



Svein Eldøy

Asyl og innvandring

Kommentar til Jan-Paul Brekke: *Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU* (rapport nr. 10, Europautredningen 2011)

Forord

Norge er tilknyttet EUs migrasjons- og integrasjonspolitik gjennom flere avtaler, og det er et stort og viktig tema som fortjener oppmerksomhet og debatt. I dette notatet vil Nei til EU kommentere rapporten Jan-Paul Brekke skrev på oppdrag fra Europautredningen tidligere i år (*Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU*, rapport nr. 10, 2011).

Sigrid Heiberg, leder av Nei til EUs Schengen-nettverk

Innhold

1. Innledende kommentar	2
2. Formell og uformell tilknytning	2
3. Politikktvikling i EU	2
4. Dublin-forordningen	3
5. Frontex	5
6. Konklusjon	5

Asyl og innvandring

Nei til EU arbeidsnotat nr. 5/2011, utgitt september 2011. Bestilling/nedlasting: www.neitileu.no.
Forsidefoto: Utenriksdepartementet (Meld. St. 9 (2009-2010)). Kartet viser landene i Schengen.
Notatet er skrevet av Svein Eldøy, mastergradsstudent i sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen. Bacheloroppgaven hans analyserte hvordan skandinavisk asylpolitikk påvirkes av EU.

1. Innledende kommentar

Jan-Paul Brekke er seniorforsker ved Institutt for samfunnsforskning og utdannet sosiolog. Han har i flere år forsket på tema knyttet til innvandring og migrasjon. Flere av hans forskningsprosjekter har tatt opp problemstillinger knyttet til europeisk asyl- og flyktningpolitikk. Europautredningen har derfor bedt ham utforme en rapport om norsk tilknytning til EU på migrasjons- og integrasjonsområdet. Han spør: «Hvor tett er Norge koplet til EUs politikk og regelverk på innvandringsområdet?» og «Hvilket handlingsrom har Norge på disse områdene?».

Brekke har laget en presis, men svært tørr og oppramsende gjennomgang av hvordan Norge har forpliktet seg til samarbeid på området med EU. Brekke beskriver dette godt, men går i liten grad inn på hvilke konsekvenser tilknytningen har hatt for landet og for norsk asylpolitikk. Et annet perspektiv som savnes i rapporten er hva europeiseringen av norsk asyl- og flyktningpolitikk har betydd for de den faktisk gjelder – mennesker på flukt som søker asyl i Norge. Brekke tar opp tilknytning på både migrasjons- og integrasjonsområdet. I dette notatet drøftes problemstillinger Brekke ser på omkring migrasjon og innvandring, mens integreringspolitikk ikke tas opp. Brekke fastslår i sin rapport at Norge ikke er bundet, og i liten grad lar seg påvirke av EU på integrasjonsområdet. Han hevder også at Norge har kommet lengre på dette feltet enn de fleste EU-land.

2. Formell og uformell tilknytning

Norge er knyttet til EUs migrasjonssamarbeid på flere måter. For det første ble Norge Schengen-medlem i 1999. Dette innebærer blant annet nedbygging av interne grenser mot Schengen-land, et utstrakt politisamarbeid, samarbeid om yttergrensene, og en tilslutning til deler av EUs asyl- og flyktningpolitikk. Det er bare deler av EUs politikk på området som faller inn under Schengen, særlig etter at Lisboa-traktaten gjorde EU i stand til å ta flertallsbeslutninger på justisområdet. Schengen-avtalen er dynamisk på samme måte som EØS-avtalen er det, og det til enhver tid sittende EU-formannskapet avgjør schengen-relevans fra sak til sak.¹ Fra et demokratiperspektiv er det problematisk at Norge bare har forslagsrett, og må sitte på gangen når beslutninger om utvikling av Schengen-avtalen tas.

Ut over Schengen har Norge to tilslutningsavtaler med EU på justisområdet, Dublin-forordningen og Europol-samarbeidet. Førstnevnte går inn på i det følgende, mens politisamarbeid faller utenfor rammen til både Brekkes rapport og dette notatet. I tillegg til de formelle forpliktelsene Norge har til EU på området, har tilknytningen gjort at norske politikere stadig holder norsk asyl- og flyktningpolitikk opp mot politikk og praksis i andre land, også på områder landet ikke er forpliktet. Brekke peker på flere eksempler i sin rapport. Den sittende regjeringen, representert ved justisminister Knut Storberget, virker til tider besatt av frykt for at Norge skal sakke akterut i spillet om en stadig strengere asylpolitikk i Europa, og på den måten bli oversvømmet av asylsøkere. Påstander om at antallet asylsøkere vil mangedobles om Norge ikke harmoniserer politikken sin med de europeiske landene er grunnløse og udokumenterte sett fra et vitenskapelig ståsted.

