UD
UTENRIKSDEPARTEMENTET

Notat

Til:	**Utenriksministeren**	**U off, jfr Offlov § 14 1**
Via:	**Utenriksråden**	
Kopi til:	**Europaminister Aspaker, Ass uråd Kolberg, strategidirektør Lunde**	
	Ytterligre fordeling følger	
Fra:	**John Mikal Kvistad, Morten Aasland**	
Saksbehandler:		
Dato:	**28.01.2016**	
Saksnr.:		

Flukt og migrasjon til Europa og Norge 2016. Scenarier, konsekvenser, tiltak

Europa og EU/Schengen-samarbeidet er i en alvorlig situasjon. Vi kan i løpet av kommende halvår få en omfattende krise, hvor migrasjonskrisen og flere andre negative forhold samlet utløser betydelige politiske og institusjonelle tilbakeslag. Mange inkl presidenten for Det europeiske råd Tusk og Nederlands statsminister Mark Rutte (formannskapet) peker på at 'Europa har seks-åtte uker på seg' for å unngå en kaskade-aktig krise. En vesentlig del av europeisk acquis, herunder Schengen, står på spill, og med det deler av grunnlaget for frihet og vekst i Europa og vårt eget land de siste ti-årene.

Det er også ulike interesser og betydelig konfliktpotensiale nord-sør mellom opprinnelses-/transitt- og mottakerland knyttet til migrasjon. Dette var tydelig i forkant av Valletta-toppmøtet, gjør seg gjeldende i forhandlingene med Tyrkia og kan raskt forsterkes. Migrasjon er en av det 21. århundres megatrender, og det vil kreve godt politisk håndtverk framover å forebygge nord-sør splittelser utløst av migrasjon.

Migrasjonskrisen preger nå samfunn, politikk, budsjetter og økonomi i Europa, og er dominerende sak på land- og EU-nivå. Krisen slår inn i en vanskelig kontekst, preget av flere kompliserende forhold:
- Fortsatt lav vekst, manglende økonomisk handlingsrom i flere land.
- Politisk polarisering og styrking av ytterliggående krefter (Fr, Ty, UK, S).
- Slitasje på 'samfunnskontrakten' og tillittsforholdet mellom myndigheter og befolkning (jfr Køln, i Sverige mm).
- Splittelse nord-sør og øst-vest i EU, nasjonalistisk og anti-EU-politikk i regjeringskontorene i viktige land i Øst-Europa, svekket europeisk samhold.

- Krise i justissamarbeidet, inkl ytre grense/Schengen, asyl, Dublin, relokalisering mm.
- Anslag på 5-600,000 uregistrerte / udokumenterte flyktninger/migranter inn i Europa siste år. Dette er urovekkende tall med tanke på sikkerhet, svart økonomi mm.
- Sannsynlighet for nye terroranslag, jfr Paris.
Til dette kommer:
- Forhandlinger for å unngå britisk uttreden, Brexit.
- Komplisert forhold til Europas to viktige randstater – autoritært ledete og nasjonalitisk-orienterte Tyrkia og Russland, som begge er involvert i militære konflikter på eget territorium eller i naboland og som har makt over Europa når det gjelder migrasjon.
- Krig, konflikt og økonomisk-politiske sammenbruddstendenser i en rekke land i Midt-Østen og Nord-Afrika/Sahel, med utsikter til ytterligere migrasjonspress.
Sammen med fortsatt migrasjonskrise kan dette utløse 'the perfect political storm' for Europa.

