

## FLYKTNING- OG MIGRASJONSPOLITIKK I EU

### HALVÅRSRAPPORT FRA EU-DELEGASJONEN HØSTEN 2008

#### 1. Innledning

Undertegnede tiltrådte som ny migrasjonsråd høsten 2008. Rapporten gir en kort oversikt over utviklingen i de viktigste sakene på feltet høsten 2008. I tillegg gir den et foreløpig overblikk over aktuelle saker og problemstillinger våren 2009.

Migrasjonsråden arbeider i tett samarbeid med justisrådene og arbeidsråden. Deres rapporter gir en oversikt over utviklingen på tilgrensende områder. For en grundig gjennomgang av saksfeltet generelt, vises det til sluttrapport fra min forgjenger, Fred-Olav Sørensen (juni 2008).

#### Viktigste saker våren 2009

- Forslag til nytt langtidsprogram på justis- og innenriksområdet
- Avklaring av Lisboa-traktaten, valg til nytt parlament og ny Kommisjon
- Nye forslag på asylområdet (Dublin, Eurodac, støttekontor, endringer i asyldirektivene)
- Diskusjon om VISA-code, reisedokumenter, og oppstart av VIS
- Opprettelsen av et nytt byrå for drift av de store IT-systemene

#### 2. Overgripende utviklingstrekk

##### Det franske - og kommende tsjekkiske formannskapet

Justis- og innenriksfeltet har lenge stått høyt på President Sarkozys agenda, og det franske formannskapet hadde derfor et ambisiøst program. Det var stor møtehyppighet og drivkraft i beslutningsprosessene. Frankrike brukte formannskapet aktivt til å øve innflytelse på den videre utviklingen av EUs migrasjonspolitik. Dette ble gjort gjennom å legge frem forslag til en europeisk pakt om immigrasjon og asyl. Pakten ble vedtatt av toppmøtet 16. oktober 2008, og beskriver hovedlinjene i EUs politikk fremover, delt inn i fem områder: lovlig migrasjon og integrasjon, ulovlig innvandring og retur, grensekontroll, asyl og partnerskap med opprinnelses- og transitland.

Det var i løpet av høsten diskusjon om hvordan pakten forholdt seg til andre initiativer på justis- og innenriksområdet. Franskmenne har uttalt at de så behov for å samle Europas ledere om prioriteringer og retningen på det videre samarbeidet på justis- og innenriksområdet. Både den manglende ratifiseringen av Lisboa-traktaten og arbeidet med et nytt langtidsprogram på justis- og innenriksfeltet var viktige grunner til dette.

Pakten er et sektorovergripende policydokument som stiller Norge som delvis utenforland overfor viktige utfordringer. Selv om Norge ikke formelt deltar i

diskusjonen og beslutningen av slike dokument, vil pakten være et referansepunkt for det videre samarbeidet både på Schengen- og Dublin-området.

Det tsjekkiske formannskapet vil bringe videre dette arbeidet, og starte implementeringen av migrasjonspakten. Uttalte prioriteringer for formannskapsperioden er: implementering av plan for lovlig migrasjon, herunder arbeid for opphør av overgangsperiode for nye medlemsland, integrering av utlendinger, inkludert inter-kulturell dialog, bekjempelse av ulovlig innvandring, fullføring av det felles europeiske asylsystem og utvikling av en helhetlig tilnærming til migrasjon, med særlig fokus på EUs naboland i øst og sørøst. Det er videre planlagt en ministerkonferanse i Praha i 27.-28. april om "Building Migration Partnerships".

Utformingen av et nytt femårsprogram på justis- og innenriksområdet  
Proessen med å utforme et nytt langtidsprogram på justis- og innenriksområdet er startet. Programmet er allerede døpt "Stockholms-programmet", fordi det sannsynligvis blir vedtatt under det svenske formannskapet. Det vil avløse det såkalte Haag-programmet (som går frem til 2010) og det tidligere Tampere-programmet. Kommisjonen vil etter planen legge frem sitt forslag i mai 2009. Viktige innspill til utformingen av programmet er migrasjonspakten, rapportene fra den såkalte "Future Group" (en høynivågruppe bestående av ministre fra utvalgte EU-land), samt de ulike meldingene fra Kommisjonen høsten 2008.

