



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Meld. St. 9

(2009–2010)

Melding til Stortinget

Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv





DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Meld. St. 9

(2009–2010)

Melding til Stortinget

Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk
i et europeisk perspektiv

Innhold

Meldingens sentrale budskap	5	3.4.1	Prosedyrer	26
1 Innledning	8	3.4.2	Tillatelse til å arbeide	
1.1 Bakgrunn og formålet med		3.4.3	i asylsøkerperioden	27
meldingen	8	3.5	Vurdering av anførsler i en asylsak	28
1.2 Avgrensning og presiseringer	8	3.6	Innkvarteringsordninger og tilbud	
2 Det globale bildet	9	3.7	til asylsøkere	28
2.1 Det internasjonale migrasjonsbildet	9	3.7.1	Utfall av asylsøknadsbehandlingen	29
2.2 Befolkningsveksten og internasjonal		3.7.2	Særskilt om enslige mindreårige ..	31
migrasjon	11	3.7.3	Omfang	31
2.3 Bern-initiativet	12	3.8	Prosedyrer og asylsaksbehandling	32
2.4 Migranternes rettslige stilling			Oppsporing av foreldre	33
i arbeidslivet	12	4	Oppsummering	34
2.5 Menneskesmugling og		4.1	Asyl- og flyktningpolitikken	
menneskehandel	13	4.2	i EU	35
2.6 Initiativ fra FN	13	4.3	Det felles europeiske asylsystem ..	35
2.7 Mellomstatlig samarbeid om		4.4	Dublinsamarbeidet	36
flyktningsspørsmål	14		Ansvarsfordeling	38
2.8 Annet mellomstatlig samarbeid ...	15		Regionale beskyttelses-	
2.8.1 Den internasjonale organisasjonen		5	programmer og gjenbosetting	38
for migrasjon (IOM)	15	5.1	Schengensamarbeidet	40
2.8.2 Europarådet	16	5.2	Om deltakelse i Schengen-	
2.8.3 De mellomstatlige konsultasjonene		5.3	samarbeidet	40
om asyl-, flyktning- og			Schengenevaluering	41
migrasjonspolitik i Europa, Nord-		5.4	Norges samarbeidsavtale med EU	
Amerika og Australia (IGC)	16	5.5	om tilknytningen til Schengen-	
2.8.4 Nordisk samrådsgruppe på høyt			samarbeidet	41
nivå for flyktningsspørsmål (NSHF)	16		Norske myndigheters oppfølging	
2.9 Den europeiske union (EU)	17		av Schengensamarbeidsavtalen ...	42
2.9.1 Schengensamarbeidet	17		Tematisk gjennomgang av	
2.9.2 EUs geografiske utvidelser	18	5.5.1	samarbeidsområdene i Schengen-	
2.9.3 Institusjonelle endringer i EU-		5.5.2	samarbeidet	43
samarbeidet	19	5.5.3	Grensekontroll	43
3 Norsk asyl- og flyktningpolitikk		5.6	Visumsamarbeidet	44
sammenliknet med enkelte			Returpolitikken	46
andre europeiske land	21	6	Informasjonsutveksling	48
3.1 Innledning	21	6.1	Arbeidsinnvandring	50
3.2 Flyktningkonvensjonen og andre		6.2	Fri personbevegelse i EØS/EFTA-	
internasjonale forpliktelser	22	6.3	området	50
3.3 Overføringsflyktninger og		6.4	EUs politikk for arbeids-	
samarbeid med UNHCR	23		innvandring fra tredjeland	50
3.3.1 Kvoter og gjenbosetting av			EUs handlingsplan for lovlig	
overføringsflyktninger	23		innvandring	52
3.3.2 Bidrag til UNHCR	26		Norsk politikk overfor	
3.4 Asylsaksbehandling og særskilte			arbeidsinnvandrere i et europeisk	
prosedyrer	26		perspektiv	53

7	Integrering	55	9.3.1	Schengenevaluering	64
7.1	Migrasjon og integrering	55	9.3.2	Grensekontroll	65
7.2	EU og integreringspolitikk	55	9.3.3	Visumsamarbeidet	67
7.3	Norsk integrerings- og inkluderingspolitikk	56	9.3.4	Ulovlig opphold og retur	68
7.4	Norges forhold til EUs integreringspolitikk	57	9.3.5	Opprettelse av byrå for IT-systemer	68
8	Migrasjonssamarbeid med land utenfor EU	58	9.4	Oppbygging av et felles europeisk asylsystem	69
8.1	Utenlandsdimensjonen i EUs migrasjonspolitikk	58	9.4.1	Generelt om utviklingen av et felles europeisk asylsystem	69
8.2	Migrasjonspartnerskap	58	9.4.2	Etableringen av et felles støttekontor på asylfeltet (EASO) ..	70
8.2.1	Mobilitetspartnerskap	58	9.4.3	Dublinsamarbeidet	71
8.2.2	Migrasjonssentre	59	9.4.4	Byrdefordeling	72
8.2.3	Samarbeidsplattform for migrasjon og utvikling	60	9.4.5	Utfordringer ved ulovlig innvandring sjøveien	72
8.2.4	Bevilgninger for å støtte opp under samarbeid med tredjeland om tiltak på migrasjons- og asylområdet	60	9.5	Gjenbosetting	73
8.3	Annet samarbeid med tredjeland på migrasjonsområdet	60	9.6	Utenlandsdimensjonen i migrasjonspolitikken og partnerskap med tredjeland	74
8.3.1	Land som er kandidater til EU- medlemskap	60	9.7	European Migration Network (EMN)	75
8.3.2	Russland og Ukraina	61	9.8	EØS-finansieringsordningen	76
8.3.3	USA	61	10	Avsluttende betraktninger og prioriteringer for flyktning- og migrasjonspolitikken	77
8.3.4	Afrika	62	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	81
8.3.5	Kina	62	11.1	Innledning	81
9	Mulige utviklingstrekk i EUs flyktning- og migrasjonspolitikk, og hva dette vil bety for Norge ..	63	11.2	Schengenrelevante saker og Dublinsamarbeidet	81
9.1	Lisboatraktaten	63	11.3	Andre spørsmål	81
9.2	Endret rollefordeling mellom institusjonene	64	Vedlegg		
9.3	Fremtidige perspektiver for Schengensamarbeidet	64	1	Ord og uttrykk	83
			2	Utvalgte nøkkeltall	85



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Meld. St. 9

(2009–2010)

Melding til Stortinget

Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 12. mars 2010,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

Meldingens sentrale budskap

Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk bestemmes av norske politiske myndigheter, basert på nasjonale premisser, og i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser og avtaler. For Norge, som for alle land, legger imidlertid hendelser og utviklingen i land rundt oss viktige føringer for handlingsrommet vi har for den nasjonale politikkutviklingen. Innvandringen til Norge betinges i stor grad av ytre omstendigheter: krig og konflikt, verdensøkonomien og etterspørsel etter internasjonal arbeidskraft, og ikke minst politikken som våre naboland fører.

Flyktningkonvensjonen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) er grunnleggende for retten til å søke beskyttelse, for vern mot utsendelse der det er fare for forfølgelse, og et uttrykk for det beste i europeisk humanitær tradisjon. Disse konvensjonene er, og vil fortsatt være, hjørnesteiner for våre beskyttelsesvurderinger. Hvis mange mennesker som ikke har et beskyttelsesbehov søker asyl, fordi det kan være den letteste måten å få opphold i et europeisk land på, vil det over tid undergrave tilliten til systemet,

og til myndighetenes evne til å utforme en langsiktig og konsekvent flyktning- og migrasjonspolitikk.

De siste 10 årene har nærmere 4 millioner asylsøkere kommet til Europa. Noen har flyktet fra forfølgelse, noen fra ufred og usikkerhet, og andre igjen har et forståelig ønske om en fremtid i et land som gir andre muligheter enn det landet de kommer fra. En stor andel av dem som kommer er ikke flyktninger i flyktningkonvensjonens forstand. Samtidig finner det også sted en betydelig ulovlig innvandring av personer som ikke søker asyl eller en annen tillatelse.

Bildene av overfylte båter med mennesker som med livet som innsats forsøker å krysse Middelhavet, visualiserer utfordringene både EU-landene og Norge står overfor. Her er det migranter i alle kategorier og alle aldre: barn, kvinner og menn. Noen er forfulgt, mens mange ønsker bedre materielle kår for seg og sin familie. Hvordan Europa skal møte disse menneskene er en stor utfordring. Norges samarbeid med Den europeiske union (EU) på dette feltet er hovedsakelig nedfelt i Dublin II-forordningen og Schengenkonvensjonen, og våre slutningsavtaler til disse rettsaktene. Samarbeidet

bygger på en solidaritets- og samarbeidstankegang som blir utfordret i dagens situasjon. Landene i Sør-Europa mener at de får en uforholdsmessig stor utfordring og at landene i Nord-Europa må ta et større ansvar. Bare gjennom større grad av samarbeid, harmonisering og koordinering kan Europa møte de utfordringene vi står overfor.

De som trenger beskyttelse skal få det. De som ikke har grunnlag for opphold i Norge, vil ikke få oppholdstillatelse. At saksbehandlingen skjer effektivt og raskt er det mest humane både for dem som får opphold og for dem som må forlate landet. Regjeringen vil redusere ankomsten av asylsøkere som ikke har krav på beskyttelse. Det er lite fornøytig at personer med ubegrunnede asylsøknader bruker mye ressurser på å søke asyl i Norge og at det norske samfunnet bruker ressurser på å behandle søknader som likevel vil bli avslått.

Det er viktig at utlendinger som ikke får asyl eller annen oppholdstillatelse, forholder seg til dette og returnerer til hjemlandet eller til et annet land der de har rett til opphold. Regjeringen legger stor vekt på at vedtak som er truffet skal gjennomføres. Regjeringen har som mål at flest mulig uten lovlig opphold reiser hjem frivillig, og ønsker også å øke antall tvangsmessige returer der frivillig hjemreise ikke kan gjennomføres.

I de fleste europeiske land er identitetsproblematikken viktig. Mindre enn fem prosent av asylsøkerne i Norge har de siste årene dokumentert sin identitet med gyldige reisedokumenter ved fremsettelse av søknaden. Vi kjenner ikke navn, alder, nasjonalitet eller hvor vedkommende har vært før han eller hun søkte asyl i Norge. Det stiller myndighetene overfor en rekke utfordringer. Norske myndigheter anser det som meget viktig at man så tidlig som mulig får klarlagt identiteten til utlendinger som ønsker opphold i Norge. At identiteten er klarlagt er viktig for å sikre at det er riktig person som får rettighetene som gis, og for å returnere dem som ikke får oppholdstillatelse i Norge. Klarlegging av identitet er også viktig av hensyn til samfunnssikkerheten og for å forebygge og bekjempe kriminalitet.

Noen asylsøkere mangler dokumenter fordi de kommer fra land der det ikke har blitt utstedt reisedokumenter eller andre identitetsdokumenter på mange år. Mennesker som har blitt forfulgt av sitt hjemlands myndigheter kan ha blitt nektet dokumenter av disse myndighetene. Mange kan ha en god forklaring på hvorfor de ikke kan dokumentere sin identitet, og de klarer på andre måter å sannsynliggjøre identiteten, slik at det er liten grunn til å tvile på deres historie. Men det er også klart at mange av dem som søker asyl i Norge må

ha hatt dokumenter for å kunne gjennomføre den lange reisen, dokumenter de har kvittet seg med. Noen gjør også det de kan for å skjule sin identitet, bl.a. ved å slippe av seg huden på fingertuppene. Ved å gjøre det vanskelig for myndighetene å identifisere dem, vet de at de også gjør det vanskelig for myndighetene å returnere dem til landet de har reist fra.

Tiltroen til et individ- og rettighetsorientert system undergraves når rettsnormene utnyttes av mennesker uten reelt beskyttelsesbehov, som for å få et bedre liv i Europa kamouflerer seg som flyktning. Når noen gjør det de kan for å skjule sin identitet, er det også et sikkerhetsproblem. Enhver stat har en grunnleggende interesse i å vite hvem det er man tillater å reise inn i og ta opphold på territoriet. Menneskesmugling og menneskehandel er i dag en av de mest innbringende virksomhetene for organisert kriminalitet. Kriminelle grupper fremmer og forsterker ulovlig innvandring og skaper sine egne markeder ved å oppfordre personer som ellers ikke ville ha forlatt sine hjemland, til å reise. Resultatet er at mange utsettes for farer og havner i umulige gjeldssituasjoner der de utnyttes som billig eller gratis arbeidskraft. Menneskesmugling, menneskehandel og internasjonal kriminalitet må bekjempes både nasjonalt og internasjonalt. Norge vil fortsette å arbeide aktivt for å styrke det internasjonale samarbeidet på dette området.

Utfordringene på flyktning- og migrasjonssområdet er de samme for mange land i Europa. Men ikke bare utfordringene er felles, løsningene må bygge på samarbeid og felles handling. Hvis hvert enkelt land skal møte disse problemene alene, vil løsningen ofte være å skyve ansvaret over på nabolandene. Å sikre en forutsigbar, bærekraftig og robust flyktning- og migrasjonspolitik er betinget av samarbeid, internasjonal solidaritet, harmonisering av regelverk og praksis, og felles løsninger både i de store innvandringslandene, men også felles løsninger og støtte til transitt- og opprinnelsesland. En global og koordinert migrasjonspolitik kan bidra til utvikling i fattige land. Det motsatte, at hvert enkelt land kun tenker på sin egen situasjon, kan føre til at fattige land blir enda fattigere. Som et lite land, er Norge tjent med en koordinert og harmonisert global migrasjonspolitik. Skal en slik ambisjon realiseres, må EU spille en nøkkelrolle, som en brobygger mellom øst og vest, nord og sør. Regjeringen legger derfor stor vekt på å styrke samarbeidet med EU på flyktning- og migrasjonfeltet. Schengensamarbeidet og Dublinsamarbeidet er de naturlige utgangspunkt for dette.

Avslutningsvis i denne meldingen (kapittel 10) oppsummeres Regjeringens hovedprioriteringer

på flyktning- og migrasjonsområdet i tiden fremover. Fremdriften i oppfølgingen av disse vil måtte tilpasses til det økonomiske handlingsrommet for

det enkelte år. Regjeringen vil komme tilbake til eventuelle forslag om bevilgningsendringer i forbindelse med de årlige forslagene til statsbudsjett.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formålet med meldingen

I vår samtid er det ikke noe tydelig skille mellom flukt og migrasjon. Europa er målet for mange av verdens migranter. De som søker seg hit har ofte blandete motiver. De kan føle behov for økt trygghet, men samtidig ønske å sikre seg et materielt bedre liv. Med i bildet hører den organiserte kriminaliteten gjennom menneskesmugling og menneskehandel. Tragiske hendelser der flyktninger og migranter har satt livet på spill, skyldes ofte kynisk utnyttelse fra kriminelle. Selv om asyltallene i Europa svinger, ser vi at omfanget av migrasjonen – både lovlig og ulovlig – holder seg på et høyt nivå. Det finnes ingen enkle løsninger på disse komplekse utfordringene, men det er behov for en bred tilnærming og et omfattende samarbeid mellom europeiske myndigheter.

Den europeiske union (EU) er i dag en drivkraft i samarbeidet på migrasjonsområdet. Med unntak for tilknytningsavtalen til Dublinsamarbeidet om hvilket land som har plikt til å behandle en asylsøknad, og Schengensamarbeidet som knytter Norge bl.a. til en felles yttergrensepolitikk, deltar ikke Norge i dette EU-samarbeidet. Vi har likevel kompetanse og erfaringer som kan gjøre oss til en interessant samtale- og samarbeidspartner for EU på flere områder.

Politikkutviklingen i EU vil påvirke Norge. Videreutviklingen av EUs lovgivning vil medføre endringer på saksområdene som Norge er knyttet til gjennom Schengen- og Dublinsamarbeidet. Regjeringen vil derfor videreutvikle samarbeidet med EU på flere felt innenfor flyktning- og migrasjonsområdet. På asylfeltet gjelder det gjenbosetting og samarbeid med opprinnelses- og transittland. Det er behov for å drøfte hvilke muligheter og begrensninger som ligger i Norges samarbeidsordninger med EU, og aktuelle handlingsalternativer sett med norske øyne.

Regjeringens overordnede mål for arbeidet på flyktning- og innvandringsområdet er en samfunnstjenlig og styrt innvandring, og en human, solidarisk og rettssikker asyl- og flyktningpolitikk.

Innvandringen skal være styrt for å sikre en stabil økonomisk og sosial utvikling. Meldingen vil drøfte og fremme forslag til videre handling på bakgrunn av utviklingstrekkene i Europa og de utfordringene vi står overfor, bl.a. for å unngå at en uforholdsmessig stor andel av asylsøkerne som kommer til Europa, søker asyl i Norge. Videre er det et siktemål med meldingen å bidra til kunnskap og åpenhet om norsk samarbeid og samhandling med EU på justis- og innenriksområdet, herunder Schengen- og Dublinsamarbeidet.

1.2 Avgrensning og presiseringer

Flyktning- og migrasjonspolitik favner et bredt spekter av saksområder. Her omfattes bl.a. asylspørsmål, gjenbosetting av flyktninger, familieinnvandring og arbeidsinnvandring. Visumpolitikk, menneskesmugling, grensekontroll og retur er andre saksområder. En fellesnevner er at det handler om mennesker som krysser grenser mellom land. Denne meldingen konsentrerer seg om enkelte hovedlinjer innen flyktning- og migrasjonspolitikken, herunder redegjør den for globale og regionale initiativ og tiltak for å bedre vernet for flyktninger og håndtere store asylankomster og såkalt *asylshopping*. Videre redegjør meldingen for samarbeid om visumspørsmål, grensekontroll og retur, utfordringer knyttet til ulovlig opphold, og for initiativ som har til formål å sikre bedre styring av migrasjonen. Meldingen redegjør for utviklingen i EUs samarbeid om integreringsspørsmål. Videre omtaler meldingen kort enkelte spørsmål knyttet til arbeidsinnvandring, men her vises det for øvrig til St.meld. nr. 18 (2007–2008) Arbeidsinnvandring. Meldingen tar utover dette ikke for seg familieinnvandring og andre former for lovlig innvandring. For en drøfting av disse temaene, og for en helhetlig gjennomgang av norsk utlendingslov, vises det til Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) om ny utlendingslov¹.

¹ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

2 Det globale bildet

Så godt som alle land berøres av internasjonale flyttestrømmer. Det er alminnelig enighet om at flyttingen i størst mulig grad bør være regulert, og at dette ikke utelukkende kan oppnås ved lover og ordninger som det enkelte land kan gjennomføre nasjonalt. Kapitlet omtaler noen initiativ til regionalt og globalt samarbeid.

2.1 Det internasjonale migrasjonsbildet

Den internasjonale migrasjonsorganisasjonen (IOM) anslår at omlag 214 millioner mennesker, eller rundt 3 % av verdens befolkning, bor i et annet land enn det de er født i. Migrasjonsstrømmene krysser ofte hverandre. Mange flytter innen egen region, mellom land som likner på hverandre. Hovedbildet er likevel at flere flytter fra sør til nord og fra øst til vest enn i motsatte retninger. Rundt 60 % av dagens migranter befinner seg i industri-landene. Mange flytter mellom industrialiserte land, men først og fremst er det mange som flytter fra land med svak økonomi, til velstående land som stort sett har vært i vekst, og fra ustabile land med dårlig utviklete mekanismer for konfliktløsning, til land med mer stabile styresett.

De største utflytterlandene er fattige og ustabile land i sør og de fleste tilflyttingslandene er rike land i nord. I USA er 12,9 % av befolkningen født i utlandet, mens den tilsvarende prosentandelen for de nordiske landene er 12,4 % for Sverige, 8,2 % for Norge, 6,5 % for Danmark og 3,4 % for Finland.¹ Norge befinner seg i et midtsjikt for industrilandene når det gjelder andelen av befolkningen som er født i et annet land. Samtidig har Norge nærmere tre ganger så mange innvandrere som det globale gjennomsnittet. Land med mindre innvandring enn gjennomsnittet inkluderer Mexico, hvor 0,5 % av befolkningen er født utenlands, Tyrkia med 1,9 % og Polen med 2,1 %.

Den årlige flyttingen viser en økende tendens. Ifølge Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) fikk 4 millioner personer lovlig og varig opphold i et OECD-land i 2006. Den

årlige veksten var noe høyere de foregående årene.

Årsakene til internasjonal migrasjon er mange og sammensatte. Den enkelte person som flytter kan ha flere motiver, og det kan være vanskelig å peke på en dominerende faktor. Hovedårsakene til flyttingene kan sies å være:

- Befolkningspress og knappe naturressurser.
- Ulikheter i velferd og i mulighet til å ta utdanning og finne arbeid.
- Ønske om å leve sammen med familie og venner.
- Væpnete konflikter, manglende respekt for menneskerettighetene og fravær av demokrati.

Den varige migrasjonen kan i hovedsak deles i tre, etter hovedårsaken til flyttingen: Ønske om arbeid, om å leve sammen med familiemedlemmer og om å få beskyttelse. En fjerde grunn er utdanning som i utgangspunktet er midlertidig, men som ofte fører til varig opphold. Ifølge OECD har familieinnvandring vært den dominerende form for varig innvandring til industrilandene siste tiår. F.eks. utgjør familieinnvandring 70 % av den permanente innvandringen til USA og 60 % til Frankrike. Også i Nord-Europa har familieinnvandringen utgjort en stor del av den samlede innvandringen. Av de som innvandret til Norge i perioden 1990–2008 fra ikke-nordiske land, kom 40 % på grunnlag av familietilknytning, 24 % hadde fått innvilget asylsøknad, opphold på humanitært grunnlag eller var overføringsflyktninger, 24 % kom som arbeidsinnvandrere og 11 % fikk opphold for å ta utdanning.

Gruppen av personer som kalles klimaflyktninger er i en særstilling. De aller fleste av disse vil være internt fordrevne, og de omfattes dermed ikke av internasjonale regler om beskyttelse for flyktninger. Det gjelder egne retningslinjer for internt fordrevne. De såkalte klimaflyktningene som krysser en landegrense når de flytter/flykter, oppfyller imidlertid heller ikke dagens kriterier for å bli ansett som flyktninger. Flyktningkonvensjonen av 1951 har ingen bestemmelser om personer som omtales som klimaflyktninger. Konvensjonen gjelder personer som er forfulgt pga. politiske oppfatninger, religion, rase eller tilhørighet til spesielle sosiale grupper. Det har derfor vært reist spørsmål

¹ OECD: International Migration Outlook, SOPEMI, 2008.

om man skal lage et eget rettsvern for dem som flykter pga. dramatiske konsekvenser av klimaendringene. Dette er et utfordrende spørsmål. Sammenhengene mellom klima, konflikt og migrasjon er komplekse og gjør det nærmest umulig å skille klimaflyktninger fra andre migranter. Såkalte klimaflyktninger vil ikke bli nærmere omhandlet i denne meldingen. Imidlertid har regjeringen varslet i stortingsproposisjon nummer 1 (2009–2010) at den vil arbeide for at de humanitære konsekvensene av klimaendringer, herunder nye migrasjonsstrømmer, blir nærmere utredet og at de utfordringer dette representerer blir drøftet i FN og i andre multilaterale fora.

De fleste av verdens drøyt 200 millioner migranter har fulgt de lover og regler som landene har utformet for å gi adgang til opphold og arbeid. I den grad det har vært påkrevd, har de innhentet nødvendige tillatelser på forhånd. Men dette gjelder likevel langt fra alle. Flyktninger har etter folkeretten rett til å søke beskyttelse utenfor sitt eget land, uten at innreise må være forhåndsklarert. Ifølge FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) er det i dag 16 millioner flyktninger i verden, om vi regner med de palestinske flyktningene i Midtøsten. Det betyr at flyktninger utgjør rundt 7,5 % av det samlede antall personer som bor i et annet land enn sitt fødeland.

Antallet som tar et uregulert opphold i et annet land, er betydelig høyere. Nøyaktig antall er det naturlig nok vanskelig å fastslå. Ulike nasjonale amnestier eller regulariseringsprogram tyder på at mellom 10 og 15 % av verdens migranter har ulovlig opphold. Bare i USA anslås det å være 11,5 millioner ulovlige innvandrere (3,8 % av den samlede befolkningen), i EU 4,5 millioner (nær 1 %). For Norges del har Statistisk sentralbyrå anslått at det kan være mellom 10 000 og 30 000 personer uten lovlig opphold, noe som utgjør mellom 0,2 og 0,6 % av den samlede befolkningen.² Ønsket om å flytte til et annet land er betydelig større enn hva lover og reguleringer tillater. Mange tar ulovlig opphold i et annet land, til tross for at det betyr at man ikke får ta del i offentlige sosiale goder og at man ikke er beskyttet mot utnyttning i arbeidslivet og ellers.

Migrasjon har ringvirkninger for langt flere enn for dem som selv flytter. At mange flytter til et annet land, får store konsekvenser både for utvandringslandene og for innvandringslandene.

Mulige konsekvenser for utvandringslandene:

- Litt redusert befolkningsvekst og noe redusert arbeidsledighet: For land med sterk befolkningsvekst og lav økonomisk utvikling, kan utvandring ikke løse problemene knyttet til befolkningspresset. Selv for et land med så stor utvandring som Mexico, har utvandringen bare bidratt til å redusere den årlige befolkningsveksten fra 1,8 til 1,5 %.³
- Hjerneflukt: Personer med høyere utdanning eller med særlig kompetanse er i utgangspunktet mindre avhengig av sitt oppvekstmiljø og mer innstilt på å bruke sin kompetanse der den kommer best til sin rett. Den internasjonale migrasjonsorganisasjonen IOM har anslått at i 40 % av afrikanske land har minst 1/3 av befolkningen med høyere utdanning flyttet utenlands. Det er vanskelig å tallfeste det økonomiske tapet for disse landene. Det kan også forekomme gevinster ved at mulighetene til å utvandre kan få flere til å ta høyere utdanning, benytte utdannelsen i utlandet og så etter en periode vende tilbake til hjemlandet, og ta i bruk sin utvidete kompetanse der. En slik tilbakevending til hjemlandet kan være et element i sirkulær migrasjon.
- Private pengeoverføringer: Ifølge Verdensbanken utgjør pengeoverføringer fra utvandrete til familien i hjemlandet mellom 200 og 300 milliarder USD, omtrent det dobbelte av bistanden fra OECD-land. Slike pengeoverføringer betyr mye for fattigdomsreduksjon for familier med utvandrere, men også for landenes økonomi.

Mulige konsekvenser for innvandringslandene:

- Virkning på sysselsetting og lønnsnivå: Innvandring er gunstig samfunnsøkonomisk når det bidrar til at behov for arbeidskraft blir møtt, særlig i gode økonomiske tider. Dette vil bidra til å dempe presset på lønninger og holde inflasjonen nede. Landene kan bli tilført ny (etter spurt) kunnskap.
- Innvandring gir en mer sammensatt befolkning mht. bl.a. erfaringsbakgrunn, kulturtradisjoner, språk og religion. Dette mangfoldet kan være positivt for samfunnet, men kan også være en kime til sosiale spenninger og motsetninger.
- Ulovlig innvandring og ulovlig opphold kan medføre økt kriminalitet og få sikkerhetsmessige konsekvenser.

For både innvandrings- og utvandringsland kan altså migrasjonen gi både gevinster og kostnader. I

² UDI: Learning about illegals: Issues and methods. FoU report, 2008.

³ ILO: Report VI to the International Labour Conference, 2004.

noe utstrekning kan det være slik at det som tjener den ene kategorien land, er til ugunst for den andre kategorien land. I tråd med dette har det ofte vært klare forskjeller mellom hva land i sør har fokusert på i migrasjonssammenheng, og hva land i nord har fokusert på. Dette betyr imidlertid ikke at det nødvendigvis er et generelt motsetningsforhold.

Som grunnlag for de fleste initiativ om globalt samarbeid om migrasjonsspørsmål, tas det utgangspunkt i at det skal være mulig å tilrettelegge migrasjon slik at denne samtidig skal være til gunst for både utvandrings- og innvandringslandene, og for migrantene selv.

Det er ikke entydig hvordan den økonomiske nedgangen som slo inn for fullt høsten 2008 påvirker migrasjonsmønsteret til Europa. Virkningene av krisen vil variere mellom land og geografiske regioner. Styrken i nedgangen og varigheten vil avhenge av hvor omfattende krisen blir, og hvor lenge den vil vare. Foreløpige tall fra Verdensbanken i november 2009⁴ tyder på at den økonomiske nedgangen i mindre grad enn forventet har ført til at migranter mister arbeid og inntekter og returnerer til hjemlandet. Nivået på pengeoverføringer fra utvandrere til familie og venner i opprinnelseslandene har samlet sett gått ned med 6 %, og dette er mindre enn tidligere forventet. Det er store regionale forskjeller. Pengeoverføringer fra latinamerikanske utvandrere har gått betydelig ned, mens pengeoverføringene fra mange asiatiske utvandrere har gått opp, til tross for den økonomiske nedgangen.

Det kan se ut som om familieinnvandring og fluktbasert migrasjon (*family and humanitarian immigration*) er migrasjonsformene som det er minst sannsynlig at vil bli påvirket av de økonomiske nedgangstidene⁵, selv om en betydelig del av familieinnvandringen henger nært sammen med arbeidsinnvandringen. Dette begrunnes bl.a. med at beveggrunnene for slik migrasjon i stor grad er andre enn rent økonomiske.

Ulovlig innvandring har vist seg å være spesielt følsom overfor økonomiske svingninger. Nedgangstider kan føre til at antallet personer som forsøker å innvandre ulovlig til Europa synker, og til at de som allerede er i Europa illegalt ikke reiser hjem, bl.a. i frykt for ikke senere å kunne returnere til Europa. Som følge av de økonomiske nedgangstidene kan det dermed bli en økning i antallet ulovlige innvandrere som oppholder seg i europeiske land, og flere kan komme til å ta arbeid uten

tillatelse. Dersom effekten av styrket grensekontroll (bl.a. for å beskytte eget arbeidsmarked) er at det blir vanskeligere å reise illegalt inn i et land, kan det føre til at omfanget av menneskesmugling og menneskehandel øker.⁶

I første halvdel av 2009 ble det registrert 17 % færre tilfeller av ulovlig innvandring til EU- og Schengenlandene enn i samme periode i 2008. I en rapport utarbeidet av EUs grensekontrollbyrå Frontex i samarbeid med den internasjonale migrasjonsorganisasjonen IOM og ICMPD (International Center for Migration Policy Development)⁷, pekes det på to hovedgrunner til dette. Den ene er at det er blitt vanskeligere å finne arbeid i disse landene. Den andre er at det er strengere grensekontroll. Rapporten tar utgangspunkt i at de to viktigste faktorene som påvirker illegal innvandring er muligheten for å få arbeid i et land, og sannsynligheten for at man kan krysse grensen uten å bli tatt og returnert til transitt- eller hjemlandet. Situasjonen i hjemlandet spiller en rolle, men er mindre viktig enn de førstnevnte to faktorene.

2.2 Befolkningsveksten og internasjonal migrasjon

Den økte migrasjonen har sammenheng med økende befolkningsvekst. I løpet av forrige århundre økte verdens befolkning fra 1,6 milliarder til 6,1 milliarder. Økningen har vært betydelig større i fattige land i sør enn i rikere industriland i nord. Ifølge FN var den gjennomsnittlige årlige veksten i utviklingslandene 1,84 % i perioden 1975–2007, mens den bare var 0,48 % i industrilandene. Denne demografiske situasjonen globalt og for Norge er nærmere beskrevet i stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring.⁸

Den sterke befolkningsveksten i det 20. århundre fant i overveiende grad sted i utviklingsland. Mange av de fattigste landene har hatt en befolkningsvekst som langt overstiger deres økonomiske vekst og evne til å sikre grunnleggende tjenester og velferd for sine innbyggere. Samtidig har noen industriland sett tegn til stagnerende, og til og med synkende, antall innbyggere. Dette har ført til endret alderssammensetning i befolkningen, og vanskeligheter med å rekruttere nødvendig arbeidskraft innen enkelte tjenesteytende og vareproduserende sektorer. Dette dannet baktep-

⁴ Verdensbanken: Migration and Development Brief 11, 2009.

⁵ Migration Policy Institute (MPI): Migration and the Economic Downturn: What to Expect in the European Union, 2009.

⁶ IOM: IOM Policy Brief: The Impact of the Global Financial Crisis on Migration, 2009.

⁷ Frontex, IOM and ICMPD: The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU, 2009.

⁸ St.meld. nr. 18 (2007-2008) Arbeidsinnvandring.

pet for *FNs internasjonale befolkningskonferanse i Kairo* i 1994.

Kairokonferansen kom ikke langt i retning av å finne frem til en samlet global respons på utfordringene med internasjonal migrasjon, men temaene som ble satt på dagsordenen har vært fulgt opp i ulike sammenhenger etterpå. Ved avslutningen av Kairokonferansen foreslo Filippinene at det ble tatt initiativ til en internasjonal konferanse om migrasjon og utvikling. Selv om det var bred enighet om at temaene burde følges opp, var det lite støtte til å avholde en ny stor FN-konferanse. Det ble tvilt på om innsatsen ved å gjennomføre en slik konferanse sto i et rimelig forhold til hva man kunne anta at ville komme ut av den.

2.3 Bern-initiativet

I 2001 ble det tatt et initiativ fra et innvandringsland, Sveits, til en global konsultativ prosess med sikte på å utvikle en felles tilnærming til internasjonal migrasjon basert på samarbeid, felles forståelse og partnerskap mellom verdens land. Selv om utgangspunktet var utfordringer knyttet til migrasjonspress og ulovlig innvandring, var tanken at alle land var tjent med enighet om noen grunnleggende prinsipper, da det kunne gi fundament for mer stabilitet og forutsigbarhet.

Bern-initiativet bygde på forutsetningen om at en effektiv styring av migrasjonen krever koordinert innsats på alle nivåer, både nasjonalt, regionalt og globalt. Det ble derimot ikke forutsatt at landene skulle gi avkall på myndighet. Dialog og partnerskap mellom landene skulle slik sett ikke sette nasjonal råderett i fare, men oppnå samordningsgevinster.

2.4 Migranternes rettslige stilling i arbeidslivet

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO, valgte i 2004 å la arbeidsmigranternes situasjon bli tema for den internasjonale arbeidskonferanse i Genève det året. Utgangspunkt ble dels tatt i Bern-initiativets henstilling om å utvikle partnerskap for en styrt migrasjon, dels i arbeidet til Verdenskommisjonen om globaliseringens sosiale dimensjon. Denne kommisjonen sa i sin rapport⁹ at det er sterkt motstridende syn på ønskeligheten av å utvide mulighetene for internasjonal migrasjon.

Den mente likevel at utviklingen av et styringsregime for migrasjon var et realistisk siktemål. Dette kunne bidra til å legge til rette for gjensidig fordelaktige utvidelser av flyttingene, der det tas reelle hensyn til både sender- og mottakerlandenes interesser. ILO la selv frem rapporten «Towards a fair deal for migrant workers in the global economy»¹⁰.

ILO setter, bl.a. ved hjelp av en rekke konvensjoner, standarder for arbeidslivet og for arbeidstakers rettigheter. Det siste gjelder også for arbeidsinnvandrere. Konferansen i 2004 viste at ILO ønsker å engasjere seg mer i migrasjonsspørsmål. Dette ble klart støttet av arbeidslivets parter, mens myndighetene var noe avventende. Den avventende holdningen var dels knyttet til forslaget om å etablere et nytt migrasjonsforum, dels knyttet til konferansens fokus på ulovlige arbeidsinnvandreres situasjon. Fokuset var på ulovlige innvandreres ofte sårbare situasjon. De utnyttet i mange land grovt i underbetalt og risikabelt arbeid. Land i sør og arbeidstakersiden mente å kunne vise til at det var mer enn 10 millioner ulovlige innvandrere i en slik arbeidssituasjon, og krevde at de skulle sikres grunnleggende menneskerettigheter og beskyttelse mot utnytting. Det ble krevd at alle arbeidsinnvandrere skulle ha rett til å organisere seg og til å ha likeverdige lønns- og arbeidsvilkår, uavhengig av utlendingsrettslig standard. Norge har sluttet seg til ILOs migrasjonsrelevante konvensjoner (konvensjon 97 og 143), og støtter fullt opp om ILOs arbeid for å etablere gode standarder for innvandreres faglige rettigheter. Dette har også flere, men langt fra alle, EU-land gjort. Norge ser ikke behov for et nytt forum på området og støtter ikke forslag om å etablere særlige rettigheter for irregulære innvandrere.

Norge har ikke sluttet seg til FN-konvensjonen av 1990 om rettighetene til arbeidsmigranter og deres familie. Konvensjonens formål er å etablere minimumsstandarter for alle arbeidsinnvandrere uavhengig av deres oppholdsstatus. Heller ikke andre land det er naturlig å sammenlikne seg med, har sluttet seg til denne konvensjonen. Dette er begrunnet med at den gjentar bestemmelser fra andre konvensjoner, deriblant nevnte ILO-konvensjoner, og at den skaper visse uklarheter i forhold til rettighetene til innvandrere uten lovlig opphold.

⁹ The World Commission on the Social Dimension of Globalization: A Fair Globalization, 2004.

¹⁰ International Labour Office: Report VI for the International Labour Conference, 92nd Session 2004.

2.5 Menneskesmugling og menneskehandel

I følge FN er menneskesmugling og menneskehandel de nest mest innbringende virksomhetene innen internasjonal organisert kriminalitet, etter handel med våpen, og er i dag fremtredende elementer både i internasjonal migrasjon og i flyktningssituasjoner.

Menneskesmugling finner man langs alle migrasjonsrutene, men det er vanskelig å anslå hvor stor del av migrasjonen som finner sted med bistand av menneskesmuglere. Kriminelle nettverk tjener store summer på kynisk å utnytte vanskeligstilte. Risikoen for smuglerne er lav, samtidig som de som benytter menneskesmuglere setter seg i dyp gjeld eller annet avhengighetsforhold overfor smuglerne. Menneskesmugling rammes av bestemmelser i utlendingsloven.

Også menneskehandel er et globalt og grenseoverskridende problem. Dette kan anses som vår tids slaveri, og en kynisk utnyttelse av sårbarhet og fattigdom. Menneskehandel er en alvorlig form for profittmotivert kriminalitet som krenker de mest grunnleggende menneskerettigheter. Virksomheten foregår ofte som en del av annen alvorlig og organisert kriminalitet, og kjennetegnes ved at bakmennene er multikriminelle, ofte involvert i narkotika- og våpenhandel på tvers av landegrensene.

FNs konvensjon fra 2002 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (Palermokonvensjonen) har som målsetting å bedre internasjonalt samarbeid for å bekjempe kriminalitet. Til denne konvensjonen er det utarbeidet tre protokoller, deriblant en om menneskesmugling og en om menneskehandel. Norge ratifiserte FN-konvensjonen med underliggende protokoller i 2003. Vi har tatt initiativ til etablering av en overvåkingsmekanisme for konvensjonen og protokollene. En internasjonal arbeidsgruppe av eksperter er nedsatt i regi av FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC). Spørsmålet om mekanisme skal forhåpentligvis avgjøres av partskonferansen for konvensjonen i 2010.

Norge følger også arbeidet til FNs spesialrapportør for menneskehandel under FNs høykommissær for menneskerettigheter. Vi støtter i tillegg ILOs innsats for anstendige arbeidsforhold (Decent Work), herunder en rekke prosjekter mot menneskehandel i form av tvangsarbeid.

I 2008 ratifiserte Norge Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel som trådte i kraft samme år. Konvensjonen har mye til felles med Palermoprotokollen, men den har et mye ster-

kere fokus på ofrenes rettigheter. For å sikre gjennomføring av europarådskonvensjonen er det utpekt en uavhengig ekspertgruppe, *GRETA*, som skal overvåke medlemslandenes tiltak på feltet og rapportere om forholdene. Norge støtter arbeidet og gruppen ledes av den norske dommeren Hanne Sophie Greve.

Menneskehandel rammes av straffeloven, og regjeringen prioriterer bekjempelse av menneskehandel. Det ble utarbeidet en egen handlingsplan mot menneskehandel med virkeperiode 2006–2009, som la opp til et tett samarbeid med EU og EUs medlemsstater, i tråd med regjeringens europamelding.¹¹ Planen la til rette for en koordinert og samordnet innsats for å stoppe handelen med mennesker og sikre ofrene bistand og beskyttelse. Bl.a. er det innført regler om midlertidig oppholdstillatelse (refleksjonsperiode) på inntil seks måneder til personer som antas å være ofre for menneskehandel. Formålet med en slik tillatelse er at ofrene skal få anledning til å vurdere et samarbeid med politiet om etterforskning av bakmennene. I tillegg skal det gis oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse til utlendinger som vitner i straffesaker mot menneskehandel. En ny handlingsplan mot menneskehandel er nå under utarbeidelse. Kjøp av seksuelle tjenester ble i 2009 kriminalisert, bl.a. for å forebygge menneskehandel.

Regjeringen vil også støtte opp om og bekjempe menneskehandel i de nye EU-landene innenfor rammen av EØS-finansieringsmekanismen. EU har dessuten en egen handlingsplan mot menneskehandel. Etter en evaluering av tiltakene er det lagt frem forslag om en ny rammebeslutning som vil vektlegge forholdet til tredjeland. Norge deltar i EUs ekspertgruppe på menneskehandel og i en gruppe under EUs politiorgan Europol, som arbeider med å bekjempe menneskehandel. I tillegg til dette arbeider norske jurister med bl.a. dette temaet i Eurojust. Norge er også representert i Østersjørådets innsatsgrupper mot menneskehandel, og vi er også forpliktet iht. OSSEs handlingsplan mot menneskehandel.

2.6 Initiativ fra FN

I 2003 tok FNs generalsekretær Kofi Annan initiativ til å sette ned en kommisjon med mandat til å utarbeide en sammenhengende, helhetlig og global politikk for internasjonal migrasjon. Kommisjo-

¹¹ St.meld. nr. 23 (2005–2006) Om gjennomføring av europapolitikken.

nen, *Global Commission on International Migration*, ble også bedt om å drøfte sammenhengen mellom migrasjon og andre globale sakskomplekser.

Kommisjonen la frem sin rapport i 2005. Her konkluderer den bl.a. med at det internasjonale samfunn ikke har utnyttet mulighetene for gevinster knyttet til migrasjon. Etter å ha tatt opp spørsmålet med en rekke land slo kommisjonen fast at det ikke var støtte til å etablere et formelt globalt styringssystem. Den anbefaler imidlertid at politikk og praksis både på globalt, regionalt og nasjonalt nivå utvikles på grunnlag av de samme prinsippene:

- Alle mennesker skal kunne utnytte sitt potensial og tilfredsstille sine behov i hjemlandet slik at de kan velge å flytte til et annet land av fri vilje og ikke av nødvendighet.
- Rollen migranter kan spille for fattigdomsbekjempelse og økonomisk utvikling bør i større grad anerkjennes og utnyttes.
- Statene har rett til å treffe tiltak mot ulovlig migrasjon, men skal samtidig ivareta migrantenes rettigheter. De må både sikre retten til å søke asyl og akseptere å ta tilbake egne borgere som nektes opphold i andre land.
- Statene har ansvar for å fremme sosialt samhold gjennom integrering av innvandrere basert på like rettigheter.
- Det rettslige og normative rammeverket for internasjonal migrasjon må ivareta den enkelte migrants menneskerettigheter og rettigheter i arbeidslivet.
- Styringen av internasjonal migrasjon må styrkes og samordnes bedre, bl.a. basert på en bedre forståelse av sammenhengene mellom migrasjon og utvikling.

Kommisjonens rapport lå til grunn for FNs *høynivådialog om migrasjon og utvikling* som ble avholdt i New York i september 2006. Dette møtet viste at det internasjonale samfunn var på vei mot en felles forståelse av utfordringene knyttet til forholdet mellom internasjonal migrasjon og utvikling. Landene ønsket å komme frem til praktiske, pragmatiske løsninger og mekanismer som kunne håndtere et komplekst og krevende migrasjonsbilde for å sikre at migrasjon virker positivt for alle parter. Man så nytten av å utveksle erfaringer og synspunkter på ulike nivåer – bilateralt, regionalt og globalt. En langsiktig politikk for migrasjon og utvikling må ta utgangspunkt i årsakene til migrasjon: manglende fremtidsmuligheter i mange av opprinnelseslandene.

Etter forslag fra FNs generalsekretær ble det etterkant av høynivådialogen bred støtte til å etablere et *Globalt forum for migrasjon og utvikling*. Belgia arrangerte det første møtet høsten 2007, Filippinene høsten 2008 og Hellas høsten 2009. De neste tre årene vil møter avholdes i hhv. Mexico, Spania og Marokko. Siktemålet med forumet er bl.a. å skape tillit og forståelse mellom land og identifisere samarbeidsområder som kan fremme en gjensidig gunstig vekselvirkning mellom migrasjon og utvikling. Norske myndigheter har fulgt denne tilnærmingen bl.a. gjennom St.meld. nr. 15 (2008–2009) Interesser, ansvar og muligheter, og St.meld. nr. 13 (2008–2009) Klima, konflikt og kapital. Regjeringen fokuserer der på positive effekter som migrasjon har for utvikling, og migrasjonens nasjonale og internasjonale verdi.

2.7 Mellomstatlig samarbeid om flyktningsspørsmål

Flyktninger utgjør, som tidligere omtalt i kapitlet, om lag 7,5 % av det samlede antall personer som bor i et annet land enn sitt fødeland. De fleste flyktningene i verden flykter til et land i egen region. Samtidig søker en betydelig andel personer fra utviklingsland beskyttelse i industrilandene.

Flyktningkonvensjonen av 1951 er den viktigste internasjonale konvensjonen for personer som søker om beskyttelse i et annet land enn sitt eget. Konvensjonen og prinsippene som trekkes opp der er grunnpilaren i internasjonal flyktningbeskyttelse. Formålet var i første rekke å bidra til å løse flyktningutfordringene i Europa etter andre verdenskrig. Med tilleggsprotokollen av 1967 (New York-protokollen) ble denne geografiske begrensningen opphevet. Konvensjonen har i dag en universell utbredelse (den er ratifisert av over 140 land), og det er en utbredt oppfatning at prinsippet om non-refoulement¹² er etablert sedvanerett.

I tillegg til flyktningkonvensjonen og tilleggsprotokollen, kommer retningslinjer og anbefalinger utarbeidet av UNHCR. Styringsorganet for UNHCR er Eksekutivkomiteen. Der er de største giverlandene medlemmer sammen med de store vertslandene for flyktninger. Europakommisjonen er ikke medlem av Eksekutivkomiteen, men deltar sammen med mellomstatlige organisasjoner på

¹² Forbud i henhold til flyktningkonvensjonen mot å returnere en person til et område der vedkommendes liv eller frihet er truet pga. rase, religion, nasjonalitet, politisk virksomhet eller tilhørighet til en særskilt sosial gruppe. I enkelte sammenhenger dekker begrepet også returforbud etter andre konvensjoner.

komiteens møter og bidrar aktivt i debattene.¹³ I tillegg til flyktningkonvensjonen finnes det en rekke internasjonale rettsregler, universelle og regionale, som er av betydning for internasjonal beskyttelse. For en nærmere redegjørelse om disse, se f.eks. NOU 2004:20 Ny utlendingslov.

Det er en stor utfordring at personer med behov for internasjonal beskyttelse ofte befinner seg sammen med andre personer som illegalt beveger seg over landegrensene. At man har slike *sammensatte strømmer (mixed flows)* gjør det vanskelig å fastslå hvem som er flyktninger. Hver enkelt person kan dessuten ha sammensatte grunner til å søke beskyttelse. I mange land har man heller ikke et apparat som har kapasitet eller kompetanse til å vurdere den enkeltes reelle situasjon og gi et tilpasset tilbud til dem som er å regne som flyktninger.

Det er på denne bakgrunn stilt spørsmålsteget ved om flyktningkonvensjonen er tilpasset utfordringene i det moderne flyktningbildet. UNHCR tok derfor rundt tusenårsskiftet initiativ til *globale konsultasjoner om beskyttelsesspørsmål*. De globale konsultasjonene om beskyttelse var vellykkete i den forstand at de bidro til å konsolidere flyktningkonvensjonens stilling som det sentrale rammeverket for så vel nasjonalt som internasjonalt flyktningarbeid. De bidro til noe større klarhet i tolkningsspørsmål, men først og fremst bidro de til å skape grunnlag for styrket samarbeid og til å se landenes virkemiddelbruk mer i sammenheng. Et såkalt *Convention Plus*-initiativ i forlengelsen av de globale konsultasjonene fokuserte på hvordan utviklings- og humanitær bistand kan brukes målrettet for å løse flyktningssituasjoner, og på hvordan gjenbosetting av flyktninger fra tredjeland kan bidra til helhetlig løsning av flyktningssituasjoner som kommer flere flyktninger til gode enn dem som faktisk blir overført til et nytt land. *Convention Plus* fokuserte også på hva landene i fellesskap kan gjøre for å begrense sekundærflyttinger for flyktninger som allerede har fått effektiv beskyttelse i et land i egen region. På dette siste punktet kom man ikke så langt da det viste klare interessemotsetninger mellom land i sør med konflikter, og mer velstående land som mottar mange asylsøkere.

Etter de globale konsultasjonene om beskyttelse ble UNHCR og mange av landene som har sluttet seg til flyktningkonvensjonen enige om en femårig handlingsplan: *Agenda for Protection*.

Handlingsplanen stiller opp en rekke felles målsetninger for beskyttelsesarbeidet, og det er lagt opp til rapporteringsrutiner. Norge var i 2008 et av de første landene som utarbeidet en rapport. En sammenstilling av rapporteringene gir UNHCR et bedre grunnlag for å vurdere utviklingstrekk i landenes beskyttelsesarbeid og hva som måtte være gjengse utfordringer på området.

2.8 Annet mellomstatlig samarbeid

Det finnes en rekke mellomstatlige organer som drøfter flyktning- og migrasjonspolitiske emner. Det er vanskelig å unngå en viss overlapping mellom ulike fora og organisasjoner. Forane har imidlertid ulik sammensetning av deltakere og ulike formål, og det vil derfor kunne være fruktbart med diskusjoner innenfor alle disse ulike organene.

2.8.1 Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM)

IOM er en mellomstatlig organisasjon som arbeider for løsninger på migrasjonsutfordringer ut fra prinsippet om at en human og ordnet migrasjon tjener både den enkelte migrant og samfunnet. IOM ble stiftet i 1951 for å avhjelpe migrasjonssituasjonen etter andre verdenskrig og har i dag 125 medlemsland, deriblant Norge og alle EU-landene. Virksomheten baseres dels på bidrag fra medlemsland, dels på særskilt finansiering av organisasjonens tjenestetilbud. IOM samarbeider med statlige, mellomstatlige og frivillige organisasjoner, deriblant UNHCR.

Fra hovedsakelig å være en operativ tilrettelegger for human og organisert transport har IOM utviklet seg til å dekke en rekke viktige fagområder både lokalt og globalt. IOM tar aktivt del i kompetansebygging for migrasjonsforvaltningen i en rekke land, legger til rette for samarbeid mellom landene om arbeidsmigrasjon, arbeider for at returnerte blir reintegrert i sine opprinnelige samfunn og arbeider for å hjelpe ofre for menneskehandel, m.m.

Norge har vært medlem av IOM siden 1954, og er dermed et av de eldste medlemslandene. Norge har støttet utviklingen av IOM som en gjennomførende aktør på migrasjonsfeltet. Samtidig har Norge, sammen med de fleste europeiske land, ønsket at IOM skal være en rådgivende organisasjon på migrasjons- og flyktningområdet, snarere enn normgivende. I tråd med dette har samarbeidet mellom Norge og IOM blitt styrket; et resultat av dette er at IOM i 2002 etablerte et kontor i

¹³ Interesserte land kan søke om medlemskap i Eksekutivkomiteen. I 2008 deltok 76 land i komiteen, deriblant Norge og 20 av EUs medlemsland (Bulgaria, Litauen, Latvia, Malta, Slovakia og Slovenia er ikke medlemmer). Tsjekkia har observatørstatus.

Norge. Dette kontoret samarbeider med norske myndigheter, bl.a. på områdene frivillig retur, overføringsflyktninger, kulturorientering for overføringsflyktninger og reintegreringsassistanse. Hva gjelder det siste, så driver IOM prosjekter der afghanere og irakere som returnerer frivillig tilbys en rekke tjenester etter ankomst i hjemlandet, for å gjøre det lettere for dem å etablere seg på ny og bli selvhjulpne. I september 2009 startet IOM opp et program der alle fra utviklingsland som oppholder seg ulovlig i Norge, som opplyser at de ønsker å returnere frivillig, tilbys 10 000 kroner for å etablere seg på ny i hjemlandet. Dette programmet er i utgangspunktet tidsbegrenset, men vil bli videreført dersom erfaringene med det tilsier det. Norske myndigheter ønsker å videreføre samarbeidet med IOM, ikke minst om tilrettelegging for frivillig retur.

2.8.2 Europarådet

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) fra 1950 er et av de viktigste resultater som har sprunget ut av Europarådets virksomhet. Konvensjonen har som mål å gi vern mot brudd på menneskerettighetene, og etablerte Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) som har vist seg som et viktig redskap for effektivt vern mot brudd på menneskerettighetene. Selv om konvensjonen ikke inneholder direkte bestemmelser om flyktninger eller asylsøkere, har den likevel virkning også for disse.

Innen rammen av Europarådets regjeringssamarbeid finnes den europeiske integrerings- og migrasjonskomiteen (CDMG). Denne har som hovedmål å utvikle europeisk samarbeid på migrasjonsfeltet, herunder situasjonen og integreringen av innvandrere og flyktninger i Europa.

Ad hoc-komiteen for de rettslige aspektene ved territorielt asyl, flyktninger og statsløse personer (CAHAR)¹⁴ har vært Europarådets komité for drøfting av asylrelaterte spørsmål. CAHAR arbeidet på slutten av 1980-tallet med en såkalt *første asyllandskonvensjon*, uten å oppnå et resultat. På samme tid igangsatte EF-landene et arbeid for å nedfelle det såkalte første asyllandsprinsippet, noe som munnet ut i Dublinkonvensjonen, som ble åpnet for undertegning for medlemsstater i EF i 1990. Dette var en tidlig indikasjon på at et tettere samarbeid mellom medlemstater i EF ville kunne oppnå resultater langt raskere på asylområdet enn mer bredt sammensatte organer.

¹⁴ Committee on legal aspects of territorial asylum, refugees and stateless persons.