Det er også i vintermånedene fortsatt høy tilstrømning over Schengen-yttergrensen, særlig til Hellas. Ca 47,000 er ankommet siden årsskiftet, i det som skal være lavsesong. Stopp eller betydelig reduksjon i ukontrollert tilstrømning og gjenopprettelse av yttergrensen er den viktigste enkeltfaktor for å unngå en dominoeffekt på indre grenser og sammenbrudd i Schengen i løpet av uker eller måneder. Det er vanskelig å se hvordan dette kan oppnås uten et forsterket grensebyrå med fullmakter, jfr kommisjonen og det nederlandske formannskapets forslag. På kort sikt er forhandlingene med Tyrkia avgjørende. Uten løsninger som stopper tilstrømningen og bryter den negative dynamikken i Europa trues Merkel og Tyskland kan havne i politisk krise. Tyskland er av en rekke grunner viktigst og vil bestemme utfallet i Europa. Det er økende press mot Merkel også i CDU og polarisering (AfD 10 % på målinger). Tre delstatsvalg 17. mars blir viktige. Politisk krise i Tyskland vil ytterligere svekke EUs evne til å treffe samlende tiltak og aksentuere Europas følbare lederkrise.

Migrasjonskrisen preges i utpreget grad av samvirke med andre politikkområder og av at 'alt henger sammen med alt'. Utviklingen går raskt og det er vanskelig å forutsi de kommende månedene. Norge er i stor grad avhengig av hva som skjer på kontinentet, og vi er, i tillegg til vår egen politikk, direkte avhengig av vellykkete felleseuropeiske tilsvar og tiltak for å unngå en vanskeligere situasjon i Norge.

Det er ønskelig med fokusering av ressurser, styrket koordinering og raskere, samlet oppfølging av Utenriksdepartementets ansvarsområder n d g migrasjon.

Dette notatet (i) skisserer noen sentrale problemstillinger/scenarier pt, med utgangspunkt i Europa, Norge og opprinnelseslandene i Midt-Østen og Afrika, og (ii) angir kort et antall saksfelt for nærmere vurdering med sikte på styrket oppfølging.

1. Sentrale problemstillinger/scenarier, EU

(i) Gjenopprettelse av felles yttergrense og reduksjon i tilstrømningen: Kamp mot klokka før Schengen faller ?

EU-toppmøtet 18-19. februar må legge grunnlag for løsninger, basert på det uformelle justis- og innenriksministermøtet 25. januar og uformelt utenriksministermøte (Gymnich) 5-6. februar. Gjenopprettelse av en fungerende ytre grense og redusert tilstrømning er viktigst. EU og Berlins dialog med Tyrkia for å redusere ankomstantallet og kommisjonen og det nederlandske formannskapets forslag om felles europeisk grense- og kystvakt er særlig viktig. Regjeringskonsultasjoner Tyskland-Tyrkia denne uken oppsummeres som positive, men det er langt igjen.

Store deler av EUs acquis på utlendingsfeltet er falt eller truet, og beslutninger fattet under krisen i høst har ikke fungert. Vedtakene om intern **relokalisering** fra Hellas og Italia, framforhandlet med betydelig politisk smerte i høst, har spilt fallitt. Mottaksland som Sverige og Tyskland er overbelastet, Stockholm varslet i høst behov for relokalisering *fra* Sverige og har nå varslet en storstilt retur av asylsøkere. **Dublin-forordningen** er satt ut av spill. Et fast omfordelingssystem i en modernisert Dublin-variant (Dublin IV) med fordeling av kvoter nordover for å avlaste Hellas og Italia kan bli et nyttig redskap, men det er usikkert om det vil være tilstrekkelig. Likevel vil det kunne gi en byrdefordeling i EU som motvirker at samarbeidet bryter ytterligere sammen og gi frontlinjestatene insentiv til å registrere/håndtere asylstrømmene. Uten en mer jevn fordeling enn i dag er det vanskelig å se for seg et fungerende Schengen – og hvis Schengen bryter sammen så vil også Dublin bryte sammen. **Hot spots**-opplegget vedtatt i høst for hurtig-behandling i førstelinje-landene Hellas og Italia har knapt kommet av bakken (én fasilitet i Italia, små tall). Tanken om tilsvarende **asylsøker/mottaks-sentra for prosessering i land i Nord-Afrika/Sahel** eller andre steder utenfor Europa lansert i f m Valletta-forhandlingene ble avvist av de ikke-europeiske landene. Flere ti-talls prosent av de mer enn 1 million asylsøkere som ankom i 2015 kvalifiserer ikke til beskyttelse eller opphold og skal returneres men tallene på **retur** er relativt sett mikroskopiske og utsiktene til gjennomslag for rask behandling og hurtig retur av større antall mennesker til opprinnelsesland er ikke gode. De siste forslagene om **økt makt til Frontex og grensestyrke** har utløst politiske og rettslige motforestillinger i flere Schengen-land, inkludert Norge (jfr denne ukens justisministermøte). Det er vanskelig å se hvordan man kan komme utenom tydelige tiltak overfor et land som Hellas når landet påviselig ikke fungerer som yttergrense, men samtidig grenser for hva Hellas kan gjøre selv med beste vilje. Behovet for å redde Schengen vil kunne presse fram avgrenset suverenitetsavståelse eller kvalifisert flertall i Rådet for grensetiltak. Skulle man lykkes med å opprettet en fungerende yttergrense mellom Hellas og Tyrkia, vil det kreve omfattende støtte til Tyrkia.

