

Collier og Betts' modell for et nytt flyktningsystem

Hovedpunkter fra «Refuge – Transforming a Broken Refugee system»

Bakgrunn

1. Colliers *Exodus* (2013) og Collier og Betts *Refuge* (2017) er viktige og omdiskuterte bøker på migrasjonsfeltet. *Exodus* dreier seg om migrasjonskjeden som helhet fra fattige avsenderland til absorpsjon i rike vertsland. *Refuge* har fokus på nærområdene hvor 90% av verdens flyktninger befinner seg og hvor den store innsatsen for verdens flyktninger bør skje. *Exodus* og *Refuge* gir etter mitt skjønn et riktig og helhetlig bilde av migrasjons/flyktninge-virkeligheten, god innsikt i globale og lokale sammenhenger og ikke minst, lanserer de spennende og innovative forslag til ny politikk på vårt felt. Jeg er ikke kjent med andre bøker på migrasjonsfeltet som prøver å fange hele migrasjons-kjeden eller prøver å gi et systematisk, helhetlig og begrunnet forslag til et nytt flyktningsystem. Dette er populærvitenskapelige bøker/debatt bøker beregnet på den opplyste offentlighet samt politikere og forvaltning som jobber med migrasjon.
2. En god del forskere/akademikere, NGOer, mediefolk og andre – representanter fra hva Terje Tvedt definerer som det humanitær-politiske kompleks (Tvedt 2017) - har gjennomgående lite til overs for *Exodus* og *Refuge*. Naturligvis fordi bøkene står for migrasjonsstandpunkt dette «komplekset» ikke liker samt fordi mange samfunnsforskere ikke «tar sjansen på det spennende spranget fra *er* til *bør*». Motviljen har også en bakgrunn i asyl/flyktningeindustriens interesser i *status quo* med 800 milliarder NOK i årlig verdi/omsetning (136). Collier og Betts (CogB) bruker sin kunnskap og erfaring til å foreslå hva man **bør** gjøre med politikk og praksis for å skape et nytt og bedre flyktningsystem.
3. Det som her følger dreier seg først og fremst om boka *Refuge*. Jeg leser *Refuge* som et solid argument for å hjelpe flyktningene der de er – nærområde løsninger. *Economists* anmeldelse av boka april 2017 er verdt å sitere: «*“Refuge” is the first comprehensive attempt in years to rethink from first principles a system hidebound by old thinking and hand-wringing. Its ideas demand a hearing.*»
4. Boka er relevant sett fra det norske migrasjonsperspektivet. For det første, spørsmålet om et nytt/reformert asyl og flyktningsystem er et vesentlig spørsmål, og høyest aktuelt for Norge ikke minst gjennom vår rolle som «humanitær stormakt» og vår deltakelse i de store FN prosesser som Global Compact osv. Dernest, modellen som CogB foreslår har som hensikt, og også forventet konsekvens, å forhindre sekundærbevegelser, altså redusere asylankomster for eks. til Norge. *Refuge* argumenter videre sterkt for at et nytt flyktningsystem hovedsakelig må baseres på utviklingsparadigmet. Dette vil kunne etablere en felles plattform for utviklings- og migrasjonspolitikken og forhåpentligvis bidra til nærmere samarbeid. Endelig, *Refuge* begrunner sine standpunkter bredt, også moralsk. Dette er viktig for å kunne rettfærdiggjøre og oppnå legitimitet for ny politikk og ny tenkemåte på migrasjonsfeltet.
5. *Refuge* foreslår implisitt en modell for utformingen av det nye flyktningsystemet, hva vi kan kalle *CogB modellen*. Modellen må tilpasses lokale forhold, ingen «blueprinting». Og den må videreutvikles gjennom «learning by doing». CogB er pragmatikere som ønsker å gå skrittvis frem gjennom pilotprosjekter implementert og finansiert av det multilaterale systemet, bilateralt, NGOer og ikke minst «business», næringslivet. De har interessante eksempler å vise til: Uganda,

Jordan, Etiopia og argumenterer med entusiasme og dyktighet for sin modell. Men de er realister «...well aware of the gulf between ideas and actions.» (236) samt de mange motkrefter bl.a. fra det ovenfor nevnte «Komplekset».