CAHAR ble lagt ned i 2005. Dette kan indirekte ses som en konsekvens av at EU har tatt opp i seg en lang rekke stater som er medlemmer av Europarådet. Samtidig synliggjøres at mulighetene innen EU hva gjelder å utvikle rettslige standarder på asylområdet, langt overgår hva som kan forventes at oppnås innen et så bredt sammensatt forum som Europarådet¹⁵, og innenfor rammen av en komité med ett årlig møte.

2.8.3 De mellomstatlige konsultasjonene om asyl-, flyktning- og migrasjonspolitikk i Europa, Nord-Amerika og Australia (IGC)

IGC¹⁶ er et uformelt forum for utveksling av informasjon og diskusjon av asyl- og migrasjonsrelaterte spørsmål. IGC ble opprettet i 1985, sekretariatet og koordinatoren har siden 1991 vært uavhengig av FN-systemet, og drives av deltakerlandene. Formannskapet går på omgang mellom landene.

IGC har i dag 17 deltakerland: Australia, Belgia, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Italia, Nederland, New Zealand, Norge, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland og USA. I tillegg deltar vanligvis representanter fra UNHCR, Europakommisjonen og IOM. Representanter for EU eller FN som deltar på IGC-møtene er kun observatører, og i den grad de legger frem saker er det med sikte på å gi informasjon om pågående prosesser.

Pga. sin uformelle karakter og deltakelsen av både tradisjonelle og nye mottakerland, er IGC et nyttig forum for diskusjon og informasjonsutveksling. IGC gir et bredt nettverk, som brukes flittig til f.eks. å undersøke praksis i andre sammenliknbare land.

2.8.4 Nordisk samrådsgruppe på høyt nivå for flyktningsspørsmål (NSHF)

Nordisk samrådsgruppe på høyt nivå for flyktningsspørsmål (NSHF) er et forum hvor landene uformelt drøfter problemstillinger på asyl-, flyktning- og migrasjonsområdet, herunder retur og gjenbosetting av flyktninger i de nordiske land. NSHF møtes to ganger årlig. Det arrangeres et embetsmøte om høsten og et kombinert ministermøte/embetsmøte om våren. NSHF har ikke et fast

¹⁵ En ny samarbeidsavtale mellom EU og Europarådet ble inngått i 2007. Det er bl.a. opprettet en stilling som ambassadør og spesialrepresentant for Europarådet til EU som er opprettet for å få til et styrket samarbeid mellom EU og Europarådet.

¹⁶ Inter Governmental Consultations.

sekretariat, og møtene arrangeres av formannskapslandet for det respektive år. Formannskapet går på omgang mellom landene.

På samme måte som IGC er NSHF et resultat av økt politisk oppmerksomhet om asylrelaterte spørsmål fra midten av 1980-tallet, og en følge av økte asylankomster til de nordiske landene. NSHF gir ikke bare en mulighet for å drøfte problemstillinger av felles interesse, men særlig for Norge og Island gir møtene kunnskap om og innsikt i prosesser i EU som vi ellers ikke har innblikk i.

2.9 Den europeiske union (EU)

EF-landene hadde inntil Maastrichttraktaten trådte i kraft, et uformelt samarbeid om bl.a. terror- og annen kriminalitetsbekjempelse, og asyl- og innvandringsspørsmål. Den sterke økningen i antallet asylsøkere fra midten av 1980-tallet var én drivkraft bak samarbeidet. Samarbeidet lå utenfor den institusjonelle rammen for EF, og så vel politiske miljøer som media var kritiske til manglende innsyn og kontroll med det som ble oppfattet å være en pågående, uformell samordningsprosess mellom regjeringene.

Dublinkonvensjonen var et resultat av dette samarbeidet. Konvensjonen pålegger det første asyllandet en plikt til å behandle en asylsøknad. Formålet med konvensjonen var å hindre at asylsøkere blir henvist frem og tilbake mellom landene uten å få sin asylsøknad behandlet (*refugee in orbit*). Samtidig ønsket man å unngå at asylsøknader som blir fremmet i flere medlemsstater, må behandles av mer enn én stats myndigheter (*asyl-shopping*).¹⁷ Dublinkonvensjonen ble i 2003¹⁸ erstattet av et EU-regelverk (Dublin II-forordningen). En avtale om norsk tilknytning til Dublinregelverket trådte i kraft i 2001.^{19 20}

EF-landenes regjeringsskonferanse frem mot undertegning av Maastrichttraktaten²¹ viste enighet mellom medlemslandene om å formalisere og utbygge samarbeidet om justis- og innenriksspørsmål (herunder utlendingsspørsmål) innenfor den institusjonelle EU-rammen. Ikke minst hadde konflikten på Balkan synliggjort behovet for en felles, europeisk tilnærming til asyl- og flyktningsspørsmål. Den daværende høykommissæren for flyktninger oppfordret på bakgrunn av erfaringene fra Balkan til en regional tilnærming i Europa. Hun ga

uttrykk for at Dublinkonvensjonen var å betrakte som et første skritt i en slik retning.

Et nytt kapittel i Amsterdamtraktaten, som trådte i kraft i 1999²², opprettet et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet. Det sivilrettslige samarbeidet og samarbeidet på asyl- og innvandringsfeltet ble overført til det fellesskaplige samarbeidet i søyle I²³ og underlagt medbestemmelsesprosedyren²⁴ med Europaparlamentet. Også når det gjaldt samarbeidet på strafferetts- og politiområdet (søyle III) ble det foretatt endringer gjennom Amsterdamtraktaten. Bl.a. fikk Europakommisjonen initiativrett ved siden av medlemsstatene. Da Lisboaatraktaten trådte i kraft 1. desember 2009 opphørte søylestrukturen, og politi- og strafferettssamarbeidet ble underlagt fellesskapsmetoden med enkelte særregler.

2.9.1 Schengensamarbeidet

Belgia, Frankrike, Tyskland, Nederland og Luxembourg inngikk i 1985²⁵ en avtale om å oppheve kontrollen av personer og varer på grensene mellom seg. Avtalen fikk navn etter byen Schengen i Luxembourg, hvor avtalen ble undertegnet.

I 1990²⁶ undertegnet så de samme landene en *konvensjon* som ga regler for et styrket samarbeid om kontroll av de felles ytre Schengengrensene, visumregler, et styrket politisamarbeid og rettslig samarbeid, og fastslo reglene for det såkalte Schengen informasjonssystemet (SIS)²⁷. Schengensamarbeidet ble inngått som et tradisjonelt mellomstatlig samarbeid, utenfor EFs institusjonelle ramme. *Schengenavtalen* fastslår imidlertid at Schengensamarbeidet kun er åpent for land som er medlem av EF. Videre slås det fast at siktemålet med samarbeidet er at samtlige EF-land skal slutte seg til de prinsippene som er fastlagt innen Schengensamarbeidet, og at når felles EF-regler vedtas på et område som omfattes av Schengensamarbeidet, så skal de aktuelle reglene i Schengenkonvensjonen bortfalle. Dette gjaldt bl.a. et asylkapittel, som ble erstattet av Dublinkonvensjonen. Da Schengensamarbeidet ble satt i verk rent operativt i 1995 sto fortsatt Storbritannia, Irland og de nordiske EU-landene utenfor dette samarbeidet.

²² 1. mai 1999.

²³ De tre søylene brukes for å beskrive strukturen/de ulike politikkområdene i EU-samarbeidet. Inndelingen ble innført med Maastrichttraktaten i 1992.

²⁴ Se omtale av medbestemmelsesprosedyren i kapittel 9.

²⁵ 14. juni 1985.

²⁶ 19. juni 1990.

²⁷ Et databasert register til bruk i alle land som deltar i Schengensamarbeidet.

¹⁷ Se nærmere omtale i kapittel 4.2.

¹⁸ 1. september 2003.

¹⁹ 1. april 2001.

²⁰ For nærmere omtale av Dublinsamarbeidet, se kapittel 4.2.

²¹ Undertegnet 2. februar 1992.

Mellom de nordiske landene har det siden 1950-tallet eksistert en passunion²⁸ som gjør Norden til ett reisefrihetsområde. Den nordiske passunionen har gitt nordiske borgere rett til å reise mellom de nordiske land uten å måtte vise pass, eller måtte la seg kontrollere på en indre nordisk grense. Skulle de nordiske EU-landene gå inn i Schengensamarbeidet, ville det gå en ytre Schengengrense mellom de nordiske EU-landene på den ene siden, og Norge og Island på den annen side. Dette ville ha medført slutten på den da nærmere 40-årige nordiske passunionen.

Schengenlandene viste etter hvert forståelse for de nordiske landenes situasjon, slik at Norges og Islands samarbeidsavtaler med Schengenlandene kunne undertegnes i Luxembourg i 1996²⁹, samtidig med at Danmark, Sverige og Finland signerte sine tiltredelsesavtaler. Ved vedtakelse av Amsterdamtraktaten i 1997, ble Schengensamarbeidet integrert i EU. Dette nødvendiggjorde en ny avtale mellom Norge (og Island) og EU. Norges nåværende avtale om tilknytning til Schengensamarbeidet ble undertegnet i 1999.³⁰ Norge ble sammen med de øvrige nordiske landene operativt integrert i Schengensamarbeidet i 2001.

Av de 15 landene som var medlemmer av EU før utvidelsen i 2004, var alle unntatt Storbritannia og Irland medlemmer av hele Schengensamarbeidet. Storbritannia og Irland ønsket ikke å delta i området uten indre grensekontroll og med felles yttergrensekontroll, men har avtaler som gjør det mulig for dem å slutte seg til deler av samarbeidet dersom de andre landene er enige. Både Irland og Storbritannia deltar dermed i bl.a. politisamarbeidsdelen og skal delta i SIS II.

I 2007 ble 9 av EUs 12 nye medlemsland fullverdige medlemmer av Schengensamarbeidet i og med at grensekontrollen på de indre grenser mot disse landene ble opphevet. For Kypros' del må situasjonen til den tyrkiskokkuperte delen avklares før landet kan bli operativt medlem og den indre grensekontrollen kan oppheves. Bulgaria og Romania arbeider nå med å oppfylle nødvendige kriterier for operativ deltakelse i Schengensamarbeidet. De skal etter planen godkjennes som fullverdige Schengenmedlemmer og den indre grensekontrollen oppheves i 2011. Sveits ble fullverdig deltaker i det operasjonelle Schengensamarbeidet og kontrollen på den indre Schengengrense mot Sveits ble fullstendig opphevet fra mars 2009.

Liechtenstein følger med Sveits inn i Schengensamarbeidet, men protokollen om Liechtensteins deltakelse er ennå (februar 2010) ikke ratifisert på EU-siden. I tillegg må selvfølgelig landet oppfylle nødvendige kriterier for operativ deltakelse i Schengensamarbeidet før den indre grensekontrollen mot Liechtenstein kan oppheves.

2.9.2 EUs geografiske utvidelser

Stortingsmelding nr. 23 (2005–2006) Om gjennomføring av europapolitikken, ga en bred behandling av Europas utvikling, sett i forhold til de spørsmålene som er viktige for Norge. I det følgende konsentrerer drøftingen seg om spørsmål av spesiell relevans for flyktning- og migrasjonspolitikken.

Antall medlemsland i EU økte fra 15 til 25 i 2004. I 2007 ble Bulgaria og Romania også tatt inn som medlemmer. Med disse utvidelsene er en rekke land i det østlige og sentrale Europa innlemmet i EU. Flere land på Balkan er inne i en samarbeidsprosess der det langsiktige målet er at også de skal kunne oppnå medlemskap i EU. Videre er Tyrkia i forhandlinger om medlemskap, men utfallet og tidsperspektivet er usikkert. Island har også søkt om medlemskap i EU. I tillegg har land lenger øst, som Ukraina og Moldova – og noen land i Kaukasus, gitt sterke signaler om at de ønsker å starte en prosess for å bli medlemmer av EU. Det er imidlertid ikke gitt politiske signaler fra EUs side om at en slik prosess skal innledes. EU sikter seg i dag inn mot strategiske partnerskapsavtaler med disse landene. Slike avtaler er vesensforskjellig fra medlemskap.

Et hovedmotiv for de omfattende og raske utvidelsene som er omtalt ovenfor, har vært å samle Europa innenfor samarbeidsrammer som konsoliderer freden i Europa. Erfaringene hittil har vist at EU-systemets rammer og spilleregler for konfliktløsning produserer kompromisser som er stabile og konfliktdempende. Man har i EU vært opptatt av at denne prosessen skulle skje raskt, for å komme eventuelle splittelsestendenser i Europa i forkjøpet, etter Sovjetsamveldets sammenbrudd på slutten av 1980-tallet.

En drivkraft for utviklingen i EUs justis- og innenrikssamarbeid på 1990-tallet var siktemålet om å nå enighet om forpliktende rettslige standarder, i samsvar med gjeldende menneskerettighetsstandarder og prinsippet om *the rule of law*, som kandidatlandene ville måtte gjennomføre og leve opp til, innen de ville kunne bli akseptert som EU-medlemmer. Fra flere hold er det blitt påpekt at forhandlingene om tilknytning til EUs justis- og innen-

²⁸ Passfrihetsprotokollen ble undertegnet 22. mai 1954, Overenskomst om opphevelse av passkontrollen ved de indre grenser ble underskrevet 12. juli 1957.

²⁹ 19. desember 1996.

³⁰ 18. mai 1999.

rikssamarbeid var særlig krevende for kandidatlandene. Ikke minst har det vært stilt store krav til de kommende medlemslandene hva gjelder å sikre forsvarlig behandling av asylsøkere, mottaksforhold mv. Sammen med de nordiske EU-landene har Norge på 1990-tallet, innenfor rammen av et nordisk samarbeid, bl.a. bidratt til å styrke mottakskapasiteten i baltiske land.

På tilsvarende måte er det lagt en tydelig forventning på Tyrkia fra EUs side, med sikte på å få Tyrkia til å oppheve sin geografiske begrensning til FNs flyktningkonvensjon. Tyrkia har fortsatt ikke akseptert tilleggsprotokollen fra 1967, som gjør flyktningkonvensjonen til et globalt instrument. Dette innebærer at Tyrkia ikke anser seg forpliktet til å gi (varig) beskyttelse til ikke-europeiske flyktninger som tar seg til Tyrkia. Gjennom en rekke år har det vært uttrykt forventning overfor Tyrkia, om at landet må slutte seg til den såkalte New York-protokollen, uten at dette har endret landets syn. Et eventuelt medlemskap i EU forutsetter imidlertid at Tyrkia endrer standpunkt til dette.

At EU har blitt utvidet har medført at det nå er flere land enn før som er bundet av EU-regelverk på områder der Norge ikke deltar i samarbeidet, slik som den felles europeiske asylopolitikken. Videre har EUs utvidelser ført til at Schengenområdet er blitt større og at vi dermed samarbeider med flere land om kontroll av yttergrensene. Dette har medført at det er enda viktigere at norske myndigheter har en harmonisert praksis med de øvrige europeiske landene på flyktning- og migrasjonssområdet.

2.9.3 Institusjonelle endringer i EU-samarbeidet

I mai 2004 trådte nye prosessuelle bestemmelser i kraft for asyl- og innvandringsfeltet. Når Europakommisjonen fremmer et forslag vil Rådet under sin behandling forholdsvis raskt starte konsultasjoner med Europaparlamentets saksordfører. Etter hvert som saken blir moden for beslutning vil det bli ført forhandlinger mellom Europaparlamentet og Rådet om vanskelige punkter i forslaget, inn til enighet nås gjennom kompromisser der både Europakommisjonen, Rådet og Europaparlamentet deltar i sluttfasen. I migrasjonspolitikken har dette mønsteret utviklet seg gradvis siden 2004. Europaparlamentet har i lys av denne nye rollen endret sine arbeidsmåter betraktelig, i likhet med Rådet og Europakommisjonen. Kommisjonens maktgrunnlag ligger i dens enerett til å fremme nye forslag til lover og regler, samt trekke tilbake

ethvert forslag det har fremmet. Rådets maktgrunnlag ligger i dets rett til å fatte de endelige beslutninger om innføring av nye lover og regler. Europaparlamentets maktgrunnlag ligger i å kunne stoppe ethvert forslag de misliker. Selv om deres maktgrunnlag er tuftet på forskjellige roller, er de tre institusjonene i langt større grad enn før likeverdige partnere i beslutningsprosessen.

En annen viktig endring i beslutningsprosessen henger sammen med økningen i antall medlemsland. I større grad enn før ser man at grupper av land inngår samarbeid om enkelte saker. Betegnelsen *bilateralisering* brukes ofte for å illustrere dette fenomenet. EU-systemet er på vakt mot permanente blokkdannelser, men allianser mellom land med felles interesser i enkeltsaker er helt normalt og akseptert. Jo oftere en gruppe av land har felles interesser, jo mer vil de fremstå som gruppe i prosessene. De EU-landene som grenser til Middelhavet har i migrasjonssammenheng andre interesser enn de EU-landene som har landegrenser mot øst. Dette innebærer at de førstnevnte landene ofte opptrer samlet i spørsmål der disse grensene er viktige tema i diskusjonen.

Nok en betydningsfull endring i utviklingen av EUs migrasjonssamarbeid er knyttet til EF-domstolen. Domstolen har gjennom Lisboa-traktaten endret navn til Den europeiske unions domstol (EU-domstolen) og består av de samme tre organene som tidligere: Domstolen, Førsteinstansdomstolen (Retten) og spesialdomstolene. Det skjer ingen endringer mht. hvilke typer saker Domstolen kan behandle. Som sin forgjenger skal EU-domstolen treffe avgjørelse i traktatbruddsaker, prejudisielle forleggelser og ugyldighetssøksmål. Saker som behandles av Retten kan påklages til EU-domstolen. Saker som behandles av spesialdomstolene, kan påklages til Retten.

EF-domstolens kompetanse ble gjennom Amsterdam-traktaten utvidet til å omfatte større deler av justis- og innenriksfeltet, bl.a. asylsaker. Gjennom Lisboa-traktaten har domstolen fått full kompetanse på hele justis- og innenriksfeltet med ett viktig unntak, domstolen kan ikke prøve gyldigheten eller forholdsmessigheten av politioperative tiltak eller utøvelsen av myndigheten som tilligger medlemslandene for å opprettholde den indre sikkerhet, ro og orden.

Det er for tidlig å si hvordan domstolens kompetanse vil slå ut for utviklingen av EUs politikk på flyktning- og migrasjonssområdet, men det er et gjennomgående trekk at EF-domstolen har hatt en sterk integrerende kraft i sine beslutninger, og at den gjennomgående har betonet menneskerettighetene sterkere enn det medlemslandenes regje-

ringer gjør (noe den har til felles med Europaparlamentet). En beslutning fattet i EF-domstolen har vanligvis ført til direkte endringer i den praksis medlemslandene er pliktige til å følge, gjennom det faktum at EF-domstolens beslutninger har inngått som en integrert del av EUs lovgivning (*acquis communautaire*). Medlemslandene får samtidig adgang til å forelegge prejudisielle spørsmål for domstolen på disse områdene. Domstolens utvi-

dede kompetanse på justis- og innenriksfeltet vil kunne bety at den får noe større betydning for fortolkningen av regelverk som Norge er bundet av gjennom Schengen- og Dublinsamarbeidet. Hittil har et meget begrenset antall saker, på innvandringsfeltet, blitt forelagt for Norge. Dette har i første rekke vedrørt tolkning av nasjonale gjennomføringsbestemmelser i henhold til Dublinreglene.

3 Norsk asyl- og flyktningpolitikk sammenliknet med enkelte andre europeiske land

3.1 Innledning

Harmonisering med andre europeiske lands politikk er et av regjeringens hovedmål for norsk asyl- og flyktningpolitikk. Harmonisering av regelverk og praksis er også et hovedmål for EU. Asylsøkeres valg av destinasjonsland er ofte sammensatt av ulike faktorer. I en nylig utgitt rapport fra Institutt for samfunnsforskning gjennomgås ulike årsaker til at asylsøkere velger Norge fremfor andre land. Rapporten trekker frem at under ellers tilnærmet like forhold knyttet til menneskerettighetssituasjon, velferd, fremtidsutsikter og nettverk, er det av avgjørende betydning for asylsøkerne hvordan deres sjanser til å få en tillatelse i Norge fremstår sammenliknet med andre land.

Norge ønsker å ta imot mennesker på flukt. Samtidig har Norge (sammen med Malta) i en periode mottatt flest asylsøkere i hele Europa i forhold til folketallet, og relativt mange flere per innbygger enn land som Sverige, Finland og Danmark. Norge synes derfor å motta en uforholdsmessig stor andel av antallet asylsøkere til Europa. I en slik situasjon er det ekstra viktig å se på hvorvidt, og eventuelt hvordan, Norge skiller seg fra andre land i Europa som det er naturlig å sammenlikne seg med, både når det gjelder tilbudet som gis til asylsøkere, praksis som føres i forhold til tillatelser og andre forhold som kan gjøre Norge særlig attraktivt.

Det er i en melding ikke mulig å gi en systematisk gjennomgang av hele det norske asylsystemet og norsk asylpraksis sammenliknet med alle andre europeiske land. Dette blir en for stor og komplisert oppgave som i liten grad er egnet til å trekke overordnede konklusjoner. Forholdene endrer seg stadig, spesielt når det gjelder hva som er praksis i de ulike land. Det er også krevende å innhente all informasjon man har behov for fra andre land.

I dette kapitlet ønsker vi derfor primært å gi en overordnet innføring i følgende sentrale deler av norsk asyl- og flyktningpolitikk sammenliknet med noen utvalgte EU-land:

- Forhold til internasjonale konvensjoner mv.
- Gjenbosetting av overføringsflyktninger og samarbeid med UNHCR
- Asylsaksbehandling og særskilte prosedyrer
- Rettigheter og tilbud i søknadsfasen
- Utfall av asylsaksbehandlingen
- Særlige ordninger for enslige mindreårige asylsøkere

Ved valg av land er det lagt vekt på at det er klare kontraster mellom middelhavsland som Italia og Hellas, og nordiske land som Sverige og Norge. Forskjellene i antallet søkere, tilbudet til disse og tilnærmingen til problematikken er så markante at en sammenlikning ville være mindre relevant. Dette kapitlet drøfter derfor politikk og praksis i *Norge, Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Storbritannia*. De nordiske landene er interessante siden de utad, for asylsøkerne, fremstår som relativt like Norge når det gjelder klima, språk, velferd, demokrati, sikkerhet og respekt for menneskerettighetene. Videre er det store likheter i utlendingslovgivningen og hvordan asylsystemene er bygd opp, og det er et generelt tett samarbeid mellom landene i Norden. Også Nederland og Storbritannia er land som har klare likhetstrekk med Norge i denne sammenheng. De er også mottakere av et stort antall asylsøkere. I tillegg har spesielt Nederland utviklet prosedyrer på feltet som Norge i flere sammenhenger har sett hen til, når endringer i våre ordninger har vært vurdert.

Sammenlikningen bygger på informasjon om forholdene i de aktuelle europeiske landene på tidspunktet for skriving av denne meldingen, høsten 2009.

Dette kapitlet gir i tillegg en vurdering av om EU-landene kan sies å ha en tydelig felles vinkling på politikk og lovgivning, som eventuelt kan tilbakeføres til utviklingen av det felles europeiske asylsystemet (*Common European Asylum System, CEAS*), og om det er markante avvik mellom norsk politikk og politikken i de land det her sammenliknes med.

3.2 Flyktningkonvensjonen og andre internasjonale forpliktelser

Konvensjonen om flyktningers rettslige stilling av 28. juli 1951 (flyktningkonvensjonen) med tilleggsprotokoll fra 1967 inneholder bestemmelser om hvem som skal anses som flyktning, og hvilke rettigheter som tilkommer en flyktning. Den mest essensielle rettigheten er retten til ikke å bli returnert til områder hvor flyktningsens liv eller sikkerhet vil være i fare, det såkalte *non refoulement*-prinsippet, jf. flyktningkonvensjonen artikkel 33 (1).

En flyktning er i flyktningkonvensjonen artikkel 1A(2) definert som:

«[...] enhver person som [...] på grunn av at han har en velgrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er u villig til å påberope seg dette lands beskyttelse; eller som er statsløs og på grunn av slike begivenheter befinner seg utenfor det land hvor han har sin vanlige bopel, og som er ute av stand til eller, på grunn av slik frykt, er u villig til å vende tilbake dit.»

Utlendingsloven gir flyktninger som er i Norge eller på norsk grense, rett til å søke asyl.

Selv om en asylsøker ikke fyller vilkårene for beskyttelse etter flyktningkonvensjonen, kan vedkommende ha rett til beskyttelse etter andre internasjonale konvensjoner, slik som EMK, torturkonvensjonen eller FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. I praksis vil dette ha betydning dersom asylsøkeren f.eks. risikerer dødsstraff, tortur eller umenneskelig behandling uten at dette skyldes de flyktninggrunnene som er nevnt i flyktningkonvensjonen (rase, religion, politisk oppfatning, mv.).

Både EU-landenes felles regelverk og EU-landenes nasjonale regelverk har, på samme måte som utlendingsloven, regler som skal ivareta landenes forpliktelser etter flyktningkonvensjonen og øvrige konvensjoner som nevnt over. Reglene har derfor stort sett det samme substansinnholdet når det gjelder hvem som har rett til beskyttelse:

1. Flyktninger etter FNs flyktningkonvensjon.
2. Utlendinger som risikerer dødsstraff, tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

I EUs statusdirektiv¹ er det også inntatt en presisering om at det skal gis subsidier beskyttelse ved

«serious and individual threat to a civilian's life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict».

I proposisjonen til utlendingsloven 2008 er det forutsatt at slike situasjoner vil dekkes av forbudet mot retur til umenneskelig behandling. I svensk rett er det imidlertid inntatt en ytterligere utvidelse av beskyttelsesbestemmelsen, slik at den omfatter utlending som

«... behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för alvorliga övergrepp, eller inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof...».

Tilsvarende er det i finsk rett fastsatt at det også skal gis beskyttelse til den som

«på grund av en väpnad konflikt eller en miljökatastrof inte kan återvända dit.»

Både de som faller inn under flyktningkonvensjonen, og de som har rett til beskyttelse etter andre internasjonale konvensjoner, får status som flyktninger etter flyktningbegrepet i utlendingsloven 2008. Etter utlendingsloven 1988 fikk den siste gruppen i stedet samme status som de som fikk oppholdstillatelse pga. sterke menneskelige hensyn, dvs. oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Etter utlendingsloven 1988 fikk ikke ektefelle, samboere eller barn unntak fra underholdskravet før referansepersonen hadde fått innvilget permanent oppholdstillatelse (*bosettingstillatelse* etter tidligere lov), med mindre referansepersonen var flyktning. Fordi alle som har krav på beskyttelse nå vil få flyktningstatus etter utlendingsloven 2008, vil også flere få unntak fra underholdskravet umiddelbart. I de tilfellene hvor referansepersonen ikke er flyktning etter den nye loven er reglene derimot strammet inn, slik at det ikke lenger gjøres unntak fra underholdskravet selv når referansepersonen har fått innvilget permanent oppholdstillatelse.

Som det vil fremgå av fremstillingen nedenfor, er det for øvrig slik at flere av de landene det er naturlig å sammenlikne oss med, fortsatt vil ha en mer liberal praksis enn oss når det gjelder adgangen til opphold for familiemedlemmer.

I henhold til EUs direktiv om familiegjenforening² skal det ikke kreves at vilkårene om boligforhold, helseforsikring og inntekt er oppfylt for at

¹ Europakommisjonen har fremlagt forslag til reviderte asyldirektiver: statusdirektiv, prosedyredirektiv og mottaksdirektiv. Forslagene er på fremleggelsestidspunktet for meldingen under behandling.

familiemedlemmene til en person som har fått flyktningstatus skal kunne få *familiiegjenforening*. Det er imidlertid opp til medlemslandene å bestemme om samme unntak også skal gjelde for *familieetablering*. Direktivet regulerer ikke retten til familiiegjenforening for familiemedlemmene til de som fyller vilkårene for subsidier beskyttelse i henhold til EUs statusdirektiv.

Nederland gir rett til *familiiegjenforening* for familiemedlemmene til alle som får opphold etter en asylsøknad (også familiemedlemmene til de som får oppholdstillatelse på humanitært grunnlag) uten at det stilles krav til sikret underhold, dersom gjenforening skjer innen tre måneder. Det stilles krav om sikret underhold hvis det dreier seg om familieetablering.

Storbritannia gir rett til *familiiegjenforening* for familiemedlemmene til alle med rett til internasjonal beskyttelse uten at det stilles noe krav til sikret underhold. Praksis samsvarer med andre ord med det nye norske regelverket.

I medhold av det *danske* regelverket gjøres det i praksis unntak fra kravet til sikret underhold både når det gjelder familiiegjenforening og familieetablering, dersom referansepersonen har fått innvilget internasjonal beskyttelse, og det fortsatt foreligger et beskyttelsesbehov som er til hinder for at familielivet kan utøves i hjemlandet. Dansk praksis er følgelig mer liberal enn det som følger av det nye norske regelverket.

Finland gir rett til både *familiiegjenforening* og *familieetablering* for familiemedlemmene til alle med rett til internasjonal beskyttelse på de grunnlag som er omfattet av det nye norske flyktningbegrepet, uten at det stilles underholds krav. Også det finske regelverket er derfor mer liberalt enn det norske regelverket på dette punkt.

Sverige gir rett til *familiiegjenforening* og *familieetablering* for familiemedlemmene til alle som får opphold etter en asylsøknad (også de som får opphold på humanitært grunnlag uten beskyttelsesbehov) uten at det stilles krav til sikret underhold.³

Når det utvidede flyktningbegrepet i utlendingsloven 2008 fører til at alle med rett til internasjonal beskyttelse også får samme type rettigheter på andre rettsområder hvor det etter gjeldende

regelverk har vært forskjeller⁴, innebærer heller ikke det noen vesentlig forskjell fra praksis i sammenliknbare land. I *Nederland* finnes det ingen forskjell i rettigheter mellom noen av de kategorier som får oppholdstillatelse på bakgrunn av en asylsøknad – også de som får oppholdstillatelse på humanitært grunnlag gis de samme rettigheter som flyktninger etter flyktningkonvensjonen. I *Danmark*, *Sverige* og *Finland* er den sentrale forskjellen mellom de som fyller vilkårene for beskyttelse etter flyktningkonvensjonen og de som for øvrig har rett til internasjonal beskyttelse, knyttet til retten til reisebevis for flyktning. Det er bare den førstnevnte gruppen som får slikt reisebevis.

For øvrig bemerkes det at *Sverige* gir permanent oppholdstillatelse med en gang til alle som får oppholdstillatelse på grunnlag av en asylsøknad. Det samme gjøres i *Finland* til alle som fyller vilkårene for internasjonal beskyttelse, og i *Storbritannia* til alle som faller inn under flyktningkonvensjonen. I Norge må en utlending ha oppholdt seg i landet de siste tre årene med tillatelse før permanent oppholdstillatelse kan gis.

3.3 Overføringsflyktninger og samarbeid med UNHCR

3.3.1 Kvoter og gjenbosetting av overføringsflyktninger

Det er relativt få land som har kvoter for overføringsflyktninger og som på den måten tar et direkte ansvar for flyktninger utenfor landets egne grenser. Tallet er imidlertid økende, og for øyeblikket tilbyr ca. 20 land å ta imot overføringsflyktninger. USA, Canada og Australia tar imot klart flest. De tar imot om lag 90 % av alle overføringsflyktninger. Til sammenlikning er de europeiske landenes bidrag beskjedent. *Sverige* er det største mottakslandet i Europa med en kvote på 1900. Norges kvote er for tiden på 1200. *Finland* og *Storbritannia* har kvoter på 750, mens *Nederland* og *Danmark* har 500 plasser. De øvrige europeiske landene som har et program for overføringsflyktninger (Frankrike, Irland, Island, Portugal, Spania, Tsjekkia og Romania) tilbyr til sammen færre enn 1000 plasser. Når europeiske lands innsats sammenliknes med USA, Canada og Australia, må det imidlertid nevnes at sistnevnte regner familiiegjenforeninger innenfor kvotene, mens europeiske land hovedsakelig ikke gjør det.

² Familieinnvandring innebærer at familiemedlemmer til en tredjelandsborger med lovlig opphold i medlemslandet også kan oppholde seg lovlig der. Direktivet regulerer både retten til familiiegjenforening og familieetablering.

³ Den svenske regjeringen leverte i desember 2009 en proposisjon til riksdagen som medfører at det stilles underholds krav til familieinnvandring, hvis referansepersonen ikke har fått flyktningstatus eller alternativ beskyttelse. Endringene er foreslått å tre i kraft 15. april 2010.

⁴ Forskjellene har vært knyttet til retten til reisebevis for flyktninger, visse trygderettigheter og retten til flyktningstipend fra Lånekassen.

Flere enn landene som tilbyr gjenbosetting innenfor rammene av årlige kvoter, kan gi viktige bidrag. Dette kan skje på ad hoc-grunnlag i forhold til alvorlige flyktningsituasjoner. Under krigene på Balkan tok mange europeiske land imot flyktninger fra Bosnia-Herzegovina og Kosovo, som gjenbosetting eller som humanitær evakuering. Et annet eksempel er Tyskland, som i 2009 sa seg villig til å motta 2 500 irakiske flyktninger fra Syria og Jordan. I februar 2009 inngikk UNHCR og IOM en avtale med Romania om etablering av et transittsenter for flyktninger med akutt behov for gjenbosetting i nytt land (*Emergency Transit Centre, TRC*). Senteret ble offisielt åpnet i mars 2009. Ved å tilby midlertidig beskyttelse til slike flyktninger, bidrar Romania til at deres situasjon kan utredes tilstrekkelig til at andre gjenbosettingsland kan ta stilling til deres saker og behovet for gjenbosetting.

Ankomst av asylsøkere oppfattes av mange land som problematisk, bl.a. fordi mengden varierer mye og er lite forutsigbar. Det er en utbredt oppfatning at mange ankommer uten behov for internasjonal beskyttelse. Mottak av flyktninger innenfor rammen av årlige kvoter er forutsigbart og behovene er uomtvistelige. I de europeiske landene har overføringsflyktninger gjennomgående et bedre omdømme i befolkningen enn asylsøkere. Dette kunne gi grunn til å ønske en vridning fra et åpent asylsøkersystem over til et mer styrt og kvotebasert flyktningmottak. Slike momenter har vært til stede når europeiske land har vurdert å innføre eller utvide flyktningkvoter. Noe av grunnen til at mange land har vært tilbakeholdne, er frykt for at dette ikke samlet sett vil gi et mer velorganisert flyktningregime, men snarere føre til at enda flere vil komme spontant som asylsøkere. Når et land etablerer et gjenbosettingsprogram for en gitt flyktninggruppe, kan dette oppfattes som signal om at denne gruppen er særlig velkommen i dette landet. Videre kan de enkelte gjenbosatte flyktningene tenkes å formidle kunnskap om gjenbosettingslandet til sine landsmenn, som da kan tenkes å ville ta seg til Europa selv om de ikke tas ut på et organisert program. At et land tar imot en flyktninggruppe på overføringskvoten, kan altså bety at enda flere asylsøkere søker seg dit. Det er vanskelig å fastslå en årsakssammenheng mellom uttak av overføringsflyktninger og ankomster av spontane asylsøkere. Det er mulig at norsk gjenbosetting av chilenske, irakiske og afghanske flyktninger kan ha ført til at flere er kommet etter som asylsøkere. Gjenbosetting av vietnamesere, burmesere og liberiere har på den annen side ikke ført til store ankomster av asylsøkere. Forskjellen kan

være at menneskesmuglingsnettverk i ulik grad er til stede der de ulike flyktninggruppene oppholder seg. Utsiktene til at europeiske land skal få en situasjon som i de store oversjøiske gjenbosettingslandene, der overføringsflyktninger klart dominerer mottaket av flyktninger, er ikke sannsynlig på kort sikt. Likevel er ordninger med planlagt overføring og mottak i ferd med å få sterkere tilslutning blant europeiske land, ikke minst påskyndet av Europakommisjonen og UNHCR.

Selv om Europakommisjonen aktivt fremmer gjenbosettingstanken, er det hittil i liten grad etablert EU-mekanismer for samordning eller harmonisering av EU-medlemslandenes nasjonale gjenbosettingspraksis. Langt mindre har man hittil etablert en felles EU-kvotepolitikk for gjenbosetting, noe Kommisjonen har tatt til orde for. I september 2009 la imidlertid Kommisjonen frem forslag til et felles gjenbosettingsprogram for EU. Her foreslås det bl.a. at det etableres en ekspertgruppe for gjenbosetting, som skal bidra til samordning og diskusjoner om felles innsats for å løse prioriterte flyktningssituasjoner.

Gjenbosettingsprogrammene i *Danmark, Finland, Norge, Sverige, Nederland, Storbritannia* og andre europeiske land har mange likheter. Så langt baserer alle de europeiske gjenbosettingslandene seg på et nært samarbeid med UNHCR. FN står for en global samordning og EU-landene føyer seg inn i denne samordningen på lik linje med ikke-medlemsland. Det er ikke grunn til å tro at FNs dominerende rolle vil undermineres, selv om EU skulle samles om en felles gjenbosettingspolitikk. EU-landene vil imidlertid med større tyngde kunne engasjere seg i løsningen av enkelte prioriterte flyktningssituasjoner.

De fleste flyktningene som europeiske gjenbosettingsland mottar, er fremmet for gjenbosetting av UNHCR. Hvert enkelt land tolker de behovene UNHCR presenterer, og balanserer dette mot nasjonale hensyn og prioriteringer. Alle landene forutsetter at personene som mottas, i utgangspunktet skal fylle vilkårene for å bli ansett som flyktning i tråd med flyktningkonvensjonens artikkel 1A, og ikke ha utsikter til andre varige løsninger på mellomlang sikt. UNHCR har som mål at 10 % av sakene de fremmer, skal være personer de definerer som sårbare kvinner. De fleste landene er positive til dette, men bare noen land, som f.eks. *Norge, Storbritannia og Finland*, har uttalt klare målsettinger om at en tilsvarende eller høyere andel av flyktningene de mottar, skal tilhøre denne kategorien. Alle de europeiske gjenbosettingslandene mottar videre familiemedlemmer til overfø-

ringsflyktninger basert på alminnelige rettighetsregler uten noen kvotebegrensning.

Trass i stor grad av likhet mellom de europeiske landenes gjenbosettingsprogrammer, er det også forskjeller både når det gjelder kvotenes sammensetning, uttakskriterier og tilbud til de flyktningene som mottas. Det har ikke funnet sted noen aktiv harmonisering av EU-landenes ordninger. Som nevnt over, foreslo imidlertid Europakommisjonen i september 2009 at EU-land med kvote i større grad koordinerer uttakene for å gjøre landenes samlede innsats mer effektiv.

En viktig forskjell er at bare noen av landene er villige til å ta ut deler av kvoten utelukkende på grunnlag av dokumentasjonen fra UNHCR. Det vil si at landene selv ikke intervjuer den enkelte flyktning. At noen land er villige til dette, gir UNHCR stor fleksibilitet og mulighet til å prioritere mellom saker fra ulike operasjoner verden rundt. I enkelte land er det små flyktninggrupper som er aktuelle for gjenbosetting, og det er få gjenbosettingsland som har anledning til å sende uttakskommisjoner dit. De nordiske landene er blant landene som fatter noen vedtak utelukkende på grunnlag av tilsendte dokumenter fra UNHCR. Samlet sett kan man også si at europeiske gjenbosettingsland er mer villig til å basere deler av uttakene på UNHCRs opplysninger enn de store oversjøiske gjenbosettingslandene, som normalt bare tar ut flyktninger som egne tjenestemenn har intervjuet.

Noen overføringsaker har et hastepreg, og må behandles raskt. *Norge* har en målsetting om å behandle dem innen 48 timer, selv om dette ikke alltid lar seg gjennomføre i praksis. Alle de nordiske landene har en egen underkvote for hastesaker. *Sverige* satte i 2009 av hele 300 plasser til saker med hastekarakter. *Finland* satte av 94 plasser og *Danmark* og *Norge* 75 plasser. *Nederland* og *Storbritannia* har ikke hatt egne underkvoter for saker som skal hurtigbehandles. De store gjenbosettingslandene og noen av de europeiske, krever at egne tjenestemenn skal intervju flyktningene og kan derfor i praksis ikke tilby seg å behandle saker etter en hasteprosedyre. For at Norge fortsatt skal kunne tilby rask overføring til flyktninger i en akutt vanskelig situasjon er det viktig at UNHCR gjør sitt beste for å opplyse sakene slik at norske myndigheter kan treffe sine avgjørelser på et forsvarlig grunnlag.

Uttak av enkeltflyktninger baseres hovedsakelig på de samme kriteriene. Personen som overføres skal i utgangspunktet være en flyktning, det skal foreligge et behov for gjenbosetting i et nytt land, og det skal ikke være forhold knyttet til sikkerhet, samfunnsmessig orden eller offentlig

helse som taler imot det. Noen av landene ser også hen til flyktnings potensial for integrering i gjenbosettingslandet når de foretar uttak. Særlig land som *Danmark*, *Nederland* og *Finland* har slike føringer om integreringspotensial for dem som tas ut på kvoten. Dette har skapt en del diskusjoner både i UNHCR og i landene, om innholdet i et slikt kriterium. *Sverige* og *Norge* vektlegger ikke dette ved uttak av enkeltflyktninger.

Norge har tidligere vurdert den enkelte flyktnings muligheter for å bli en aktiv deltaker i det norske samfunnet, altså anvendt integreringskriterier. I mars 2008 ga Arbeids- og inkluderingsdepartementet nye retningslinjer for arbeidet med gjenbosetting. Etter disse skal ikke integreringspotensial være et kriterium for uttak av enkeltflyktninger. En flyktnings utdannings- og yrkeserfaring skal ikke ha betydning for mulighetene for å bli tatt ut. Derimot kan erfaringene med bosetting og inkludering av ulike flyktninggrupper tas hensyn til ved valg av hvilke flyktninggrupper med gjenbosettingsbehov Norge skal gi tilbud til. Likeledes kan Norge be om at gruppen av flyktninger UNHCR fremmer for Norge har en sammensetning som gjør det lettere for flyktningene samlet sett å bli inkludert i det norske samfunnet. Bosetting i Norge er basert på et samarbeid med kommunene. Uten kommunenes velvilje er det ikke mulig å tilby gjenbosetting i Norge. Dersom statlige myndigheter bare skulle ta ut vanskeligstilte flyktninger uten utsikt til å bli inkludert i norsk arbeidsliv, kan det føre til at staten ikke får bosatt overføringsflyktninger.

Alle land synes å anerkjenne UNHCR som den sentrale aktøren på feltet, med klart best oversikt over verdens flyktninger og deres behov for gjenbosetting. Derfor anses også UNHCR for å ha best forutsetninger for å prioritere mellom de gruppene som finnes og fremme sakene hvor behovene er størst. Det er særlig på ett punkt at den norske gjenbosettingskvoten synes å skille seg ut fra de øvrige landene i sammenlikningen. Både i retningslinjer og gjennom praksis åpner *Norge* i større grad for at saker om overføring kan fremmes av andre enn UNHCR. Det vil si at de kan fremmes gjennom andre mellomstatlige organisasjoner, norske utenriksstasjoner, internasjonale straffedomstoler som Norge har inngått vitnegjenbosettingsavtale med og norske frivillige organisasjoner i samsvar med retningslinjer som gis av Justis- og politidepartementet.⁵ I dag har norsk PEN og Den norske Helsingforskomité rett til å fremme

⁵ Hvilke organisasjoner som har denne kompetansen kan departementet regulere i rundskriv. Dette jf. utlendingsforskriften § 7-6 2 ledd.

kandidater. I 2009 kunne personer fremmet av frivillige organisasjoner, utgjøre inntil 15 % av tilgjengelige, ikke-forhåndsfordelte plasser. I antall utgjør dette 26 plasser.

Et særlig dilemma oppstår når det mottas søknader om overføring fra personer som fortsatt befinner seg i sitt eget hjemland. Disse er ikke flyktninger i konvensjonens forstand, og faller utenfor UNHCR sitt mandat, men *Norge* mottar likevel enkelte henvendelser om slike personer. Dette er i samsvar med utlendingslovens bestemmelser om overføring av flyktninger, der det heter at overføring også kan omfatte personer som ikke antas å være flyktninger. Her har man bl.a. hatt i tankene personer som ennå befinner seg i sitt hjemland. Uttak fra hjemlandet ble særlig anvendt i Chile etter kuppet i 1973. Senere er det anvendt overfor menneskerettighetsaktivister i Colombia, og overfor personer tilknyttet den nordiske overvåkingsstyrken i Sri Lanka. Selv om personer som fortsatt befinner seg i sitt eget hjemland, faller utenfor hovedmålgruppen for overføring, er de overført i tilfeller der man har ansett at de har vært særlig utsatte. *Danmark* mottar ikke søknader fremmet for personer som fortsatt befinner seg i hjemlandet, og i *Finland* kreves det en særlig beslutning i statsråd dersom det skal tas imot personer som har søkt fra hjemlandet.

Norge har etablert en ordning der en liten andel av midlene som bevilges til gjenbosetting av flyktninger, kan anvendes til andre formål som styrker det internasjonale arbeidet med å finne løsninger for verdens flyktninger. For 2009 ble det avsatt midler tilsvarende utgiftene med å overføre 48 flyktninger til *Norge*, på en egen post på statsbudsjettet. Disse midlene anvendes i hovedsak i samarbeid med UNHCR, og inngår da i det samlede norske finansielle bidraget til UNHCR. Noen av disse midlene er benyttet til å styrke UNHCR mannskapsmessig på gjenbosettingsområdet, andre til kompetansebygging overfor nye land som er villige til å etablere nasjonale gjenbosettingsprogram, og andre igjen til UNHCRs regionale gjenbosettingsprogram i Latin-Amerika. En slik fleksibel anvendelse av midlene kan gi en mer effektiv ressursutnyttelse. Flere flyktninger kan få en tilpasset løsning på sine problemer. UNHCR har uttrykt stor tilfredshet med disse bidragene fra *Norge*.

3.3.2 Bidrag til UNHCR

Gjenbosettingslandene er i tillegg også blant de største giverlandene for UNHCRs globale arbeid for flyktninger. De bidrar slik sett til å gi beskyttelse og varige løsninger til langt flere flyktninger

enn dem de selv tar imot. Giverviljen er stor blant mange europeiske land, men variasjonen er svært stor.

Europakommisjonen er den nest største giveren til UNHCRs virksomhet, etter USA. Ellers finnes både *Sverige*, *Nederland*, *Storbritannia*, *Norge* og *Danmark* blant de 10 største giverne. *Finland* kommer på 15. plass. Etter Luxembourg er *Norge* største bidragsyter per innbygger.

Norges bidrag til UNHCR fordeler seg mellom et kjernebidrag til organisasjonen og mer øremerkete bidrag til avgrensede formål. Kjernebidraget har økt de siste årene, fra 170 mill. kr i 2007, til 240 i 2008 og 290 mill. kr i 2009, i takt med at øremerkete bidrag til enkeltoperasjoner er gått ned. Slike bidrag avhenger bl.a. av om det er hensiktsmessig å kanalisere norske bidrag til ulike humanitære katastrofer gjennom UNHCR, eller gjennom andre kanaler. Samlet bidrag til UNHCR lå i 2009 på 400 mill. kr. Det er det høyeste beløpet noensinne, og høyere enn støtten i 2005, da UNHCR mottok betydelig støtte til internt fordrevne etter tsunami- og jordskjelvkatastrofene i hhv. Sørøst Asia og Pakistan.

3.4 Asylsaksbehandling og særskilte prosedyrer

3.4.1 Prosedyrer

Prosedyren for behandling av asylsøknader i første instans er grunnleggende lik i de seks landene som her sammenliknes. Implementeringen av EUs prosedyredirektiv⁶ har medført at medlemslandene, med unntak av *Danmark* (grunnet deres nasjonale forbehold til deler av EUs justis- og innenrikssamarbeid), har felles minstestandarder for tildeling og tilbakekall av flyktningstatus. Direktivet har bl.a. bestemmelser om tilbakekall, klagebehandling, hurtigprosedyre der saken anses å være åpenbart grunnløs og avvisning av en søknad med henvisning til at søkeren kan returneres til et trygt tredjeland. *Norge* er ikke bundet av direktivet, men har asylprosedyrer som oppfyller disse minstestandardene.

I alle landene registreres asylsøkeren etter ankomst og det avholdes et intervju, som danner grunnlag for vurdering av søknaden. Alle landene har i utgangspunktet en to-instans behandling av søknadene. Men klageordningene i de ulike landene er svært forskjellige. I *Norge* kan vedtak som

⁶ Europakommisjonen har fremlagt forslag til nytt prosedyredirektiv. Forslaget er på fremleggelsestidspunktet for meldingen under behandling.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har fattet påklages til Utlendingsnemnda (UNE). Når klagen er avgjort av UNE, er vedtaket endelig og kan ikke påklages. Dersom søkeren har nye opplysninger, kan vedkommende sende en omgjøringsbegjæring til UNE. Det er også mulig å føre saken inn for rettsapparatet. I *Sverige* kan Migrationsverkets beslutninger klages inn for en av de tre migrationsdomstolene, det vil si länsretten i Stockholm, Göteborg og Malmö. Migrationsdomstolens beslutning kan igjen påklages til Migrationsöverdomstolen som utgjøres av Kammarrätten i Stockholm. Migrationsöverdomstolens beslutning kan ikke påklages til noen instans.

Flere land har egne klageordninger for saker som anses åpenbart grunnløse. I *Storbritannia* og *Sverige* er det ikke klageadgang fra riket hvis asylsøknaden anses åpenbart grunnløs. I *Danmark* blir avslaget fattet i overensstemmelse med Dansk Flygtningehjælp, men det gis ikke klageadgang til Flygtningeævnets.

Når en søker får et avslag i første instans i *Norge*, kan vedkommende klage og samtidig be om at effektueringen av vedtaket utsettes inntil klageinstansen har behandlet saken.⁷ Etter utlendingsloven § 90 kan man nekte utsatt iverksetting, dersom det er åpenbart at omstendigheter som nevnt i lovens § 28 (oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse) og § 73 (absolutt vern mot utsendelse) ikke foreligger. Dette gjelder også i saker hvor utlendingen har søknad om asyl til behandling i annet land, eller vedkommende har fått avslag på søknad der. Som et tiltak for å begrense antallet åpenbart grunnløse søknader, har alle landene i denne sammenlikningen innført egne *hurtigprosedyrer* knyttet til bestemte opprinnelsesland der hoveddelen av søknadene anses å være åpenbart grunnløse. *Norge* innførte en hurtigprosedyre i 2004, også kalt 48-timers prosedyren, for søknader fra land hvor hoveddelen av søknadene erfaringsmessig er åpenbart grunnløse. Søknader som faller innenfor denne prosedyren blir behandlet individuelt, men raskere enn ordinære søknader (innen 48 klokke timer). *Norge* er det landet i sammenlikningen som har den korteste saksbehandlingstiden på hurtigprosedyren knyttet til åpenbart grunnløse søknader. Saksbehandlingstiden for de andre landene i denne sammenlikningen varierer fra 48 arbeidstimer (*Nederland*) til 3 måneder (*Sverige*). *Norge* har også en hurtigprosedyre for søkere fra land der det erfaringsmessig ikke er behov for å opplyse saken ytterligere eller foreta verifiseringer, og der de

fleste søknadene avslås. Slike søknader skal behandles i løpet av tre uker. Det er også egne rutiner for behandling av søknader fra kriminelle asylsøkere uten beskyttelsesbehov.

Prosedyredirektivet gir adgang til å avvise en asylsøknad hvis søkeren kan henvises til et *trygt tredjeland*. Bestemmelser om trygge tredjeland er nedfelt i utlendingslovene i *Nederland*, *Finland*, *Danmark* og *Storbritannia*. I *Sverige* har utlendingsloven⁸ en mer generell henvisning til at oppholdstillatelse kan nektes hvis asylsøkeren har spesielle bånd til et annet land og kan få beskyttelse der. I *Norge* reguleres dette gjennom regler i utlendingsloven⁹ om retur til land der søkeren har asyl eller opphold, og ikke har grunn til å frykte retur til hjemlandet. Det er ikke utarbeidet en liste over aktuelle land, men det skal etter norsk rett foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak der dette er aktuelt.

Det er egne asylprosedyrer for saker som skal behandles etter *Dublinregelverket*, og som medfører at søkeren kan sendes tilbake til et trygt land som deltar i Dublinsamarbeidet, når vedkommende som tidligere har søkt asyl har reist lovlig inn i landet. Mange av sakene som EU-medlemslandene kunne ha avvist med henvisning til bestemmelsene om trygge tredjeland, dekkes derfor av Dublinsamarbeidet. Lister over andre trygge tredjeland brukes i ulik grad. *Danmark* har f.eks. en liste som for tiden omfatter Canada, Japan, Kroatia, Liechtenstein, Sveits og USA, men denne listen revideres fortløpende. *Nederlandske* myndigheter ser hen til om landet har ratifisert flyktningkonvensjonen, EMK og/eller torturkonvensjonen. I tillegg ses det hen til landrapporter fra det nederlandske utenriksdepartementet. Videre blir visumfrie land i utgangspunktet betraktet som trygge tredjeland av nederlandske myndigheter.

3.4.2 Tillatelse til å arbeide i asylsøkerperioden

I *Norge* blir en asylsøker som hovedregel informert under asylintervjuet om vilkårene for å få en tillatelse til å ta arbeid i asylsøkerperioden, og dokumentasjonskravet for en slik tillatelse. Søkeren oppfordres til å fremlegge nødvendige dokumenter når vedkommende skal søke om slik tillatelse. Hvis søkeren fremlegger dokumentasjon, antas søknadene som uproblematisk, og blir behandlet fortløpende. I januar 2009 ble det innført krav om at asylsøkere som hovedregel må dokumentere sin

⁷ Dette kalles også å gi vedtaket oppsettende virkning.

⁸ Jf. den svenske lovens kapittel 5, annet ledd, punkt 5.

⁹ Jf. § 32 første ledd bokstav a.

identitet, som vilkår for innvilgelse av rett til å ta arbeid for asylsøkere. For søkere som kommer fra land hvor pass eller nasjonalt identitetskort ikke utstedes, skal det vurderes konkret om oppgitt identitet anses som mest sannsynlig. Bakgrunnen for endringen er en målsetting om å gjøre det mindre attraktivt for asylsøkere uten beskyttelsesbehov som kommer til Norge primært med den hensikt å arbeide. Tiltaket har også hatt til hensikt å få flere til å dokumentere egen identitet. Endringen har medført at kun en svært liten andel av asylsøkerne har fått tillatelse til å arbeide i Norge, jf. at det per i dag er kun rundt 5 prosent av søkerne som dokumenterer sin identitet med gyldig reisedokument når de søker om asyl hos politiet.

