesnevner enn at de søker asyl knyttes de sammen. Et felles kjennetegn er at de er et resultat av den globale verden; de er i stadig bevegelse og er uten bestemt tilknytning til en bestemt stat. Kompleksiteten for deres eksistens ligger i det faktum at de som regel ikke er ønsket og som en del av arbeidet med å gjøre det vanskelig for individene å ankomme skapes kategorier som personer uten identitet og tilhørighet, som i flere tilfeller må ty til tradisjonell kriminalitet for å overleve. De danner en kategori av globale avvikere som gjør det nødvendig for statene som ønsker å begrense deres tilgang på vestlig territorium å kun stole på sin egen grensepolitikk og kontroll. Slik blir kontrollen med asylsøkere i Schengen et mellomnasjonalt anliggende, noe som krever samordning og internasjonalisering av byråkrati og politiarbeid. Det handler om å kontrollere en verden som er i bevegelse, hvor en felles europeisk følelse av frykt og sårbarhet gjør at globalisering møter den tradisjonelle tanken om avvikere (Aas, 2006).

#### **9. 5. UNHCR anbefaler.**

UNHCR har i april 2006 utgitt en rapport om Dublin II-forordningen i forbindelse med at Kommisjonen i EU skal vurdere forordningen. Rapporten er en gjennomgang av de enkelte regler i forordningen og den praksis som er gjengs i de ulike medlemslandene, og baserer seg på intervjuer med ansatte i forvaltningen og med forskjellige organisasjoner tilknyttet arbeidet med asylsøkere i Europa. Rapporten understøtter for meg en del av de tanker jeg selv har om konsekvenser av regelverket. Jeg vil derfor avslutte her med å nevne de viktigste punkter UNHCR anbefaler Kommisjonen å ta i betraktning ved vurdering av regelverket. Dette vil trekke en del tråder til tidligere diskusjoner i avhandlingen.

Når det gjelder behandling av asylsøknader og tilgang på rettslige midler for asylsøkere anbefaler UNHCR det at forordningen bør inneholde en forpliktelse for statene å fullverdig realitetsbehandle den enkelte søknad før en mulig utsendelse. Slik det er i dag forsvinner muligheten for en korrekt realitetsbehandling av asylsøknaden i mange tilfeller der forordningen er i bruk, noe som kan resultere i brudd på non-refoulement-prinsippet, nemlig at den asylsøkende sendes ut uten å få grunnlaget for sin søknad tilstrekkelig og individuelt vurdert. Adgangen til å påklage vedtaket bør utvides og søkeren bør få klagen behandlet før uttransportering. UNHCR anbefaler videre bedre tilgang på informasjon om reglene og

forkynning av vedtak på et språk den asylsøkende faktisk forstår, noe som ikke eksisterer tilstrekkelig i dag. Et klarere regelverk her vil i større grad sikre den enkelte tilgang på asylprosedyrer og minske faren for feil fra forvaltningens side. Det vil også sikre en mer homogen praksis blant medlemslandene, og kan slik hjelpe til med harmoniseringsprosessen i samarbeidet. Et av grunnprinsippene bak Dublin-systemet er å sikre at en asylsøker faktisk får søknaden sin behandlet, noe som står i fare for å brytes med den sprikende praksis som eksisterer i dag.

Når det gjelder bruk av selve ansvarsreglene påpekes viktigheten av riktig bruk av prinsippet om å holde familien samlet og hensynet til barnets beste. Dette innebærer en utvidelse av familiebegrepet og av kravet om familiemedlemmenes rettslige status i det landet de befinner seg i. Når det gjelder bruk av suverenitetsklausulen og de humanitære hensyn bør det eksistere regler eller retningslinjer som sikrer at dette brukes i asylsøkerens favør, og ikke som en mulighet til å undergrave andre humanitære hensyn i forordningen. Det bør ligge en fleksibilitet i regelen som bør brukes så det har en positiv effekt på asylsøkeren.

Dublin II regulerer ikke eksplisitt bruken av innesperring og krav til mottaksforhold for søkere som omfattes av reglene. Praksisen her har vært svært ulik blant medlemslandene, men det synes som om bruk av internering blir mer utbredt. UNHCR anbefaler at forordningen bør inneholde regler som sikrer søkere på Dublin-vedtak samme rettigheter til mottaksforhold som andre asylsøkere og at internering bør begrenses til spesielle tilfeller der dette er strengt nødvendig.