#### Institusjonelle forhold

Beslutningsprosessen i EUs institusjoner vil i 2009 kompliseres av flere kommende institusjonelle endringer. Det er valg til Europaparlamentet i juni 2009, og mandatet for den sittende Kommisjonen utløper. En ny Kommisjon må etter planen være klar til november 2009. Dette innebærer at rettsakter senest kan vedtas i april-mai, og at institusjonene vil ha hastverk med å komme til enighet i saker som allerede er til behandling, dersom man ønsker en beslutning innenfor denne perioden. I 2008 har man i økende grad sett eksempler på at Europaparlamentet bruker sin makt i beslutningsprosessen overfor Rådet. Det er derfor sannsynlig at man kan få vanskelige trilog-forhandlinger med Europaparlamentet på viktige saker.

Den fortsatt uavklarte situasjonen for Lisboa-traktaten vil også prege diskusjonen. Irland har varslet at det trolig blir holdt en ny folkeavstemning (muligens i oktober). Konklusjonene fra toppmøtet i desember refererer til en ikrafttredelse av traktaten innen utgangen av 2009. Ikrafttredelse av Lisboa-traktaten vil ha store konsekvenser for justis- og innenriksfeltet, men vil i første rekke berøre tredje søyle. For flyktning- og migrasjonsfeltet vil det ha mindre betydning, ettersom disse beslutningsprosedyrene allerede har vært gjeldende på de fleste områder siden 2005.

### 3. Utviklingen av asyl- og flyktningpolitikken i EU

#### Asylpolitikken

Asyl- og flyktningpolitikken har vært et viktig tema på EUs dagsorden høsten 2008, og blir ikke mindre sentralt utover våren 2009. Det er flere utviklingstrekk som har vært avgjørende for de forslag som nå er fremmet. Kommisjonen har vektlagt at ulik praksis for asylvedtak og ulik vurdering av situasjonen i opprinnelsesland er en kritisk mangel i det eksisterende CEAS, selv etter harmonisering av lovgivningen. Dette skaper sekundære bevegelser og går mot prinsippet om lik tilgang til beskyttelse i EU. Videre er det et sentralt å mål å bedre tilgangen til asylsystemet for de med beskyttelsesbehov. Byrdefordeling i Europa er et viktig element for å få dette til.

Ved utgangen av året, rapporterte UNHCR at mer enn 67 000 mennesker krysset sjøgrensen til Europa uten id-dokumenter. Rundt 38 000 av dem kom til Malta og Italia, hvorav henholdsvis nærmere 100 % og 75 % søkte om asyl. De fleste transitterer gjennom Libya, og majoriteten er fra Somalia og Eritrea. (Dette er også viktige opprinnelsesland for asylsøkere til Norge.) På initiativ fra innenriksministrene i Kypros, Hellas, Italia og Malta ble denne situasjonen diskutert på det uformelle ministermøtet i januar 2009, og ventes videre behandlet på rådsmøtet i februar. Den prekære situasjonen vil legge press på EU-landene for å komme til enighet om et mer formalisert system for reallokering av asylsøkere internt i EU, samt en ytterligere styrking av Frontex' ressurser til å håndtere problemene på EUs yttergrense. Som Schengen- og Dublin-medlemmer er dette spørsmål som direkte eller indirekte berører Norge.

Når det gjelder de konkrete forslagene og aktivitetene høsten 2008, så la Kommisjonen i juni frem en *"Plan for asylpolitikken. En integrert tilnærming til beskyttelse i EU."* Planen inneholder forslag til neste fase i utviklingen av et felles europeisk asylsystem (CEAS). Planen er blant annet basert på en grønnbok som ble lagt frem i juni 2007, som nå har vært på en omfattende offentlig høring. Kommisjonen mener at fristen for fullføring av CEAS bør fremsettes fra 2010 til 2012. Det franske formannskapet arrangerte en ministerkonferanse om asyl 8. - 9. september, hvor Norge deltok på embetsnivå. Planen utgjør sammen med migrasjonspakten et viktig bidrag til innholdet i det kommende femårsprogrammet på asylområdet.

I desember 2008 la Kommisjonen også frem tre forslag på asylområdet. Forslagene omfattet endringer i Dublin-forordningen (om hvilket medlemsland som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad), Eurodac-forordningen (fingeravtrykksdatabase som støtter implementeringen av Dublin-forordningen) og Mottaksdirektivet (om rettigheter og standarder for mottak av asylsøkere). Behandlingen av disse forslagene vil starte i 2009.

