



**DEN NORSKE KIRKE**

**Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd**

Rapport nr. 11105

MKR 15105  
CCME)

Mellomkirkelig råd

Dato: 26.04.2005

Vår ref.: 04/355- 3 AGL

Deres ref.:

### **Rapport fra ELENA-kurs, 21.-23. januar, Brussel v/Anne-Grete Larsen**

ECRE (European Council on Refugees and Exiles) som Den norske kirke er medlem i gjennom CCME (Churches Commission for Migrants in Europe), arrangerte kurs for sitt ELENA-nettverk. ELENA står for European Legal Network on Asylum.

ELENA-koordinatoren i Norge heter Halvor Frihagen og er advokat hos Anderson og Bache-Wiig AS. Han formidler kontakt mellom ECRE/det europeiske ELENA-nettverket og de advokatene som står på regjeringas liste over advokater som tar asylsaker i Norge.

Dette ELENA-kurset handla om asyllovgivning i EU og var nyttig selv om det retter seg aller mest mot dem som jobber med enkeltsaker. For meg ga det et overblikk over området som CCMEs Working Group Monitoring Asylum in Europe jobber med og en god bakgrunn for å forstå hvordan den felles asylpolitikken har utvikla seg i EU. I tillegg er det interessant å se noen likhetstrekk mellom varsle endringer i norsk utlendingslov og de nye EU-direktivene. EU har for eksempel inkorporert flyktingedefinisjonen fra Flyktingekonvensjonen i sitt nye Statusdirektiv, og Norge har gjort det samme i forslag til ny Utlendingslov. Både EU og Norge foreslår også at det ikke skal gis oppsettende virkning på anker i asylsaker.

Ellers er deler av EU-direktivene prega av harde politiske kamper og inneholder en del "verstingregler". Det vil si at flere land har pressa inn konsesjoner i EU-direktivene for å unngå å måtte løfte sin nasjonale lovgivning til et høyere nivå enn det er i dag. Eksempelvis har Tyskland fått inn en begrensning på retten til arbeid; den skal vurderes mot arbeidsmarkedssituasjonen i det enkelte EU-land.

Oppmuntrende var det imidlertid at mens debatten tidlig på nittitallet handla om beskyttelse og kontroll (noe den for så vidt gjør nå og), så er retten til å søke asyl kommet tilbake som et viktig anliggende. Aktører i sivilsamfunnet bringer opp spørsmål om hva det betyr for oss som samfunn hvordan vi behandler flyktninger. Den debatten har MKR dratt opp i forbindelse med utkastelsen fra asylmottak, og K G Hammar har brakt den på bane i Sverige i forbindelse med barn som nekter å ta til seg næring og blir apatiske. Det gir håp å se at vi ikke er aleine om å bringe det anliggendet opp i dagen.

## Bakgrunn

Asylområdet er relativt nytt i EU. Det europeiske fellesskapet var i utgangspunktet retta inn mot økonomisk samarbeid og integrasjon. Gjennom sterk økonomisk samhandling skulle en ny verdenskrig unngås (og det har jo for så vidt vært vellykka; jamfør Jaglands ønske om fredspris til EU). Man var opptatt av å bygge ned alt som var til hinder for fri flyt av varer, kapital, mennesker og tjenester. Nasjonalstatene fikk gradvis mindre makt til å kontrollere borgernes bevegelser. I utgangspunktet fikk borgere fra land utenfor EU ("tredjelandsborgere") liten oppmerksomhet. Fra midten av åttitallet, etter at tanken om det indre markedet var lansert, økte imidlertid bekymringen i innenriksdepartementet for den mulige frie flyten av tredjelandsborgere i EU.

Innenriksministeriene begynte derfor å samarbeide om å kontrollere tredjelandsborgeres bevegelser i EU noe som ble begynnelsen på Dublin-reglene. Samtidig jobba fem medlemsland (og Norge) for å bygge ned grensekontrollene - Schengen-samarbeidet.

Politikken etter Maastrichttraktaten fra 1992 er sterkt prega av regjeringssamarbeidet fra 1985. Det vil si at det bærer preg av konflikten mellom fri flyt av EU-borgere og kontroll av tredjelandsborgere.

På slutten av åttitallet opplevde også noen EU-land en økt strøm av asylsøkere. Det gjaldt særlig Tyskland og BENELUX. Berlinmurens fall kan også ha påvirket synet på asylsøkere; det tydeliggjorde de enorme politiske omveltningene som kan skje når mange mennesker simpelthen begynner å gå samtidig.

Med Maastrichttraktaten ble asyl- og flyktningepolitikk en del av EUs ansvarsområde. Området lå imidlertid under Ministerrådet og det vil si at det kontrolleres av konsensusbeslutninger og ikke ligger under EU-domstolens myndighet (for EU-tilhengere er dette klare ulemper fordi man frykter at alle verstingeksemplene kommer med uten at man har effektiv mulighet for å gå rettens vei innenfor EU-systemet for å utfordre politikken. Litt unorsk måte å tenke på).

På de to andre områdene som var nye EU-områder etter Maastrichttraktaten er det skarp konkurranse om kontroll mellom de ulike EU-institusjonene. De går hyppig til EU-domstolen med sakene og det styrker domstolens betydning.

