

En helhetlig og forutsigbar flyktningpolitikk

1. INNLEDNING

Den rekordstore migrasjonsbølgen fra Asia, Midtøsten og Afrika det siste året er en historisk utfordring for Norge og Europa. Denne utfordringen har medført en rekke endringer i asyl- og innvandringspolitikken i Norge og andre europeiske land i løpet av høsten. Tiltak som innføring av grensekontroll, styrking av utlendingsmyndighetene og ulike innstramminger av regelverket, for eksempel strengere regler for familieinnvandring for asylsøkere, er allerede iverksatt, eller er i ferd med å bli iverksatt. Slike umiddelbare tiltak har vært nødvendige for å få kontroll på den akutte situasjonen. Men ad-hoc-innstramminger er ikke et fullgodt svar på utfordringene vi står overfor. Flyktningkrisen viser at det er behov for å tenke nytt og helhetlig om det internasjonale flyktning-regimet.

I dette notatet blir flere problematiske sider ved dagens asylsystem belyst og drøftet. Mange mener at den store innvandringen til Norge skyldes forhold ute i verden som vi ikke har kontroll over. Det er naturligvis riktig, men det er samtidig bare en del av forklaringen. Det ville vært mulig å håndtere situasjonen bedre. Politikk har betydning. Innvandringsregulering kan forsvares også fra et liberalt ståsted. Det finnes ingen perfekte løsninger, men den type helhetlig tilnærming til flyktningproblematikken som det tas til orde for her, kan ha viktige fordeler både for verdens flyktninger og for våre velferdssamfunn i Vest-Europa. Ressursene kan – og bør - brukes på en bedre måte i flyktningpolitikken. En mer kontrollert og forutsigbar innvandring sikrer vår evne til å hjelpe flest mulig ute i verden, og til å integrere dem som får beskyttelse i Norge.

Dette notatet er ment som et bidrag til en åpen debatt om prinsipper, dilemmaer og ikke minst muligheter i asyl- og flyktningpolitikken.

2. MIGRASJONSKRISEN I EUROPA

EUs felles asylsystem er en logisk konsekvens av Schengen-avtalen fra 1995, som Norge har sluttet seg til. Opphevelsen av de indre grensekontrollene har nødvendiggjort en felles innvandringspolitikk og kontroll av yttergrensene. Under presset av dagens store migrasjonsbølge er dette systemet i ferd med å bryte fullstendig sammen: Flere land har sett seg nødt til å gjeninnføre en «midlertidig» nasjonal grensekontroll, inkludert Sverige og Norge. En slik utvikling kan true Schengen-samarbeidet og i verste fall også hele EU-prosjektet.

Asyltilstrømningen hadde vært lettere å bære for Europa om den var litt jevnere fordelt, men i realiteten er det bare et fåtall europeiske land som blir sterkt berørt. Grovt sett er det to grupper av stater i Europa som merker migrasjonsbølgen best: Grenselandene i sør, som fungerer som transittland - og de rike landene i nord, som er de mest attraktive endelige asyldestinasjonene.

I 2008 søkte rundt 200.000 personer om asyl i EU. I 2015 har Sverige og Norge alene tatt imot nesten like mange. I november kom det rundt 10.000 asylsøkere i uken til Sverige. Dersom ankomstene hadde fortsatt i samme tempo, ville det betydd rundt en halv million asylsøkere på årsbasis og fem millioner på bare 10 år. Mottakskapasiteten er for lengst sprenget, og svenske myndigheter sier at de ikke lenger kan garantere nye asylsøkere tak over hodet. Den svenske regjeringen var nødt til å innføre midlertidig grensekontroll og en rekke asylopolitiske innstramminger.

Også i Norge har asyltilstrømningen vært rekordhøy høsten 2015. De siste årene har ankomsttallene vært rimelig stabile med litt over 10.000 asylsøkere i året. I år har det kommet omtrent tre ganger så mange. Krigen i Syria, som startet i 2011 og som har drevet millioner av mennesker på flukt, hadde inntil sommeren 2015 ikke berørt Norge i noen særlig grad. Men de siste månedene har tilstrømningen til Norge vært uten historisk sidestykke. Det skyldes ikke Syria-krigen alene. Syrere har riktignok vært den største gruppen asylsøkere i 2015, men det har også kommet rekordmange afghanere, irakere og eritreere. Det har ikke skjedd noe spesielt i noen av disse landene i 2014 eller 2015 som kan forklare den plutselige økningen i asylinnvandring. Det er ikke gjort noen grundige studier for å forklare den plutselige økningen av asylinnvandringen i 2015, men mulige forklaringer¹ kan være følgende:

- a) Mulighetene for å reise irregulært til Europa er blitt lettere både som følge av at Libya er blitt en "failed state", og kanskje først og fremst fordi overfarten til Hellas ble et reelt alternativ til Libya etter at Makedonia åpnet for transit. Båtturen fra Tyrkia til Hellas tar mindre enn en time og koster ikke mer et par tusen euro. Prisen for menneskesmugling via Libya var minst dobbelt så dyr.
- b) Syriske flyktninger i nærområder har begynt å miste håpet om en snarlig retur og flere har begynt å orientere seg mot en fremtid i Europa. Underfinansiering av flyktningarbeidet i nærområder trekkes frem av mange som en mulig pådriverfaktor.
- c) En viktig faktor er trolig også ryktet som ble skapt om at Europa hadde åpnet sine grenser og ønsket flyktningene velkommen. Dette inntrykket ble ytterligere forsterket etter Angela Merkels uttalelser om at syriske flyktninger var velkomne i Tyskland, og at hun ikke ville bruke Dublin-forordningen for å sende dem tilbake til det første asyllandet i EU. Etter Merkels uttalelser og tv-opptredener med flyktninger, som gikk verden rundt, begynte blant annet irakere og afghanere å legge på flukt i større grad.

I 2014 opplevde Norge en nedgang i asylankomster, til tross for en økning på hele 40 prosent i Europa som helhet. Men fra og med august 2015 ble også Norge et av de europeiske landene som ble sterkt berørt av migrasjonskrisen. Om vedtaket om å hente 8000 syriske flyktninger fra Tyrkia, Libanon og Jordan har hatt en pull-effekt² er usikkert, men ifølge Landinfos kilder i Afghanistan, har det gått rykter der om at Norge ønsker flyktningene velkommen. Flere afghanske asylsøkere har selv bekreftet dette overfor norske medier.³

I oktober og november 2015 har rundt 2000 asylsøkere kommet til Norge i uken. Fra siste uke i november har ankomstene avtatt, men det er selvsagt uklart hvordan ankomsttallene vil utvikle seg etter vinteren. Ankomstene er uansett høyere enn vanlig og mottakssystemet er ifølge statsminister Erna Solberg i en *krisesituasjon*.

Omfanget av asylmigrasjonen utfordrer i betydelig grad vår evne til å ta imot og integrere de som kommer. Tilstrømningen skaper (berettiget eller ei) bekymring og uro både når det gjelder de kortsiktige utfordringene knyttet til håndteringen av situasjonen, men også de langsiktige kostnadene og integreringsutfordringene.

Kommunenes kapasitet til å skaffe bolig og tilby andre velferdstjenester til flyktninger er begrenset. Alt vil ta lenger tid når omfanget av asylinnvandringen er så stort som den er i dag. Det gjelder saksbehandlingen i UDI, retur av de som får avslag, bosettingen i kommuner for de som får opphold osv.

Etter terroren i Paris den 18. november 2015 har også sikkerhetsaspekter blitt en del av bekymringen. En følelse i befolkningen av at innvandringen er ute av kontroll kan potensielt også skape uro og økt polarisering i samfunnet.

Asylsøkere som har tatt stor risiko og investert mye i reisen til Europa, møter et asylsystem på randen av sammenbrudd. De møtes også med innstramminger som de ikke har sett for seg i utgangspunktet, som for eksempel midlertidig opphold med risiko for retur etter ett eller noen flere år. De kan med rette føle seg lurte av menneskesmuglere og andre signaler de kan ha fått. De som blir igjen i sine nærområder har også grunn til å være skuffet over at europeiske land bruker mest ressurser på det som kanskje er relativt ressurssterke asylsøkere, mens de mest sårbare flyktningene blir stående igjen uten tilstrekkelig hjelp.

3. MIGRASJONSFRIHET OG LIBERALE DILEMMAER

En liberal posisjon i debatten om asylinnvandring kan innebære flere ulike standpunkter. Det finnes ikke én liberal posisjon, og det er heller ikke slik at det er én posisjon, eller ett bestemt sett av holdninger, som nødvendigvis er mest liberalt. Dette skyldes både at liberalismen rommer et mangfold av ideer, og at innvandringspolitikken handler om mange ulike spørsmål, og rommer en rekke høyst reelle dilemmaer. Noen av dilemmaene handler også om konflikter mellom ulike liberale verdier. Likevel er det klart at det finnes noen grunnleggende verdier for enhver liberal tilnærming til migrasjon. Det gjelder først og fremst prinsippet om at alle mennesker har en ukrenkelig frihet. Dette innebærer at alle mennesker også som utgangspunkt bør ha frihet til å bevege seg over landegrenser. Som UNDP skrev i Human Development Report 2009⁴: "Being able to decide where to live is a key element of human freedom". En liberal tilnærming til migrasjon tilsier at det er begrensninger av denne friheten som må begrunnes.

Samtidig er det fremdeles slik at det er nasjonalstaten som i realiteten står som garantist for borgernes rettigheter, både grunnleggende liberale rettigheter og ulike velferdsrettigheter. Liberale er også tilhengere av en sterk, om enn begrenset, stat. En stat som ikke har en viss kontroll med

hvem som befinner seg på dens territorium, kan vanskelig ivareta innbyggernes rettigheter på en god måte. Og dette gjelder selvsagt i større grad desto mer omfattende forpliktelser staten har overfor sine innbyggere. I moderne velferdsstater, som vi har i Vest-Europa, er det klart at det er særlig nødvendig å ha kontroll med hvem som får bosette seg der, og på hvilke vilkår. De omfattende velferdssystemene i våre land ville raskt bryte sammen, hvis de uten videre skulle være tilgjengelige for alle som greide å krysse grensen til statens territorium.

I tillegg til innvendinger mot (for) høy innvandring som handler om økonomisk bærekraft for moderne velferdsstater, kommer utfordringer knyttet til områder som integrering, samhold/tillit og sikkerhet. I hvilken grad innvandring skaper problemer på disse områdene, er det, som vi vet, delte meninger om, også blant mennesker med et liberalt politisk ståsted. Samtidig er det nok klart for de fleste at det har betydning både hvem som kommer og hvor mange som kommer, og at det går en grense et sted for hvor mange migranter et land kan ta imot i løpet av en viss tid før det vil oppstå nærmest uhåndterlige problemer, eller i det minste en situasjon ute av kontroll, uansett hvor gode integreringstiltak man har og hvor velvillig innstilt befolkningen er.

Det er slike innvandringsregulerende hensyn som ligger bak visumpolitikken i Schengen. Visum er et instrument som brukes av nasjonale stater for å utøve deres suverene rett til å kontrollere innvandringen og ha oversikt over utlendinger som oppholder seg i landet.

Schengen-avtalen innebar en harmonisering av visumpolitikken. Friheten til å reise passfritt innad i Schengen-området har nødvendiggjort felles regler for innreisekontroll for de som kommer utenfra.⁵

Hvis en utlending får visum til Norge, vil vedkommende normalt få adgang til hele Schengen-territoriet i den tiden det gjelder for (Schengenvisum). Visum gis for turistbesøk, familiebesøk, forretningsreise eller andre formål, og gjelder maksimalt for tre måneder. I den perioden har man ikke rett til å jobbe⁶ eller drive med næringsvirksomhet. Kravene for å få Schengen-visum er strenge. Selv om man oppfyller de formelle visumkriteriene, som for eksempel å ha gyldig reisedokument og midler til å dekke reisen frem og tilbake, må man sannsynliggjøre formålet med reisen og kan nektes visum dersom "innvandringsregulerende hensyn taler mot at visum gis".⁷

For borgere av EU-land og, grovt sagt, resten av den vestlige verden (USA, Japan, Australia, Israel) er det visumfrihet til Norge. Mennesker fra resten av verden må søke om visum for å kunne reise til Norge eller andre europeiske land, og det er dermed mye vanskeligere, og for mange i praksis umulig, å besøke Norge og Europa for eksempel som turist. Spesielt gjelder dette for de som kommer fra såkalte "flyktningproduserende land". De vil normalt bli vurdert mye strengere enn andre. Foreligger det risiko for at utlendingen ikke vil forlate landet når visumet går ut, vil man ikke få visum. Ifølge Utlendingsnemnda avgjøres søknader om visum grovt sett gjennom en avveining av «returforutsetninger» mot «velferdshensyn». Det man ser på, er for eksempel om visumsøkeren har fast arbeid og nær familie i hjemlandet, dvs. gode grunner til å reise hjem igjen, og vurderer disse opp mot mulige incentiver til å bli i Norge etter visumets utløp, eksempelvis gjennom å søke om asyl. Har man dårlige erfaringer med en nasjonalitetsgruppe, ved at mange fra den gruppen har misbrukt Schengen-visumet, vil terskelen for å nekte visum til personer fra denne gruppen være lavere av "innvandringsregulerende hensyn".

