

Her er konvensjonsbruddene, Sandberg

I en kronikk i VG 1. august gjentar Per Sandberg Frps påstand om at det ikke vil innebære brudd på internasjonale forpliktelser å huse alle asylsøkere i lukkede mottak. På tross av flere svar i riksdekkende aviser hevder Sandberg at ingen har kunnet vise til hvilke konvensjonsbrudd lukkede mottak vil innebære.

Som svar på Pål Lønseths henvisning til den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 5 viser Sandberg først til at det finnes unntak fra artikkelen hvis en person ikke etterkommer norske lover. Han viser så til utlendingsloven § 8 som sier at utlendinger skal ”ha pass eller annet legitimasjonsdokument som er godkjent som reisedokument.”

Her kan det se ut som Sandberg gjør samme feil som han beskylder Pål Lønseth for vedrørende EMK artikkel 5, han glemmer å sjekke om det finnes unntak. Setningen Sandberg siterer fra i § 8 begynner med "Dersom ikke annet er bestemt", og tredje ledd sier som følger: ”Utlendingsdirektoratet kan i særlige tilfeller fritta en utlending fra kravet om pass eller godta annet dokument enn det som følger av de alminnelige reglene.”

Sandberg har vært med på arbeidet med den nye utlendingsloven og er derfor kjent med forarbeidene: *NOU 2004: 20 Ny utlendingslov*. På side 165 vil han kunne lese som følger vedrørende hva som skal til for å reise lovlig inn i Norge:

En viktig presisering av denne hovedregelen gjelder imidlertid utlendinger som søker om beskyttelse i Norge. Flyktningkonvensjonen artikkel 31 nr. 1 slår fast at det ikke skal få strafferettslige konsekvenser hvis flyktninger reiser ulovlig inn i landet eller oppholder seg her uten tillatelse, forutsatt at de har reist ”direkte fra et område hvor deres liv eller frihet var truet” og ”straks fremstiller seg for myndighetene og godtgjør at de har gyldig grunn for deres ulovlige innreise eller opphold”.

[...]

Det er videre ikke lenger krav om at en utlending ”straks” må melde seg for politiet ved slik grensepassering.

Det må likevel forventes at en person som mener å ha et beskyttelsesbehov ved grensepassering fremsetter en søknad om beskyttelse uten ugrunnet opphold. Dersom en asylsøknad ikke leveres ved grensen, forutsetter flyktningkonvensjonen at asylsøkeren straks fremstiller seg for myndighetene, jf. artikkel 31 nr. 1.

Hadde Sandberg i tillegg sjekket med Riksadvokaten ville han sett en instruks fra 2008 som bekrefter at art. 31 under visse forutsetninger gjør det straffritt å bruke et falskt pass ved innreise til Norge for å søke asyl:

Unnlatelse av straffeforfølgelse i særlige tilfelle

I tråd med forpliktelsene i FN's flyktningkonvensjon av 28. juli 1951 art. 31 skal det ikke reises straffesak for ulovlig innreise eller opphold mot en flyktning som er kommet til Norge som første trygge land. Straffefritaket antas å omfatte også bruk av falsk reisedokument som var nødvendig for å gjennomføre flukten, men ikke fortsatt bruk av slikt dokument etter ankomst i landet.

Det er altså *ikke* straffbart å reise inn i Norge uten gyldige reisedokumenter når man søker om asyl.

Statistikk kan brukes til så mangt

Sandberg påstår at 94,1 prosent av alle asylsøkere kaster eller gjemmer reisedokumentene sine. Dette er ikke korrekt. UDI sier derimot at over 90 % sannsynliggjør sin identitet. Som regel innebærer dette at de samarbeider, og mange legger frem annen dokumentasjon enn pass.

Det er riktig at svært få asylsøkere har gyldig pass, og NOAS er enig i at dokumentering av identiteten til asylsøkere er svært viktig, men det er på ingen måte statistisk grunnlag for Sandbergs påstand.

En ukjent andel av asylsøkerne kaster dokumentene, men mange flykter også fra krigsherjede land som Somalia som mangler en statsadministrasjon som kan utstede pass. Eller de kommer fra diktatoriske regimer som Eritrea hvor nær sagt ingen får pass eller lov til å forlate landet. 94 prosent av eritreiske asylsøkere fikk beskyttelse i Norge første halvår 2013. Disse har en klar menneskerett til å søke om asyl uten å bli fengslet selv om de ikke har pass.

Folkerett – hvordan tolke konvensjoner

Reglene for hvordan konvensjoner skal tolkes står i Wienkonvensjonen om traktatrett art. 31-33. Disse tolkningsreglene har status som folkerettslig sedvanerett. De likner mye på sedvanerettsreglene i norsk rett: de er ikke skrevne, men overholdes som rettsregler av rettssubjektene – statene, selv om statene ikke har tiltrådt konvensjonen. At enkelte stater ikke følger reglene er ikke til hinder for at regelen finnes, og at manglende etterlevelse innebærer et brudd på regelen. På samme måte er fartsgrenser i trafikken gyldige regler, selv om enkelte kjører for fort. Tolkningsreglene stiller opp en lojalitetsplikt og sier at traktater skal tolkes i god tro og i tråd med deres formål. Det Frp foreslår høres mer ut som forsøk på å tolke konvensjonen så langt unna formålet som mulig, og da overholder de ikke den folkerettslige forpliktelsen Norge har påtatt seg.