I *Storbritannia* gis ikke asylsøkere arbeidstillatelse mens asylsøknaden er til behandling, med mindre det tar mer enn 12 måneder å fatte et vedtak i første instans. I *Nederland* kan asylsøkere få tillatelse til å arbeide inntil 24 uker i året, men først etter at saken har vært til behandling i mer enn seks måneder.

En asylsøker i *Sverige* kan få arbeidstillatelse hvis Migrationsverket vurderer at saksbehandlingen vil ta mer enn fire måneder og vedkommende har klarlagt sin identitet. I *Danmark* kan en asylsøker som har en arbeidskontrakt eller en arbeidstillatelse innenfor et fagområde hvor det er stort behov for arbeidskraft (fagområdene er satt opp på en egen liste – Positivlisten), søke om tillatelse på dette grunnlaget. En asylsøker kan få tillatelse til å arbeide i *Finland* når det har gått tre måneder fra søknaden om asyl ble fremmet.

Selv om ordningene varierer noe mellom de landene som vi her har sett på, fremstår Norge etter endringen i januar 2009 ikke som vesentlig mer liberal enn andre land. I lys av det lave antallet som dokumenterer identitet, er det lite sannsynlig at den norske ordningen bidrar til å gjøre Norge mer attraktivt enn andre land.

3.4.3 Vurdering av anførsler i en asylsak

Norge og alle de andre landene i denne sammenlikningen vurderer først om en asylsøker faller inn under definisjonen av flyktning i flyktningkonvensjonen og deretter subsidiært om vedkommende har krav på beskyttelse etter andre folkerettslige forpliktelser, f.eks. EMK. Statusdirektivet, som er bindende for EU-landene, med unntak av Danmark, gir en nærmere fortolkning av flyktningdefinisjonen, samtidig som de andre folkerettslige forpliktelsene er implementert i bestemmelsen om subsidiær beskyttelse. Norge er ikke bundet av statusdirektivet, men har likevel i stor grad valgt å

utforme bestemmelsene i utlendingsloven 2008 i samsvar med bestemmelsene i direktivet.

Alle landene i sammenlikningen har videre bestemmelser i nasjonal lovgivning om muligheten for at det kan gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, jf. kapittel 3.6 og tabell 3.2 Bestemmelser om opphold på humanitært grunnlag mv.

I Norge vurderer utlendingsmyndighetene alltid om det skal gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, dersom søkeren ikke fyller vilkårene for beskyttelse (asyl). Dette betegnes ofte som *single procedure*. De andre landene i denne sammenlikningen, med unntak av Danmark, vurderer også om en søker fyller vilkårene for asyl, beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag i én prosess. I Danmark må søkeren fremme en egen søknad om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Hvis denne søknaden fremmes senest 15 dager etter registrering som asylsøker, vil søkeren ha lov til å oppholde seg i Danmark inntil begge søknadene er avgjort. Dersom søknaden om opphold på humanitært grunnlag fremmes senere enn 15 dager etter registrering, betyr det at dersom man får endelig avslag på asyl før søknaden om opphold på humanitært grunnlag er ferdigbehandlet, har man ikke lov til å oppholde seg i Danmark i perioden frem til søknaden om opphold på humanitært grunnlag er behandlet.

3.5 Innkvarteringsordninger og tilbud til asylsøkere

Personer som søker asyl har som oftest ikke ressurser til å forsørge seg selv mens de venter på at søknaden deres skal behandles. Mens asylsøkerne venter på å få saken sin behandlet i *Norge*, får de tilbud om å bo i asylmottak med rett til kost og losji, kontantytelser og helsetjenester. Mottakene er spredt over hele landet og drives av kommuner, frivillige organisasjoner og private selskaper. UDI har ansvar for at det til enhver tid er tilstrekkelig antall mottaksplasser, og at disse drives på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Etablering og drift av mottak skjer etter konkurranseutsetting i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det er frivillig å bo i mottak, men asylsøkere som har behov for et botilbud og økonomiske ytelser fra det offentlige, må bo i et mottak.

EU vedtok 27. januar 2003 direktiv om mottaksforhold (mottaksdirektivet), som regulerer forholdene for asylsøkere under mottaksperioden. Direktivet søker å garantere og harmonisere en minimumsstandard på mottakstilbudet innenfor

EU-landene, slik som bosted, mat, klær og lomme-penger mv.

I en rapport fra ISF¹⁰ vurderes norske regler og praksis for tilbudet i asylmottak opp mot innholdet i EUs mottaksdirektiv. Rapporten viser at på de fleste områder holder det norske mottakssystemet en høyere standard enn minimumsnormene i EU-direktivet. Rapporten anbefaler imidlertid at enkelte områder ved det norske mottakssystemet forbedres for å samsvare med EU-direktivet. Bl.a. bør mottakstilbudet formaliseres og lovreguleres, idet norsk lovgivning er fragmentert og mottakstilbudet i stor grad er regulert gjennom retningslinjer og ulike styringsdokumenter. Rapporten foreslår også en utvidelse av førstegangs helseundersøkelse som gjøres av alle asylsøkere. Det anbefales at det i tillegg til den obligatoriske tuberkulose testen og den frivillige HIV-testen, bør være en undersøkelse som ser etter tegn på at søkeren kan ha vært utsatt for tortur eller alvorlige former for psykologisk, fysisk eller seksuell vold.

Europakommisjonen har fremmet forslag til endringer av mottaksdirektivet, og det pågår nå forhandlinger om dette. Tre områder anses å være av vesentlig betydning: 1. begrenset adgang til å fengsle asylsøkere, 2. rett til arbeid etter å ha oppholdt seg i et land i mer enn seks måneder, og 3. etablering av rutiner for å identifisere utsatte søkere med spesielle behov. Det norske systemet holder per i dag en høyere standard enn forslagene som er lagt frem på punkt 1 og 2. Det anføres imidlertid i nevnte rapport fra ISF at det norske mottakssystemet ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til de særskilte behovene hos spesielt sårbare grupper av asylsøkere som bl.a. ofre for tortur og vold. Særlig hevdes det at Norge mangler rutiner som kan sikre systematisk kunnskap om særlige behov hos asylsøkerne.

I likhet med Norge har de fleste EU-landene et sentralisert, statlig system for å ta imot asylsøkere, der lokale myndigheter, frivillige organisasjoner og private aktører spiller en rolle i større eller mindre grad. Også *Danmark*, *Sverige*, *Finland*, *Nederland* og *Storbritannia* har et mottakssystem, men det er noen variasjoner mellom landene mht. hvordan systemet er innrettet praktisk. *Storbritannia* innkvarterer ikke asylsøkere i mottaksinstitusjoner, men dersom asylsøkere ikke er i stand til å forsyne seg selv, får de tilbud om innkvartering eller underhold, eventuelt begge deler. Innkvartering skjer i alle regioner innen *Storbritannia*, og asylsø-

kerne må ta det tilbudet de får. Tilbudet differensieres i flere land etter hvor i asylprosedyren søkeren befinner seg, slik det også gjøres i Norge.

I *Norge* er det både såkalte sentraliserte mottak (institusjonsliknende) og desentraliserte mottak (leiligheter), med hovedvekt på førstnevnte kategori. *Sverige* innkvarterer i langt større grad asylsøkere i leiligheter, mens *Storbritannia* kun innkvarterer i leiligheter. *Finland* og *Nederland* ser ut å bruke sentraliserte mottak i størst grad. I *Sverige* bor halvparten av asylsøkerne i såkalt *eget boende*, ofte med slekt og venner, samtidig som de mottar støtte til livsopphold. I *Norge* og *Danmark* er det en forutsetning at asylsøkere som har behov for økonomiske ytelser fra det offentlige bor i mottak.

Også når det gjelder helsehjelp og undervisning for voksne og barn er det både forskjeller og likheter i måten landene har valgt å fordele sektoransvar m.m. på. I *Norge* har eksempelvis asylsøkerbarn i grunnskolealder rett og plikt til opplæring når det er sannsynlig at de skal være i landet i mer enn tre måneder. Opplæringen foregår i den ordinære grunnskolen. I *Danmark* har også asylsøkerbarna både rett og plikt opplæring, men opplæringstilbudet gis som hovedregel i mottakene. I *Sverige* har asylsøkerbarna rett til opplæring, men ikke plikt. De som deltar i opplæringen går i den ordinære grunnskolen.

I *Norge* får personer med endelig avslag på søknaden tilbud om å bo enten i asylmottak eller ventemottak inntil utreise skjer. Barnefamilier, enslige mindreårige, alvorlig syke og de som samarbeider om retur får bo i asylmottak, mens andre personer med endelig avslag får tilbud om å bo i ventemottak. Ventemottak har en mer nøktern standard enn asylmottak. I *Danmark* får de med endelig avslag bli boende i mottak, men uten pengestøtte, mulighet til å arbeide eller delta ved kurs. I *Sverige* blir de med endelig avslag boende i mottakssentre eller privat frem til frivillig eller tvungen utreise. Når det gjelder *Finland* og *Nederland* må de som får endelig avslag flytte ut av mottak, og det gis ingen andre tilbud til denne gruppen. Også i *Storbritannia* mister personer med endelig avslag eventuell innkvartering eller annet underhold. Familier med barn under 18 år, som får endelig avslag på søknad om beskyttelse, får imidlertid fortsatt tilbud om innkvartering og/eller støtte til underhold inntil de forlater *Storbritannia*.

3.6 Utfall av asylsøknadsbehandlingen

I tabell 3.1. blir Dublinvedtak, dvs. vedtak om at søker ikke får realitetsbehandlet saken sin her,

¹⁰ Jan Paul Brekke og Vigdis Vevstad, Institutt for samfunnsforskning (ISF): Reception conditions for asylum seekers in Norway and the EU, 2007.

men tilbakeføres til et annet europeisk land for behandling av søknaden der, regnet med under kategorien avslag. Tallene viser utfallet av saksbehandlingen i første instans, dvs. UDI for Norges del. Disse brukes fordi det er lett tilgjengelige og relativt sammenliknbare tall for de seks aktuelle landene. Hvor stor andel som får innvilget søknaden om asyl i klageomgangen, eller da får opphold på annet grunnlag, varierer mye fra land til land og fra år til år. Eurostat-tall viser svært stor variasjon. Selv om tallene sannsynligvis ikke er helt sammenliknbare, er det grunn til å tro at forskjellene i stor grad skyldes at landbakgrunnen for de som får vedtak er ulik, både over tid og ved sammenlikning mellom land. Virkninger av ulik praksis og praksisendringer vil komme i tillegg.

Tabellen viser at Norge ligger relativt høyt sammenliknet med de andre landene når det gjelder innvilgelse av asyl, og relativt lavt for subsidiær beskyttelse og opphold på humanitært grunnlag. Når det gjelder avslag, hadde både Nederland og Danmark en lavere gjennomsnittlig andel avslag for hele perioden. Sverige, Finland og Nederland har hatt klart økende avslagsprosent, mens for Danmark og Storbritannia har avslagsprosenten sunket.¹¹

I utgangspunktet kunne man kanskje forventet at tallene for innvilgelse av asylstatus i større grad var sammenfallende for de seks landene, da alle landene er bundet av flyktningkonvensjonens regler. Det kan imidlertid være mange grunner til disse forskjellene:

- En mulig forklaring er at selv om søkere fra enkelte opprinnelsesland går igjen, er det ulike grupper av asylsøkere som søker seg til det enkelte europeiske land. Dette har stor betydning for hvor mange som innvilges flyktningstatus i det enkelte mottakerlandet.
- Det kan i noen grad skyldes ulik tilgang på og fortolkning av informasjon om de aktuelle opprinnelseslandene.
- I den grad ulikhetene i innvilgelsesprosent skyldes ulikheter i tolkning og praktiseringen av konvensjonens bestemmelser, må det undersøkes enkeltvis gjennom å sammenlikne de enkelte landenes praksis i enkeltsaker fra en sammenliknbar gruppe av søkere.
- På mer generelt grunnlag, kan imidlertid statistikken gi en indikasjon på at det kan være ulikheter i hvordan flyktningdefinisjonen tolkes i forhold til de øvrige konvensjonsforpliktelsene. Land som *Danmark, Finland, Nederland* og *Sverige* gir i langt større grad subsidiær beskyttelse enn asyl, selv om tallene svinger til dels betydelig fra år til år. *Storbritannia* skiller seg klart ut, og ga i 2007 og 2008 en mye større andel asyl enn subsidiær beskyttelse. Norge lå nærmest Storbritannia i 2006 og 2007, men i 2008 lå Norge nærmest Danmark.

Hvis man ser på praksis når det gjelder innvilgelse av opphold av rent humanitære grunner, synes forskjellene landene imellom å være større enn når det gjelder innvilgelse av asyl, eller opphold av beskyttelsesrelaterte grunner. Landene har imidlertid et relativt likt utgangspunkt når det gjelder vurderingen av om det skal gis opphold på humani-

¹¹ Andel som havner i kategorien henlagt/trukket varierer imidlertid og kompliserer sammenlikningen noe. Det blir forsterket av at tallene for Danmark ikke inneholder denne kategorien, og heller ikke tallene for Nederland i 2008.

Tabell 3.1 Asylsaksbehandling – prosentvis utfall i 1. instans – 2007, 2008 og 2009 (første halvår).

Land	Asyl			Annen beskyttelse			Humanitære grunner			Avslag, inkl. Dublinvedtak		
	2007	2008	2009	2007*	2008	2009	2007*	2008	2009	2007	2008	2009
Norge	17	12	16		13	15	32	9	11	51	66	58
Danmark	8	16	-		25,5	-	47,5	17	-	44,5	42	-
Sverige	3	6	6		16	18	53	4,5	3	44	73	73
Finland	3,5	5	1,5		26	26	41	8	3	55,5	61	69
Nederland	6	4,5	4		14,5	16	47	32,5	25	47	48	55
Storbritannia	17	20	24		9,5	9,5	9	0,5	0,5	74	70	66

* For 2007 skiller ikke IGC eller Eurostat mellom annen beskyttelse og humanitære grunner.

Kilde: Eurostat og IGC.

Tabell 3.2 Bestemmelser om opphold på humanitært grunnlag mv.

Land	Bestemmelse
Norge	«Det kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket. For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn skal det foretas en totalvurdering av saken.»*
Sverige	«Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.»
Finland	«En utlänning som befinner sig i Finland beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd, om det med hänsyn till utlänningens hälsotillstånd, de band som knutits till Finland eller av någon annan individuell, mänsklig orsak är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av de förhållanden i vilka han eller hon skulle hamna i sitt hemland eller hans eller hennes sårbara ställning.»
Danmark	«Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, der [...] befinder sig i en sådan situation, at væsentlige hensyn av humanitær karakter afgørende taler for at imødekomme ansøgningen.»
Nederland	«[...] who cannot, for pressing reasons of a humanitarian nature connected with the reasons for his departure from the country of origin, reasonably be expected, in the opinion of Our Minister, to return to his country of origin.»
Storbritannia	«Permission to stay in the United Kingdom for reasons that are exceptional. This is sometimes given to someone who does not qualify for asylum but whom we believe should be allowed to stay for other reasons» («discretionary leave to remain»).

* Forkortet sitat fra § 38 i utlendingsloven.

tært grunnlag eller lignende og en ganske vid skjønnsmessig adgang.

Det er store ulikheter mellom landene når det gjelder hvor mange som får opphold av andre grunner enn et behov for beskyttelse, jf. tabell 3.1. Med tanke på at bestemmelsene er skjønnsmessige og at det i noen grad kan tas hensyn til vurderinger av mer politisk art, er det ikke overraskende at det er ulik innvilgelsesprosent på dette området. Det følger bl.a. av den norske utlendingsloven § 1 at den skal gi grunnlag for kontroll med utlendingers opphold i riket, «i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser». Den nederlandske bestemmelsen nevner også spesifikt statsrådets vurdering.

3.7 Særskilt om enslige mindreårige

3.7.1 Omfang

En asylsøker som oppgir å være under 18 år, og som ved søknad om asyl ikke er i følge med foreldre eller andre som utøver foreldreansvar, anses

som enslig mindreårig asylsøker. Ankomstbildet i de aktuelle landene når det gjelder antall enslige mindreårige og andel av totalt antall asylsøkere, ser slik ut:

Norge har fra høsten 2007 opplevd en markant økning i *antall* asylsøkere som oppgir å være enslige mindreårige. Også andelen som oppgir å være enslige mindreårige av det totale antallet asylsøkere har økt betydelig for Norge. I tidligere år utgjorde andelen enslige mindreårige 5–6 % av totalankomstene, mens den i 2008 utgjorde over 9 % og i 2009 hele 14 %, høyest av landene med i denne sammenlikningen, selv om andelen falt til 10 prosent i desember. *Andelen* som oppgir å være enslige mindreårige av det totale antallet asylsøkere er om lag tredoblet for Danmark og Sverige fra 2007 frem til siste kvartal i 2009, mens denne andelen er nesten doblet for Norge. Finland som hadde en svært høy andel i 2008 med 17,5 %, var i 2009 nede igjen på et mer «normalt» nivå med 10 %. Storbritannia har det største antallet søkere, men andelen sank noe i 2009.

Tabell 3.3 Enslige mindreårige asylsøkere, antall og andel (%), 2007, 2008 og 2009*.

Land	2007			2008			2009*		
	Totalt	Enslige	Andel	Totalt	Enslige	Andel	Totalt	Enslige	Andel
Norge	6 528	403	6,0	14 431	1 376	9,5	13379	1 868	14
Sverige	36 207	1 264	3,5	24 353	1 510	6,2	16679	1 508	9
Danmark	2 226	84	4,0	2 380	297	12,5	2 621	342	13
Nederland	7 102	433	6,0	13 399	726	5,4	10625	743	7
Finland	1 505	98	6,5	4 035	706	17,5	4 279	448	10
Storbritannia	27 900	3 138	11,5	30 547	3 970	13,0	23950	2 399	10

* Tre første kvartal i 2009.

Kilde: IGC

3.7.2 Prosedyrer og asylsaksbehandling

Prosedyren i *Norge* for enslige mindreårige asylsøkere skiller seg ikke ut fra ordinær asylprosedyre for voksne asylsøkere. Det foretas alltid en vurdering av om søkeren oppfyller vilkårene for asyl, beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. Søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige blir imidlertid prioritert i alle ledd av saksbehandlingen. Alle enslige mindreårige asylsøkere får oppnevnt en hjelpeverge som skal være barnets representant i foreldrenes sted. Enslige mindreårige får også tildelt advokat i første instans, i motsetning til andre asylsøkere som først får oppnevnt advokat i forbindelse med et eventuelt avslag på søknaden.

I forbindelse med vurderingen av søknad om beskyttelse skal det foretas en barnesensitiv fortolkning av retten til beskyttelse. Det har vært et økende fokus på at barn kan ha selvstendige beskyttelsesgrunner, noe som har ført til at flere har fått en tillatelse på slikt grunnlag. I utlendingsloven er det også fastsatt at terskelen for å kunne få oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn skal være lavere for barn enn for voksne. Ingen barn vil bli returnert til hjemlandet uten at det kan legges til grunn at de har tilfredsstillende omsorg ved retur. Som hovedregel kan det utgjøre et sterkt menneskelig hensyn at den mindreårige er uten foreldre eller andre omsorgspersoner i hjemlandet. Dette innebærer at mange enslige mindreårige vil få en tillatelse i Norge. Det er alder på vedtakstidspunktet som legges til grunn for om søkeren får behandlet saken sin som barn. Av de som fikk vedtak som enslige mindreårige per oktober 2009, det vil si de som var under 18 år på vedtakstidspunktet, var det kun 9 % som fikk avslag på sin asylsøknad.

Pga. den store økningen i antallet asylsøkere som kommer til *Norge*, lanserte regjeringen i september 2008 flere tiltak for å redusere ankomstene av asylsøkere. To av tiltakene berører enslige mindreårige asylsøkere. Det ene tiltaket åpnet for å anvende Dublin II-forordningen overfor enslige mindreårige asylsøkere. Norge har tidligere hatt en praksis hvor enslige mindreårige asylsøkere rutinemessig blir unntatt fra Dublinbehandling. Praksis ble endret slik at enslige mindreårige asylsøkere vil kunne returneres til et annet Dublinland, dersom de har søkt asyl eller har en ferdigbehandlet søknad der før de kommer til Norge. En slik praksis er i tråd med Dublin II-forordningens formål, om at en søknad kun skal behandles én gang i et medlemsland. Videre er dette i samsvar med andre lands praksis, herunder de nordiske.

Det andre tiltaket innebar en bestemmelse om begrensede tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere som er over 16 år, og hvor eneste grunnlag for tillatelse i Norge er at de er uten forsvarlig omsorg i hjemlandet.¹² Tiltaket innebærer at den enslige mindreårige får oppholde seg i Norge inntil fylte 18 år. Etter dette tidspunktet utløper tillatelsen, og vedkommende har da plikt til å forlate landet. Barn med begrenset tillatelse blir ikke bosatt i kommunene. Med mindre tillatelsen utløper i nær fremtid, blir barna plassert sammen i et asylmottak hvor de skal bo inntil tillatelsen utløper ved fylte 18 år. Barna får undervisning av kommunen, og i tillegg har mottaket et tilrettelagt returprogram for dem.

Et ytterligere tiltak for å redusere ankomstene av enslige mindreårige asylsøkere ble lansert av regjeringen i juli 2009. Dette går ut på å etablere omsorgs- og utdanningstilbud i land det kommer

¹² Bestemmelsen trådte i kraft 1. mai 2009.

mange enslige mindreårige fra, og som mangler et forsvarlig omsorgstilbud. Det tas i første rekke sikte på å etablere et tilbud i nord-Irak (KRG-området) og i Afghanistan. Formålet er å gi omsorg og utviklingsmuligheter for enslige mindreårige som returnerer fra Norge. Tilbudet skal også være åpent for lokale barn som allerede oppholder seg i det aktuelle landet.

Storbritannia kan gi begrensede tillatelser til barn som ikke fyller vilkårene for asyl. Det er satt en grense ved 12 år, men flertallet som får en slik tillatelse er mellom 15 og 18 år. De som får en begrenset tillatelse kan søke fornyelse når de er 17 og et halvt år, men sjansen er liten for å få en annen type tillatelse. Målet er retur. Barn med begrenset tillatelse blir bosatt i kommunene, og de bor heller ikke på mottak mens søknaden behandles. De som er under 16 år blir plassert i fosterfamilier, mens de som er over 16 år blir bosatt i leiligheter med tilsyn.

Nederland kan gi begrensede tillatelser dersom vedkommende er under 18 år, ugift, uten følgepersoner, ute av stand til å ta vare på seg selv og det ikke finnes et passende omsorgstilbud i hjemlandet eller andre land. Slik tillatelse gis for 1 år, og tillatelsen kan fornyes to ganger. Så snart barnet blir 18 år, eller før dersom ett av vilkårene ikke lenger er oppfylt, blir tillatelsen kalt tilbake, eller ikke fornyet. Barn som har hatt slik tillatelse i 3 år, og som fortsatt er under 18 år, kan få varig tillatelse. Barn som har fylt 18 år, vil ikke få varig tillatelse med mindre det foreligger spesielle omstendigheter.

I *Danmark* vil enslige mindreårige asylsøkere som får asyl, få en tillatelse som i første omgang er tidsbegrenset til 7 år. Om en enslig mindreårig asylsøker får oppholdstillatelse på annet grunnlag, vil tillatelsen i første omgang være tidsbegrenset til 2 år. Når oppholdstillatelsen utløper, kan vedkommende søke om å få den forlenget. I Danmark er det alder på søknadstidspunktet som legges til grunn for behandling av saken.

I de tilfellene det ikke er mulig å fastslå med rimelig sikkerhet om søker er over eller under 18 år, kan det i *Norge* med hjemmel i utlendingsloven § 88 anmodes om at vedkommende lar seg undersøke for å klargjøre *alderen*. Dette gjennomføres i dag ved røntgenundersøkelse av tenner og håndrot. Denne aldersundersøkelsen er bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering for å fastsette søkers alder.¹³ I august 2009 ble det inngått en avtale med Ullevål universitetssykehus om en

utvidet aldersvurdering som innebærer at røntgen av tenner suppleres med røntgen av håndrot, samt en klinisk undersøkelse. Gjennomføring av den kliniske undersøkelsen er utsatt idet departementet utreder om det er behov for en klarere lovhjemmel for å gjennomføre denne undersøkelsen.

I *Sverige* benyttes aldersundersøkelser i begrenset omfang. Det samme gjelder i *Storbritannia*. I Sverige benyttes informasjon fra asylintervjuet og fra Sosialstyrelsen (omtrent tilsvarende norsk barnevern). For å vurdere alder benytter britene seg av uttalelser fra sosialarbeidere. I *Nederland* derimot, anvendes både røntgen av hånd og krageben for å avklare alder. I Danmark anvendes røntgen av tenner, håndrot samt en klinisk undersøkelse. *Finland* gjennomfører undersøkelser i form av røntgen av tann og hånd.

3.7.3 Oppsporing av foreldre

Norske myndigheter mener det i utgangspunktet er til barnets beste at det blir gjenforent med foreldrene, eller andre som utøver foreldreansvar, og vil derfor forsøke å oppspore omsorgspersoner i hjemlandet. Det følger av barnekonvensjonen at barn som er alene både har rett til kontakt med sine foreldre, og at de har rett til bistand til å bli gjenforent med dem. Oppsporing av mulige omsorgspersoner er et viktig, men samtidig svært vanskelig arbeid for UDI. Arbeidet med oppsporing starter som hovedregel umiddelbart etter ankomst, og foregår parallelt med behandlingen av asylsøknaden og planlegging av bosetting. UDI vil utvikle metoder for å spore opp foreldre eller andre omsorgspersoner til barn som søker beskyttelse alene i Norge, og vil utarbeide et program for oppsporing.

De fleste europeiske land har oppsporing som en prioritert oppgave, men ingen kan vise til en god arbeidsmetode som har gitt nevneverdige resultater. *Sverige* har startet opp et eget prosjekt i 2008 med støtte fra det europeiske returfondet. Prosjektet *Återforening* har som mål å oppspore foreldre/foresatte til enslige mindreårige asylsøkere med tanke på gjenforening i hjemlandet. Etter å ha prøvd ut flere metoder for oppsporing med lite hell, har de nå falt ned på en løsning med å knytte til seg betrodde advokater ved den aktuelle ambassade/konsulat som kan bistå i oppsporingsarbeidet. Prosjektet skal gå over to år, og målsettingen er å få gjenforent ca. 240 barn med familie/foresatte.

¹³ Utlendingsmyndighetene ønsker å få bredere og mer treffsikre grunnlag for aldersfastsettelse og det arbeides med bedre metoder for dette.

3.8 Oppsummering

Gjennomgangen viser at Norge ikke skiller seg markert fra landene som er omtalt her, verken når det gjelder praksis i behandlingen av asylsaker, tilbudet til asylsøkere som venter på svar, eller rettigheter for dem som får innvilget opphold. Ut fra de forhold gjennomgangen her har sett på, er det derfor lite grunnlag for å hevde at økningen i antall asylsøkere de siste par årene først og fremst kan forklares med at Norge saklig sett har en mer liberal politikk og praksis overfor asylsøkere. I hvilken grad det likevel har dannet seg et inntrykk av at Norge har en liberal praksis, er et annet spørsmål.

I forhold til de landene vi her har valgt å sammenlikne med, er det derfor mest sannsynlig andre viktige årsaker til økningen i antall asylsøkere til Norge, bl.a. etterspørselen etter arbeidskraft og at enkelte store asylsøkergrupper allerede har etablert seg i Norge. En annen årsak kan være at et land som Sverige har innført en mer restriktiv politikk i forhold til enkelte grupper asylsøkere, og at Norge derfor i en periode har blitt oppfattet som mer liberalt. Nedgangen i irakiske asylsøkere til Sverige og økningen til Norge i 2008 er et klart eksempel på dette.

Hvis vi begrenser oss til Norden, er den største kontrasten mellom landene det store antall asylsø-

kere som de siste par årene har kommet til Sverige og Norge, sammenliknet med Danmark, og inntil nylig Finland. Trass i mange likheter og en samlet innvilgelsesprosent som ikke skiller seg mye fra de andre nordiske landene, er tilstrømmingen av asylsøkere bare en brøkdel til Danmark. En teori om bakgrunnen for dette, er det inntrykk som er skapt av dansk politikk som svært restriktiv når det gjelder innvandring generelt, og ikke nødvendigvis asylpolitikken spesielt. Danmark har innført et strengt regelverk for familieinnvandring. Dette har fått stor oppmerksomhet utenfor Danmarks grenser, og kan også ha bidratt til å skremme bort asylsøkere som i utgangspunktet ikke ville blitt vesentlig berørt av disse reglene.

Det er en del forskjeller bl.a. i forhold til innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse og i reglene om familieinnvandring for dem som får opphold. Ordningene for enslige mindreårige asylsøkere varierer en del, men det er samtidig flere likheter.

Regjeringen anser det som viktig at vi fremover fortløpende følger med på utviklingen både i landene som er valgt ut for denne gjennomgangen, og andre land i Europa, med sikte på ytterligere harmonisering. Dette vil vi gjøre gjennom vår deltakelse i det internasjonale samarbeidet, men også gjennom mer målrettet informasjonsinnhenting.

4 Asyl- og flyktningpolitikken i EU

Asyl- og flyktningpolitikken er, med unntak av Dublinsamarbeidet (se kapittel 4.2), et område hvor Norge per i dag ikke har inngått samarbeidsavtaler med EU. Norge har dermed ingen formelle rettigheter eller forpliktelser overfor EU i denne sammenheng. Dette innebærer ikke at samarbeid med EU ikke er viktig for Norge, men det er et uformelt samarbeid der det er gjensidig interesse for informasjonsutveksling. EU-landenes politikk på utlendingsfeltet har ofte betydning for utviklingen i Norge. Dette gjelder særlig med hensyn til antall asylsøkere, men kan også gjelde for andre utlendingssaker.

Kapittel 4.1 gjennomgår det felles europeiske asylsystemet, mens kapittel 4.2 tar for seg Dublin-samarbeidet, hvor Norge har inngått en samarbeidsavtale. Kapittel 4.3 tar opp byrdefordelingsmekanismer og kapittel 4.4 omhandler regionale beskyttelsesprogrammer og gjenbosetting. I kapittel 9 omtales de fremtidige perspektivene for EUs flyktning- og migrasjonspolitik, og det drøftes hvilken betydning dette vil få for Norge.

4.1 Det felles europeiske asylsystem

Betegnelsen *Det felles europeiske asylsystem* (*Common European Asylum System*, CEAS) er knyttet til det asylsystemet som har vært under utvikling i EU siden 1999, og består av fire grunnelementer:

- Prosedyrene for behandling av asylsøknader (prosedyredirektivet).
- Kriterier for å fastslå om en asylsøker oppfyller kravene til asyl eller ikke (statusdirektivet).
- Materielle betingelser for mottak av asylsøkere (mottaksdirektivet).
- Fastlegging av hvilket medlemsland som har ansvaret for den enkelte asylsøker (Dublin II-forordningen).

Som det fremgår av NOU 2004: 20 Ny utlendingslov og Ot. prp. nr. 75 (2006–2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), ble det i arbeidet med utlendingsloven 2008 lagt stor vekt på å analysere og forholde seg til EUs nye asylrettsakter. Selv om EUs statusdirektiv ikke er rettslig forpliktende for

Norge, fremstår direktivet som et egnet grunnlag for utforming av nærmere lovgivning. Den videre utviklingen av EUs felles asylsystem følges også med stor interesse.

Prosedyredirektivet, statusdirektivet og mottaksdirektivet ble alle vedtatt innenfor rammen av de voteringsreglene (enstemmighet) som gjaldt i overgangsperioden 1999 – 2004. I 2004¹ ble flertallsvoting innført på asylområdet. Enstemmighetsreglene innebar at alle land hadde vetorett i forhold til beslutninger om disse direktivene. Europakommisjonens opprinnelige direktivforslag lå tett opp til FN's flyktningkonvensjon. På samme tid som forslagene ble fremmet, økte antallet asylsøkere betydelig, og det ble også tydelig at asylsystemet i økende grad var i ferd med å bli misbrukt av arbeidssøkere. Som følge av dette, ble de tre nevnte direktivforslagene vesentlig endret gjennom rådsbehandlingen. Medlemslandene ønsket stor frihet til å gjøre nasjonale tilpasninger. Sluttresultatet ble tre direktiver med minstestandarder, innenfor de rammene som flyktningkonvensjonen og andre internasjonale forpliktelser setter, som medlemslandene må oppfylle.

Ved utformingen av bestemmelsene i utlendingsloven 2008 om hvem som skal ha rett til beskyttelse, har regjeringen lagt stor vekt på kriteriene som er definert i EUs statusdirektiv, men på enkelte punkter er det valgt en noe annen løsning enn EU. Også når det gjelder rettigheter under asylprosedyren og ytelser i mottakssammenheng, ligger norske standarder over de minimumsstandarder som direktivene fastsetter. Dette gjelder særlig på mottaksområdet, der EU-landene fortsatt har til dels meget ulik standard. Norge har interesse av at EU-landene samlet hever sine standarder, slik at ikke Norge får økt antall asylsøkere som følge av at vi har bedre ordninger.

EU er i ferd med å evaluere CEAS som helhet. Det første skrittet i prosessen var grønnboken om CEAS som ble fremlagt i 2007.² Grønnboken ble etterfulgt av en høring samme år. Samtidig ba Europakommisjonen forskere om å evaluere gjennomføringen av de enkelte direktivene i medlems-

¹ 1. mai 2004.

² 6. juni 2007.

landene. En egen evaluering av Dublinsystemet er også gjennomført. Disse evalueringene ble etterfulgt av forslag til endringer i de ulike elementene i CEAS. De første forslagene ble lagt frem mot slutten av 2008 og i begynnelsen av 2009, og gjaldt forslag til endringer i Dublin- og EURODAC-forordningene og opprettelse av et europeisk støttekontor på asylfeltet (*European Asylum Support Office, EASO*).³ Forslagene behandles i Rådet og Europaparlamentet. Endelige rettsakter vil antagelig bli vedtatt i 2010 og senere.

I arbeidet med asyl- og flyktningpolitiske spørsmål samarbeider Europakommisjonen løpende med UNHCR, og har inngått en avtale om gjensidig strategisk partnerskap. Det betyr ikke at Kommisjonen og UNHCR er enige om alt som gjøres, men det betyr at begge anser et godt samarbeid som viktig. UNHCR publiserer synspunkter og anbefalinger vedrørende en rekke av EUs initiativer på flyktning- og migrasjonsområdet. EU ser også samarbeidet med UNHCR som svært viktig i utviklingen av CEAS. I EF-traktaten⁴ er det nedfelt at den felles asyl- og flyktningpolitikken skal gjennomføres i overensstemmelse med flyktningkonvensjonen.

UNHCR er i ferd med å gjennomføre en omfattende reform av egen organisasjon. For Europas del innebærer det bl.a. at antallet regionkontorer vil bli redusert. I dag har UNHCR et eget regionkontor for de nordiske og de baltiske landene, plassert i Stockholm. Dette regionkontoret skal etter planen nedlegges. Det er ikke fastlagt når, men det vil antagelig skje i løpet av 2011. De nordiske landene vil da etter alt å dømme sortere under regionkontoret i Brussel. Videre er det vedtatt at Europa-byrået skal deles i to, slik at UNHCRs operative virksomhet knyttet til Balkan og Kaukasus blir værende i Genève, mens resten av byråets virksomhet overføres til Brussel. Denne delingen skal etter planen gjennomføres i 2010. Disse organisasjonsendringene kan bidra til et ytterligere EU-fokus for UNHCR i Europa.

4.2 Dublinsamarbeidet

Norge er knyttet til EUs Dublinregelverk og til fingeravtrykksregisteret EURODAC gjennom en egen avtale.⁵ Dublinregelverket regulerer hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad. Her fastsettes utelukkende prosessuelle regler for hvem som skal behandle søknaden.

³ Se nærmere omtale i kapittel 9.4.2.

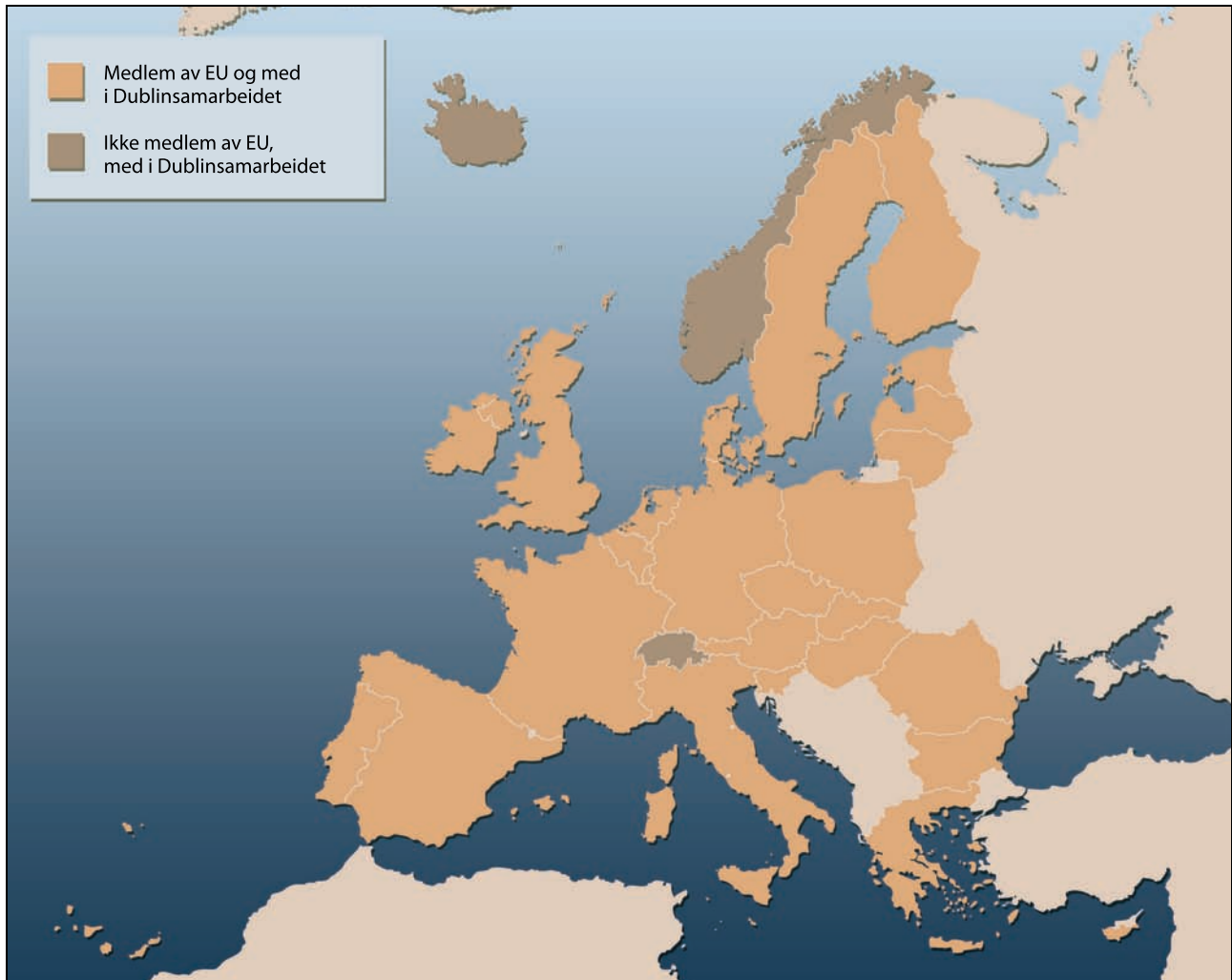
⁴ Artikkel 63.

Realitetsbehandlingen av søknadene reguleres ikke.

En forutsetning for å kunne sende en asylsøker tilbake til det landet som etter Dublinregelverket er ansvarlig for saken, er at det foreligger bevis for tidligere asylsøknader, opphold, eller annen tilknytning til det første asyllandet. Fingeravtrykk er per i dag det sikreste identifikasjonsparameteret i utlendingsaker. I desember 2000 vedtok EU den såkalte EURODAC-forordningen som innførte obligatorisk opptak av fingeravtrykk av alle asylsøkere, samt utlendinger som påtreffes i forbindelse med ulovlig passering av en ytre grense. I EURODAC registreres kun fingeravtrykk av personer over 14 år. Selve fingeravtrykksregisteret ble operativt i 2003. EURODAC har effektivisert arbeidet med å identifisere asylsøkere og fremskaffe dokumentasjon om reiseruter, tidligere asylsøknader og opphold i andre medlemsstater. Dublinsystemet (supplert med fingeravtrykksregisteret EURODAC) har dermed bidratt til å redusere omfanget av såkalt *asylshopping*. Skal Dublinsystemet fungere godt, forutsettes det at alle medlemsstatene har en forsvarlig asylsaksbehandling og følger prinsippene som det er enighet om, nemlig rask registrering av søkerne, opptak av fingeravtrykk, og overholdelse av fristene for å motta søkerne i retur fra andre Dublinland. Visa Information System (VIS) vil legge ytterligere til rette for å anvende Dublinregelverket. VIS er et felles system for Schengenlandene, der opplysninger om visumsøkere skal lagres i en sentral database (se omtale i kapittel 5.5.2).

Dublinsystemet har blitt kritisert fra flere hold. For det første har medlemslandene med de mest utsatte yttergrensene (særlig landene i det sørøstlige Europa) rettet kritikk mot systemet. For det andre har UNHCR og frivillige organisasjoner rettet kritikk mot Dublinsystemet. De mener asylsøkerne utsettes for et tilfældighetenes spill siden asylpraksisen i de ulike Dublinlandene kan være sprikende. Også landene i Nord-Europa har vært kritiske til hvordan systemet fungerer. Bl.a. er det reist kritikk mot manglende, eller sterkt forsinket, registrering av asylsøkere, slik at mange asylsø-

⁵ Se St.prp. nr. 57 (2002–2003) Om samtykke til godtakelse av endring av avtale av 19. januar 2001 mellom Norge og Island og EF om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, ved innlemmelse av Dublin II-forordningen av 18. februar 2003. Se også St.prp. 38 (2000–2001) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Republikken Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat.



Figur 4.1 Landene i Dublinsamarbeidet.

Kilde: UD

kere kommer til f.eks. Norge uten at de er blitt registrert i det første europeiske landet de kom til. Samtidig anerkjenner landene i det nordlige Europa de store utfordringene som landene i det sørlige Europa står overfor.

Det praktiske arbeidet etter Dublinforordningen omfatter hovedsakelig utveksling av anmodninger om tilbaketakelse og overtakelse av ansvaret for behandlingen av en asylsøknad ut fra regelverkets ulike forutsetninger. I Norge hører dette inn under en egen Dublinenhet i UDI. Tilsvarende enheter er etablert i de øvrige Dublinlandene. Utvekslingen skjer gjennom et elektronisk nettverk, DubliNet, som har effektivisert saksbehandlingen og klarlagt beregningen av frister. UDI er behandlingsansvarlig for EURODAC nasjonalt, mens Kripos er databehandler. I 2009 sendte og mottok norske myndigheter henholdsvis 5 117 og 1 078 anmodninger etter Dublinregelverket.

Norske myndigheter har hatt positive erfaringer med å delta i det løpende samarbeidet med de øvrige Dublinlandene. Norge deltar i møter der praktiseringen av Dublinregelverket drøftes mellom landene. Av størst betydning er møtene i Dublin Contact Committee, som ledes av Europakommisjonen. Møtene er praktisk orientert og søker konsensus der det foreligger ulik forståelse eller tolkningstvil. Norge deltar også i tilsvarende møter i forbindelse med EURODAC-forordningen (*EURODAC expert meeting*).

På bakgrunn av deltakelsen i Dublinsamarbeidet har norske utlendingsmyndigheter også blitt invitert med i uformelt samarbeid om utlendingsrettslige spørsmål, hvor Norge ikke har formelle avtaler å støtte seg til. Direktørene for landenes utlendingsdirektorater møtes regelmessig for å diskutere praktiske sider ved behandling av utlendingssaker GDISC (*General Directors' Immigra-*

tion Services Conference). Norge deltar i dette forumet og bidrar med fagkompetanse. Det har stor praktisk nytte, både gjennom nettverket og innsikten det gir. Norge deltar også i en ekspertgruppe, *Eurasil*, som ledes av Europakommisjonen. Denne er viktig for å følge med på hvordan EUs medlemsland vurderer situasjonen og utviklingen på asylområdet. Her drøftes også asylpraksis. Norske synspunkter er velkomne og dette gir oss dermed en indirekte medvirkning i utviklingen.

Regjeringen mener at Dublinsystemet er svært viktig. Det gir den enkelte asylsøker rett til å få asylsaken behandlet i ett av Dublinlandene. Det er også viktig å opprettholde tilliten til første asylsøksprinsippet som Dublinregelverket har nedfelt.

Norges tilknytningsavtale til Dublinregelverket oppretter en blandet komité (*Joint Committee*) med deltakelse av partene i avtalen, det vil si Island, Liechtenstein, Norge og Sveits, samt EU, representert ved Europakommisjonen. I *Joint Committee* drøftes spørsmål av mer prinsipiell karakter mellom partene. Bl.a. etter initiativ fra Norge har det hittil blitt avholdt to møter i *Joint Committee*, etter at Kommisjonen i desember 2008 la frem forslag til revisjon av Dublin II-forordningen og EURODAC-forordningen. Gjennom disse møtene har de assosierte Dublinlandene (Norge, Island, Sveits og Liechtenstein) blitt holdt oppdatert og har kunnet gi innspill i den pågående prosessen i EU som har til formål å komme frem til en justert Dublinforordning. Norge har også gitt skriftlig innspill til endringsforslagene.

4.3 Ansvarsfordeling

Migrasjonsstrømmene til Europa kommer i hovedsak fra sør og øst. Fra vest kommer det migranter fra deler av Latin-Amerika, men det er et beskjedent antall sammenliknet med dem som kommer fra Afrika eller fra øst gjennom Tyrkia og Ukraina. I EU er det særlig Spania, Italia og Hellas som i første omgang mottar migranter fra sør og øst. Relativt sett mottar også Malta mange. De som kommer til disse landene reiser i stor grad videre til andre EU-land, inntil de kommer til et sted hvor de kan få arbeid. Den geografiske skjevheten i migrasjonsstrømmene fører til en tilsvarende skjevhet i fordelingen av de administrative og økonomiske utfordringene som EU- og Schengenlandene står overfor. Dette har ført til en debatt om hvordan EU som helhet skal møte denne utfordringen.

Den løsningen EU på nåværende stadium har satset på, er opprettelsen av fire fond (som går

under betegnelsen solidaritetsfond), henholdsvis på områdene asylbehandling, grensekontroll, integrering og retur. Disse har fått betegnelsen Flyktningfondet (*European Refugee Fund*), Yttergrensefondet (*External Borders Fund*), Integreringsfondet (*European Fund for Integration*) og Returfondet (*European Return Fund*). Norge er med i ett av disse, nemlig Yttergrensefondet som er definert som Schengenrelevant. En tilknytningsavtale om norsk deltakelse i fondet er fremforhandlet, og forventes underskrevet i løpet av kort tid (status per februar 2010). Fondene skal bevilge penger til prosjekter og tiltak til de landene som har de største belastningene i forhold til de saksområdene som fondet dekker. Alle land vil kunne søke støtte til prosjekter og tiltak, men det er et klart premiss at de mest utsatte landene skal få mest. Dette innebærer at flere land blir nettobidragsgivere, slik Norge er til Yttergrensefondet.

Middelhavslandene har i tillegg presset på for å få på plass mekanismer for solidaritet og ansvarsdeling mellom medlemslandene for å håndtere migrasjonspresset mot EUs yttergrenser. Det er tatt til orde for en obligatorisk omfordeling av flyktninger, særlig der enkeltland opplever et uforholdsmessig press på sitt asylsystem. Så langt er det enighet om prinsippet for frivillig byrdefordeling, og enkelte land har på ad hoc basis tatt i mot flyktninger fra andre EU-land for å avhjelpe situasjonen. F.eks. mottok Frankrike sommeren 2009 nesten 100 flyktninger fra Malta. I EUs nye femårsprogram på justis- og innenriksfeltet, Stockholmprogrammet, understrekes det at man skal jobbe videre med å utvikle mekanismer for ansvarsfordeling. I tillegg vektlegges at en slik mekanisme for ansvarsdeling ikke må føre til misbruk av asylsystemet eller undergrave utviklingen av det europeiske asylsystemet. Fokus rettes mot å videreutvikle systemer for kapasitetsbygging i land med slike utfordringer, og mot å se på prosedyrer for sekondering av personell til land som har særlig store utfordringer.⁶

4.4 Regionale beskyttelsesprogrammer og gjenbosetting

EUs forrige femårsprogram, Haagprogrammet⁷, lanserte grunntanken om partnerskap med migrantenes opprinnelsesland og transitland.

⁶ Dette også jf. Lisboa-traktaten art. 80.

⁷ Ferdigstilt under nederlandske formannskap høsten 2004, gjaldt for årene 2005-2009.

Hensikten er å sikre større forutsigbarhet i forhold til de globale migrasjonsstrømmene. Det var særlig den ukontrollerte, hasardiøse trafikken i lite sjødyktige farkoster over Middelhavet fra Afrika til Europa som var opphavet til dette initiativet. Europakommisjonen har fulgt dette opp og har lagt frem en serie policyinitiativer. I migrasjonspakten⁸, som ble vedtatt i EU under fransk formannskap høsten 2008, er partnerskapstanken ytterligere konsolidert. Europas ansvar for å gi beskyttelse til flyktninger i tråd med FNs flyktningkonvensjon slås også klart fast i migrasjonspakten.

Innen EU drøftes alternative handlingsmåter for i større grad å kunne styre migrasjonsstrømmene. Dette ansvaret skal operasjonaliseres på flere måter samtidig, i samarbeid med UNHCR. Arbeidet legges opp langs tre hovedlinjer, som kommer i tillegg til det enkelte medlemslands nasjonale flyktningpolitikk:

Regionale beskyttelsesprogrammer (Regional Protection Programmes: RPP) skal bidra til beskyttelse av flyktninger i deres nærområder. De aller fleste flyktninger søker først beskyttelse i nærheten av områdene de har flyktet fra og dette medfører et behov for regionale tiltak i nærområdet. Siktemålet er å styrke kapasiteten til å gi effektiv beskyttelse og finne varige løsninger regionalt. Løsningene kan både innebære tilrettelegging for frivillig tilbakevending til opprinnelseslandet, bistand til at første tilfluktsland skal kunne åpne opp for at flyktningene integreres, og for gjenbosetting i tredjeland. EU vil utvikle RPP som regionale handlingsprogrammer som går over flere år, og har iverksatt flere pilotprosjekter for å innhente erfaringer fra hvordan denne tenkemåten vil fungere i praksis. Nåværende pilotprosjekter drives i samarbeid med Tanzania, Ukraina, Hviterussland og Moldova. Utvidelser til flere andre regioner vurderes fortløpende.

De regionale beskyttelsesprogrammene må tilpasses situasjonen i regionene der det er aktuelt å anvende dem. Komponentene som inngår i pro-

grammene kan også variere. I utgangspunktet skal imidlertid følgende komponenter være med:

- Prosjekter for å etablere effektive prosedyrer for å fastslå flyktningstatus.
- Opplæring av personer som skal arbeide med flyktningene.
- Prosjekt for å støtte lokalsamfunnene der flyktningene bor.
- Tilbud om gjenbosetting til flyktninger som ikke kan hjelpes i regionen.

Den siste komponenten er uttrykkelig gjort frivillig for de enkelte medlemslandene. Noen EU-land har overført flyktninger fra Tanzania knyttet til det regionale beskyttelsesprogrammet for dette landet, men noe stort omfang har ikke dette fått.

Gjenbosetting er et virkemiddel for å gi beskyttelse til flyktninger som ikke har mulighet til å returnere til sine hjemland, eller gis effektiv beskyttelse i regionen de befinner seg i. I EU-sammenheng har dette vært knyttet til de regionale beskyttelsesprogrammene, men betraktes også løsrevet fra slike mer omfattende program. Europakommisjonen foreslo i september 2009 en felles EU-politikk for gjenbosetting. Det legges ikke opp til at alle medlemslandene skal motta overføringsflyktninger. Dette skal fremdeles baseres på frivillighet for det enkelte land. Flere EU-land skal imidlertid nå være villige til å etablere gjenbosettingsprogram. Europakommisjonens forslag innebærer at fellesskapsmidler skal kunne brukes til å dekke enkeltlandenes utgifter ved å ta imot flyktninger, og at det etableres en samordningsmekanisme.

Å identifisere personer med internasjonalt beskyttelsesbehov i irregulære migrasjonsstrømmer (mixed flows) er meget krevende når migrasjonsstrømmene er omfattende og kontrollkapasiteten ved grensene i EU-landene er begrenset. Det legges stor vekt på å få til en god prosess for dette i den fremtidige håndhevingen av den felles grensekontrollen, slik at personer med beskyttelsesbehov blir identifisert og ikke blir returnert til et område de flykter fra.

⁸ Den europeiske pakt om innvandring og asyl, vedtatt av Det Europeiske Råd oktober 2008.