3. Politikkutvikling i EU

Utvikling av politikk på flyktning- og innvandringsområdet foregikk forut for Lisboa-traktaten på mellomstatlig nivå i EU, eller innenfor rammen av Schengen-avtalen. Dette bildet har blitt mer

komplisert ettersom samarbeidet på området har skreddet fram, og blitt preget av flere overnasjonale beslutninger. Brekke beskriver en vesentlig endring når han nevner at politikktutviklingen på asyl- og migrasjonsområdet nå foregår innenfor rammen av flere bredt anlagte og sektoroverskridende dokumenter. Eksempler på dette kan være CEAS, Lisboa-traktaten, Stockholm-programmet eller den europeiske immigrasjons- og asylpakten. Dette innebærer ifølge Brekke at Norge har mindre innflytelse på politikken som utformes. Videre har han et godt poeng når han peker på at utvidelsen av antall medlemsland gjør det mindre aktuelt å ta særhensyn til Norge, som står utenfor vesentlige deler av samarbeidet.

Hovedfokuset på asyl- og innvandringsområdet i EU har de siste årene vært å få etablert et felles asylsystem (CEAS). Grunnmuren i dette byggverket er Dublin-forordningen, som fordeler ansvaret for asylsøkere mellom medlemslandene. Det er bred enighet om at Dublin-forordningen forutsetter en relativt godt harmonisert asylpolitikk og -praksis i medlemslandene for å fungere som den skal. Derfor er det utformet tre direktiver som tar sikte på å harmonisere mottakspraksis, utforme felles definisjoner av hvem som har krav på beskyttelse, og på å gjøre asylprosedyren så lik som mulig i medlemslandene.² Direktivene var kontroversielle, da asylpolitikk er et følsomt tema i mange land. Gjennom behandlingsprosessen i EU-systemet ble de i utgangspunktet ambisiøse direktivforslagene redusert til minstestandard-direktiver, som setter opp minimumskrav for behandling av asylsøkere. I stortingsmelding nr. 9 (2009-2010) som omhandler norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv, hevder regjeringen at norske standarder ligger «over de minimumskravene som direktivet fastsetter».³

Norge er ikke bundet av minstestandard-direktivene, og det kan derfor virke rart at Brekke legger stor vekt på dem. Regjeringen har imidlertid gitt klart uttrykk for at de ønsker å legge seg tett opp til utviklingen på området, og som Dublin-land skal derfor Norge tilpasse seg direktivene. Dette skyldes frykt for at antallet mennesker som søker beskyttelse skal gå opp. Fred-Olav Sørensen fra den norske delegasjonen til EU, skriver eksempelvis på utenriksdepartementet sine hjemmesider:

«Asylsøkerne er opptatt av å finne fram til de landene i Europa som gir de beste materielle betingelsene, såvel som de landene som det er lettest å få asyl i. Dette vil si at dersom et land åpner for enklere adgang til å få asyl - og gir bedre mottaksbetingelser - enn de andre landene i Europa, så vil dette relativt sett øke tilstrømningen til det landet».

Om dette innebærer at regjeringen vil senke norske standarder for behandling av asylsøkere ytterligere, med den hensikt å bli likest mulig EU, gjenstår å se.

Et annet eksempel på at Norge har politisk handlingsrom, men at politikerne likevel knytter landet til EUs lovverk er returdirektivet som ble tatt inn i norsk lov høsten 2010. Direktivet ble ikke oppfattet som Schengen-relevant av EU-formannskapet, men regjeringen fremmet det likevel for stortinget, hvor det gikk gjennom. Returdirektivet skal sørge for en mer effektiv retur av avviste asylsøkere, og setter opp felles standarder og prosedyrer for retur. Det er svært kontroversielt av to grunner. Det åpner for det første for fengsling av asylsøkere som ikke returnerer frivillig i opptil 18 måneder, uten lov og dom. For de andre kan avviste asylsøkere bortvises fra Schengen-området i opptil fem år.

4. Dublin-forordningen

Foruten Schengen-samarbeidet er Dublin-forordningen den mest dyptgripende tilknytningen Norge har til EU på asyl- og innvandringsområdet. Dublin-systemet har til hensikt å hindre at asylsøkere søker beskyttelse i mer enn ett medlemsland, og plasserer ansvaret for asylbehandlingen på det medlemslandet asylsøkeren først ankom. Dublin-forordningen er understøttet av fingeravtrykkregisteret Eurodac, som effektivt registrerer alle som søker asyl i Schengen-landene.