Visumreglene åpner dermed for forskjellsbehandling etter nasjonalitet. Denne praksisen har skapt reaksjoner og av noen blitt betraktet som rasistisk. I medier blir visumpraksisen et tema i forbindelse med enkeltsaker, for eksempel når en eller annen foredragsholder, møtedeltaker eller lignende fra et ikke-vestlig land nektes visum. I slike tilfeller kritiseres utlendingsmyndighetene for å være for rigide og for å skape pinlige situasjoner for Norge. Noen saker beror på vanskelige skjønnsvurderinger om "returforutsetninger", og mistenksomheten kan være overdreven, men Norge er forpliktet til å harmonisere sin visumpraksis med øvrige land i Schengen-samarbeidet og kan møte reaksjoner, dersom vår visumpraksis er mer løssluppen.

Visumkrav for innreise til Schengen gjelder nå for over 125 land i verden. Dette visumregimet gjør det mulig å nekte potensielle innvandrere innreise allerede i deres hjemland. Det er nærmest umulig å kjøpe flybilletter og fly til et Schengen-land uten at man har visum.

Visumregimet fremstår som urettferdig med tanke på forskjellsbehandlingen, men visumfrihet til alle ville åpenbart medført stor grad av misbruk.. Noen ville gått under jorden, andre ville søkt om asyl. Norge er uansett bundet av Schengen-avtalen, noe som gjør at vi ikke kan ha en egen visumpolitikk som for eksempel er mer liberal enn det som er vanlig i Schengen-området.

Reglene for arbeidsinnvandring er også selektive. Norges deltakelse i EØS-avtalen har åpnet for tilnærmet fri arbeidsinnvandring mellom Norge og EU- og EFTA-landene. Tilnærmet, fordi det stilles visse krav om registrering og at man må kunne forsørge seg selv, men man må ikke søke om oppholdstillatelse. Mellom de nordiske landene er det imidlertid helt fri migrasjon, ved at det heller ikke kreves noen form for registrering for innvandringsformål.

For borgere fra land utenfor EØS-området, gjelder et helt annet regime. Her er adgangen til å komme til Norge (og de fleste andre europeiske land) sterkt begrenset og strengt regulert. Utgangspunktet etter det norske regelverket er at adgangen til det norske arbeidsmarkedet er stengt for såkalte "tredjelandsborgere". Opphold i Norge for å arbeide krever en tillatelse fra norske myndigheter, og vilkårene for slik tillatelse er strenge. I praksis er det, med noen snevre unntak, kun mulig å få en slik tillatelse for mennesker med høy utdannelse eller særlig høye kvalifikasjoner. Det kreves også at en norsk arbeidsgiver vil tilby innvandrerens (omtrent) samme lønn som en norsk arbeidstaker ville ha fått.⁸ Til tross for strenge regler bør det nevnes her at det har blitt gitt en god del slike tillatelser i senere år, spesielt til arbeidsinnvandrere fra India.⁹

Disse restriksjonene gjør at det for de aller fleste mennesker i verden ikke finnes noen mulighet for å få lovlig opphold i Norge. Den eneste muligheten er å reise irregulært, ofte med hjelp fra menneskesmuglere, for så å søke om asyl (i tillegg kan man innvandre til Norge gjennom familieinnvandring).

Den selektive innvandringspolitikken legger forholdene til rette for politisk ønsket innvandring, dvs. av høykvalifiserte arbeidsinnvandrere, samtidig som den setter barrierer for innvandring som politisk anses som uønsket. Visumregimet, de restriktive arbeidsinnvandringsreglene for borgere utenfor Europa og grensekontrollene ved Schengens yttergrenser utgjør de viktigste barrierene mot uønskede innvandrere.

Det har ikke alltid vært slik. Før 1975 hadde Norge et ganske liberalt regime for arbeidsinnvandring, som også åpnet for at lavt kvalifisert arbeidskraft fra land utenfor Europa kunne komme. Men så ble den såkalte innvandringsstoppen innført, blant annet som følge av press fra Ap og LO, som ønsket å verne norske arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår gjennom å skjerme mot konkurranse.

Innvandringsstoppen ble vedtatt enstemmig. Ap-regjeringen mente den gang at «innvandringen skaper alvorlige problemer, og at det derfor er nødvendig å ha kontroll med den». I realiteten ønsket man å holde bare de ufaglærte og «fremmedkulturelle» innvandrere ute, mens man fortsatte å hente inn fagfolk til de sektorene der det var behov for det.

Paradoksalt nok har innvandringen aldri vært større enn etter innvandringsstoppen, men vi fikk et annet innvandringsmønster. Da arbeidsmigrasjonen ble stoppet, fikk vi en sterk økning i innvandring av familiemedlemmer til innvandrere som allerede var her, i tillegg til asylinnvandring, som begynte å gjøre seg gjeldende særlig fra midten av 1980-tallet.¹⁰

Fra å være et perifert land i Europa, har velstanden gjort Norge svært attraktiv for innvandrere fra fattige land utenfor Europa. Den moderne innvandringen begynte med fremmedarbeidere rundt 1970, men er i dag mer sammensatt og kompleks. Innvandrere bruker de kanalene som er tilgjengelige, eller som tjener deres interesser best. Når døren for "fremmedarbeidere" ble stengt, benyttet ikke-vestlige innvandrere seg av familiegjennforenings- og asylordningen i stedet. Det er dermed ikke sagt at motivene var bare økonomiske. Etter hvert kom også en omfattende arbeidsinnvandring fra EU-land, særlig etter utvidelsen av EU i 2004.

I en artikkel i Morgenbladet skriver sosiologiprofessor Grethe Brochmann at "Innvandringsreguleringen fra 1970-tallet hadde relevante innsikter". Videre påpeker hun at det var Sverige som var ledende i utformingen av den nye tenkningen og etableringen av følgende to hovedprinsipper for innvandringspolitikken, som også ble toneangivende i Danmark og Norge:

"De sjenerøse nordiske velferdsstatene var ikke etablert med tanke på innvandring, de var tiltenkt landenes bosatte medlemmer – borgerne deres. Følgelig måtte man for det første ha en forsvarlig *innreisekontroll*, det vil si at antallet som skulle slippes inn, måtte tilpasses integrasjons-kapasiteten i samfunnet. Siden rettighetene var mange og derav kostbare – måtte grensene voktes med flid.

For det andre var det nødvendig – institusjonelt og menneskelig – å *integre* nykommere, særlig i arbeidslivet, men også i samfunnet. Likebehandling i tilgang på rettigheter og lønnsnivå var en systemisk nødvendighet, som ikke minst fagbevegelsen så betydningen av: Universalistiske, sjenerøse velferdsstater og et velordnet arbeidsliv tålte ikke vesentlige innslag av mennesker eller grupper som falt igjennom – som forstyrret det regulerte arbeidslivet, belastet sosialbudsjettene og eventuelt underminerte samhold og vilje til å betale skatt. Man måtte med andre ord inkludere nykommere i det sosiale og økonomiske reisverket for at det ikke skulle undermineres på sikt."¹¹

Det er innvandringskontrollen som har skapt et marked for menneskesmuglere som tilretteleggere for irregulær migrasjon, med de dramatiske konsekvensene det har. Det er ikke aktuelt å gå tilbake til tiden før 1975. Samtidig er det sannsynlig at et regime med friere migrasjon ville hatt mange positive virkninger. Det er ingen tvil om at migrasjon kan være en svært effektiv måte for mennesker å forbedre sine inntekter, sin utdannelse, og fremtidsutsikter generelt. For mange mennesker i de fattigste delene av verden kan det også være den eneste måten.

Det er godt dokumentert empirisk at migrasjon er et av de mest effektive virkemidlene for å øke den økonomiske veksten og redusere ulikhetene globalt.¹² Det skjer ikke bare ved at migrantene selv forbedrer livene sine, eller at familiemedlemmer som blir igjen i fattige avsenderland nyter godt av at migrantene for eksempel sender penger hjem. Det skjer også fordi migrasjon kan ha betydelige positive økonomiske effekter for mottakerland.¹³

Et regime som legger til rette for mer lovlig og frivillig migrasjon, som i praksis betyr bedre tilrettelegging for arbeidsinnvandring, også for ufaglærte eller lavt kvalifisert arbeidskraft, kan trolig ha betydelige positive effekter. En slik politikk ville antagelig også dempet presset på en asylordning som sliter stadig mer med å håndtere migrantene som kommer til Europa. Det er altså både sterke rettferdighetshensyn, økonomiske argumenter og praktiske hensyn som taler for en omlegging i retning av en politikk for friere migrasjon generelt. Det finnes imidlertid innvendinger også. Selv om det store bildet er at migrasjon som oftest, og over tid, ser ut til å være positivt for de fleste involverte parter, er det også et sammensatt bilde, der det utvilsomt vil være mange som opplever negative konsekvenser, i hvert fall midlertidig. En del arbeidstakere i land som mottar migranter vil tape på migrasjonen ved at de får reduserte lønninger/lavere lønnsvekst, eller i verste fall mister jobben, som følge av økt konkurranse på arbeidsmarkedet. Og noen avsenderland kan være sårbare dersom mange mennesker med høy kompetanse velger å emigrere (brain drain). Selv om det er godt dokumentert at migrasjon reduserer økonomisk ulikhet globalt, mellom land, er det samtidig klart, ifølge blant andre Paul Collier, at den som oftest vil øke ulikhetene innad i land som mottar mange innvandrere. Og det er, som vi har vært inne på, grenser for hvor fri innvandring som er forenlig med en sjenerøs velferdsstat med universelle rettigheter.

Men dette er ikke et enten/eller-spørsmål. Helt fri, uregulert migrasjon er i dag en utopi som det har lite for seg å diskutere, annet enn som et tankeeksperiment. På den annen side er det lite som tyder på at Norge og Europa gjennom dagens svært strenge regulering av innvandringen, med det rettighetsbaserte asylsystemet som et delvis unntak, har lyktes med å lage et system som balanserer hensyn til frihet, rettferdighet, utvikling og bærekraft på en optimal måte.

Når det gjelder familieinnvandringspolitikken har nasjonale myndigheter et større handlingsrom for innvandringsregulerende tiltak enn i asylpolitikken. Familieinnvandringspolitikken har til tider vært gjenstand for politiske diskusjoner. Diskusjonen har handlet om forholdet mellom liberale prinsipper som retten til familieliv, hensynet til sårbare jenter som brukes som «levende visum» og hensynet til innvandringskontroll og integrering. Etter at Høyre og FrP overtok regjeringmakten høsten i 2013, adopterte de Danmarks 24-årskrav for familieetablering, men uten at dette skapte særlig debatt. Muligens fordi de ikke har inkludert det omdiskuterte tilknytningskravet som i Danmark stenger mange potensielle familieinnvandrere ute.

Tall fra Utlendingsdirektoratet (UDI) viser at litt over elleve tusen personer familieinnvandret til Norge i 2014. Somaliere toppet listen med 1847 familieinnvandrere.¹⁴

Etter økningen av asylankomster høsten 2015, kom det et nytt initiativ til innstramminger av familieinnvandringsreglene. Et bredt flertall på Stortinget har nå bedt regjeringen om å ”fremme et lovforslag om å stramme inn retten til familieinnvandring for asylsøkere og flyktninger.”

UDI-direktør Frode Forfang skrev i en artikkel fra 2012 at “for hver av dem som får bli i Norge etter asylsøknad, kommer det i etterkant i gjennomsnitt 0,6 familiegjennforente.”¹⁵

De fleste asylsøkere i 2015 kom uten familie, og over 70 prosent var menn. Det er grunn til å tro at mange av de som får opphold i Norge vil søke om familiegjennforening med sine familiemedlemmer eller inngå ekteskap med personer som befinner seg i utlandet.

Arbeidsinnvandring og familieinnvandring er politikkområder som i stor grad handler om en avveining mellom flere legitime interesser som vanskelig kan forenes fullt ut. På flyktning- og asylfeltet er det mye som tyder på at utgangspunktet er litt annerledes. Selv om det også her er åpenbare dilemmaer, er det samtidig ganske klart at dagens system ikke ivaretar noen av de sentrale hensynene på en spesielt god måte. Verken de som ønsker strengere kontroll med innvandringen, eller de som ønsker seg en politikk som er mer solidarisk og “raus” overfor flyktninger, eller de midten, har grunn til å være særlig fornøyd med systemet slik det fungerer nå.

