

Den europeiske pakt om innvandring og asyl

- Omfatter fem samarbeidsområder: lovlig migrasjon og integrasjon, ulovlig innvandring og retur, grensekontroll, asyl og partnerskap med opprinnelses- og transittland. Deler av dette er relevant for Norge gjennom avtalene om Schengen- og Dublin-samarbeidet.
- Migrasjonspakten er en sektorovergripende "pakke" som skaper utfordringer for Norge både med hensyn til påvirkning overfor EU-systemet, samordning mellom ulike departementer og konsekvenser for norsk lovgivning.

Det franske formannskapet la i juli i år frem et forslag til en europeisk pakt om innvandring og asyl, heretter migrasjonspakten. Det ble oppnådd politisk enighet om migrasjonspakten på rådsmøtet 25. september. Pakten er ventet vedtatt på toppmøtet 15.- 16. oktober.

Innholdet i pakten

Pakten skisserer fem samarbeidsområder: lovlig migrasjon og integrasjon, ulovlig innvandring og retur, grensekontroll, asyl og partnerskap med opprinnelses- og transittland. Deler av pakten er direkte relevant for Norge gjennom våre tilknytningsavtaler (Schengen og Dublin).

- Organisere lovlig innvandring med hensyn til prioriteringer, behov og mottakskapitet definert av hvert medlemsland, og å oppfordre til integrasjon. Pakten vektlegger blant annet arbeidsinnvandring for høyt kvalifisert arbeidskraft, politikk for midlertidig/sirkulær migrasjon, effektiv regulering av familieinnvandring, informasjonsutveksling, balansert integrasjonspolitik og utveksling av god praksis.
- Kontrollere ulovlig innvandring ved å sikre at ulovlige innvandrere returnerer til sitt opprinnelses- eller transittland. Fokus er på økt samarbeid med opprinnelses- og transittland (jf. Global Approach to Migration), økte forpliktelser på utvisning/utsendelsesområdet, gjensidig anerkjennelse av utvisningsvedtak, tilbaketakelse av egne borgere, og inngåelse av tilbaketakelsesavtaler.
- Gjøre grensekontroll mer effektiv. Pakten vektlegger styrking av kontroll på yttergrensene, innføring av biometri i visum, mer myndighet og ressurser til Frontex, teknologiutvikling, samarbeid med tredjeland, og forbedring av Schengen-evalueringsmekanismen.
- Konstruere et Europa for asyl. Pakten omtaler blant annet etablering av European Asylum Support Office (EASO) i 2009, opprettelse av enhetlig asylsystem innen 2012, effektiv solidaritet mellom medlemslandene ved massetilstrømning, samarbeid med UNHCR om gjenbosetting og beskyttelse i tredjeland, og opplæring av grensekontrollpersonell i beskyttelsesspørsmål.
- Skape et bredt partnerskap med opprinnelses- og transittland for å oppmuntre til synergi mellom migrasjon og utvikling. Pakten vektlegger brede avtaler med opprinnelses- eller transittland som omfatter både lovlig migrasjon, håndtering av ulovlig migrasjon, tilbaketakelse og utviklingsbistand, sirkulær migrasjon,

forhindre ulovlig innvandring gjennom kapasitetsbygging, integrere migrasjon og utvikling mer effektivt, bedre systemer for pengeoverføringer, implementere og videreutvikle konkrete samarbeidsavtaler.

Pakten inneholder lite nytt når det gjelder tematikk og forslag til handling. Mange av initiativene som det refereres til er allerede godt integrert i ulike forslag som er til diskusjon i Rådet (ev. allerede vedtatte initiativ). Pakten kan derfor forstås som en styrking av de politiske forpliktelsene til fremdrift på feltet. Formannskapetets migrasjonspakt ble lagt frem omtrent samtidig som to initiativer fra Kommissjonen om innvandring og asyl. Felles for disse er at de alle peker på behovet for å komme videre og å bedre kvaliteten på samarbeidet på justis- og innenriksområdet. Status for Lisboa-traktaten kan nok også være en medvirkende årsak til ønsket om å vedta en mer forpliktende pakt på området, slik at usikkerhet omkring Lisboa-traktaten ikke får følger for fremdriften i samarbeidet.

I den offentlige debatt rundt pakten har det vært stilt spørsmål ved behovet for en slik pakt, og i hvilken kontekst pakten er lagt frem. Enkelte har tatt til orde for at formannskapet har hatt et ønske om å foregripe/styre innretningen på det kommende "Stockholm-programmet" (som vil bli oppfølger til Haag-programmet – EUs flerårige program for frihet, sikkerhet og rettferdighet). Noen mener også at paktens "mellomstatlige karakter" revitaliserer debatten mellom medlemslandene og EU-fellesskapet om kompetanse på justis- og innenriksfeltet. Enkelte av forslagene i pakten vektlegger særlig medlemslandenes suverenitet på området (for eksempel medlemslandenes "prioriteringer, behov og kapasitet" når det gjelder lovlig innvandring og integrering). Sett i lys av den såkalte Metock-saken (som gjelder opphold for tredjelandsborger som er gift med EU-borger i forbindelse med bekjempelse av illegal innvandring), vil det være interessant å følge denne utviklingen nærmere. Enkelte medlemsland, med Danmark i spissen, har vært opprørt over dommen som de mener griper for mye inn i nasjonal råderett over innvandringspolitikken.

Betydning for Norge

Europakommisjonen og EU-formannskap legger oftere frem sektorovergrepene strategier og lovgivningspakker" (jf. innberetning fra EU-delegasjonen 9. september d.å.). Migrasjonspakten kan også karakteriseres slik. Dette skaper utfordringer for Norge både med hensyn til påvirkning overfor EU-systemet, samordning mellom ulike departementer og konsekvenser for norsk lovgivning (de delene av samarbeidet vi deltar i).

En aktiv holdning til migrasjonspakten vil generelt innebære tett kontakt og samarbeid med EUs institusjoner og likesinnede land for å fremme norske interesser i forkant av behandlingen av de enkelte sakene. Norge bør også gjøre sine interesser kjent overfor EUs institusjoner gjennom politiske møter og innspill i høringsprosesser (for eksempel ift neste strategiske femårsprogram).

Når det gjelder migrasjonspaktens konsekvenser for Norge på de politikkområdene hvor vi har en tilknytningsavtale (Schengen, Dublin), er det en utfordring at vi ikke deltar når EU legger langsiktige strategier. Norge er dermed ikke med på å bestemme retningen for det videre samarbeidet. Samtidig er Norges påvirkningsmuligheter rimelig gode når forslagene til konkrete rettsakter fremmes.

Dette tilsier at norske politiske interesser må kanaliseres gjennom de konkrete forslagene til rettsakter, og at Norges posisjon i forhold til innretningen på forslaget (ikke kun de enkelte bestemmelsene) bør utredes nærmere og behandles på politisk nivå på et tidlig tidspunkt der dette er naturlig. Slik kan vi i en tidlig fase av forslaget påvirke dette i vår interesse.

Skrevet av migrasjonsråd Lexau, i samarbeid med justisrådene Adamsen og Finstad.