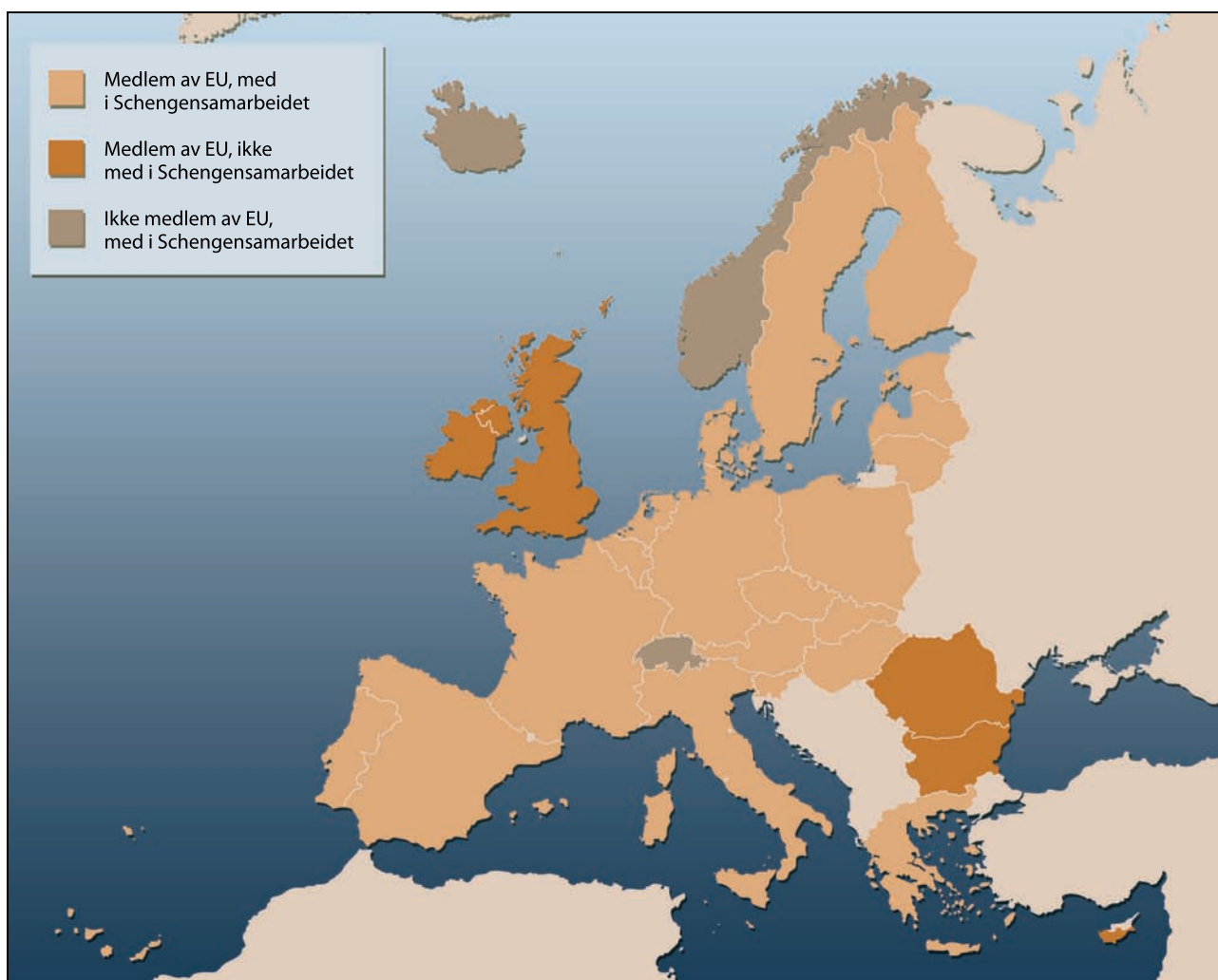
5 Schengensamarbeidet

5.1 Om deltakelse i Schengensamarbeidet

Land som har blitt eller blir EU-medlemmer etter 2004 er forpliktet til å delta i Schengensamarbeidet, som inngår i EUs samlede regelverk som nye EU-land forplikter seg til å anvende. For at et land skal kunne ta del i det praktiske samarbeidet må det gjennom en omfattende evalueringsprosess for vurdering av om det oppfyller alle vilkårene for deltakelse, herunder at alt gjeldende regelverk er

implementert i nasjonal rett og at fysiske og tekniske løsninger er på plass. Deretter må Rådet ved enstemmighet (etter høring av Europaparlamentet) fatte avgjørelse om at alle vilkår for deltakelse er oppfylt i den nye medlemsstaten.

Av EUs medlemsland er det bare Irland, Storbritannia, Kypros, Bulgaria og Romania som ikke er fullstendig innlemmet i det operative Schengensamarbeidet, dvs. at de ikke er en del av området uten grensekontroll på indre grenser. Bortsett fra Kypros, ble alle statene som ble EU-medlem-



Figur 5.1 Landene i Schengensamarbeidet

Kilde: UD

mer 1. mai 2004, operative medlemmer i Schengensamarbeidet i desember 2007.¹

Storbritannia og Irland har, gjennom en tilleggsprotokoll til Amsterdamtraktaten, mulighet for såkalte *opt-ins*. De står i utgangspunktet utenfor Schengensamarbeidet, men kan knytte seg til de delene av samarbeidet som de ønsker å være en del av, dersom de øvrige landene godtar dette. Tilleggsprotokollen åpner også for at Storbritannia og Irland kan bli med i Schengensamarbeidet på et senere tidspunkt, om de ønsker det.

Med henvisning til tilleggsprotokollen ble det i 2000 åpnet for at Storbritannia kunne delta i de delene av Schengensamarbeidet som omfatter ulovlig innvandring, politisamarbeid², og strafferett, samt de delene av Schengen informasjonssystemet (SIS) som vedrører politisamarbeid og strafferett. Storbritannia har deltatt i dette samarbeidet siden 2005, med unntak av SIS.³ I 2002 ble det åpnet for at Irland kunne delta på de samme områdene som Storbritannia.⁴ Irlands deltakelse er imidlertid foreløpig ikke iverksatt.

5.2 Schengenevaluering

Oppheving av personkontroll på indre grense påvirker medlemslandenes sikkerhet. Det er derfor behov for en mekanisme for å evaluere om regelverket blir riktig gjennomført i nasjonal rett. En slik mekanisme bidrar til å sikre at vilkårene blir oppfylt, men også til gjensidig tillit, da det er medlemslandene som evaluerer hverandre.

Allerede ved opprettelsen av Schengensamarbeidet, dvs. før samarbeidet ble integrert i EU, ble det utformet en evalueringsmekanisme. Denne skulle for det første sørge for vurderingen av om land som ønsket å tiltre samarbeidet fylte alle nødvendige forutsetninger. For det andre skulle den sikre at landene som allerede deltar i samarbeidet, til enhver tid fortsetter å oppfylle vilkårene for deltakelse. Dette ble gjort ved å etablere en permanent arbeidsgruppe som fikk ansvar for evalueringene.

Gjennom ikrafttreddelsen av Amsterdamtraktaten ble, som tidligere nevnt (se kapittel 2.9.1), det

tidligere mellomstatlige samarbeidet integrert i rammeverket for den Europeiske Union. Schengenregelverket ble inkorporert i det daværende EF og EUs regelverk. Den permanente arbeidsgruppen ble erstattet med en rådsarbeidsgruppe: Schengen Evaluation Working Party. Denne arbeidsgruppen har hatt ansvaret for *alle* sider av Schengenregelverket uavhengig av den tidligere søylestrukturen.

5.3 Norges samarbeidsavtale med EU om tilknytningen til Schengensamarbeidet

Som omtalt i kapittel 2.9.1 inngikk Norge den første samarbeidsavtalen med Schengenlandene i 1996.⁵ Schengensamarbeidsavtalen gir Norge rett og plikt til operativt å anvende hele Schengenregelverket. Det innebærer anvendelse av reglene om politisamarbeid, rettslig samarbeid i straffesaker, visumsamarbeid, personkontroll på de ytre grensene, og Schengeninformasjonssystemet (SIS). Disse reglene skal samlet sett utgjøre kompenserende tiltak mot utfordringer som knytter seg til at personkontrollen er opphevet på de indre grensene, og er et verktøy for det samarbeidet og den politikkutviklingen vi deltar i.

Schengensamarbeidsavtalen gir Norge rett til å delta i utformingen av nye bestemmelser av betydning for gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengenregelverket.

Norges deltakelse i utformingen av nye rettsakter innenfor rammen av Schengensamarbeidet foregår ved at møtene holdes i et *fellesorgan* (*Mixed Committee*) der Island, Norge, Liechtenstein og Sveits deltar sammen med alle medlemslandene i EU og Europakommisjonen. Møter i fellesorganet finner sted på arbeidsgruppe-, embets-, ambassadør- og ministernivå. Norge har talerett i fellesorganmøter, og deltar i de muntlige drøftelsene på lik linje med øvrige medlemsland. På samme vis har vi mulighet til å sende inn skriftlige bidrag (noter) for å redegjøre for vårt syn. I tillegg samarbeider norske representanter aktivt med kolleger i andre land under forhandlingene. På denne måten deltar Norge i den kontinuerlige utviklingen av Schengensamarbeidet.

Norge har imidlertid ikke stemmerett når EU fatter vedtak om nytt Schengenregelverk. Norge tar i etterkant, på selvstendig grunnlag, stilling til om vedtaket skal godtas av Norge. Skulle Norge beslutte ikke å godta et nytt regelverk, og fellesor-

¹ Gjennom EØS-finansieringsordningene har Norge bidratt til en rekke Schengenprosjekter. Midlene er bl.a. benyttet til nødvendige forberedelser i de nye EU-landene for inntreden i det praktiske Schengensamarbeidet, som oppgradering av grenseoverganger og ombygging av flyplasser.

² Med unntak av grensekryssende forfølgelse av mistenkte (cross border pursuit by police officers).

³ Det er anslått at Storbritannia ikke kommer til å delta i SIS før tidligst høsten 2011.

⁴ Med unntak av grensekryssende overvåking (surveillance).

⁵ 19. desember 1996.

ganet i de etterfølgende diskusjoner i løpet av 90 dager ikke enes om en løsning, vil avtalen om Norges deltakelse i Schengensamarbeidet opphøre etter ytterligere tre måneder.

Erfaringsmessig søker fellesorganet å arbeide seg frem til enighet om innholdet i nye rettsakter. Avstemming skjer bare i tilspissede saker hvor frontene synes fastlåst, og hvor flertall er tilstrekkelig til å fatte en beslutning. Det forhold at Norge ikke kan delta i EUs formelle avstemninger og beslutninger har derfor så langt ikke hatt noen vesentlig betydning for Norge i Schengensamarbeidet. Samarbeidet mellom Norge og EU i Schengensaker er godt, og bygger på en gjensidig respekt for de rettigheter og plikter samarbeidsavtalen gir.

Når nye Schengenrelevante rettsakter eller tiltak vedtas i EU skal Norge, i henhold til samarbeidsavtalen, innen 30 dager fra vedtaksdato underrette EU om de aktuelle rettsakter eller tiltak kan godtas. Samtidig skal det eventuelt meddeles at forfatningsrettslige krav må oppfylles, dvs. at stortingsbehandling må finne sted, før rettsaktene eller tiltakene kan bli bindende.

I utgangspunktet skal vedtatte Schengenrelevante rettsakter eller tiltak tre i kraft samtidig for EU og Norge. Dersom forfatningsrettslige krav må oppfylles før en rettsakt eller et tiltak kan bli bindende for Norge, skal norske myndigheter så snart som mulig og senest innen seks måneder etter EUs underretning om vedtaket, meddele EU at disse kravene er oppfylt. Nye Schengenrelevante rettsakter eller tiltak kan inneholde bestemmelser om særskilt ikrafttredelsestidspunkt for Norge. I denne sammenheng skal det tas behørig hensyn til den tiden som Norge i fellesorganet angir som nødvendig for å kunne oppfylle forfatningsrettslige krav.

Hvorvidt nye regler eller tiltak skal anses å være Schengenrelevante og dermed behandles i fellesorganet, beror på om EU anser at et forslag til rettsakt er en videreutvikling av Schengenregelverket eller ikke. Norge deltar bare i forhandlingene om en rettsakt dersom den anses å være Schengenrelevant. I mange tilfeller er det en skjønnsmessig vurdering om nytt regelverk endrer et eksisterende regelverk eller innebærer noe kvalitativt nytt. En vid tolkning av avtalen ville innebære en dynamisk utvikling av Schengenregelverket, mens en restriktiv tolkning innebærer at Norge ikke uten videre får delta i deler av justissamarbeidet som anses for å være på siden av samarbeidsavtalen. EUs tolkning av Schengensamarbeidsavtalen har hittil vært preget av en konsekvent og restriktiv tilnærming. Det er ingen ting

som tyder på at denne tilnærmingen vil endres i nærmeste fremtid.

Allikevel kan man si at Norge og EU i all hovedsak er enige om hvilke rettsakter som skal anses for å være Schengenrelevante. På noen felt har det imidlertid forekommet at Norge og EU har hatt ulike syn. Dette gjelder særlig ved videreutvikling av EUs politi- og strafferettslige samarbeid. EU har i disse tilfellene tolket Schengensamarbeidsavtalen snevrere enn norske myndigheter har ønsket. Norge har anført at hensynet til effektivt samarbeid i Schengenområdet tilsier at Norge bør delta i et styrket samarbeid på lik linje med EU-landene. Som deltaker i et felles reisefrihetsområde hvor kontroll med passering av indre grenser er opphevet, har alle Schengenland ansvar for å ivareta den felles sikkerheten. Norge og EU legger til grunn en felles forståelse av trusselbildet, og dermed av behovet for tiltak som ivaretar hensynet til samfunnssikkerhet og kriminalitetsbekjempelse.

5.4 Norske myndigheters oppfølging av Schengensamarbeidsavtalen

Selv om Schengensamarbeidsavtalen har et mer saklig begrenset omfang enn EØS-avtalen, har Schengensamarbeidet berøringspunkter til en rekke norske myndigheter. Hovedansvaret for oppfølging er delt mellom to departementer. Justis- og politidepartementet har særlig ansvar for de deler av Schengenregelverket som gjelder visum-samarbeid, politisamarbeid, gjensidig bistand i straffesaker, grensekontroll, returspørsmål og Schengen informasjonssystemet (SIS). Utenriksdepartementet har et særlig ansvar for mer overordnede og institusjonelle spørsmål, for å koordinere norske posisjoner og for den formelle prosessen i forbindelse med norsk godtakelse av EUs vedtak på Schengenområdet.

Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker, som består av de to berørte departementene på høyt embetsnivå, er etablert som en parallell til Koordineringsutvalget for EØS-saker. Utvalget gir en god plattform for utveksling av overordnede synspunkter og samordning mellom de to departementene.

Det er videre etablert en tverrdepartemental gruppe, et *spesialutvalg*, etter samme modell som for arbeidet med EØS-saker. For å bedre tilgjengeligheten til informasjon om pågående forhandlinger i Schengensaker, blir det som i EØS-saker utarbeidet *rammenotater* om nye Schengenrettsakter som Norge deltar i arbeidet med.

Godtakelse av Schengenrelevante rettsakter skjer på departementsnivå, i statsråd eller etter samtykke fra *Stortinget*. Utover dette skjer kommunikasjonen med *Stortinget* om politisk viktige Schengensaker både gjennom utenriksministerens halvårlege europapolitiske redegjørelser, og gjennom møtene i *Stortingets* Europautvalg (det tidligere EØS-utvalget, som har fått utvidet virkeområde).

I Brussel deltar Norge aktivt i flere arbeidsgrupper under Rådet når disse behandler Schengenrelevante rettsakter. Norge stiller dessuten jevnlig eksperter på ulike områder til disposisjon innen Schengensamarbeidet. Norske representanter har også bistått flere av de nye medlemslandene i deres forberedelser til å delta i det operative Schengensamarbeidet.

I EU-samarbeidet innenfor søyle I har Rådet kunnet delegere myndighet til Europakommisjonen til å gi regler som utfyller eller gjennomfører de rettsakter Rådet vedtar. Dette følger av Traktaten om Det europeiske fellesskap. Kommisjonen bistås da av representanter for medlemslandene gjennom nærmere fastlagte komitéprosedyrer (komitologi). Norge har hittil deltatt i komitologikomiteer under Schengensamarbeidet på ad hoc-basis. I 2008/2009 ble det imidlertid forhandlet frem en generell ordning som sikrer at de Schengenassosierte landene kan ta del i alle komitologi-prosedyrer for Schengenregelverket. Det er etablert slike komiteer bl.a. på visumområdet.

I en felleserklæring til Schengensamarbeidsavtalen åpnes det for parlamentarikersamarbeid mellom Norge og Europaparlamentet i Schengensaker. Dette samarbeidet er imidlertid i liten grad utviklet.

5.5 Tematisk gjennomgang av samarbeidsområdene i Schengensamarbeidet

5.5.1 Grensekontroll

Samarbeid om grensekontrollen på de ytre grensene⁶ og utstedelse av visum til Schengenområdet er grunnpilarene i Schengensamarbeidet. Schengenlandenes politi- og grensekontrollmyndigheter samarbeider med hverandre og med tilgrensende lands myndigheter for å forhindre ulovlige grensepasseringer. Etter etableringen av Frontex⁷, EUs

grensekontrollbyrå, er samarbeidet om yttergrensekontrollen ytterligere intensivert ved at det bl.a. foretas felles operasjoner for å avdekke ulovlig innreise i områder hvor det er stor illegal grensepassering. Selve byrået er lagt til Warszawa i Polen.

Den fysiske kontrollen av de reisende på grenseovergangsstedene er regulert i et eget felles regelverk, *Schengen Borders Code*⁸, som på norsk kalles Grenseforordningen. Grenseforordningen skiller mellom «minimumskontroll» av EU/Schengenborgere (og deres familiemedlemmer, uansett nasjonalitet, forutsatt at de har en oppholdsstatus som gir dem reisefrihet innenfor EU/Schengen) og «grundig kontroll» av tredjelandborgere. En EU/Schengenborger skal underkastes en dokumentkontroll. Dvs. at det skal kontrolleres at vedkommende har et gyldig og ekte reisedokument, og at vedkommende som presenterer dokumentet er rette innehaver. Dersom dokumentkontrollen gir grunnlag for mistanke om at vedkommende ikke er den han/hun gir seg ut for å være, eller at reisedokumentet er falskt, kan også en slik reisende underkastes en grundigere kontroll.

En tredjelandborger skal ved siden av den dokumentkontroll som EU/Schengenborgere også må gjennom, kontrolleres opp mot nasjonale registre og SIS. Det skal kontrolleres om vilkårene for innreise er til stede, f.eks. gyldig visum, tilstrekkelige midler for livsopphold, returbilletter osv. Vedkommendes reisedokument skal også stemples både ved innreise til og utreise fra Schengenterri toriet, slik at det kan kontrolleres at lovlig oppholdstid ikke overskrides.

Det legges i økende utstrekning vekt på analyser, grenseovervåking og konkrete samarbeidsprosjekter innen EU/Schengen. EUs grensekontrollbyrå (Frontex) er den fremste eksponenten for dette. Frontex' formål er å koordinere informasjonsstyrte operasjoner på EU-nivå for å styrke sikkerheten på yttergrensene. Norge deltar som Schengenmedlem fullt ut i Frontex. Norge er medlem av styret og gir finansiell støtte. Videre arbeider en norsk polititjenestemann i byrået som nasjonalt sekundært ekspert. Norge deltar på en rekke møter og seminarer, tar del i opplæring i regi av Frontex, og bidrar med informasjon til bruk i risiko- og trusselanalyser.

En av Frontex' hovedoppgaver er å utarbeide risiko- og trusselanalyser som Schengenlandene

⁶ Ytre grenser er i Grenseforordningen (art. 2, nr. 2) definert som: «medlemsstatenes landgrenser, herunder grenser i elver og innsjøer, sjøgrenser samt lufthavner, elvehavner, sjøhavner og innsjøhavner, såfremt de ikke er indre grenser».

⁷ Rådsforordning (EF) 2004/2007 av 26. oktober 2004: Om opprettelse av Frontex.

⁸ Rådsforordning (EF) 562/2006 av 15. mars 2006: Om innføring av fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grenser. Grenseforordningen er tatt inn som vedlegg til utlendingsforskriften.

kan bruke når de fordeler sine ressurser til grenseovervåking og -kontroll. Frontex har også en sentral rolle i planleggingen og koordineringen av fellesoperasjoner – dvs. operasjoner for en tidsbegrenset periode, der flere medlemsland deltar. Disse operasjonene kan være overvåkings- og kontrolloperasjoner på sjøgrensen, grensekontroll på bestemte steder på landgrensen, eller andre tiltak. F.eks. ble en slik operasjon satt i gang i forbindelse med fotball-EM i Wien i 2008. Norge har deltatt i flere av disse operasjonene. Når en fellesoperasjon skal iverksettes, mottar Politidirektoratet en bestilling fra Frontex, som skisserer profiler på politifolk som trengs. På forhånd har medlemslandene innrapportert hvor mye mannskap og materiell de kan stille med i Frontex. Norske eksperter stilles også til rådighet for arbeid i byrået.

Videre administrerer Frontex en oversikt over utstyr som medlemslandene har sagt seg villig til å stille til rådighet for Frontex til bruk under felles kontroll- og overvåkingsoperasjoner langs yttergrensene, det såkalte CRATE (*Centralised Register of Available Technological Equipment*). Det er stilt et stort antall luft- og sjøfartøyer med besetning og mye teknisk utstyr til rådighet fra medlemslandene. Norge har hittil meldt inn til CRATE noe lettere utstyr for bruk ved grensekontroll. Det er under vurdering om Norge skal melde inn ytterligere utstyr.

Det er også opprettet en beredskapsgruppe (*Rapid Border Intervention Team*, RABIT) med eksperter som kan rykke ut og bistå et medlemsland, dersom det oppstår en massebevegelse over en yttergrense og angjeldende land ikke selv greier å håndtere situasjonen administrativt og/eller operativt. Norge har meldt inn personell til RABIT. Det er opp til medlemslandene selv å be om bistand. Frontex tar ikke initiativ uten at medlemslandet selv ber om det. Det er Frontex' direktør som skal avgjøre om vilkårene for bistand er til stede, og som sender ut teamene. Det har hittil ikke foreligget noen situasjon på Schengens yttergrenser som har medført at vilkårene for å sette inn beredskapsgruppen har vært tilstede.

I forbindelse med det svært store migrasjonspresset på den sørlige sjøgrensen har man opprettet det såkalte *European Patrol Network* (EPN), som i første omgang er et samarbeid mellom land som allerede patruljerer farvannene i Middelhavet og Atlanterhavet. Frontex deltar i planleggingen og koordineringen av dette samarbeidet. Senere er det meningen at EPN skal inngå som en del av det styrkede grenseovervåkingssystemet i EU/Schengen (*European Border Surveillance System*, Eurosur)⁹, som er under planlegging og utvikling.

Schengen informasjonssystemet (SIS), som inneholder informasjon om personer og gjenstander, er et helt avgjørende redskap i grensekontrollen og det daglige Schengenarbeidet. Systemet gjør det mulig å utveksle opplysninger om etterlyste personer som er siktet eller mistenkt for svært alvorlig kriminalitet, og opplysninger i tilknytning til straffesaker. Videre gir registeret opplysninger om personer fra land utenfor Schengenområdet som er nektet innreise til et Schengenland. SIS er gitt en omfattende presentasjon i St.meld. nr. 23 (2005–2006) Om gjennomføringen av europapolitikken og St.prp. nr. 42 (1996–97). Det vises også til SIS-loven av 1999.¹⁰ Opprettelsen av visuminformasjonssystemet, VIS (jf. kapittel 5.5.2), vil være et ytterligere virkemiddel til bruk for grensekontrollen i bekjempelsen av ulovlig innvandring.

Siden St.meld. nr. 23 (2005–2006) ble fremlagt, har man innen Schengensamarbeidet fått behov for økt kapasitet til å håndtere informasjonsmengden som følger av at antallet medlemsland i EU har økt fra 15 til 27 land. Systemet må også ha kapasitet til å håndtere biometrisk informasjon om personene som registreres, noe som også krever vesentlig større behandlingskapasitet. Det har vært forsinkelser knyttet til utviklingen av SIS II. Disse forsinkelsene ville, om intet ble gjort, føre til at de nye medlemslandene hadde måttet vente med å komme inn i Schengensamarbeidet. Dette skapte i 2006 og 2007 diskusjoner innad mellom de nye og de gamle medlemslandene. De nye medlemslandene ønsket ikke å vente for lenge med å komme inn i dette viktige reisefrihetssamarbeidet. Som en foreløpig løsning ble det under portugisisk formannskap høsten 2007 utviklet en midlertidig kapasitetsutvidelse av SIS, under navnet SISOne4all. Denne utvidelsen gjorde det mulig å innlemme landene som ble EU-medlemmer i 2004¹¹ i Schengensamarbeidet fra 2008 (med unntak av Kypros), i påvente av at SIS II kommer på plass.

5.5.2 Visumsamarbeidet

Visumsamarbeidet bygger på et omfattende, felles regelverk for utstedelse av visum som gir adgang til hele Schengenområdet i inntil 90 dager i løpet av en periode på seks måneder. Opphold utover 90 dager per seks måneder, er et nasjonalt anliggende

⁹ Europakommisjonen la i 2008 frem tre meddelelser med ideer til styrking av grensekontrollen. En av disse omhandlet Eurosur. Se ytterligere omtale i kapittel 9.3.2.

¹⁰ Lov av 16. juni 1999 om Schengen informasjonssystem (SIS).

¹¹ Estland, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn.

og omfattes ikke av Schengensamarbeidet. Innen Schengensamarbeidet er det utarbeidet en felles liste over hvilke nasjonaliteter som trenger visum for å kunne reise inn i et Schengenland, og hvilke som er visumfrie. Hvilke nasjonaliteter som til enhver tid skal stå på listen vurderes fortløpende. Det felles visumregelverket består i dag av Konsulærinstruksene (*Common Consular Instructions on Visas*) samt en rekke rettsakter og praktiske retningslinjer som utfyller denne. Dette regelverket, med visse justeringer, er nå samlet i et dokument som kalles Visumforordningen (Visa Code). Forordningen skal anvendes fra 5. april 2010, og vil bli gjennomført i norsk rett.

Utviklingen i det europeiske visumsamarbeidet illustrerer de utfordringene, og de derav følgende endringsprosessene, som foregår i Europa. Mange av dem som ønsker å innvandre illegalt til Europa forsøker å skaffe seg visum på uriktig grunnlag. Falske dokumenter og falske forklaringer utgjør en viktig del av metodene som brukes for å få visum blant dem som normalt ikke ville kvalifisere til å få dette på lovlig vis. Derfor er felles standarder for identitetsdokumenter, så som oppholdskort og reisedokumenter, også en viktig del av Schengensamarbeidet på visumfeltet.

Bl.a. som følge av terrorangrepene 11. september 2001 besluttet EU, etter flere års utredning, å opprette et informasjonssystem om visum, *Visa Information System* (VIS).¹² VIS er et felles system for Schengenlandene, der opplysninger om visumsøkere skal lagres i en sentral database. Med VIS innføres biometri i forbindelse med visumsaksbehandlingen. Foruten alfanumeriske opplysninger som navn, fødselsdato osv., skal visumsøkerne registreres med fingeravtrykk og ansiktsfoto i den sentrale VIS-basen. Schengenlandene gis, innenfor nærmere angitte rammer, tilgang til informasjon i den sentrale VIS-basen, i forbindelse med behandling av visumsøknader, grensekontroll og identifi-sering. Videre kan politimyndigheter med ansvar for å forebygge, etterforske eller oppklare terror-handlinger eller annen alvorlig kriminalitet, gis tilgang til opplysningene, etter nærmere angitte vil-kår.

VIS skal være et virkemiddel i en effektiv migrasjonspolitik og forebygge trusler mot medlemslandenes indre sikkerhet. Systemet vil være til stor hjelp i utlendingsforvaltningen mht. kontroll og oversikt i visumsaksbehandlingen. VIS vil gjøre det mulig å ha en smidigere og åpnere visumpraksis, da systemet bl.a. vil gjøre det vanskelig å mis-

bruke reisedokumenter og visum. Dette vil forenkle identifikasjon, og eventuelt tilbakesendelse, av personer som påtreffes uten lovlig opphold i et Schengenland, samt lette anvendelsen av Dublinforordningen.¹³ Bedre oversikt over visumsøker-nes referansepersoner vil dessuten i større grad gjøre det mulig å ansvarliggjøre disse når en person som har fått visum ikke reiser ut etter visumets utløpstid. Systemet innebærer videre en effektivisering av prosedyrer i forbindelse med behandling av visumsøknader som vil komme søkerne til gode. F.eks. i form av gjenbruk av tidligere registrerte fingeravtrykk, i stedet for at søkeren må møte personlig ved utenriksstasjonen ved hver ny søknad, slik hovedregelen er i dag. VIS er et omfattende teknisk system, og har blitt forsinket flere ganger. VIS skal etter planen starte opp i desember 2010.

Opplysningene om visumsøkeren samt fingeravtrykk og digitalt foto vil bli lagret i den sentrale VIS-databasen. Når en visuminnhaver skal passere en yttergrense, vil det visum vedkommende presenterer bli sammenliknet med informasjonen i VIS. Grensekontrolløren vil også kunne kontrollere fingeravtrykket og bildet til vedkommende opp mot det som ble registrert ved visumutstedelsen. VIS vil bli det mest sentrale virkemidlet for arbeidet med kontroll av personer som søker visum til et Schengenland.

VIS anses som en videreutvikling av Schengensamarbeidet, og Norge vil derfor delta i VIS, og gjøre nødvendige forutgående tiltak for slikt samarbeid. Foruten tekniske tiltak, er det gjort endringer i norsk lov for lagring, bruk og overføring av personopplysninger som er registrert i VIS. Ved lov 19. juni 2009 nr. 38 fikk utlendingsloven syv nye bestemmelser for innføring og bruk av VIS, jf. §§102–102 f.

I forbindelse med EUs innføring av biometri i visumbehandlingen er det startet forsøksvirksomhet med etablering av *felles visumsøknadssentre*. I Moldova, Montenegro og Dubai settes det nå opp slike sentre. Norge forbereder seg på å delta i samarbeidet ved søknadssenteret i Moldova. Samarbeidet vil i realiteten langt på vei være ordinært representasjonssamarbeid. Det tekniske utstyret som kreves for å gjennomføre dette nye systemet er kostbart, og et lokalt konsulært samarbeid mellom medlemslandene på aktuelle utenriksstasjoner rundt om i verden vil kunne begrense utgiftene og spre kostnadene, på flere samarbeidende land. Det nordiske samarbeidet om visumadministrasjon er i denne sammenhengen meget aktivt, og har sitt

¹² Rådsbeslutning (EF) 512/2004 av 13. juni 2004: Om innføring av visuminformasjonsystemet VIS.

¹³ Se omtale i kapittel 4.2.

utgangspunkt i samarbeidet innen den nordiske passunionen som strekker seg tilbake til 1950-tallet.¹⁴ Det lokale konsulære samarbeidet mellom EU-landene vil kunne være en forløper for utviklingen av en felles utenriktjeneste for deler av fellesskapets samarbeidsområder under utenrikspolitikken (jf. *External Action Service* som er tatt inn i Lisboa-traktaten¹⁵). Utviklingen av dette er under diskusjon innad i EU, og må ses i et svært langsiktig perspektiv.

Schengensamarbeidet bygger på forutsetningen om godt lokalt konsulært samarbeid, dvs. at Schengenlandenes utenriksstasjoner samarbeider mht. å utveksle informasjon og finne løsninger på felles praktiske forhold i vedkommende region. Ensartet visumpraksis Schengenlandene imellom er av stor betydning, da det i langt de fleste tilfeller er Schengenlandenes utenriksstasjoner som behandler søknader om visum og treffer beslutning i sakene. Dette gjelder også for Norge, der 98 prosent av alle visumsøknadene behandles og avgjøres ved utenriksstasjonene. Ensartet visumpraksis er en forutsetning for å kunne avverge *visa-shopping*, dvs. at søker går til den utenriksstasjonen som antas å være minst påpasselig i visumbehandling.

Norge har inngått en rekke avtaler om å representere, og om å bli representert av, andre Schengenland på ulike steder i verden der det av ulike grunner (som f.eks. at Norge ikke har en utenriksstasjon i landet) er behov for slikt representasjons-samarbeid. Kommunikasjonen mellom norske myndigheter sentralt og norske og andre Schengenlands utenriksstasjoner forløper uten vanskeligheter, også i de tilfellene der Norge har inngått slike representasjonsavtaler. Norge samarbeider i særlig grad med de nordiske landene, og dette samarbeidet har en mer utvidet karakter enn samarbeidet med de øvrige Schengenland.

5.5.3 Returpolitikken

Europeiske land har i varierende grad prioritert en effektiv returpolitikk. Dette betyr at personer uten lovlig opphold eller med avslag på asylsøknaden, ikke nødvendigvis har blitt returnert til sine hjemland, men i stedet har hatt mulighet til å reise videre innen Schengenområdet. De har da kunnet ta opphold eller søke asyl på nytt i et annet Schengenland. Dette medfører en stor belastning på de landene som vektlegger en ordnet og effektiv søknadsbehandling. Landene i Nord-Europa har vært

kritiske til enkelte søreuropeiske land pga. manglende registrering av asylsøkere og gjennomføring av retur. Retur av personer uten lovlig opphold gis økende oppmerksomhet i Schengensamarbeidet. Det anses som svært vanskelig å bekjempe ulovlig innvandring uten at man har en effektiv politikk for retur av personer som oppholder seg ulovlig i Schengenområdet.

I utviklingen av en europeisk returpolitikk er følgende tre elementer sentrale:

- Felles standarder og prosedyrer for frivillig og tvungen retur av tredjelandborgere uten lovlig opphold.
- Praktisk samarbeid om effektivering av retur, innad i Schengenområdet, og mellom Schengenområdet og de aktuelle opprinnelseslandene og transittlandene.
- Avtaler med opprinnelsesland og transittland om tilbaketakelse av egne borgere (og eventuelt, der hvor det er aktuelt, tilbaketakelse av migranter som har brukt landet som transittland for å reise til Europa).

Det vil i det følgende bli redegjort nærmere for disse tre elementene:

Frivillig og tvungen retur, felles standarder og prosedyrer

Alle Schengenlandene foretrekker å finne frem til ordninger som legger til rette for frivillig retur, fremfor å måtte tvangsreturnere dem som ikke har tillatelse til å oppholde seg i landet. Det er likevel et faktum at svært mange ikke returnerer frivillig, selv om de i utgangspunktet er forpliktet til det. Det er derfor helt avgjørende også å ha gode rutiner og ordninger for gjennomføring av tvangsreturer.

I 2008 ble direktivet om felles standarder og prosedyrer for retur av tredjelandborgere uten lovlig opphold (returdirektivet¹⁶) vedtatt. At det ble oppnådd enighet om felles standarder og prosedyrer for retur av personer uten lovlig opphold er av stor betydning slik Regjeringen ser det. Direktivet etablerer et felles europeisk regelverk som sikrer en verdig og rettssikker avslutning på en tredjelandborgers ulovlige opphold. Direktivet vil også bidra til at medlemslandene pålegges en tydeligere forventning om å gjennomføre returer. I dagens situasjon er det problematisk at en rekke land ikke

¹⁴ Se kapittel 2.9.1 for nærmere omtale av passunionen.

¹⁵ Se nærmere omtale i kapittel 9.1.

¹⁶ Europaparlamentets Rådsdirektiv 2008/115/EF av 16. desember 2008: Om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandborgere med ulovlig opphold.

returnerer personer uten lovlig opphold. Forslag til lovendringer for gjennomføring av dette direktivet ble sendt på høring 3. februar 2010. Fristen for å implementere direktivet i nasjonal lovgivning er 24. desember 2010.

Når direktivet er gjennomført i alle Schengenlandene vil man få et enhetlig regelsett for minstestandarder mht. retur av tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig på et av disse landenes territorium. Direktivet gir uttrykk for at retur skal skje i overensstemmelse med grunnleggende rettigheter, bl.a. flyktningretten og menneskerettighetene. Hensynene til barns beste, familieliv, og helse er viktige elementer. Direktivet inneholder bl.a. bestemmelser om adgang til frivillig retur, tvangsmessig retur, innreiseforbud, klagemuligheter, utsettelse av retur, rettssikkerhet, bruk av tvangsmidler og frihetsberøvelse.

Europakommisjonens utkast til direktiv møtte mye motbør blant Schengenlandene, fordi mange land ikke ønsket å bli underlagt fellesskapsregler når det gjelder håndteringen av personer uten lovlig opphold. Europaparlamentet har gjennom hele prosessen derimot vært meget opptatt av å få etablert slike minimumsrettigheter, og har derfor vært en aktiv forkjemper for direktivet. Frivillige organisasjoner har protestert mot enkeltbestemmelser, fordi de etter deres mening ikke har gått langt nok i å gi rettigheter til dem som oppholder seg ulovlig. Det må imidlertid understrekes at dette direktivet innebærer at personer uten lovlig opphold får et bedre rettsvern i de fleste land, enn det de hadde før direktivet ble vedtatt. Samtidig er det stadfestet at medlemslandene har en forpliktelse til å returnere dem som ikke har lovlig opphold i landet.

Praktisk samarbeid ved effektivering av retur

Frontex koordinerer medlemslandenes samarbeid om retur av personer som oppholder seg ulovlig i medlemslandene, såkalte *joint return operations*. Gjennom disse samordner Frontex flere medlemslands transporter, slik at disse kan gjennomføres mer effektivt og sikkert. Det er mye å vinne på å samordne kontakten med myndighetene i opprinnelseslandene og i transittlandene. Mye tid går i dag med i medlemslandene til å skaffe til veie nødvendige reisedokumenter og ordne andre praktiske oppgaver knyttet til returer. Det er de enkelte medlemsland som tar initiativ til slike felles uttransporteringer. Frontex tilbyr deretter andre land å delta. Frontex dekker helt eller delvis kostnadene for disse felles returene.

I gjennomsnitt arrangeres det to til tre fellesflygninger i måneden. Norge har vært med på flere av disse, og våren 2009 ble den første helnordiske uttransporteringen i Frontex-regi gjennomført. Det tas sikte på at Norge skal delta i et økt antall felles returer i Frontex-regi i tiden fremover.

Tilbaketakelsesavtalene

Alle land har plikt til å motta egne borgere. Dette var opprinnelig et ulovfestet folkerettslig prinsipp, som nå bl.a. er nedfelt gjennom Palermokonvensjonen¹⁷ med tilleggsprotokoller. Erfaringsmessig viser likevel noen stater liten vilje til å ta imot egne borgere som oppholder seg ulovlig i et annet land, og som ikke returnerer frivillig. De landene som først og fremst er mottakere av asylsøkere og andre migranter, har av denne grunn sett det som hensiktsmessig å inngå avtaler med migrantenes opprinnelsesland om de praktiske sidene (prosedyrene) ved retur. Slike avtaler forsøkes også inngått med transittland, der disse landene godtar å ta tilbake personer som har innvandret ulovlig til Schengenområdet fra deres land, selv om plikt til å ta tilbake tredjelandsborgere ikke er like godt fundert i folkeretten.

For EU-landenes del gjorde Amsterdamtraktaten av 1999 arbeidet med å inngå tilbaketakelsesavtaler til en kompetanse for fellesskapsorganene. Rådet har etter dette tatt stilling til hvilke land Europakommisjonen skal gis mandat til å fremforhandle avtaler med. De enkelte medlemslandene kan ikke forhandle frem bilaterale avtaler med land Kommisjonen har fått et forhandlingsmandat for. Kort tid etter at Amsterdamtraktaten trådte i kraft vedtok Rådet at tilbaketakelsesavtaler ikke var Schengenrelevant. Det betyr at Norge verken er dekket av avtaler Kommisjonen inngår på vegne av EU, eller er bundet til ikke å forhandle om bilaterale avtaler der Kommisjonen har fått et forhandlingsmandat. I stedet anses arbeidet med tilbaketakelsesavtaler å være en del av utenlandsdimensjonen i EUs migrasjonspolitikk og utenrikspolitikk. Arbeidet ses i sammenheng med ønsket om å bygge opp et samarbeid med sentrale opprinnelses- og transittland for å få bedre kontroll med migrasjonsstrømmene mot Europa. EU har hatt et tosidig siktemål med å inkludere et opplegg for tilbaketakelse i samarbeid dels med de viktigste opprinnelseslandene, dels med EUs naboland. For de siste lands vedkommende har det vært avgjørende å inkludere tilbaketakelse av tredjelandsborgere.

¹⁷ FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, undertegnet i 2000.

Målet har vært gjennom samarbeid å bidra til å dempe migrasjonspresstet mot Europa.

Europakommisjonen har lyktes i å oppnå avtaler med enkelte opprinnelsesland og med naboland som tar sikte på EU-medlemskap eller som har et begrenset transittproblem. Naboland med betydelig transittmigrasjon, har vært mindre villige til å inngå avtaler. Det gjelder både Tyrkia og de nordafrikanske landene. For å styrke Kommisjonens forhandlingsevne er det avsatt betydelige midler til ulike kompenserende tiltak i disse landene. Bare alene i forhold til fremforhandling av en avtale med Marokko, ble det allerede i 2002 satt av 40 mill. euro for å kunne imøtekomme krav om kompenserende tiltak. Likevel er det ennå ikke oppnådd enighet om en avtale.

Status for EUs arbeid med tilbaketakelsesavtaler er at det er signert avtaler med Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russland, Ukraina, Montenegro, Makedonia, Serbia, Bosnia-Hercegovina, Pakistan og Moldova. Forhandlinger pågår med Georgia, Kapp Verde, Marokko og Tyrkia, mens det forberedes forhandlinger med Algerie og Kina.

De assosierte Schengenlandene (Norge, Island, Sveits, og Liechtenstein) er ikke parter i EUs utenrikspolitikk, og deltar som nevnt over ikke i disse forhandlingene. Tilbaketakelsesavtalene som EU fremforhandler inneholder imidlertid en klausul om at det henstilles til at tredjelandet også inngår en tilbaketakelsesavtale med Norge og de øvrige assosierte land. For Norges vedkommende er det naturlig å støtte seg til de avtalene EU oppnår og forhandle frem tilsvarende avtaler der hvor dette allerede foreligger mellom EU og de aktuelle landene. Norge søker også å inngå avtaler med land som EU ikke har inngått avtaler med, da det ses som viktig å ha slike avtaler med de land vi har en migrasjonsrelasjon til.

Norge hadde per 15. februar 2010 inngått tilbaketakelsesavtaler eller avtaler med tilbaketakelsesklausuler om retur med 24 land, enten i form av tilbaketakelsesavtale eller en returklausul i annen avtale. 21 av disse avtalene er trådt i kraft. Avtalene med Armenia, Serbia og Ukraina er signert men ikke trådt i kraft. De andre landene Norge har inngått avtaler med er Afghanistan, Albania, Bosnia-Hercegovina, Bulgaria, Burundi, Hong Kong, Irak, Kroatia, Makedonia, Moldova, Montenegro, Romania, Slovakia, Sveits, Sverige, Vietnam, Russland, Estland, Latvia, Litauen og Tsjekkia. Det arbeides med avtaler med flere andre land. Arbeidet med tilbaketakelsesavtaler skjer i samarbeid mellom Justis- og politidepartementet og Utenriksdepartementet.

Et krav opprinnelseslandene ofte setter for å inngå en tilbaketakelsesavtale, er en såkalt visumfasiliteringsavtale. En visumfasiliteringsavtale er en avtale om enkelte lempinger mht. visumutstedelse. Innholdet i disse avtalene varierer, men en slik avtale kan innebære visumfrihet for enkelte grupper borgere (typisk diplomater), lavere visumgebyr for enkelte grupper, enklere prosedyrer for å få utstedt visum, f.eks. for forretningsfolk, og at det kan utstedes såkalt flerreisevisum med gyldighet for en lengre periode. Pga. at opprinnelseslandene ofte ønsker å inngå en visumfasiliteringsavtale samtidig som det inngås en tilbaketakelsesavtale, blir disse forhandlingene ofte koblet sammen. Det er imidlertid viktig å presisere at både tilbaketakelsesavtaler og visumfasiliteringsavtaler er gjensidige, dvs. at begge avtaleparter påtar seg de samme forpliktelsene, både mht. å ta tilbake egne borgere og mht. visumlettelser. EU plasserer nå denne politikken inn i et bredere perspektiv, for å åpne opp for et større register av virkemidler for å møte de kravene slike forhandlinger medfører. Dette omtales i det følgende under temaet partnerskap med opprinnelsesland og transittland (se kapittel 8).

I tillegg til de tre momentene som er nevnt over, er *identitetsfastleggelse* et viktig aspekt ved returarbeidet. Hjemlandets/returlandets myndigheter setter som regel strenge krav for å akseptere retur av personer. Normalt vil kun de med tilfredsstillende reisedokumenter og fastsatt identitet kunne uttransporteres. Regjeringen vil derfor styrke arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som kommer til eller oppholder seg i Norge og vil etablere et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter i løpet av 2010. Det er også viktig å sikre et bedre grunnlag for målrettet innsats mot kriminalitet gjennom et helhetlig ressurseffektivt identitets- og dokumentasjonsarbeid. Dette arbeidet skal være av god og enhetlig kvalitet. Senteret skal bidra til større kompetanse, bedre koordinering og raskere håndtering av identitetsavklaringer for utlendinger som søker opphold i Norge. En mer effektiv avklaring av utlendingers identitet vil kunne føre til en raskere saksbehandling i utlendingsforvaltningen og raskere uttransporteringer. Regjeringen tar sikte på en gradvis oppbygging av dette senteret, slik at det er fullt etablert innen ett til to år.

5.6 Informasjonsutveksling

I alle Schengenfora står informasjonsutvekslingen mellom landene i sentrum, og de felles IT-syste-

mene innenfor Schengensamarbeidet, dvs. SIS (og det kommende SIS II), VIS og EURODAC utgjør kjernen av denne informasjonsutvekslingen. Samarbeidet bygger på en forutsetning om gjensidig utveksling av informasjon knyttet til den løpende oppgaveløsningen for grensekontroll, visum, asylsaksbehandling, opprettholdelse av orden og sikkerhet (herunder statens sikkerhet), og dokumentssikkerhet.

Det er etablert en arbeidsgruppe¹⁸(CIREFI)¹⁹, der formålet er å utveksle informasjon om ulovlig innvandring til Europa. Norge bidrar her med informasjon på lik linje med andre Schengenland. Her utveksles informasjon om forskjellige sider ved ulovlig innvandring og opphold, som trender og metoder for menneskesmugling, informasjons-samarbeid gjennom utplasserte sambandsfolk (*Immigration Liaison Officers*, ILOs) mv. Denne arbeidsgruppen er våren 2010 i ferd med å legges ned, men arbeidsoppgavene skal overføres til andre fora, se kapittel 9.1.

Gjennom Schengensamarbeidsavtalen deltar Norge i mye av EUs politisamarbeid, også i den delen som angår informasjonsutveksling. Også innenfor politisamarbeidet anses informasjonsutveksling som hjørnesteinen i samarbeidet. Et overordnet prinsipp er det såkalte *tilgjengelighetsprinsippet*, som fastslår at politiet i alle medlemsstater skal ha like god tilgang til opplysninger som det den hjemlige politimyndigheten har. I EU arbeider man nå med gjennomføringen av prinsippet. En del av politisamarbeidet i EU faller imidlertid utenfor vår Schengentilknytning. Et eksempel på gjennomføring av tilgjengelighetsprinsippet er det såkalte

Prümregelverket. Det gir politimyndigheter mulighet til å søke i innholdet i andre staters databaser etter DNA, fingeravtrykk og kjøretøy på treff/ikke treff-basis. Prümregelverket ble ikke ansett for å være Schengenrelevant. Norge og Island har imidlertid ferdigforhandlet en tilknytningsavtale til dette regelverket. Avtalen ble undertegnet 26. november 2009.

Norge deltar for øvrig i EUs politiorgan Euro-pol på bakgrunn av en separat tilknytningsavtale. Europol har sitt hovedkvarter i Haag. I Europol sitter representanter fra politiet i medlemslandene sammen og arbeider med innhenting, bearbeiding og analyse av bakgrunnsinformasjon om kriminalitet som krysser grensene i Europa. Europol bistår dessuten politiet i ett eller flere medlemsland i operative aksjoner der det er behov for særlig kompetanse eller betydelige ressurser for å løse grensekryssende kriminalsaker.

Videre har Norge inngått en samarbeidsavtale med EUs byrå for samarbeid mellom medlemslandenes påtalemyndigheter, Eurojust. Byrået ble etablert i 2002, og hensikten er å samle representanter for landenes påtalemyndigheter i et senter i Haag, hvor man kan samarbeide direkte for å løse rettslige problemstillinger i internasjonale straffesaker. Det legges vekt på å arbeide med saker av særlig alvorlighet, herunder saker som angår terrorisme og andre former for grov, organisert kriminalitet. Gjennom Norges samarbeidsavtale har vi fått anledning til å utplassere en norsk statsadvokat i hovedkvarteret i Haag, som deltar i arbeidet sammen med kollegene fra EU-landene.

Norge deltar også aktivt i det europeiske statistikkbyråets (Eurostats) arbeid med å utvikle og hente inn sammenliknbar statistikk om innvandringsregulering, asylsøknader og asylvedtak.

¹⁸ Etablert etter vedtak fattet i 1992 av ministrene med ansvar for migrasjon.

¹⁹ Center for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration.

6 Arbeidsinnvandring

6.1 Fri personbevegelse i EØS/EFTA-området

Fri bevegelse av personer er et av de grunnleggende prinsippene i EU. Gjennom EØS-avtalen omfattes også norske borgere av prinsippene om fri personbevegelse. Dette omfatter retten til innreise, opphold og arbeid i et annet medlemsland for borgere av et EØS-land og deres familiemedlemmer. Den frie personbevegelsen omfatter flere områder, slik som fri bevegelse av arbeidskraft, frihet til å etablere seg i et annet EØS-land og tjenestetying på tvers av landegrensene. Sveits omfattes også av bestemmelsene om fri personbevegelse gjennom sine bilaterale avtaler med EU, og gjennom EFTA-konvensjonen. Man har dermed et felles regelverk for personbevegelse innen EØS/EFTA-området for borgere av disse landene.

Nye rettsakter og lovfortolkninger fra EF-domstolen har påvirket utviklingen av den frie personbevegelsen innen EØS/EFTA-området. Bl.a. for å samle gjeldende rett kom EU med et nytt direktiv i 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium.¹ Reglene i direktivet er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk lov.² I tillegg til å klargjøre og forenkle regelverket innebærer direktivet en videreutvikling av rettigheter som følger av EØS-avtalen, f.eks. et styrket utvisningsvern for EØS-borgere og deres familiemedlemmer. Direktivet innfører også nye ordninger på området, slik som varig oppholdsrett for alle EØS-borgere og familiemedlemmene deres, uten hensyn til nasjonalitet. Opphold for tredjelandsborgere ellers er omfattet av egne nasjonale regler. I en viss utstrekning kan likevel tredjelandsborgere som er bosatt i et EØS-land få opphold i Norge etter EØS-regelverket knyttet til fri etablering og tjenesteytelse.³

¹ Direktiv 2004/38/EF av 29. april 2004: Om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium.

² Ot.prp.nr.72 (2007–2008) Om lov om endringer i utlendingslovgivinga (reglar for EØS- og EFTA-borgarar o.a.).

³ Ot.prp.nr.72 (2007–2008) gir nærmere omtale av avgrensninger i EØS-avtalen for tredjelandsborgere vedrørende fri personbevegelse.

Direktivet om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemslandenes territorium knytter seg til begrepet *unionsborgere* som ble innført i Maastrichttraktaten. Direktivet er EØS-relevant da det regulerer den frie mobiliteten for personer som er en del av personkretsen som omfattes av EØS-avtalens virkeområde. Direktivet gir rettigheter til EØS-borgernes familiemedlemmer, selv om de kommer fra tredjeland.⁴

Prinsippet om fri bevegelse av personer hadde sitt utspring i fri bevegelse av arbeidskraft mellom EUs medlemsland. Retten for en arbeidstaker til å ta arbeid i et annet medlemsland har eksistert helt siden etableringen av Det europeiske fellesskap i 1957, og har senere blitt utviklet videre. Gjennom EØS-avtalen er Norge del av dette felles arbeidsmarkedet i Europa. Arbeidstakere fra et EØS-land skal ikke diskrimineres i forhold til andre arbeidssøkere når de søker arbeid i andre EØS-land enn sine hjemland. De gis rett til å søke arbeid i et annet EØS-land for egen regning i 6 måneder samt rett til oppholdstillatelse og familiegjenforening. Regelverk for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og for trygderettigheter understøtter reglene for arbeidskraftsmobilitet. Hensikten er at opparbeidede yrkeskvalifikasjoner og opptjente trygderettigheter ikke skal legge begrensninger på muligheten til å flytte til et annet EØS-land for å ta arbeid man er kvalifisert for.

6.2 EUs politikk for arbeidsinnvandring fra tredjeland

Møtet i Det europeiske råd i Tampere i 1999 markerte et vendepunkt for EUs samarbeid innenfor justis- og innenrikspolitikken med et initiativ til et felles rammeverk for EU innen de adskilte, men nært beslektede, områdene asyl og migrasjon. I Haag i 2004 samlet Det europeiske råd seg om et

⁴ Se St.prp. nr. 42 (2007–2008) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 158/2007 av 7. desember 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2004/38/EF om unionsborgere og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium, og Ot.prp.nr.72 (2007–2008) for nærmere omtale.

flerårig program, som bl.a. inneholdt initiativer for å jobbe videre med arbeidsinnvandringsfeltet. Europakommisjonen ble her bedt om å presentere en plan for lovlig innvandring innen utgangen av 2005. Denne planen skulle inneholde forslag til tiltak for å svare på en varierende etterspørsel av arbeidsinnvandrere. Videre ble medlemslandene oppfordret til å gjøre sitt ytterste for å nå målene om å redusere forekomsten av svart arbeid, som et virkemiddel for å begrense ulovlig innvandring. Selv om det i konklusjonene fra møtet ble understreket at medlemslandene har myndigheten til å bestemme antallet arbeidsinnvandrere, ble det samtidig anerkjent at arbeidsinnvandring var et tema av felles interesse blant medlemslandene.

Arbeidsinnvandring ble gjennom Haagprogrammet i 2004 tydeligere sett i sammenheng med den samlede migrasjonspolitikken. Dette skyldes flere forhold, bl.a. utviklingen av EUs migrasjonspolitik og en økende bevissthet om arbeidsinnvandringens rolle for å dekke behov i arbeidsmarkedet på kort og lengre sikt.

I 2000 ble EUs stats- og regjeringssjefer enige om strategien for vekst og sysselsetting, også kjent som Lisboastrategien. Der er det satt som mål at EU innen 2010 skal bli «den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomien i verden». Samtidig har strategien også som mål å «skape en bærekraftig økonomisk vekst med flere og bedre arbeidsplasser og større sosial utjevning med respekt for miljøet». Arbeidsinnvandring spiller en viktig rolle i å utvikle den kunnskapsbaserte økonomien i Europa og bidra til oppnåelse av de målene som er satt for vekst og utvikling.

