

**RAPPORT # 10**

# **Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU**

**Jan-Paul Brekke**



**Europautredningen**

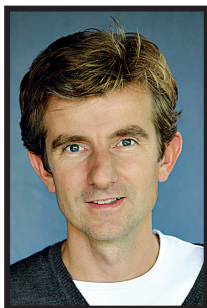
Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU



## OM RAPPORTEN

Rapporten er skrevet på oppdrag for Europautredningen. Innholdet i rapporten er forfatterens ansvar. Rapportene er å betrakte som et innspill til utredningen og reflekterer ikke Europautredningens synspunkter.

## OM FORFATTEREN



### **Jan-Paul Brekke**

Jan-Paul Brekke er sosiolog og seniorforsker ved Institutt for samfunnsforskning. Der har han forsket på temaer knyttet til flukt, asyl og innvandringspolitikk siden 1990-tallet. I tillegg til å følge utviklingen på dette feltet i Norge og Norden, har han vært opptatt av fremveksten av en felles migrasjonspolitik i EU. Brekke bor for tiden i New York.

## Innhold

Nye europeiske omgivelser.....	5
En felles europeisk migrasjonspolitikk .....	6
Norge og EU på migrasjonsfeltet .....	7
Dublin-avtalen og Schengen-samarbeidet .....	8
Migrasjonspartnerskap .....	10
European Migration Network .....	10
Det europeiske integrasjonsarbeidet .....	11
Norges forhold til EUs integreringspolitikk.....	12
Hvor sterk er Norges tilknytning? .....	13
Tilknytning i flyktning- og asylpolitikken.....	15
Tilknytning familieinnvandring .....	15
Tilknytning irregulær migrasjon og i retur .....	16
Tilknytning gjennom Schengen og Dublin .....	16
Tilknytning på integrasjonsområdet .....	16
Diskusjonspunkter.....	17
Litteraturliste.....	19

# Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU

Jan-Paul Brekke

## Nye europeiske omgivelser

Hvor tett er Norge koplet til EUs politikk og regelverk på innvandringsområdet? I dette notatet vurderes den norske tilknytningen på ulike deler av utlendingsfeltet, som innenfor asylpolitikken, familieinnvandring, irregulær innvandring, Dublin- og Schengen-samarbeidet og retur. I tillegg diskuteres forholdet til det europeiske fellesskapet når det gjelder integrasjon. Hvilket handlingsrom har Norge på disse områdene?

I 1999 bestemte EU-statene seg i Amsterdam-traktaten for å lage et felles rammeverk for innvandring. I perioden som har gått har norske myndigheter sett landene rundt bli stadig mer samkjørt. Medlemslandene har kommet langt i arbeidet med å sette minstestandarder på dette politisk følsomme området, og kanskje lengre enn norske byråkrater hadde sett for seg da prosessen startet.

Men Norge har ikke stått helt på siden av denne utviklingen. Særlig de siste par årene har myndighetene ønsket å forholde seg aktivt på den europeiske arenaen. Et uttrykk for dette var Stortingsmeldingen om Europapolitikken på migrasjonsområdet som kom i 2010 (Meld. St. nr. 9 (2009-2010)). Det sentrale budskapet der var at Norge ønsker å være tett tilknyttet EU på dette feltet.

Denne målsettingen virker nå sammen med landets formelle forpliktelser gjennom Schengen-samarbeidet om en felles europeisk yttergrense, og Dublin-avtalen som bestemmer hvilket land som skal behandle asylsøknader. Når man legger til at avtalene forutsetter at Norge også er orientert om regelutviklingen i EU på andre deler av migrasjonsområdet, betyr det at Norge er nært knyttet til Unionen på dette politikfeltet.

Når dette skrives våren 2011 er EU i ferd med å etablere den andre generasjonen med regelverk på migrasjonsfeltet og er i gang med andre runde med målsettinger i integrasjonsarbeidet. Det er derfor et godt tidspunkt å se på Norges tilknytning på disse høyst aktuelle politikkområdene.

I dette notatet diskuteres forholdet mellom Norge og EU når det gjelder innvandringsstyring og integrasjonspolitik. Mens landet ønsker å ligge tett på Unionen i kontrollpolitikken, har norske myndigheter så langt være mindre interessert i utviklingen når det gjelder integrering. Satsingen på kontrollsamarbeid i EU kom i gang tidligere og har nådd vesentlig lenger enn tilløpene til en samordnet tenkning på integrasjonsfeltet.

Migrasjon og integrasjon er ikke to klart adskilte fenomener, verken som gjenstand for politikk, som forskningsfelt eller som opplevd virkelighet. Likevel er det i første omgang hensiktsmessig å holde dem fra hverandre i denne gjennomgangen av tilknytningen mellom Norge og EU på de to feltene.

Notatet dekker ikke relasjonen til EU for alle typer innvandring. Fokus er på tvungen migrasjon og familiemigrasjon samt irregulær innvandring. Ordinær arbeidsinnvandring, studentinnvandring eller kulturutveksling (au pairer og andre), behandles ikke. Det er innvandring fra tredjeland, dvs. fra land utenfor EØS området, som er tema.

Ytterligere en avgrensning er at vekten legges på forholdet mellom Norge og EU som organisasjon, mens forholdene i enkeltlandene trekkes inn der dette er relevant. Det er ikke rom for en diskusjon om samstemtheten mellom EU-landene. Det betyr at interessante spørsmål utelates, som i hvilken grad medlemsstatene

har implementert EU-direktivene og fulgt dem opp i praksis (Brekke og Vevstad 2007), eller hvordan skepsisen til overnasjonalitet har kommet til uttrykk på dette feltet. Det har vært en rekke utfordringer knyttet til å få medlemslandene til å enes om og sette fellesreglene ut i livet (Brochmann 1996, Lavenex 2006, Odysseus 2006).

Notatet er basert på tilgjengelig forskning, offentlige dokumenter og samtaler med kjerneinformanter. Det er Norge som er ståstedet i denne analysen og Unions syn på Norge er ikke dekket.

Som grunnlag for den videre diskusjonen gis det først en kortversjon av hvordan migrasjonsarbeidet har utviklet seg i EU siden 1999. Dette følges av en gjennomgang av de områdene der Norge er tettest knyttet opp til samarbeidet mellom medlemsstatene. Denne øvelsen gjentas så for integrasjonsområdet. I andre halvdel av notatet splittes tilknytningsdiskusjonen opp på delområdene asyl og flukt, familieinnvandring, irregulær migrasjon, retur, Dublin og Schengen, samt integrasjon. På bakgrunn av en oversiktstabell diskuteres de ulike samarbeidsarenaene og mulighetene for å påvirke/bli påvirket gjennom relasjonene på delfeltene. Til sist gis en liste med innspill til videre diskusjon rundt tilknytningen til EU på migrasjonsområdet.