Uten enighet om tiltak som gjenoppretter den ytre grensen og reduserer tilstrømningen før vår- og sommersesongen setter ny fart i tilstrømningen, vil land som Tyskland, Sverige og Østerrike og EU som helhet stå i en politisk og dels forvaltningsmessig ikke-bærekraftig situasjon. Mulig konsekvens er at sentrale land inkl Tyskland stenger grensen. Da vil Schengen de facto suspenderes, med vidtrekkende virkninger for Europas egne borgere og næringsliv. Et alternativt scenario er at Hellas suspenderes fra Schengen. I Kansleramt arbeides det med ulike plan B-scenarier, inkl 'flytting' av Schengen ytre grense fra Hellas til Slovenia og et mini-Schengen, nødvendig av økonomiske grunner, med Tyskland, Be-Ne-Lux og Østerrike som kjerne. Frankrike vil naturlig inngå i et eventuelt slik arrangement men sikkerhetsmessige betraktninger vil veie tungt i Paris.

Det nederlandske formannskapet forsøker nå en ny variant av Kommisjonens forslag om Humanitarian Admission Scheme, i praksis et massivt gjenbosettingsopplegg, i første omgang rettet mot Tyrkia, senere kanskje også Libanon og Jordan. Imidlertid møter det mye motstand og vil neppe få støtte før man har sikkerhet for at de irregulære migrasjonsstrømmene reduseres kraftig. Formannskapet arbeider med et gjenbosettingsopplegg på frivillig grunnlag hvor migranter som ikke oppfyller kravene kan bli sendt tilbake til Tyrkia. Norsk holdning til HAS har vært avventende, men hvis dette forslaget skulle få oppslutning vil Norge måtte vurdere å delta.

Uansett arrangement er det nødvendig å tette ytre grense og redusere tilstrømningen. Uten det får man på nytt dominoeffekten hvor land faller tilbake på nasjonale løsninger og innfører kontroll eller stenger grensene. Med stengte grenser i Sentral-Europa eller Tyskland uten løsning Tyrkia-Hellas risikerer man dramatisk opphopning av nye migranter i Hellas og på Balkan, hvor kapasiteten er sprengt og med samfunnsmessige og politiske kriser og menneskelige tragedier som følge. Dersom man lykkes i å begrense bevegelsene langs eksisterende Balkanruter (først og fremst Hellas/Makedonia), vil trykket på alternative ruter komme, som Albania/Adriaterhavet til Italia (70 km). Andre ruter vil også avtegne seg og den arktiske ruten kan få nytt trykk.

Det skal legges til at å gjenvinne kontrollen på yttergrensen ikke løser alle problemer. Det er viktig i et sikkerhetsperspektiv og vil kunne dempe asylstrømmene, men så lenge vi har asylinstituttet/EMK vil hundretusener av berettigede asylsøkere fortsatt kunne ankomme. For å redusere dette må man tøye grensene i eller avskaffe asylinstituttet/EMK (slik vi kjenner det i dag) eller søke å dempe konfliktene som genererer massemigrasjon, etablere effektive samarbeidsordninger med Tyrkia og andre transittland og gå løs på menneskesmuglerne. De to første opsjonene er vanskelige, og heller ikke de to siste er enkle.