Utfordringene med aldringen av befolkningen var bl.a. tema i en melding fra Europakommisjonen i 2003 om innvandring, integrering og sysselsetting⁵, og har senere blitt fulgt opp med en egen melding høsten 2006 om de demografiske utfordringene i Europa.⁶ Her vises det til at den demografiske utviklingen i Europa preges av særlig fire forhold: Lav fødselsrate, en økende andel eldre i befolkningen, høyere forventet levealder og økende nettoinnvandring fra tredjeland til EU-landene. Samlet vil dette føre til at EU-landene frem mot 2050 vil gå fra fire til to personer i arbeidsdyktig alder for hver innbygger på 65 år og eldre. Selv om ikke innvandring er noen langsiktig løsning for å motvirke effektene av en aldrende befolkning, så vil arbeidsinnvandring kunne bidra til å dekke noe

av etterspørselen etter arbeidskraft som forventes å komme med endret befolkningsstruktur i EU-landene.

Den økonomiske krisen som i ulik grad har berørt medlemslandene siden høsten 2008, har ikke ført til noen endringer i EUs politikk for arbeidsinnvandring fra tredjeland. Tiltakene i arbeidsmarkedet for å møte den økonomiske krisen har vært rettet mot å redusere de kortsiktige virkningene som økt ledighet og lavere sysselsetting. Samtidig legges det også vekt på at det må være samsvar mellom de tiltak som blir iverksatt for å møte den økonomiske krisen, og tiltak for å møte de langsiktige utfordringene for arbeidsmarkedet i Europa. I forbindelse med forberedelsene til den nye strategien for vekst og utvikling i EU etter 2010 ble det fra rådsmøtet for arbeidsmarkedsministrene 30. november 2009 fremhevet at det må fokuseres sterkere på tilbudet av arbeidskraft for å møte effektene av en aldrende befolkning. Det sies også her at migrasjonspolitikken kan gi et supplement til arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken for å øke tilbudet av arbeidskraft.

I migrasjonspakten fra 2008 utdypes den felles interessen EUs medlemsland har innen flyktning- og migrasjonspolitikken. Blant de grunnleggende forpliktelsene medlemslandene har sluttet seg til under denne pakten, er å organisere lovlig innvandring i henhold til prioritetene, behovene og mottakskapasiteten som det enkelte medlemslandet har. Landene har også sluttet seg til å arbeide for å fremme integrering. Det enkelte medlemslandet henstilles om å føre en politikk som er selektiv, særlig mht. arbeidsmarkedets behov, og avstemt mot den virkning det enkelte lands politikk kan ha på andre medlemsland. Det ble gitt noen felles prinsipper for hvordan det enkelte medlemslandet skal innrette sin innvandringspolitikk. Bl.a. ble det gitt retningslinjer for å gjøre det europeiske arbeidsmarkedet mer attraktivt slik at det blir enklere å rekruttere høyt kvalifisert arbeidskraft og tiltrekke seg studenter fra tredjeland. Integreringen skal styrkes, både innvandrerens rettigheter og plikter skal vektlegges (jf. kapittel 7 om integrering). En legger vekt på at lovlig innvandring skal ta utgangspunkt i interessene hos avsender- og mottakerland, bl.a. at medlemslandene skal føre en politikk som ikke øker hjerneflukten fra utviklingsland.

Stockholmprogrammet som ble vedtatt i desember 2009 avløser Haagprogrammet som EUs flerårige rammeverk innenfor asyl- og migrasjonspolitikken. Her vises det også til at arbeidsinnvandring kan bidra til styrket konkurranseevne og økonomisk utvikling. Rådet inviterer Europakommisjo-

⁵ Melding COM (2003) 336 av 3. juni 2003: Om innvandring, integrering og sysselsetting.

⁶ Melding COM (2006) 571 av 12. oktober 2004: Den demografiske framtiden til Europa – fra utfordring til mulighet.

nen til å ta videre initiativ for bl.a. å innhente bedre kunnskap om arbeidsinnvandring. Det legges vekt på at de tiltak som gjennomføres på europeisk nivå skal respektere medlemslandenes ansvar i arbeidsmarkedspolitikken og innvandringspolitikken. De skal også respektere prinsippet om fortrinnsrett for EØS-borgere. Selv om tiltak på europeisk nivå i arbeidsinnvandringspolitikken avgrenses klart mot medlemslandenes ansvar, så har arbeidsinnvandring likevel en tydeligere og større plass i Stockholmprogrammet enn i de to forutgående programmene.

6.3 EUs handlingsplan for lovlig innvandring

I Europakommisjonens plan for lovlig innvandring som ble presentert i desember 2005, ble det gjen tatt at innvandring i seg selv ikke er en langsiktig løsning på fallende fødselsrater og en aldrende befolkning, men at dette er ett av flere tilgjengelige virkemidler for å ivareta arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft. Et område det legges vekt på er å øke yrkesdeltakelsen til de innvandrere som allerede oppholder seg i EUs medlemsland.⁷

Planen for lovlig innvandring fremhever at det enkelte medlemsland selv har myndighet til å regulere antallet arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Adgang for tredjelandsborgere til å ta arbeid i medlemslandene kan gis der ledige stillinger ikke kan besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS-landene.⁸ Borgere fra tredjeland med permanent oppholdsrett i et EØS-land, og som er en naturlig del av dette landets arbeidsstyrke, likestilles med EØS-borgere i denne sammenhengen.⁹

Europakommisjonens plan for lovlig innvandring inneholder en rekke forslag som skal bidra til felles tiltak fra medlemslandene, for å regulere arbeidsinnvandringen til EU. Disse omfatter bl.a. bruken av det europeiske systemet for arbeidsformidling (EURES), samt tiltak for å styrke integreringen av innvandrere. Det legges også opp til en

rekke utredninger og høringsprosesser av involverte parter som skal gi grunnlag for videre tiltak.

Sentralt i planen er forslag til fem direktiver som skal legge rammene for arbeidsinnvandringen til EU. Det er ett forslag til rammedirektiv, og fire forslag til direktiv som berører arbeidsinnvandring av spesielle grupper.

Forslaget til rammedirektiv ble presentert av Europakommisjonen i 2007.¹⁰ Formålet er å sikre grunnleggende rettigheter for arbeidsinnvandrere med lovlig og langvarig, men ikke varig, opphold i et av EUs medlemsland. Dette skal bl.a. bidra til å motvirke sosial dumping. Forslaget legger opp til å introdusere en felles tillatelse for arbeid og opphold, selv om grunnlaget for tillatelsen fortsatt vil være under det enkelte medlemslands myndighet å regulere. Dette skal bl.a. bidra til en hurtigere og enklere saksbehandling for både arbeidsinnvandreren og det enkelte medlemslands utlendingsmyndigheter. Flere grupper midlertidige arbeidsinnvandrere faller utenfor direktivets virkeområde, herunder sesongarbeidere, bedriftsinternt utstasjonert personell og lønnede praktikanter (*trainees*). Disse gruppene vil bli dekket av egne forslag til direktiver. Tredjelandsborgere som allerede har en oppholdstillatelse av lengre varighet, har sine rettigheter garantert gjennom annen EU-lovgivning som er gjeldende i medlemslandene. Asylsøkere er også unntatt fra direktivets bestemmelser.

Samtidig med forslaget til rammedirektiv kom et forslag til direktiv om adgang og opphold for høyt kvalifiserte arbeidstakere fra tredjeland.¹¹ Dette ble vedtatt 25. mai 2009.¹² Vedtaket ble noe forsinket i forhold til den opprinnelige planen, bl.a. fordi enkelte medlemsland ikke ønsket lettelse for adgang av arbeidskraft fra tredjeland til EU, så lenge overgangsordningene for arbeidskraftsmobilitet fra de nye medlemslandene (fra 2004) til EU besto. Direktivet skal tre i kraft senest fra mai 2011.

Tillatelsen som kan gis etter direktivet blir kalt *EU Blue Card*, inspirert av USAs grønt kortordning, selv om det er store forskjeller mellom ordningene. *Blue Card*-ordningen skal gjøre det lettere og mer attraktivt for høyt kvalifiserte arbeids-

⁷ Melding COM (2005) 669 av 21. desember 2005: Plan for lovlig migrasjon.

⁸ EØS-borgere skal ha samme prioritet til stillinger som innenlandsk arbeidskraft. Det er derfor et prinsipp om at det bare skal gis tillatelse til tredjelandsborgere når det ikke finnes tilgjengelig arbeidskraft innenfor landet eller innenfor EØS/EFTA-landene med den kompetansen arbeidsgiveren har behov for. Dette kalles prinsippet om fortrinnsrett for EØS-borgere.

⁹ Rådsresolusjon av 20. juni 1992 i forbindelse med Rådsforordning 1612/1968.

¹⁰ Forslag til rådsdirektiv COM (2007) 638 av 23. oktober 2007: Om en felles søknadsprosedyre for en felles tillatelse for tredjelandsborgere til opphold og arbeid innen et medlemslands territorie og om felles rettigheter for tredjelandsborgere med lovlig opphold i et medlemsland.

¹¹ Forslag til rådsdirektiv COM (2007) 637 av 23. oktober 2007: Om betingelsene for adgang og opphold for tredjelandsborgere med formål om arbeid som høyt kvalifisert arbeidstaker.

¹² Rådsdirektiv 2009/50/EF av 25. mai 2009 om betingelsene for adgang og opphold for tredjelandsborgere med formål om arbeid som høyt kvalifisert arbeidstaker.

takere å søke og ta jobb i EU. Det skal kreves en arbeidskontrakt med varighet på minst ett år, og man må vise til lønn som minst er på linje med normal lønn i vertslandet for tilsvarende jobb, eller 1,5 ganger gjennomsnittslønnen i vertslandet. Under visse omstendigheter kan det gis unntak for den generelle regelen om lønn, slik at denne må være minst 1,2 ganger gjennomsnittslønnen. Medlemslandene står fritt til å sette høyere lønnskrav. Medlemslandene skal selv bestemme antallet arbeidsinnvandrere de gir adgang til i eget land under ordningen.

Det endelige direktivet ble mindre ambisiøst enn hva som var foreslått fra Europakommisjonens side. Bl.a. ble et opprinnelig forslag om å tillate intern mobilitet mellom medlemslandene for de som har fått tillatelse etter *EU Blue Card*, frafalt til fordel for at nasjonale ordninger og kvoter skal bestå.

Fremleggelsen av forslag til direktivene om sesongarbeidere i jordbruk, bygg- og anlegg- og turistsektoren, om bedriftsinternt utstasjonert personell og om lønnede praktikanter har blitt utsatt, og vil tidligst komme våren 2010.

EUs utvikling mot felles politikk overfor tredjelandes arbeidsinnvandrere til EU-området, berører i utgangspunktet norsk politikk på arbeidsinnvandringsfeltet i liten grad. Disse direktivene er ikke relevante for innlemmelse i EØS-avtalen. Norge vil selv kunne velge å tilpasse sitt regelverk i den grad en finner det nødvendig for å tiltrekke seg arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA-området.

6.4 Norsk politikk overfor arbeidsinnvandrere i et europeisk perspektiv

Norsk politikk på arbeidsinnvandringsfeltet er presentert i St.meld. nr. 18 (2007–2008) Arbeidsinnvandring, og endringene i utlendingsloven som følger av denne er blitt gjort gjeldende fra 1. januar 2010. Det meste av arbeidsinnvandringen til Norge kommer fra EØS-området, inklusive de nordiske land. I drøfting av politikk for arbeidsinnvandring er det nødvendig å skille mellom innvandring fra EØS/EFTA-området, som i stor grad er fri, og innvandring fra tredjeland, som styres gjennom nasjonale regler.

Norge er ikke forpliktet til å tilpasse seg regelverket som er under utforming i EU når det gjelder adgang for tredjelandes arbeidsinnvandrere. Vårt nasjonale regelverk vil fortsatt gjelde i Norge. I EUs medlemsland vil også nasjonale regler og eventuelle kvoter av arbeidsinnvandrere eksistere

parallelt med EUs felles rammeverk for arbeidstillatelse til tredjelandborgere.

I hovedsak rekrutterer Norge arbeidsinnvandrere fra EØS-området. God tilgang på arbeidsinnvandrere til EU fra tredjeland, kan imidlertid gjøre det lettere å rekruttere til Norge gjennom at den delen av arbeidsstyrken i EU som har særlig høy mobilitet, øker. Dette kan forsterkes over tid om arbeidsinnvandrerne skifter statsborgerskap og blir borger av et EU-land.

I konkurransen om arbeidskraft fra tredjeland kan tiltak fra EU for å gjøre det enklere å få arbeids- og oppholdstillatelse i EU-landene, samt styrkingen av arbeidsinnvandrernes rettigheter, gjøre EU-landene relativt mer attraktive for disse arbeidstakerne vis-à-vis Norge. Direktivene berører likevel kun et begrenset antall forhold som berører arbeidsinnvandreres beslutning om destinasjonsland. Faktorer som lav arbeidsledighet og høy etterspørsel etter arbeidskraft, et generelt høyt lønnsnivå og gode sosiale ordninger, vil fortsatt gjøre Norge til et attraktivt land å ta arbeid i for mange tredjelandborgere.

I regelverket for faglært arbeidsinnvandring fra tredjelandborgere til Norge, er det en betingelse for arbeidstillatelsen at lønns- og arbeidsvilkår ikke er dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen. En ny ordning i regelverket er muligheten til å gi faglærte og spesialister arbeidstillatelse til Norge basert på lønnstilbud på over 500 000 kr årlig. For sistnevnte gruppe er dette et lavere inngangsvilkår til Norge, sett i forhold til gjennomsnittslønn, enn hva som ligger inne i EUs *Blue Card*-tillatelse.

Enkelte av de øvrige forslagene i EUs handlingsplan for lovlig innvandring er av relevans for Norge. Bl.a. gjelder dette utvidelsen av det europeiske arbeidsformidlingsnettverket (EURES) til også å omfatte tjenester for tredjelandborgere. Arbeids- og velferdsetaten deltar i dette samarbeidet. En slik utvikling er i tråd med stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring. Arbeids- og velferdsetatens koordineringsansvar for informasjon utvides her til også å omfatte arbeidsinnvandring fra tredjeland.

EUs handlingsplan for lovlig innvandring ble lansert i en periode med høy økonomisk vekst og høy etterspørsel etter kvalifisert arbeidskraft i de europeiske land. Den økonomiske nedgangen svekker etterspørselen etter arbeidskraft, og har gitt økende arbeidsledighet. Lavere etterspørsel bidrar til å redusere mobiliteten av arbeidskraft mellom landene. Flere land har iverksatt endringer i sin politikk med sikte på å begrense tilstrømmingen av arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Endrin-

gene har i hovedsak kommet i form av reduserte kvoter og innstramming i antall yrker det kan rekrutteres til uten en arbeidsmarkedsmessig behovsvurdering. Noen land har også igangsatt repatrieringsprogrammer for tredjelandsborgere uten jobb. Bl.a. tilbyr Spania økonomisk støtte til arbeidsledige fra tredjeland som reiser ut av Spania og forplikter seg til ikke å komme tilbake de nærmeste tre årene.

Det er rimelig å tro at lavere etterspørsel etter arbeidskraft er viktigere enn iverksatte tiltak for antallet arbeidsinnvandrere fra tredjeland til Europa. Det er ikke nødvendigvis økonomisk gunstig å stramme hardt inn på reglene for arbeidsinnvandring selv i en svakere økonomisk konjunktursituasjon. Fortsatt eksisterer det flaskehalser i arbeidsmarkedet og bedriftenes behov endres løpende. Erfaringer fra tidligere økonomiske nedgangskonjunkturer viser også at dersom man strammer for hardt inn på de lovlige inngangsportene til arbeidsmarkedet, kan dette resultere i økende illegal innvandring og svart arbeid. Stabile offentlige rammebetingelser kan isolert sett være en fordel for næringslivet når det er store markeds-messige endringer.

De endringene i norsk politikk som er beskrevet i stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring forventes å være robuste overfor endringer i arbeidsmarked og ytre rammevilkår, og vil i utgangspunktet ikke bli berørt av den endrede konjunktursituasjonen. Dessuten er arbeidsinnvandring av tredjelandsborgere en relativt begrenset størrelse i forhold til mobiliteten av arbeidskraft innen EØS-området.

Utviklingen av EUs migrasjonspolitik til også å omfavne elementer av arbeidsinnvandringspolitikk gjennom Lisboatraktaten, Stockholmprogrammet og EUs direktiver, har i tillegg til det materielle innholdet en viktig symbolsk betydning, og kan på lengre sikt bety en utvikling og styrking av EUs felles regelverk. Regjeringen vil derfor følge utviklingen i EU nøye på dette feltet. Eventuelle behov for tilpasninger i det norske regelverket som en følge av EUs regelverk på området, vil bli vurdert i lys av erfaringer fra gjennomføring av nytt norsk regelverk, og de erfaringer som blir gjort i EUs medlemsland av virkningene av direktivene.

7 Integrering

7.1 Migrasjon og integrering

Innvandringspolitikk og integreringspolitikk henger sammen og påvirkes av hverandre. Utviklingen av innvandringspolitikken i et land formes av globale og internasjonale forhold. Samtidig spiller demografiske, kulturelle, historiske, økonomiske og sosiale forhold i hvert enkelt land, og hvordan integrering og inkludering av innvandrere foregår i praksis, inn på hvilket innvandringsregime et land velger.

Et lands innvandringspolitikk påvirker på sin side utformingen av integreringspolitikken. Hvilke grupper som får opphold, og årsaker til innvandringen, f.eks. arbeid eller flukt fra forfølgelse, er med på å avgjøre hva slags type integreringspolitikk det er behov for. Arbeidsinnvandrere kan f.eks. ha andre utfordringer i det nye landet enn personer som har fått opphold pga. beskyttelsesbehov. Mynighetene utformer politikk og iverksetter tiltak på bakgrunn av disse ulike behovene.

EU-landenes integreringspolitikk retter seg inn mot tredjelandsborgere, altså innvandrere fra land utenfor EU. EU-borgere er i all hovedsak omfattet av de samme rettighetene og pliktene uavhengig av hvilket EU-land de oppholder seg i. I den siste tiden er det imidlertid økende forståelse for at det kan være behov for integreringstiltak også for borgere fra EU-land, særlig i forhold til språkopplæring og informasjon om landet de oppholder seg i.

7.2 EU og integreringspolitikk

Integreringspolitikken er et nasjonalt anliggende i EU. Fellesskapsorganene har så langt ikke mynighet til å utvikle direktiver eller andre rettslige virkemidler som styrer medlemslandenes integreringspolitikk, slik tilfellet er for store deler av asyl- og migrasjonspolitikken. Med Lisboaatraktaten introduseres imidlertid en hjemmel som åpner for at fellesskapsorganene kan etablere tiltak og insentiver med mål om integrering av tredjelandsborgere. Det ser likevel ikke ut til at det i dag er ønskelig blant medlemslandene å utvikle bindende direktiver eller forordninger på området. Det er imidlertid enighet blant medlemslandene om at

god integreringspolitikk er vesentlig for å lykkes i å skape samfunn med økonomisk og sosial stabilitet, og at utviklingen av politikken på feltet skal skje via erfarings- og informasjonsutveksling og samarbeid om metoder for utvikling av integreringspolitikk.

Sammenhengen mellom innvandring og integrering uttrykkes i en rekke ulike politikkdokumenter. EU vedtok f.eks. i 2003 et direktiv om retten til familieinnvandring for tredjelandsborgere, utenfor rammen av EØS-avtalen. I dette direktivet er det bl.a. fastsatt at statene kan stille vilkår om at søkeren er sikret underhold og bolig for inntil ett år, og det kan stilles vilkår om at søkeren oppfyller integreringsforutsetninger i samsvar med nasjonal lovgivning. I den europeiske pakten om innvandring og asyl som Det Europeiske Råd vedtok i oktober 2008, fremheves viktigheten av at medlemslandene fører en politikk som sikrer rettferdig behandling av tredjelandsborgere og som bidrar til en harmonisk integrering i samfunnet.

Gjennom det nylig vedtatte Stockholmprogrammet, programområde for frihet, sikkerhet og rettferdighet for perioden 2010–2014, tydeliggjøres sammenhengen mellom migrasjon og integrering i større grad enn tidligere. Det var i 1999, på Det Europeiske Råds møte i Tampere, Finland, at det for første gang var enighet om behovet for å se migrasjonspolitikken i sammenheng med integrering av tredjelandsborgere. I det femårige arbeidsprogrammet for EUs justis- og innenrikssamarbeid fra 2004, Haagprogrammet, understrekes behovet for koordinering mellom medlemslandenes nasjonale integreringspolitikk og EUs initiativer. På denne bakgrunn la Europakommisjonen i 2005 frem et forslag til et overordnet europeisk rammeverk for integrering.¹ Rådet sluttet seg til forslaget, og det er dette rammeverket som ligger som grunnlag for EUs arbeid med, og utvikling av, integreringspolitikken.

Rammeverket fra 2005 inneholder grunnprinsipper for integreringspolitikken. Disse er veiledende, og det er medlemslandene som skal foreta prioriteringer og utmeisle den politikk de selv

¹ En felles dagsorden for integrering – Et rammeverk for integrering av tredjelandsborgere i Den europeiske union.

ønsker, på bakgrunn av nasjonale forhold og tradisjoner. Samtidig skal grunnprinsippene betraktes som viktige elementer i medlemsstatenes og EUs integreringspolitikk. De felles grunnprinsippene for god integreringspolitikk, slik de uttrykkes i *A Common Agenda for Integration* er i korthet følgende:

- Integrering er en dynamisk toveis-prosess, der både innvandrere og landet de kommer til (vertslandet) tilpasser seg hverandre.
- Integrering innebærer respekt for den Europeiske Unions grunnverdier.
- Sysselsetting er en nøkkel for deltakelse i samfunnet.
- Grunnleggende kunnskaper om vertslandets språk, historie og institusjoner er en nødvendig betingelse for integrering.
- Utdanning er nødvendig for å sikre god deltakelse i samfunnet.
- Å sikre innvandrere lik tilgang til landets institusjoner og tjenester er sentralt.
- God og hyppig kontakt mellom innvandrere og vertslandets andre innbyggere er en avgjørende mekanisme for integrering. Det er derfor viktig å legge til rette for slik kontakt og dialog.
- Praktisering av egen kultur og religion garanteres gjennom EU-charteret for grunnleggende rettigheter og må sikres gjennom nødvendige lover og tiltak.
- Innvandreres deltakelse i den demokratiske prosessen og i utviklingen av integreringspolitikken og dens tiltak vil være viktige for god integrering.
- Integreringspolitikk og tiltak må være en naturlig del av alle sider av samfunnspolitikken.
- Klare mål, gode indikatorer og evalueringsmekanismer er viktige for å få til en god integreringspolitikk.

EU legger til grunn en bred forståelse av integrering, og i det felles europeiske rammeverket understrekes det at integrering er et viktig aspekt ved en rekke politikkområder. En vellykket integrering – forstått som et samfunn hvor innvandrere har like muligheter til å bidra og å delta som andre – er altså avhengig av politikken på mange ulike felt. Arbeidsmarked, skole og utdanning og bolig er eksempler på politikkområder som har stor betydning for innvandreres levekår og deltakelse i samfunnet. Dette betyr at regelverk og samarbeidsavtaler på andre områder enn integreringspolitikken påvirker og setter rammer for den nasjo-

nale politikken for integrering og inkludering av innvandrere i de enkelte land.

EU arbeider f.eks. bredt i forhold til å sikre sysselsetting og forhindre sosial ekskludering av sine borgere. Disse målene ble nylig uttrykt gjennom en fornyet strategi på det sosialpolitiske området fra Europakommisjonen kalt *Social Agenda*. Denne inneholder en rekke politiske og juridiske tiltak som sammen skal møte de ulike utfordringene som må løses for å sikre et økonomisk og stabilt samfunn. Det finnes videre en relativt omfattende lovgiving på ikke-diskrimineringsområdet, som EU-landene er bundet av og som også har stor betydning for innvandreres muligheter og levekår.

I lys av dette er det utarbeidet flere virkemidler for å utvikle en felles integreringspolitikk i EU. Det tidligere omtalte rammeverket med prinsipper for god integreringspolitikk er det sentrale politikkelementet. I tillegg er det utarbeidet en håndbok² med gode erfaringer fra praktisk integreringsarbeid, såkalte *best practice*. Håndboken utgis med jevne mellomrom, og i 2010 kommer den tredje utgaven. Europakommisjonen utgir årlige rapporter til Rådet og Europaparlamentet. I 2003 ble det opprettet et nettverk for nasjonale kontaktpunkter, *National Contact Points on Integration* (NCP), med Kommisjonen som sekretariat. Dette nettverket spiller en viktig rolle som erfaringsformidler. Det er opprettet et europeisk fond der medlemslandene kan søke støtte til prosjekter som fremmer integrering. Kommisjonen har også etablert et europeisk integreringsforum, som startet sitt arbeid i 2009, og en nettside, The European Web Site on Integration, hvor bl.a. *best practices* presenteres.

7.3 Norsk integrerings- og inkluderingspolitikk

Det er et politisk mål at innvandring til Norge skal være styrt og kontrollert, slik at innvandringen bidrar til en stabil økonomisk og sosial utvikling i landet. Dette fordrer en aktiv integrerings- og inkluderingspolitikk.

Bærebjelken i regjeringens integrerings- og inkluderingspolitikk er at alle som bor i Norge skal delta i samfunnet og ha like rettigheter og plikter. Dette innebærer å legge til rette for at nyankomne innvandrere raskt kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og samfunnet for øvrig. Regjeringen vil forhindre at det utvikler seg et klassesdelt sam-

² Håndbok om integrering for politiske beslutningstagere og praktikere.

funnt hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig.

Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere og rett og plikt til norskopplæring er sentrale virkemidler i norsk integreringspolitikk. Rask og god bosetting av flyktninger skal danne grunnlag for et aktivt liv i trygge omgivelser.

I EU retter integreringspolitikken seg som nevnt mot tredjelandsborgere. I norsk integrerings- og inkluderingspolitikk er ikke denne distinksjonen uttalt i og med at Norge ikke er medlem av EU. Samtidig er de sentrale integreringstiltakene også i Norge i praksis rettet mot tredjelandsborgere, og ikke borgere fra EØS/EFTA-land. Personer som har opphold i Norge på grunnlag av EØS/EFTA-regelverk er f.eks. ikke omfattet av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Dersom en borger fra EØS/EFTA-området skulle søke om norsk statsborgerskap må imidlertid vedkommende etter 1. september 2008 dokumentere at 300 timer norskopplæring er gjennomført.

Konkrete integreringstiltak skal bidra til å øke innvandrerbefolkningens inkludering og deltakelse på alle samfunnsarenaer, og forhindre at denne gruppen har dårligere levekår enn andre. Det er prinsippet om sektoransvar som er styrende for dette arbeidet. Innvandrerbefolkningen utgjør mer enn 10 % av Norges befolkning. Dette innebærer at alle myndigheter og sektorer naturlig må forholde seg til personer med innvandrerbakgrunn i sitt arbeid, og at alle fagmyndigheter har ansvar for tjenestetilbudet for alle grupper av befolkningen innenfor sitt ansvarsområde. Det er altså ikke én myndighet som har ansvaret for inkludering av innvandrerbefolkningen, men arbeidet skal gjennomføres all ordinær politikk.

Norge har, i likhet med EU, en lovgivning på ikke-diskrimineringsområdet som har stor betydning for innvandreres muligheter og levekår i Norge. Norge er ikke forpliktet gjennom EØS-avtalen til å implementere direktiv 2000/43/EF (rase-diskrimineringsdirektivet) og direktiv 2000/78/EF (rammedirektivet). Norge har likevel valgt å tilpasse nasjonal lovgivning slik at den ligger nært opp til den standarden som følger av de nevnte direktivene. Norge deltar for øvrig i EUs flerårige rammeprogram PROGRESS (2007–2013). Norge deltar også som observatør i EUs høynivågruppe for ikke-diskriminering.

7.4 Norges forhold til EUs integreringspolitikk

Som nevnt er integreringspolitikken et nasjonalt anliggende i EU. Det finnes ikke rettsakter og forpliktende avtaler for medlemslandene, og Norge er dermed heller ikke tilsluttet avtaler som styrer integreringspolitikken.

Det finnes en rekke kontaktpunkter mellom Norge og EUs initiativer på integreringsfeltet. Norge har bl.a. deltatt på EUs ministerkonferanser om integrering, i Potsdam, Tyskland i 2007 og i Vichy, Frankrike i 2008. Det skal også avholdes en ministerkonferanse om integrering i Zaragoza, Spania i april 2010.

Fra og med april 2008 har Norge observatørstatus i EU-landenes nettverk for integrering, *National Contact Points on Integration*, som eneste ikke-medlemsland. Norske myndigheter deltar på møter, konferanser og seminarer arrangert av nettverket. Deltakelse her gir god anledning til å utveksle erfaringer med andre land. Det er viktig for Norge å lære av andre lands erfaringer, både i forhold til hva som kan gjøres bedre og mer effektivt, men også i forhold til hvilke fallgruver og utfordringer andre land opplever.

Deltakelse i EU-fora gir mulighet til å bidra i utviklingen av politikken i andre land og i EU som en helhet. Gjennom samarbeidet med EU og de enkelte medlemsstatene, får Norge mulighet til å dele erfaringer med integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Norsk integreringspolitikk er velutviklet i forhold til mange land i EU, bl.a. gjennom gode systemer som introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere og rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Norge har også gode rutiner og systemer for dialog med innvandrerbefolkningen, som f.eks. Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM). I EU-sammenheng etterspørres ofte statistikk og data om innvandreres levekår og deltakelse. Norge har relativt gode data når det gjelder innvandrerbefolkningens deltakelse i arbeids- og samfunnslivet, bl.a. gjennom Statistisk sentralbyrå (SSB) og gjennom arbeidet med å utvikle *Mål for inkludering* med tilhørende indikatorer, som det rapporteres årlig på i statsbudsjettet. Dette er eksempler på områder hvor Norge bidrar aktivt inn i EUs arbeid med integrering og inkludering.

8 Migrasjonssamarbeid med land utenfor EU

8.1 Utenlandsdimensjonen i EUs migrasjonspolitik

EU har de senere årene gått langt i å utvikle en utenlandsdimensjon i migrasjonspolitikken. I tillegg til å arbeide for en bedre styring med migrasjonen til EU-området, gjennom en styrket og mer harmonisert politikk, regelverk og praksis for grensekontroll, visum, opphold og asyl, ønsker EU også å styrke samarbeidet med migrantenes opprinnelsesland og med landene de reiser gjennom. EU erkjenner at et slikt samarbeid må være bredt anlagt, der også opprinnelses- og transittlandene oppnår fordeler. De fleste landene det er aktuelt å inngå slikt samarbeid med, er å regne som utviklingsland. Det er dermed aktuelt at samarbeidet omfatter bruk av utviklingshjelp på en slik måte at det både fremmer styring av migrasjonen og utvikling i samarbeidslandet.

EU er i ferd med å utforme rammeverk for samarbeidet med opprinnelses- og transittland. Som en samlebetegnelse for dette anvendes ofte *migrasjonspartnerskap*, og tre ulike modeller for dette er i støpeskjeen. I tillegg inngår migrasjon som et tema i den utviklings- og utenrikspolitiske dialogen med respektive land. Dette kapitlet redegjør for slike samarbeidstiltak, for norsk tilknytning til dem, og for norske prioriteringer mht. samarbeid om dette.

8.2 Migrasjonspartnerskap

EUs helhetlige tilnærming til migrasjonspolitikken, eller migrasjonens eksterne dimensjon, ble vedtatt under britisk formannskap i 2005. Dette innebærer at utenlandsdimensjonen i migrasjonspolitikken skal integreres fullt ut både i utenrikspolitikken og i utviklingspolitikken som EU nå har i støpeskjeen.

I første rekke er *migrasjonsrutene til Europa* i fokus. Den omfattende og risikofylte båttrafikken over Middelhavet fra Nord-Afrika til de europeiske middelhavslandene, i senere år etterfulgt av tilsvarende forflytninger fra Vest-Afrika til Kanariøyene, har bidratt til å synliggjøre behovet for dialog med afrikanske land. Fire hovedruter fra landene sør for Sahara til Nord-Afrika, to i vest og to i øst, er

identifisert som de mest sentrale. Fra 2007 har migrasjonen fra øst og sørøst kommet sterkere frem i diskusjonen, bl.a. på bakgrunn av det høye antallet asylsøkere til Hellas. Ukraina, Moldova, Balkan og Tyrkia er viktige transittområder for migrasjon fra øst.

Et avgjørende utgangspunkt for å få bedre kontroll over migrasjonsstrømmene til Europa er en god politisk og praktisk dialog med opprinnelsesland og transittland. For å få til dette har EU utviklet flere parallelle modeller for migrasjonspartnerskap: *mobilitetspartnerskap*, *samarbeidsplattform for migrasjon og utvikling*, og *migrasjonssentre* (*Migration Information and Management Centres*). Disse modellene innebærer ulike rammeverk for samarbeid. Mobilitetspartnerskap er den mest formaliserte modellen for migrasjonspartnerskap, mens samarbeidsplattformer for migrasjon og utvikling er den minst formelle modellen. Det er i hovedsak tre temaområder som inngår i disse partnerskapene:

- Tilrettelegge for lovlig migrasjon.
- Bekjempe ulovlig innvandring.
- Utnytte synergien mellom migrasjon og utvikling.

Tanken er at det i partnerskap skal iverksettes konkrete tiltak innenfor disse tre temaområdene.

8.2.1 Mobilitetspartnerskap

Mobilitetspartnerskap er den modellen for migrasjonspartnerskap som går lengst både i å legge til rette for lovlig innvandring og i å motvirke ulovlig innvandring. Det regnes også som den mest gjensidig forpliktende modellen. Partnerskapet vil omfatte oppgaver for begge parter:

Tredjelandets forpliktelser vil kunne omfatte:

- Å ta tilbake egne statsborgere og tredjelandets borgere med tidligere opphold, og aktivt samarbeide om identifisering av disse.
- Mårettede informasjonskampanjer for å redusere ulovlig innvandring fra landet.
- Samarbeid med EU om styrket grensekontroll.
- Bekjempe forfalskning av dokumenter i forbindelse med migrasjon.

- Utveksling av informasjon knyttet til sikkerhetsspørsmål (terrorisme).
- Bekjempe menneskesmugling og menneskehandel.
- Lette tilgangen til arbeid og bedre arbeidsvilkårene i eget land for å redusere insentivene til migrasjon.

EUs og medlemsstatenes forpliktelser vil kunne omfatte:

- Finansiell og teknisk bistand til tredjelandet på utvalgte områder.
- Lette adgangen for tredjelandsborgere til arbeidsmarkedet i de enkelte medlemsstatene som ønsker å samarbeide om dette.
- Styrke mulighetene for studenter, forskere og andre utvalgte grupper som ønsker å besøke medlemslandene for kortere perioder.
- Språkopplæring og andre typer opplæring forut for reise til EUs medlemsland.
- Arbeidsformidlingstjenester.
- Tiltak for å redusere risikoen for hjerneflukt (*brain drain*). Å legge til rette for sirkulær migrasjon (se nedenfor) kan være et aktuelt tiltak i denne sammenheng.
- Enklere administrativ tilgang på behandling av visumsøknader i tredjeland, gjennom samarbeid mellom EUs medlemsland.
- Lettelser i kravene til visum til EU.

De første mobilitetspartnerskapene ble inngått i 2007 med henholdsvis Kapp Verde og Moldova. I november 2009 ble dette supplert med en avtale om slikt partnerskap også med Georgia.

Sirkulær migrasjon har vært et sentralt tema i utviklingen av mobilitetspartnerskap. Målet her er å skape en vinn-vinn-utvikling for alle parter. For EU vil tilgangen på arbeidskraft til arbeidsmarkedene styrkes, for det aktuelle tredjelandet vil arbeidstakere få kompetanseutvikling og enklere tilgang til EUs arbeidsmarkeder, samtidig som hjerneflukt begrenses. Begrepet sirkulær migrasjon har vært knyttet til diskusjonen om hjerneflukt fra utviklingsland til rikere land som en del av de rikere lands rekruttering av kvalifisert arbeidskraft. I den globale debatten om migrasjon og utvikling er sirkulær migrasjon et viktig element for å kombinere tredjelandsborgeres ønsker om jobb i rike land, med opprinnelseslandenes behov for å beholde kvalifiserte arbeidstakere. EU har tatt opp denne diskusjonen i sin politikk overfor ulike opprinnelsesland. Innholdet i begrepet sirkulær migrasjon kan ses i forhold til to alternative utgangssituasjoner:

- i. Sikre arbeidstakere fra tredjeland som bor i et EU-land mulighet til å returnere fra EU for kortere eller lengre perioder, uten å miste sin oppholdstillatelse i det EU-landet hvor de befinner seg, og
- ii. gi personer som bor i et tredjeland anledning til å reise midlertidig til et EU-land for å arbeide, studere, eller utføre kombinasjoner av slike aktiviteter, med det premiss at de returnerer til sitt hjemland etter at den aktuelle kontraktstiden er utløpt.

Sirkulær migrasjon vil kunne inneholde følgende elementer:

- Forhåndsinformasjon om jobbmuligheter, språkopplæring og andre integreringstiltak før avreise til et EU-land.
- Samarbeid mellom arbeidsformidlingskontorer i opprinnelsesland og EU.
- Gjensidig godkjenning av kvalifikasjoner.
- Studentutvekslingsprogrammer og stipend.
- Etisk rekruttering og forebygging av hjerneflukt.
- Bistand for å sikre rimelig og trygg overføring av penger (*remittances*).
- Støtte til forskere som vender hjem for å forske videre i sine hjemland.
- Reintegreringstiltak til støtte for tredjelandsborgere som er bosatt i EU, men som ønsker å vende tilbake til sine hjemland.
- Tilbaketakelsestiltak, dvs. at opprinnelseslandet forplikter seg til å ta tilbake egne borgere.
- Styrke lovverket for å bedre mulighetene for sirkulær migrasjon.

Holdbarheten i disse policyinitiativene vil bli testet ut gjennom mobilitetspartnerskapene med Kapp Verde, Moldova og Georgia.

8.2.2 Migrasjonssentre

Migrasjonssentre skal i samarbeid med aktuelle opprinnelsesland etableres for å bidra til at migrasjonsstrømmene fra disse landene kanaliseres inn i ordnete former. Disse sentrene skal gi informasjon om mulighetene til å få jobb i Europa, og hvordan man kan gå frem for å oppnå det. Det er også viktig å skape realistiske forventninger, slik at folk unngår å betale store summer til menneskesmuglere for deretter å ende opp i slaveliknende arbeidsforhold hos arbeidsgivere som unndrar seg skatterettslige og arbeidsrettslige forpliktelser, og som utnytter dem på det groveste. Det første og foreløpig eneste migrasjonssenteret ble etablert i Mali høsten 2008.

8.2.3 Samarbeidsplattform for migrasjon og utvikling

Den minst formaliserte modellen for migrasjonspartnerskap er en samarbeidsplattform for migrasjon og utvikling. Denne modellen kan karakteriseres som en strukturert dialog mellom EU-landene og partnerskapslandet. Innenfor denne dialogen diskuteres og iverksettes tiltak som retter seg mot å styrke kontrollen med migrasjon og tiltak rettet mot økonomisk utvikling. I februar 2009 ble en samarbeidsplattform for migrasjon og utvikling etablert mellom EU og Etiopia. Forut for etableringen hadde EU-landene og Etiopia omfattende diskusjoner om hvilke temaer som skal inngå i dialogen. Det arbeides med sikte på å iverksette konkrete prosjekter på disse temaområdene. I den forbindelse diskuteres hvilken type tiltak som skal inngå i samarbeidet.

8.2.4 Bevilgninger for å støtte opp under samarbeid med tredjeland om tiltak på migrasjons- og asylområdet

EU vil videreføre og styrke sin *finansielle og tekniske bistand* til avgrensede prosjekter som sikter mot å styrke tredjelands evne til å få bedre styring med migrasjonsstrømmene. Dette kan innebære innsats for å styrke kapasiteten i aktuelle samarbeidslands migrasjonsadministrasjon. Det er avsatt egne beløp i EUs budsjetter til dette formålet.

Et vedtak truffet gjennom medbestemmelsesprosedyren i Rådet og Europaparlamentet i 2007 innebærer at det over en syvårsperiode (2007–2013) bevilges hele 380 millioner euro til samarbeid med tredjeland på områdene migrasjon og asyl. Tilskuddsmidlene er dels fordelt geografisk, etter hvilke migrasjonsruter tiltak settes i verk i forhold til, dels tematisk. Det er avsatt midler til å stimulere synergivirkninger mellom migrasjon og utvikling, for å legge til rette for arbeidsmigrasjon, for å styrke beskyttelse av flyktninger, for å motvirke menneskesmugling og menneskehandel og for å motvirke illegal migrasjon.

8.3 Annet samarbeid med tredjeland på migrasjonsområdet

I tillegg til samarbeid innenfor rammene av ovennevnte migrasjonspartnerskap, er det viktig for både EU-landene og Norge å inkludere flyktning- og migrasjonsfeltet i øvrig bilateralt samarbeid med tredjeland. Samarbeid og avtaler som det kan

være vanskelig å få på plass i en bredere internasjonal sammenheng, kan være enklere å gjennomføre bilateralt. Dessuten vil det kunne variere fra land til land hva man er opptatt av å få til en avtale eller et samarbeid om. Derfor vil bilateralt tredjelandssamarbeid være i kontinuerlig bevegelse, og endre seg raskt i lys av aktuelle hendelser. I det følgende gis en oppsummering av noen dialogprosesser og enkeltinitiativ som berører utlendingsfeltet og som er kommet i stand mellom EU på den ene siden og stater utenfor EØS-området på den andre siden. Det redegjøres også for tilsvarende initiativ og samarbeidsordninger mellom Norge og de aktuelle tredjestatene, samt for hvorfor prosesser/initiativ er iverksatt.

8.3.1 Land som er kandidater til EU-medlemskap

Det er viktig for oss at landene rundt EØS-området er rettsstater. Det kommer færre asylsøkere, ulovlige innvandrere og kriminelle fra stabile land uten interne konflikter som samtidig er rettsstater.

Kroatia, Tyrkia og Makedonia har offisiell status som kandidater til medlemskap i EU. I forhandlinger om medlemskap står kandidatlandenes etterlevelse av regelverket på justis- og innenriksområdet sentralt. Lovgivning og praksis på områder som grensekontroll, asyl og utlendingskontroll, organisert kriminalitet og korrupsjon gis stor oppmerksomhet i forhandlingsprosessene. EUs samarbeid med kandidatlandene på dette området pågår på en rekke arenaer, også innenfor rammen av internasjonale prosesser, som den såkalte *Budapestprosessen*. Budapestprosessen ble etablert tidlig på 1990-tallet, med særlig fokus på landene i Øst- og Sentral-Europa. Dette har vært en viktig prosess for søker- og kandidatland til EU. Europakommisjonen og Norge var blant pådriverne i prosessen, som har bidratt til å skape felles forståelse for standarder og lovgivning bl.a. mht. grensekontroll og tiltak mot menneskesmugling og menneskehandel. Norge har gjennom en årrekke bidratt finansielt til denne prosessen, og har også samarbeidet med EU i forlengelse av den såkalte Stabilitetspakten for Sørøst-Europa, og har støttet Makedonia med juridisk kompetanse i utforming av landets nye utlendingslov. Norge har for øvrig også inngått tilbaketakelsesavtaler med Kroatia¹, Makedonia², Serbia³ og Montenegro.⁴

¹ 1. august 2005.

² 21. juni 2007.

³ 3. november 2009.

⁴ 16. desember 2009.

Kroatia og Makedonia har kommet lenger enn Tyrkia i sine medlemskapsforhandlinger. Når det gjelder Tyrkia, er situasjonen mer uavklart. Fremdriften i forhandlingene er langsommere og den politiske situasjonen er mer krevende. Forutsetningen har hittil ikke vært til stede for å inngå en tilbaketakelsesavtale mellom EU og Tyrkia. Det er imidlertid nå en forsiktig optimisme på EUs side hva gjelder fremgang i disse forhandlingene. Det vil være av stor betydning også for Norge dersom det kommer til enighet mellom EU og Tyrkia, det vil gjøre at Norge også kan lykkes i å inngå en slik avtale med Tyrkia.

8.3.2 Russland og Ukraina

Både EU-landene og Norge vektlegger et godt forhold til Russland. Dette er et stort og viktig land både politisk og kommersielt, og det er et naboland. Samtidig er Russland og andre østeuropeiske land opphavs- og transitland for asylsøkere og personer uten lovlig opphold. I 2009 bidro ved ett tilfelle russiske myndigheter til at tredjelandsborgere ble bortvist fra Russland over russisk/norsk grense, uten gyldig visum til Norge. Russiske myndigheter er gjort kjent med at norske myndigheter mener at en slik praksis er uakseptabel, og at transportører i slike tilfeller vil bli bøtelagt.

For Russland er det viktig at deres borgere kan reise inn i EU og Schengenområdet, med så få formaliteter som mulig. Russland har som erklært mål å oppnå visumfrihet for russiske borgere til Schengenområdet. EU har ikke akseptert visumfrihet, men det er inngått en avtale om visumlettelse og tilbaketakelse som trådte i kraft i 2007.⁵ I forlengelse av EUs avtaler har også Norge inngått avtaler med Russland om visumlettelse og tilbaketakelse.⁶ Norge og Russland forhandler også om en avtale om lempelser i grensepasseringen over den norsk-russiske landgrensen for personer bosatt i grenseområdet, en såkalt grenseboerbevisordning.⁷

Ukraina er et transitland for asylsøkere fra Russland og tidligere Sovjetrepublikker. Fra disse områdene kommer det mange asylsøkere. Av den grunn er det viktig, både for EU og Norge, å ha gode, praktiske ordninger for samarbeid med ukrainske myndigheter for gjennomføring av tilbakeføring til Ukraina. Dette gjelder både i forhold til ukrainske borgere som ikke har grunnlag for opphold her, og for tredjelandsborgere som kommer til Europa via Ukraina. Både EU⁸ og Norge⁹ har

inngått avtaler med Ukraina om visumlettelse og tilbaketakelse. Den norsk-ukrainske avtalen bygger i hovedtrekk på avtalen som EU har fremforhandlet. Avtalene bidrar til å forenkle reisevirksomhet og kontakt mellom Norge og Ukraina, samtidig som de er ment å bekjempe ulovlig innvandring.

Grensekontrollbyrået Frontex samarbeider med Russlands grensekontrolltjeneste om felles tiltak og operasjoner. Det har blitt inngått en samarbeidsplan med sikte på å styrke grensekontrollen. Også Frontex og Ukraina har etablert et samarbeid for å styrke grensekontrollen.

8.3.3 USA

Beveggrunnen for bilateralt samarbeid med USA på utlendingsfeltet er ikke den samme, verken for EUs medlemsland eller Norge, som for bilateralt samarbeid med de landene som har geografisk nær tilknytning til Europa. USA representerer ikke noe stort potensial som opphavs- eller transitland for asylsøkere eller ulovlige innvandrere. Det er imidlertid både i EU-landenes og Norges interesse å ha visumfrihet til USA, og vice versa.

Aktualiteten av spørsmålet om gjensidig visumfrihet mellom USA og EUs medlemsland ble forsterket etter EUs utvidelse i 2004. USA hadde innført visumfrihet for alle land (unntatt Hellas) som var medlemmer av EU før 2004, men beholdt visumkravet for de østeuropeiske landene som ble medlemmer etter 1. mai 2004. EUs holdning er at visumfriheten skal gjelde alle EUs medlemsland. De «nye» EU-landene har helt siden de ble medlemmer vært svært opptatt av å få fortgang i denne saken. USA vedtok i 2007 en lov som skjerper vilkårene for å inngå i det amerikanske visumfrihetsprogrammet, og har rettet henvendelser om dette både til de landene som allerede deltar og de landene som ønsker å inngå i visumfrihetsprogrammet. USA ønsker at det skal inngås bilaterale avtaler med hvert av landene, bl.a. om utveksling av flypassasjeropplysninger, kriminalitetsbekjempelse og utveksling av informasjon om personer som utgjør en trussel mot flysikkerheten. For land som ikke tidligere har deltatt i visumfrihetsprogrammet stiller amerikanerne også krav om inngåelse av mer generelle avtaler om dette. EU har etablert en dialog med USA langs to parallelle spor: Ett for de temaene som ligger utenfor EUs fellelesskapskompetanse, og ett for de temaene der Europakommi-

⁵ 1. juni 2007.

⁶ Avtalene trådte i kraft 1. desember 2008.

⁷ Se kapittel 9.3.2 for ytterligere omtale.

⁸ Avtalen trådte i kraft 1. januar 2008.

⁹ Avtalen ble inngått 13. februar 2008 og har per februar 2010 ikke trådt i kraft.

sjonen har forhandlingsretten på vegne av EU. Norske borgere har i dag visumfrihet ved innreise i USA, men på samme måte som i forhold til de øvrige europeiske land som inngår i visumfrihetsprogrammet, har USA også overfor Norge innledet en dialog om hvordan de krav amerikansk lovgivning nå oppstiller for fortsatt deltakelse i dette programmet, kan ivaretas.

8.3.4 Afrika

Som oppfølging av en felles strategi har EU og Den Afrikanske Union (AU) laget en handlingsplan for perioden 2008–2010. I denne handlingsplanen er det etablert åtte forskjellige EU-Afrika partnerskap. Ett av disse dreier seg om migrasjon og mobilitet. Andre områder på justis- og innenrikssektoren, som organisert kriminalitet og terrorisme, står også på dagsorden for samarbeidet.

I forbindelse med migrasjon er kampen mot illegal innvandring sentral. Parallelt med det å bekjempe illegal innvandring legges det vekt på temaer knyttet til migranternes og flyktningers rettigheter. Samspillet mellom migrasjon og utvikling¹⁰ er også en hovedsak. Dialogen om disse spørsmålene føres dels bilateralt mellom EU og de enkelte afrikanske land, og dels regionalt.

Norge har gitt støtte til og deltatt i et prosjekt i regi av ICMPD (*International Centre for Migration Policy Development*) der 17 internasjonale organisasjoner deltok, sammen med representanter fra 30 land. Prosjektets formål var å forebygge transitt-

migrasjon over Middelhavet av personer fra land sør for Sahara, som bruker de afrikanske kyststatene med grense til Middelhavet som transitland. Man ønsket å skape større forståelse blant deltakerlandene for praktiske standarder for styring av migrasjon, og å finne frem til et helhetlig svar på de utfordringer migrasjonsstrømmene førte med seg. Prosessens langsiktige mål var å finne løsninger på problemene ved tillitsfremmende tiltak, mellom representanter for migrasjonsmyndigheter fra begge sider av Middelhavet. Bakgrunnen for samarbeidet var at både Europa og de syv aktuelle afrikanske kyststatene har en felles interesse av å forebygge slik transittmigrasjon. Europa ønsker å hindre at personer uten beskyttelsesbehov kommer hit, mens de nordafrikanske landene ønsker å redusere antallet migranter som blir værende i deres land fordi de ikke lykkes med reisen videre (såkalte *stranded migrants*).

8.3.5 Kina

Samarbeidet mellom EU og Kina vedrørende visumlettelse og tilbaketakelse er under utvikling på grunnlag av den såkalte ADS-avtalen (*Approved Destination Status*), hvis hensikt er å legge til rette for turisme fra Kina til Europa. Kinas medvirkning til tilbaketakelse av egne borgere som misbruker visa, er i denne sammenheng et avgjørende tema. Norge har også inngått en ADS-avtale med Kina, og denne avtalen har vært sentral for norske myndigheters muligheter til å åpne opp for turisme fra Kina.

¹⁰ Se nærmere omtale i kapittel 9.6.

9 Mulige utviklingstrekk i EUs flyktning- og migrasjonspolitik, og hva dette vil bety for Norge

I kapitlene 4 – 8 er det gitt en innføring i sentrale politikkområder i det europeiske samarbeidet på flyktning- og migrasjonsfeltet, hvordan dette har utviklet seg frem til i dag, og Norges tilknytning til disse politikkområdene. Dette kapitlet tar for seg de fremtidige perspektivene for EUs flyktning- og migrasjonspolitik, slik de avtegner seg vinteren 2010, og hvilken betydning disse vil få for Norge.

Siden Amsterdamtraktaten trådte i kraft i 1999, har utviklingen av justis- og innenrikspolitikken i EU skjedd på bakgrunn av overordnede femårsprogrammer. En rekke av tiltakene som har kommet som følge av programmene har direkte betydning på justissektoren i Norge. 11. desember 2009 vedtok Rådet Stockholmprogrammet, som er benevnelsen på femårsprogrammet for justis- og innenriksområdet for årene 2010–2014. Programmet vil være retningsgivende for utviklingen i EUs flyktning- og migrasjonspolitik som beskrives i dette kapitlet.

Den politiske målsettingen i Stockholmprogrammet er å fokusere på borgernes interesser og behov. Utfordringen er å finne den riktige balansen mellom respekt for grunnleggende rettigheter og individenes integritet, samtidig som man garanterer sikkerheten i Europa. De seks viktigste politiske prioriteringene er:

- Arbeide for borgernes rettigheter.
- Et Europa bygget på lov og rettferdighet.
- Beskyttelse av borgerne.
- Et Europa med ansvar, solidaritet og partnerskap i migrasjon- og asylsaker.
- Adgang til Europa i en globalisert verden.
- Europa i en global verden – utenriksdimensjonen av frihet, sikkerhet og rettferdighet.

9.1 Lisboatraktaten

Lisboatraktaten trådte i kraft 1. desember 2009, og med traktaten samles alle bestemmelsene om EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid i en egen del (avdeling V TFEU, et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet). Traktaten legger opp til at alle rettsakter skal vedtas etter medbestemmelsespro-

sedyren. Det betyr at Rådet ikke lenger kan vedta slike rettsakter alene og med enstemmighet, men at Rådet i stedet skal anvende kvalifisert flertall og at Europaparlamentet får medbestemmelsesrett. For visse deler av justis- og innenriksområdet er det fastsatt særlige regler. Innenfor områdene integreringspolitikk, tilgangen til arbeidsmarkedet, operasjonelt politisamarbeid og familierett vil beslutningene fortsatt bli truffet med enstemmighet i Rådet etter konsultasjon med Europaparlamentet.

Søylestrukturen fra Maastrichttraktaten har falt bort. EF-domstolens (nå EU-domstolens) kompetanseområde er utvidet slik at den i utgangspunktet har samme kompetanse på justis- og innenriksfeltet som den har på det indre marked.