6. For å unngå misforståelser, *Refuge* argumenterer ikke for å nedlegge gjenbosettingspraksis i tredje land. (136) Hvis det ikke er noen realistiske muligheter for retur til hjemlandet etter 5-10 år i «*regional havens*», så kan for eks. kvoteflyktnings-ordningen komme til anvendelse. Ordningen har også symbolverdi og «*symbolism matters*» som *Refuge* understreker (106). Asylretten ved nasjonal grense tenkes heller ikke avskaffet (136). Men endret politikk med satsning på nærområdene samt fortsatt streng asylpolitikk forventes å redusere sekundærmigrasjonen. CogB argumenterer også for at de aller fleste asylsøkere som ankommer våre grenser er økonomiske migranter da de i de fleste tilfelle vil ha oppnådd «*rescue*» i nærområdene på linje med de 90% andre som er igjen (106). Det er heller ingen menneskerett for en flyktning å bestemme hvor beskyttelse skal finne sted. Å emigrere er en menneskerett, men *imigrasjonen* er det nasjonalstaten som avgjør (110 til 117 og 132). La det også være nevnt at det er noe uklart hva CogB mener om Schengen? Skal asylretten gjelde ved grensene til det enkelte medlemsland eller ved Schengens yttergrenser? Man søker jo visum til Schengen.

Krisediagnostikk

7. CogB har klare synspunkter på hva som ble gjort feil/var systemfeil ifm. krisen i 2015:
 - a. «Failure to fund» (228): Det internasjonale samfunnet bidro ikke til å finansiere Syrias naboland eller UNHCR osv. for å møte de store behovene som oppstod pga flyktningestrømmene fra Syria. Tvert om. Tyskerne halverte for eks. finansieringen til UNHCR Jordan i 2014. Verdensbanken kunne ikke bidra da de sentrale nærområdeland var «*upper-middle income*» (104) land. La det også være nevnt at det i Norge for å ta det eksempelet, også var en «*failure to inform*» den brede offentligheten gjennom media og andre kanaler. De store norske bistands og flyktningeorganisasjoner som kjenner felten godt, prioriterte «*dugnad for 10 000 kvoteflyktninger*» i kampen om offentligheten og politikernes støtte fremfor info og dugnad for nærområdenes enorme behov med forslag til hvordan disse kunne møtes.
 - b. Merkels «Wir schaffen das» - dvs. Tysklands unilaterale beslutning i august 2015 om å ikke følge Dublin samt «*velkommen politikken*». Den utvilsomt gode intensjon til tross, CogB mener det er rimelig grunn til å betrakte den tyske regjeringens beslutning som «*...reckless.*» (200), noe som har ført til «*...practical disasters and ethical dilemmas which were entirely avoidable.*» (126).

De uintenderte konsekvenser av dette er hva CogB beskriver som en moderne tragedie (229): i) Hurtig ekspansjon av menneskesmugling og risikofylt irregulær innvandring med store dødstap. ii) Tunge, til dels skremmende politiske reaksjoner blant vertsbefolkningen med derpå følgende dramatisk omlegging av politikken fra åpen til lukket dørs politikk. iii) Forsterket britenes «*Leave campaign*» og bidro dermed kanskje også til Brexit (229). Og sist, men ikke minst iv) Rundt 50% av Syrias universitetsutdannede (229) og 25% av de med «*secondary*» (199) befinner seg i Europa. Med rådende politikk hvor flyktninger skal integreres for permanent opphold er det lite som tyder på at mange av disse vil returnere for å bygge hjemlandet.
 - c. Flyktning- og asylsystemet er tilpasset den kalde krigen og ikke samtidens behov.