Våren 2009, forventes Kommisjonen å legge frem ytterligere forslag på asylområdet, herunder forslag om etableringen av et European Asylum Support Office (EASO), endringer i prosedyre- og kvalifikasjonsdirektivet, og forslag om politimyndigheters tilgang til Eurodac.

#### Gjenbosetting og flyktninger

Gjenbosetting og reallokering av asylsøkere internt i EU har også vært på dagsorden i høst. Situasjonen for irakiske flyktninger i Jordan og Syria har vært diskutert på flere rådsmøter, og dette arbeidet har skapt grunnlag for å gå videre med utviklingen av et felles europeisk (frivillig) gjenbosettingsprogram. Kommisjonen har videre vedtatt sitt årlige program for det europeiske flyktningfond, blant annet med et flerårig bidrag til Malta på 4,8 mill Euro for å avhjelpe situasjonen der.

### **4. Innvandringspolitikken i EU**

#### Arbeidsinnvandring

Innvandring er et politikkområde hvor nasjonal suverenitet tradisjonelt står sterkt. En høst preget av den finansielle krisen har ikke gjort det enklere å komme til enighet om fellesskapsløsninger på dette området. En av de mest omtalte sakene har vært følgene av den såkalte "Metock-dommen" og implementeringen av direktivet om unionsborgerskap. Enkelte medlemsland, anført av Danmark, har vært særlig bekymret for de virkningene denne dommen har for ulovlig innvandring gjennom proforma-ekteskap. Behandlingen av denne saken vil fortsette i 2009, og det viktigste for de land som har engasjert seg i saken vil være å få satt opp et vern mot misbruk av regelverket slik at det oppmuntrer til ulovlig innvandring.

Kommisjonen la i juli frem en melding om felles innvandringspolitikk i Europa. Meldingen er et viktig bidrag til utvikling en av det nye langtidsprogrammet. Den vektlegger den lovlige innvandringens bidrag til sosio-økonomisk utvikling i EU, koordinering mellom medlemslandene og samarbeid med tredjeland og effektiv bekjempelse av ulovlig innvandring.

Det såkalte "Blue Card-direktivet" har også vært en viktig sak på dagsorden. Direktivet omhandler opphold for høyt kvalifisert arbeidskraft, og er ment å gjøre det mer attraktivt for høyt kvalifiserte arbeidstakere å finne arbeid i EU, i konkurranse med land som USA og Canada. Det er politisk enighet om direktivet, men kompromisset innebærer et mindre ambisiøst system enn opprinnelig foreslått. Europaparlamentet har også foreslått enkelte endringer, som har utsatt den formelle vedtakelsen. I behandlingen av direktivet var særlig Tsjekkia kritisk til forslaget så lenge overgangsordningene for de nye medlemslandene fortsatt gjelder. Tsjekkia vil under sitt formannskap arbeide for å oppheve overgangsordningene.

På innvandringsområdet har det også vært arbeidet med direktivforslag om en enhetlig prosedyre for arbeids- og oppholdstillatelse, og harmonisering av

arbeidstakernes rettigheter, og sanksjoner mot arbeidsgivere som ansetter personer med ulovlig opphold. Disse antas ferdigbehandlet våren 2009. Kommisjonen ventes å ha et lavt ambisjonsnivå i forhold til nye forslag på innvandringsområdet. Det er imidlertid varslet forslag om sesongarbeidstillatelser og bedriftsinterne overføringer av arbeidstakere.

### Integreringspolitikk

Integreringspolitikken var et høyt prioritert område under det franske formannskapet. Det ble arrangert en ministerkonferanse i Vichy i november, som Arbeids- og inkluderingsminister Andersen deltok på. Tema for konferansen var inter-kulturell dialog (en oppfølging av Potsdam-konferansen, "EU-verdier" som del av samfunnsopplæring, integrasjonsprosess (språkopplæring, samfunnskunnskapstester mv.), tilgang til arbeid og mangfold på arbeidsplassen, styring av integrasjonsprosess (indikatorer mv.). Kommisjonen vedtok også fordelingen av det europeiske integreringsfondet.

I 2008 fikk Norge observatørstatus i medlemslandenes National Contact Points on Integration, og har i løpet av høsten deltatt på flere samlinger. Norge har tidligere vært en viktig bidragsyter til politikkutvikling på integreringsfeltet, men har også mye å lære av en del europeiske land. Det er derfor nyttig for Norge å delta i dette forumet.