EMDs syn på unntaket Sandberg referer til

Sandberg påstår at Lønseth ikke har forstått hvordan unntakene i EMK artikkel 5 fungerer. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har imidlertid et litt annet syn enn Sandberg.

I en fersk dom (Suso Musa v. Malta, fra 23. juli i år) ble Malta dømt for ulovlig fengsling av en asylsøker. Asylsøkeren kom til Malta ulovlig med båt og uten dokumenter. Han ble internert i en gammel militærforlegning og ble værende der i seks måneder mens han ventet på behandling av asylsøknaden. Etter avslag ble han holdt der i elleve måneder mens han ventet på deportasjon.

EMD uttalte blant annet at unntakene i bokstav a-f er uttømmende, det vil si det finnes ingen andre unntak. Det er også klart at unntakene må tolkes restriktivt. Bokstav (f) må leses i sammenheng med formålet bak artikkelen som er å ”safeguard the right to liberty and ensure that no-one should be dispossessed of his or her liberty in an arbitrary fashion”. Vedrørende kravet om at reglene må være lovfestet, uttalte EMD at dette ikke var tilstrekkelig. I tillegg må frihetsberøvelsen være ”in keeping with the purpose of protecting the individual from

arbitrariness”, altså vilkårlig fengsling. Det ble også vist til at fengslingstiden ”should not exceed that reasonably required for the purpose pursued”.

Ifølge Menneskerettighetsdomstolen var begge fengslingene menneskerettighetsbrudd. Domstolen uttalte at fengslinger kan være i strid med EMK, selv om de er i overensstemmelse med nasjonal lovgivning.

Det er altså ikke så lett å anvende unntaket som Sandberg påstår.

Andre konvensjonsbrudd

Sandberg er opptatt av byrdefordeling og å hjelpe Hellas med å bygge en asylmur. EUs returdirektiv som er en del av regelverket som skal sikre et felles europeisk asylsystem, og som er bindende for Norge krever i artikkel 15 (1) at tiltak som krever mindre tvang enn internering skal benyttes før frihetsberøvelser vurderes. Det setter videre en maksimumsgrense for lengden på interneringen og grenser for når internering kan benyttes i forbindelse med retur. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter har et liknende forbud mot vilkårlig frihetsberøvelse i art. 9(1) som EMK art. 5.

En asylsøker kan altså støtte seg på en rekke regelsett, som gir ham rettigheter i forbindelse med internering.

Hvorfor mulla Krekar ikke er sendt ut

I forbindelse med Mulla Krekar-saken hevder Sandberg at regjeringen har ”ofret menneskerettighetene på alteret for politisk korrekthet” ved ikke å etterleve flyktningkonvensjonen artikkel 1(f)(a). Det er riktig at denne bestemmelsen gir anledning til å nekte flyktningstatus til personer som er skyldig i alvorlige forhold som krigsforbrytelser eller terrorisme, men dette betyr ikke at Norge står fritt til å returnere slike personer.

Mulla Krekar har i dag ikke flyktningstatus i Norge. Han er i Norge på grunn av det folkerettslige sedvaneprinsippet ”non-refoulement”. Det har mye av det samme innholdet som i flere menneskerettighetskonvensjoner, blant annet EMK art. 3: *Ingen må bli utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff*. EMD har uttrykkelig slått fast at det ikke finnes noen unntak fra denne regelen. Returnerer vi mullaen til dødsstraff innebærer dette et brudd på flere konvensjoner og folkerettslig sedvanerett. Om Frp kommer til makten og gjør nettopp dette, mister Norge samtidig anledningen man som rettsstat har til å kritisere andre regimer for ikke å etterleve menneskerettighetene. Det er ofte slik innenfor et rettssystem – også den internasjonale folkeretten – at man ikke liker alle reglene eller deres konsekvenser. Man må allikevel rette seg etter dem.

FN som sannhetsvitne?

Sandberg har tidligere i sommer uttalt at FN støtter lukkede mottak. Vi vil gjerne se dokumentasjon for denne uttalelsen. FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) har egne retningslinjer for internering som sist ble revidert i 2012. Disse er basert på folkeretten og lister opp lovlige grunnlag for internering. At det finnes interneringsleirer i Hellas er noe helt annet enn at FN støtter generell bruk av lukkede mottak.

Samme dag som Sandbergs kronikk sto på trykk i VG ble Hellas dømt for nedverdiggende behandling i forbindelse med interneringen av en asylsøker. Det greske mottakssystemet har også fått kraftig kritikk fra Europarådets torturkomité.

Den faktiske muligheten til å internere asylsøkere

I den norske utlendingsloven finnes det allerede i dag hjemler for internering av utlendinger, blant annet av dem som ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet og som vil unndra seg tvangsretur.

Når Frp vil internere alle asylsøkere som ikke kan fremlegge pass så er dette et klart brudd på internasjonale forpliktelser. Det kreves en klar lovhjemmel, slik man har i utlendingsloven, men formålet og praktiseringen av interneringshjemlene må i tillegg være forholdsmessige, og i tråd med formålet bak Norges menneskerettslige forpliktelser. Det er her Frp kommer til kort med sitt forslag.

La oss kalle en spade for en spade: Lukkede mottak er fengsler. Frp kan ikke innføre lukkede mottak som en generell regel uten samtidig å bryte med flere menneskerettsforpliktelser.