(ii) Skillelinjer og økt splittelse i EU:
Flyktninge- og migrasjonskrisen har skapt markante skillelinjer i EU og tilliten mellom nord og sør og særlig mellom øst og vest forvitrer under trykket. Dette gjelder på migrasjon/flukt-feltet men preger i økende grad også sentrale deler av EU-samarbeidet (ref Polen-Tyskland, Ungarn).

(iii) Smertegrensen i medlemslandene: Mottaks- og integreringskapasiteten er strukket, samfunskontrakten under press, politisk polarisering:
Grensen for hva borgere og myndigheter i europeiske land kan absorbere er enten allerede nådd eller nær forestående. Det gjelder særlig de mest åpne landene, Tyskland og Sverige, Europas tradisjonelt kanskje mest stabile land, som er i ferd med å møte veggen. Ankomsttall på over en million i år i Tyskland er ikke mulig i 2016. Begge land opplever at mottaksapparatet kneler. Det er en utbredt følelse av at grensen er nådd. Oppslutningen om Merkels og særlig Löfvens politikk er kraftig svekket.

Høyreradikale partier er styrket i en rekke land (Fr, S, Østerrike) og radikale anti-innvandringsbevegelser er i vekst (bl a Tyskland). Tradisjonelle statsbærende kristeligdemokratiske og sosialdemokratiske sentrumspartier vil bli ytterligere utfordret med mindre landene og Europa samlet oppfattes å få kontroll. Like viktig er at etablerte 'mainstream'-partier (som CSU og CDU) i økende grad beveger seg mot nasjonale og ofte ukoordinerte posisjoner. Denne utviklingen kan svekke europeisk samarbeid og EUs evne både til effektiv og

samlende politikk overfor migrasjonskrisen og langsiktig samarbeid. I Europa som i Norge vil man stå overfor vanskelige avveininger i å forene en mer realistisk og restriktiv politikk og verdigrunnlag, internasjonal lov og rettigheter.

Norge er så langt relativt skjermet, fordi tallene ikke er så høye, myndighetene oppfattes å ha klart bedre kontroll enn i Tyskland og Sverige og det ikke finnes innvandringskritiske krefter av betydning til høyre for regjeringen. Både oppinion og det politiske bildet kan like fullt raskt endre seg, f eks ved høy tilstrømning i vår fra Russland eller via Sverige. Norsk opinion er neppe mentalt forberedt på migrasjonskrisens fulle tyngde. Det gjelder også kostnader og konsekvenser for andre budsjetter og politikkområder. Det kan bli vanskelig å unngå økt arbeidsledighet og økte sosial- og velferdsutgifter i valgåret 2017.

2. Sentrale problemstillinger/scenarier: Norge

Tilstrømning i Norge påvirkes av utviklingen og av evnen til respons i Europa. Tilstrømningen til Norge er nå falt til lavt nivå, ca 420 så langt i januar. Framover vil vi særlig påvirkes av:

(i) Asylsøkere over Storskog: Svært viktig med forståelse og avtale med Russland, for å begrense innreise på den måte vi opplevet i høst og tilbakesendelse av asylsøkere uten grunnlag for beskyttelse eller opphold. Dynamikken på kontinentet og stengning av Balkan-rutene kan raskt gi økt press på Storskog eller over Finland/Baltikum de kommende månedene. Norge og Finland vil ha behov for koordinering.

(ii) Norden: Asylsøkertilstrømningen har utløst helt ulik respons og avdekket dype skillelinjer i nordisk politikk, særlig mellom Sverige og Danmark. Svenske myndigheters politikk er en viktig årsak til det, og den er nå i krise og gjenstand for full omlegging. Med ca 163,000 ankomster i 2015 (og høye tall også i 2014 og 2013) vil Sverige ha meget store utfordringer i 2016 knyttet til mottak, integrasjon og samfunnsmessig håndtering. Det er betegnende at Anders Ygeman nå varsler utsendelse/retur av 60-80,000 nyankomne, etter nærmest åpen dør politikk i høst. To særlige utfordringer å følge fra norsk side: Grensekontroll/evt stengning av Øresund vil ha negative virkninger på økonomisk og annet samkvem. Asylsøkere i et overbelastet Sverige søker opphold i Norge. Med meldingen om at Sverige vil søke å returnere opp mot halvparten av asylsøkerne ankommet i 2015 vil dette presset kunne øke. Det er nok et eksempel på at tiltak i ett land kan få umiddelbare konsekvenser for andre land.