Norge har vært tilknyttet Dublin-samarbeidet siden 2001, og i de senere årene har Dublin-forordningen begynt å virke effektivt etter sin hensikt. Brekke peker på at Norge behandler færre asylsøknader på grunn av Dublin-medlemskapet, og har helt rett i det. De siste fem årene har Norge i snitt sendt over dobbelt så mange anmodninger om overtakelse som landet har mottatt.⁴

Brekke hevder videre at Dublin-avtalen har «blitt kritisert fordi den opprettholder en allerede skjev byrdefordeling mellom mottakerlandene i Europa». Statistikk fra EUs eget statistikkbyrå viser at denne kritikken er berettiget. I 2009 var de største returlandene i Dublin-området Polen, Hellas og Italia. Til sammen gikk 64 prosent av alle Dublin-returer dette året til disse tre landene.⁵ Mellom 2006 og 2010 har Norge plassert ansvaret for nesten en fjerdedel av alle asylsøkere på et annet Dublin-land. Italia og Hellas er de to desidert største mottakerlandene.⁶

Brekke ytrer en viss bekymring for at enkelte EU-land Norge returnerer asylsøkere til, og da særlig Hellas, har så lave standarder for behandling av asylsøkere at menneskerettighetene og FNs flyktningkonvensjonen blir brutt. Hellas har særlig gjort seg skyldig i overtramp mot mennesker på flukt. I en rapport fra NOAS, Den norske Helsingforskomiteen og Greek Helsinki Monitor fra 2008 avsløres omfattende brudd på asylsøkeres rettsvern i det greske asylsystemet, både i forhold til asylprosedyre, mottaksforhold og sosiale rettigheter. Rapporten inneholder også veldokumenterte påstander om politibrutalitet, mishandling av og tortur mot asylsøkere.⁷ Med bakgrunn i disse overgrepene har norske myndigheter vært tvunget til full stans i returer til Hellas ved to anledninger.

Hellas er et ekstremt eksempel, men også andre av de landene Norge returnerer flest asylsøkere til gjennom Dublin-forordningen har svært mangelfulle asylsystemer, prosedyrer og mottaksforhold. Norske Jussbuss har sammen med den sveitsiske flyktninghjelpen dokumentert at dette er tilfelle i Italia.⁸ FNs høykommissær for flyktninger har denne våren oppfordret Malta til å gjøre større endringer i sitt asylsystem for å oppfylle europeiske og internasjonale standarder.⁹ Polen og flere av de andre nyeste Dublin-statene ved EUs yttergrense i øst har også svært unge og mangelfulle asylsystemer.

Brekke unngår i sin rapport å kommentere sammenhengen mellom Dublin-systemets skjeve ansvarsfordeling og uverdige behandling av asylsøkere i EUs yttergrensestater. Innstramminger i asylpolitikken, restriktive tiltak og avskrekkingspolitikk går ofte hånd i hånd med høye asylankomster og en oppfatning blant politikere om at asyltilstrømmingen er «ute av kontroll». Også her til lands. Dublin-systemet er på den måten en av de viktigste årsakene til at yttergrensestatenes asylsystemer og praksis bryter med grunnleggende rettigheter. Det er et urettferdig system som skyver Europas asylbyrde over på kriserammede land i Sør- og Øst-Europa, som i utgangspunktet har svært pressede asylsystemer.

En konsekvens av Dublin-systemet som en rekke humanitære organisasjoner har satt fingeren på er økt bruk av fengsel for å kontrollere asylsøkere. Brekke tar ikke opp dette i sin rapport. Da asylsøkere som faller innenfor Dublin-regelverket ikke får realitetsbehandlet søknaden sin i det landet de oppholder seg i, er det vanlig praksis i stadig flere land at de blir fengslet både i påvente av retur, og etter overføring til et annet Dublin-land. Å fengsle asylsøkere fordi de har søkt asyl, og uten at det foreligger en kriminell handling, er uhyrlig. Interneringsleire og lukkede asylmottak har skutt opp som paddehatter i de seneste årene, og det fins nå over 250 av dem i Dublin-området.¹⁰ Cecillie Schjatvet har skrevet masteroppgave om fengsling av Dublin-asylsøkere ved Jus på UiO. Hun dokumenterer en utstrakt fengselsbruk i europeiske land i forbindelse med Dublin-retur. Også i Norge. Utlendingsinternatet på Trandum hadde nærmere 7500 overnattingsdøgn i 2010.¹¹ For ti år siden fengslet knapt Norge en eneste asylsøker. Den ekspansive bruken av dette kraftige virkemiddelet bør ses som en del av en europeisk utvikling generelt, og en konsekvens av Dublin-tilknytningen vår spesielt.