Lisboatraktaten endrer ikke Norges allerede inngåtte avtaler med EU. Imidlertid er det et forhold ved Lisboatraktaten som vil måtte følges nøye fra norsk side. Hvis traktatens intensjoner oppfylles, vil EU-landenes samarbeid på justis- og innenriksområdet bli vesentlig styrket gjennom tettere praktisk samarbeid. To viktige eksempler er asylsamarbeidet (som allerede har vært under utvikling uavhengig av traktaten) og konsulærsamarbeidet. Her vil det fra norsk side kreves årvåkenhet og initiativ som sikrer god innsikt i de uformelle samarbeidsmønstrene. Det er viktig fra norsk side å bidra aktivt med konstruktive innspill som tilfører samarbeidet merverdi, for dermed å oppfattes som en interessant og nyttig samarbeidspartner.

Det er også viktig å ivareta etablerte samarbeidskanaler. Schengensamarbeidet gir Norge handlingsrom for kontakt og dialog med Europakommisjonen, Rådet og Europaparlamentet. Vi er på Schengenområdet saksfelter en likeverdig partner for EU. Dette gir viktige muligheter for Norge.

Som følge av Lisboatraktaten skjer det endringer i Rådsstrukturen. Det vil bli opprettet en ny gruppe, Komitéen for indre sikkerhet (*Internal Security Committee*, COSI). Dette vil være en embetsmannsgruppe, men det er ennå ikke endelig fastlagt hvilke arbeidsoppgaver denne gruppen skal ha. Det er imidlertid klart at den skal ha til formål å fremme og styrke samordningen av medlemslandenes operative aksjoner. Gruppen skal

ikke være involvert i lovarbeidet. Det er for tidlig å si om gruppen likevel vil bli satt i fellesorganformat når den behandler saker som kan ha en tilknytning til Schengensamarbeidet. Det er i dag to komiteer på justis- og innenriksfeltet på høyere embetsnivå (CATS og SCIFA) som settes i fellesorganformat når de behandler Schengenrelevante saker. Norge har hatt stort utbytte av deltakelse i disse gruppene, bl.a. fordi de gir gode muligheter for nettverksbygging. Det er foreløpig ikke besluttet om disse komiteene vil fortsette med sitt arbeid, og hvilken rolle de eventuelt skal spille fremover. En vurdering vil bli foretatt etter to år, men det synes klart at disse komiteene i alle fall vil få svekket sin rolle i forhold til dagens praksis. Dette vil kunne få innvirkning på Norges muligheter til å drive påvirkning i saker som er Schengenrelevante, og til nettverksbygging. Det antas at det kan komme til å bli mer bruk av de utsendte medarbeiderne ved de faste representasjonene i Brussel (justis- og migrasjonsrådene) for å søke å oppnå enighet i lovarbeidet. Videre vil flere rådsarbeidsgrupper slås sammen. CIREFI-gruppen (som utveksler informasjon om reiseruter, trender mv. knyttet til ulovlig innvandring), der Norge har deltatt, skal legges ned og oppgavene vil i hovedsak bli overført til Frontex og eventuelt Grensearbeidsgruppen (FRONT). I sum vil disse endringene kunne skape utfordringer for Norges muligheter til å fremme vårt syn i saker som er viktige for oss, og det er vanskelig å forutse om det vil komme opp saker som anses som Schengenrelevante, etter at endringene i Rådsstrukturen er gjennomført. Det er i det minste sannsynlig at det vil kunne bli mer krevende å arbeide opp mot rådsstrukturen i Brussel.

9.2 Endret rollefordeling mellom institusjonene

Etter at Europaparlamentet i 2004 fikk medbestemmelse i asyl- og innvandringspolitikken, er samspillet mellom Rådet og Europaparlamentet endret. Rådet vedtar ikke lenger rettsakter alene; Europaparlamentet har fått medbestemmelsesrett. Dersom det er uenighet mellom Rådet og Europaparlamentet, vet begge parter at det blir nødvendig med forhandlinger og at kompromisser må inngås. Dette gjør det tidvis mer tidkrevende å få tatt beslutninger i EU-systemet.

Virkningen endringene i beslutningsprosessen kan ha, og de ulike institusjonenes endrede roller, kom til syne under Rådets og Europaparlamentets behandling av Europakommisjonens utkast til returdirektiv i perioden 2005–2008.¹ Utkastet til

direktiv ble gjenstand for langvarige forhandlinger, både innen Rådet, og mellom Rådet og Europaparlamentet. Det endelige resultatet ble et kompromiss, som lå langt unna forslaget Kommisjonen i utgangspunktet hadde fremmet. Kompromisset lå også til dels langt unna både Rådets og Europaparlamentets utgangspunkter for forhandlingene.

Behandlingen av dette direktivet illustrerer på en tydelig måte hvordan den politiske beslutningsprosessen er endret som følge av at Europaparlamentet har fått medbestemmelsesrett. Selv om beslutningsprosessen tok mer tid enn den ellers kunne gjort, fikk den endelige beslutningen et bredere fundament. Fremforhandlingen av direktivet er også en viktig illustrasjon på hvordan Schengenrettsaktene i fremtiden vil bli behandlet i EU. Den endrede maktfordelingen mellom Rådet og Europaparlamentet kan bidra til at det blir andre praktiske og politiske resultater enn tidligere.

9.3 Fremtidige perspektiver for Schengensamarbeidet

Uansett om EU i fremtiden vil åpne opp for mer lovlig innvandring eller stramme inn på den lovlige innvandringen, så er det helt på det rene at dagens situasjon med en betydelig illegal innvandring har en meget høy politisk og menneskelig kostnad som det er ønskelig å kunne bringe under kontroll. Dette forklarer hvorfor styrking av kontrollen med Schengenområdet yttergrenser og kontrollen med utstedelser av visum til Schengenlandene fortsatt har meget høy prioritet.

9.3.1 Schengenevaluering

I Haagprogrammet fikk Europakommisjonen i oppdrag å legge frem et forslag som skulle styrke Schengenevalueringssystemet.² Forslaget ble lagt frem våren 2009. Hovedformålet med forslaget er, på bakgrunn av det store antallet land som nå deltar i Schengensamarbeidet, å gjøre evalueringen mer effektiv. Formålet er dessuten å reflektere den rettslige endringen av integreringen av Schengenregelverket i EUs rammeverk, og som følge av dette, Europakommisjonens rolle som overvåkningsmyndighet. Et av de sentrale elementene i Kommisjonens forslag var å overføre ansvaret for evalueringene fra medlemslandene til Kommisjonen. Under forhandlingene i rådsstrukturen, viste det seg at medlemslandene (inklusive Norge) ikke

¹ For nærmere omtale av returdirektivet, se kapittel 5.5.3.

² Schengenevalueringen er beskrevet i kapittel 5.2.

var enige i en slik omfattende ansvarsoverføring. Som følge av dette, i tillegg til at ikrafttredelsen av Lisboa-traktaten nødvendiggjorde en ny fremsettelse av instrumentet som skal dekke den tidligere tredjesøyle-delen, ble saken sendt tilbake til Kommisjonen. Kommisjonen må nå fremlegge et nytt/ endret forslag for behandling.

9.3.2 Grensekontroll

Biometri

Innføringen av Visa Information System (VIS) og biometri i andregenerasjons Schengen informasjonssystem (SIS II) er en hovedsatsing for å øke sikkerheten ved yttergrensene og for å hindre misbruk av reisedokumenter. De to systemene vil gjøre bruk av to biometriske kjennetegn, fingeravtrykk og digitalt foto. VIS-systemet vil bestå av en sentral database hvor data på alle visumsaker inkludert 10 fingeravtrykk og et digitalt foto lagres (fingeravtrykk kun for personer over 12 år). Ved passering av en Schengenyttergrense må den visumpliktige avgi fingeravtrykk som automatisk kontrolleres (verifiseres) mot fingeravtrykk lagret i VIS-basen. VIS-basen skal også brukes til generell fastsettelse av identitet i forbindelse med yttergrensekontroll³. SIS II-systemet vil bestå av en sentral database som hovedsakelig brukes av politisektoren. SIS II er en oppgradering av dagens SIS-system. Systemet er oppgradert for å øke kapasiteten i forbindelse med Schengenutvidelsene, og for å kunne inneholde biometridata. Basen vil inneholde data på personer og gjenstander.

Gjennom Schengensamarbeidet ble det i 2001 innført standardisert dokumentasjon for oppholdstillatelse i form av en oppholdsetikett. Etiketten settes inn i personens reisedokument. I rådsvedtak 1030/2002 og 380/2008 er det vedtatt at dagens oppholdsetiketter skal erstattes av et oppholdskort. Oppholdskortet skal innføres senest i mai 2011 og skal inneholde alfanumeriske opplysninger slik som navn, fødselsdato osv. og ansiktsfoto lagret i en databrikke i kortet. Med oppholdskortet innføres biometri i forbindelse med søknad om oppholdstillatelser, og innen mai 2012 skal det, foruten informasjon som nevnt ovenfor, også registreres fingeravtrykk for lagring i databrikken i kortet.

Innføring av et inn- og utreisesystem og et automatisert grensekontrollsystem

Det anslås at over halvparten av de som oppholder seg ulovlig på Schengenområdet har reist inn på territoriet på lovlig vis, men unnlatt å forlate området når visumet (eller eventuelt annen tillatelse) utløp. Det er derfor nødvendig ikke bare å oppgradere kontrollen ved innreise, men også ved utreise. Europakommisjonen la i februar 2008 frem et forslag om å innføre et inn- og utreisesystem (*entry/exit system*). Bakgrunnen for forslaget er todelt: man ønsker å redusere antallet personer som oppholder seg ulovlig i Schengenområdet, samtidig som det er ønskelig å beholde et åpent og tilgjengelig Europa for tredjelandsborgere. Selve lovforslaget er planlagt fremmet våren 2010, for at systemet skal kunne være i drift fra 2015.

Siktemålet er å etablere en felles database der tredjelandsborgeres inn- og utreisedatoer over Schengenlandenes yttergrenser skal registreres og lagres. Alle grenseovergangssteder på yttergrensen skal utstyres med et elektronisk system som registrerer tid og sted for grensepassering, samt informasjon om retten til lovlig opphold (varighet av visum eller oppholdstillatelse) hver gang en tredjelandsborger passerer yttergrensen. Systemet skal også inneholde tredjelandsborgeres biometriske data, dvs. fingeravtrykk og ansiktsfotografi. Dersom en tredjelandsborger ikke registreres utreist innenfor fristen, vil databasen generere en melding til nasjonale myndigheter om at vedkommende oppholder seg ulovlig i Schengenområdet. Dette vil gjøre det mulig å vite om personer som er kommet inn lovlig på midlertidig grunnlag (f.eks. på turistvisum), også forlater Schengenområdet innen de forutsatte fristene.

Systemet skal utfylle VIS, som bare skal slå opp i ved innreise til Schengenområdet og ikke ved utreise. VIS gir videre ikke anledning til å lagre inn- eller utreisedatoer, og kan ikke gi oversikt over ulovlig opphold, og systemet dekker ikke tredjelandsborgerne som ikke trenger visum for innreise i Schengenområdet.

Samtidig med oppgraderingen av grensekontrollen for tredjelandsborgere er det foreslått at det også skal innføres et automatisert grensekontrollsystem (*Automated Border Control System*) som gir anledning til å innføre en særskilt hurtigprosedyre for Schengenlandenes borgere og andre reisende som man ønsker å innføre lettelsers for. I henhold til dette forslaget skal EU-/Schengenborgere med elektroniske pass kunne gå gjennom en automatisert grensekontroll, der de elektroniske passene leses, biometri til den reisende sammenliknes med

³ Samarbeid om grensekontroll innen Schengensamarbeidet er beskrevet i kapittel 5.5.1.

det som ligger i passet, og det gis klarsignal til passering av yttergrensen (dersom alt er i orden). Det har vært gjennomført pilotprosjekter som har gitt gode resultater når det gjelder passasjerflyten.

Norge støtter utviklingen av inn- og utreisestemmet for å motvirke ulovlig opphold samt målet om å få en rask og forenklet grensepassering ved bruk av et automatisert grensekontrollsystem. Dette vil være et gode både for myndighetene og for den enkelte reisende. Alle norske grenseovergangssteder som utgjør en Schengenyttergrense, vil allerede som følge av innføringen av VIS, og innføringen av biometri i norske pass, utstyres med nødvendige instrumenter for lesing av biometri. Implementeringen av inn- og utreisestemmet vil forenkles ved at dette allerede er på plass.

Grenseboerbevis

I 2006 vedtok EU en forordning⁴ som gir Schengenlandene mulighet til å inngå bilaterale avtaler med tilgrensende tredjeland for å innføre en særskilt ordning om *tillatelse for lokal grensetrafikk* (på norsk brukes begrepet *grenseboerbevis*). Formålet med ordningen er å lette grensepasseringen for befolkningen som bor langs grensen (ordningen gjelder kun landgrense, og ikke sjø- eller luftgrense). Det er lang tradisjon for denne typen avtaler i mange EU-land, og det fantes mange bilaterale avtaler fra før 2006. Etter at den nye rettsakten ble vedtatt må imidlertid alle avtaler (både gamle og nye) være i overensstemmelse med rettsakten, herunder at grenseboerbevisene skal utstedes i henhold til et felles Schengenformat og inneholde biometriske data. Avtaler som inngås må godkjennes av Europakommisjonen.

I henhold til grenseboerbevisordningen kan innbyggere som bor i et nærmere definert grenseområde, og som fyller nærmere bestemte krav, få utstedt en tillatelse (et grenseboerbevis) som gir rett til å krysse grensen uten visum og med forenklet grensekontroll. Grenseboerbeviset gir imidlertid ikke adgang til å bevege seg utenfor det definerte grenseområdet.

Per i dag har tre avtaler om grenseboerbevis etter forordningen av 2006 trådt i kraft (mellom Ungarn og Ukraina, Polen og Ukraina samt Slovakia og Ukraina). Flere andre Schengenland er i forhandlinger om slike avtaler med tilgrensende tredjeland. Forenkling av grensepasseringen mellom

Norge og Russland er et viktig tiltak innenfor regjeringens nordområdesatsing, og et sentralt element for å styrke samarbeidet med Russland. Norge har derfor innledet forhandlinger med Russland med sikte på å inngå en gjensidig avtale om innføring av grenseboerbevis. Det tas sikte på at forhandlingene sluttføres våren 2010 og at avtalen kan tre i kraft i 2011.

Grenseovervåkingssystem, Eurosur

Et annet viktig langsiktig verktøy i kampen mot ulovlig innvandring og grenseoverskridende kriminalitet er utviklingen av et helhetlig grenseovervåkingssystem for EUs yttergrenser. Eurosur skal i første omgang omfatte den sørlige sjøgrensen og den østlige landgrensen (hvorav de nordligste 196 km løper mellom Norge og Russland). På lang sikt skal alle Schengenland og sjøgrenser omfattes. Formålet med Eurosur er å bidra til å forbedre medlemslandenes situasjonsbilde og kapasitet for bekjempelse av ulovlig innvandring og grenseoverskridende kriminalitet. Systemet skal søke å samle inn all informasjon som allerede i dag innhentes fra forskjellige myndigheters overvåkingssystemer. I et nasjonalt koordineringssenter skal informasjonen analyseres og danne grunnlag for operativ handling. Det skal utveksles informasjon mellom de nasjonale koordineringssentrene, og Frontex vil også delta i dette nettverket.

Eurosur er planlagt utviklet i tre faser:

1. Oppgradering av nasjonale rapporterings- og overvåkingssystemer og sammenkobling av nasjonale systemer i ett nettverk.
2. Utvikling av felles verktøy og applikasjoner for grenseovervåking.
3. Utvikling av et felles overvåkings- og informasjonsdelingssystem med sikte på å kunne skape et felles situasjonsbilde og felles analyse.

Frontex

Grensekontrollbyrået Frontex (se kapittel 5.5.1) antas å ville bli en stadig viktigere premissleverandør for utvikling av Schengenlandenes grensekontrollpolitikk, samt virkemiddel for å organisere felles tiltak for grensekontroll. Innenfor Schengensamarbeidet er det foreslått mange oppgaver som Frontex etter intensjonene kan få ansvar for. Ambisjonene strekker seg vesentlig lenger enn de ressursene Frontex foreløpig har til rådighet. De store ambisjonene skyldes også at Frontex har kommet raskt i gang med praktisk arbeid og har vist seg skikket til å fylle den rollen medlemslan-

⁴ Europaparlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1931/2006 av 20. desember 2006: Om fastsettelse af regler for lokal grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser og om ændring af Schengen-konventionen.

dene ønsker å tildele byrået. Det er bred enighet i EU om å styrke Frontex ressursmessig, slik at byrået blir i stand til å fylle den fremtidige rollen medlemslandene vil at det skal fylle. Frontex' arbeid har blitt evaluert og det pågår nå en diskusjon om utvidelse av Frontex' mandat. I det nye femårsprogrammet på justis- og innenriksområdet, Stockholmprogrammet, bes Europakommisjonen om å komme med forslag i løpet av 2010 til endringer i Frontex-forordningen for å styrke og forbedre Frontex' rolle.

Om forslag til ny grenselov

Ved kgl. resolusjon nr. 35 av 21.12.2007 ble det etter innstilling fra justisministeren nedsatt et utvalg for vurdering av en lovmessig forankring av den sivile grenseovervåkingen. Utvalget skulle herunder vurdere om regler om sivil grenseovervåking bør inngå i en ny grenselov sammen med gjeldende regler i riksgrenseloven av 1950 og reglene om grensekontroll (personkontroll) som i dag er inntatt i utlendingsloven. Utvalget la frem sitt forslag i september 2009⁵, og dette ble sendt på høring i november samme år.

9.3.3 Visumsamarbeidet

Visumsamarbeidet innenfor Schengensamarbeidet⁶ beskrives i detalj i det felles regelverket *Visa Code (Visumforordningen)*. Dette er en kodifisering av eksisterende regelverk og praksis, men også etablering av noe nytt regelverk. Denne kodifiseringen vil bidra til ytterligere harmonisering av Schengenlandenes visumpolitikk.

For Norge har det vært viktig å delta aktivt i utformingen av regelverket og etableringen av VIS. Det har gitt oss mulighet til å være med på å bestemme hvilken informasjon som skal legges inn i systemet, noe som bidrar til å trygge våre egne grenser. Bedre informasjon vil også kunne bidra til en mer åpen visumpolitikk og raskere saksbehandling. Bedre opplysninger om søkerne gjør det lettere å skille mellom dem det er grunn til å anta at har til hensikt å følge reglene, og dem det er grunn til å anta at ikke har det.

Evalueringer av visumsamarbeidet og grensekontrollen gjøres med jevne mellomrom. Både EU og assosierte land har behov for å forsikre seg om at de spillereglene som er fastsatt også følges i

praksis. Slike evalueringer vil bli gjennomført med større hyppighet enn før og Europakommisjonen skal legge frem et forslag til ny metode for evaluering (se kapittel 9.3.1).

Den felles utenriktstjenesten for EU (*European External Action Service*) vil kunne bli et viktig bindeledd for medlemslandenes praktiske samarbeid på utenriksstasjonene. Dette praktiske samarbeidet kan omfatte hele det konsulære feltet, dvs. innebære bistand til medlemslandenes borgere i nød og samarbeid om visumadministrasjon. I forbindelse med gjennomføringen av VIS og bruk av biometri, har medlemslandene startet samarbeid om bruk av felles utstyr for innhenting av biometriske kjennetegn på utenriksstasjonene. Fra Europakommisjonens side er det liten tvil om at ambisjonen er å utvikle samarbeidet mellom medlemslandene videre gjennom den nye utenriktstjenesten. Det praktiske samarbeidet om de konsulære tjenestene vil i så måte bli en interessant prøvestein for om og hvordan denne ambisjonen vil bli realisert. En felles utenriktstjeneste vil innebære et langt bredere samarbeid enn på disse praktiske områdene, og det er betydelig skepsis blant EUs medlemsland når det gjelder det fremtidige innholdet i en slik utenriktstjeneste. Medlemslandene er, til tross for at de samarbeider aktivt om mange saker, i mindre grad innstilt på å gi fra seg nasjonal suverenitet i utenrikspolitikken. Derfor vil det bli et spørsmål om hvilke oppgaver den nye utenriktstjenesten kan ha, uten å overskride grensen for den nasjonale suvereniteten. I hvilken grad det vil bli gitt begrensede og midlertidige fullmakter for denne tjenesten til å handle på vegne av medlemslandene, er blant de temaene som kan bli testet ut, f.eks. ved naturkatastrofer hvor mange EU-borgere kommer i nød. Slik bruk av fullmakter er i dag utbredt medlemslandene imellom når det gjelder behandling av visumsøknader. Om de også vil gi slike fullmakter i andre deler av en felles utenriktstjeneste gjenstår å se.

Oppsummering

Når det konsulære samarbeidet innlemmes i en eventuell ny felles utenriktstjeneste i EU, blir det en utfordring for Norge å sørge for at vi kan knytte oss til de delene av dette samarbeidet som berører norske interesser, som å opprettholde det juridiske og praktiske samarbeidet på feltet. Norge har bare formell tilknytning til den delen av et slikt konsulært samarbeid som gjelder visumadministrasjon. Det omfattende nordiske visumsamarbeidet har vært modell for forslag til videreutvikling av samarbeidet i EU, og er svært viktig for Norge fordi det

⁵ NOU 2009:20 Ny grenselov – Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll.

⁶ Se kapittel 5.5.2 for omtale av visumsamarbeidet innenfor Schengensamarbeidet.

ivaretar vår posisjon som Schengenpartner i dette større samarbeidet som også omfatter områder vi ikke har noen formell tilknytning til.

9.3.4 Ulovlig opphold og retur

Returpolitikken har som omtalt i kapittel 5.5.3 en sentral plass i Schengensamarbeidet. I en risikoanalyse fra Frontex konkluderes det med at omfanget av ulovlig innvandring i de aller fleste tilfeller er knyttet til to faktorer, den ene er mulighet for arbeid og inntekt, den andre er sannsynligheten for å kunne krysse grensen ulovlig uten å bli returnert til hjemlandet. Dette illustrerer viktigheten av et fungerende samarbeid om returer, både mellom medlemslandene og med opprinnelses- og transittland.

For å kunne returnere personer med ulovlig opphold, er det en fordel å ha tilbaketakelsesavtaler med sentrale transitt- og opprinnelsesland. EUs arbeid med å inngå tilbaketakelsesavtaler er en integrert del av EUs samarbeid med tredjeland på migrasjonsområdet og slike avtaler kobles ofte til avtaler om visumfasiliteter.

Som beskrevet i kapittel 5.5.3 ble direktivet om felles standarder og prosedyrer for retur av tredjelandborgere uten lovlig opphold (returdirektivet) vedtatt i 2008. Når de felles reglene i direktivet trer i kraft vil Europakommisjonen få myndighet til å overvåke den nasjonale etterlevelsen av reglene. Dette gir grunnlag for å mene at situasjonen vedrørende ulovlig opphold innen Schengenområdet vil bli bedret på sikt.

Direktivet skal tre i kraft i Schengenområdet mot slutten av 2010. Forslag til norske lovendringer for gjennomføring av dette direktivet ble sendt på høring i februar 2010.

Som vist til i kapittel 9.3.1, er det enighet om å styrke Frontex ressursmessig. I diskusjonen om utvidelse av Frontex' mandat er forslag om styrking av byråets returarbeid sentrale.

9.3.5 Opprettelse av byrå for IT-systemer

I juni 2009 la Europakommisjonen frem et lovfor-slag om å opprette et nytt EU-byrå som skal forvalte de felles IT-systemene på justis- og innenriksområdet. Byrået skal i første omgang ha ansvaret for å forvalte SIS II, VIS og EURODAC, men rettsakten åpner også for at byrået vil kunne få ansvar for både utvikling og forvaltning av fremtidige IT-systemer på feltet. Her tenker man særlig på inn- og utreisekontrollsystemet (*entry/exit system*) og

det automatiserte grensekontrollsystemet (*Registered Travellers Programme*). Se kapittel 9.3.2 for nærmere omtale.

Formålet med opprettelsen av byrået er å gi grunnlag for et samlet og strategisk syn på IT-utviklingen på feltet. I de senere årene har man i økende grad benyttet seg av ny teknologi og avanserte IT-systemer på justis- og innenriksområdet. Imidlertid har SIS II, VIS og EURODAC så langt blitt utviklet uavhengig av hverandre, og enkelte planer for hvordan systemene skal styres har også blitt utviklet separat. Dette har ofte blitt kritisert, f.eks. av Europaparlamentet og flere NGOer som har pekt på mangelen på en klar og sammenhengende strategi. Byrået er svar på disse utfordringene. Et samlet byrå vil også kunne forbedre produktiviteten og redusere operative kostnader ved f.eks. å dele fasiliteter, personell, kostnader ved IT-utviklingen og anskaffelsesprosedyrer. Merverdien ved å skape synergi mellom IT-prosjektene er også viktig. En hovedoppgave for byrået vil være operasjonell forvaltning av systemene slik at de er stabile 24 timer i døgnet, 7 dager i uken. Videre skal byrået ha ansvar for sikkerhetstiltak, rapportering, publisering, overvåking av informasjonsflyten og opplæring.

Byrået vil spille en sentral rolle i informasjonsutvekslingen mellom Schengenlandene. I og med at byrået kommer til å forvalte Schengen- og EURODAC-instrumenter, legges det til grunn at Norge vil delta både i byrået og i styret. De nærmere vilkårene for norsk deltakelse vil reguleres gjennom en tilknytningsavtale. Det forventes at byrået vil være operasjonelt fra og med 2012. Det er Europakommisjonen som har ansvaret for opprettelsen og for den innledende drift av byrået, inntil byrået har operativ kapasitet til å gjennomføre alle aktivitetene. Norge har stilt en nasjonal ekspert fra forvaltningen til rådighet for å arbeide med opprettelsen av byrået i Kommisjonen.

Byrået vil ikke ha tilgang til data eller bruke data (i motsetning til f.eks. Europol eller Frontex), men vil bare sikre at myndigheter i medlemslandene har denne tilgangen. Personvern står sentralt i forslaget til opprettelsen av byrået og forslaget sikrer at det europeiske datavernombudet vil få tilgang til all nødvendig informasjon for å kunne kontrollere byråets arbeid. Under forhandlingene har medlemslandene ønsket at personvernombudets rolle i tilknytning til byrået blir enda klarere forankret enn det Europakommisjonen i utgangspunktet hadde foreslått.

9.4 Oppbygging av et felles europeisk asylsystem

9.4.1 Generelt om utviklingen av et felles europeisk asylsystem

Som det fremgår av kapittel 4 er EU i ferd med å videreutvikle det felles europeiske asylsystemet (*Common European Asylum System*, CEAS). De langsiktige målene er av Europakommisjonen skissert som følger:

- Sikre at de personene som trenger beskyttelse får det.
- Inkludere kjønnsperspektivet og sårbare gruppers særlige behov i vurderingene.
- Etablere en enhetlig, felles prosedyre for behandling av asylsøknader.
- Øke det praktiske samarbeidet medlemslandene imellom.
- Tydelig plassering av ansvaret for asylsøkerne.
- Styrke solidariteten mellom medlemslandene, med sikte på å utjevne byrdene dem i mellom.
- Videreutvikle samspillet med andre politikk-områder (som utenrikspolitik og utviklingspolitikk, spørsmål knyttet til grensekontroll, ulovlig innvandring og returpolitikk).

Som omtalt i kapittel 4 er et av målene for videreutviklingen av CEAS å ytterligere harmonisere nasjonal praksis. Fokus var tidligere særlig rettet mot utforming av et *regelverk* for det felles asylsystemet. Prosedyredirektivet, statusdirektivet, mottaksdirektivet og Dublinforordningen er de fire grunnelementene i dette. Nå rettes oppmerksomheten i større grad mot å harmonisere *praksis*. De langsiktige målene innbefatter å øke det praktiske samarbeidet mellom landene. I tillegg vil etableringen av et felles støttekontor på asylfeltet (se kapittel 9.4.2) bidra til en mer enhetlig praksis.

Både UNHCR og frivillige organisasjoner (bl.a. formulert av den europeiske fellesorganisasjonen ECRE, *European Council on Refugees and Exiles*), har fremmet kritikk mot EUs asylpolitikk. Kritikken, som på en god måte illustrerer de forbedringene EU også ønsker å oppnå, er som følger: de store og ukontrollerte migrasjonsstrømmene som bl.a. er kommet fra sør til den italienske øya Lampedusa, til Kanariøyene, til Malta og fra øst gjennom Tyrkia til Hellas og videre nordover, har satt de administrative kontroll- og mottakssystemene under press og medført dramatiske situasjoner. Det store presset har ført til at mange land har manglet kapasitet til å vurdere migrantenes bakgrunn for å komme til Europa. Det har, i følge kritikerne, medført at mange som flykter fra krig og

forfølgelse ikke har fått sin sak prøvet i henhold til asyllovgivningen – men er blitt behandlet som ulovlige innvandrere og avvist ved grensen eller returnert uten nærmere vurdering. Slike migrasjonsstrømmer betegnes på engelsk som *mixed flows*. Med det menes at migranter som kommer fra samme område, land eller region kan ha ulike eller blandete motiver for å komme til Europa. Hurtigbehandling av saker skiller ikke alltid godt nok mellom personer med rett til internasjonal beskyttelse og andre migranter, hvis de ikke kommer til orde med sin historie. Eksempelen Hellas illustrerer den vanskelige situasjonen, ved at flere land har stanset overføring av noen typer saker til Hellas, pga. alvorlig tvil om landets asylpraksis og mottaksforhold. Europakommisjonen har også flere ganger, og senest høsten 2009, påbegynt en traktatbruddsprosedyre overfor Hellas, med bakgrunn i Hellas' utilfredsstillende gjennomføring av EUs asyllovgivning.

Situasjonen i Sør-Europa synliggjør at det er behov for nye virkemidler for å sikre at flyktninger får tilgang til internasjonal beskyttelse, samtidig som det er nødvendig med en fast og effektiv håndtering av ulovlig innvandring. Det er et grunnleggende folkerettslig prinsipp at flyktninger har rett til å søke internasjonal beskyttelse. Internasjonale konvensjoner pålegger også statene en plikt til å forhindre at personer med beskyttelsesbehov blir returnert til et område hvor de kan frykte forfølgelse (såkalt *refoulement*). For medlemslandene i EU er disse forpliktelsene stadfestet også gjennom *medlemskapstraktaten*. Den pågående prosessen med å styrke asylsamarbeidet i EU må ses som en erkennelse av at det er svakheter ved dagens løsninger. Gjennomføring av det felles asylsystemet vil først fullt ut lykkes når det er etablert ordninger som sikrer en gjensidig tillit og troverdighet omkring asylprosessen. Det vil ta tid å få dette på plass. Både fordi asylpolitikken fortsatt er sterkt nasjonalt forankret i EU-landene, og fordi mekanismene for byrdefordeling innad i EU ennå ikke har et omfang, en hurtighet og en målrettethet som makter å svare på disse utfordringene. For å imøtekomme disse utfordringene, har Europakommisjonen fremlagt forslag om endringer i Dublinforordningen for å styrke mekanismene for ansvarsfordelingen innad i EU, endringer i prosedyre- og statusdirektivet samt opprettelse av et støttekontor på asylfeltet.

Norge deltar ikke i det europeiske samarbeidet som omfatter de felles standardene EU utvikler for asylpolitikken. Så kan man spørre om Norges reelle handlefrihet er like stor som den formelle. Siktemålet er å unngå at en uforholdsmessig stor

andel av asylsøkere som kommer til Europa, søker asyl i Norge. Det er grunn til å tro at ankomsten av asylsøkere til de enkelte landene i Europa i noen grad påvirkes av forskjeller i landenes asylpolitikk. Dersom det i en asylsøkergruppe oppstår et inntrykk av at ett bestemt land har en vesentlig mer liberal asylpolitikk enn andre, så kan landet fort få en markant tilstrømning. Dette var f.eks. tilfellet for tilstrømningen av tsjetsjenere til Østerrike i 2004 og de etterfølgende år, da Østerrike den første tiden innvilget asyl til ca. 90 % av asylsøkerne fra Tsjetsjenia (et tall som lå vesentlig høyere enn for de andre EU-landene). Det var også tilfellet for Sverige når det gjaldt asylsøkere fra Irak i 2007, der over 60 % av asylsøkerne fra Irak til EU henvendte seg til Sverige. Sverige innvilget på den tiden opphold til ca. 90 % av de irakiske asylsøkerne. En avgjørelse i den svenske *Migrationsöverdomstolen* i februar 2007 slo fast at situasjonen i Bagdad ikke lenger var å regne som en væpnet konflikt. Domsavgjørelsen førte til at svensk praksis ble justert. Antall asylsøkere til Sverige fra Irak gikk deretter raskt ned, mens den samtidig økte i Norge. Erfaringene man kan trekke ut av disse eksemplene tilsier at det er i Norges interesse å harmonisere vår lovgivning og praksis med de øvrige europeiske landene, selv om vi formelt sett står fritt mht. lov- og politikktutviklingen på dette området.

9.4.2 Etableringen av et felles støttekontor på asylfeltet (EASO)

En av EUs hovedstrategier for de kommende årene på flyktning- og migrasjonsfeltet er å utvikle et effektivt og godt understøttet praktisk samarbeid mellom medlemslandene og med andre partnere. Som et ledd i dette arbeidet fremsatte Europakommisjonen i 2009 forslag om å opprette et felles støttekontor på asylfeltet, *European Asylum Support Office* (EASO). Det ble allerede høsten 2009 oppnådd enighet om opprettelse av EASO. Støttekontoret vil bli lokalisert på Malta. Målsettingen er at kontorets ledelse vil være på plass i løpet av 2010, og at de første funksjonene allerede da kan igangsettes. Støttekontoret skal på sikt:

- Koordinere asylstøtte team, bestående av nasjonale eksperter, som kan rykke ut når medlemsland som mottar et svært høyt antall asylsøkere anmoder om det.
- Identifisere *best practices* og legge til rette for å sammenlikne disse.
- Organisere opplæring på EU-nivå.
- Bedre tilgangen til informasjon om opprinnelsesland.

- Yte vitenskaplig og teknisk bistand som kan videreutvikle politikken og lovgivningen på asylfeltet.
- Samarbeide med de relevante nasjonale myndigheter og UNHCR.

Det bør kunne legges til grunn at asylpraksis i de land vi samarbeider med i Europa er i samsvar med internasjonale standarder. Dette er forutsetningen som ligger bak Dublinsamarbeidet. En asylsøker skal kunne forvente samme behandling uavhengig av hvilket land som er ansvarlig for søknaden etter Dublinregelverket. I realiteten har dette vist seg ikke å være tilfelle. Et eksempel på dette er den svært varierende innvilgelsesprosenten for en enkelt gruppe asylsøkere i de ulike Dublinlandene.

I følge tall fra UNHCR fra 2006, hadde f.eks. Sverige en innvilgelsesprosent på 90 % i asylsaker fra Irak, mens Slovakia og Hellas ikke innvilget noen saker i samme gruppe. Slike avvik i vurderingen av asylsøknader undergraver Dublinsystemet og fører til at asylsøkere prøver å unngå å bli tatt fingertrykk av og å bli registrert i EURODAC-databasen, for å kunne søke asyl i land som har høy innvilgelsesprosent.

Det tas sikte på at EASO vil gi mer enhetlig beslutningsgrunnlag ved at medlemslandene i større grad vil forholde seg til samme landinformasjon og en felles forståelse av tolkningen av denne. Planene om felles opplæring og utveksling av *best practices* vil også kunne medvirke i en slik retning.

Det legges opp til at UNHCR og ulike frivillige organisasjoner vil spille en viktig rolle i oppbyggingen av EASO. Viktigheten av å samarbeide om allerede eksisterende prosjekter blir understreket i ulike fora. Det tenkes særlig på prosjekter som *European Asylum Curriculum* (EAC)⁷ og *The General Directors' Immigration Services Conference* (GDISC).

EASO er ikke Schengenrelevant og opprettelsen av EASO har dermed ikke vært tatt opp i fellesorganmøter med Norge. EASO har heller ikke vært gjenstand for drøftelser under Dublinsamarbeidets *Joint Committee*. I utkastet til Europaparlaments- og rådsforordning om opprettelse av EASO, åpnes det for at bl.a. Norge skal kunne delta i kontorets virksomhet. Regjeringen har besluttet at Norge ønsker en tilknytning til EASO. Europakommisjonen anser at rettsgrunnlaget for norsk deltakelse i EASO er til stede, og at en *Memorandum of*

⁷ EAC er et initiativ fra EUs medlemsland for å styrke det praktiske samarbeidet mellom europeiske asyl- og migrasjonsmyndigheter. Ansatte i medlemslandenes asyl- og migrasjonsmyndigheter skal få faglig opplæring gjennom EAC.

Understanding (MoU) mellom EASO og norske myndigheter vil kunne regulere samarbeidet med Norge. Norsk asylekspertise er ønsket inn i samarbeidet. Landinfo, utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, samarbeider allerede aktivt med tilsvarende enheter i EU-landene, og dette samarbeidet vil kunne videreføres innen rammen av EASO.

9.4.3 Dublinsamarbeidet

Dublinsamarbeidet⁸ har vært evaluert. Det har gjennomgående fått god tilslutning fra medlemslandene, selv om medlemsland med mange asylansøker og overføringer etter Dublinsystemet gir uttrykk for at systemet ikke fungerer godt nok. Disse landene er misfornøyde med å få ansvaret for alle asylsøkerne som kommer til dem – selv om asylsøkerne egentlig ønsker å reise videre nordover og vestover i EU. Det er ikke en kritikk som i første rekke rammer Dublinsystemets praktiske funksjonsmåte, men den rettes mot EU-landenes manglende vilje til gjensidig solidaritet. Sentralt i arbeidet med revisjon av Dublinsystemet blir derfor spørsmålet om ansvarsfordeling. Rådet og Europakommisjonen har gitt uttrykk for at økt solidaritet med de land som har flest asylsøkere er nødvendig.

Europakommisjonen har foreslått følgende endringer i Dublinsystemet:

- Overføring etter Dublinforordningen skal kunne suspenderes midlertidig når: 1) et medlemsland opplever et uforholdsmessig sterkt press på asylsystemet, eller 2) når et medlemsland ikke tilbyr en adekvat behandling, særlig med tanke på asylprosedyrer og mottaksforhold. Europakommisjonen skal (alene) ha myndighet til å bestemme når vilkårene for midlertidig suspensjon av overføringer er til stede. En slik beslutning skal være bindende for alle medlemslandene.
- Ansvaret for behandlingen av en asylsøknad skal kunne pålegges den medlemsstat hvor asylsøkerens nærmeste familiemedlemmer har blitt *innvilget beskyttelse (international protection)* også på annet grunnlag enn etter Flyktningkonvensjonen. I dag kan ansvaret kun pålegges den medlemsstat hvor asylsøkerens nærmeste familiemedlemmer med lovlig opphold som anerkjente *flyktninger* befinner seg, forutsatt at de berørte personer ønsker det.

- Innføring av obligatorisk personlig intervju med alle asylsøkere som behandles under Dublinprosedyren.
- Enslige mindreårige asylsøkere skal kunne gjenforenes med en *slektning* som oppholder seg lovlig i et medlemsland og som kan ta vare på den mindreårige. Per i dag er ikke begrepet *slektning* nærmere definert, men en avgrensing vil trolig bli gjort under forhandlingene om forslaget.
- Innføring av klarere frister for overføring av data i EURODAC-systemet.

Europakommisjonens forslag (særlig det som omhandler suspensjon) har fått blandet mottakelse i medlemslandene. Responseren er stort sett at dette er et godt tiltak for å styrke samarbeidet, men at forslaget må videreutvikles. Forhandlingene i Rådet er ennå i en tidlig fase, og det er vinteren 2010 for tidlig å si noe om hvilke justeringer av forslaget som kan påregnes. Norge og de øvrige Dublin-assosierte landene har fremmet synspunkt på utkastet, i forbindelse med møter i Joint Committee, og gjennom skriftlige innspill, og holdes orientert om utviklingen i forhandlingene mellom EU-landene.

Dersom Norge ikke slutter seg til de endelige reviderte rettsaktene, vil vi måtte tre ut av Dublin- og EURODAC-samarbeidet. Norge er sjelden det første landet i Europa som asylsøkere kommer til. Norge har derfor stor nytte av et velfungerende Dublinsamarbeid, da vi i en stor andel saker vil kunne tilbakeføre asylsøkeren til et annet land innenfor Dublinsamarbeidet. Skulle Dublinsamarbeidet forvitte, eller Norge måtte tre ut av samarbeidet, vil vi i mindre grad kunne regne med å anvende første asyllandsregelen. En slik situasjon vil sannsynligvis føre til en sterk økning av antall asylsøkere til Norge og til en enda kraftigere økning i antallet som må få sin søknad realitetsbehandlet i Norge, med lenger saksbehandlingstid og høyere antall personer boende i mottak og personer som skal bosettes eller returneres til hjemlandet som resultat. Regjeringen legger derfor stor vekt på at Norge skal bidra aktivt til utviklingen av Dublinsamarbeidet, for å bevare dette.

Når det gjelder Europakommisjonens foreslåtte nye myndighet til å beslutte suspensjon av overføringer mellom Dublinlandene, vil Norge av konstitusjonelle årsaker ikke kunne bli direkte bundet av et slikt vedtak. Skulle en slik suspensjonsmyndighet bli vedtatt vil vi ha behov for en ordning som sikrer at vi kan fatte en beslutning på selvstendig grunnlag i etterkant, slik vi gjør i Schengensammenheng.

⁸ Se kapittel 4.2 for omtale av Dublinsamarbeidet.

9.4.4 Byrdefordeling

Det synes klart at solidariteten mellom medlemslandene vil bli utfordret i tiden fremover, både på felt som byrdefordeling vedrørende grensekontroll, og mht. fordeling av ansvar for asylsøkere når de har kommet inn i et EU-land og avventer behandling av asylsøknaden. Malta har f.eks. i lengre tid bedt om bistand fra de andre medlemslandene for å håndtere den store tilstrømmingen av asylsøkere til landet. Det har vist seg at det er noe lettere å få på plass bistand til kontroll av (sjø)grensene enn til håndtering av asylankomstene. Spørsmålet om byrdefordeling i forhold til asylankomstene kommer ikke videre, bl.a. pga. at medlemslandene mener at dette er et nasjonalt anliggende. Et samarbeid om grensekontroll har på den annen side fått lenger tid til å modnes med sin institusjonelle forankring i Schengensamarbeidet. Et uttrykk for dette er etableringen av EUs grensekontrollbyrå Frontex (se kapittel 5.5.1), som bl.a. har til oppgave å bistå i kontroll av yttergrensene.

Solidaritetsfondene som er opprettet (se kapittel 4.3) er etablert for så kort tid siden at de ikke har fått tid til å virke fullt ut. Ressursene som er avsatt i disse fondene er foreløpig ikke store nok til å møte de nåværende utfordringene, samtidig som saksbehandlingsrutinene kan vise seg å være for omstendelige for å avhjelpe de mer akutte situasjonene. Men bl.a. Flyktningfondet, der pengene blir distribuert etter antall anerkjente flyktninger, har avhjulpet situasjonen, f.eks. ved at Hellas for perioden 2000–2007 ble innvilget omkring 5,5 mill. euro. Den faktiske utbetalingen fra EU til Hellas i denne perioden var imidlertid omkring 2,6 mill. euro som bl.a. går til å støtte opp om asylsaksbehandlingen. Sverige, Tyskland, Storbritannia og Frankrike mottok mest midler fra Flyktningfondet for perioden 2008–2009. Spania, Italia og Hellas fikk mest midler fra Yttergrensefondet. Fordelingen av midler fra dette fondet er direkte forbundet med antall ulovlige innvandrere. Norge er som tidligere omtalt med i Yttergrensefondet, som er definert som Schengenrelevant.

Innen rammen av forslaget om å opprette et felles støttekontor på asylfeltet (EASO, se kapittel 9.4.2), har det kommet forslag om at støttekontoret skal kunne bidra i implementeringen av solidaritetsmekanismer. Målet er å fremme, på frivillig basis, en bedre fordeling (*reallocation*) av personer som har blitt innvilget internasjonal beskyttelse. Dette har vært et vanskelig tema i diskusjonen om EASOs oppgaver. Man er foreløpig på EU-nivå enige om en *frivillig* ordning for dette. Det vil da

kunne bli slik at en fordeling av personer som har fått innvilget internasjonal beskyttelse vil kunne skje på grunnlag av avtale mellom de aktuelle medlemsstatene, med samtykke fra den involverte part og, når det anses hensiktsmessig, etter konsultasjon med UNHCR.

9.4.5 Utfordringer ved ulovlig innvandring sjøveien

De store ankomstene av asylsøkere og den ulovlige innvandringen til Europa setter etablerte ordninger på prøve. Hendelsene i Middelhavet våren 2009, der flere hundre personer druknet i forsøk på å nå Europa, synliggjør på en svært brutal måte at det er et sterkt behov for tiltak for å forhindre slike tragiske hendelser. Mange av dem som setter livet på spill i overfylte farkoster over Middelhavet med få eller ingen former for redningsutstyr, flykter ikke fra tortur eller forfølgelse, men fra levekår som er så elendige at de er villige til å ta en svært stor risiko for å få en mulighet til å kunne oppnå et bedre liv i Europa. Det antas at mer enn 200 000 personer årlig tar seg ulovlig inn i Europa.

Mange av migrantene kommer fra land sør for Sahara og søker å reise til Europa via de syv nordafrikanske landene som har kystlinje til Middelhavet. Regjeringen anser det viktig å bidra til enighet om retningslinjer for grensekontrolloperasjoner til sjøs, samt håndtering av skip med skipbrudne om bord. Det pågår allerede flere prosesser for å utarbeide slike retningslinjer. Innenfor EU arbeides det for tiden med å utarbeide retningslinjer for Frontex-ledede sjøoperasjoner. Som Schengenmedlem og medlem av Frontex, deltar Norge i utarbeidelsen av disse retningslinjene. Videre arbeider også FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon, IMO (*International Maritime Organization*), med å utarbeide retningslinjer for redning til sjøs.⁹ Også i disse forhandlingene deltar Norge. Forhandlinger om slike retningslinjer er svært krevende, da det er mange kryssende interesser, plikter og rettigheter som skal forenes (herunder rederi- og næringslivsinteresser, menneskerettigheter, havrett, asyl- og flyktningrettigheter, grensekontrollinteresser etc.). De europeiske landene har ikke en omforent posisjon i forhandlingene som er nevnt over. Det er bl.a. et skille mellom land syd i Europa som har kystlinje mot Middelhavet, og land lenger nord i Europa.

⁹ For øvrig la UNHCR og IMO i 2006 frem en veileder for redning til sjøs vedrørende migranter og flyktninger. Denne gir uttrykk for IMO og UNHCRs holdning til dette, men er ikke rettslig bindende.

Enighet om slike retningslinjer vil ikke løse utfordringene med at mange uten beskyttelsesbehov søker å komme sjøveien til Europa, noe som igjen er tett knyttet til grenseoverskridende kriminalitet, som menneskesmugling. Både fra EU-hold og fra Europarådet er det tatt til orde for at det i tillegg til å utvikle retningslinjer for redning til sjøs og sjøoperasjoner, er viktig å øke innsatsen for å finne gode tiltak for å bedre forholdene regionalt, dvs. i de landene folk reiser fra. Både fra EU-hold og fra Europarådet er det tatt til orde for at det i tillegg til å utvikle retningslinjer for redning til sjøs og sjøoperasjoner, er viktig å øke innsatsen for å finne gode tiltak for å bedre forholdene regionalt, dvs. i de landene folk reiser fra. Det er nødvendig å fokusere på løsninger utenfor Europas grenser, f.eks. gjennom migrasjonspartnerskap (se kapittel 8).

9.5 Gjenbosetting

Europakommisjonen lanserte i september 2009 forslag til et felles europeisk gjenbosettingsprogram for flyktninger. Kommisjonen tar utgangspunkt i at det globale behovet for gjenbosetting er klart større enn landenes samlede tilbud om å ta imot overføringsflyktninger, og at EU-landene bidrar mindre enn andre industriland. Forslaget sikter mot å involvere flere EU-land slik at det samlede EU-bidraget blir større. På den måten, fremholder Europakommisjonen, vil EU vise større solidaritet med tredjeland på flyktningområdet og gi EU økt troverdighet som betydelig humanitær aktør i global sammenheng.

Komponentene i Europakommisjonens forslag er:

- Frivillighet. Hvorvidt de enkelte EU-landene skal tilby gjenbosetting avgjør de selv på fritt grunnlag.
- Koordinering. Det skal etableres en ekspertgruppe for gjenbosetting som skal utarbeide forslag til felles årlige prioriteringer på EU-nivå, basert på UNHCRs årlige anslag for de globale gjenbosettingsbehovene. Det er Europakommisjonen som endelig fastsetter prioriteringene. Det forutsettes at ekspertgruppen samarbeider nært med støttekontoret på asylområdet, EASO. Sammen vil disse fortløpende vurdere behovet for praktisk samarbeid.
- Styrket finansiering. EU-land som gjenbosetter flyktninger i samsvar med prioriteringene nevnt over, kan få dekket betydelige deler av sine utgifter ved tilskudd fra EUs flyktningfond.

- Gjenbosetting skal fortsatt være et element i EUs eksterne dimensjon av asylpolitikken. Antallet overføringsflyktninger har samlet sett vært lavt og det har vært lite samordning av prioriteringer og praktiske sider ved gjenbosettingen. Deltakelse i det foreslåtte programmet vil fremdeles være frivillig, men det legges opp til støtte fra Flyktningfondet.

Regjeringen mener at gjenbosetting av flyktninger i samarbeid med UNHCR er en viktig del av flyktingarbeidet, og at det er viktig at flere land sier seg villig til å delta i dette slik at det blir en bedre internasjonal ansvars- og byrdedeling. Norge har allerede gjennom flere år i ulike fora tatt til orde for en bredere internasjonal deltakelse i gjenbosettingsarbeidet. Dette har sammenheng med ønsket om bedre internasjonal byrdefordeling. Det har også sammenheng med et ønske om i større grad å gjøre gjenbosetting til en global løsning, tilpasset behovene til verdens flyktninger. Tidligere ble gjenbosetting bare tilbudt i «vestlige» industriland: de oversjøiske anglosaksiske innvandringslandene og de nordeuropeiske landene. Mange flyktninger kan ha et ønske om, og vil på mange måter ha best av, en løsning i eget kultur- og språkområde. Det siste stiller færre krav til omskolering og annen omstilling og gjør det lettere å få til tilbakevending når forholdene i hjemlandene måtte tillate det. Selv om man må ha forståelse for at mange land ikke har økonomisk bæreevne til å åpne opp for gjenbosetting, kan langt flere enn dagens gjenbosettingsland bidra, ikke minst mange EU-land. Det store antallet personer som søker om asyl i Norge, men som ikke har et beskyttelsesbehov, krever store økonomiske ressurser. Dette bidrar til at det innenfor rammene av knappe ressurser er svært vanskelig på nåværende tidspunkt å øke kvoten for gjenbosettingsflyktninger for Norges del.

Norske myndigheter ønsker imidlertid å støtte opp under Europakommisjonens ønske om at EU skal enes om en felles gjenbosettingspolitikk. Ettersom gjenbosetting er en viktig del av norsk flyktningpolitikk, vil det være i norsk interesse å ta del i den koordineringen av slikt arbeid som måtte finne sted i Europa. Regjeringen vil gå inn for å knytte Norge til et slikt samarbeid og vil bidra til eventuelle initiativ for koordinering av gjenbosettingsarbeidet. Norge er i dag det nest største europeiske gjenbosettingslandet, noe som tilsier at et eventuelt norsk bidrag vil kunne ha stor betydning i en samlet europeisk innsats.

Norge er et aktivt gjenbosettingsland med lang erfaring, og norske myndigheters ekspertise på området vil kunne gjøre oss til en attraktiv samar-

beidspartner for EU. Vi kan f.eks. gi bistand i form av kompetansebygging i nye gjenbosettingsland. Bl.a. gjennom dette vil vi kunne påvirke andre land til å ta imot overføringsflyktninger (eventuelt ta imot flere enn før), og dermed bedre balansen mellom de europeiske landene på dette feltet. Ved å delta i en fremtidig europeisk koordinering av gjenbosettingsinnsatsen kan Norge bidra til å gjøre innsatsen mer effektiv. En samlet innsats vil gi et bedre grunnlag for å løse prioriterte flyktningssituasjoner. Samtidig er det viktig at en bedre europeisk koordinering skjer innenfor rammene av det globale samarbeidet med UNHCR.

9.6 Utenlandsdimensjonen i migrasjonspolitikken og partnerskap med tredjeland

EU videreutvikler utenlandsdimensjonen i migrasjonspolitikken, noe som bl.a. innebærer at migrasjon og utvikling ses i sammenheng og at kanaler for lovlig innvandring vurderes. Et bredt samarbeid med opprinnelses- og transitland skal også bidra til å redusere den irregulære migrasjonen mot Europa. Fokus settes på felles tiltak langs migrasjonsrutene til Europa, særlig i Afrika, men også mot EUs østgrenser. Utgangspunktet for samarbeid med afrikanske land er Cotonou-avtalens¹⁰ bestemmelser om migrasjon. Flere euroafrikanske ministermøter er avholdt, og et hovedfokus har vært rettet mot Nord- og Vest-Afrika. I den senere tid har også Libya og Øst-Afrika blitt viktige regioner. Modeller for migrasjonspartnerskap slik som mobilitetspartnerskap (formalisert med Kapp Verde, Moldova og Georgia), migrasjonssentre for å tilrettelegge for innvandring til EU (etablert i Mali), og samarbeidsplattformer (etablert med Etiopia) er under utforming.

Europakommisjonen fremmet høsten 2008 en melding med formål å styrke koordinering, sammenhenger og synergier i utviklingen av partnerskapene. Utfordringen så langt, har vært å gå fra dialog til reelle partnerskap med ressurser og tiltak.

I lys av dette satses det nå i økende grad på informasjons- og erfaringsutveksling mellom medlemslandene for å identifisere gode fremgangsmåter. Det er etablert flere EU-fora for dette, bl.a. et

implementeringsteam for Afrika og en koordineringsmekanisme for EUs justis-, innenriks- og utenrikssamarbeid. Fokus rettes også mot større grad av praktisk samarbeid mellom EU og tredjeland, særlig når det gjelder bedre kontroll med migrasjonsstrømmene. EU tilbyr assistanse til styrking av grensekontroll, opplæring av personell for grensekontroll og migrasjonsadministrasjon, informasjonskampanjer om risiko ved ulovlig innvandring, bedring av mottaksforhold, og bruk av ny teknologi for å bedre sikkerhet i identitets- og reisedokumenter. Frontex og nettverket av innvandringsattachéer (ILO) har en viktig rolle i deler av dette arbeidet, men mange initiativer skjer også bilateralt, ofte delvis finansiert gjennom EUs budsjett. Det legges opp til et nært samarbeid med UNHCR og andre sentrale organisasjoner på migrasjonsfeltet der dette er aktuelt.