Til tross for ulik politikk og belastning på samarbeidet så langt er det nå svært viktig å styrke nordisk gjensidig forståelse og søke en mer samordnet og felles politikk ndg flukt og migrasjon. Det nordiske fellesskapet er oss nærmest og vil bli en viktig politisk-økonomisk skanse hvis Schengen brytes ned. Finland vil satse sterkt på sitt nordiske formannskap i år og Norge bør gjøre det samme i 2017. Norge og Finland har muligheter for å bringe Danmark og Sverige sammen, omleggingene i Sverige bør også muliggjøre det. Initiativ bør vurderes og det er viktig å bedre nordisk kontakt om migrasjon før vi står overfor vanskeligere situasjoner.

3. Situasjonen i opprinnelsesland, migrasjonsdrivere

(i) Flyktninger og migranter: Presset vil øke

Årsakene til den dramatisk økte tilstrømningen andre halvår 2015 er sammensatte. Påstanden om at folk 'flykter fra krig og fattigdom' er en forenkling og misvisende. Den irregulære migrasjonen til Europa består av en sammensatt gruppe, flyktninger fra land med langvarig konflikt og migranter fra land som ikke er rammet av krig som migrerer med sosiale og økonomiske motiv, ofte unge menn fra lavere middelklasse i byene. Flyktninger fra krig særlig fra Syria og personer forfulgt av politiske eller trosmessige grunner har krav på beskyttelse, andre har ikke det.

Den kraftige økningen av sekundærflyktninger fra Syrias naboland andre halvår 2015 skyldes en kombinasjon av forverrete vilkår i disse landene og dårlige utsikter til tilbakevending etter fem års krig, men først og fremst at en lang rekke forhold som legger til rette for og fasiliterer sekundærflukt og migrasjon er kommet på plass; dvs sofistikerte smugglernettverk og -ruter, 'reisebyråer', leverandører av farkoster, falske dokumenter, sosiale medier med reiseråd mm mm. Rutene er 'åpnet opp' og tilrettelagt, og en sammensatt gruppe av flyktninger og migranter fra en lang rekke land og i helt ulike situasjoner griper muligheten.

Sammensetningen av flukt- og migrantstrømmen inn i Europa gjenspeiler ikke den mest utsatte IDP- og flyktningebefolkningen i krigsherjete stater. Noen eksempler: Det er forsvinnende få f eks fra Darfur (over 2 mill internflyktninger under harde forhold i ti år), Sør Sudan, Den sentralafrikanske republikk eller Jemen, fordi disse marginaliserte og svært vanskeligstilte befolkningene ikke har muligheter til å migrere, de mangler 'en dør ut' av situasjonen de befinner seg i. Det *er* et stort antall eritreere, fordi de har økonomiske forutsetninger (ca 15 % av den samlete befolkningen er nå i diaspora og finansierer utreise) og med 90-95 % sannsynlighet får opphold når de når Nord-Europa, selv om situasjonen i Eritrea gjennomgående er mye bedre. Nigerianere som krysser Middelhavet er nesten uten unntak fra byer i sør, svært få eller ingen fra nordøst, hvor tusentall er drept og millioner lever i frykt for Boko Haram.

Migrasjonsstrømmen som nå slår inn i Europa er en integrert del av globaliseringen, og først og fremst utslag av enorme forskjeller i levekår. Forskjellene har vært der lenge men store befolkningsgrupper kan gjennom medier i dag hele tiden se hvor godt 'de andre' lever. Globaliseringen har slått opp vinduer, slik at den fattige verden kan se inn på den rike, men ikke dører. Nå er plutselig en dør på gløtt, og denne historiske muligheten gripes.