Hva gjelder det grunnleggende systemet, altså 1951 konvensjonen med protokoll og UNHCR,

så ønsker CogB at disse **ikke** avskaffes. (220)

Men konvensjonen svarer ikke på dagens grunnleggende spørsmål: «... *'who to protect; how to protect; and where to protect'*." Videre mener CogB at det juridiske rammeverket gjennomgående er tillagt for stor betydning (42, 208) bl.a. pga en «*trade off between numbers and rights*» som styrer tolkningspraksis i interessenes retning i tillegg til de mange tolkningsmuligheter som ligger i saken selv (204). Politikken bør få større plass! Mer konkret foreslår CogB å endre 'who to protect' fra Flyktningkonvensjonens individuelle forfølgelses kriterium (*persecution*) (43) til et «*force majeure*» kriterium – «*the absence of a reasonable choice but to leave....: fear of serious physical harm.*» (44) Altså her en betydelig utvidelse av hvem som faller inn under begrepet flyktning.

UNHCR er "*desperately weak*" på det området CogB mener UNHCR bør være god på, nemlig: "*to facilitate collective action on protection and solutions for refugees.*» (60) UNHCR er god på "*care and maintenance*" (220) og til å koordinere denne typen nedstrøms operasjoner. Men denne humanitære modellen er ifølge Cog B i begrenset grad hva som burde være UNHCRs oppgave.

Collier Betts modellen

8. Forfatterne hevder at *Refuge* inneholder fire store nye ideer (188):

- a. Det nye flyktningeregimets moralske imperativ bør være «*rescue*» og bistand til å reetablere *normality/autonomy*
- b. Det beste stedet hvor dette (a.) bør skje er i *safe havens*. Dette muliggjøres gjennom de rike landenes finansiering i tillegg til vertslandenes gjestfrihet og innsats.
- c. Den beste veien til *normality/autonomy* er arbeid.
- d. Flyktningeregimet må hovedsakelig baseres på utviklingsparadigmet. Hjelpen må innrettes slik at den også «*incubate the post-conflict recovery.*»

9. CogB modellens hovedelementer

- a. "*Rescue*» er flyktningssystemets «kategoriske imperativ» «*...because it is a moral norm that is widely accepted and it is all that is needed.*» (99) *Rescue* innebærer som minimum å redde noen som har flyktet fra fare i et annet land til trygge omgivelser fri fra frykt (101). *Rescue* gir inntak til å besvare «*who to protect*» som da blir betydelig mer omfattende enn konvensjonens individuelle «*persecution*»/forfølgelse - se over.
- b. «*Regional havens*» hvor kultur, språk, levestandard osv. er mest mulig lik forholdene flyktningene kommer fra, er det beste svaret på «*where to protect*». Det er jo også der flyktningene ankommer og gjennomgående der de er. Mindre enn 1% blir gjenbosatt og omlag 10% får asyl (129).
- c. «*Burden-sharing*». *Refuge* inneholder en spennende diskusjon rundt moralsk ansvar og avstand «*...the boundaries of our moral community..*» (100). Vi har ifølge CogB «special obligations» til familie, venner, medborgere – kort sagt de som er nærmest. Vi har «*lesser 'general obligations' to others.*»

CogB aksepterer imidlertid ikke «*the proximity first*» *argument*» (131) som innebærer at vi har et større moralsk ansvar for eks. for asylsøkere som ankommer Norge enn flyktninger i nærområdene. Dette er en tenkemåte som utvilsomt er utbredt (128) i rike vertsland som Norge. Noe som frister de sterkeste og mest bemidlede av flyktningene i nærområdene (og migranter – «*mixed flows*») ut på irregulær sekundær migrasjon og farefulle ferder til å nå «*proximity*» - for eks. som asylsøker i Norge.

For hver dollar brukt på en flyktning i nærområdene brukes det 135 dollar i rike

vertsland (129). Er dette rettferdig? Hjelper vi de rette? Er det effektivt? Er det en løsning for fremtiden? Ikke ifølge *Refuge* som argumenterer for nærområdeløsninger og konkluderer – tindrende klart – at vi har et moralsk ansvar som forplikter oss til «*Burden-sharing*» med vertsland i nærområdene.