I flyktning- og asylpolitikken bør det med andre ord være mulig å utforme et system som alle kan synes er bedre, eller litt mindre dårlig, enn det vi har i dag. Et første skritt i retning av et innvandringsregime som både er mer rettferdig og bærekraftig, bør derfor være å se på mulighetene for en forbedring av dagens asylsystem. Det er behovet, og mulighetene, for en reform av asyl- og flyktningpolitikken som er temaet i fortsettelsen av dette notatet.

4. SAMMENSATTE ÅRSAKER TIL IRREGULÆR MIGRASJON

At millioner av mennesker som enten er drevet på flukt eller bare drømmer om et liv i Vesten, tar seg irregulært til Europa, er ikke vanskelig å forstå. Det er bare å se på ulike internasjonale indekser og barometre som beskriver forholdene i landene migrantene kommer fra og landene de reiser til.

Selv om makroforklaringene på migrasjonen fra fattige land til rike land er ganske åpenbare, kan de individuelle årsakene være sammensatte. Og det er ofte vanskelig å skille klart mellom frivillig og tvungen migrasjon.

I masseflukt-situasjoner er det mest vanlig å søke tilflukt internt i landet eller i nabolandene, men noen av de som flykter, vil av forskjellige grunner ta seg videre til vestlige land. Det finnes også mennesker som blir tvunget på flukt på individuelt grunnlag.

Migranter som tar seg irregulært til Europa betegnes i fagterminologien som “mixed flows”, som består av både flyktninger med rett til beskyttelse og økonomiske migranter uten rett til beskyttelse. Derfor snakkes det ofte om “flyktninger og migranter”.

Det er en sammensatt gruppe migranter som reiser til Europa, og de har som regel sammensatte grunner til å reise. Push-faktorene kan være alt fra dårlige økonomiske utsikter, politisk vanstyre, manglende demokrati, dårlig sikkerhetssituasjon til helt personlige forhold. Det blir for enkelt å skille kategorisk mellom økonomiske migranter og flyktninger. Dette gjenspeiler verken migrantenes situasjon i opprinnelseslandet eller hvordan de selv opplever virkeligheten. Asylsøknadene til en gruppe

migranter fra samme landsby kan få ulikt utfall etter asylbehandling i f.eks. Norge, hvilket kan bety at deres situasjon er vesensforskjellig og at de har ulike motiver for å emigrere. Det finnes tilfeller med helt "rene" årsaker, men de er trolig sjeldne. Det er ikke bare snakk om en miks av migranter, men også en miks av migrasjonsmotiver hos den enkelte.

Et problem med push- og pull-forklaringer, som har dominert lenge i faglitteraturen, er at det forutsetter at avgjørelser om å forlate landet tas av enkeltpersoner etter en rasjonell vurdering av ulemper og fordeler. Men nyere forskning viser at avgjørelser ofte tas av familier og slekt.¹⁶ Strategien er å sikre alternative inntektskilder. I fattige land har man ofte ikke omfattende velferdsordninger, det er i stedet familie og slekt som fungerer som sosial forsikring. En måte å komme seg ut av en økonomisk krise eller maksimere sin inntekt på, kan være å sende noen familiemedlemmer til urbane strøk eller til vestlige land, via asyl- eller familieinnvandring, for å sikre inntekter.

Når det først bestemmes at man skal forlate familie, venner og hele den verden man kjenner for å jakte etter nye muligheter ute i verden, så flytter man ikke bare dit betingelsene for å klare seg er best, men dit hvor det er mulig å få innpass.¹⁷ Derfor er diasporaen viktig. Har man slektninger i f.eks. Norge eller nettverk fra samme land, så blir migrasjonsprosessen mye enklere. Det er alltid noen som går opp stien først. For eksempel var det tøffest for de første pakistanske migrantene som kom til Norge. De kjente ingen og måtte klare seg på egenhånd i et fremmed land. Det samme kan vi si om somaliere og andre. Men de nye som kommer nå, har et miljø å komme til, noen som bidrar som støttespillere og orienterer dem i det nye landskapet. Tilstedeværelsen av diasporamiljøer er en viktig forklaring på hvorfor sammensetningen av migranter er ulik i forskjellige europeiske land.

Ifølge blant andre Oxford-professoren og sosialøkonomen Paul Collier¹⁸, som i 2013 utga boken *Exodus – How Migration is Changing Our World*, har migrasjonen fra fattige land til Vesten akselerert hovedsakelig fordi flere har fått råd til å finansiere den irregulære reisen til Europa. Smuglernetverkene som tilbyr tjenester til de som ønsker å reise irregulært, er lett tilgjengelige i både avsender- og transittland. Kostnadene forbundet med å emigrere er blitt lavere også på grunn av migrantdiasporaer i vestlige land. Dette er mennesker som holder kontakten med opprinnelseslandet og sine slektninger der. De fungerer som en bro som gjør migrasjonsprosessen lettere. De inspirerer, bidrar med informasjon, med penger, kontakter og er mottaksapparat for de nye som kommer.

Disse forbindelsene og nettverkene gjør at migrasjonen akselererer, sier Collier. Ifølge ham vil det oppstå en massiv "exodus" fra fattige land, dersom man lar emigrasjonen derfra akselerere.¹⁹

Folkevandringen til Europa er allerede uten sidestykke i moderne europeisk historie, og den kan komme til å akselerere om ikke EU svarer med adekvate tiltak.

Den generelle asylinnvandringen til Europa øker for hvert år som går, og flere eksperter spår en sterk økning²⁰, blant annet på grunn av befolkningsveksten i Afrika og at stadig flere har råd til å ta seg

til Europa. Konfliktbildet i verden, og da særlig de væpnede konfliktene i Midtøsten, har også stor betydning for denne utviklingen. Antallet væpnede konflikter – og antall drepte i slike konflikter – har faktisk gått ned siden 1990-tallet. Både under den kalde krigen, men også på begynnelsen av 1990-tallet – like etter den kalde krigens slutt – var antall kriger og ofre i disse høyere enn de siste

20 årene, ifølge statistikk fra konfliktdata-programmet ved Uppsala Universitet i Sverige. Men siden 2013 har vi igjen fått en økning i antall krigsofre.

“First, in the last few years the world has become more violent, with death tolls in all three forms of organized violence rapidly rising from a period of considerably lower levels. Second, despite the fact that the number of people who died in organized violence in 2014 is the highest since 1994, when the Rwandan genocide took place, the Cold War period was much more violent than the present”.²¹

Konfliktene i Midtøsten kan generere flere nye krigsflyktninger. Amin Awad, som er ansvarlig for UNHCRs Midtøsten-kontor, sier at ingenting tyder på at migrasjonsbølgen fra Midtøsten kommer til å avta med det første. Det vi ser, er bare toppen av et isfjell.²²

Regelverkene, institusjonene og samarbeidsordningene man har bygget opp for å håndtere asylmigrasjon i Europa, har sviktet i møte med stadig større tilstrømning av asylmigranter. Dagens asylordning er ikke egnet til å håndtere situasjoner med masse migrasjon, slik blant andre Utlendingsdirektoratets direktør, Frode Forfang, har påpekt.²³

5. FLYKTNINGSPOLITIKK I UBALANSE

Falske forhåpninger og irrasjonell bruk av ressurser

Det er ingen tvil om at asylpolitikken som føres i Norge og andre europeiske land hjelper mange mennesker. Samtidig er det flere dypt problematiske sider ved dagens asylordning, som det er viktig å belyse og skape debatt om. Ordningen, slik den fungerer i praksis, har inhumane, urettferdige og uhåndterbare sider. Tusenvis av mennesker dør på vei til Europa, vi bruker mest ressurser på de som trenger hjelpen minst, og den store migrasjonen setter våre mottaks- og integreringssystemer under et enormt press.

Vår asylpraksis gir rett til opphold til millioner av mennesker, men uten samtidig å gi innreisetilatelse. Slik lokker systemet tusenvis av mennesker til å legge ut på livsfarlige reiser, ofte ved hjelp av menneskesmuglere. Bare i 2015 har over 5000 mennesker mistet livet på vei til Europa, ifølge FN.²⁴ Dette er en humanitær katastrofe.

Asylordningen er med andre ord basert på irregulær migrasjon, som igjen skaper et marked for menneskesmuglere. Slik tilrettelegger systemet for omfattende organisert kriminalitet og korrupsjon. Noen av pengene fra denne virksomheten havner også hos terrorgrupper som ISIL, ifølge bl.a. en rapport fra forskningsinstituttet Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI).²⁵ Å bekjempe menneskesmugling og ulovlig migrasjon er ganske håpløst, så lenge incentivene for å prøve å komme seg til Europa er så sterke.

Et annet paradoks er at unge menn, som for tiden utgjør ca. 75 prosent av asylinnvandrere til Europa, legger beslag på ressurser som kunne blitt brukt på de mest nødlidende i nærrområder. De store ressursene som brukes på asylordninger i vestlige land, står ikke i forhold til ressursene som brukes på reelle krigsflyktninger i deres nærrområder. For mens milliarder brukes på disse relativt ressurssterke mennene, må FN kutte på matrasjoner i flyktingleire. UNHCRs arbeid med flyktninger

er kronisk underfinansiert. Og flere land, deriblant Norge, Danmark og Sverige, tar nå penger fra sine bistandsbudsjetter for å dekke utgifter knyttet til mottak av asylsøkere. Dette er forståelig i den situasjonen man nå står oppe i. Asyltilstrømningen må håndteres, og det koster penger. Men i et større perspektiv fremstår denne ressursbruken som lite rasjonell. Den svenske samfunnsøkonomen Tino Sanandaji har karakterisert prioriteringen slik:

”Sverige skulle ensam kunnat fylla FN:s finansieringsgap för 87 miljoner människor i nöd. Totalsumman av 70 miljarder kronor bara på initial asylmottagning plus framtida välfärdsutgifter år är troligen en bra bit högre än FN:s samlade resurser för 87 miljoner. I stället valde Sverige att skära totalbiståndet och prioritera ett par hundra tusen asylsökande.

Mer resurser allokeras till de två promille som tar sig till Sverige än de 99.8 procent som inte gör det. Om det låter vansinnigt och omöjligt att försvara så beror det på att det är vansinnigt och omöjligt att försvara. Resursallokeringen reflekterar inte rationellt beslutsfattande utan masspsykos, oppurtunism och faktatabun.”²⁶

Nå ville migranter tatt seg irregulært til Europa uavhengig av asylordningen, men det er grunn til å tro at tilstrømningen hadde vært betydelig mindre, om det ikke var for at mange har – eller tror de har - rett til opphold i europeiske land. Oppholdsrettigheter er nemlig et viktig incentiv for å ta seg til Europa, fordi det gjør risikoen knyttet til å emigrere lavere. Det er ikke like fristende å reise til et land for å leve som papirløs eller å risikere rask retur etter å ha brukt så mye penger på reisen. Ifølge Faforsker Guri Tyldum, er det ikke risikoen og faren under selve reisen som migranter er mest opptatt av, men forhold i landet de ønsker å reise til.

”Det som avskrekker er tanken om hva på livet på sikt vil være på den andre siden. De som har et reelt håp om et bedre liv, som har rett på asyl, de som kan få papirer, de er villige til å betale en svært høy pris for å komme hit. Og mye tyder på at det hjelper lite å bygge høye murer for å holde dem ute.”²⁷

Å skille beskyttelsestrengende fra de øvrige er kostbart og krevende, ikke minst med tanke på at de færreste legger frem gyldige pass eller id-dokumenter.²⁸ Selv om ikke alle får bli, er det svært ressurskrevende og ofte helt umulig å returnere de som ikke oppfyller kravene. De fleste asylsøkere som kommer til Europa får avslag på sine søknader, men de færreste av dem blir sendt tilbake til sine hjemland.²⁹ På denne måten får vi en stadig større gruppe ”papirløse”, mennesker som egentlig ikke har krav på å være her, og som ikke blir integrert på en god måte. De risikerer i stedet å bli en permanent underklasse som lever av svart arbeid, kriminalitet, eller med bare én fot i velferdsstaten. En slik situasjon forsterkes av den økonomiske krisen deler av Europa opplever nå.

Velferdsstaten er et viktig premiss for dagens asylpolitikk, men selv rike velferdsstater som Sverige og Norge har en begrenset kapasitet til å ta imot asylsøkere. I 2010 ble Hellas dømt av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg for å bryte menneskerettigheter på grunn av dårlig mottaksforhold for asylsøkere. Samtidig ble også Belgia dømt for å ha overført en asylsøker til Hellas i medhold av Dublin-forordningen. Nå sliter også Sverige med mottakssituasjonen. EU-kommisjonen har igangsatt etterforskning mot flere europeiske land, deriblant Sverige, som mistenkes for å bryte med EUs asyldirektiver. I en uttalelse i forbindelse med dette, sier EUs migrasjonskommissær, Dimitris Avramopoulos, at: ”In Europe everyone must uphold the commonly agreed standards, in the way we receive asylum seekers.”³⁰

Men det handler ikke bare om politisk vilje, det er også evnen til å overholde sine menneskerettsforpliktelser overfor asylsøkere som blir utfordret ved stor asyltilstrømning.