Gjennombruddet for irregulære flukt- og migrasjonsruter i 2014-15 og det enorme migrasjonspotensialet som finnes i flertallet av landene i Midt-Østen og Afrika tilsier stort migrasjonspress de kommende årene. Migrasjonspresseet vil vedvare selv med de mest optimistiske scenarier for bileggelse av konflikt og opprettelse av stabilitet i Syria, Irak og Afganistan.

(ii) Behov for økt samarbeid Europa – Afrika/Midt-Østen – men dilemmaer

Opprinnelses- og transittlandene og mottakerlandene i Europa må de nærmeste årene komme sammen for å finne løsninger på en helt annen måte enn til nå. Agendaen

innbefatter tiltak for utvikling og vekst i opprinnelsesland for å redusere underliggende drivkrefter for migrasjon, tiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel (som vokser kraftig), beskyttelse av flyktninger og migranter mot overgrep, tiltak mot ulovlig og irregulær migrasjon og retur. Dette er Valletta-agendaen, og toppmøtet utgjorde et første skritt for å utvikle felles forståelse og felles ansvar for utfordringer som må løses i fellesskap.

Det er imidlertid også ulike interesser, og flere dilemmaer for europeiske land:
- Bistand, investeringer og tiltak for bedre styresett og utvikling er nødvendig. Det samme gjelder tiltak for å stabilisere og unngå ytterligere kollaps i et økende antall sårbare eller havarerte stater, som er nødvendig og bør økes. Det arbeides nå med å integrere migrasjonsrelevante hensyn i bistand og landprogrammer og dette arbeidet bør trappes opp. Asia II seksjonens notat om Afghanistan (21.1.) er et godt eksempel. **Langsiktig bistand eller stabiliseringsinnsats vil imidlertid knapt redusere migrasjonspress**, i alle fall ikke på kort sikt. Det er meget svakt belegg for påstanden om en snarvei til redusert migrasjon via bistand eller statsbygging. Vi bør bør være forsiktige med forebygging av migrasjon som begrunnelse for bistand og stabiliseringsinnsats.

- Viktigere enn langsiktig bistand eller stabiliseringsinnsats er tiltak rettet direkte mot irregulær migrasjon. Toneangivende europeiske land og drøftelser i EU peker på at det må **utvikles konkret samarbeid med migrasjons-, politi- og sikkerhetsmyndigheter** om grensekontroll og andre tiltak i viktige opprinnelses- og transittland for å få gjort noe med omfattende irregulær migrasjon og en omseggripende industri, ofte med forgreninger inn i statsapparatene. Tallrike rapporter dokumenterer gjennomorganiserte smugglernettverk. Det er nødvendig med styrket innsats i og utenfor Europa mot dette og en rekke europeiske land utvikler nå slik samarbeid. Det er dilemmaer knyttet til samarbeid på politi- og sikkerhetssektoren med land som Sudan, Eritrea eller udemokratiske stater i Midt-Østen, men det er sannsynligvis helt nødvendig hvis man skal gjøre noe reelt med 'supply side' i voksende irregulær migrasjon. Det er begrenset tradisjon for denne type tiltak i norsk forvaltning. Relevante instanser (JD, politiet, UD, Norad) bør bringes sammen for å utvikle policy og mulige samarbeidstiltak med særlig aktuelle opprinnelses- og transittland.