Kommisjonen er i ferd med å lansere en internettportal for erfaringsutveksling på integreringsområdet som vil fasilitere denne kontakten.

## **5. En helhetlig tilnærming til migrasjon – partnerskap med tredjeland**

Samarbeid med opprinnelses- og transitland om migrasjon og utvikling fortsetter å være et viktig tema på EUs dagsorden. Kommisjonen la i oktober frem en melding som foreslår en styrking av den helhetlige tilnærmingen til migrasjon. Meldingen er både en evaluering av hva som har blitt gjennomført så langt, samt en rekke forslag for fremtidig handling. Hovedbudskapet er at EU nå må levere og leve opp til tidligere politiske forpliktelser. Meldingen legger vekt på økt koordinering og styring, og sammenheng mellom migrasjonspolitikken og andre politikkområder. Formannskapet arrangerte også en euro-afrikansk ministerkonferanse om migrasjon og utvikling i november. Statssekretær Gulbrandsen deltok fra Norge.

EU arbeider med å få til såkalte "mobilitetspartnerskap" med aktuelle opprinnelses- og transitland. Mobilitetspartnerskap er en samlebetegnelse for strukturert dialog med enkeltland om tiltak for å bedre migrasjonshåndteringen. Partnerskapet innebærer forpliktelser for begge parter. For EU-landene er det i første rekke snakk om å samle medlemslandenes bilaterale innsats i en felles ramme. I 2008 ble det iverksatt pilotprosjekter i Cap Verde og Moldova. Arbeidet med mobilitetspartnerskap med Georgia ble også påbegynt. I tillegg pågår flere andre prosesser som er

mindre formaliserte. Øst-Afrika og Libya er områder som er blitt mer aktuelle sett i lys av utviklingen i migrasjonsstrømmene til Europa. Det arbeides særlig med å få til konkrete prosjekter i Libya for å hjelpe personer som er strandet under svært vanskelige forhold, og som en indirekte konsekvens av en mer vellykket kontroll på EUs yttergrenser.

Øst-Afrika og Afrikas Horn er interessante områder også for Norge, både når det gjelder migrasjon og utvikling. Norge arrangerte derfor i samarbeid med Kommisjonen og Storbritannia et møte i Oslo i oktober for å diskutere muligheter for norske bidrag i regionen. I første omgang er Norge invitert med i arbeidet med en samarbeidsplattform for Etiopia og til uformell bistandskoordinering. Fra norsk side arbeides det med avklaringer på eventuell norsk politikk for samarbeid med opprinnelses- og transitland om migrasjon og utvikling, herunder eventuelt samarbeid med EU om dette.

Migrasjon og utvikling er et relativt nytt tema på den globale dagsorden, og behovet for kunnskap og erfaringsutveksling er stort. Kommisjonen arrangerte derfor, i samarbeid med UNDP, en "kunnskapsmesse" i Brussel i desember. Messen varte over flere dager, og samlet representanter fra diaspora, internasjonale organisasjoner, sentrale- og lokale myndigheter, NGOer, m.v. Det ble holdt rundebordskonsultasjoner på fire hovedtema; migranternes pengeoverføringer, samfunn, kapasiteter og rettigheter. Rapportene fra messen er nå på en bred innspillsrunde, og vil bli videre fulgt opp i 2009.

Det tsjekkiske formannskapet vil konsentrere innsatsen sin om østlige partnerskap. Det planlegges en ministerkonferanse om temaet i april 2009, hvor arbeids- og inkluderingsministeren er invitert til å delta. Norge har allerede deltatt på den første forberedende konferansen i november 2008.

## **6. Schengen-samarbeidet**

### Visum

På visumområdet har hovedfokus vært på arbeidet med VISA-code (som er en kodifisering av tidligere regelverk på visumområdet), samt endringer i konsulærinstruksen og passforordningen som følge av innføring av biometri i pass og visa. De tre rettsaktene fastsetter regler for utstedelse av såkalte Schengen-visa.