## En felles europeisk migrasjonspolitik

Samkjøringen av EUs migrasjonspolitik drives frem gjennom måldokumenter og løpende regelutvikling. Dokumentene omfatter de brede politiske traktater, som Amsterdam- og siden Lisboa-traktaten. Nesten like ambisiøse er femårsplanene på justisområdet. Disse har også navn etter byer og har vært avgjørende for utviklingen på feltet: Tampere (1999), Haag (2004) og Stockholm (2009). I tillegg kommer mer sporadiske utspill på feltet som "pakten om immigrasjon og asyl" som kom under det franske formannskapet i 2008 (e-ractiv.com). Like viktig er den løpende utviklingen av regler og praksis, implementeringen i medlemslandene og den kontinuerlige evalueringen av den felles politikken. Sentralt i denne delen av utviklingen står et stadig bredere sett med direktiver og forordninger.

Selv om ideen om en felles politikk på migrasjons- og asylområdet var skapt tidligere, var det først i 1999 at samarbeidet tok fart. Utviklingen har altså vært drevet frem ved at det har vært satt opp femårsplaner på Justis- og innenriksfeltet (Justice and Home Affairs). Disse vedtas av Rådet, der landenes regjeringstopper er representert. Deretter er det opp til Europakommisjonen (EU-kommisjonen) å utvikle handlingsplaner som så settes ut i livet (Collett 2010).

Femårsplanene har fått navn etter byer i de medlemslandene der de ble vedtatt. Den første med klare målsettinger på migrasjonsområdet ble vedtatt i Tampere i 1999. Der ble grunnlaget lagt for den sterke satsingen som skulle bli fulgt opp i Haag-programmet fem, og Stockholm ti år senere. I Tampere ble man blant annet enige om utvikle felles regler for familieinnvandring, langtidsboende (long term residence), samt en pakke med målsettinger på asylområdet. Denne fikk betegnelsen «Common European Asylum System» (CEAS) og kom etterhvert til uttrykk i fire sentrale regelverk. Disse omhandlet asylprosedyren, avklaring av oppholdsstatus, forhold under mottaksfasen samt hvilket land som skal behandle asylsøknaden (Dublin-forordningen). Som en støtte for utviklingen av CEAS opprettet man også et flyktningsfond (European Refugee Fund).

Blant norske myndigheter var det liten tro på at EU landene ville klare å få til en samordning på disse feltene som tradisjonelt hadde stått sentralt i landenes ønske om selvstyring. Et par år inn i den første femårsperioden ble fremdriften synlig og mot slutten kom felles regler på plass ([ec.europa.eu/home-affairs](http://ec.europa.eu/home-affairs)).

For eksempel ble det enighet om direktiver på områder som midlertidig beskyttelse (2001/55/EC), regulering av mottaksforhold (2003/9/EC), kvalifikasjon for beskyttelse (2004/83/EC), søkernes status (EC/85/2005) og for utformingen av en felles asylprosedyre (2005/85/EC). I 2003 kom man også frem til den helt sentrale byggestenen i samarbeidet; Dublin-forordningen (343/2003/EC). I tillegg til disse bestemmelsene som inngikk i det felles europeiske asylsystemet (CEAS), skjedde det også en utvikling på de øvrige migrasjonsområdene. I 2003 vedtok man et direktiv for familieinnvandring (2003/86/EC), et forslag til direktiv for arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS ble forfattet i 2001 og ble fulgt opp med en handlingsplan i 2005. Medlemslandene fikk rundt to år på å sikre at de nye reglene ble tatt inn i de nasjonale lovverkene og satt ut i praksis.

Målsettingene fra Tampere ble fulgt i det neste femårsprogrammet (2004-2009) vedtatt i Haag. Her ble koordineringen av asylfeltet og de øvrige migrasjonsregelverkene forsterket. I denne andre femårsperioden kunne man også så smått se hvordan implementeringen av de felles reglene fungerte. På oppdrag fra Europakommisjonen ble først mottaksdirektivet evaluert i 2006 (Odysseus 2006, Brekke og Vevstad 2007), deretter ti direktiver på migrasjonsområdet i 2008 og 2009. Pakken med regelverk på asylområdet (CEAS) ble dyttet videre etter en tenkepause og oppsummering

i form av en Grønnbok som kom i 2007 (Green paper). Her ønsket man å få tilbakemeldinger fra medlemslandene og andre interessenter på de første årene med felles lovgivning. Norge var blant landene som sendte inn sine kommentarer.

En serie forskningsarbeider ble også utført for å kommunisere tilstanden og erfaringene tilbake fra enkeltlandene til Kommissjonen i Brussel (Odysseus 2006). Som et resultat av denne evalueringen foreslo Europakommisjonen å opprette et europeisk støttekontor på asylområdet (European support office, EASO). Bakgrunnen var den sprikende praksisen mellom medlemslandene i asylbehandlingen (COM(2009) 66 final). I Brussel hadde man for eksempel notert seg at sjansen for å få opphold varierte fra et mottakerland til det neste for personer med tilnærmet lik bakgrunn.

Men Haag-programmet trakk også frem nye satsingsområder. Arbeidet med EU/Schengens yttergrense ble forsterket og grenseovervåkingsorganet Frontex ble opprettet i 2006. Ønsket om en felles integrasjonspolitik ble også trukket frem sammen med ambisjonene om en revitalisering av forsøkene på å få til felles kjøreregler for økonomisk migrasjon. Andre halvdel av 2000-tallet bar også preg av et øket fokus på retur av asylsøkere med avslag og andre tredjelandsborgere uten opphold. I 2008 ble returdirektivet vedtatt etter lange forhandlinger mellom medlemsstatene (2008/15/EC). Til forskjell fra utviklingen av de andre direktivene spilte Norge her en aktiv rolle.

Målsettingen for Haag-programmet var at EU skulle ha en felles migrasjonspolitik ved utgangen av 2010. Det viste seg å være for ambisiøst. Likevel var Unionen kommet vesentlig lenger ved utgangen av Haagperioden enn mange hadde trodd da prosessen startet i 1999. Ambisjonene for de neste fem årene ble nedfelt i Stockholmsprogrammet.

Andre halvdel av 2000 tallet ble ellers preget forsøkene på å få vedtatt den såkalte Lisboa-traktaten, som også hadde konsekvenser for arbeidet med asyl og migrasjon. En styrking av tanken om majoritetsavgjørelser på bekostning av konsensus åpnet for raskere endringer i Unionens politikk på området. Samtidig fikk EU-parlamentet øket adgang til å legge ned veto i slike saker og volumet på innvandringen skulle fortsatt være opp til enkeltlandene. Traktaten åpnet videre for en økt satsting på integrasjon av tredjelandsborgere (Collett 2010). Etter en lang dragkamp ble traktaten endelig godkjent i desember 2009.

I Stockholmsprogrammet ble de fleste av prioriteringene fra Haag videreført mens nye målsettinger ble lagt til. Et av satsingsområdene var et «Globalt perspektiv på migrasjon» (Global approach to migration). Dette innebar et samarbeid med avsenderlandene på tre områder: åpning for bevegelser mellom landene, en satsing på kopling mellom migrasjon og utvikling (inkludert bistand), samt arbeid for å hindre irregulær migrasjon. EU og Norge deltar for øvrig i diskusjoner rundt disse spørsmålene i Global Forum on Migration and Development (GFMD), sammen med rundt 100 andre avsender- og mottakerland. Der står også tilbaketakelsesavtaler og statistikk fra avsenderlandene på programmet. GFMD er en uformell mellomstatlig møteplass og EUs representant deltar på linje med alle andre.