Denne krisen påvirker også befolkningens holdninger til asyl. Selv i Sverige, som skiller seg ut som det mest positive asyllandet i Europa, har befolkningen blitt mer innvandrings skeptisk. Nå støtter sju av 10 svensker en strammere asylpolitikk.³¹

Følelsen av at innvandringen er ute av kontroll, og at myndighetene har mistet styringen over samfunnsutviklingen, gir grobunn for fremvekst av nasjonalistiske krefter. Videre bidrar migrasjonspresset til å undergrave ideen om et grenseløst Europa. Undersøkelser viser at det er flertall i Frankrike, Storbritannia, Tyskland og Italia for gjeninnføring av grensekontroll innad i Europa³².

Den pågående flyktningkrisen gjør det bare enda tydeligere at dagens asylsystem er et regime ingen har grunn til å være særlig fornøyd med. Politikken lykkes ikke med å ivareta innvandringsregulerende hensyn på en god måte. Og de humanitære hensynene som ligger til grunn for hele asylregimet, kunne blitt bedre ivare tatt med en mer rasjonell ressursbruk.

Må flyktningkonvensjonen endres?

I lys av utfordringene med masse migrasjon, er det flere som nå tar til orde for revidering av Flyktningkonvensjonen. Under Civitas frokostmøte om flyktningkrisen den 17. september 2015 sa daværende europaminister Vidar Helgesen følgende om Flyktningkonvensjonen: "Jeg mener det er behov for innholdsmessig endring i den, men det kommer vi ikke til å få til på kort sikt. Å endre en internasjonal konvensjon er ikke fort gjort."³³

Ett av punktene i innstrammingspakken fra Solberg-regjeringen handler nettopp om behovet for revisjon av internasjonale konvensjoner og fortolkningen av dem:

"På noe lengre sikt, igangsette et arbeid for å vurdere om internasjonale konvensjoner og fortolkningen av slike konvensjoner er tilpasset en situasjon med store migrasjonsutfordringer."

Også det såkalte asylforliket, avtalen som ble underskrevet av samtlige partier på Stortinget med unntak av MDG og SV 19. november 2015, peker på behovet for revisjon av "internasjonale konvensjoner", og Regjeringen blir bedt om å "ta et internasjonalt initiativ til en gjennomgang" av disse.³⁴

Vi mener at det ikke er nødvendig å endre Flyktningkonvensjonen. Den er allerede ganske streng. Det er derimot nødvendig å reversere utvidelsen av flyktningbegrepet som er gjort gjennom lovendringer og (retts)praksis de siste 20 årene. Det er viktig å sikre at retten til asyl kan ivaretas uten å måtte reise irregulært til Europa. Det sentrale i det internasjonale flyktningregimet må være beskyttelse og humanitær assistanse, ikke varig bosetting i vestlige land. Juridiske virkemidler bør kombineres med utenrikspolitiske virkemidler overfor tredjeland, samt bedre koordinering på europeisk nivå.

Å søke asyl i et annet land er en grunnleggende sivil og politisk menneskerettighet. Denne retten er nedfelt i Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 14. Med politisk asyl menes den beskyttelsen en stat gir en borger fra en annen stat mot forfølgelse ved å gi vedkommende opphold på sitt territorium.

Menneskerettserklæringen er imidlertid ikke et rettslig bindende dokument, det er en politisk erklæring som ikke medfører noen konkrete forpliktelser for noen land, og heller ingen plikt til å ta imot flyktninger. Det er Flyktningkonvensjonen av 1951 som er den sentrale konvensjonen for flyktnings rettslige stilling, ved at den også pålegger mottakerlandene forpliktelser til å ta imot mennesker på flukt. Konvensjonen inneholder bestemmelser om hvem som anses som flyktninger, og hvilke rettigheter man har hvis man oppnår flyktningstatus. Den mest fundamentale rettigheten er retten til ikke å bli returnert til områder der de frykter forfølgelse, det såkalte non refoulment-prinsippet, jf. flyktningkonvensjonen artikkel 33 (1).

Flyktningkonvensjonen artikkel 1 A (2) angir vilkårene for å bli ansett som flyktning. Bestemmelsen lyder slik: "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 uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse; eller som er statsløs 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 uvillig til å vende tilbake."

Selv om man ikke oppfyller FKs vilkår for å bli ansett som flyktning, kan man likevel ha rett til vern mot utsendelse etter andre menneskerettskonvensjoner, som for eksempel Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950 (EMK).

Flyktningkonvensjonen må ses som et kompromiss mellom idealisme og realisme. På den ene siden innrømmes mennesker som oppfyller vilkårene en eksklusiv status etter folkeretten, som medfører sterke rettigheter. Motstykket er at nåløyet for å oppnå denne statusen, er trangt. Som det fremgår av konvensjonen må man for det første være forfulgt, eller ha en velgrunnet frykt for forfølgelse, og for det andre må man ha krysset en internasjonal landegrense. Det siste er viktig, og gjør at det i praksis er en betydelig barriere for å kunne oppnå status som flyktning.

Opprinnelig dekket flyktningbegrepet kun mennesker som søkte politisk asyl, og var individuelt forfulgt. Konvensjonen sier ikke noe om rettighetene til sivile som flykter fra konflikt. Praksis varierer i ulike land. Men etter norsk lov anerkjennes nå alle med beskyttelsesbehov som flyktninger, jf. utlendingsloven § 28 første ledd b.

Den norske utlendingsloven § 3 inkorporerer FK i sin helhet, det vil si at konvensjonen gjelder som norsk lov, og lovens bestemmelser om beskyttelse oppfyller kravene i konvensjonen. Utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a henviser til flyktningkonvensjonen artikkel 1 A og gir en forkortet gjengivelse av innholdet. Det fremgår innledningsvis i bestemmelsen at det kreves at utlendingen er "i riket eller på norsk grense" for å ha rett til, etter søknad, å anerkjennes som flyktning.

Et annet viktig aspekt her er *diskrimineringsmomentet*. Personer som befinner seg i samme båt som alle andre har ikke rett til status som flyktning, det har bare *individer* som blir spesielt rammet. Og det er ikke nok at dette individet risikerer alvorlig forfølgelse, det må som tidligere nevnt skje av bestemte grunner, som for eksempel politisk oppfatning. Dette ble gjort nettopp for å avgrense de internasjonale forpliktelsene mot tilfeldige ofre for politiske og sosiale forhold i sine hjemland.

På fagspråket heter denne avgrensningen "singled out requirement", og innebærer at den enkelte flyktning må være særskilt utpekt for forfølgelse på individuelt grunnlag i hjemlandet for å kvalifisere til å få asyl etter Flyktningkonvensjonen. Denne "søkelysteorien" ekskluderer massefluktsituasjoner eller personer som tilhører en undertrykt minoritet, så lenge man ikke blir forfulgt som individ. Flyktningkonvensjonen er med andre ord individorientert, og det kreves normalt en individuell behandling av den enkeltes sak før man blir anerkjent som flyktning med rett til internasjonal beskyttelse.

I utgangspunktet gjaldt Flyktningkonvensjonen bare for europeiske flyktninger, men på 1960-tallet fikk også Afrika store flyktningproblemer. Konvensjonens geografiske begrensning ble dermed sett på som et hinder for UNHCRs arbeid. Derfor ble det tatt initiativ til en protokoll som opphevet denne begrensningen og gjorde Flyktningkonvensjonen global.³⁵

I 1967 ble tilleggsprotokollen til Flyktningkonvensjonen vedtatt. Den var frivillig. Tyrkia har den dag i dag ikke ratifisert dette tillegget, men Norge og mange andre land gjorde det. Slik påla Norge seg selv en forpliktelse til å gi beskyttelse også til flyktninger fra land utenfor Europa. Det var imidlertid først og fremst UNHCR som skulle yte beskyttelse og bistand til flyktninger der ute, og søke "varige løsninger" for dem. Kriteriene for asyl var så strenge at ingen så for seg en tilstrømming av flyktninger fra fjerntliggende land.

UNHCR har laget en håndbok som regnes som den mest autoritative tolkningen av Flyktningkonvensjonen. Den er oversatt også til norsk og heter "Håndbok om prosedyrer og kriterier for fastsettelse av flyktnings rettsstilling".³⁶ Der sies det eksplisitt at krigsflyktninger ikke er omfattet av Flyktningkonvensjonen, selv når de "tvinges" til å forlate landet. I kapittel V, punkt 164 heter det at:

"Personer som tvinges til å forlate hjemlandet som følge av internasjonale eller nasjonale væpnede konflikter, anses normalt ikke som flyktninger i henhold til 1951-konvensjonen eller 1967-protokollen."

I fortsettelsen vises det til Genèvekonvensjonen av 1948, som gjelder beskyttelse av krigs ofre. Utvidelsen av Flyktningkonvensjonen i 1967 til å omfatte alle verdens flyktninger og ikke bare europeiske, markerte et utvidet rettighetsregime for flyktninger. Dette gjorde at de europeiske statene holdt seg til den snevre flyktningdefinisjonen i Konvensjonen. Men siden 1990-tallet har definisjonen blitt tolket stadig mer progressivt. Det vil si at statene har påtatt seg stadig større forpliktelser, både når det gjelder hvem beskyttelsen skal gis til, hvilke rettssikkerhetsgarantier som skal gjelde under asylprosessen samt hva slags rettigheter asylsøkere og flyktninger skal ha. Betydningen av forfølgelse er utvidet, og hvem som hører til i kategorien "spesiell sosial gruppe" er også utvidet med flere grupper mennesker.

De som faller utenfor Flyktningkonvensjonens definisjon, men som «av annen grunn behøver internasjonal beskyttelse» faller inn under det som i EUs terminologi benevnes som «subsidiær beskyttelse». Denne formen for beskyttelse bygger på returvernet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens (EMK) artikkel 3. Denne artikkelen, som forbyr «tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff», har gjennom rettspraksis fått ekstraterritoriell virkning. Det betyr at europeiske land er forpliktet til ikke å utvise noen til et sted der de kan bli utsatt for en slik behandling.

Videre gjelder denne forpliktelsen også indirekte retur til et slikt sted. Dersom Norge overfører en person til et trygt land, men vedkommende risikerer å bli overført videre derfra til et annet land der vedkommende risikerer å bli utsatt for handlinger som er i strid med EMK artikkel 3, så vil også Norge være ansvarlig for menneskerettsbrudd. Dette er nå et etablert prinsipp. Selv hvis også de andre landene er forpliktet av den samme konvensjonen, og personen det gjelder kan klage derfra, står Norge fortsatt ansvarlig for å forsikre seg om at en utlending ikke ender opp i en farlig situasjon.

Det som er mer omstridt, er hva slags situasjoner som utgjør «tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff». Kan for eksempel dårlige mottaksforhold for asylsøkere i EU-land være i strid med *torturbestemmelsen* i EMK? Svaret er ja, ifølge Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Senest 4. november 2014 avsa de en dom mot Sveits³⁷ for et vedtak om Dublin-overføring av en afghansk familie med seks barn til Italia.

Familien hadde først blitt registrert som asylsøkere i Italia, men hadde reist videre til Østerrike og søkte asyl der. Kort tid etter reiste de videre til Sveits. Sveitsiske utlendingsmyndigheter avlo familiens søknader om asyl og besluttet å overføre dem til Italia i henhold til Dublin II-forordningen. Familiens anke ble avvist av den føderale administrative domstolen i Sveits.³⁸ De konkluderte med at det ikke var grunn til å tvile på at Italia ville overholde sine asylrettslige forpliktelser. Familien var uenig. De anførte at leveforholdene for små barn i Italia var så dårlige at de utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 3. EMDs storkammer tok familiens klage til følge. De konkluderte med at en eventuell overføring av familien til Italia vil innebære en krenkelse av EMK artikkel 3, dersom sveitsiske myndigheter ikke innhenter individuelle garantier/forsikringer fra italienske myndigheter om at familien vil bli tatt godt vare på. Sveits ble dømt for å bryte på artikkel 3 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.³⁹

Det opprinnelige flyktningbegrepet, slik det fremkommer i FK, ble utvidet i norsk rett med gjeldende utlendingslov, som trådte i kraft i 2010. Etter norsk lov anerkjennes nå alle med beskyttelsesbehov som flyktninger, jf. utlendingsloven § 28 første ledd b, som slår fast at man anerkjennes som flyktning, dersom man "uten å falle inn under bokstav a likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet." Som det heter i forarbeidene til loven: "Bestemmelsen i § 28 første ledd bokstav b vil blant annet være praktisk for såkalte krigsflyktninger, dvs. personer som flykter fra krigshandlinger uten at de er forfulgt på grunn av de årsaker som er nevnt i flyktningkonvensjonen."⁴⁰

Denne utvidelsen var begrunnet med at man mente "det ikke er grunn til å operere med ulike rettigheter for personer som har rett til internasjonal beskyttelse. Det sentrale poenget er at det uansett dreier seg om personer som risikerer å miste livet eller bli utsatt for andre alvorlige krenkelser ved retur."⁴¹

Krigsflyktninger og andre potensielle tilfeldige ofre i områder preget av vold og konflikt kunne heretter ha de samme rettighetene som konvensjonsflyktninger som på individuelt grunnlag var mål for forfølgelse, eksempelvis av politiske grunner. I forarbeidene til loven het det at man kan ha en mer liberal asylpraksis enn menneskerettighetsdomstolen pålegger. Det ble vist til den alminnelige bruken av ordet flyktning og at man normalt ikke bør returnere noen til situasjoner der UNHCR peker på "serious and indiscriminate threats to life, physical integrity or freedom resulting from generalized violence or events seriously disturbing public order".