I Amsterdamtraktaten (1997) bestemmes det at asylpolitikk skal inn som et overnasjonalt EU-område, men dette vil ikke skje endelig før Grunnlovstraktaten vedtas.

På EUs ekstraordinære møtet i Tampere ble politikken definert – man jobber mot "an Area of Freedom, Security and Justice". Som grunnlag for politikken anerkjennes Flyktningkonvensjonen fra 1951. I EUs "Charter of Fundamental Rights" anerkjennes retten til å søke asyl, og "non-refoulement"-prinsippet. Enn så lenge er dette "charter" bare veiledende; dersom Grunnloven vedtas vil det bli bindende. Da vil asylsaker kunne prøves i EU-domstolen og dette er helt nytt.

Et EU-område som var mer kjent for meg er Dublin-reglene. Der er Norge med, på samme måte som vi er med i det grenseløse Europa gjennom Schengen-avtalen. Dublin-reglene handler om hvilket EU-land som skal ta imot en asylsøknad. Det er det landet en asylsøker først kommer til. Dublin fungerer dårlig; under en prosent av alle Dublin-saker behandles faktisk i det landet de først ankom (denne prosenten gjelder EU som

helhet, Norge bruker Dublin-reglene mer aktivt). Det er vanskelig å praktisere dette prinsippet parallelt med nedbygde grenser. I tillegg er det vanskelig å forstå logikken i systemet så lenge EU ikke har noen harmonisert asylpolitikk enda. Tyskland har for eksempel ikke anerkjent forfølgelse av andre enn statlige aktører: da nytter det ikke å hevde av Tamiltigrene har forfulgt deg, selv om det ville være noe for eksempel England ville gi beskyttelse for.

For øvrig kan det nevnes at Danmark ikke er med i Dublin II og det er en kilde til problemer mellom Norge og Danmark.

Det ble påpekt at uten grensekontroller internt i EU/Schengen, og med et ønske om å holde tredjelandsborgere i det EU-landet de først ankommer, så er man inne i en logikk som leder mot mer og mer fengsling av asylsøkere og oppbygning av leire for asylsøkere. Noen land, som Hellas, praktiserer allmenn fengsling av asylsøkere allerede. Dette er i strid med Flyktningekonvensjonen.





**DEN NORSKE KIRKE**  
**Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd**

Mellomkirkelig råd

Dato: 26.04.2005

Vår ref.: 04/355-4 AGL

Deres ref.:

**Rapport fra siste møte i CCMEs "Working group for monitoring asylum legislation in Europe" 22.-23.04.05 i Brussel v/Anne-Grete Larsen**

CCMEs arbeidsgrupper oppnevnes med mandat til å jobbe fra en generalforsamling til den neste. I oktober er det ny generalforsamling i CCME (den avholdes hvert tredje år) og arbeidsgruppa er nå ved slutten av sin termin.

En del av møtet besto derfor i å evaluere gruppas arbeid. Gruppa skal skrive en kort rapport til generalforsamlingen og en anbefaling av mulige modeller for videre arbeid. Denne arbeidsgruppa hadde mandat til å støtte CCMEs generalsekretær i hennes daglige arbeid med å overvåke asyllovgivningen i EU. Det var et mandat som bare delvis ble oppfylt; de fleste av gruppas medlemmer ga bare innspill til EU-lovgivning som var direkte knytta til eget arbeidsfelt. På den annen side fikk CCMEs generalsekretær verdifull informasjon om nasjonal utvikling og prioriteringer og mulighet til å drøfte mye av sitt arbeid. For gruppas medlemmer ble det framhevet at informasjonsflyten fra generalsekretæren har vært svært nyttig og at nettverket mellom gruppas medlemmer og andre CCME-kontakter i medlemskirkene – og organisasjonene bør styrkes. Det er en utfordring å finne en god modell for dette. Små regionale samlinger – lik den de nordiske landene hadde i Stockholm i mars – ble foreslått som en mulighet.

De svenske kirkenes påskeopprop og den modige mediafrontingen av dette ble gitt mye oppmerksomhet i møtet. Det ble framhevet som et håpsteget for andre. Også Dnks forberedelse av migrasjon som en sak til høstens Kirkemøtet ble gitt positiv oppmerksomhet.

Første del av møtet var et samarbeid med COMECE, de katolske biskopenes konferanse til EU. Sammen med COMECE møtte CCMEs arbeidsgruppe sjefen for kommisjonens migrasjonsdirektorat. Det var en åpenhjertig samtale der CCME og COMECE ble invitert til fortsatt lobbyvirksomhet for å muliggjøre et politisk klima for en bedre migrasjonspolitik. CCME og COMECE bruker mye tid på lobbyvirksomhet og samtaler med kommisjonens ansatte og med politikere i Brussel og det var positivt at flere representanter for disse organisasjonene fikk bli med på et slikt møte.

For meg har det vært spennende og givende å sitte i denne arbeidsgruppa. Informasjonsutvekslingen og nettverksbyggingen som det har muliggjort med CCME har vært direkte relevant for mitt daglige arbeid, og det har i tillegg vært inspirerende å møte engasjerte kolleger i Brussel. Takk til Mellomkirkelig råd for at jeg som KISP-konsulent ble oppnevnt til dette.