Integrasjon får også stor oppmerksomhet i Stockholmsprogrammet. På dette området la man vekt både på rammebetingelsene for integrasjon (som for eksempel politikk, tiltak, rettigheter og lovgivning), men også på å finne indikatorer som kunne måle resultatene av integrasjonsarbeidet i de ulike landene.

Stockholmsprogrammet er ment å være styrende for EUs arbeid på migrasjonsområdet de neste årene. Arbeidet vil gå langs tre akser som er relevante for dette notatet: Asyl og migrasjon inkludert integrasjon, arbeid med å beskytte EUs yttergrense, samt samarbeidet med land utenfor unionen om migrasjonsrelevante spørsmål.

Med denne beskrivelsen av utviklingen av arbeidet med migrasjon i EU som bakgrunn kan vi se nærmere på hvordan norske myndigheter har forholdt seg til de samme spørsmålene og relasjonen til EU.

## Norge og EU på migrasjonsfeltet

De siste årene har Norges tilknytning til EU på migrasjonsfeltet endret karakter. Fra tidligere å ha vært opptatt av å oppfylle vår del av Dublin-avtalen og Schengen-samarbeidet, kom Stoltenberg II regjeringen med klare signaler om en mer aktiv linje i 2008 og i årene som fulgte. «Regjeringen legger stor vekt på å styrke samarbeidet med EU på migrasjons- og flyktningområdet», skriver man i Stortingsmeldingen om dette temaet fra 2010 (Meld. St. nr. 9:6). Lenger ut i meldingen forsterkes dette budskapet: «Harmoniseringen med andre europeiske lands politikk er et av regjeringens hovedmål for norsk asyl- og flyktningpolitikk» (Meld. St. nr. 9:21). Nettopp meldingen var et tegn på at samarbeidet hadde endret seg fra nyttige



forpliktelser til en aktiv, positiv tilnærming. Hvor tett tilknytningen er på de ulike delene av innvandringspolitikken skal vi se etterhvert.

Stortingsmeldingen ble utarbeidet høsten 2009 og gir et godt bilde av hvordan den norske politikken sto i forhold til enkelte europeiske land da. På flyktning- og asylfeltet sammenligner meldingen Norge med Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Storbritannia. Et par punkter skal nevnes her.

I meldingen ser man på kravene som ble stilt til såkalt underholdskrav for familiegjening. Norge kom ut som strengest blant landene man sammenlignet med. I den nye Utlendingsloven (som trådte i kraft 1. januar 2010) var reglene på familieområdet like restriktivt som Storbritannia og mer restriktivt enn de andre landene (Meld. St. nr. 9:23).

EUs direktiv om familiegjening (2003/86/EC) sier at landene ikke skal stille krav om underhold for gjening med personer som er innvilget flyktningstatus. Det gjør ikke Norge, som dermed ligger innenfor direktivets rammer på dette punktet. Direktivet sier ikke noe om hvordan dette skal håndteres av statene i tilfeller der personer får annen type opphold (subsidiær beskyttelse) eller når det søknaden gjelder familieetablering. Den norske praksisen med å kreve underhold for disse kategoriene søkere berøres dermed ikke av direktivet.

Asylbehandlingen i de seks landene starter ut likt og i tråd med minstestandardene som settes i EUs prosedyredirektiv (2004/83/EC). I klagebehandlingen skiller de seg noe ad, men følger også her direktivets standarder, ifølge Stortingsmeldingen (Meld. St. nr. 9:27). Det gis begrenset anledning for asylsøkere til å ta arbeid i alle de nevnte landene. De fleste krever at saken trekkes ut i tid før en slik tillatelse gis (Storbritannia over 12 måneder). I Norge stilles det krav til sikker identitet før søknad kan behandles. Meldingen konkluderer på dette punktet med at Norge ikke skiller seg nevneverdig fra de andre referanselandene.

Norge var også restriktivt når det gjaldt praksisen med å la personer som fikk innvilget beskyttelse etter asylsøknad måtte vente i tre år på en bosettingstillatelse. I Sverige ga man permanent oppholdstillatelse umiddelbart til alle som fikk innvilget asylsøknader, mens man i Finland og Storbritannia ga permanent opphold til alle med konvensjonsstatus.

I meldingen diskuteres også mottaksforholdene i EU-landene og Norge sett i lys av EUs mottaksdirektiv. Norge oppfyller standardene som settes her, hevdes det,

og man viser til en rapport fra Institutt for samfunnsforskning fra 2006 (Brekke og Vevstad 2006). Den studien avdekket likevel at det norske mottaksarbeidet har flere svakheter sammenlignet med EU normene. Blant annet trakk forskerne frem fraværet av helhetlig regulering og mangler knyttet til identifisering og håndtering av sårbare grupper asylsøkere.

Da studien fra 2006 ble fulgt opp i fem år senere hadde det ikke skjedd vesentlig endring i form av tilpasning til EUs arbeid på feltet (Brekke, Vevstad og Sveaass 2011). Reguleringen av mottaksfeltet i Norge var fortsatt spredt på tildelingsbrev og instruksjoner. Til tross for økt oppmerksomhet om situasjonen for enkelte utsatte grupper var det fortsatte manglende rutiner for identifisering av sårbare grupper. I den samme studien ble det imidlertid også pekt på at heller ikke medlemsstatene hadde rukket å sette alle deler av mottaksdirektivet ut i praksis til tross for at direktivet var en del av de nasjonale lovgivningene.

### Dublin-avtalen og Schengen-samarbeidet

De to hovedfestene for det norske EU-samarbeidet på migrasjonsfeltet er knyttet til bynavnene Dublin og Schengen.

Dublin-avtalen regulerer hvilket land som har ansvar for å behandle en asylsøknad. Den mest omtalte regelen her er at det er det første landet der søknad fremmes, eller burde vært fremmet, som har ansvaret. For å sikre at informasjon om registrerte søknader skulle være tilgjengelig for alle deltakerlandene opprettet man i 2003 EURODAC-registeret. Norge sluttet seg til Dublin-avtalen og asylregisteret samme år. EURODAC avslører om asylsøkere har søkt i andre land som er med på samarbeidet. I tilfeller der de har det, blir vedkommende sendt tilbake til det første landet der søknad ble fremmet. En av målsettingene da avtalen kom i stand var å unngå at asylsøkere fikk avslag i ett land for deretter å fremme en ny søknad i neste land, såkalt *asylshopping*.

I Stortingsmeldingen fra 2010 beskrives Dublin-avtalen som «svært viktig» for Norge (Meld. St. nr. 9:38). Det er kanskje ikke så underlig hvis man ser på tallene. I 2009 sendte Norge anmodninger til andre Dublinland om at de skulle ta tilbake 5000 søkere. Selv mottok Norge 1000 slike henvendelser (Meld. St. nr. 9:37). Selv om disse tallene varierer fra år til år utgjør andelen Dublin-saker i perioder så mye som en tredjedel av de totale ankomstene (Brekke og Aarset 2009).