- d. «*Comparative advantage*»: Kriteriet for byrdedelingen bør ifølge CogB baseres på «partenes» komparative fortrinn. Nærområdene er der hvor 90% av flyktningene faktisk befinner seg og hvor det er best muligheter for å reetablere flyktnings *normality*. Nærområdene er også der hvor sjansene for tilbakevending for å bygge hjemlandet er best. De rike landenes komparative fortrinn er god økonomi til bidra med finansieringen av virksomheten. Rike land er «...*far less well-placed geographically and culturally, but much better placed to provide the finance...*» (104) En solid internasjonal finansiering av *Regional havens* vil ifølge CogB gjøre nærområdeløsninger bærekraftige også på sikt.
- e. «*Normality*» angir målet og standarden for den hjelp som bør gis til flyktninger «..*be restored as closely as possible to pre-refugee conditions.*» (107) Normalitetsstandarden er også vesentlig med tanke på tilbakevending for å bygge hjemlandet når «faren engang er over» - vanligvis etter 5 til 10 år ifølge *Refuge*. For flyktninger som får opphold i rike vertsland med sterke velferdsstater vil tilbakevending være meget utfordrende. Syria, som nevnt over, står i fare for å miste rundt 50% av sine universitetsutdannede og 25% av de med «secondary».
- f. «*Autonomy, Work, Self reliance*» (156, 153). Retten til arbeid er en viktig del av Flyktingekonvensjonen. Men denne rettigheten er gjennomgående ikke blitt implementert. I det minste ikke siden 1980 årene når flyktingeleire og «*care and maintenance*» ble den nye og dominerende løsningen. (156) I de aller fleste vertsland har flyktninger ingen rett til arbeid før de da evt. får permanent oppholdstillatelse.
- g. «*Development based approaches*»: Et nytt flyktningsystem må i betydelig større grad enn hva som gjelder p.t. baseres på et utviklingspolitisk paradigme med både flyktninger og lokalbefolkning som målgruppe. Fokus på lokalbefolkningen er nødvendig for å unngå konflikt og motvilje i vertslandet og for å legge til rette for win-win som kan gagne involverte parter.

FNs utviklingsorganisasjoner, Verdensbanken og likesinnede må komme på banen i samarbeid med UNHCR som da også må reformeres radikalt. På «hjemmefronten» må som ovenfor nevnt utviklingspolitikk og asyl-flyktingepolitikk forenes under en mer helhetlig migrasjonspolitisk plattform. Norge har lang erfaring, mye kompetanse og betydelige midler på bistandsfeltet. Flyktingefeltet må få status også som en bistands- og utviklingsoppgave.

Refuge presenterer to utviklingsorienterte case som kan utprøves også andre steder med lokal tilpasning og «learning by doing» som vesentlige ledestjerner – se over. Det første caset er Uganda (160-168) med omlag en halv million flyktninger. Flyktninger har arbeidstillatelse. Mange flyktninger har også fått tildelt jord som sikrer arbeid og utkomme. Siktemålet er selvberging og lokal integrering i tråd med «..*Ugandas Self-Reliance Strategy.*» (161) *Refugee Studies Centre* i Oxford hvor Betts er en sentral størrelse, forsker på Uganda caset og dokumenterer interessante og lovende resultater.

Det andre caset er Jordan som huser omlag 1 mill. flyktninger av en befolkning på 6.5 mill. Flyktninger har ikke arbeidstillatelse. For eks. jobber 100vis av dyre jordanske lærere i flyktingeleirene, mens kvalifiserte syriske lærere forblir i uvirksomhet (171).