For å redusere belastningen på den enkelte asylsøker påpeker rapporten at tidsfristene for anmodninger og aksept bør kortes ned. Når det gjelder å uttransportere søkere bør bruken av eskorte og tvang begrenses til det som er strengt tatt nødvendig, og bruk av frivillig retur bør brukes når asylsøkeren selv er positiv til å sendes tilbake. Eskorterte returer bør tilstrebes å gjøres så humane som mulig, med full respekt for menneskerettighetene og den enkeltes verdighet. Det er videre viktig i dette arbeidet at informasjonsutvekslingen mellom medlemslandene om viktige opplysninger om den enkelte søker må forbedres. Spesielt med tanke på familiegjenforening og om søkeren har spesielle medisinske behov.

Til slutt anbefaler rapporten at Kommisjonen bør gjøre en fullstendig analyse av systemet slik det fungerer i dag, hvor effektiviteten må måles mot både de humane og økonomiske kostnader. Det bør kartlegges potensiell ubalanse i systemet og potensielle negative konsekvenser for beskyttelsen av mulige flyktninger<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Alle opplysninger er hentet fra rapportens konkluderende anbefalinger, UNHCR (2006:57-59).

Det er viktig at UNHCR har utarbeidet en slik rapport, og for meg befester det tanken om at Dublin II-forordningen er et system som bør gjennomgå ytterligere forbedringer og at en fullstendig gjennomgang av de menneskelige konsekvenser kontrollen medfører må fastsettes. Dublin II bør fungere etter sin hensikt, nemlig å forhindre at asylsøkere mister muligheten til å få realitetsbehandlet søknaden sin om asyl, og forhindre ukontrollerte forflytninger og spekulasjon i å søke asyl i flere land. En del av dette arbeidet innebærer en mer fullstendig harmoniseringsprosess mellom landene, og systemet må ta høyde for uforutsigbarheten i menneskelige handlinger og den kompleksiteten som eksisterer i den enkeltes sak. Samtidig må landene ha en kontroll som fungerer mot personer som faktisk misbruker asylinstituttet, men dette må ikke skje på bekostning av en tilstrekkelig behandling av asylsøknader og fluktbehov.

## Kapittel 10.

### AVSLUTNING.

#### 10. 1. Er det mulig å komme med en konklusjon...?

Etableringen av den europeiske unionen og et felles europeisk marked skapte behov for en ny måte å tenke grenser på. Gjennom Schengen ble det opprettet et omfattende samarbeid for å bryte ned de indre grenser i samarbeidet og for å bygge opp de ytre grenser. I dette arbeidet kan det virke som om kontrollen mot personer fra tredjeland er intensivert i kampen mot å unngå tilstrømning av store mengder av asylsøkende personer til området. Et viktig bidrag i denne kontrollen er Dublin-regelverket. Dublin II-forordningens eksplisitte formål er å forhindre at asylsøkere sendes fra land til land uten å få saken sin realitetsbehandlet, samtidig som den skal forhindre ukontrollerte forflytninger av asylsøkere og såkalt asylshopping. Dublin II er regler for hvilket land som er ansvarlig for en asylsøker og baserer seg på utveksling av informasjon mellom medlemslandene og bruk av fingeravtrykksteknologi. Dette krever samarbeid landene i mellom og danner grunnlag for internasjonalisering av politiarbeid og utlendingsforvaltning for å kontrollere asylsøkere innen Schengen. Dette gjør at regelverket har både en nasjonal og internasjonal side.

Jeg har i denne avhandlingen forsøkt å gi en fremstilling av regelverket slik det opptrer i dag, med utgangspunkt i den norske utlendingsforvaltningen, både som politiarbeid og som rene forvaltningsmessige avgjørelser. Det har ikke vært en intensjon å finne feil eller mangler ved forvaltningens praksis, men å få en best mulig oversikt og diskutere relevante problemstillinger ved forvaltningens arbeid, spesielt med tanke på utlendingspolitiets arbeid i direkte kontakt med den asylsøkende. Relevante funn har vært hvordan registrering og kartlegging av asylsøkere kan knyttes til konstruksjon av mistanke og generelt politiarbeid blant annet gjennom politiblikket. Bruken av utveksling av personopplysninger og bruk av fingeravtrykksteknologi er meget vesentlig for at ansvarsreglene i det hele tatt kan praktiseres. Videre får tanken om kalkulering av risiko og prioritering av sikkerhet et konkret uttrykk i arbeidet med uttransporteringer og internering av asylsøkere. Her spiller helsevurderinger og bistand fra helsepersonell en viktig rolle.