Selv om Dublin-avtalen kun regulerer hvem som har ansvaret for å behandle sakene og hvordan oversendelse mellom landene skal skje, er det en forutsetning at hvert enkelt land har en forsvarlig praksis også når det gjelder saksbehandling og mottaksforhold. Som vi har sett i den norske offentlige debatten de siste tre-fire årene blir systemet utfordret når ett eller flere land ikke holder den forventede standarden. Norge har ved to anledninger måttet stanse tilbakesending av Dublin-søkere til Hellas. Den første stansen i slike returer varte fra 2008 til 2009. Den neste startet opp høsten 2010 og kom etter en oppfordring fra Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg. Der hadde man fått to saker fra Norge til behandling og ønsket at norske myndigheter skulle avvente utfallet av disse. Flere europeiske land fikk slike oppfordringer fra domstolen den høsten.

En lignende sak som de to norske fikk stor oppmerksomhet på nyåret 2011. Domstolen i Strasbourg dømte der Belgia for å returnert en asylsøker til Hellas etter Dublin-reglementet. Mottaksforholdene og saksbehandlingen i Hellas ble ikke ansett å oppfylle landets menneskerettslige forpliktelser. Denne prinsippavgjørelsen fra januar 2011 vil med all sannsynlighet få betydning for returer til Hellas for den videre utviklingen av Dublin-reglementet.

Tilfellet Hellas gir en tydelig pekepinn om de videre forpliktelsene som følger med den norske underskriften på Dublin-avtalen. Avtalen forutsetter at deltakerlandene overholder et sett med felles normer. Disse består av folkerettslige forpliktelser, les Flyktningkonvensjonen, FN's menneskerettighetskonvensjon og den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen, men også et sett med interne EU-reglement, deriblant direktivene tilhørende CEAS. Ved å delta i Dublin er vi samtidig indirekte forpliktet til å være lydhøre overfor om den øvrige pakken med EU-regler på asylfeltet følges. Vi må følge med på om de følges i landene der vi vurderer å sende Dublin-søkere tilbake til, og Norge må også holde egen lovgivning og praksis opp mot de internasjonale og europeiske standardene.

Juristen Vigdis Vevstad har holdt dette perspektivet oppe ved gjentatte anledninger, også før norske myndigheter fikk harmonisering med EU som uttalt målsetting (Vevstad 2006, 2007).

Dublin-samarbeidet har også blitt kritisert fordi det vedlikeholder en allerede skjev byrdefordeling mellom mottakerlandene i Europa. De syd-europeiske landene, med Hellas og Italia i spissen registrerer søkere som siden forsvinner ut av landet. En del av disse dukker så opp igjen i form av Dublin-henvendelser fra land

i nord og vest. For tiden har man kun etablert frivillige tiltak for å bøte på skjevheten internt i EU, der enkeltland kan hente inn asylsøkere som ellers skulle behandles i et av de mest belastede mottakerlandene. I tillegg har man opprettet fire solidaritetsfond. Disse er knyttet til spesifikke områder der man ønsker å spre midler til trengende medlemsstater. Alle er samtidig ment å skulle spre kunnskap og lette byrder. Norge deltar i *Yttergrensefondet*, mens *Flyktningfondet*, *Integreringsfondet*, og *Returfondet* er forbeholdt EU medlemmer (Meld. St. nr. 9:38).

Det praktiske samarbeidet om utveksling av søkere som faller inn under Dublin-avtalen fører til tett kontakt mellom norske og europeiske migrasjonsbyråkrater. Det åpner også for deltakelse i en rekke styringsfora, deriblant Dublin Contact Committee, EURODAC Expert Meeting, og Joint Committee (med de andre utenforlandene som er med i Dublin og EU). Avtalen har også bidratt til at Norge er velkommen som uformell deltaker i møter med lederne for utlendingsdirektoratene fra medlemslandene (General Directors' Immigration Services Conferences GDISC) og i Eurasil, et forum om asylopolitikk ledet av Europakommisjonen. Deltakelsen her anses som en bonus som følger av Dublin-avtalen og settes altså stor pris på av norske myndigheter (Meld. St. nr. 9:38).

Schengen-samarbeidet er den andre store avtalen som direkte knytter Norge til EU på migrasjonsområdet. Regelverket angir samarbeid om en felles yttergrense og et fravær av grensekontroll mellom deltakerlandene. Men avtalen strekker seg utover dette og innebærer et bredt politisamarbeid, visumspørsmål, returarbeid, samarbeid mot ulovlig innvandring, rettslig koordinering, samt informasjonsutveksling (Schengen Information System). Den norske deltakelsen gir også rett til deltakelse i utformingen og utviklingen av regelverket (Meld. St. nr. 9:41). Dette gjelder i forberedende møter og i forhandlinger i forkant av vedtak. Når det skal stemmes og gjøres endelige vedtak om fornyelse av regelverket, har Norge ikke stemmerett. Norge må vente til etter et vedtak er fattet og så bestemme om de nye reglene skal godtas. Hvis man velger å si nei, vil landet måtte tre ut av samarbeidet. Så langt har samarbeidet ikke vært truet. Det kan se ut til at Norges innspill og hensyn har vært på linje med medlemsstatenes i prosessene i forkant av avstemninger (Meld. St. nr. 9:42).

Også utenfor fora som er direkte en del av Schengen-samarbeidet har blitt Norge gitt adgang til å påvirke utviklingen. Norge deltar i flere arbeidsgrupper under Det europeiske råd når Schengen-saker står på dagsorden og i flere komiteer blant annet på visumområdet.

I Stortingsmeldingen fra 2010 trekkes det frem at avtalen i tillegg åpner for parlamentarikersamarbeid, men at denne muligheten ikke har vært utnyttet (Meld. St. nr. 9:43).

Arbeidet med Schengen-relevante saker er omfattende både i Norge og blant norske representanter i Brussel. Her i landet er det Justisdepartementet og Utenriksdepartementet som har et felles ansvar for håndteringen. Saker som er berørt med norsk utspring må meldes til Brussel. Saker fra Brussel som berører norske forhold, regler og praksis må håndteres her.

Frontex er navnet på EUs byrå for grensekontroll. Her deltar Norge på linje med medlemslandene. Norge bidrar med finansiering, har personell utplassert både i administrasjon og i operativ tjeneste og er i tillegg representert i styret. I Middelhavet opererer Frontex i samarbeid med myndighetene fra landene i regionen for å kontrollere EUs sydlige sjøgrense.

Deler av returpolitikken faller også inn under grensarbeidet. I 2008 vedtok EU et «returdirektiv» (2008/115/EC). Norge var aktivt med i utarbeidelsen av teksten og kom med flere innspill. Hvilken innvirkning direktivet vil få for norsk praksis på området gjenstår å se. Direktivet har utgått fra Schengen-samarbeidet og er derfor bindende for Norge. Det ble godkjent innført i norsk lov mot slutten av 2010 (Vevstad og Mysen 2011:124). På enkelte områder åpner direktivet for en restriktiv praksis, deriblant muligheten for å holde personer uten oppholdstillatelse fengslet i påvente av utvisning i opptil 18 måneder. På andre områder ser direktivet ut til å gi økt rettsikkerhet, for eksempel ved at det pålegger myndigheter å ta hensyn til barns beste, migrantenes helsetilstand, familieliv og fare for overgrep (non-refoulement) etter hjemkomst (artikkel 5, 2008/115/EC).