- Den dominerende avveiningen for Europa overfor en rekke land i det utvidete Midt-Østen, på Afrikas Horn og i Sahel vil i årene som kommer **ikke være i hvilken grad man kan oppnå mer demokratisk styresett eller økt respekt for menneskerettighetene, men i hvilken grad det er mulig å unngå væpnet konflikt, opprettholde stabilitet, territoriell kontroll og rimelig grad av forvaltning og grunnleggende tjenester for befolkningen**. Stabilitet blir viktigere, også når det går på bekostning av styresett og MR. 'Det enkle svaret' er at det ikke er mulig å oppnå stabilitet uten bedre styresett og MR, noe som selvfølgelig er riktig, men på kort sikt er avveiningen en annen. Åtte-ti land i det utvidete MØNA er i dag ikke-fungerende statsdannelser og det er også i migrasjonsperspektiv svært viktig for Europa å unngå ytterligere statssønderfall i regionen. Regimene til Mubarak, Gaddafi og Ben Ali utøvet kontroll og bidro til en viss stabilitet i Nord-Afrika også i migrasjonssammenheng. (UKs Libya utsending Jonathan Powell sa i en samtale at, - Ja, det kan opprettes forståelse for å gjøre noe med flukt fra Libya også med dagens makthavere men det koster.) Sudan, hvor vi i troika-sammenheng i ti år har presset for fred og inkluderende og mer demokratisk styresett uten gjennombrudd, tilbyr nå Europa samarbeid mot irregulær migrasjon, i bytte for utstyr for

grensekontroll og opplæring og vel vitende om at de nå har gode kort på hånden fordi Europa er demandeur. Denne avveiningen vil vi i økende grad stå overfor når håndfaste migrasjonsrelaterte interesser gjør seg gjeldende.

(iii) Retur: Ligningen som ikke går opp

De store ankomsttallene til Europa og Norge i 2015 inkluderer anslagsvis mellom 30 og 60 % som ikke har krav på beskyttelse eller gis opphold og følgelig dramatisk vekst i antall som skal returneres. Visepresident Timmermans i kommisjonen har sagt at 60 % (basert på uoffisielle Frontex-tall) av de ankomne ikke har krav på beskyttelse. 'Alle' er følgelig enige om at retur er en vesentlig og helt nødvendig del av løsningen og av en samlet europeisk flyktninge- og migrasjonspolitikk, også for å verne asylinstituttet, unngå ytterligere press på budsjetter og hindre sosial og politisk uro.

Det faktisk antall returnerte er imidlertid ytterst lavt og utsiktene til å oppnå økt retur er ikke gode. Opprinnelseslandene har en lang rekke grunner til å motsette seg retur, til tross for internasjonal lov og inngåtte avtaler. På norsk side har vi oppnådd best resultater med etat-til-etat samarbeid og med land med et godt bilateralt samarbeid og flere incentiver å spille på. Retur ble i f m Valletta-forhandlingene multilateralisert og politisert, på en måte som ikke bidro til løsninger. Norge og andre store asylsøkerland risikerer store tall på ikke-gjennomførte returer i årene som kommer. Dette vil tynge budsjettene, utgjøre en politisk og samfunnsmessig belastning og en vanskelig limbo-situasjon for et stort antall ikke-virksomme og ikke-integrerte unge menn. Det store antall grenskrysninger til Europa av personer som ikke er berettiget til beskyttelse eller opphold er en ytterligere grunn til at det er tvingende nødvendig å gjenopprette yttergrensen.

4. Saksfelt for nærmere vurdering med sikte på styrket innsats:

- Norge bør styrke medvirkning for best mulige europeiske løsninger

Styrket europeisk samarbeid er helt nødvendig, og Norge må aktivt medvirke i politikkutformingen i EU/Schengen/Dublin-området for å bidra til at systemene ikke klapper sammen og kaos får råde. Migrasjonskrisen styrker EUs åpenhet overfor Norge.

- Nødvendig med politiske løsninger på konfliktene i det utvidete Midt-Østen.

Årsakene til flukt og migrasjon er sammensatte og migrasjonspresset vil vare ved selv ved løsning av konfliktene i det utvidete MØNA. Det er likefullt akutt behov for krafttak og ansvarliggjøring av regionale makter og stormaktene for å finne politiske løsninger og bilegge langvarige konflikter som bryter ned statsdannelser og rammer millioner. Syria er det mest graverende eksempel men det er en lang rekke andre mer eller mindre havarerte stater i konflikt med underskudd på politiske prosesser og hvor militære virkemidler dominerer. Jemen er et annet talende eksempel. Vi må ikke overse at flyktinge- og migrasjonskrisen i Europa har vesentlige geopolitiske drivkrefter (Gulf-landene, Tyrkia, Russland) - mens land som Tyskland og Sverige får belastningen.
Hvordan kan vi utvikle initiativ for ny giv for politiske konfliktløsninger ?