Norge er i begrenset utstrekning omfattet av denne politikken gjennom Schengensamarbeidet, men har likevel interesse av å ta del i et bredere samarbeid med opprinnelses- og transitland. Dette er blitt ytterligere relevant for Norges del, nå når EU videreutvikler samarbeidet med Øst-Afrika. Regionen er viktig for norsk humanitær bistand og utviklingssamarbeid.¹¹ Samtidig får vi mange asylsøkere derfra, og vi har også en stor eksilbefolkning fra denne regionen. Regjeringen ser det derfor som viktig å følge dette opp med aktiv handling. Når dette samordnes med andre europeiske lands innsats er det grunn til å håpe på større effekter både for utvikling og migrasjonskontroll i regionen.

Storbritannia og Europakommisjonen leder an i arbeidet med en samarbeidsplattform for Etiopia, og har invitert Norge med. Tilsvarende initiativ vil senere kunne utvikles med andre land i regionen.

Deltakelse i en samarbeidsplattform med Etiopia, og eventuelle andre land i regionen gir en ny dimensjon til Norges håndtering av migrasjonsstrømmene og også til samarbeidet med EU. Norge vil kunne nyttiggjøre seg fordeler man får ved at man kan gå sammen om mer omfattende prosjekter, som på sikt vil bidra til å få bedre kontroll med migrasjonen fra denne regionen. I tillegg vil man kunne tilføre samarbeidet viktige utviklingspolitiske dimensjoner. En bred samarbeidsplattform kan gi mer effektiv utnyttelse av ressurser, selv om den er kapasitetsmessig krevende. Norge kan delta der vi har interesse og har relevante bidrag.

¹⁰ Avtale inngått i 2000 mellom Europakommisjonen og ACP-landene (African Caribbean and Pacific Group of States). Målet er bl.a. å redusere fattigdom, i overensstemmelse med prinsippene om bærekraftig utvikling. Dette skal gjøres ved utviklingssamarbeid, økonomisk- og handelssamarbeid og politisk samarbeid.

¹¹ Sammenhengen mellom migrasjon og utvikling er belyst i St.meld. nr. 13 (2008-2009), Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.

Deltakelse i en samarbeidsplattform for migrasjon og utvikling krever ingen traktatmessige bindinger. Samarbeidet om migrasjon og utvikling innebærer at norske migrasjonspolitiske interesser, som gode ordninger for identitetsfastsetting og tilbaketakelse, kan tas opp i en bredere sammenheng. Deltakelse i et slikt partnerskap kan dermed også bidra til fremdrift i bestrebelsene på inngåelse av tilbaketakelsesavtaler.

Norge kan benytte sine gode kunnskaper og relasjoner i regionen til å støtte ulike tiltak som fremmer samarbeid om migrasjon og migrasjonshåndtering. UD og JD vil samarbeide om hva som skal være Norges bidrag i dette migrasjonspartnerskapet. Det må bl.a. fastslås hvilke konkrete prosjekter Norge skal være med å finansiere. Finansiering skjer innenfor rammene av gitte bevilgninger. Som nevnt i kapittel 8.2 har EU gitt egne bevilgninger for å støtte prosjekter som gjennomføres innenfor rammene av migrasjonspartnerskapene. Flere EU-land har tilsvarende egne bevilgninger for dette. Norge kan bidra til å utløse finansiering fra Europakommisjonen gjennom samarbeid med EUs medlemsland, og dermed dra nytte av mer omfattende prosjekter enn det vi selv har mulighet for.

Det tsjekkiske EU-formannskapet tok våren 2009 initiativ til å balansere tidligere fokus på samarbeid med land i Afrika til også å omfatte styrking av migrasjonssamarbeidet med land øst og sørøst for EU. 49 land i Europa, inklusive Tyrkia, landene i Kaukasus og Sentral-Asia ble invitert til en ministerkonferanse i Praha i april 2009. 30–40 land deltok med minister eller statssekretær. Landene i øst sa seg fullt ut beredt til å samarbeide med EU for å legge til rette for lovlig migrasjon og for å bekjempe ulovlig migrasjon. I en felleserklæring sa landene at samarbeidet skulle være bredt anlagt og balansert slik at alles interesser blir tilgodesett. Dette gjelder uavhengig av om det er inngått migrasjonspartnerskap. Det var bred enighet om en felles interesse i å videreutvikle ordningene for retur, tilbaketakelse og reintegrering, og at disse elementene har en sentral plass i en velfungerende migrasjonspolitikk. Det kommende EU-formannskapet Ungarn, forbereder en oppfølgingskonferanse i 2011, og vil forberede en evaluering av de resultater som er oppnådd med utgangspunkt i Praha-konferansen.

Selv om en norsk utenlandsinnsats på migrasjonsområdet i stor grad kan knyttes til EUs tilsvarende innsats, vil det i enkelte tilfeller også være hensiktsmessig at Norge handler uavhengig av EU. Dette kan dreie seg om opprinnelses- og transitland som er av særlig betydning, og hvor det er

mulig for Norge å få til gode løsninger på egenhånd. Slike vurderinger bør ta utgangspunkt i både utviklings- og migrasjonspolitiske hensyn.

Norge har de siste årene tatt initiativ til å inngå tilbaketakelsesavtaler med vel 20 land. Norge tar som utgangspunkt at plikten til tilbaketakelse av egne borgere følger av folkeretten. I noen tilfeller kan imidlertid en etterlevelse av denne plikten medføre inntektstap for opprinnelsesland i form av reduserte pengeoverføringer fra eksilbefolkningen. I tråd med dette kan det i noen tilfeller være rimelig å vurdere om Norge skal være imøtekomende på andre områder når opprinnelsesland åpner for tilbaketakelse. Det kan være rimelig å vurdere hvordan Norge best mulig kan bistå mht. utfordringer som oppstår (direkte eller indirekte) knyttet til å reintegrere tilbakevendte og returnerte personer.

I statsbudsjettet for 2010 er bevilgningen til retur- og reintegreringstiltak styrket med 29 mill. kroner. Det gjør det mulig å videreføre eksisterende program for personer fra Afghanistan, Irak og Burundi, likeså det generelle reintegreringsprogrammet for personer fra utviklingsland som ble etablert som en prøveordning i september 2009. I tillegg foreligger planer om å etablere omsorgs- og utdanningstilbud for enslige mindrerige som returnerer til Afghanistan og Nord-Irak i løpet av 2010. I dette arbeidet har Norge etablert et samarbeid med EU-land som har liknende utfordringer knyttet til ankomster av enslige mindrerige asylsøkere som Norge.

9.7 European Migration Network (EMN)

EU har styrket informasjonsnettverket *European Migration Network* (EMN). Nettverket består av nasjonale kontaktpersoner (NCPs) og Europakommisjonen. I tillegg til dette dannes nasjonale nettverk som bringer sammen ulike myndigheter, forskningsinstitusjoner og det sivile samfunn. Nettverket har som formål å dekke informasjonsbehov hos EUs institusjoner og medlemsland om migrasjon og asyl gjennom å bidra med oppdatert, objektiv, pålitelig og sammenliknbar informasjon som skal støtte politikkutvikling i EU. Nettverket bidrar bl.a. med en samlet årlig analyse av politikkutvikling i EU-landene, brede temastudier og enklere sammenstillinger av medlemslandenes regelverk og praksis på særlige saksfelt. Det er et hovedmål at store deler av informasjonen skal være offentlig tilgjengelig. Norske myndigheter har engasjert seg aktivt for å kunne få medvirke i dette nettver-

ket. En deltakelse i EMN vil gi bred og løpende informasjon om utviklingen i ulike deler av EUs og – ikke minst – de enkelte medlemslandenes flyktning- og migrasjonspolitik. Dette vil gi en vesentlig styrking av norske myndigheters muligheter til å bidra til politikikutvikling og innhente nyttige erfaringer fra andre europeiske land. Dette er avgjørende for å sikre at norsk politikk er godt avstemt med politikken i andre europeiske land.

9.8 EØS-finansieringsordningen

EØS-avtalen har en målsetting om å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i det utvidete EØS-området. Gjennom EØS-midlene bidrar Norge til at disse målene nås. I tillegg skal EØS-midlene bidra til økt samarbeid mellom Norge og mottakerlandene. Dette er en del av Norges aktive europapolitikk, hvor det arbeides for å skape et solidarisk og

trygt Europa. Dette er i vår interesse, så vel som i en alleuropeisk interesse.

18. desember 2009 ble en ny avtale med EU og EØS-landene om finansieringsordningen undertegnet. EØS-/EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein vil årlig stille 357,7 millioner euro til rådighet i perioden 2009–2014. Støtten fra Norge vil gå til viktige områder i europeisk sammenheng som miljø, klima, helse og forskning. Utvikling av menneskelige ressurser er identifisert som en prioritert sektor under EØS-ordningen. Regjeringen ønsker å fremme asyl- og flyktningfeltet som et mulig innsatsområde under ordningene. I juni 2009 startet en politisk dialog mellom norske og greske utenriksmyndigheter om mulighetene for et slikt program. Norge vil i de kommende forhandlingene om EØS-midlene drøfte innsats for å styrke kapasiteten i asylforvaltningen med fokus på situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere, med greske myndigheter.

10 Avsluttende betraktninger og prioriteringer for flyktning- og migrasjonspolitikken

Flyktning- og migrasjonspolitiske spørsmål engasjerer bredt. Drivkreftene internasjonalt for bred og forpliktende regulering og koordinering av disse politikkområdene har imidlertid vært få og svake. Utviklingen i EU skiller seg positivt ut fra dette. Europa står imidlertid overfor økende utfordringer på bakgrunn av en omfattende ulovlig innvandring og mange asylsøkere. De etablerte ordningene og instrumentene for å håndtere situasjonen synes ikke lenger å være tilstrekkelige, og det blir i økende grad reist spørsmålstegn ved asylinstittuttets legitimitet. Regjeringen anser at det er behov for en tydeligere og mer forpliktende europeisk samordning for å komme utfordringene i møte. Regjeringen finner at videreutviklingen av det felles europeiske asylsystemet i EU er nødvendig for å oppnå likevekt og økt forutsigbarhet på migrasjonsområdet i Europa. På denne bakgrunn vil EU bli en stadig viktigere samarbeidspartner for Norge på flyktning- og migrasjonsområdet.

Et styrket samarbeid i EU om asylpraksis, kompetansebygging, samarbeid om landkunnskap, retur og grensekontroll vil komme til å minske forskjellene mellom medlemslandene. Norge deltar ikke i EUs asylpolitikk, men normene som er gitt der har likevel blitt tillagt vekt i arbeidet med ny utlendingslov. Norge har ingen direkte stemme inn i forhandlinger om en fordypning av det asylpolitiske samarbeidet i EU. Men som Schengen- og Dublinmedlem er Norge delvis og indirekte knyttet til det europeiske asylsamarbeidet. Vi er tett integrert i utviklingen av den felles kontrollen på de ytre grensene, og i samarbeidet om retur og overføring mellom landene av asylsøkere og personer uten lovlig opphold. I forhold til harmoniseringsprosessen i EU, ligger Norges utfordring i å kunne sikre tilgang til tilsvarende informasjon som våre naboland i EU, slik at norsk asylpraksis kan utformes med utgangspunkt i det samme kunnskapsgrunnlag som disse landene har. Et proaktivt samarbeid med EU, der norske myndigheter bidrar med initiativ og innspill, vil best ivareta norske interesser på flyktning- og migrasjonsområdet.

Regjeringen legger til grunn at innreise og innvandring til Norge skal reguleres og kontrolleres i

samsvar med internasjonale forpliktelser og avtaler. Det er i norsk interesse at migrasjonsstrømmene styres inn i legale kanaler som ivaretar migranternes grunnleggende rettigheter og landenes behov for kontroll over og styring av migrasjonen. Regjeringen ser at EU vil kunne spille en sentral rolle i arbeidet med å etablere et migrasjonsregime som gjennom avtaler binder sammen opprinnelsesland, transitland og mottakerland, og der internasjonale organisasjoner som UNHCR får en tydelig rolle.

På bakgrunn av det som er omtalt i meldingen ønsker Regjeringen å prioritere følgende saksfelt i tiden fremover:

1. *Gjennomføringsplan for utlendingsfeltet*

Regjeringen vil legge frem en gjennomføringsplan for utlendingsfeltet. Dette vil være en bred gjennomgang av ulike virkemidler på feltet. Planen vil både vurdere tiltak som allerede er satt i verk, og vurdere nye tiltak for å oppnå målene regjeringen har satt i den politiske plattformen for samarbeidet. Planen vil presentere en tidsplan for gjennomføring/oppfølging av sentrale prioriteringer og tiltak.

2. *Tiltak for fastsettelse av identitet*

Regjeringen vil styrke arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som kommer til eller som oppholder seg i Norge. Avklaring av identitet bør gjøres så tidlig som mulig i søknadsprosessen. Norge og andre land som skal returnere personer som ikke har fått opphold og som ikke vil reise hjem frivillig, får ikke uttransportert personer uten tilfredsstillende reisedokumenter eller fastsatt identitet. Regjeringen vil i 2010 etablere et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter som skal sikre bedre koordinering, større kompetanse og raskere vurdering og behandling av identitetsavklaringer. Senteret vil bidra til en mer effektiv klarlegging av identitet, noe som vil gi raskere og flere uttransporteringer.

3. *Harmonisering av regelverk og praksis på asylfeltet*

Regjeringen vil redusere antallet personer uten behov for beskyttelse som søker asyl i Norge og vil løpende vurdere behov for nye tiltak for å oppnå dette. Viktige tiltak er, og vil være, å følge opp og videreutvikle allerede etablerte rutiner for innhenting av informasjon om andre lands praksis, systematisere slik informasjon og vurdere behovet for endringer i norsk regelverk og praksis. I tillegg skal det prioriteres å sikre at vi er oppdatert på generell regelverks- og praksisutvikling. En økt harmonisering av EUs asylpolitikk vil kunne medføre behov for tilpasninger av norsk regelverk for å ta høyde for de konsekvenser det eventuelt vil ha for tilstrømningen av asylsøkere til Norge.

4. *Dublin og EURODAC*

Den til dels sprikende asylpraksisen og den ulike behandlingen av asylsøkere som EU-landene i dag ser ut til å ha, bidrar til å undergrave Dublinsystemet. Norge har store fordeler av at dette systemet består, og regjeringen har tatt initiativ overfor Europakommisjonen for å sikre at vår stemme blir hørt i den pågående prosessen for å revidere Dublinforordningen. Om det er nødvendig for å bevare Dublinsystemet vil Norge bidra til at det blir en bedre ansvarsfordeling mellom landene. Norske myndigheter vil også søke å bidra til å sikre at det enkelte medlemslands etterlevelse av Dublinregelverket blir fulgt tett.

5. *Tilknytning til det europeiske støttekontoret på asylfeltet, EASO*

Regjeringen vil prioritere arbeidet med å knytte Norge til det europeiske støttekontoret på asylfeltet, European Asylum Support Office (EASO), som skal etableres i 2010. En deltakelse i EASO har nær sammenheng med vår deltakelse i Dublinsamarbeidet. Ved anvendelsen av Dublinregelverket i asylsaksbehandlingen er det viktig for oss å kunne legge til grunn at mottaksforhold, asylpraksis og asylprosedyrer i de land vi samarbeider med er i samsvar med internasjonale standarder. Et tettere praktisk europeisk samarbeid vil være viktig for å kunne ivareta norske interesser, samtidig som vi vil bidra med kompetanse, bl.a. når det gjelder asylprosedyrer, organisering av arbeid med asylsaksbehandling, erfaringer med spesielle grupper asylsøkere, og landinformasjon.

6. *EØS-finansieringsordningen*

Som en del av avtalen med EU om nye EØS-finansieringsordninger 2009–2014, er utvikling av menneskelige ressurser generelt identifisert som en prioritetssektor. Innenfor denne sektoren arbeider regjeringen for å fremme asyl- og flyktningfeltet som et mulig innsatsområde under ordningene. I juni 2009 startet en politisk dialog mellom norske og greske utenriksmyndigheter om mulighetene for et slikt program i Hellas. Fra norsk side vil man, overfor greske myndigheter, i de kommende landforhandlingene om EØS-midlene, drøfte videre innsats for å styrke kapasiteten i asylforvaltningen med fokus på situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere.

7. *European Migration Network, EMN*

Det skal arbeides for at Norge i løpet av 2010 skal ta del i det europeiske migrasjonsnettverket EMN. En deltakelse i EMN vil gi bred informasjon om utviklingen i europeisk flyktning- og migrasjonspolitikk. Dette vil styrke norske myndigheters muligheter til sikre at norsk politikk og praksis er godt avstemt mot andre europeiske land og til å innhente nyttige erfaringer fra andre land.

8. *Gjenbosetting*

Regjeringen ønsker å støtte opp om arbeidet med å få flere europeiske land til å tilby seg å gjenbosette flyktninger. Norge kan med sin mangeårige erfaring som gjenbosettingsland bl.a. bidra med kompetanseoverføring. Regjeringen ser positivt på initiativene til å utvikle en felles EU-politikk for gjenbosetting, herunder etablere en koordineringsmekanisme for felles innsats. Regjeringen vil gå inn for å knytte Norge til et slikt samarbeid. En felles innsats kan gjøre gjenbosettingsarbeidet mer kraftfullt og effektivt og gjøre det mulig å løse vanskelige flyktningssituasjoner. En tilknytning vil derfor være i samsvar med Norges prioritering av gjenbosettingsarbeidet.

9. *Tiltak i opprinnelsesland*

Regjeringen ønsker at Norge skal knytte seg til samarbeidsarrangementene EU etablerer med viktige opprinnelses- og transitland for migrasjonsstrømmene mot Europa. I første omgang vil Norge delta i samarbeidsplattformen for migrasjon og utvikling som EU har etablert med Etiopia. Samarbeidet vil være balansert, både etiopiske og europeiske interesser skal imøtekommes. Fra europeisk side er det inter-

essant at dette kan bidra til bedre kontroll med migrasjonsstrømmene fra Øst-Afrika, og at det kan bidra til utvikling i denne regionen.

Sårbare grupper må tas særlig hensyn til. Dette gjelder ikke minst mindreårige som er kommet til Norge på egen hånd, men ikke fyller vilkårene for å få opphold. Regjeringen har tatt initiativ til å etablere gode omsorgs- og utdannings-tilbud for afghanske og irakiske mindreårige i deres hjemland, og vil arbeide videre med dette.

10. Regionale beskyttelsesprogrammer

EU har utarbeidet regionale beskyttelsesprogram for asylsøkere og flyktninger i Tanzania, Ukraina, Hviterussland og Moldova. Det foreligger nå forslag om å etablere noe liknende i Kenya og Sudan. Regjeringen vil søke norsk tilknytning til dette. Disse programmene innebærer først og fremst at EU bidrar til å styrke kapasiteten til å hjelpe flyktningene i samarbeidslandene. I tilfeller der det ikke er mulig å tilby beskyttelse regionalt kan overføringer av flyktninger til Europa vurderes.

11. Tilbaketakelsesavtaler

Regjeringen vil fortsatt prioritere arbeidet med å inngå tilbaketakelsesavtaler med viktige opprinnelses- og transittland, og har satt av midler til tiltak som kan gjøre det lettere for fattige land å inngå slike avtaler. I EU har Europakommisjonen fått mandat til å inngå avtaler på vegne av EU-landene. Norge omfattes ikke av det, men Kommisjonen ber land de inngår avtale med om å inngå tilsvarende avtaler med Norge. En nær strategisk dialog med Europakommisjonen vil her være verdifull.

12. Frivillig retur

Personer uten lovlig opphold i Norge skal returnere. Regjeringen legger til rette for frivillig retur. Programmene som motiverer til frivillig retur som allerede er igangsatt, skal videreføres.

13. Tvungen retur

Norge fører en aktiv returpolitikk. Personer som ikke har lovlig opphold i Norge og som ikke reiser hjem frivillig, skal returneres med tvang. Regjeringen ønsker å styrke returarbeidet nasjonalt, og vil i den forbindelse vurdere ulike former for hurtigprosedyrer for å få til en raskere retur av de som har fått avslag eller som oppholder seg ulovlig i Norge. Regjeringen vil øke antallet returer, og om nødvendig

gjennomføre disse ved bruk av tvang. Territorialkontrollen i grenseområdene skal styrkes.

14. Gjennomføring av returdirektivet

Regjeringen vil i 2010 fremme lovforslag om gjennomføring av EUs returdirektiv i norsk rett. Direktivet skal tre i kraft i Schengenområdet i 2011. Frist for implementering i nasjonal lovgivning er 24. desember 2010. Den rådende situasjon innen Schengenområdet er at statene i varierende grad gjennomfører retur av personer uten lovlig opphold. Når de felles reglene trer i kraft vil Europakommisjonen få myndighet til å overvåke den nasjonale etterlevelsen av reglene. Dette gir grunnlag for å mene at situasjonen vedrørende ulovlig opphold innen Schengenområdet vil bli bedret på sikt.

15. Frontex

EUs byrå for samordning av kontroll og overvåking av ytre grenser, Frontex, har en betydelig rolle i arbeidet med å begrense illegale grensekryssinger i EU/Schengen-området. Byrået koordinerer også retur av tredjelandsborgere. Regjeringen ønsker å videreutvikle samarbeidet i Frontex og ønsker bl.a. at Norge skal delta i flere felles returoperasjoner i fremtiden.

16. Yttergrensefondet

God kontroll av de ytre grensene er nødvendig innen Schengensamarbeidet. Regjeringen legger vekt på at Norge gjennom deltakelse i Yttergrensefondet bistår landene som har ansvaret for yttergrensekontroll og visumutstedelse på vegne av alle land som deltar i Schengensamarbeidet. Prosjektene som finansieres av fondets midler vil bidra til å øke kvaliteten på yttergrensekontrollen, noe som vil komme alle Schengenland til gode.

17. Eurosur

Norge vil bli direkte berørt av reglene om grenseovervåkingsregimet Eurosur, i og med at den norsk-russiske landgrensen omfattes av grenseovervåkingssystemets første fase. I første omgang betyr dette at vi fra norsk side vil måtte opprette et nasjonalt koordineringssenter. Koordineringssenteret skal ha oversikt over det nasjonale situasjonsbildet ved grensen og være kontaktpunkt overfor Frontex og andre nasjonale koordineringssentre.

18. Visumsamarbeid

Norge deltar aktivt i det europeiske visumsamarbeidet gjennom vår Schengentilknytning, og

regjeringen prioriterer arbeidet med visuminformasjonsystemet VIS både når det gjelder den tekniske videreutviklingen av systemet og utarbeidelse av rettsakter og gjennomføring av disse i norsk rett. VIS vil være et viktig element i den fremtidige visumpolitikken i EU så vel som i Norge, fordi det forventes å gjøre adgangen til Schengenområdet enklere for bona fide kortidsbesøkende, samtidig som det vil gjøre det vanskeligere å foreta ulovlige innreiser. Visumforordningen (Visa Code) skal anvendes fra 5. april 2010.

19. *Inn- og utreisesystem og automatisert grensekontrollsystem*

Regjeringen støtter opprettelsen av et inn- og utreisesystem. Norge vil bidra til arbeidet med innføringen av dette systemet og et automatisert grensekontrollsystem, dette vil effektivisere grensekontrollen og motvirke ulovlig opphold, samtidig som det ivaretar enkeltpersoners grunnleggende rettigheter, herunder personvernet.

20. *Opprettelse av et IT-byrå*

Regjeringen støtter opprettelsen av et eget byrå for den fremtidige forvaltningen av de felles IT-systemene som ligger i kjernen av Schengen- og Dublinsamarbeidet, dvs. SIS II, VIS og EURODAC. IT-byrået er nødvendig for å skape et samlet og strategisk syn på IT-utvikling på

feltet. Opprettelsen av et eget byrå vil klargjøre hvem som har ansvaret for driften. Etableringen av dette vil gi en klar hjemmel for norsk deltakelse i forvaltningen av disse systemene.

21. *Menneskesmugling og menneskehandel*

Regjeringen vil prioritere arbeidet mot menneskesmugling og menneskehandel. Det er satt av midler til dette, bl.a. til økt kontroll i grenseområdene. Regjeringen vil i 2010 legge frem en ny handlingsplan mot menneskehandel. Etterforskningen av menneskehandelsaker vil bli evaluert med sikte på å utvikle politiets innsats på området.

22. *Kunnskapsutvikling*

Regjeringen har som mål å ha en helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning. Politikken på området skal være mest mulig kunnskapsbasert. Forvaltningen utarbeider analyser og prognoser for utviklingen, og fra 2008 er det etablert en beregningsgruppe for utlendingsforvaltningen. Der er alle berørte departementer og etater på feltet representert. Gruppen fastslår gjeldende prognoser og felles beregningsforutsetninger for budsjettene i alle utlendingsforvaltningens etater. For å sikre god kvalitet i dette arbeidet skal utviklingen og trender internasjonalt følges, og det skal vektlegges å videreutvikle samarbeidet og informasjonsutvekslingen med andre europeiske land.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Innledning

Migrasjonsfeltet er av natur et internasjonalt saksområde. Antallet asylsøkere varierer mellom de europeiske landene. Innen Schengenområdet er det viktig å legge til rette for en utjevning og byrdefordeling mellom landene, siden dette er utfordringer som ikke kan løses av det enkelte land alene. Regjeringen er derfor positiv til et styrket europeisk samarbeid som vil ivareta asylsøkeres rettsikkerhet, øke forutsigbarheten og sikre en rimeligere fordeling av byrder.

I dette kapitlet omtales økonomiske og administrative konsekvenser som følger av noen sentrale tiltak og satsingsområder som presenteres i meldingen. Fremdriften i oppfølgingen av disse, samt av øvrige prioriteringer som er omtalt i meldingen, vil måtte tilpasses til det økonomiske handlingsrommet for det enkelte år. Regjeringen vil komme tilbake til eventuelle forslag om bevilgningssendringer i forbindelse med de årlige forslagene til statsbudsjett.

11.2 Schengenrelevante saker og Dublinsamarbeidet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet la i februar 2009 frem Ot.prp. nr. 36 (2008–2009) om endringer i utlendingsloven for gjennomføring i norsk rett av de Schengenrelevante reglene om visuminformasjonsystemet VIS. I forlengelse av denne proposisjonen vil forslag til nødvendige forskriftsendringer som følge av videreutviklingen av visumreglene bli sendt på høring. Justis- og politidepartementet sendte i februar 2010 forslag til lovendringer som følge av norsk tilknytning til det Schengenrelevante returdirektivet på høring. Det er i dette høringsbrevet redegjort nærmere for de budsjettmessige og administrative konsekvensene av en tilslutning til dette regelverket.

Regjeringen varsler i denne meldingen at man innenfor rammen av Schengenfellsorganet vil arbeide aktivt for at det utarbeides regelverk om et inn- og utreisefsystem og et automatisert grensekontrollsystem som vil bidra til effektivisering av grensekontrollen, og motvirke ulovlig opphold.

Forslag til slike rettsakter vil bli fremmet av Europakommisjonen i 2010. De nærmere konsekvenser forbundet med innføring av disse systemene, vil det bli redegjort for i de proposisjoner som vil bli fremlagt for Stortinget for en eventuell tilslutning til rettsaktene, når disse er vedtatt i EU. Når det gjelder opprettelsen av IT-byrået, skal dette i utgangspunktet ikke medføre ytterlige større økonomiske utgifter, siden Norge per i dag allerede bidrar til forvaltningen av systemene. Regjeringen vil redegjøre nærmere for eventuelle budsjettmessige konsekvenser for Norge, skulle dette bli tilfelle.

Europakommisjonen har fremlagt forslag til endringer i Dublinregelverket. Forslagene skal bygge opp under Dublinsystemet, og styrke asylsøkeres rettssikkerhet. Forhandlinger om reviderte Dublinregler vil pågå i 2010. Regjeringen vil arbeide aktivt for at endringene i disse reglene blir slik at hovedtrekkene i dagens modell kan videreføres. Eventuelle budsjettmessige konsekvenser for Norge av reviderte Dublinregler vil bli fremlagt for Stortinget, når det eventuelt blir aktuelt å slutte seg til nye regler.

Norge vil gi finansielle bidrag til Yttergrensefondet for årene 2009–2013. Dette er behandlet i Prop. 60 S (2009–2010). I samme periode vil Norge kunne motta midler fra fondet for å samfinansiere prosjekter som faller inn under fondet. Deltakelse i prosjekter vil innebære administrative utgifter for de deltakende departementer og direktorater. Samfinansiering av prosjekter kan både søkes for prosjekter som det allerede er dekning for i statsbudsjettet og for nye prosjekter som vil bli vurdert i forbindelse med arbeidet med de årlige forslagene til statsbudsjett.

11.3 Andre spørsmål

Europakommisjonen har fremlagt forslag om opprettelse av et europeisk støttekontor på asylfeltet (EASO). Det er oppnådd politisk enighet i EU om forslaget. Støttekontoret vil etableres på Malta. Det åpnes for deltakelse fra visse assosierte land, som Norge. EASO vil bli et viktig instrument for å bygge opp under asylsøkeres rettssikkerhet, og for

en mer enhetlig og effektiv praksis på asylområdet. Dette vil styrke Dublinsamarbeidet. Stortinget vil få seg forelagt saken dersom det blir aktuelt med en formell avtale om norsk tilknytning til dette støt-tekontoret.

Det fremgår videre av meldingen at EU er i ferd med å utforme regionale beskyttelsesprogrammer i områder med store flyktningstrømmer og vil kunne komme til å innføre en felles gjenbosettings-politikk. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget dersom det blir aktuelt å inngå en forpliktende avtale med EU på dette området. Eventuelle bevil-gningsmessige endringer som følge av slikt samar-beid, vil bli vurdert i forbindelse med arbeidet med de årlige forslagene til statsbudsjett.

Som ledd i en global tilnærming til migrasjons-spørsmål har EU utviklet partnerskapsordninger med opprinnelses- og transittland langs viktige migrasjonsruter til Europa. Partnerskapene legger opp til samarbeid med sikte på en bedre tilretteleg-ging av lovlig innvandring, bekjempelse av ulovlig innvandring, herunder retur av personer uten lov-

lig opphold, og å utnytte mulige synergier mellom migrasjon og utvikling. Regjeringen ønsker at Norge skal delta i slike partnerskap, i første omgang i form av deltakelse i samarbeidsplattfor-men for migrasjon og utvikling mellom EU og Eti-opia. Konkrete prosjekter som inngår i samarbei-det vil bli støttet innenfor rammene av gitte bevil-gninger, og eventuelt supplerende tilskudd fra Europakommisjonen. Stortinget har bevilget mid-ler for 2010 til opprettelse og drift av utdannings-og omsorgssentre for enslige mindreårige i opprin-nelsesland.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 12. mars 2010 om norsk flyktning- og migrasjons-politikk i et europeisk perspektiv blir sendt Stor-tinget.

Vedlegg 1

Ord og uttrykk

Arbeidstillatelse: Begrepet arbeidstillatelse har falt bort med utlendingsloven 2008 som bare benytter begrepet *oppholdstillatelse*. I henhold til utlendingsloven 1988 var arbeidstillatelse en tillatelse som ga rett til å ta arbeid og opphold i Norge for den tid som var fastsatt.

Asyl: Fristed for personer som har rett til internasjonal beskyttelse. Etter utlendingsloven 2008 brukes asyl eller beskyttelse som betegnelse på oppholdsstatusen for alle som har rett til beskyttelse etter internasjonale konvensjoner, og som får oppholdstillatelse som *flyktninger* etter den nye loven. Etter utlendingsloven 1988 ble begrepet bare brukt om status for de som faller inn under flyktningkonvensjonen. Utlending med rett til beskyttelse etter andre konvensjoner enn flyktningkonvensjonen ble gitt opphold på humanitært grunnlag.

Asylmottak: Frivillig botilbud for personer som har søkt om asyl. Etter endelig vedtak i saken blir de normalt boende en periode i mottak før bosetting eller utreise.

Asylshopping: At en person fremmer søknad om asyl i land etter land, og får søknaden behandlet i flere land. Dublinsystemet ønsker bl.a. å gi tydelige regler for hvilket lands myndigheter som har ansvar for å behandle en asylsøknad og begrense muligheten for å fremme asylsøknader i land etter land i Europa.

Asylsøker: Person som søker om beskyttelse mot forfølgelse i hjemlandet. Vedkommende blir kalt asylsøker frem til søknaden er endelig avgjort.

Bortvisning: Vedtak om å nekte utlendinger adgang til landet eller påby utlendinger som oppholder seg her å forlate landet. Vedtaket er ikke til hinder for senere innreise. Bortvisning må ikke forveksles med *utvisning* eller *uttransportering*.

Bosetting: Overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere som har fått oppholdstillatelse, bosettes gjennom samarbeid mellom staten, ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), og kommunene. For kommunene er bosetting av flyktning

ger en frivillig oppgave. De fleste flyktninger i Norge bosettes med hjelp fra det offentlige.

Enslig mindreårig asylsøker (EMA): *Asylsøker* som er under 18 år og uten foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge.

Familieinnvandring: Brukes som samlebetegnelse for *familiegjenforening* og *familieetablering*. Familiegjenforening gjelder tilfeller hvor partene har levd sammen som ektefeller eller sambore før referansepersonen kom til Norge eller hvor søkeren er referansepersonens barn. Familieetablering brukes når søkeren har inngått ekteskap med en person som allerede er bosatt i Norge, og partene ønsker å leve sammen her.

Flyktning: Person med rett til beskyttelse etter internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av, herunder Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Etter utlendingsloven 1988 ble betegnelsen brukt kun om asylsøkere og overføringsflyktninger som falt inn under flyktningkonvensjonen.

Flyktningpolitikk: Omfatter mål, regelverk og tiltak i arbeidet for å forebygge og løse flyktningproblemer og hjelpe *flyktninger*, både internasjonalt og nasjonalt. Flyktningpolitiske virkemidler er bl.a. forebyggende tiltak, nødhjelp, asyl/vern, gjenbosetting og tilbakevendingstiltak.

Gjenbosetting: Overføring av *flyktninger* fra et land for bosetting i et annet land, vanligvis i samarbeid med UNHCR.

Inkludering: Begrepet benyttes bredere enn begrepet *integrering* og handler om at alle skal ha like muligheter til å bidra og til å delta i fellesskapet. Ett element i inkluderingspolitikken er å forhindre at personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig.

Innvandrere: Person med to utenlandskfødte foreldre, som selv er innvandret til Norge.

Innvandring: Innflytting til et annet land enn sitt fødeland for varig bosetting.

Integrering: Handler om tilrettelegging og tilpassing for at nye innvandrere skal bli inkludert i

samfunnet. Målet er å sikre at nyankomne innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeids- og samfunnslivet. Integreringspolitikk inngår igjen som en del av inkluderingspolitikken, som har som overordnet mål at alle som bor i Norge skal ha like muligheter til å delta og til å bidra i fellesskapet.

Migrasjon: Flytting eller vandring over landegrenser, uavhengig av årsak og varighet. Det skilles gjerne mellom frivillig migrasjon, f.eks. arbeidsmigrasjon, og tvungen migrasjon, f.eks. flyktningstrømmer.

Migrasjonspartnerskap: Som ledd i EUs globale tilnærming til migrasjon ønsker EU å bygge ut samarbeid med så vel opprinnelses- som transittland. Målet er å få en bedre styring med migrasjonsstrømmene. EU utvikler for tiden tre partnerskapsmodeller: mobilitetspartnerskap, migrasjons-sentra og samarbeidsplattformer for migrasjon og utvikling.

Non-refoulement: Forbud i henhold til flyktningkonvensjonen mot å returnere en person til et område der vedkommendes liv eller frihet er truet pga. rase, religion, nasjonalitet, politisk virksomhet eller tilhørighet til en særskilt sosial gruppe. I enkelte sammenhenger dekker begrepet også returforbud etter andre konvensjoner.

Omsorgssenter: Det statlige barnevernets tilbud til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

Opphold på humanitært grunnlag: Oppholdstillatelse som gis pga. sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

Oppholdstillatelse: En tillatelse som gir rett til å ta opphold og arbeid i Norge for den tid som er fastsatt, og med forbehold om at det kan være fastsatt særskilte begrensninger i retten til å ta arbeid. Nordiske borgere og borgere av andre medlemsland i EU enn Bulgaria og Romania trenger ikke oppholdstillatelse for å oppholde seg eller arbeide i Norge. I henhold til utlendingsloven 1988 ga oppholdstillatelse ikke rett til å ta arbeid med mindre annet var særlig fastsatt.

Overføringsflyktning: *Flyktning* som får komme til Norge gjennom et organisert uttak, vanligvis i samarbeid med UNHCR. Etter forslag fra regjeringen fastsetter Stortinget gjennom budsjett-

behandlingen årlig en kvote for hvor mange overføringsflyktninger Norge skal ta imot. Betegnelsen kvoteflyktning er også mye brukt.

Permanent oppholdstillatelse: Tillatelse som kan gis til personer som har vært i Norge i minst tre år med gyldig *oppholdstillatelse* som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Tillatelsen er ikke avgrenset i tid. Den gir rett til varig opphold og tillatelse til å ta seg arbeid i Norge. Den gir også utvidet vern mot *bortvisning* og *utvisning*. En permanent oppholdstillatelse faller som hovedregel bort ved sammenhengende opphold i utlandet som varer i mer enn to år. Utlendingsloven 1988 benyttet betegnelsen bosettingstillatelse.

Retur: Utlendinger som har fått endelig avslag på asylsøknaden plikter å forlate Norge frivillig. Vanligvis blir det satt en frist, slik at utlendingen kan forberede hjemreisen. Utlendinger som ikke har reist frivillig når fristen utløper, kan *uttransporteres* av politiet med tvang.

Tilbakevending: *Flyktninger* med lovlig opphold i Norge som frivillig vender tilbake til hjemlandet. Tilbakevending kan skje på eget initiativ eller være organisert av myndighetene. Tilbakevendingen kan foregå med eller uten offentlig støtte og annen aktiv stimulans eller tilrettelegging.

Tredjeland: Land utenfor EØS/EFTA-området. Personer fra dette området omtales som tredjelandsborgere.

Utlending: Utenlandsk statsborger som oppholder seg i Norge, uavhengig av årsaken til oppholdet eller hvor lenge det varer.

Uttransportering: Utlendinger som ikke får oppholdstillatelse i Norge, plikter å forlate landet frivillig. Dersom utlendingen nekter å forlate Norge frivillig, kan politiet tvangsmessig uttransportere vedkommende fra landet.

Utvisning: Vedtak som innebærer at en utlending mister retten til opphold i riket og ilegges et forbud mot fremtidig innreise (varig eller for en bestemt tid).

Visum: Tillatelse til å reise inn i og oppholde seg en periode i et land. Norge har avtaler om fritak fra visumplikt med en rekke land.

Vedlegg 2

Utvalgte nøkkeltall

Dette vedlegget gir først en oversikt over asylsøknader til Norge og Europa, samt vedtak i asylsaker fattet av UDI. Det statistiske materialet er utarbeidet for perioden 2002–2009. Figurer som inkluderer tall for andre europeiske land viser perioden 2002–2008, da det ikke foreligger tall for hele 2009 fra alle de aktuelle landene.

Vedlegget gir også tall for familieinnvandring og besøksvisum, men tar ikke for seg migrasjon i sin helhet. Utlendinger fra land utenfor EØS-/EFTA-området, og borgere fra Romania og Bulgaria, må ha tillatelse for å kunne oppholde seg i Norge i mer enn 3 måneder, mens andre ikke-nordiske personer fra EØS-/EFTA-området, siden oktober 2009, har hatt plikt til å registrere seg dersom de oppholder seg i Norge i mer enn 3 måneder. I tillegg må mange utenlandske borgere ha visum for å besøke Norge. Slike besøk kan vare i inntil 90 dager.¹ For informasjon om arbeidsinnvandring vises det til Stortingsmelding nr. 18 (2007–2008) om arbeidsinnvandring.

Så langt det har vært tallgrunnlag for det, er utviklingen av antall asylsøkere til Norge sammenliknet med utvalgte europeiske land. Landene som er valgt er Sverige, Tyskland, Nederland, Sveits, Østerrike, Frankrike og Storbritannia. Sverige er valgt pga. den geografiske og politiske nærhet til Norge. Nederland og Norge har den senere tid hatt mange likheter i asyltilstrømmningen. Tyskland og Frankrike er valgt fordi de over tid har vært mottakere av et høyt antall asylsøkere. For øvrig er det for de ulike nasjonaliteter av asylsøkere sammenliknet med noe ulike land. Antall asylsøkere til Norge blir også sammenliknet med det totale søknadstallet til Europa. Det er viktig å være klar over at en del personer søker i flere land og vil dermed bli talt flere ganger.²

I løpet av hele perioden 2002–2009 fattet utlendingsmyndighetene rundt 580 000 vedtak som ga personer mulighet til å oppholde seg i Norge ut

over tre måneder. Arbeids- og oppholdstillatelsene fordelte seg slik:

- 366 000 tillatelser ble gitt til søkere som skulle arbeide i Norge (inkludert fornyelser av arbeidstillatelser med mindre enn 6 måneders varighet).
- 54 000 tillatelser ble gitt til personer som skulle skaffe seg en utdanning i Norge (inkludert au pair-tillatelser).
- 122 000 tillatelser ble gitt til søkere som skulle etablere familie eller gjenforenes med familie i Norge.
- 25 000 tillatelser ble gitt etter søknad om asyl.
- 7 700 tillatelser ble gitt til overføringsflyktninger.

I tillegg ble det innvilget omkring 720 000 besøksvisum.

1 Hovedtrekk i utviklingen i antall asylsøkere i Norge 2002–2009

1.1 Utviklingstrekk

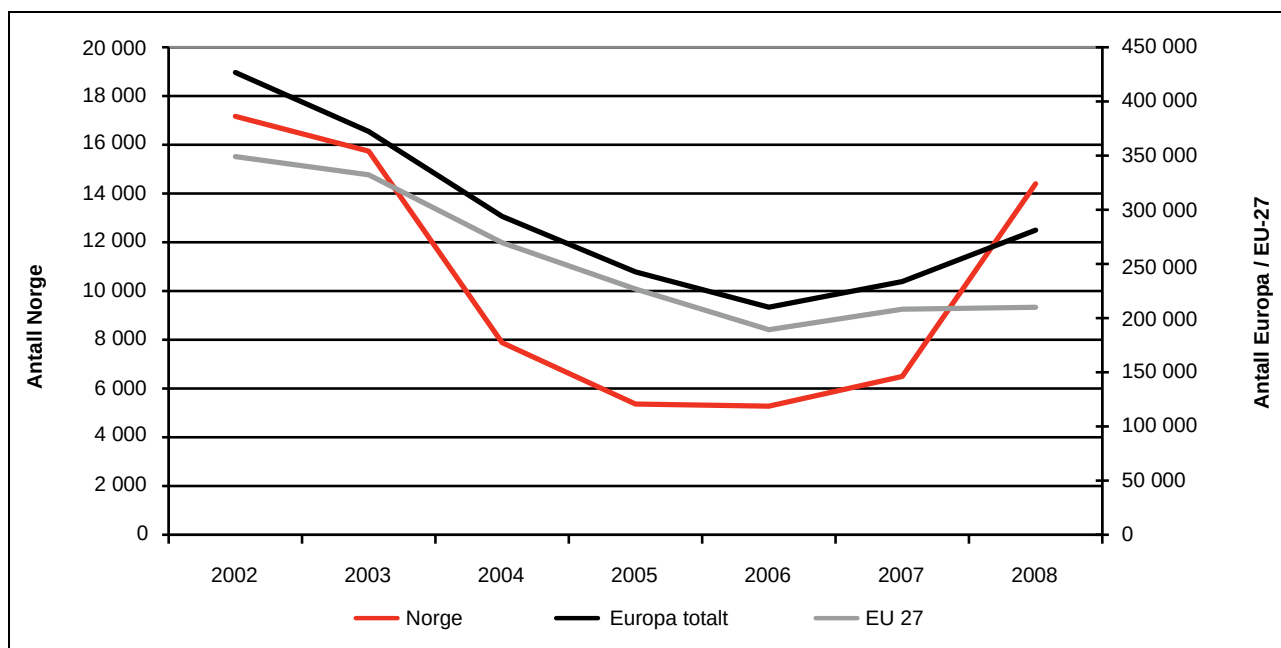
I perioden 2002–2009 søkte 89 500 personer asyl i Norge. Etter historisk høye søkertall i 2002 og 2003 på henholdsvis 17 500 og 15 600 søkere, gikk antallet asylsøkere ned til drøyt 7 900 søkere i 2004, den gang det laveste antallet siden 1997. Ned-

¹ Borgere fra andre Schengenland og land som Norge har inngått visumfrihetsavtale med, trenger ikke visum.

² Asylstatistikken er levert av Utlendingsdirektoratet (UDI) og ansvarlige myndigheter i andre land og er basert på nasjonale lover og prosedyrer. Statistikk fra andre land er hentet fra statistikken som hentes inn av IGC (Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies). Europeiske deltakerland i IGC er Norge, Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Nederland, Belgia, Frankrike, Sveits, Spania, Hellas, Storbritannia og Irland, i tillegg til UNHCR, og statistikken er begrenset til de land som rapporterer dit. Statistikk fra andre land er ikke tilpasset norske avgrensninger og definisjoner, og sammenlikninger mellom land må derfor gjøres med forsiktighet, særlig når det gjelder antall søkere og vedtak. Vedtaksstatistikk er i utgangspunktet basert på vedtak fattet i første instans, uten at det har vært mulig å ta hensyn til at arbeidsdelingen mellom første og annen instans er ulik i landene.

gangen fortsatte og antallet stabiliserte seg på rundt 5 400 søkere i 2005 og 2006. I andre halvdel av 2007 begynte så antall asylsøkere igjen å øke, og dette året søkte i overkant av 6 500 om asyl. I 2008 økte antall asylsøknader igjen kraftig, til rundt 14 400. Økningen fra 2007 til 2008 var den største prosentvise endringen siden 1998. Antall asylsø-

kere fortsatte å øke i 2009 og endte på 17 200, selv om det ble en tydelig nedgang i siste kvartal sammenliknet med 2008. Den sesongmessige variasjonen i antall søkere i løpet av ett år har vært om lag lik i alle årene, med høyest antall søkere i august og september.



Figur 2.1 Registrerte asylsøknader i Norge og EU 27, 2002–2008

Tall for Italia er ikke inkludert i tallene for 2007

Kilde: UDI / UNHCR

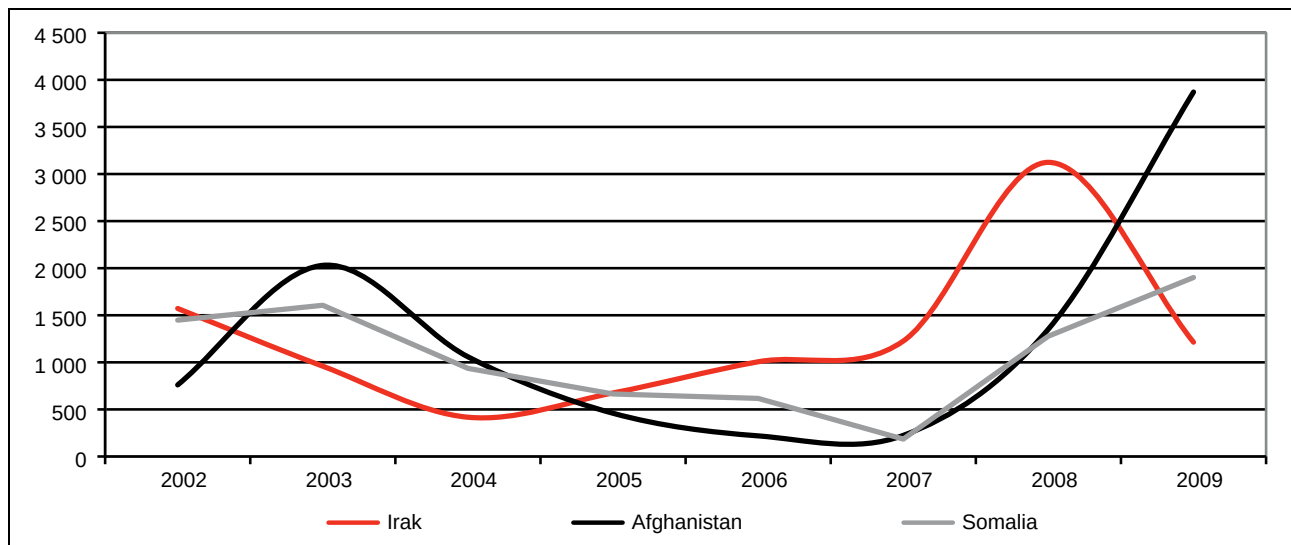
1.2 Opprinnelsesland

Til Norge kom det i løpet av perioden 2002–2009 flest asylsøkere fra Irak. Deretter fulgte personer fra Afghanistan, Somalia, Serbia/Montenegro/Kosovo³ og Russland. Antall søknader fra irakere hadde en topp i siste halvdel av 2002, sank kraftig frem til begynnelsen av 2004 og steg deretter til dels svært kraftig frem til tredje kvartal 2008 for så igjen å synke. I 2009 var antall søknader fra irakere nede på under 40 prosent av nivået i 2008. Antall søknader fra afghanere hadde en topp i andre halvdel av 2003, lå til dels svært lavt i perioden fra 2005 til andre halvår 2007, for deretter å øke kraftig med foreløpig topp i 3. kvartal 2009, og så ha klar nedgang i 4. kvartal. Antall søknader fra somaliere har

variert kraftig, med en topp omkring midten av 2003, fulgt av en klar nedgang og så igjen en økning fra slutten av 2007 til 2009 da det var nedgang mot slutten av året. Når det gjelder søknader i perioden fra personer fra Serbia/Montenegro/Kosovo var hovedtyngden i årene 2002–2004. Antall søknader fra russere var høyere i perioden 2002–2004 enn siden.

Søkere fra de fem største opprinnelseslandene har i perioden utgjort mellom 47 og 57 prosent av det totale antall søkere. Det at disse landene utgjør en så stor andel betyr at svingninger i antall søkere fra disse landene sterkt påvirker det totale antallet, selv om asylsøkerne i alle årene har kommet fra mer enn 100 ulike land. I 2008 søkte mer enn 3 100 irakere asyl i Norge. Dette var det største antallet søkere fra ett enkelt land i et enkelt år frem til 2009, da i underkant av 3900 afghanere søkte om asyl.

³ Det er ikke mulig å skille disse gruppene fra hverandre i statistikken for Montenegros og Kosovos uavhengighet, i henholdsvis 2006 og 2008.



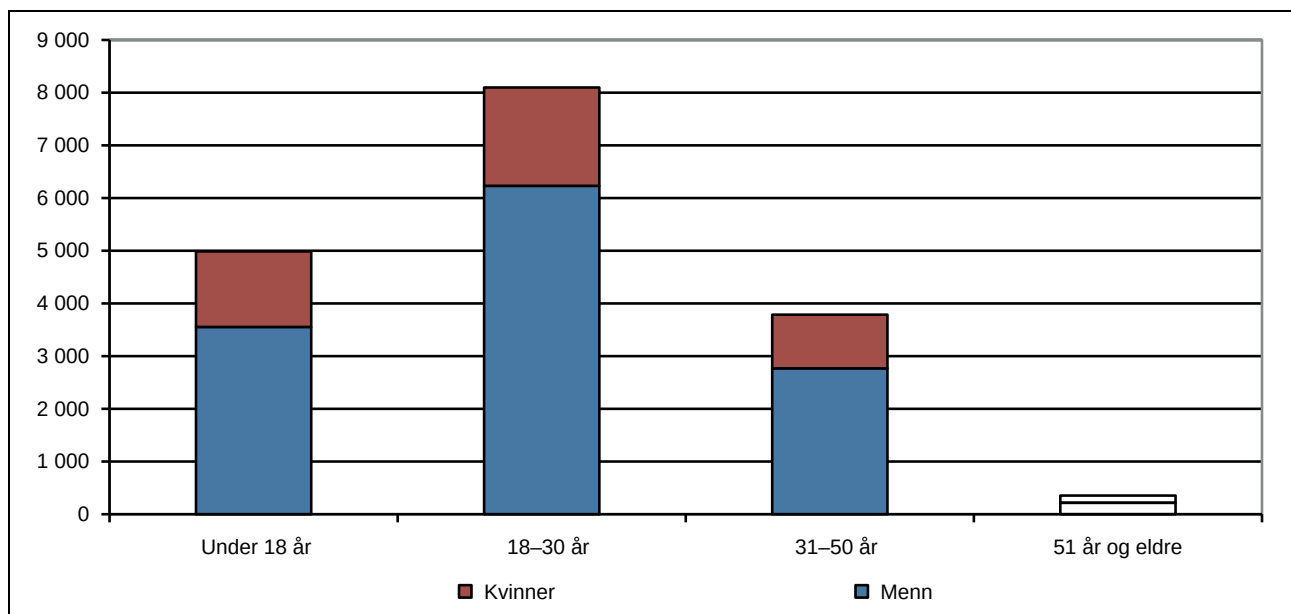
Figur 2.2 Asylsøknader til Norge, 3 største opphavsland, 2002–2009

Kilde: UDI

1.3 Kjønn og alder

I de fleste årene har menn utgjort 70–80 prosent av de voksne søkerne, og de fleste asylsøkerne har vært i aldersgruppen mellom 18 og 30 år. Om lag

hver fjerde asylsøker var under 18 år på søknadstidspunktet. Det har vært små variasjoner i disse tallene fra år til år. Figur 3 viser fordelingen av asylsøkere på kjønn og alder i 2009.



Figur 2.3 Asylsøknader etter kjønn og alder, 2009

Kilde: UDI

1.4 Enslige mindreårige asylsøkere

Alle barn får sin egen asylsak. Dette gjelder også barn som kommer sammen med foreldre som søker asyl (medfølgende barn), og barn som blir født i Norge mens foreldrene venter på å få sine søknader ferdigbehandlet. Noen barn søker om

asyl uten å være i følge med foreldre eller personer som utøver foreldreansvar.