Den norske innsatsen for å sikre at personer uten opphold forlater landet ble styrket etter at asyltallene doblet seg fra 2007 til 2008 (Brekke og Aarset 2009). En sentral brikke i det arbeidet var å komme frem til avtaler med returlandene. Dette er ikke enkelt. Og det har vist seg vanskelig å få til avtaler med land der norske myndigheter gjerne skulle sett at det var mulig å gjennomføre returer til. Samtidig så man at avtalene med land som Afghanistan og Irak skapte nye bevegelser i returmigrasjonen. EU inngår slike avtaler uten at disse blir gjeldende for Norge. EUs avtaler inneholder likevel en klausul som oppfordrer returlandet til også å inngå en avtale med Norge (Meld. St. nr. 9:48).

Opprettelsen av European Asylum Support Office (EASO) faller ikke innenfor rammen av hverken Schengen eller Dublin-avtalen. Til tross for dette har Norge fremmet et ønske overfor EU om å få være deltaker i denne koordineringsinstitusjonen. Kommisjonen har på sin side åpnet for dette og mener kunne regulere et grunnlag for norsk deltakelse med en enklere avtale (Memorandum of understanding).

Både Lisboa-traktaten og Stockholmsprogrammet peker i retning av en ytterligere koordinering og institusjonalisering av utlendingsfeltet. Spørsmålet er hva dét vil bety for den norske innflytelsen på endringer i EUs regelverk og praksis, endringer som i neste omgang vil påvirke landet. Sett fra myndighetenes side er det et eksplisitt ønske å kunne delta og påvirke i størst mulig grad innenfor de rammene som samarbeidet finner sted i dag. Hvis de formelle avtalene gjør at vi får delta i fora utover det vi har rett til, oppfattes det som en bonus.

### Migrasjonspartnerskap

I Stockholmsprogrammets del om migrasjon står utenlandsdimensjonen sentralt. Man ønsker blant annet å satse på partnerskap med tredjeland. Norge er invitert med i EUs samarbeid med Etiopia. Her vil alle de nevnte dimensjonene ved EUs utenlandsdimensjon på migrasjonsfeltet være relevante: Sirkulær migrasjon, migrasjon og utvikling, samt en regulering av irregulær migrasjon. Tanken om å gjøre noe med årsakene til migrasjonen og å bidra til en bedring i avsenderområdene ble diskutert allerede på 1970 tallet. Den gang var det snakk om at mottakerlandene måtte engasjeres i å gjøre noe med migrasjonens «root causes». Diskusjonen dukket opp igjen på midten av 2000-tallet og har siden vært styrt i FN-regi. Norge vil kunne være en attraktiv samarbeidspartner for EU på dette området ettersom landet har kunnskap, erfaring og økonomisk tyngde på utviklingsfeltet.

### European Migration Network

Våren 2011 ble Norge medlem i European Migration Network. Dette er et samarbeid mellom 22 medlemsstater, og nå Norge, om utvikling og utveksling av kunnskap på migrasjonsområdet. Gjennom årlige rapporter der nasjonal politikk og statistikk sammenlignes, samt dypere studier av enkelttemaer er ønske å øke harmoniseringen mellom landene. Nettverket fungerer også som en spørsmål- og svarmaskin. Ett land spør de andre om hvilken politikk de har på et avgrenset område og de svarer innen et par uker. Det var over 100 slike ad-hoc forespørsler i 2010 (emnnorway.no).

Deltakerlandenes myndigheter finner det svært nyttig å kunne sjekke de andre landenes politikk og praksis før de tar en avgjørelse i sin nasjonale kontekst. Nettverket favner både landenes myndigheter og forskere. I likhet med integrasjonsarbeidet i EU er nettverket organisert som en samling av nasjonale kontaktpunkter (NCPs). I Norge består dette av Justisdepartementet, Utlendingsdirektoratet og Institutt for samfunnsforskning. Det norske kontaktpunktet har som en del av sin målsetting å spre kunnskap om EUs migrasjonspolitik til norske interessenter innen forskning og forvaltning.

### Det europeiske integrasjonsarbeidet

Arbeidet med å skape felles europeiske retningslinjer på integrasjonsfeltet har kommet vesentlig kortere enn harmoniseringen på migrasjons- og asylområdet. Så langt har medlemsstatene blitt enige om 11 prinsipper for integrasjon, man har produsert en håndbok for nasjonalstatenes myndigheter og det er satset på å spre vellykkede tiltak mellom landene. Norske myndigheter har fulgt prosessen og har tilgang til utviklingen av dette feltet i Unionen. Likevel oppfatter man at dette er et område der Norge har kommet lenger i enn mange av medlemsstatene.

En av grunnene til at samordningen i EU ikke har kommet så langt på dette området er at integrasjonspolitikken er definert som et nasjonalt anliggende. Det betyr at det ikke er noen overnasjonale institusjoner som kan pålegge enkeltlandene retningslinjer for hvordan politikk eller regelverk på området skal utformes. Det nasjonale selvstyret preger også, i følge de norske tjenestemennene som har representert Norge, alle deler av EUs arbeid med integrasjon.

Det samlende utgangspunktet for arbeidet i EU på dette området er et felles rammeverk for integrering (The Framework for Integration of Third Country Nationals in the European Union). Dette ble fremmet av EU-kommisjonen i 2005 og inneholder prinsippene for integrasjon samt målsettingen om å etablere et nettverk med nasjonale representanter, utviklingen av håndboken, en samlende nettside, et europeisk integrasjonsforum, samt årlige rapporter om utviklingen i arbeidet. Som vi har sett har man klart å oppfylle disse målsettingene. Nettverket var i gang fra 2003 med nasjonale kontaktpunkt i medlemslandene. Håndboken kom i tredje utgave i 2010 (Niessen and Huddelston 2010) og nettsiden «European web site on integration» ble etablert i 2009. Årlige rapporter ble utgitt frem til 2007. I tillegg har man opprettet et europeisk integrasjonsfond. Med nasjonale sekretariat deler dette ut

støtte til integrasjonstiltak i medlemslandene. Blant kriteriene som brukes i utvalget av prosjekter er at det skal være medvirkning fra målgruppene (les tredjelandborgere) og at de skal bidra til kunnskap om nye metoder eller målområder. I Sverige har en rekke av prosjektene søkt å styrke det man i EU dokumentene kaller interkulturell dialog (temaasyl.se).

De elleve prinsippene er utformet slik at de skal kunne omfavnes av flest mulig. Til tross for en del runde formuleringer gir listen noen klare føringer. De siste årene har integrasjonspolitikken i Europa i perioder stått helt øverst på den internasjonale dagsorden. Konflikter i forstedene til Paris, i Rosengård og Rinkeby i Sverige, eller rundt Muhammed-tegningene i Danmark, gjør at en felles europeisk refleksjon rundt integrasjon har blitt presserende. De elleve punktene fremstår også som relevante sett i lys av de siste årenes bevegelse bort fra likeverdighet og multikulturalisme i retning av ny-assimilering (Brekke og Borchgrevink 2008).