- Økt satsning i nærområdene og økt humanitær innsats. Det er nødvendig med kraftig opptrappet internasjonal humanitær og annen innsats, finansiering og nyskapende tiltak for langvarige IDP- og flyktningesituasjoner (jfr bl a Hum-seksjonen arbeid med dette i høst). Det er viktig for IDP- og flyktningebefolkningene og hardt prøvede vertsland. Syria-konferansen er et godt initiativ, men det trengs mer og raskt. Sammensetningen på giversiden er urimelig, andre land særlig i Gulfen må bidra mer. Hvordan kan det tenkes stort nytt om internasjonale initiativ for nye finansieringskilder; privat sektor, oljefondet ?

- Geografisk og tematisk omlegging av bistanden. Europeiske land legger om bistanden og mye tilsier økt strategiutvikling og tempo i denne prosessen på norsk side. Europa er omgitt av en bue av konflikt og potensiell ustabilitet, fra Ukraina, over Kaukasus, Midt-Østen, deler av Afrikas Horn og gjennom Sahel. Disse nærområdene vil på kraftfull måte påvirke sikkerhet og stabilitet i Europa de kommende ti-årene, inkl migrasjon. Afrika sør for ekvator, Latin-Amerika og Sør- og Øst-Asia kommer i annen rekke for norske interesser og andre virkemidler og forhold (f o f økonomisk samkvem og næringsutvikling) vil prege forbindelsene. Hvordan kan vi styrke strategiarbeid og raskere tematisk og geografisk omlegging av bistanden ?

- Nødvendig med betydelig opptrappet innsats mot organiseret kriminalitet. Små og store kriminelle nettverk er drivkraft for irregulær migrasjon og de styrker seg finansielt og mht innflytelse også i europeiske land. Det vil være behov for økt og bedre koordinert innsats og større budsjetter på disse feltene. St meld 37 er et viktig utgangspunkt og må følges opp. Viktig å bringe sammen forvaltningen (Jd, Politiet) og styrke internasjonalt samarbeid, i Europa og med opprinnelses- og transittland.

- Migrasjon er en av det 21. århundres megatrender, men det internasjonale institusjonelle apparatet er uforholdsmessig svakt og mangelfullt. Migrasjon vil prege dette århundres globaliserte verden, i stadig økende grad. Konflikt, klima, ulikheter men også økonomisk samkvem og vekst vil utgjøre migrasjons-drivere, i Europas nærområder og globalt. Migrasjon er et globalt fellesanliggende, men har mangelfull internasjonal institusjonell arkitektur. IOM og UNHCR har avgrensete mandater og FN har ingen tydelig rolle. Sammenlignbare globale fellesanliggender som klima, handels- og investeringsstrømmer eller intellektuell eiendom har etablert internasjonalt lov- og regelverk og politiske prosesser. Valletta-toppmøtet i høst og tidligere EU-Afrika initiativ har utviklet en regional agenda mellom Europa og Afrika nord for ekvator men det er bare en begynnelse. Kan vi sammen med nordiske/andre likesinnete land vurdere hvordan felles institusjonelt ansvar og tiltak kan utvikles for denne sentrale delen av globaliseringen ?

Dette har også sammenheng med at **det internasjonale lovverket og flyktningekonvensjonen ikke er tilpasset den aktuelle situasjonen**. Asylinstituttet benyttes på en annen måte enn opprinnelig tenkt og risikerer å undergraves. Pågående omfattende irregulær migrasjon vil slik det nå ser ut utløse innstrammingstiltak som ytterligere lukker den ørlille åpningen som finnes for legal mobilitet fra land i Afrika og Midt-Østen. Sekspartiforlikets pkt 18 ber regjeringen ta et initiativ for å gjennomgå de internasjonale konvensjonene.

28.1.2016