Grensekontroll og håndtering av asylsøkere er et komplekst tema og inneholder en rekke ulike aspekter. For å gi en best mulig fremstilling og vurdering av Dublin II-systemet er det nødvendig å sette regelverket i sin internasjonale kontekst. Som en del av internasjonaliseringen av kontroll med asylsøkere er det tatt i bruk flere teknikker for å i første omgang begrense tilgangen til området for personer som anses å være uønsket. Dette gjøres gjennom visumpolitikken og ved å overføre deler av kontrollansvaret på reiseselskaper ved å pålegge transportøren et ansvar for at deres passasjerer passerer grenser lovlig. Inngangen til Europa er vanskelig og overlater mange til å velge illegale måter å entre området på. Dette kan skape menneskelige ofre i grenseområdene og åpner muligheten for at det etablerer seg en industri for smuglere. Vanskelig tilgang til asylprosedyrer i ankomstlandene kan gjøre at personer velger å leve utenfor samfunnet. Problematikken rundt de ureturnerbare forsterker komplekset og er med på å danne en gruppe avvikere i de vestlige samfunn som ofte lever illegalt eller er fratatt tilgangen på goder og ressurser og i mange tilfeller tyr til kriminalitet for å overleve. Slik blir diskursen om asylsøkere i de vestlige samfunn en viktig problemstilling når man skal vurdere metoder for kontroll med asylsøkere og den politikken som føres av mottakerstatene. Begrepet asylsøker og egenskaper som konnoteres til dette blir vesentlig når de ulike legitimeringsgrunnlag for den politikken og den kontrollen som er gjengs. For videre å forklare de trender som er i Europa i dag har jeg valgt å trekke inn begrepet risikosamfunnet som et perspektiv for å belyse både politikken internasjonalt og for forvaltningens arbeid. Slik kan tanken om minimering av risiko knyttes til etableringen av asylsøkere som en del av dagens nye fiende og trusselbilder.

Det kan virke som en konsekvens av de tiltak som er igangsatt er at asylsøkere som gruppe risikerer å bli fratatt rettigheter og tilgang på en tilstrekkelig prøving av fluktgrunnlaget i Europas forsøk på å begrense strømmen og antallet asylsøkere i høyest mulig grad. En ankomst til Schengen-området er ikke i seg selv et grunnlag for å få et lovlig opphold, men det innebærer en folkerettslig forpliktelse for medlemslandene å sikre den enkelte asylsøker å ikke sendes tilbake til forfølgelse. I tillegg til dette er den begrensede tilgangen på sosiale goder i ventetiden, dårlige mottaksforhold og økt bruk av internering og fengsling hjelpemidler for å gjøre det mindre attraktivt å ankomme området. Dette skaper en risiko for at det forekommer overgrep mot personer som opprinnelig har et fluktbehov. Balansen mellom å forhindre de såkalt grunnløse søkerne til området og et mulig misbruk av asylinstituttet og samtidig være tilgjengelige for å tilby beskyttelse til personer som oppfyller kravene etter FN-konvensjonen er viktig å opprettholde.

Det er vanskelig, ja nesten umulig å gi svar på rett og galt når det kommer til utlendingsfeltet. Det er en konstant balanse mellom ønsket om høyest mulig grad av kontroll og samtidig en forpliktelse til folkeretten og de humanitære hensyn. Utlendingsfeltet er et sammensurium av skjebner og enkeltfortellinger, hvor grensen mellom fantasi og virkelighet på et punkt virker som om den bare forsvinner og hvor motivet for de ulike handlinger til tider kan være vanskelig å skille ut. Det som for noen kan synes som et logisk og enkelt kontrollsystem, fremstår for andre som utestegning og demonstrasjon av makt. Behovet for Europa og norske myndigheter å ha kontroll med egne grenser er godt forståelig, men man kan samtidig spørre om de løsninger for kontrollen som innføres fungerer i takt med sin hensikt og at de samtidig kan rettferdiggjøres. Asylpolitikk og innvandringskontroll er et meget omfattende og komplekst tema. Det er vanskelig, om ikke umulig å komme med ja eller nei svar. Hvordan kan man da konkludere en avhandling som denne?