Øverst på listen med prinsipper slår man fast at integrering er en toveis prosess. Begge parter skal tilpasse seg. Som nordmenn er man vant til å lese slike setninger, og mange vil si at dette er selvsagt. Spørsmålet blir likevel fort i hvilken grad vertsamfunnet skal «legge til rette» og hvor sterkt man skal kunne kreve at innvandrere tilpasser seg de dominerende norm- og handlingsmønstrene.

Noen hint gis i andre deler av listen, der det for eksempel står at innvandrere skal få praktisere egen kultur og religion og at dette må sikres gjennom lover og tiltak. Igjen vil imidlertid nasjonale myndigheter raskt stille spørsmål om dette innebærer at utøvelsen av kultur og religion aktivt skal støttes, eller om det som kreves er at diskriminering ikke finner sted.

I tillegg til punkter om utdanning, arbeid, anti-diskriminering, kontakt og dialog, samt brukermedvirkning, er det ett punkt som har fått mye oppmerksomhet de siste par årene. Det gjelder punktet om at det skal være klare mål, indikatorer og evalueringsmekanismer på integreringsområdet. Under og etter det svenske formannskapet i 2009 ble dette punktet trukket sterkt frem og diskusjonen om hvilke indikatorer som skal brukes for å måle integrasjonen pågår fortsatt. Norge har deltatt i diskusjonen på dette punktet.

Det er i hvert fall to utfordringer knyttet til at EU-arbeidet på dette temaområdet ikke er bindende for enkeltlandene. Det kan gjøre at enkeltlandene ikke forholder seg til prinsippene, for eksempel om gjensidighet, men i stedet har strammere nasjonale prak-

siser med vektlegging av ensidighet. Ifølge de norske representantene vil ofte Kommisjonen fremstå som mer liberal enn medlemsstatene. En annen og beslektet utfordring er at spesielt aktive medlemsstater vil kunne bli ledende for utviklingen i det overnasjonale arbeidet.

Før vi ser nærmere på det norske engasjementet kan vi konstatere at EUs elleve prinsipper for integrasjon peker inn i diskusjoner rundt hvordan det skal arbeides med likhet og forskjellighet. I hvilken grad skal landenes myndigheter stimulere det ene eller andre? I forhold til dette gir de elleve punktene få holdepunkter. Det er kanskje heller ikke så rart når man vet hvor store forskjeller det har vært i medlemslandenes arbeid med inkludering, fra den franske republikanske like-danningspolitikken til multikulturalismen i Storbritannia og tilnærmet fravær av integreringspolitikk i flere av Middelhavslandene.

### Norges forhold til EUs integreringspolitikk

Norges forhold til EUs integreringspolitikk er ikke helt ulik det forholdet medlemstatene har. I og med at fagområdet er et nasjonalt ansvar er hverken utenforlandet eller innenforlandene bundet av det overnasjonale arbeidet.

Norge har observatørstatus i EU-landenes nettverk for integrering. Nettverket er organisert på linje med European Migration Network og består av nasjonale kontaktpunkter i deltakerlandene (NCPs). Til forskjell fra EMN, går alle sentrale prosesser på integreringsfeltet innom og gjennom dette nettverket. Det er kontaktpunktene som gir råd til Kommisjonen, arrangerer seminarer, nedsetter ekspertgrupper osv. Norge ble med i 2007.

Det har vært til sammen fire ministerkonferanser der integrering har vært tema. Disse har munnet ut i en serie oppdrag til Kommisjonen som i sin tur har tatt kontakt med NCP-nettverket. Etter nettverket har løst sine oppgaver i tilknytning til sakene får Kommisjonen en ny sjanse til å påvirke før prosessen ender i deklarasjoner, møter eller andre handlinger. Som observatør kan Norge komme med innspill i disse prosessene. Norge har også vært representert på ministerkonferansene som har funnet sted i Potsdam, Vichy, Malmø og Zaragoza.

I følge de norske tjenestemennene som har deltatt på nettverksmøtene vil Norge normalt ikke mene noe om deklarasjonene. Disse er altså ikke bindende, men må snarere sees som førende eller oppfordrende for medlemslandene. De første målsettingene ble formulert i

2005 (COM(2005) 389 final). Seks år senere var de fleste av målsettingene oppfylt og i 2011 arbeider man med en «second agenda for integration». Også her har Norge hatt mulighet til å komme med innspill.

Byråkratene som har representert Norge i møtene om integrasjon mente at de andre landene var åpne for innspill som var faglig begrunnet. Så lenge man kunne argumentere godt for sitt syn, hadde det lite å si om poengene kom fra en nordmann eller et medlemsland. Samtidig kjente de norske representantene på rollen de måtte spille som representanter for et ikke-medlem. En informant uttrykte det slik: «Vi er på mange måter like medlemsstatene, men samtidig vet jeg hele tiden når jeg sitter på møtene at Norge ikke er medlem» (januar 2010).

Representantene fra Norge oppfattet at Norge fikk være med i 2007 fordi EU-landene så at Norge hadde kommet langt i integreringsarbeidet. Dette selvbildet kom også til uttrykk i stortingsmeldingen fra 2010: «Deltakelse i EU-fora gir mulighet til å bidra i utviklingen av politikken i andre land og i EU som helhet. [...] Norsk integreringspolitikk er velutviklet i forhold til mange medlemsland i EU» (Meld St. nr. 9:57). I meldingen så man samtidig at rollen i NCP nettverket ga tilgang til en rekke gode eksempler (good practices) på integreringstiltak og viktige erfaringer «Det er viktig for Norge å lære av andre lands erfaringer, både i forhold til hva som kan gjøres bedre og mer effektivt, men også i forhold til hvilke fallgruver og utfordringer andre land opplever» (Meld St. nr. 9:57).

Legger den norske deltakelsen i EUs integrasjonsarbeid noen føringer på den norske politikken? Representantene fra Norge opplevde at diskusjonene i EU-foraene kunne gi inspirasjon til den hjemlige interne debatten og politikikutviklingen. Et eksempel var dreiningen i retning av ny-assimilering som har preget integreringsarbeidet de siste årene. Stikkord her er språk- og kulturtester før innreise, eller før opphold og statsborgerskap blir innvilget. Her er det en tydelig kopling mellom integrasjon og migrasjonspolitikken, der tiltak på integrasjonsfeltet gjøres for å styre innvandringen til landene. Et annet er utviklingen av ”integrasjonsmoduler”. Disse er tenkt som pakker med retningslinjer og standarder for landenes integrasjonsarbeid. Våren 2011 var tre moduler ved å utvikles. De omhandlet språkopplæring, introduksjonskurs, samt forpliktelser for vertsamfunn og innvandrere (Niessen and Kirchberger 2010).