Ideen til Jordan prosjektet - «*The Jordan Compact*» - ble født da CogB besøkte Za'atari flyktningeleir i Jordan april 2015. De oppdaget da at 15 minutters kjøring fra leiren var det en SEZ – Special Economic Zone. Tiltaket manglet arbeidskraft og investeringer. Hva om man mobiliserer investeringer/business og får handelspreferanser for SEZ mot arbeidstillatelser for flyktninger? Ideen ble fulgt opp av David Cameroon under hans besøk til Jordan i september 2015 og pilotprosjektet ble formelt lansert på giverkonferansen for Syria i London februar 2016. Avtalen ble at Jordan skulle motta 2 milliarder USD i støtte og investeringer. Motytelsen er 200 000 arbeidstillatelser til syriske flyktninger og etablering av fem nye SEZ hvor disse kan arbeide på lik linje med lokalbefolkningen. EU var raskt ute med å gi handelspreferanser og det arbeides med å mobilisere internasjonale investeringer og business i de økonomiske enklavene/SEZ. «*The Jordan Compact*» baserer seg på en ny type samarbeid hvor «business» og privat kapital får en vesentlig rolle og hvor det er «*job creation*» og utviklingsparadigmet som rår. Det er tidlig å vurdere resultater, men Jordan caset er allerede modell for andre vertsland, for eks. DFID og EU Kommisjonens Etiopia prosjekt – se s. 233.

- h. «*Incubating recovery*» (188-197): SEZ i Jordan kan være en god lokaliseringmulighet for næringsvirksomhet som var etablert i Syria og næringsvirksomhet som ønsker å etablere seg der når engang krigen er over. Syriske flyktninger som får jobb i SEZ formodes å være bedre rustet til å vedlikeholde/bygge kompetanse og dermed bedre forberedt på en tilbakevending for å bygge hjemlandet.

Flyktninger som returnerer fra «*care and maintainance*» vil sannsynligvis få problemer. Noe jeg selv fikk observere som bistandsarbeider i Kambodsja 1992-93 hvor det ofte ble store problemer når flyktninger returnerte fra leire i Thailand til landsbyer i Kambodsja. I Kambodsjas landsbyer var situasjonen og utfordringene mye hardere enn i leirene hvor livet og de viktigste leveranser var sikret uten egeninnsats.

- a. «*Institutions that work*» (201, 219-222): «*UNHCR's model for the future is, in reality, a vision of hell.*» (140, se også s. 201) Dette bl.a. pga. «*care and maintenance*» regimet som flyktninger lever under i årevis samt UNHCRs manglende reform evne grunnet bl.a. slike institusjoners «streben» etter status quo. «*Rescue*» fasen krever naturligvis en humanitær nødhjelps operasjon (157), men denne kan langt på vei gjennomføres av NGOer.

«*A reformed UNHCR should do more by doing less. Its key functions should be political facilitation and expert authoritypro-actively setting the agenda ...*» (221, 220): «Nye» UNHCR må arbeide for et flyktningeregime for de mange og i mindre grad de heldige få som får gjenbosetting. De må sikre «*..protection for duration of risk*» og arbeide for å reetablere flyktningenes «*normality and autonomy*». De må videre arbeide for en «*...route out of limbo..*» for flyktninger som ikke kan vende tilbake til sitt hjemland innen 5-10 år. Her er for eks. kvoteflyktningsordningen et viktig verktøy. Og de må bidra til å sikre at evt. sekundær migrasjon, med mindre den ikke skyldes nytt behov for «*rescue*», skjer i regulerte og ordnede former. For flyktninger som ønsker å migrere videre – og da qua migranter – bør det være flere legale kanaler som kan gi muligheter.

Refuge peker dog på tre eksempler som pekte i riktig retning og som UNHCR hadde ansvaret for: «*ICARA og CIREFCA*» basert på «*..refugee aid and development strategy (RAD)*» (148). Dette skjedde for 20-35 år siden i flyktningeleirenes tidlige fase og er siden til dels blitt glemt. «*The Indochinese Comprehensive Plan of Action*» ble også på mange måter vellykket fordi UNHCR satte agendaen og fasiliterte det hele istedenfor

care and maintenance". En «renessanse» pluss en reform vil muligens gjøre «underverker»?