EU-direktiver på asylområdet som skulle fastsette "minimumsstandarder" for medlemslandene, innebar i realiteten offensive liberaliseringer av asylregelverket. Også EU forente flyktningstatus med subsidiær beskyttelse i det såkalte statusdirektivet, men sammenlignet med Norge gir de svakere rettigheter for personer med subsidiær beskyttelse enn for konvensjonsflyktninger. I tillegg til de klassiske flyktningene, har nå også de som risikerer dødsstraff (art.15 a) eller er utsatt for alvorlig fare i krigssituasjoner, "international or internal armed conflict" (art. 15 c) inkludert i flyktningbegrepet.

Konvensjonene har i utgangspunktet gitt nasjonale myndigheter ganske stort handlingsrom, men rettspraksis og praksisutvikling fra utlendingsmyndigheter har bidratt til en ekspansjon i retning flere rettigheter til asylsøkere og tilsvarende flere forpliktelser til stater.

6. HUMANISME, KONTROLL OG FORUTSIGBARHET

Det er legitimt av Schengen-land å vokte sine yttergrenser for å ivareta sine interesser i møte med irregulær migrasjon, herunder hensynet til sikkerhet. Samtidig har vi en moralsk og folkerettslig forpliktelse til å hjelpe mennesker som flykter fra forfølgelse. Hvordan kan vi kombinere begge disse to hensynene?

Det er to sentrale folkerettslige forpliktelser som setter begrensinger når det gjelder grensekontroll og tiltak mot irregulær migrasjon. Det ene er retten til å søke om asyl, det andre er forbudet mot å returnere en flyktning til forfølgelse.

Retten og begrensingene til å reise irregulært

Å bekjempe menneskesmugling og irregulær migrasjon innebærer dilemmaer. Dette fordi kontrolltiltakene også kan ramme potensielle flyktninger med beskyttelsesbehov.

Menneskesmuglere er ofte skruppelløse kriminelle, men som gjør jobben nasjonalstater forsømmer, nemlig å sikre flyktningene adgang til beskyttelse. Nå er det ikke slik at de kun tilbyr sine tjenester til beskyttelsestrengende, men det er vanskelig å finne treffsikre tiltak som stenger de "uverdige" migrantene ute samtidig som reelle flyktninger ønskes velkommen inn.

Så lenge incentivene for å migrere til Europa er sterke, vil det være svært krevende å redusere migrasjonsstrømmen betydelig gjennom grensekontroll. Retten til å søke om asyl ved grensen gjør at man ikke helt uten videre kan presse migrantene tilbake. Grensekontrollen er dermed ikke avskrekkende.

Blir man tatt for forsøk på ulovlig grensepassering, er det bare å søke om asyl. Søknaden sikrer adgang til landet og utløser flere rettigheter. Flyktningkonvensjonen har bestemmelser som forbyr å straffe flyktninger for ulovlig innreise, hvis nærmere bestemte vilkår er oppfylt.

Et vilkår er at flyktningen "straks" ("without delay") fremstiller seg for myndighetene og godtgjør at vedkommende hadde gyldig grunn til lovbruddet. Et annet viktig vilkår er at innreisen skjer direkte fra et sted flyktningen risikerer forfølgelse. I Flyktningkonvensjonens artikkel 31.1 heter det følgende:

«De kontraherende stater skal ikke straffe flyktninger, som er kommet **direkte** fra et område hvor deres liv eller frihet var truet i den i artikkel 1 omhandlede betydning, og som uten tillatelse kommer inn eller befinner seg på deres territorium, på grunn av deres ulovlige innreise eller opphold, forutsatt at flyktingene **straks** fremstiller seg for myndighetene og godtgjør at de har gyldig grunn for deres ulovlige innreise eller opphold.» (Vår uthevelse).

Med denne bestemmelsen anerkjenner Flyktningkonvensjonen at det å reise irregulært og det å bruke falske dokumenter kan være nødvendig for å få tilgang til asylprosedyre i et trygt land, samtidig som den setter noen skranker for å unngå at denne straffriheten misbrukes. Man kan ikke reise fra et trygt land til et annet på ulovlig vis.

Det er altså i strid med folkeretten å avvise en asylsøker ved grensen så lenge hun eller han kommer *direkte* fra et land der vedkommende risikerer forfølgelse i Flyktningkonvensjonens forstand. Men ingen stat er forpliktet til å slippe inn potensielle asylsøkere som kommer fra trygge land.

Flyktningkonvensjonen står med andre ord ikke i veien for å stoppe irregulær migrasjon, med mindre ulovlig innreise er den eneste muligheten en flyktning har for å komme seg til et trygt land.

Med tanke på Norges geografiske beliggenhet, er det svært få asylsøkere som kommer til Norge "direkte" fra sine hjemland eller fra områder der deres liv eller frihet er truet. Ofte har de vært innom trygge land både utenfor og innenfor Europa, der de i henhold til Flyktningkonvensjonen hadde plikt til å fremstille seg for myndighetene «without delay».

Om EU eller Norge er det første trygge stedet en asylsøker kommer til, avhenger av reiseruten som benyttes og hvilke rettigheter en har i det eventuelt trygge transittlandet. EU-landene anses som regel for å være trygge land som man kan henvise asylsøkere tilbake til, i tråd med første asylland-prinsippet.

I henhold til første asylland-prinsippet skal man søke om asyl i det første trygge landet man kommer til, men europeiske land stiller ikke så strenge krav i praksis. Første asylland-prinsippet er inkorporert i Dublin-forordningen, men denne gjelder bare innad i Schengen.

De fleste europeiske land har imidlertid lover som åpner for at asylsøkeren også kan sendes til et annet trygt land utenfor Europa enn hjemlandet. UNHCR legitimerer praksisen på visse vilkår, men EU-landene har til tross for flere forsøk ikke blitt enige om en liste over "trygge tredje land" og lovene i de ulike landene blir i ulik grad praktisert.

Spørsmålet er om land som Libanon, Jordan, Tyrkia, Hellas, Makedonia, Serbia, Russland osv. er trygge land? Norge står utenfor og kan lage sine egne lister og inngå samarbeidsavtaler med trygge transittland på egen hånd, uavhengig av EU. Også Norge har anledning til å henvise asylsøkere til å søke om beskyttelse i andre trygge land utenfor EU. Norske myndigheter har ønsket å harmonisere sin asylpolitikk med EUs, men uenighetene der bør ikke stå i veien for at Norge selv gjør løpende vurderinger av hvilke land som er trygge og som asylsøkere kan henvises til i tråd med første asylland-prinsippet.

I Norge er første asylland-regelen hjemlet i Utlendingslovens § 32, der det heter at en søknad om oppholdstillatelse "kan nektes realitetsbehandlet" dersom søkeren

- a. har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land,
- b. kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet,
- c. kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten,
- d. har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt.

Bortsett fra punkt b, som omhandler Dublin-samarbeidet, har disse bestemmelsene i liten grad blitt brukt av norske utlendingsmyndigheter, men etter tilstrømmingen av asylsøkere via grensen til Russland på Storskog høsten 2015, ble UDI instruert av Solberg-regjeringen til å ta i bruk paragraf 32 overfor dem som hadde opphold i Russland. Loven ble skjerpet den 20. november 2015 i ekspressfart for å gjøre prosedyrene enklere og mer effektive. Det opprinnelige punkt d inneholdt et krav om at «utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet», men dette kravet er nå fjernet.

En streng fortolkning av Flyktningkonvensjonen og første asylland-prinsippet tilsier at de som kommer via trygge land avvises automatisk ved Schengens yttergrenser. Men for å sikre at retten til asyl ivaretas, bør man ikke stenge grensen eller avvise alle irregulære migranter/potensielle flykninger ved grensen uten å sikre deres tilgang til en asylprosedyre.

Noen vil kunne argumentere med at det sentrale ikke er om en får saken sin behandlet i et tredje trygt land eller om man formelt får opphold der, men om man risikerer å bli returnert derfra til eventuell forfølgelse i hjemlandet. Så lenge for eksempel Russland, Tyrkia, Hellas osv. ikke aktivt sender noen til forfølgelse, men lar dem oppholde seg i landet sitt, så er ikke non-refoulement prinsippet brutt.

Norge har likevel en forpliktelse til å gjøre nødvendige undersøkelser for å hindre "chain non-refoulement", dvs. at en søker som avvises ved norsk grense indirekte risikerer å bli returnert til et land der vedkommende risikerer forfølgelse. Samarbeidet med trygge tredjeland bør forutsette at disse landene overholder sine forpliktelser etter Flyktningkonvensjonen og andre aktuelle folkerettslige forpliktelser. Dette gjelder naturligvis også Russland.

Ingen rett til å bestemme beskyttelseslandet

Asylordningens absolutt viktigste prinsipp er at en person som oppfyller kravene for å bli anerkjent som flyktning, ikke returneres til områder der vedkommende risikerer forfølgelse. Dette er altså kjent som non-refoulement-prinsippet og er hjemlet i Flyktningkonvensjonens artikkel 33. Men det foreligger ingen plikt i henhold til Flyktningkonvensjonen for stater til å innvilge asyl. Retten til asylstatus og opphold følger av landenes lovgivning.

En flyktning kan ikke selv bestemme hvor beskyttelsen skal gis, og heller ikke hvor saken skal behandles. EUs Dublin-forordning, som Norge er en del av, illustrerer dette godt.

Mellom 20 og 30 prosent av asylsøknadene i Norge blir ikke realitetsbehandlet her. Det betyr at søkerens beskyttelsesbehov ikke blir vurdert i det hele tatt. Dette er søkere som beviselig har kommet til Norge via trygge EU-land, og som kan henvises dit i henhold til Dublin-forordningen.

Et annet eksempel på at asylsøkere ikke selv kan bestemme beskyttelsesstedet, er EUs initiativ om byrdefordeling i EU for å avlaste Italia og Hellas. Som følge av migrasjonskrisen i sommer, har EU opprettet såkalte "hotspots" innad i Schengen-området. Hotspots går kort fortalt ut på å bistå EU-land som opplever stor tilstrømning med å håndtere registrering og siling av asylsøkere.

Følgende EU-organer er involvert i dette arbeidet: The European Asylum Support Office (EASO), EU Border Agency (Frontex), EU Police Cooperation Agency (Europol) og EU Judicial Cooperation Agency (Eurojust). De skal informere asylsøkere om rettigheter og plikter, skal foreta registrering, identifisering, registrering av fingeravtrykk og bistå i returen av de grunnløse. De som blir anerkjent som flyktinger skal fordeles til ulike land i tråd med vedtaket om relokalisering av 160.000 asylsøkere fra Hellas og Italia. Flere EU-land har sagt seg villige til å ta imot flyktinger via denne ordningen, inkludert Norge. Vi har forpliktet oss til å ta imot 1500. Dette betyr at det i utgangspunktet er EU som bestemmer hvor i Europa disse flyktingene skal bosettes, ikke flyktingene selv. Kanskje de færreste foretrekker land som Polen og Litauen, men det viktigste er at de tilbys beskyttelse et sted.

Flyktingers rett til å velge destinasjonsland har vært gjenstand for akademisk debatt blant noen av verdens fremste flyktingrettsekspertene. Mens f.eks. professor James Hathaway har argumentert med at "refugees get to decide where to take their chances in applying for protection"⁴², har professor Kay Hailbronner argumentert med at det ikke er opp til flyktinger å velge beskyttelsessted. Han mener at flyktinger skal søke om asyl i det første trygge landet de kommer til.⁴³ Senere har Hathaway inntatt en mellomposisjon: Dersom flyktinger sikres lettere tilgang til å søke asyl, må de til gjengjeld finne seg i å eventuelt få beskyttelse i et annet land enn der de har søkt asyl: "Under the model, there is no necessary connection between the place in which a refugee arrives and first presents her claim and the country where – assuming she is a refugee – she would benefit from protection for the duration of risk."⁴⁴

«Hotspots» utenfor Europa?