I perioden fra 2002–2009 oppga rundt 7 000 asylsøkere at de var enslige mindreårige. 1 400 av disse kom i 2008, og 2 500 i 2009. I 2002–2006 utgjorde andelen enslige mindreårige rundt 5 prosent av det totale antallet søknader. I 2008 gikk

denne andelen opp til vel 9 prosent, og i 2009 oppga vel 14 prosent av alle asylsøkere å være enslige mindreårige, selv om andelen var nede i 11 prosent blant dem som søkte asyl i desember. Enslige mindreårige fra Afghanistan, Irak og Somalia har vært i flertall. De har stort sett utgjort omkring 60 prosent av det totale antallet enslige mindreårige, men i 2008 og 2009 økte denne andelen til rundt 80 prosent. Nærmere 90 prosent av alle som har oppgitt å være enslige mindreårige har vært gutter. I underkant av 90 prosent av de som opplyste å være enslige mindreårige, oppga en alder fra 15 til og med 17 år da de søkte om asyl.

1.5 Opphold etter asylsøknad i perioden

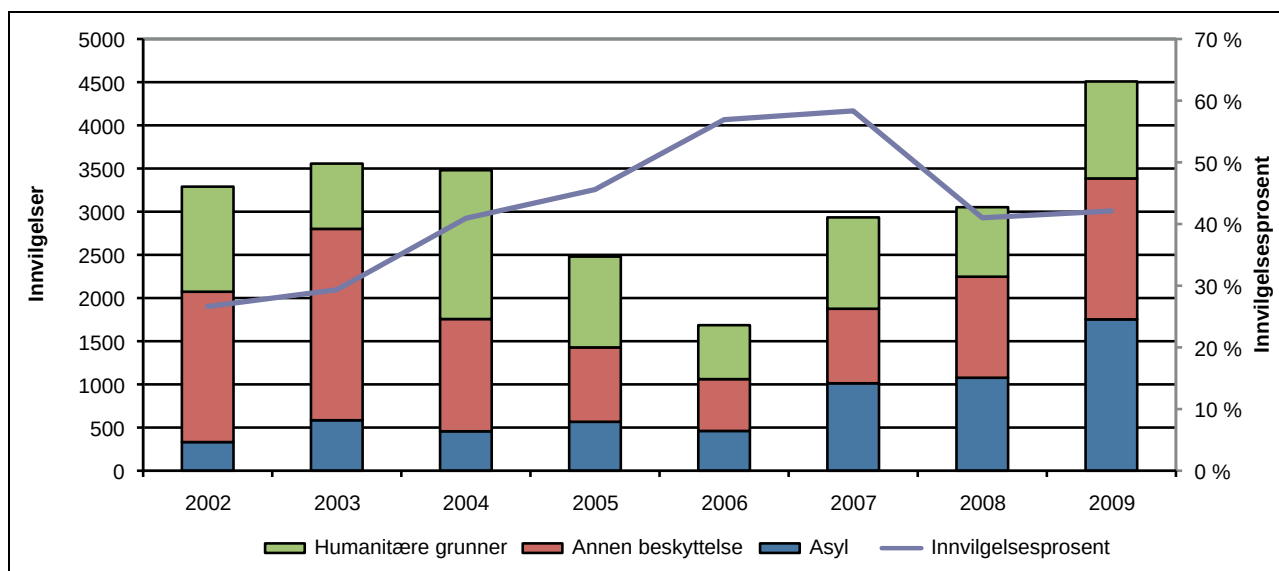
I løpet av hele perioden er det om lag 25 000 personer som har fått opphold etter søknad om asyl. Blant dem som fikk søknaden realitetsbehandlet⁴ i denne perioden, fikk 39 prosent innvilget en tillatelse av UDI. Fra 2002 til 2007 økte innvilgelsesprosenten gradvis fra 27 prosent til 58 prosent, hovedsakelig fordi nasjonaliteten til dem som vedtakene

⁴ Realitetsbehandlet søknad innebærer at UDI vurderer en asylsøkers behov for beskyttelse eller om det er andre sterke menneskelige hensyn som gjør at søkeren kan få opphold i landet. Innvilgelsesprosenten beregnes som andelen tillatelser til opphold av totalt antall realitetsbehandlede saker i en gitt periode.

gjaldt, endret seg, og derved også hvor mange som hadde behov for beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. Større vekt på kvinners særlig utsatte situasjon spilte også en rolle for denne utviklingen. I 2008 gikk innvilgelsesprosenten ned til 41 prosent etter en omlegging av praksis ved vurderingen av søknader fra borgere av Russland og Serbia/Montenegro/Kosovo. I 2009 var innvilgelsesandelen på 42 prosent.

Av dem som fikk innvilget opphold i perioden, fikk om lag 25 prosent innvilget asyl, 42 prosent fikk innvilget opphold av andre beskyttelsesgrunner, og 33 prosent fikk opphold fordi sterke menneskelige hensyn tilsa det, selv om det ikke forelå et beskyttelsesbehov. Av dem som fikk opphold av beskyttelsesgrunner, økte andelen som fikk innvilget asyl fra 16 prosent i 2002 til 54 prosent i 2007. I 2008 og 2009 lå denne andelen på henholdsvis 48 og 52 prosent.

Som nevnt økte andelen kvinner som fikk en tillatelse etter realitetsbehandling, mer enn andelen menn fra 2003. Mens om lag en tredjedel av både kvinner og menn fikk innvilget opphold i 2003, økte andelen som fikk opphold til 68 prosent for kvinner og 54 prosent for menn i 2007. Også i 2008 og i 2009 lå andelen kvinner som fikk tillatelse etter realitetsbehandling, godt over andelen menn.



Figur 2.4 Oppholdstillatelser gitt av UDI etter asylsøknad, 2002–2009

Innvilgelsesprosent er beregnet av realitetsbehandlede saker

Kilde: UDI

1.6 Dublin II-forordningen

I løpet av perioden 2002–2009 har andre land akseptert å motta flere asylsøkere fra Norge i medhold av Dublinregelverket, enn Norge har akseptert å motta fra dem. Mens Norge har akseptert rundt 8 400 anmodninger i løpet av perioden, har vi her fattet mer enn 18 600 Dublinvedtak. Forholdet mellom aksepter og Dublinvedtak varierer imidlertid mye fra år til år. I 2008 var det Hellas og Italia som aksepterte å motta flest personer fra Norge,

mens i 2009 kom det flest aksepter fra Sverige og Hellas. Av anmodningene som kom fra utlandet til Norge, kom de fleste fra Sverige og Tyskland i 2008 og 2009. Merk at antall Dublinvedtak ikke nødvendigvis sier noe om hvor mange personer som faktisk har blitt sendt tilbake til sitt opprinnelige søkerland. Politiets utlendingsenhet (PU) opplyser at rundt 9 400 personer har blitt uttransportert i perioden. Det er heller ikke slik at en aksept i Norge nødvendigvis medfører at personen returnerer hit.

Tabell 2.1 Aksepter i Norge på anmodninger fra utlandet, vedtak etter Dublin II-forordningen i første instans og uttransporterte fra Norge til andre land som deltar i Dublinsamarbeidet

År	Aksepter i Norge på anmodninger fra utlandet	Dublinvedtak i Norge	Uttransporterte til andre land som deltar i Dublinsamarbeidet
2002	813	3763	916
2003	1099	3270	2248
2004	1825	3267	2078
2005	1277	1296	867
2006	801	724	461
2007	813	824	561
2008	737	1507	799
2009	1040	3965	1463

Kilde: UDI / PU

2 Hovedtrekk i utviklingen i antall asylsøkere i Europa 2002–2009

2.1 Utviklingstrekk

Tall fra UNHCR og IGC viser at Norge i større deler av perioden 2002–2009 har hatt de samme svingningene i antall asylsøkere som Europa totalt, se figur 2.1. For Norge har det imidlertid relativt sett vært større variasjoner. Nedgangen i 2004 var større enn i Europa i samme periode, og den oppgangen vi har sett i Norge fra 2007 til slutten av 2009 har vært vesentlig kraftigere enn de tilsvarende svingningene for Europa sett under ett.

I gjennomsnitt ble det registrert 290 000 søknader om asyl i Europa hvert år i perioden 2002–2008, hvorav rundt 10 500 i Norge. Totalt i denne perioden ble det registrert om lag 2 millioner asylsøknader i Europa, hvorav rundt 3,5 prosent i Norge. I de tre siste år har Norge opplevd å motta en større andel av asylsøkerne til de europeiske land, og tall for 2008 viser at det året var 5 prosent av alle rapporterte asylsøknader registrert i Norge. I 2009 lå det an til at denne andelen kunne

bli litt i underkant av 6 prosent, basert på tall fra 1. halvår. Lavest andel av søknadene fikk Norge i 2005, da den var 2 prosent.

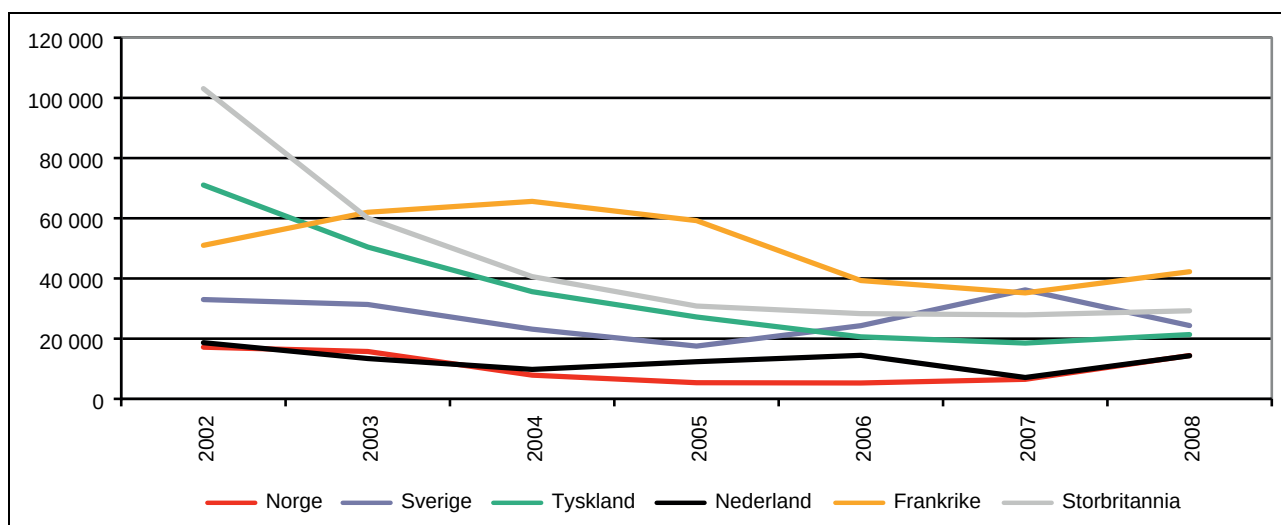
Frankrike, Storbritannia, Tyskland og Sverige er de landene i Europa som har mottatt flest asylsøknader i perioden. Totalt sett var Norge det niende største søknadslandet i perioden. Det største antallet søknader i løpet av ett år opplevde Storbritannia i 2002, da over 100 000 personer søkte asyl.

I forhold til folketallet har Norge mottatt flere asylsøknader enn de fleste andre europeiske IGC-land som har levert statistikk. I perioden 2002–2008 mottok Norge i snitt 217 asylsøknader per 100 000 innbyggere hvert år. Til sammenlikning mottok Tyskland 43 i snitt per 100 000 innbyggere, mens Nederland, Frankrike og Storbritannia tok imot mellom 70 og 80 asylsøknader i snitt per 100 000 innbyggere. Sverige fikk i perioden årlig i snitt 294 asylsøkere per 100 000 innbyggere. Med 301 asylsøknader per 100 000 innbyggere i 2008 var det relativt sett klart flere asylsøknader til Norge dette året enn i andre land med rimelig sammenliknbare tall.

Forskjellene i antall søknader som landene mottok, var større i begynnelsen av perioden enn i 2008 og 2009. Den generelle utviklingen i perioden var at antall asylsøknader gikk ned for landene som har sammenliknbare tall, men noen av landene har opplevd store søkertall i perioder. Sverige hadde en kraftig oppgang fra andre halvår 2006 til 2007. Denne bestod for en stor del av en sterk økning i antall irakiske asylsøkere. Siden slutten av 2005 har Nederland hatt en oppgang i antall asylsøkere som hovedsakelig har bestått av en økning av asylsøkere fra Irak og Somalia. Frankrike har skilt seg fra den generelle trenden de europeiske land opp-

levde ved at nedgangen i antallet asylsøknader først kom i løpet av 2005. Nederland har opplevd de samme svingningene som Norge, og antallet asylsøknader har vært på omtrent samme nivå som Norges.

Oppgangen i antallet asylsøknader som Norge opplevde etter 1. halvår 2007 fant i større eller mindre grad også sted i land som Nederland, Storbritannia og Tyskland. Sverige var det landet som hadde den kraftigste nedgangen i den samme perioden, noe som i stor grad bestod i en nedgang i antall søkere fra Irak.



Figur 2.5 Asylsøknader til et utvalg av mottakerland, 2002–2008

Kilde: UDI / IGC

2.2 Opprinnelsesland

I løpet av perioden 2002–2008 kom det flest søkere fra Irak til de europeiske landene vi har statistikk for. Deretter fulgte Serbia/Montenegro/Kosovo, Tyrkia, Russland, Afghanistan og Somalia. Felles for sammenliknbare land i Europa er at det kun er asylsøkere fra Irak som er på alle mottakerlandenes fem på topp-lister. Noen mottakerland, men ikke alle, har også hatt mange asylsøkere fra Russland og Serbia/Montenegro/Kosovo. Ingen mottakerland har hatt lik sammensetning av fem på topp-søkergruppene. For mange av mottakerlandene har en eller to søkergrupper utgjort en stor andel av alle søkere. I Sverige og Østerrike har henholdsvis irakere og russere utgjort en høy andel av antall søkere. Norge og Storbritannia har hatt en større spredning av nasjonaliteter blant asylsøkerne enn andre europeisk mottakerland.

Tilsvarende er det et tydelig mønster at personer fra noen land søker asyl i utvalgte mottakerland. Personer fra Zimbabwe søker f.eks. ofte asyl

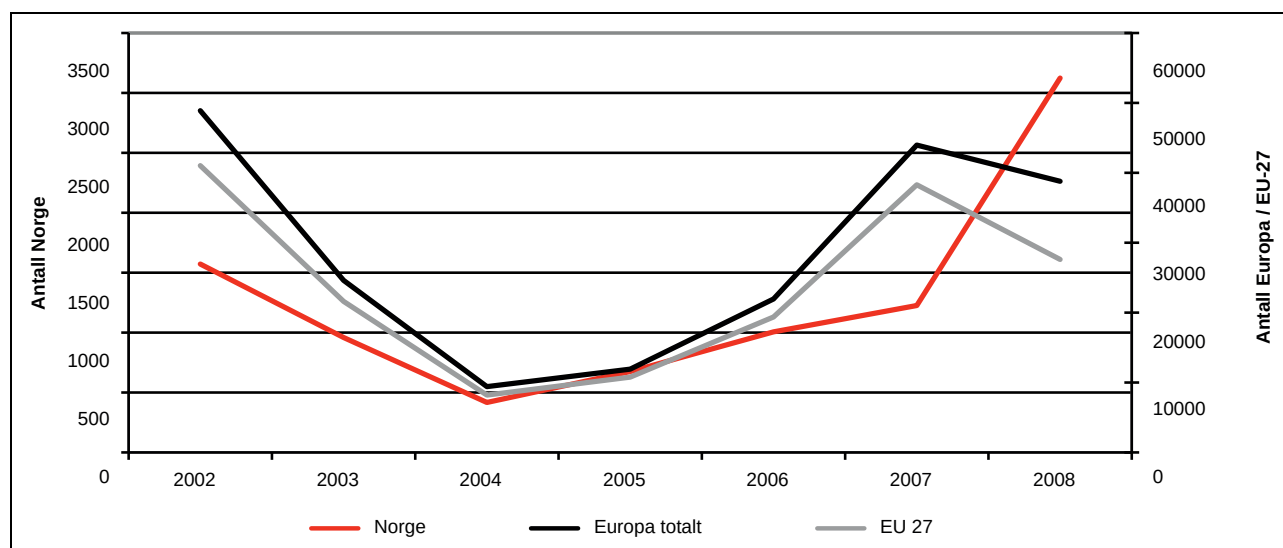
i Storbritannia, personer fra Angola i Nederland, personer fra Den demokratiske republikken Kongo i Belgia og vietnamesere i Tyskland. Felles for Norge og Sveits er at begge land er mottakere av mange av personene fra Eritrea som søker asyl i Europa.

For de store opprinnelseslandene var likheten i utviklingen for Norge og Europa totalt tydeligst for Irak og Eritrea frem til 2007. I 2008 opplevde imidlertid Norge en oppgang i søkertallet for borgere av begge land, mens det var en nedgang for Europa sett under ett. I 2009 gikk antall søkere fra Irak vesentlig ned også i Norge, mens antall søkere fra Eritrea fortsatt var høyt.

Etter 3. kvartal i 2006 opplevde Norge en nedgang i antall søkere fra Somalia, mens det var en oppgang i Europa. Siden første halvdel av 2008 har Norge igjen hatt en oppgang i antall somaliere slik det også har vært i Europa. Det er Sverige og Nederland som har hatt høyest antall søknader fra somaliske borgere de siste årene.

Søkere fra Afghanistan til Norge har i stor grad fulgt utviklingen i Europa som helhet, men økningen i 2009 var mer markant i Norge. Det er Storbri-

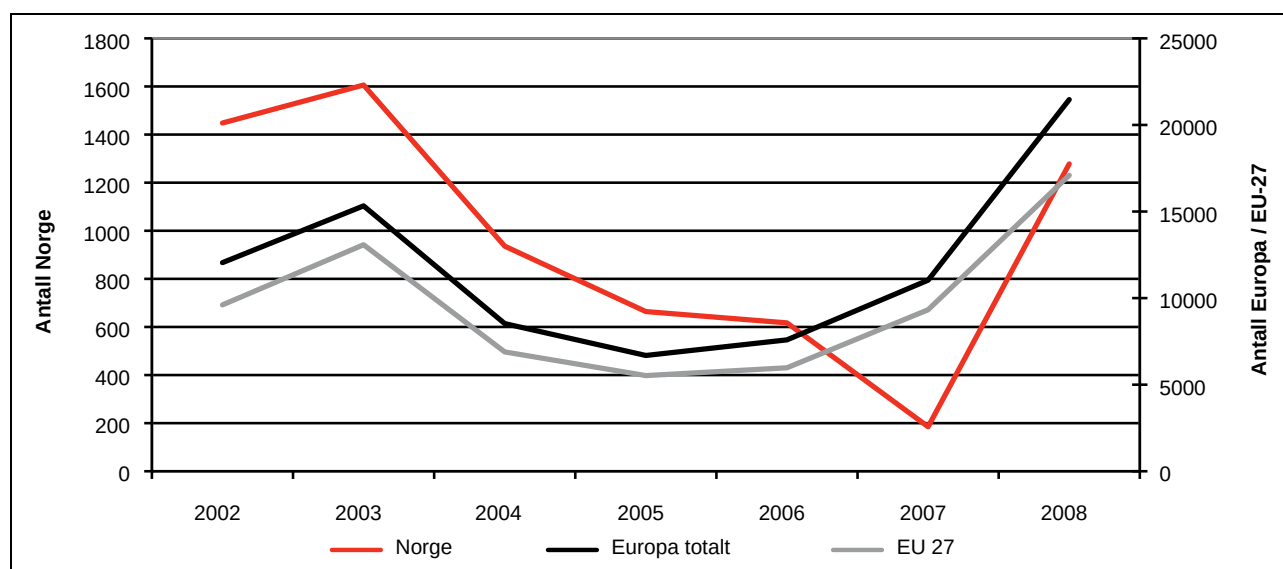
tannia som har hatt de høyeste søknadstallene fra afghanske borgere i hele perioden.



Figur 2.6 Asylsøknader fra Irak, 2002–2008

Tall for Italia mangler for 2007

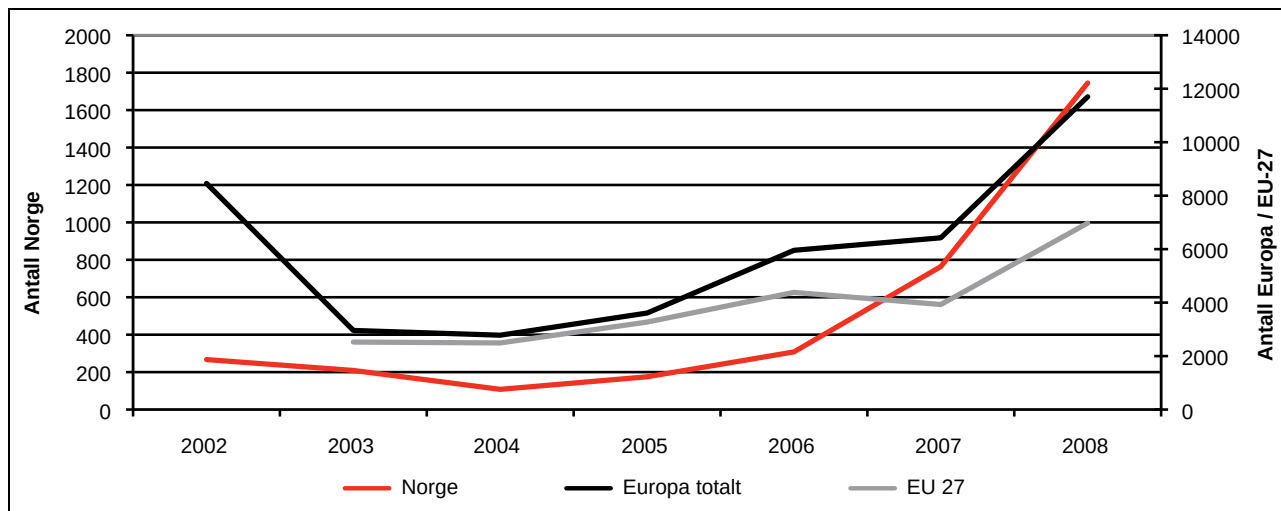
Kilde: UDI / UNHCR



Figur 2.7 Asylsøknader fra Somalia, 2002–2008

Tall for Italia mangler for 2007

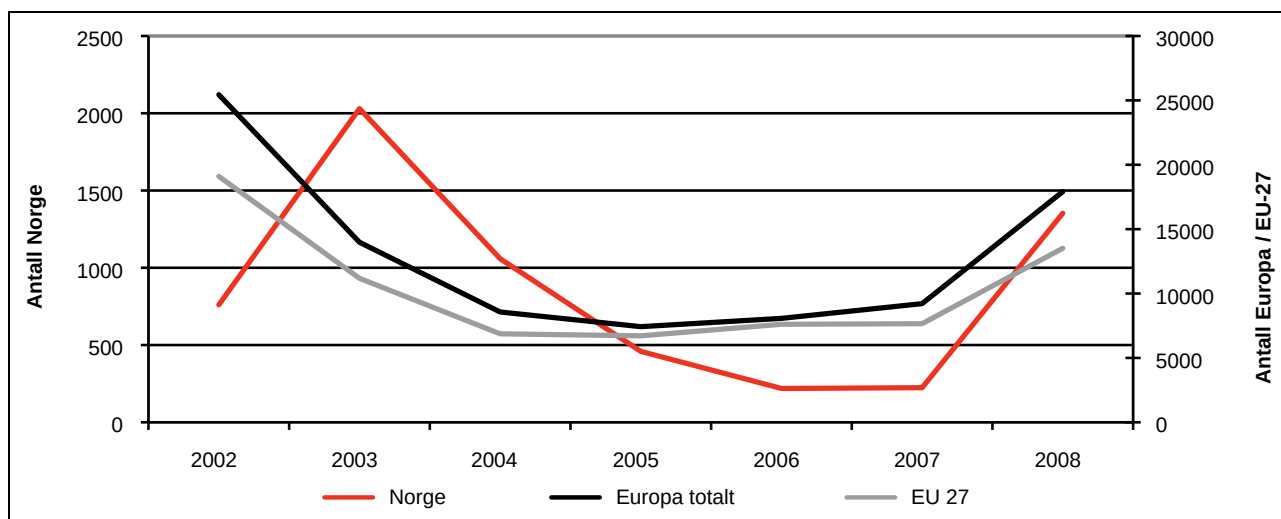
Kilde: UDI / UNHCR



Figur 2.8 Asylsøknader fra Eritrea, 2002–2008

Tall for Italia mangler for 2007

Kilde: UDI / UNHCR



Figur 2.9 Asylsøknader fra Afghanistan, 2002–2008

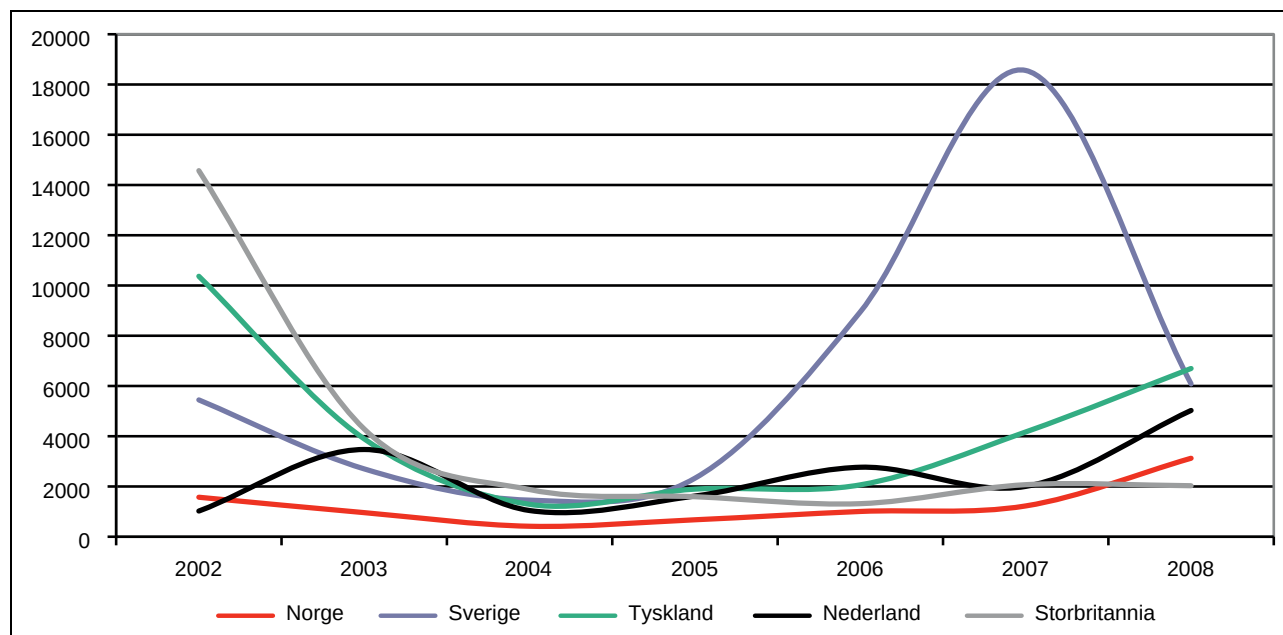
Tall for Italia mangler for 2007

Kilde: UDI / UNHCR

Irak

I perioden 2002 til 2008 søkte om lag 200 000 personer fra Irak om asyl i europeiske land. De største mottakerlandene var Sverige, Tyskland, Storbritannia, Nederland og Norge, i rangert rekkefølge. Norge mottok 5 prosent av søknadene. Sverige hadde de største svingninger i antall søknader, og opplevde at mange flere irakiske statsborgere søkte asyl i årene 2005 til 2007 enn tidligere. Svingningene i antall søknader for alle europeiske land

med statistikk, reflekterte derfor i stor grad svingningene for Sverige i disse årene. I 2008 gikk antallet søkere i Sverige kraftig ned, mens de andre deltakerlandene i IGC med unntak av Storbritannia, opplevde en økning. Den relative nedgangen var stor for Sverige, mens Tyskland, Nederland og Norge opplevde en stor relativ oppgang uten at den i antall svarte til nedgangen i Sverige. I 2009 gikk antall søkere fra Irak også ned både i Norge og Nederland. Det var derimot ikke en tilsvarende nedgang i Tyskland.



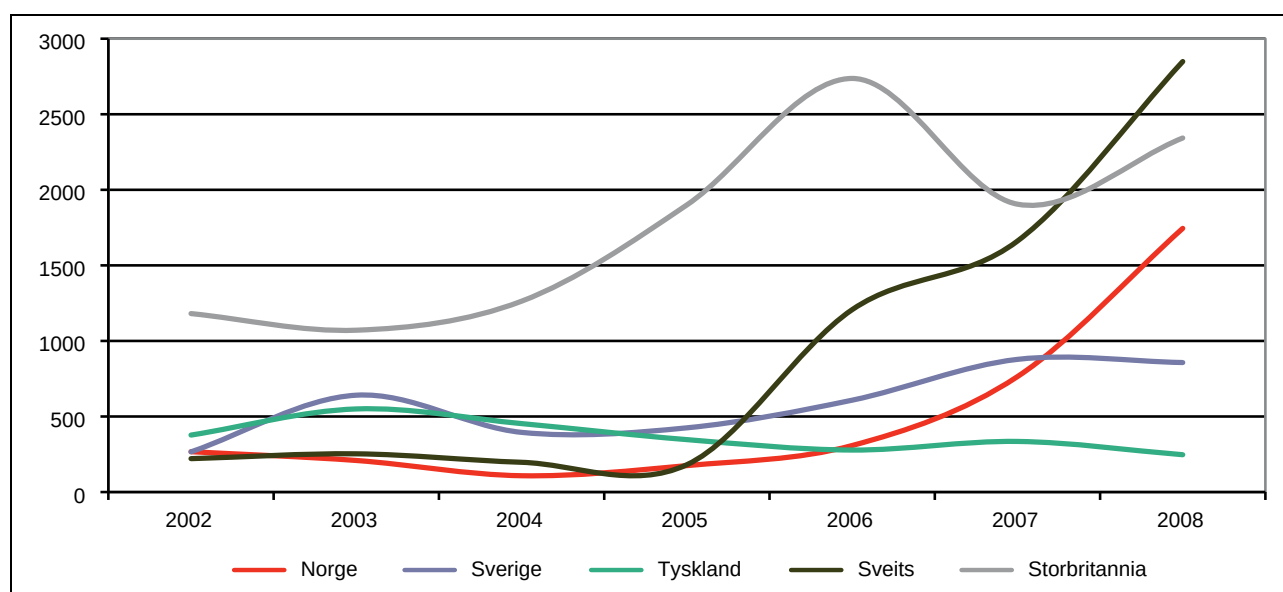
Figur 2.10 Asylsøkere fra Irak til noen utvalgte land, 2002–2008

Kilde: UDI / IGC

Eritrea

I perioden 2002 til 2008 søkte om lag 38 000 personer fra Eritrea asyl i de europeiske IGC-landene. De største mottakerlandene var Storbritannia, Sveits, Sverige, Norge og Tyskland. Antallet asylsøkere fra Eritrea var relativt stabilt for disse landene i perioden 2002 til 2004. I 2005 og 2006 opplevde imidlertid Storbritannia en markant oppgang i antall søknader, mens antallet gikk ned i 2007 og har deretter igjen vært stabilt. I 2006 søkte mar-

kant flere eritreere enn tidligere asyl i Sveits. Denne utviklingen fortsatte i 2007, mens det i 2008 var liten endring. Norge, som lenge mottok et lite antall søkere fra Eritrea, opplevde en stor relativ oppgang fra 2007 til 2008. Denne økningen fortsatte i 2009, uten at det synes å ha vært en tilsvarende økning i andre europeiske land. I 2008 mottok Norge 20 prosent av alle søknader fra eritreiske borgere til de europeiske landene som vi har tall for. I første halvår 2009 mottok vi 25 prosent av disse søkerne.



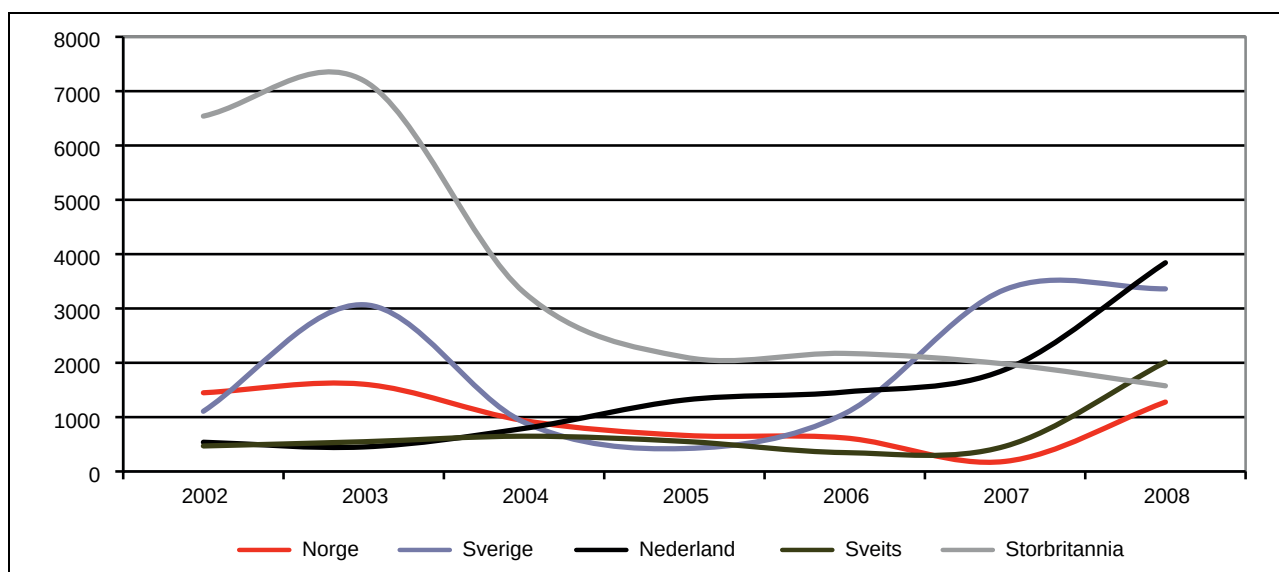
Figur 2.11 Asylsøkere fra Eritrea til noen utvalgte land, 2002–2008

Kilde: UDI / IGC

Somalia

Om lag 77 000 personer fra Somalia søkte asyl i de europeiske landene i perioden 2002 til 2008. De største mottakerlandene var Storbritannia, Nederland, Sverige, Sveits og Norge. Storbritannia hadde et høyt antall søknader i 2002 og 2003, for deretter å oppleve en sterk nedgang og et stabilt nivå fra 2005. Sverige hadde en markant økning i antall søknader fra 2006 og ut 2008. Nederland, Sveits og Norge opplevde en sterk økning i antallet søkere i 2008. Norge hadde den største relative økningen

fra 2007 til 2008, etter å ha hatt et historisk lavt antall asylsøkere fra Somalia i 2007. I løpet av hele perioden har Norge mottatt 9 prosent av alle søkerne fra Somalia til de europeiske landene som det foreligger tall for. I 2009 hadde Sverige en markant økning i asylsøkere fra Somalia, mens søker-tallet i Norge har vært stabilt siden 2. halvår 2008, og høyt sammenliknet med 2007. Nederland har hatt stabilt høye søknadstall. Sveits har i samme periode opplevd en markant nedgang i antall søknader fra somaliske borgere, etter en brå og kortvarig vekst i 2008.



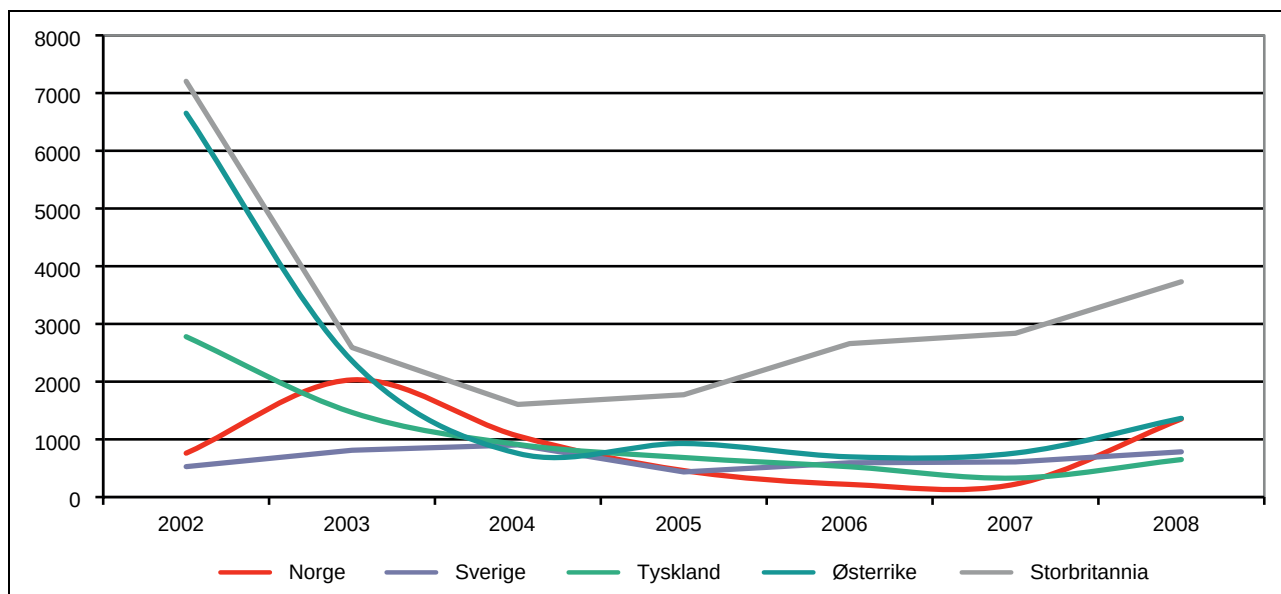
Figur 2.12 Asylsøkere fra Somalia til noen utvalgte land, 2002–2008

Kilde: UDI / IGC

Afghanistan

I perioden 2002 til 2008 søkte omlag 75 000 personer fra Afghanistan om asyl i de europeiske land som rapporterer statistikk til IGC. De største mottakerlandene var Storbritannia, Østerrike, Tyskland og Norge. Storbritannia og Østerrike hadde høye søknadstall i 2002, og disse sank drastisk i 2003. Søknadstallene til Storbritannia var stabile

fra 2005 frem til 2008, etter å ha falt kraftig fra et høyt nivå ved starten av 2002. Med unntak av 2003 hadde Norge forholdsvis lave søknadstall fra afghanere frem til begynnelsen av 2008, men hadde i siste halvår 2008 og første halvår 2009 en kraftig økning. Det var også en økning i andre europeiske land i samme periode, og spesielt Tyskland opplevde en stor økning i 2009.



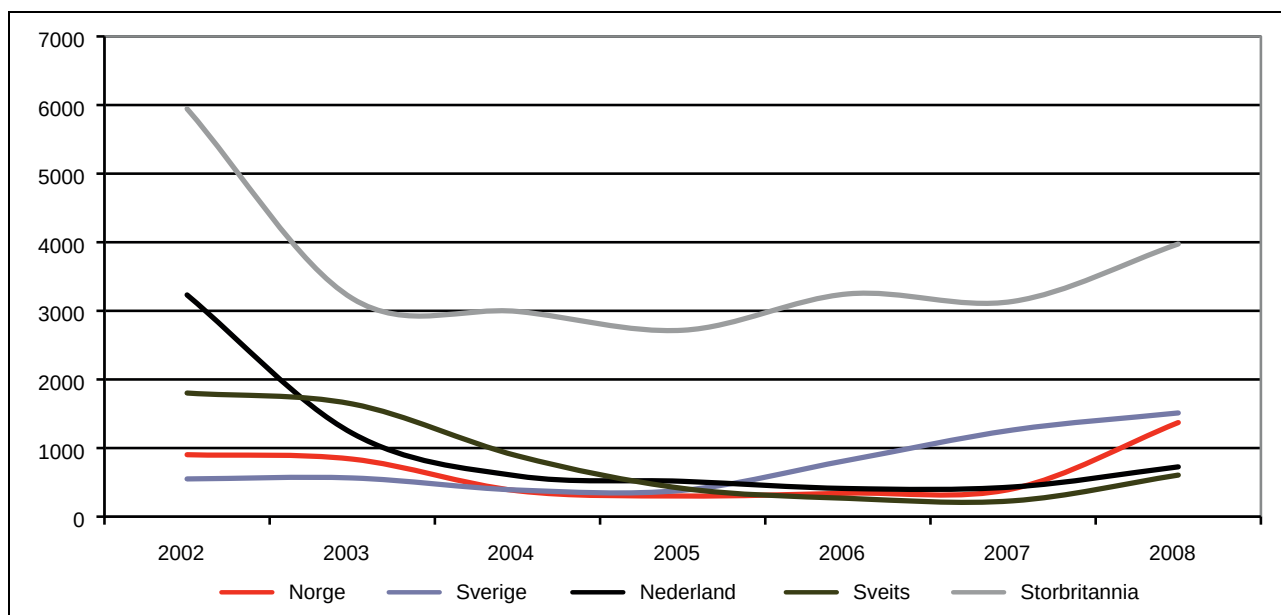
Figur 2.13 Asylsøkere fra Afghanistan til noen utvalgte land, 2002–2008

Kilde: UDI / IGC

2.3 Enslige mindreårige asylsøkere

Blant de landene som rapporterer tall for enslige mindreårige asylsøkere til IGC var det Storbritannia, Nederland, Sveits og Sverige som mottok flest som oppga å være enslige mindreårige. Norge var det sjette største mottakerlandet i perioden, og Storbritannia var det klart største mottakerlandet med over 22 000 enslige mindreårige søkere. Som figuren viser, var utviklingen i antall søkere noen-

lunde den samme for landene frem til andre halvdel av 2006, med unntak for at Sveits hadde høyere tall enn de andre frem til begynnelsen av 2004. Sverige fikk i 2006 en markant økning i antallet slike søkere, og har siden da vært det nest største mottakerlandet. I andre halvdel av 2007 opplevde både Norge og Sverige en kraftig oppgang i antallet slike søkere. Norge hadde i 2009, etter Storbritannia, det høyeste antall søknader fra enslige mindreårige asylsøkere blant IGC-landene.



Figur 2.14 Enslige mindreårige asylsøkere til noen utvalgte land, 2002–2008

Kilde: UDI / IGC

2.4 Utfall av asylsøknad

Vi vil her beskrive noen trekk i utvalgte land når det gjelder resultatene av asylsøknader. Sammenlikningene vil måtte være omtrentlige fordi innvilgelsesprosentene ikke beregnes på samme måte i alle land. Fordeling av søkerne på opprinnelsesland har videre vært svært ulike, både mellom land og over tid. I beskrivelsen vil vi bruke innvilgelsesprosenten av alle vedtak fattet i 1. instans.

Sverige

I løpet av perioden 2002–2008 innvilget Sverige opphold til om lag 65 000 personer som hadde søkt om asyl. Blant landene som rapporterer til IGC har Sverige vært det landet som siden 2006 har gitt flest oppholdstillatelser etter asylsøknad. I begynnelsen av perioden var antallet som fikk opphold relativt stabilt, men i 2006 var det en markert oppgang, og nærmere 23 000 personer fikk opphold det året, hvorav mange fra Irak. Andelen asylsøkere som har fått opphold har variert kraftig fra år til år. I 2002 var den på 22 prosent, mens den i 2006 var på hele 57 prosent. I 2008 var andelen asylsøkere som fikk opphold nede i 25 prosent. Av dem som har fått opphold, har det vært en større andel personer som har fått opphold på humanitært grunnlag enn opphold etter flyktningkonvensjonen.

Nederland

I perioden 2002 til 2008 fikk nærmere 36 000 personer opphold i Nederland etter søknad om asyl. I overkant av 4 000 personer fikk opphold hvert år, og tallet var relativt stabilt gjennom perioden. Unntaket var 2005 og 2008, da henholdsvis 8 800 og 6 000 personer fikk opphold. Det har vært en større andel personer som har fått opphold på humanitært grunnlag enn etter flyktningkonvensjonen. I løpet av perioden var tendensen at en stadig større andel fikk opphold. I 2007 var det 32 prosent som fikk opphold, mens det i 2002 var kun 3,5 prosent. I 2008 fikk 52 prosent opphold.

Storbritannia

Storbritannia er det landet som i perioden 2002–2008 har innvilget flest søknader om opphold på grunnlag av en asylsøknad. Om lag 70 000 personer i alt fikk opphold i disse årene. I 2002 og 2003 var det henholdsvis 28 000 og 12 000 søkere som fikk opphold. I årene etter har tallet ligget nokså stabilt på mellom 5 000 og 6 000, mens det i 2008

var 7 000 som fikk opphold. Andelen som fikk innvilget opphold, gikk ned fra 35 prosent i 2002 til 11 prosent i 2004. Etter 2004 har andelen igjen gått opp og i 2008 var det 30 prosent som fikk opphold. I perioden har det vært omtrent like mange som har fått opphold av humanitære grunner som etter flyktningkonvensjonen. I 2008 var det imidlertid en overvekt som fikk opphold etter flyktningkonvensjonen.

Tyskland

I perioden 2002 til 2008 var det om lag 39 000 personer som fikk opphold i Tyskland etter søknad om asyl. Frem til 2007 gikk tallet stadig nedover, men i 2007 økte det kraftig til over 7 800. Samme antall innvilgelser ble gitt i 2008. Innvilgelsesprosenten var i større deler av perioden rundt 5 prosent, men i 2008 økte den til 41 prosent. I 2007 og 2008 var det opphold gitt etter flyktningkonvensjonen som dominerte, mens det tidligere hadde vært om lag like mange som har fått opphold av humanitære grunner som etter flyktningkonvensjonen.

3 Familieinnvandringstillatelser og visum 2002–2009

3.1 Familieinnvandringstillatelser

Familieinnvandringstillatelse⁵ gis til personer som er eller skal bli nært familiemedlem med norsk borger eller en utlandsk statsborger med lovlig opphold i Norge. I løpet av hele perioden har rundt 122 000 personer fått innvilget tillatelse til familieinnvandring til Norge. I 2008 ble det gitt 21 000 slike tillatelser og i 2009 18 000 tillatelser. Antallet tillatelser i 2008 var det høyeste antallet slike tillatelser som noen gang er gitt, og utviklingen hadde vært oppadgående siden 2003. Andelen kvinner/jenter blant de som har fått tillatelse til familieinnvandring, har i hele perioden ligget stabilt på omkring to tredjedeler. Andelen barn har ligget på i overkant av 40 prosent.

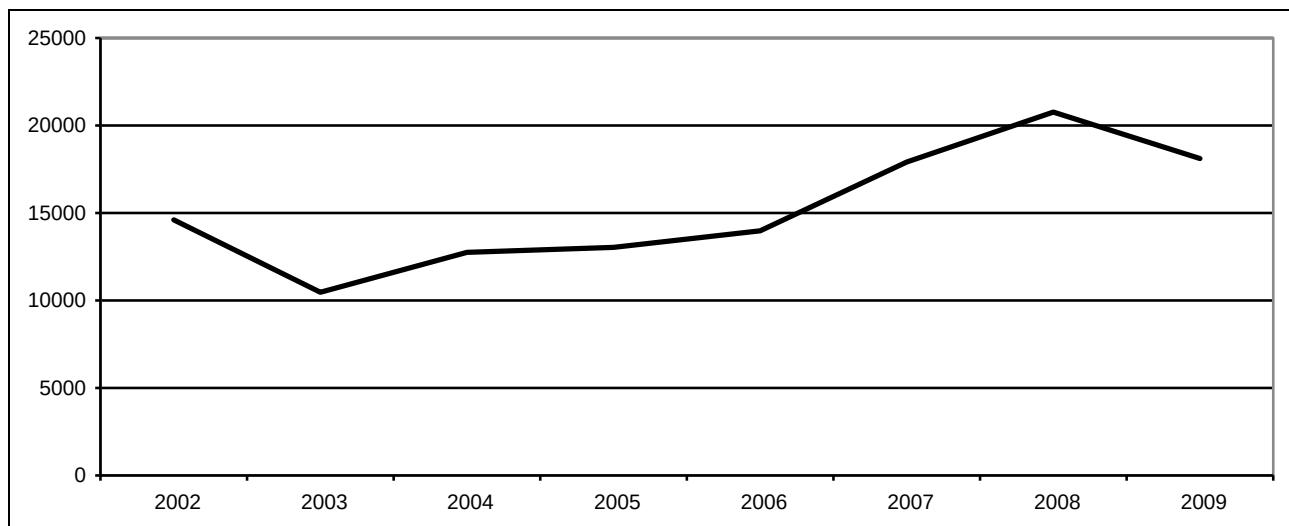
I perioden har familieinnvandringen vært størst fra Polen. Nesten 14 000 personer derfra har fått innvilget familieinnvandringstillatelse. Dette har sammenheng med det store antallet polske borgere som har kommet til Norge som arbeidsinnvandrere etter at Polen ble medlem av EU i

⁵ Inkluderer tillatelser gitt til familiegjenforening og familieetablering. Det har ikke vært mulig å produsere pålitelig statistikk som skiller mellom disse typene av situasjoner. Alle tall refererer til førstegangstillatelser.

2004. Elleve ganger så mange polske borgere fikk familieinnvandringstillatelse i 2008 som i 2004. Fra 2008 til 2009 ble imidlertid antall familieinnvandringstillatelser til polske borgere redusert med nesten 40 prosent. Nær alle tillatelsene gjaldt familiegjening med en annen polsk borger.

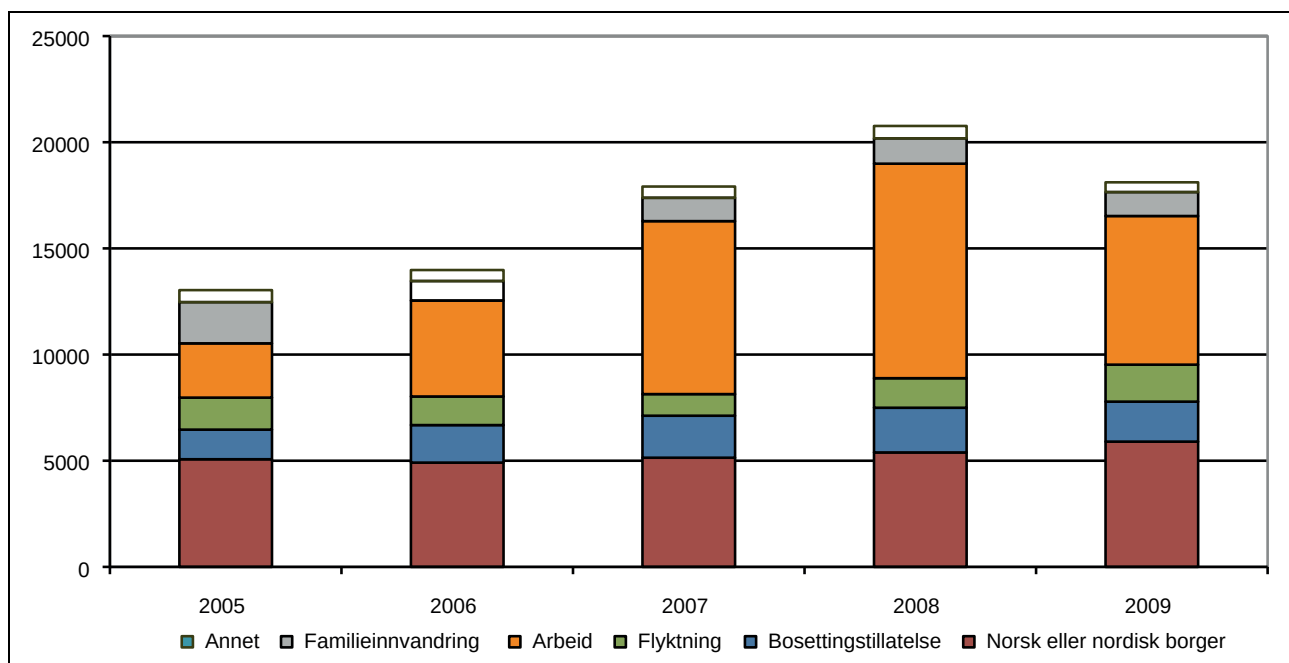
Antall personer fra Thailand og Somalia som har fått tillatelse til familiegjening har ligget

stabilt på rundt 1 000 personer i året. Nesten all familieinnvandring fra Somalia gjelder saker der referansepersonen i Norge har fått opphold etter asylsøknad. Referansepersonen for søkere fra Thailand har stort sett vært norske menn uten innvandringsbakgrunn.



Figur 2.15 Familieinnvandringstillatelser, 2002–2009

Kilde: UDI



Figur 2.16 Familieinnvandringstillatelser etter referansepersonens oppholdsgrunnlag, 2005–2009

Referanseperson ble ikke registrert i Utlendingsdatabasen for 2005

Kilde: UDI

3.2 Visum

Borgere fra de fleste land utenfor EØS-området som ønsker å reise til Norge, må ha visum. Et visum til Norge er som hovedregel gyldig for alle land som er med i Schengensamarbeidet. Tilsvarende er visum utstedt av andre Schengenland som hovedregel gyldig for Norge. Antall utstedte visum til Norge sier derfor ikke mye om hvor mange som faktisk besøker Norge, og heller ikke om visaene ble brukt.

Antallet innvilgede visum til Norge har i perioden økt fra 65 000 i 2002 til 110 000 i 2007. I 2008 var tallet omkring 106 000, og i 2009 omkring 100 000. Innvilgelsesprosenten økte i perioden, fra 83 prosent i 2002 til 92 prosent i 2009.

Innføringen av Norvis i mars 2006, et dataverktøy for elektronisk behandling av visumsaker, har

gjort det mulig å lage mer detaljert statistikk om dem som søker og får innvilget visum til Norge. I 2009 ble 41 prosent av alle innvilgede visum gitt til russiske borgere, deretter fulgte borgere av Kina, Thailand, Ukraina, India og Filippinene. 39 prosent av søkerne oppga at de ønsket å komme til Norge som turister, og 21 prosent oppga at de kom i sammenheng med sitt arbeid.

Besøksvisum gis ikke til personer som det er god grunn til å tro har til hensikt å ta permanent eller langvarig opphold i Norge. Det er en forutsetning at visuminnehaver skal returnere til hjemlandet etter avsluttet besøk. Norge og de øvrige Schengenlandene har imidlertid erfart at noen ikke returnerer som forutsatt, men det er ikke mulig i dag å tallfeste hvor mange dette gjelder. Et system for å få bedre oversikt og kontroll med besøkendes retur er imidlertid under utvikling, jf. kapittel 9.3.2.



Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsdesign: Departementenes servicesenter
Bilder: istockphoto, Scanpix/AFP, UNHCR/H. Caux

Trykk: 07 Aurskog AS – 03/2010