I alle de tre sakene har man hatt vanskelige forhandlinger med EP for å komme til enighet om en felles posisjon. Det var særlig spørsmål knyttet til aldersgrense for opptak av biometri og bruk av eksterne tjenesteytere til behandling av visumsøkere som var omstridt. I disse diskusjonene er det hensynet til personvern/individuelle rettigheter og den felles sikkerhet som står mot hverandre. I desember kom Rådet og EP til enighet om endringene i konsulærinstruksen og passforordningen, men den formelle vedtakelsen gjenstår. Arbeidet med Visa-code vil fortsette og forhåpentligvis ferdigstilles

under det tsjekkiske formannskapet. Det forventes videre at Kommisjonen i vår legger frem et forslag til forordning om gyldige reisedokumenter.

Når det gjelder utviklingen av VIS (som er en database for digital registrering av biometriske kjennetegn (foto og fingeravtrykk), ble det i høst opprettet en "Friends of VIS"-gruppe, med representanter fra medlemslandene. Gruppen skal ha ansvar for å koordinere fremdrift og utvikling av VIS frem mot oppstarten. I desember ble man i denne gruppen enige om at det er behov for ytterligere presiseringer i regelverket som må på plass før oppstart. Dette innebærer en utsatt oppstart av VIS til desember 2009. Norge har sammen med noen få andre land vært langt fremme i utviklingen av VIS, og har fått positiv omtale for dette. Forsinkelsene i VIS kan imidlertid innebære kostnader for Norge og andre land som har vært "flinkest i klassen". Satsningen på teknologiske hjelpemidler på migrasjonsområdet vil fortsette gjennom 2009, og er et av de prioriterte temaene under det tsjekkiske formannskapet.

Visumpolitikken forventes å fortsatt være en viktig del av EUs utenrikspolitikk. Det tsjekkiske formannskapets fokus på "østlige migrasjonspartnerskap" tilsier at ytterligere avtaler om visumlettelse langs EUs grenser i øst og sørøst kan bli aktuelle i kommende periode.

### Grenser

Kommisjonen la frem den såkalte "grensepakken" i februar 2008. Pakken inneholdt tre elementer; evalueringen av Frontex, forslag om entry-exit system, samt forslag om Eurosur. Arbeidet med disse forslagene foregår nå i arbeidsgruppen FRONT. Det forventes ikke at disse forslagene vil ferdigbehandles i løpet av våren 2009. Diskusjonen rundt utviklingen av Frontex vil trolig være preget av de fortsatt høye tallene på migranter over Middelhavet (se nedenfor). For en gjennomgang av disse forslagene henvises til justisrådenes halvårsrapport våren og høsten 2008.

Kommisjonen vil våren 2009 legge frem forslag om å etablere et eget byrå for drift av de store IT-systemene SIS II, VIS og Eurodac.

### Retur/ulovlig innvandring

Returpolitikken er en viktig del av Schengen-samarbeidet. Kommisjonen la i 2005 frem forslag til direktiv om felles standarder og prosedyrer for retur av ulovlige innvandrere. Det var mye debatt om dette direktivet frem mot politisk enighet i juni 2008. Direktivet innebærer enkelte endringer i norsk utlendingslovgivning. Returdirektivet ble formelt vedtatt desember 2008.

For å kunne returnere personer med ulovlig opphold, er det en fordel å ha avtaler med sentrale opprinnelses- og transitland om tilbaketakelse. EUs arbeid med å inngå tilbaketakelsesavtaler er en integrert del av EUs samarbeid med tredjeland på migrasjonsområdet, og slike avtaler inngår ofte i en helhet sammen med avtaler om visumfasilitering. EU arbeider konkret med å inngå slike avtaler med Georgia og Cap Verde. Andre land som har

vært aktuelle over noe tid er: Pakistan, Marokko, Tyrkia, Algerie, Kina. Det er en klausul i EUs inngåtte avtaler, hvor det gjeldende landet oppfordres til å inngå liknende avtaler med de Schengen-assosierte landene.

#### Utvidelse av Schengen-området

Sveits ble del av det operative Schengen-samarbeidet på landgrenser 12. desember 2008, og det forventes at kontrollen på luftgrensene vil opphøre 29. mars 2009. Overfor Romania og Bulgaria har evalueringsprosessen startet, men det er foreløpig et stykke frem for medlemskap for disse to landene.

#### Forhandlinger om norsk tilknytning

Det pågår forhandlinger med EU om to spørsmål vedrørende Norges Schengen-tilknytning. Det første er forhandlinger om deltakelse i yttergrensefondet, og det andre er forhandlinger om deltakelse i komitologi. En mer detaljert beskrivelse av disse forhandlingene finnes i justisrådenes halvårsrapport.