Hotspots er et godt tiltak som tar asylsamarbeidet i EU et viktig steg videre, men det forebygger ikke irregulære innreiser til Europa og de tragedier som følger med det. Det er også svært krevende og kostbart å returnere de som ikke oppfyller kravene for opphold. Hva med å lage «hotspots», eller noe i den retningen, utenfor Schengen? Det ville vært i tråd med et forslag fra Tony Blair i 2003. Hans regjering tok initiativ til å opprette slike «hotspots» (uten at det begrepet ble brukt) utenfor EU. Dokumentet de la frem for EU het "New Vision for Refugees". Der foreslo de etableringen av asylsentre i trygge områder utenfor EUs grenser som asylsøkere skulle henvises til.

Strategien skulle være "pro-flykting, men anti-asylsøker". Premisset for Blairs forslag var at asylsystemet i Europa var dysfunksjonelt, blant annet fordi det var vanskelig å returnere de som fikk avslag. Dokumentet foreslo at de som allerede har kommet til EU, skulle kunne overføres til slike

sentre for å få sine søknader behandlet der. Dersom man fikk man flyktingstatus, skulle man kunne hentes til et av EU-landene eller andre trygge land, men "gjenbosetting" til EU skulle ikke være en "rettighet". De som fikk avslag skulle returneres til sine hjemland direkte fra disse sentrene. Hvis det ikke var mulig, skulle de oppholde seg der de allerede befant seg eller relokaliseres til andre trygge nærrområder.

Forholdene på mottak skulle være forsvarlige, men ikke vesentlig bedre enn i lokalsamfunnene rundt. Dette for å sikre at ordningen fikk lokal legitimitet. Det kan trygt sies at dette er det mest radikale forslaget for omlegging av asylpolitikken som noen gang er blitt diskutert i EU. Ideen ble forkastet den gang, men debatten er reaktualisert, både i EU og andre fora.

En outsourcing av alle asylsøknader til asylsentre utenfor EU kan virke drastisk. Det vil innebære at en person som allerede befinner seg i Norge og søker om asyl her, f.eks. en visumavhopper, blir automatisk overført til et senter utenfor Europa for å få saken sin behandlet der. En slik ordning vil utvilsomt være den mest effektive for å forebygge irregulær migrasjon, ettersom det ikke betaler seg å reise irregulært dersom man blir overført til slike sentre. Meningen er at man kan gå direkte til de regionale sentrene og slippe å reise irregulært til Europa. Men hva hvis man likevel tar seg irregulært til Europa og Norge? I mange saker kan det virke urimelig å overføre en person som allerede er i Norge, og som oppfyller kravene til asyl, til et asylsenter utenfor Europa for å få behandlet saken der og eventuelt bli overført til Norge eller et annet europeisk land.

En mykere variant av denne ordningen, som kan være å foretrekke, kan være å anvende den kun overfor dem som søker om asyl ved Schengens yttergrenser. På denne måten vil man kunne effektivisere grensekontrollen, samtidig som retten til å søke om asyl blir ivaretatt. Incentivene til å reise irregulært vil fortsatt være til stede, men i langt mindre grad, ettersom man ved søknad om asyl ved Schengens yttergrenser vil bli henvist til UNHCR-drevne beskyttelsesprogrammer i nærområder.

Trygg tilgang til beskyttelse

Det finnes millioner av mennesker som lever i autoritære regimer eller i konfliktområder og land med en ustabil sikkerhetssituasjon. Det finnes også millioner som tilhører minoriteter som blir diskriminert, for ikke å snakke om de millionene av kvinner som lever i patriarkalske samfunn der de systematisk blir diskriminert og der grunnleggende menneskerettigheter ikke respekteres.

Det internasjonale samfunnet har et ansvar for å hindre og forebygge diskriminering, menneskerettighetsbrudd og fattigdom og bidra til å skape fred og stabilitet. Men å gi en såpass stor andel av verdens befolkning lovbestemt rett til å bosette seg i vesteuropeiske land kan ikke være en hensiktsmessig løsning. Flyktningkonvensjonen er ment å være særs eksklusiv, ellers hadde det neppe vært mulig å få så mange land til å ratifisere konvensjonen.

Det å ta ansvar for verdens flyktninger betyr ikke å gi varig opphold til flest mulig i vesteuropeiske land og å forsøke å integrere dem her. En solidarisk byrdefordeling på globalt nivå tilsier at vestlige land bør fortsette å ta imot flyktninger også fysisk, men det bør skje i mer ordnede former enn i dag. Gjennom bedre ressursutnyttelse kan europeiske land bidra i større grad enn i dag. Det å ta ansvar og vise solidaritet omfatter ifølge UNHCR også følgende:

“These include providing asylum, offering refugees a durable solution and providing funds for protection and assistance activities including in other, usually less prosperous, countries. Developing countries often host large groups of refugees, placing an extra burden on their communities. To assist these countries, the international community often provides resources through UNHCR, other international agencies, non-governmental organizations or bilaterally.”

Å vektlegge nærhetsprinsippet er den mest rasjonelle formen for solidaritet i situasjoner med masseflukt. På grunn av store økonomiske forskjeller, er det mye vanskeligere å drive med store repatrieringsprogrammer fra vestlige land enn fra naboland. Dessuten kan stor tilstrømning av krigsflyktninger til Vest-Europa medføre at disse landene vil miste evnen til å bidra til å løse store flyktningssituasjoner ute i verden.

Norge og EU bør fortsette å ta ansvar for verdens flyktninger, både gjennom å ta imot flyktninger via kvoteordninger, men også gjennom å intensivere hjelpen til flyktninger i nærområder via regionale beskyttelsesprogrammer, gjennom bistand til avsender- og transitlandene samt gjennom økte donasjoner til UNHCR. Dette kan gjøres blant annet gjennom å satse på følgende to programmer:

- Regionale utviklings- og beskyttelsesprogrammer for flyktninger, som allerede er et etablert konsept. (Regional Development and Protection Programme – RDPP).
- Beskyttelsesprogram for menneskerettighetsforkjempere, som bør etableres.

Regionale beskyttelsesprogrammer

Asylordningen er basert på individuelle søknader og individuell saksbehandling, og kan fungere som en siste utvei for dissidenter og andre som i konvensjonsforstand er forfulgt på individuelt grunnlag, og som ikke finner trygge alternativer innad i sitt eget land eller i nærområder. Asylordningen kan derimot ikke være et svar på situasjoner med masseflukt på grunn av krig og konflikt eller en generelt dårlig sikkerhetssituasjon i et land. Slike situasjoner bør håndteres regionalt.

Tilfeldige ofre for krig og konflikt bør henvises til regionale beskyttelsesprogrammer. Regionale beskyttelsesprogrammer skal gjøre beskyttelse tilgjengelig, skal tilrettelegge for retur, for eventuell integrering i nærområder og – for noen av de mest sårbare – gjenbosetting til bedre egnede steder. Det siste kan skje gjennom frivillige kvoteordninger.

Regionale beskyttelsesprogrammer er allerede et konsept utviklet av EU, og EU har igangsatt et slikt program (RDPP) i Midtøsten, og er også i gang med etableringen av RDPPer for henholdsvis Nord-Afrika og Afrikas Horn. Det bør settes av langt større ressurser for å få slike programmer til å fungere etter hensikten. Det vil si at flyktninger ivaretas på en god måte i nærområdene, samtidig som man forebygger store migrasjonsstrømmer til Europa og tragediene disse strømmene medfører.

I konklusjonene fra Det europeiske råd 15. oktober 2015, fremgår det at EU skal utforske muligheter for å utvikle sikre og bærekraftige mottakskapasiteter i berørte regioner, som kan gi flyktninger og deres familier framtidsutsikter og tilgang til prosedyrer, herunder utdanning og sysselsetting, fram til retur til opprinnelsesland er mulig.⁴⁵

Disse ordningene forutsetter samarbeid med avsender- og transitland og økt bruk av ressurser på flyktninger i nærområder, men krever ingen endring i Flyktningkonvensjonen. Det sentrale hensynet i Flyktningkonvensjonen er å hindre at personer som oppfyller de strenge kravene for å bli anerkjent som flyktning sendes tilbake til forfølgelse (jf. artikkel 33). Det er svært krevende å få slike regionale løsninger til å fungere, men det finnes allerede flere gode erfaringer, og med en mer helhjertet innstas fra europeisk side, er det realistisk å forvente bedre resultater. UNHCR har støttet konseptet, men samtidig pekt på at visse forutsetninger må oppfylles hvis det skal fungere:

- ensure and maintain access to fair and effective asylum systems in Europe
- consult with and actively involve third countries in the RPP planning; and,
- ensure that RPP are coordinated – and
- complementary with humanitarian aid and development projects.
- increase funding for RPPs in the future, and gave guidance on specific types of activities that should be included, such as registration, RSD, trainings, projects benefiting the local community, support to self-reliance and repatriation.

I en evaluering av slike programmer fra EU-kommisjonen i 2009, ble det også pekt på at de forsøkene som hadde blitt gjort var å anse som et vellykket første skritt, og at det burde satses mer på slike programmer.⁴⁶

Program for beskyttelse av menneskerettsforkjempere

Nylig vedtok FNs generalforsamlings menneskerettighetskomité en resolusjon om menneskerettsforkjempere.⁴⁷ Norge har vært en viktig pådriver for bedre rettsikkerhet og beskyttelse av denne gruppen.

Innsatsen fra menneskerettsforkjempere er ofte helt avgjørende for å skape positive endringer i autoritære regimer eller i postkonfliktsituasjoner. Resolusjonen anerkjenner deres viktige rolle og ber statene om å sikre at deres rettigheter og sikkerhet blir ivaretatt. Dette er en viktig seier for menneskerettighetsforkjempere som er en utsatt gruppe.

De må få tryggere arbeidsforhold og all den støtten de fortjener. Retten til asyl skal imidlertid ikke være et tilbud om et mer behagelig liv i Vesten, men fungere som en sikkerhetsventil for dem. Blir risikoen for høy, bør de vite at det internasjonale samfunnet stiller opp for dem, også gjennom å tilby asyl i et trygt land som siste utvei. Det bør kunne skje uten at de er avhengig av å ha penger til menneskesmuglere, eller risikere liv og helse på vei til et asylsystem.

Et program for menneskerettsforkjempere kan være et samarbeidsprosjekt mellom UNHCR, NGOer og ambassader. Menneskerettighetsforkjempere, journalister og dissidenter i fare bør få humanitære visum for å prøve sin sak i europeiske land. I dag har vi allerede en ordning med "hastesaker" som er inkludert i den årlige norske flyktningkvoten. Slik beskriver UDI hvordan denne ordningen fungerer i dag (e-post 16. desember 2015):

«Hastesaker fremmes på en egen underkvote for hastesaker, uavhengig av hvilken organisasjon/instans som fremmer saken. Det spesielle med hastesakene er de selvpålagte, raske saksbehandlingsrutinene. UDI fatter som hovedregel vedtak i sakene innen utgangen av to virkedager fra saken er mottatt. Dersom saken innvilges, finner IMDi bosettingskommune innen ytterligere to virkedager. Det bestilles deretter reise for personen(e) umiddelbart med sikte på å få til en så rask som mulig reise til Norge.

Vi har ikke tall på menneskerettsforkjempere som er innvilget på kvoten, men kan bekrefte at slike personer er innvilget. Dette er informasjon som vi ikke kan hente ut registerdata på. Vi har heller ikke noe skriftlig materiale som omtaler hvordan samarbeidet med NGOer har fungert.

Norske frivillige organisasjoner med tilstedeværelse i områder der UNHCR ikke er representert eller ikke har mandat til å fremme saker om gjenbosetting kan fremme saker på kvoten (se vedlagte Rundskriv pkt. 9 e). I det samme Rundskrivet (pkt. 2) framgår det at UDI skal få innspill fra relevante frivillige organisasjoner til kvotens sammensetning det påfølgende året. Vi arrangerer derfor, sammen med IMDi, et møte hvert år med en del frivillige organisasjoner for å gjennomgå arbeidet med kvoten det inneværende året og motta innspill fra dem i prosessen fram mot fastsettelse av det påfølgende årets kvote. Vi ber dem sende sine innspill skriftlig til oss i etterkant av møtet, og innspillene blir deretter formidlet til departementet sammen med UDIs faglige anbefaling.»⁴⁸

Basert på erfaringene så langt bør denne ordningen utvides for å gjøre tilgangen til beskyttelse tryggere og lettere for dem som opprinnelig var hovedmålgruppen for Flyktningkonvensjonen, nemlig utsatte dissidenter som kjemper for demokrati og menneskerettigheter.

Det finnes millioner av mennesker i nød ute i verden, enten som følge av naturkatastrofer, fattigdom, krig og konflikt eller andre sosiale og politiske forhold. Hvem vi som samfunn skal prioritere å hjelpe ved å gi rett til å starte et nytt og tryggere liv i Norge, bør være en løpende diskusjon. Men for å realisere formålene med Flyktningkonvensjonen bør konvensjonsflyktninger som ikke har andre alternativer til beskyttelse prioriteres.