Men, som nevnt er ikke det som skjer overnasjonalt i Europa på dette område bindende verken for



medlemsstatene eller for Norge. På det stadiet som innsatsene for å få til felles kjøreregler på dette feltet er nå, begrenser nytten seg nettopp til å kunne lære av enkeltteksempler og å få ta del i større prinsipielle diskusjoner, ifølge mine informanter.

Det finnes likevel unntak. Norge vil for eksempel kunne ha interesse av å delta i arbeidet med å utvikle indikatorer og evalueringsmekanismer på integreringsområdet. Slike indikatorer vil kunne kombineres med en oversikt over de nasjonale rammene for integrasjon som allerede er utviklet (Migration Policy Integration Index (integrationindex.eu)). Denne europeiske integrasjonsindeksen ble oppdatert i 2010. I tillegg til EU-landene er Norge, Sveits, USA og Canada med i oversikten. Hvis medlemslandene blir enige om felles indikatorer for integrasjon, vil disse sammen med MIPEX kunne være nyttige verktøy i utviklingen av norsk og europeisk integrasjonspolitik.

Hvordan skal vi forstå den moderate norske interessen for EUs arbeid for å få en samstemt integrasjonspolitik? En positiv tolkning vil være å peke på at arbeidet med samordning tross alt har kommet kort. En informant mente det var upresist å si at det ikke var noe ønske fra norske myndigheter å ligge tett opptil EU på integrasjon: "Hovedproblemet er vel at det ikke er så mye å ligge tett opptil". I tillegg ville man kunne peke på poenget at dette er et område med nasjonalt selvstyre.

En annen eller supplerende tolkning vil være at norske myndigheter mener at de takler dette området ganske bra, og ikke trenger å hente så mye inspirasjon utenfra. For ti år siden så man til Sverige og Danmark når man skulle hente ideer til omlegging av integrasjonspolitikken. Siden har man også fulgt med utviklingen på dette feltet i enkeltland som for eksempel Nederland og Canada.

Hva så hvis man skulle oppleve sterke motsetninger mellom ny og gammel befolkning også i Norge. Ville det føre til at norske myndigheter vendte øynene utover landets grenser for å finne løsninger? I Sverige har det de siste årene vært bred politisk enighet om at det siste tiårets integrasjonspolitik har mislykkes (Brekke og Borchgrevink 2007, [www.temaasyl.se](http://www.temaasyl.se)). Vil en slik oppfatning øke interessen for hva andre land gjør på dette området? Spørsmålet er likevel om fellesinnsatsen i EU da vil kunne konkurrere med eksempler og erfaringer fra enkeltland.

## Hvor sterk er Norges tilknytning?

Det er flere måter å dele inn migrasjonsfeltet i underområder på. I en diskusjon av forholdet til Unionen kan følgende inndeling være hensiktsmessig: Asyl- og flyktningpolitikk, familieinnvandring, irregulær migrasjon, retur, Dublin- og Schengen-samarbeidet, samt integrasjon. Som vi ser dekker vi da ikke alle deler av migrasjonsfeltet, arbeids-, student- og kulturigrasjon er for eksempel utelatt, men de mest EU-relevante delfeltene skulle være dekket. Man kunne også argumentere for at Dublin-samarbeidet tilhører asyl- og flyktningpolitikken og derfor ikke skulle fått egen omtale. Her er dette plassert sammen med Schengen-samarbeidet fordi begge er formelle avtalesett som forplikter Norge direkte. Det samme kunne man si om returarbeidet. Dette ville kunne sies å høre inn under både asyl- og flyktningfeltet og under diskusjonen av Schengen-samarbeidet.

Med utgangspunkt i denne inndelingen og beskrivelsene foran skal vi se på et batteri av spørsmål: Hvilken mulighet har Norge til å påvirke utviklingen i EU på feltet? I hvilken grad blir vi selv påvirket? Hvor lik er vår praksis på feltet? Er en tilpasning ønsket fra norsk side? Hvilken type samarbeid er det snakk om? Vi kan bruke tabell 1 som oversikt og utgangspunkt for diskusjonen.

.....  
**TABELL 1.** Norges tilknytning til EU. Etter fagområder

	Asyl/flukt/ CEAS	Familie- innvandring	Irregulær innvandring	Returarbeid	Dublin og Schengen	Integrasjon
Type samarbeid	Ikke formelt utover Dublin (som er en del av CEAS)	Norge ikke opptatt av EU her, snarere av lov og praksis i medlemsstatene	Kontrollbit regulert gjennom Schengen. Ikke samarbeid på rettigheter	Direktiv overført til norsk lov. Del av Schengen	Formelle avtaler. Norge fullt medlem her, men likevel i en særstilling	Observatørstatus i NCP samarbeidet. Ikke bindende for Norge eller MS
Blir Norge påvirket?	Ny utlendingslov (2010) inspirert av CEAS. Må følge mini-normer pga Dublin. EU-domstolen påvirker	Norge skuler til enkeltland for å unngå avvik. Målet er å unngå magneteffekt. Direktivet mindre relevant.	Politiarbeid innen Schengen-rammer. EMN tema i 2011	Direktivet implementert 2010. Uklart om virkning i restriktiv eller rettighets retning	Formelle avtaler og forpliktelser. Norge skal bli og blir påvirket. Lite kontrovers	I liten grad. Norske byråkrater får oversikt om politikken i EU land + inspirasjon: Interkulturell dialog, indikatorer
Kan Norge påvirke?	Dublin gir lettere adgang til flere fora (GDISC, Eurasil mfl.) Bidra på fag. Overgangen til EASO blir helt sentralt for videre påvirkning	Norge har ikke ønsket å påvirke EUs familieinnvandringsreglement. Enkeltland som NL, DK mfl er styrende	Gjennom Schengen kan Norge påvirke. Men, stadig mer av EUs politikk på utlendingsfeltet bestemt før fellesmøter	Bidro med høringsuttalelser og var representert i arbeidsgrupper i forkant av returdirektivet som var en del av Schengen-samarbeidet	Det formelle samarbeidet tillater uttalelser og arbeid i komiteer. Viktige avgjørelser kan tas før og på siden av norsk deltakelse	Norge kommer med faglige innspill.
Hvor lik praksis?	Ny Utl.lov ga økt likhet mht prosedyre, status mv. Mottaksarb: avvik	Norge oppfylder direktivkrav, men mer restriktiv enn mange MS	Likt politiarbeid Ikke avklart mht. Regularisering og rettigheter	Samarbeid tvangsreturer, I arbeid med frivillig retur ligger vi foran, N vil hekte seg på EUs avtaler 3.land	Skal være likt. Norge har fått få klager fra andre medlemmer	Norges selvbilde: Her ligger vi foran EU
Ønsker Norge like retting?	JA	JA	Ja på kontroll, ikke på rettigheter?	JA	JA (og pålagt)	NEI
Er vi bundet?	NEI Unntak er Schengen + Dublin + retur	NEI	NEI Unntak er deler av politiarbeidet	JA knyttet til returdirektiv	JA	NEI Norge står fritt som EU-landene

### Tilknytning i flyktning- og asylpolitikken

På flyktning- og asylområdet finner vi det første eksempelet på det man kunne kalle den doble tilknytningen til EU på migrasjonsfeltet. Gjennom Dublin-avtalen er Norge formelt bundet til et sett med prosedyrer som regulerer samarbeid om hvilket land som skal behandle en asylsøknad. Samtidig har norske myndigheter en bevisst målsetting om å føre en lik politikk med EU-landene når det gjelder prosedyre, status og mottaksforhold. Ønsket er ankomst-motivert. Man vil ikke at Norge skal avvike fra de omkringliggende landene på en slik måte at landet blir et magnet for asyl- og familieankomster. Tilknytningen er med andre ord noe norske myndigheter ønsker og har forpliktet seg til.