Verden er i bevegelse og tusenvis av mennesker flykter daglig fra sine hjem. Det er viktig at Europa opprettholder asylinstituttet som den viktige folkerettslige forpliktelse det er og ivaretar de humanistiske verdier for å tilby hjelp til de som er verre stilt enn oss selv. Vesentlig for å ivareta asylinstituttet er å sikre tilgang på asylprosedyrer og tilstrekkelig realitetsbehandling for å sikre at ingen sendes tilbake til forfølgelse. Samtidig er det viktig å ikke være naiv og vite at det skjer en rekke forsøk på å lure systemet. Mangelen på id-papirer og forflytninger som gir asylsøkere ulike alias skaper vanskeligheter for myndighetenes arbeid. Dublin II og systemer som utveksler informasjon om fingeravtrykk og personopplysninger er viktige tiltak for å kunne bestemme søkers identitet og kunne avsløre historier som ikke henger sammen. Intensjonen er som sagt å begrense forflytningen av asylsøkende personer og sikre at den enkelte får søknaden behandlet. Det kan virke som om systemet trenger en rekke modifikasjoner og ikke minst en del eksplisitte materielle regler for å sikre hensikten med systemet. Her blir UNHCR s anbefalinger en god ledetråd og det skal bli interessant å se hvordan EU og Kommisjonen velger å evaluere Dublin II-forordningen.

Avhandlingen inneholder totalt 41 810 ord.



## LITTERATURLISTE.

- Aas, Katja Franko (2006): "Controlling a world in motion: global flows meet criminology of the other" I: *Theoretical Criminology*. Foreløpig upublisert.
- Aas, Katja Franko (2005): "Getting ahead of the game: Border technologies and the changing space of governance" I: *Global Surveillance and Policing. Borders, security, identity*. Zureik, Elia og Mark B Salter. UK: Willian Publishing, 2005.
- Aas, Katja Franko (2004): "Kroppen lyver ikke" I: *Sosiologi i dag*, årgang 34 nr 3/2004.
- Abiri, Elisabeth (2003): "Asylretten – et hot mot rikets sikkerhet?"  
I: *Laglöst land*. Flyghed, Janne og Magnus Hørnqvist.  
Stockholm: Ordfront.
- Baldaccini, Anneliese (2005): *From Tampere to the Hague – A critical view of EU asylum policy*. Foredrag. Oslo: UDIs vårkonferanse, Plaza Hotell, 26.april 2005.
- Berulfsen, Bjarne og Dag Gundersen (2003): *Fremmedord blå ordbok*.  
Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Bigo, Didier og Elspeth Guild (2004): "Distansering av den fremmede - logikken i Schengen-visummet". I: *Politik* nr 3, årgang 7, september 2004.
- Brochman, Grete (1997): *Grenser for kontroll - Norge og det europeiske innvandringsregimet*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Bunæs, Runa (2004): "Utlendingsrett – en introduksjon og oversikt". I: *Utlendingsrett*.  
Bunæs, Runa, Kristin Ottesen Kvigne og Bjørn Vandvik (red).  
Oslo: Universitetsforlaget, 2004.
- Castles, Stephen og Sean Loughna (2005): "Trends in Asylum Migration to Industrialised Countries, 1990 – 2001. I: *Poverty, International Migration and asylum*.  
Borjas, George og Jeff Crisp. Palgrave, 2005.
- Chakrabarti, Shami (2005): "Rights and Retic: The Politics of Asylum and Human Rights Culture in the United Kingdom". I: *Journal of Law and Society*, vol 32 no 1, march 2005
- Christie, Nils (2004): *En passende mengde kriminalitet*. Oslo: Universitetsforlaget, 2004.
- Crawley, Heaven (2005): "Introduction: Europe – fortress or refuge?".  
I: *Forced Migration Review* no 23, May 2005.  
Oxford University: Refugee Studies Center.
- Den universelle verdenserklæring om menneskerettigheter*. FN, 10.desember 1948

*Dublin-konvensjonen.* Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the MemberState of the European Communities, av 15.juni 1990 (OJ C 254, 19/08/1997).

*Dublin II-forordningen.* Rådsforordningen av 18.februar 2003, (EF) nr 343/2003.

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (1997): *Forvaltningsrett.* 6.utgave 3.opplag, Oslo: Universitetsforlaget, 2001.

Ekhaugen, Thomas (2005): *EURODAC.* Presentasjon. Oslo: Nye Kripos, 14.juli 2005:

*Enhetsakten.* Europæisk Fælles Akt/ The Single European Act, Luxembourg 17.februar 1986.

Eraker, Harald (2006): *Voktes av uskolerte sivile.* URL:<http://www.nytid.no/print.php?id=3505> [lesedato 02.05.2006]

Ericson, Richard og Kevin Haggerty (1997): *Policing the risk society.* Oxford: Clarendon Press, 1997.