Fordeler ved en slik omlegging av asylordningen

En mulig innvending mot å redusere irregulær migrasjon og basere flyktningpolitikken i større grad på regional beskyttelse og FNs kvoteordninger, er at færre vil få beskyttelse. Det er nemlig en del usikkerhet knyttet til hvorvidt europeiske land vil forplikte seg til å ta imot flere flyktninger via FN hvis irregulære asylankomster reduseres.

Men en styrking av regionale beskyttelsesprogrammer vil trolig bidra til at langt flere får hjelp. Viljen til å ta imot kvoteflyktninger vil antakelig også bli større når det ikke samtidig kommer mange på irregulært vis og søker om asyl.

UHNCR og EU bør fortsette å presse på med anmodninger til å gjenbosette sårbare personer fra nærområder. Det er også grunn til å tro at det er stor støtte blant europeere til å hjelpe menneskerettsforkjempere i fare. USA har de siste årene tatt imot rundt 70.000 kvoteflyktninger årlig via FN i 2014, noe som utgjør ca. 70-80 prosent av alle kvoteflyktninger som gjenbosettes via FN.⁴⁹

Situasjonen krever uansett at vi prøver nye metoder i flyktningarbeidet. Alternativet til mer hjelp i nærområder og flere kvoteflyktninger, kan fort bli at europeiske land stenger grensene og langt på vei virkeliggjør «Festung Europa».

Erfaringene med dagens asylsystem er, som beskrevet over, ganske negative, selv om mange flyktninger med beskyttelsesbehov tross alt får tilgang til beskyttelse. En dreining av asylordningen fra asyl via irregulær innreise til regionale beskyttelsesprogrammer og flyktningkvoter vil ha flere fordeler. Her skal vi nevne noen av de viktigste:

Tryggere og mer humant. Flyktningregimet vil bli tryggere og mer humant når flyktninger ikke lenger vil være avhengige av skruppelløse menneskesmuglere. Tusenvis av liv vil bli spart og hundretusener vil årlig slippe de traumatiske påkjenninger menneskesmuglingen kan innebære.

Kostnadseffektivt. Asylprosessen vil bli billigere for både myndigheter og asylsøkere. De sistnevnte vil spare penger som i dag brukes til å skaffe falske papirer og reise via menneskesmuglere, mens europeiske land vil spare utgifter til den kostbare asylprosessen. De frigjorte ressursene kan brukes på regionale utviklings- og beskyttelsesprogrammer som vil komme flere flyktninger til gode. Slike programmer vil også skape arbeidsplasser og kombineres med andre investeringer i de aktuelle landene.

Kriminalitetsforebyggende. Markedet for menneskesmuglere vil bli kraftig redusert. Hvem vil satse på å betale store summer og ta stor risiko for å reise irregulært, når de risikerer å bli stanset på grensen og henvist til regionale beskyttelsesprogrammer? En effektiv kamp mot menneskesmugling vil også være et positivt bidrag i kampen mot korrupsjon.

Legitimt og forutsigbart. Å dreie flyktningpolitikken fra asyl til overføringsflyktninger, vil bringe asylinnvandringen under kontroll. Gjennom demokratiske prosesser vil land som Sverige og Norge selv bestemme hvor mange flyktninger de vil ta imot gjennom samarbeid med UNHCR og andre land. Dagens regime skaper uforutsigbarhet for alle parter. Asylsøkere som investerer i et nytt liv kan ende opp med å bruke flere år på asylmottak, for så til slutt å bli sendt tomhendt tilbake, kanskje også med mye gjeld på grunn av kostnadene knyttet til den irregulære reisen. En mer forutsigbar flyktningpolitikk vil trolig også skape større oppslutning om flyktningpolitikken i europeiske land enn dagens uforutsigbarhet.

Integreringsvennlig. En slik ordning vil sikre en mer effektiv integrering, ettersom flyktningene som hentes via en kvoteordning vil unngå en passiviserende og tidskrevende asylprosess i Norge. I stedet kan de, straks de blir hentet inn, starte med integreringsprosessen.

Sikkerhetspolitikk. Manglende virkemidler for å kontrollere yttergrensene åpner også for muligheter for regjeringer fra transittland som vi er nødt til å samarbeide med til å bruke migrasjon som et utpressingsmiddel. Som det ble nevnt, skaper den stadig økende menneskesmuglingsindustrien økte inntekter for terrorgrupper som ISIL. Ukontrollert innvandring vil også skape bedre vilkår for slike terrorgrupper til å sende terrorister blant asylmigranter med mål om å gjennomføre angrep i Europa.

Forebygging av fremmedfrykt. Å bringe asylinnvandringen under demokratisk kontroll, vil også ha en positiv effekt i kampen mot fremmedfrykt og nasjonalisme da "ukontrollert masseinnvandring" brukes som et viktig argument mot "maktelitene" og resulterer i at nasjonalistpartier får vind i seilene.

Hva med asylsøkere som likevel klarer å reise irregulært?

Når regionale beskyttelsesprogrammer er velfungerende, kan EU kontrollere Schengens yttergrenser på en mer effektiv måte. Veien til beskyttelse går via regionale beskyttelsesprogrammer og ikke gjennom å reise irregulært. Dette vil svekke markedet for menneskesmuglere, men det vil stadig være mange med incentiv til å reise irregulært til velstående vesteuropeiske land. Noen av dem vil kanskje komme inn med visum og søke om asyl i stedet for å reise tilbake etter visumets utløp. Disse bør få saken sin behandlet, men for å forebygge stor tilstrømning av personer som ikke oppfyller kravene i Flyktningkonvensjonen, bør beskyttelse i Norge forbeholdes personer som på individuelt grunnlag risikerer forfølgelse og ikke har andre alternativer til beskyttelse.

Det å leve i et utrygt område eller under et autoritært regime eller å tilhøre en utsatt gruppe, bør ikke kvalifisere til (varig) opphold i Norge. Beskyttelse i Norge bør forbeholdes individer som på individuelt grunnlag risikerer alvorlig forfølgelse i konvensjonsforstand. Dersom man ikke klarer å dokumentere identiteten sin og det er tvil rundt asylhistorien, kan et alternativ til direkte retur til hjemlandet være å henvise til beskyttelsesprogrammer i nærområder. Slik vil man sikre seg mot mulige brudd på non-refoulement-prinsippet, samtidig som man forebygger misbruk av asylordningen gjennom falske asylhistorier. De regionale ordningene vil neppe være attraktive for personer som ikke trenger beskyttelse.

Stoltenberg II-regjeringen formulerte et prinsipp i asylpolitikken som gikk ut på at Norge ikke bør skille seg ut fra andre sammenlignbare land og slik fremstå som mer attraktivt som asyldestinasjon. I praksis innebærer det at for eksempel svenske og danske innstramninger følges opp av norske myndigheter. Myndighetenes behov for ikke å sende signaler som kan fungere som trekkplaster for asylsøkere uten behov for beskyttelse er forståelig, men vi har større tro på fellesløsninger på fellesutfordringer knyttet til flyktningsituasjonen i verden og irregulær massemigrasjon til Europa. På EU-nivå vil det kreve justeringer av asyldirektiver og en forpliktelse til å ta flere flyktninger via FN, men det er som sagt unødvendig å endre internasjonale konvensjoner.

7. AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

I dette notatet har vi belyst det vi oppfatter som problematiske sider ved dagens flyktningregime. Vi mener også at en endring av Flyktningkonvensjonen eller andre menneskerettighetskonvensjoner ikke er veien å gå. Norge bør være en pådriver internasjonalt for at asylretten og de folkerettslige forpliktelsene til å beskytte flyktninger blir opprettholdt. Men det forutsetter at flyktningregimet blir mer humant og rasjonelt enn i dag. Det finnes ingen helt optimale løsninger, men større satsing på regionale beskyttelsesprogrammer og kvoteordninger, som et alternativ til irregulær migrasjon via asylordningen, vil samlet sett gjøre flyktningregimet mye bedre enn i dag. Økonomiske migranter og menneskesmuglere vil utvilsomt være de største taperne. Men asylsystemet var aldri ment å være en ordning for økonomiske migranter. Og ingen er naturligvis lei seg om menneskesmuglere får vanskeligere arbeidsforhold.

Vil de forslagene vi kommer med innebære en strengere eller mer liberal flyktning- og asylpolitikk? Spørsmålet er kanskje galt stilt. Det handler om å håndtere globale utfordringer på en mer rasjonell måte.

Vi trenger en mer helhetlig og fornuftig flyktningpolitikk som kan komme flere flyktninger og samfunn til gode, samtidig som de negative virkningene av menneskesmuglingen blir betydelig redusert. To sentrale hensyn bør være styrende i en helhetlig flyktningpolitikk:

- Å sikre beskyttelse og humanitær hjelp til flest mulig flyktninger.
- Å redusere irregulær migrasjon for å sikre en bedre balanse mellom innvandring og integrering i Europa.

Å redusere irregulær migrasjon kan redusere tragedier i Middelhavet og langs grensepasseringer, svekke markedet for menneskesmuglere, frigjøre ressurser til å hjelpe flyktninger i nærrområder, frigjøre ressurser for å hente flere kvoteflyktninger via FN, sikre at grensefriheten internt i Europa overlever samt skape en bedre balanse mellom innvandring og integrering.

Med det store omfanget av asylmigrasjon vi har opplevd det siste året, blir ikke bare integreringen vanskeligere, men vesteuropeiske land mister også evnen til å følge asylreglene, slik Hellas for lengst har gjort. Også evnen til å bistå for å løse store flyktningkriser ute i verden vil bli svekket dersom ressursene brukes på asylsystemet i stedet.

I den akutte situasjonen Norge og Europa står oppe i nå, med en rekordhøy, tidvis nærmest ukontrollert tilstrømning av asylsøkere, er den mest presserende oppgaven å innføre de tiltak som er nødvendige for å få kontroll. Ingen, verken de europeiske landene eller de som søker seg hit, er tjent med at mottakssystemene bryter sammen og at europeiske myndigheter mister kontrollen helt. Men når den akutte krisen er over, bør vi begynne arbeidet med meisle ut en bedre, eller i hvert fall litt mindre dårlig, asyl- og innvandringspolitikk enn den vi har nå.

En slik politikk bør ha følgende som utgangspunkt:

- Dagens asylsystem er dysfunksjonelt og bør reformeres. Status quo kan ikke fortsette. Vi trenger en mer helhetlig flyktningpolitikk, som kommer flest mulig flyktninger til gode samtidig som man begrenser problemene knyttet til irregulær og ukontrollert migrasjon.
- Mottak av flyktninger til Europa bør i større grad baseres på FNs kvoteordninger og i mindre grad på irregulær innreise og asyl ved Schengens yttergrenser.
- Norge og EU bør utvikle strategier og bruke mer ressurser for å ivareta flyktninger i nærrområder. Dette kan gjøres best gjennom å ta utgangspunkt i eksisterende institusjoner, som EUs Regionale utviklings- og beskyttelsesprogram. Slike programmer kan fungere som alternativ til irregulær innreise og gjøre det mulig for EU å kontrollere grensene mer effektivt. Det forutsetter større ressursbruk i nærrområder og bedre internasjonalt samarbeid.
- Gjenbosetting av krigsflyktninger fra nærrområder til Europa bør skje i samarbeid med UNHCR, først og fremst av strategiske hensyn. Gjenbosetting kan fungere som virkemiddel til regionale løsninger av større flyktningeutfordringer.
- Det bør opprettes et særskilt beskyttelsesprogram for menneskerettsforkjempere. Gjennom ulike tiltak, herunder humanitære visum til Europa, bør de sikres trygg tilgang til asylprosedyre.
- Retten til varig opphold i Norge etter søknad om asyl her bør i utgangspunktet ikke gjelde for personer som ikke er forfulgt på individuelt grunnlag, slik en restriktiv tolkning av Flyktningkonvensjonen tilsier.
- Første asylland-prinsippet og internfluktalternativet bør brukes i større grad for å hindre at flyktninger og migranter legger ut på farefull flukt og for å unngå at enkeltland mottar en uforholdsmessig stor andel av verdens flyktninger. Det sentrale hensynet i Flyktningregimet bør være

beskyttelse og ikke varig opphold i foretrukne land i Vest-Europa. Om beskyttelsen er tilgjengelig i deler av hjemlandet eller i nærområder, bør man kunne henvises dit. Norge har allerede lovhjemler til dette. En slik politikk bør følges opp med programmer for reintegrering slik at personene det gjelder blir godt ivaretatt ved retur.