5. Frontex

En viktig del av Norges tilknytning til EU på migrasjonsområdet, som er svært underkommunisert i Brekkes rapport, er vår deltakelse i grensekontrollorganet Frontex. Frontex utgjør EUs operative del av yttergrensekontrollen, som innebærer kontroll og overvåkning av yttergrensen i sør og øst. Frontex har allerede gjennomført en rekke operasjoner både til lands, til vanns og i lufta med. Dette består i hovedsak av klappjakt på mennesker som prøver å ta seg inn i Europa via smuglerruter over Middelhavet, og langs østgrensen. Ut over dette trener Frontex grensevakter, og har hurtigreaksjonsgrupper (såkalte Rapid Border Intervention Teams – RABIT) bestående av nasjonalt politi og grensevakter som hurtig skal kunne rykke ut til områder hvor migrasjonspresset er stort. Norge har i alt bidratt med 20 polititjenestemenn til Frontex.

Antallet asylsøkere til Europa har etter begynnelsen på 2000-tallet blitt nesten halvvvert.¹² Dette til tross for at verdens flyktningbefolkning har holdt seg relativt stabil i perioden. Det er vanlig å forklare dette med strengere yttergrensekontroll i Schengen, og opprettelsen av Frontex i 2004 bør ses som en viktig forklaringsfaktor. Frontex er i dag fullt ut operasjonelt, og vil i årene som kommer bli understøttet av en rekke overvåkningstiltak innenfor rammen av det planlagte Eurosur (European Border Surveillance System). Yttergrensen til Schengen-området har blitt mye bedre kontrollert. Dette gjør flukten til Europa stadig vanskeligere og farligere. I mangel av lovlige innreisemuligheter for asylsøkere gjør EU og Norge gjennom Frontex-systemet seg skyldige i å avvise mennesker som er reelt forfulgte på grensene, uten å ta stilling til asylspørsmålet deres.

6. Konklusjon

Brekkes rapport til Europautredningen beskriver godt hvordan utviklingen på asyl- og migrasjonsområdet i EU har vært de siste årene, og hvordan Norge har blitt knyttet til dette. Likevel er viktige elementer utelatt, da Brekke fokuserer for mye på det institusjonelle rammeverket, og glemmer seg bak at regjeringen entusiastisk støtter opp om en så tett tilknytning som mulig. Han konkluderer imidlertid med at det nasjonale handlingsrommet i asyl- og flyktningpolitikken er stort for Norge. Han må gis rett i dette, da Dublin- og Schengen-systemet binder oss til viktige deler av, men langt fra hele, asyl- og flyktningpolitikken til EU. Som det har blitt diskutert i dette notatet er store deler av europeiseringen av den norske flyktning- og asylpolitikken villet av norske myndigheter.

Mer interessant enn hva vår tilknytning til Schengen og Dublin har hatt å si for Norge, er kanskje hva det har hatt å si for mennesker som søker tilflukt her. I dette notatet har det blitt beskrevet områder av utlendingsforvaltningen og asylpolitikken som beveger seg i et menneskerettslig grenseland, og som i enkelte tilfeller bryter dem. Dette gjelder politikk og praksis både i Norge, i andre Schengen-land og i EU som helhet. I en tid der de aller fleste landene i Europa går i restriktiv retning, er det viktig for Norge å være seg bevisst sine menneskerettslige og moralske forpliktelser overfor flyktninger og asylsøkere.

Noter

- 1) Vevstad, Vigdis (2006) Utviklingen av et felles europeisk asylsystem (side 72-73).
- 2) Mottaksdirektivet, Statusdirektivet og Prosedyredirektivet.
- 3) Meld. St. 9 (2009-2010) Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv.
- 4) På forespørsel fra UDI.
- 5) Eurostat. Tallene fra 2010 er fortsatt mangelfulle.
- 6) På forespørsel fra UDI.
- 7) Et uverdigg sjansespill om asyl i Europa (2008) NOAS, Den norske Helsingforskomite og Greek Helsinki Monitor.
- 8) Asylum Procedure and Reception Conditions in Italy (2011) Jussbuss og Schweizerische Flüchtlingshilfe.
- 9) <http://www.independent.com.mt/news.asp?newsitemid=122673>
- 10) Jesuit Refugee Service.
- 11) Politiets utlendingsenhet.
- 12) Eurostat.