*Eurodac- forordningen.* Rådsforordningen (EF) nr 2725/2000.

Finstad, Liv (2000): *Politiblikket.* Oslo: Pax Forlag, 2000.

Flyghed, Janne (2003): "Den hotfulla säkerheten" I: *Laglöst land.* Flyghed, Janne og Magnus Hörnqvist. Stockholm, Ordfront, 2003.

Flyghed, Janne (2000): *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet.* Lund, Sverige: Studentlitteratur, 2000.

*Flyktningkonvensjonen.* Convention relating to the status of refugees, 28.juli 1951 FN Geneve.

Forfang, Frode (2003): *Hva styrer asylsøkernes valg av land?* URL: <http://www.udi.no/templates/uttalelse.aspx?id=7024> [lesedato 2.2.06]

Gibney, Matthew og Randall Hansen (2005): "Asylum Policy in the West: Past Trends, Future Possibilities". I: *Poverty, International Migration and asylum.* Borjas, George og Jeff Crisp. Palgrave, 2005.

Gill, Peter (2000): *Rounding up the usual suspects? Developments in contemporary law enforcement intelligence.* England: Ashgate Pbl Lmt, 2000.

*Grensespørsmål* (2005): URL: <http://www.politi.no/schengen/Samarbeidsomt/Grensesporsmal.htm>. [lesedato 27.04.2005].

Guild, Elspeth (2004): "The borders of the European Union. Visas and carriers sanctions" I: *Politik* nr 3, årgang 7, september 2004.

- Haag Programmet*. The Hague Programme: Strengthening freedom, security and justice in the European Union. (2005/C 53/01).
- Hall, Raymond (2005): "Falling asylum figures: a wake-up call for the EU?". I: *Forced Migration Review* no 23, May 2005. Oxford University: Refugee Studies Center.
- Hudson, Barbara (2003): *Justice in the Risk Society*. London: Sage Publications Ltd, 2003.
- Høigård, Cecilie (red) og Liv Finstad (1997): *Kriminologi*. Oslo: Pax Forlag, 1997.
- Justis- og Politidepartementet (2001): *Norge inn i Schengen-samarbeidet*. Brosjyre G-0303. URL: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/stoltenbergI/jd/annet/012101-990099/dok-bu.html> [lesedato 30.03.2005]
- Kvigne, Kristin Ottesen (2004): "Grensekontroll". I: *Utlendingsrett*. Bunæs, Runa, Kristin Ottesen Kvigne og Bjørn Vandvik (red). Oslo: Universitetsforlaget, 2004.
- Larsson, Paul (2006): International Police Co-operation: A Norwegian Perpektive. I: *Journal of Financial Crime*. Foreløpig upublisert.
- Mathiesen, Thomas (2002): *Makt og medier – en innføring i mediesosiologi*. Oslo, Pax Forlag, 2002.
- Mathiesen, Thomas (1997): *Schengen – politisamarbeid, overvåkning og rettssikkerhet i Europa*. Oslo: Spartacus Forlag, 1997.
- Morris, Tim (2005): "Chequered progress towards a common EU asylum policy". I: *Forced Migration Review* no 23, May 2005. Oxford University: Refugee Studies Center.
- Møse, Erik (2002): *Menneskerettigheter*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 2002.
- Nilsen, Kirsten Risum (2005): "*Toldblikket*" – en studie af toldkontrollen og toldernes udvælgelsesmetoder. Hovedfagsavhandling. Oslo: Institutt for Kriminologi og rettssosiologi, 2005.
- Nordby, Trygve G (2005): *EU s migrasjonspolitik avgjørende for Norge*. URL: <http://www.udi.no/templates/UttalelsePrint.aspx?id=6385&printmode=true> [lesedato 09.08.05].
- Osvold, Sissel Benneche (2006): *Etikk på Trandum. Guantanamo-ordet er her*. URL: <http://www.dagbladet.no/nyheter/2006/04/29/464798.html> [lesedato 02.05.2006]
- Phoung, Cathrine (2005): "Controlling Asylum Migration to the Enlarged EU: The Impact of EU Accession in Asylum and Immigration Policies in Central and Eastern Europe. I: *Poverty, International Migration and asylum*. Borjas, George og Jeff Crisp. Palgrave, 2005.