Enslige mindreårige asylsøkere er ikke omtalt særskilt i dette notatet, men Stortingsmeldingen (2011-2012) om "Barn på flukt" bør være et godt utgangspunkt for å vurdere tiltak som kan forebygges at barn sendes ut på farefulle reiser mot Europa:

"Regjeringen vil søke å forebygges at barn uten et behov for beskyttelse reiser til Norge for å søke om asyl. Dette både for å verne barn mot en farlig reise og en vanskelig tilværelse som enslig barn i et fremmed land, og for å unngå uforholdsmessig ressursbruk som kun kommer en liten gruppe barn til gode, da Norge bruker store ressurser på å ta i mot enslige, mindreårige asylsøkere."⁵⁰

Selv om det ikke er hovedtemaet i dette notatet, bør vi også begynne å diskutere helheten i innvandringspolitikken på en mer seriøs måte enn vi har gjort til nå. Som vi har vært inne på i avsnitt 3, kan for eksempel regimet for arbeidsinnvandring ha betydning for hvilket press det er på asylordningen. Selv om feltet er sammensatt og uoversiktlig, bør det være et mål at sammenhenger, hensyn og dilemmaer i innvandringspolitikken som helhet er gjenstand for en opplyst politisk debatt i større grad enn vi har vært vant til. Det finnes gode argumenter for en politikk som legger til rette for friere migrasjon i verden. Asyl- og flyktningpolitikken bør imidlertid styres ut fra hvordan vi kan tilby *beskyttelse* til flest mulig, med de ressursene vi har til rådighet, på en måte som er mest mulig kontrollert og forutsigbar for alle parter. I stedet for at asylpolitikken blir brukt som markeringsarena, både for politikere som vil signalisere at de er "strenge" og for dem som vil gi inntrykk av å være "liberale", oppfordrer vi til en mer overordnet og løsningsorientert debatt om flyktningpolitikken.

FORFATTERE:

Notatet er skrevet av Sylo Taraku, statsviter og jobber til daglig som generalsekretær i LIM, og Torstein Ulserød, jurist i Civita.⁵¹

Konklusjoner som er trukket, og eventuelle feil og mangler som måtte forekomme, står for forfatterens regning. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp og justere.

SLUTTNOTER

- 1 Se for eksempel: IOMs situasjonsrapport av 17.12.2015: http://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Europe-Mediterranean-Migration-Response-Situation-Report-17-December-2015_0.pdf
Washington Post, 18.09.2015: "8 reasons Europe's refugee crisis is happening now":
<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/18/8-reasons-why-europes-refugee-crisis-is-happening-now/>
The Guardian 25.10.2015: "Six reasons why Syrians are fleeing to Europe in increasing numbers": <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/oct/25/six-reasons-why-syrians-are-fleeing-to-europe-in-increasing-numbers>
- Flere relevante kilder i denne Wikipedia-artikkelen: https://en.m.wikipedia.org/wiki/European_migrant_crisis
- 2 Push-faktorer forstås som strukturelle årsaker som driver folk til emigrasjon, som følge av for eksempel fattigdom, arbeidsledighet, autoritært styresett osv. Pull-faktorer forstås som faktorer i mottakerlandene som virker tiltrekkende for migranter, som feks jobber, høye lønninger, velferdsordninger, frihet og demokrati osv.
- 3 VG, 07.11.2015: "Asylsøkere til politiet: «Norge har invitert oss. Dere skulle jo ta imot 8.000»": <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/flyktningkrisen-i-europa/asyloekere-til-politiet-norge-har-invitert-oss-dere-skulle-jo-ta-imot-8-000/a/23557060/>
- 4 Human Development Report 2009: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2009>
- 5 Schengenområdet består av: Belgia, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Island, Italia, Latvia, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Monaco, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spania, Sveits, Sverige, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn og Østerrike. Kilde: <http://www.udi.no/ord-og-begreper/schengen--schengenområdet/>
- 6 Det gjelder imidlertid enkelte unntak som gjør at det er mulig å drive visse former for arbeid i inntil tre måneder uten oppholdstillatelse som gir rett til arbeid, se utlendingsforskriften § 1-1.
- 7 Utlendingsloven § 10. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>
- 8 Kravene til lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere som skal "arbeide for en arbeidsgiver i riket" følger av utlendingsloven § 23 første ledd bokstav b). Gjelder det arbeid i en bransje som reguleres av tariffavtale, skal lønns- og arbeidsvilkår ikke være dårligere enn det som følger av slik avtale. Dersom det ikke foreligger tariffavtale er kravet at "lønns- og arbeidsvilkår ikke (skal) være dårligere enn det som er normalt for vedkommende sted og yrke". Hva som regnes som tilstrekkelig lønn for såkalt faglærte arbeidstakere i tilfeller der det ikke foreligger tariffavtale er nærmere regulert i rundskriv fra Utlendingsdirektoratet, <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-129/>
- 9 UDI: "Innvilgede arbeidstillatelser for tredjelandsborgere etter måned og statsborgerskap (2015)": <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/innvilgede-arbeidstillatelser-for-tredjelandsborgere-per-maned-og-statsborgerskap-2015/>
- 10 Kjeldstadli, Knut (red.), *Norsk innvandringshistorie*, bind 1-3. Pax, Oslo. 2003.
- 11 Brochmann, Grete "Innvandringsreguleringen fra 1970-tallet hadde relevante innsikter" i Morgenbladet, 04.12.2015: <http://morgenbladet.no/2015/12/grete-brochmann-om-invanndringsregulering>
- 12 Human Development Report 2009: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2009>
- 13 OECD, International Migration Outlook 2013 - Chapter 3 The fiscal impact of immigration in OECD countries: <http://www.oecd.org/els/mig/IMO-2013-chap3-fiscal-impact-of-immigration.pdf>
- 14 UDI: Innvilgede førstegangstillatelser etter statsborgerskap og type (2014): <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/antall-innvilgede-forstegangstillatelser-etter-statsborgerskap-og-type-2014/>
- 15 Forfang, Frode, "De fleste innvandrere er ikke asylsøkere" i Aftenposten 07.08.2012: <http://www.aftenposteninnstekt.no/7-juli-og-august-2012/de-fleste-innvandrere-er-ikke-asyls%C3%B8kere>
- 16 Brekke, Jan-Paul og Aarset, Monica Five: "Why Norway? Understanding Asylum Destinations", Institutt for samfunnsforskning, 2009:12 <http://www.samfunnsforskning.no/isf/content/download>

[load/92621/1042488/file/R_2009_12_web.pdf](#)

- 17 Fuglerud, Øivind, *Migrasjonsforståelse: flytteprosesser, rasisme og globalisering*. Universitetsforlaget, 2014.
- 18 Collier, Paul: *Exodus: How Migration is Changing Our World*. Oxford University Press. 2013.
- 19 Det er ikke så store akademiske uenigheter rundt de strukturelle årsakene bak migrasjonsprosesser, men det er større uenigheter om effekter av migrasjon. Collier sier at litt migrasjon er bra for både avsender- og mottakerland, men masse migrasjon har som regel dårlig effekt for begge parter. Store voksende økonomier som Kina, India og Brasil kan imidlertid tjene på utvandring, i form av "brain gain", men fattige land vil tape på det, sier Collier og nevner flere eksempler i boken "Exodus". Hva mottakerland angår, sier Collier at migrasjonen bidrar til å gjøre befolkningen tallmessig større og mer mangfoldig. Litt mangfold er bra, for det gjør samfunnene mindre ensrettede og stimulerer til mer innovasjon, men for mye mangfold underminerer samholdet og tilliten, og følgelig også velstanden. De som er uenig med Collier peker blant annet på verdien av pengeoverføringene fra diasporamiljøene.
- 20 Politikken, 25.06.2015, "FN: Krisen er kun lige begyndt": <http://politikken.dk/udland/ECE2731594/fn-krisen-er-kun-lige-begyndt/?trackid=Jp%20lister%20seneste>
- 21 "Organized Violence in the World 2015 - An assesment by the Uppsala Conflict Data Program": http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/61/61335_1ucdp-paper-9.pdf
- 22 New York Times, 25.09.2015.
- 23 ABC-Nyheter 01.10.2015: "UDI-sjef: – Asylsystemet uegnet for dagens situasjon": <http://www.abcnyheter.no/nyheter/2015/10/01/194874394/udi-sjef-asylsystemet-uegnet-dagens-situasjon>.
- 24 UN News Centre, 18.12.2015: "On Migrants Day, UN remembers thousands who lost their lives this year trying to reach safe harbor": <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52855#.VnfUfbhCUK>
Se også CNN, 18.12.2015, "2015 migrant crisis: Deaths, tragedies, OFW plight": <http://cnnphilippines.com/news/2015/12/18/International-Migrants-Day-2015.html>
- 25 The Global Initiative, 12.05.2015: «LIBYA CRIMINAL ECONOMIES IN THE TRANS-SAHARA - MAY 2015» <http://www.globalinitiative.net/wpfb-file/libya-criminal-economies-in-the-trans-sahara-may-2015-pdf/>
Se også Aftenposten, 21.12.2015, "Menneskesmuglingen er nå blitt en ny, lukrativ inntektskilde for IS": <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/IS-tjener-stort-pa-menneskesmuglingen-til-Europa-8290639.html>
- 26 Sanandaji, Tino, på Facebook 8.12.15: <https://www.facebook.com/tino.sanandaji/posts/10153269312338231>
- 27 Fafo Nett-TV, 13.10.2015, "Utfordringer og alternativer for europeisk asylpolitikk": <https://www.youtube.com/watch?v=xEN1ehr4z1c>
- 28 Nasjonalt ID-senter: <https://www.nidsenter.no/>
- 29 Express, 26.12.2015, "EU deports only SEVEN migrants a day, so it would take 143,000 YEARS to send everyone home": <http://www.express.co.uk/news/world/629068/EU-deports-migrants-143-000-years-to-send-everyone-home-refugee-crisis-Europe>
- 30 European Commission - Press release, 23.09.2015:
"More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work": http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm
- 31 Svenska Dagbladet, 25.09.2015: "Sifo: Nya flyktningpolitiken får starkt stöd": <http://www.svd.se/sifo-nya-flyktningpolitiken-far-starkt-stod>
- 32 The Telegraph, 11.07.2015: "West Europeans want end to open borders": <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/11734074/West-Europeans-want-end-to-open-borders.html>
- 33 Civita-kanal på Youtube, 150917 Debatt 'Flyktningene i Europa', 3.20 min. i linken til debatten: <https://www.youtube.com/watch?v=WSPA0Dt7N9w>
- 34 Regjeringen.no, 19.12.2015: "Tiltak for å møte flyktningkrisen": <https://www.regjeringen.no/no/tema/asylsituasjonen/innsikt/avtale-om-tiltak-for-a-mote-flyktningkrisen/id2462434/>

-
-
- 35 Einarsen, Terje, *Retten til vern som flyktning* (2000) Cicero publ.
- 36 HANDBOOK AND GUIDELINES ON PROCEDURES AND CRITERIA FOR DETERMINING REFUGEE STATUS under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees Reissued Geneva, DECEMBER 2011: <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>
- 37 CASE OF TARAKHEL v. SWITZERLAND [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-148070#{"item id":\["001-148070"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-148070#{)
- 38 UDI: "EMDs storkammerdom i Tarakhel v. Sveits - EMK artikkel 3": <https://www.udiregelverk.no/no/nyheter/emds-storkammerdom-i-tarakhel-v-sveits/>
- 39 NRK, 5.11.2014: "Denne dommen kan endre norsk asylpraksis": <http://www.nrk.no/norge/denne-dommen-kan-endre-norsk-asylpraksis-1.12024765>
- 40 Ot. prp. nr. 75 (2006-2007)
- 41 Ot. prp. nr. 75 (2006-2007), pkt. 5.1.7
- 42 Hathaway, James C. 'Why Refugee Law Still Matters' (2007) 8 Melbourne Journal of International Law 89, 90-91. <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1296&context=articles>
- 43 Hailbronner, Kay: 'The Concept of "Safe Country" and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective' (1993) 5 International Journal of Refugee Law 31, 58-59.
- 44 Hathaway, James C, 14.09.2015: "Moving Beyond the Asylum Muddle": <http://www.ejiltalk.org/moving-beyond-the-asylum-muddle/comment-page-1/#comment-236225>
- 45 Stortinget, dokument nr. 15:150 (2015-2016) Skriftlig spørsmål fra Per Olaf Lundteigen (Sp) til justis- og beredskapsministeren: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=63857>
- 46 Papadopoulou, Aspasia: "Regional Protection Programmes: an effective policy tool?". ECRE-report: <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/327-regional-protection-programmes.html>
- 47 UN, Meetings coverage and press releases, 25.11.2015: "Concluding Intense Session, Third Committee Approves Final Draft Resolution on Human Rights Defenders, Sending Package of 62 Texts to General Assembly": <http://www.un.org/press/en/2015/gashc4161.doc.htm>
- 48 UDI, e-post utveksling med Sylo Taraku.
- 49 News.com.au, 12.09.2015: "Why America isn't doing more to help the Syrians": <http://www.news.com.au/world/europe/why-america-isnt-doing-more-to-help-the-syrians/news-story/b6e75fc73485e-1d7a1825c1d1fafa3bd>
- 50 Meld. St. 27 (2011–2012) Barn på flukt: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-27-2011-2012/id684767/>
- 51 Takk til Peter Ørebech, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Tromsø, for gjennomlesing og nyttige innspill underveis.
-
-