- Pedersen, Richard Beck (2004): "Behandlingen av asylsøknader etter Dublin-forordningen".  
I: *Utlendingsrett*. Bunæs, Runa, Kristin Ottesen Kvigne og Bjørn Vandvik (red). Oslo: Universitetsforlaget, 2004.
- Politiets Utlendingsenhet (2005): *Intern statistikk*. Tall over anmodninger til og fra Norge etter Dublin II-forordningen artikkel 21. Oslo: Politiets Utlendingsenhet, 2005.
- Pressemelding nr 22* (2006): Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, 21.02.2006.  
URL:<http://www.odin.dep.no/aid/norsk/aktuelt/pressepenter/pressem/068101-010024/dok-bu.html> [lesedato 03.03.06]
- Roma-traktaten*. Traktat om opprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskap, Roma 25.mars 1957
- Rundskriv (2005): *Rundskriv UDI 2004-010 AS; Dublin-regelverket – Utlendingsloven førsteledd bokstav e*. Oslo: Utlendingsdirektoratet, 01.01.2005.
- Schartum, Dag Wiese (1993): *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget, 1993.
- Sheptycki, J.W.E (2002): *In Search of Transnational Policing. Towards a sociology of global policing*. England: Ashgate Pbl Lmt, 2002.
- Solomin, Nina (2005): *Gränsen – en resa blant människor som kallas illegala*. Dokumentar Wahlstrøm & Widstrand. Finland: WS Bookwell, 2005.
- Stene, Reid Jone (2004): *Svært få lovbrudd er begått av asylsøkere*. URL:[http://www.ssb.no/magasinet/slik\\_lever\\_vi/art-2004-12-10-01.html](http://www.ssb.no/magasinet/slik_lever_vi/art-2004-12-10-01.html) [lesedato 12.12.2005]
- Tall og fakta 2005*. Utlendingsdirektoratet (tillegg til Årsrapport 2005).
- Tall og fakta 2004*. Utlendingsdirektoratet (tillegg til Årsrapport 2004).
- Tall og fakta 2.tertial 2005*. Utlendingsdirektoratet, Avdeling for faglig strategi og koordinering, Enheten for statistikk og analyse.
- Tjessem, Morten (2005): *Kriminell asylsøkere?* URL:<http://www.noas.org/Dbase/nytt/113515654071782.shtml> [lesedato 20.01.2006]
- UNHCR (2006): *The Dublin II Regulation. A UNHCR discussion paper*. Rapport. Brussel: UNHCR, april 2006.
- Utlendingsloven*. Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 24.juni 1988 nr 64.
- Utlendingsdirektoratet (2006): *Flyktninger og asyl*.  
URL: <http://www.udi.no/templates/Tema.aspx?id=2043> [lesedato 2.2.06]

- Utlendingsdirektoratet (2005): *Migrasjonshåndteringen i Norge skjer ikke i et nasjonalt vakuum*. <http://www.udi.no/templates/PagePrint.aspx?id=5984&printmode=true> [lesedato 02.05.05].
- Utlendingsdirektoratet (2003): *Dublin II trer i kraft*. URL: <http://www.udi.no/templates/PagePrint.aspx?id=3393&printmode=true> [lesedato 30.03.2005].
- Vevstad, Vigdis (2005): *EUs asyl- og innvandringspolitikk – konsekvenser for Norge?* Foredrag. Oslo: UDIs vårkonferanse, Plaza Hotell, 26.april 2005.
- Vevstad, Vigdis (2000): "Det flyktningpolitiske samarbeidet i Europa". I: *På flukt tema*, nr 4, 2000. URL: [http://www.nrc.no/Paa-flukt-tema/4\\_00/7.htm](http://www.nrc.no/Paa-flukt-tema/4_00/7.htm) [lesedato 09.03.06].
- Vevstad, Vigdis (1998): *Refugee protection – A European Challenge*. Oslo: Tano Aschehoug, 1998.
- Zedner, Lucia (2005): "Securing Liberty in the Face of Terror: Reflections from Criminal Justice". I: *Journal of Law and Society*, vol 32 no 4, december 2005
- Zolberg, Ariside (2004): "The Age of border control" I: *Politik* nr 3, årgang 7, sept 2004.
- Årsrapport NK* (2004): Årsrapport for 2004. Oslo: Nye Kripos.
- Årsrapport PU* (2004): Årsrapport for 2004. Oslo: Politiets Utlendingsenhet.
- Årsrapport UDI* (2004): Årsrapport for 2004. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Årsstatistikk* (2005): Foreløpig statistikk for året 2005, Oslo: Utlendingsdirektoratet