Det er kanskje ikke direktivene i seg selv som er interessante i forbindelse med ankomststyring, men snarere enkeltlandenes praksis. Er norsk praksis avvikende? Medlemsstatenes lovgivning og håndheving vil i økende grad være knyttet til de felles minimumsnormene som kommer til uttrykk i direktivene.

I Dublin-samarbeidet er det en forutsetning at EUs minimumsnormer følges. Alle EU-landene er forpliktet av disse i tillegg til de folkerettslige forpliktelsene som FN-Konvensjonen, den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen osv. Eksempelet med stoppene i Dublin-returer til Hellas peker på problemene knyttet til avvik fra minimumsnormene og den overordnede Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

Her kan det være grunn til å minne om at Norges migrasjonspolitik og regelverk kan påvirkes fra to europeiske rettsinstanser: Europas menneskerettighetsdomstol i Strasbourg og EU-domstolen (European Court of Justice) med sete i Luxembourg. Mens den første forvalter EMK har den andre i oppgave å håndheve EUs regelverk. Det vil si at EU-domstolen også behandler saker knyttet til asylområdet (Vevstad og Mysen 2011). Mens Norge er bundet av domstolen i Strasbourg er vi i utgangspunktet ikke bundet av EU-domstolen. Det kan likevel se ut til at norsk rettspraksis kan komme til å påvirkes av saker som føres i Luxembourg. Et eksempel fra forvaltningspraksis er en avgjørelse i Utlendingnemdas stornemd fra 2010, der det vises til avgjørelser fra EU-domstolen. I 2011 kartla forskerne Vigdis Vevstad og Charlotte Mysen alle migrasjonssaker som hadde vært behandlet i Luxembourg og vurderte relevansen for norsk praksis på området (Vevstad og Mysen 2011).

Dublin-avtalen er en del av EUs felles asylsystem (CEAS). Avtalen gjør at Norge også forventes oppfylle CEAS. Norge må samtidig følge utviklingen av nye versjoner av konvensjonene, slik at man vet hva andre Dublin-land skal forventes oppfylle og hvilke minimumsforventninger andre land har til Norge (Vevstad 2006).

Norge vil påvirkes på dette feltet gjennom Dublin og den indirekte koplingen til CEAS. Når det gjelder muligheten for selv å påvirke utviklingen utover Dublin, vil opprettelsen av European Asylum Support Office (EASO) kunne være avgjørende. Kontoret overtar blant annet funksjonen til Eurasil som har vært et forum for utveksling av informasjon, tall og trender på asylfeltet. Norske myndigheter har sett stor nytte av deltakelsen i dette forumet, i følge mine informanter. Det har blitt ansett å gjøre det lettere å koordinere politikken på feltet med de øvrige europeiske landene.

Å få en plass i EASO vil være avgjørende for at denne informasjonsstrømmen skal kunne fortsette. Norske myndigheter har sett viktigheten av å få en fot innenfor her. Det er ikke selvsagt at Norge skal få være med. Motsetningene rundt migrasjonsspørsmål er mange og synlige i Unionen. EU-kommisjonen har likevel allerede fra den første planleggingen lagt inn en åpning for norsk deltakelse. Referansene til Norge som Schengen og Dublin-medlem er fortsatt viktig, men det er også et bredere ønske fra Kommisjonen om at Norge skal ha en plass i støttekontoret for asylsaker. EASO vil med all sannsynlighet bli en arena der norsk politikk og praksis vil påvirkes i årene som kommer. Samtidig vil norsk deltakelse her innebære en mulighet for å påvirke dette området i EU.

### Tilknytning familieinnvandring

Stortingsmeldingen fra 2010 viste at Norges praksis på familieområdet ikke avvek særlig fra omkringliggende medlemsland. Fokus i EU har i liten grad vært på å utvikle en felles politikk på familieområdet. Samtidig har denne sekundær-innvandringen i størrelse vært dominerende på 2000-tallet. Flere land har strammet inn adgangen både for familieetablering og familie-gjenforening. Den danske 24-årsregelen for ekteskapsinnvandring er velkjent i Norge og nederlandske regler rundt integrerbarhetstester har vært diskutert i den norske offentligheten. Norske myndigheter opplever ikke press for likedanning på dette området, men ser etter løsninger i medlemslandene som kan fungere på den nasjonale politiske scenen.



Det kan se ut til at norske myndigheter har spesiell interesse av tilknytningen til EU på områder som påvirker tilstrømningen til landet. Kan hende bidrar det til at familiefeltet ikke er omfattet av så sterk interesse for utviklingen i Unionen? Anses det ikke som like ankomstrelevant som de andre migrasjonspolitiske områdene på listen?

### Tilknytning irregulær migrasjon og i retur

EUs returdirektiv ble innført i norsk lov i desember 2010. Det gjenstår å se hvilken virkning denne innlemmelsen vil få for norsk praksis. En rekke sider ved returarbeidet vil like fullt gjenstå som nasjonalt bestemt. Utformingen av frivillig retur er ett slikt område.

I arbeidet med å få til tilbaketakelsesavtaler, oppfordrer EU til at returlandene også gjør avtaler med Norge. Så langt har ikke det gitt resultater. I stedet har Norge norske byråkrater jobbet på egenhånd for å få til avtaler. En fordel med denne strategien har vært at man da har kunnet konsentrere oppmerksomheten om land som er aktuelle for returner fra Norge.

Fireparts samarbeidet rundt migrasjon og utvikling i Etiopia, der EU, UK, Norge og Etiopia er involvert, blir en interessant prøvestein for Norges tilknytning på dette feltet. På nasjonalt nivå har norske myndigheter siden 1990-tallet forsøkt å få til et samarbeid mellom utlendingsmyndigheter med ansvar for migrasjon og Utenriksdepartementet som er ansvarlig for bistand/utvikling og nødhjelp (Brekke 2001). En av utfordringene har vært mandatene for de to innsatsområdene. Mens utlendingsmyndighetene har hatt fokus på å løse utfordringer i Norge har UD hatt avsenderlandenes beste som hovedanliggende. Det kan hende at EUs metode med opprettelsen av ”migrasjonspartnerskap” med avsenderland kan utløse et samarbeid også på nasjonalt nivå.

Irregulær innvandring og retur er utfordrende for myndighetene i medlemslandene og i Norge. Disse temaene har vært med å dominere nyhetsbildet her til lands de siste årene. Norge ønsker samarbeid med EU og medlemslandene rundt kontroll av irregulær migrasjon og for eksempel om felles chartrete returflygninger. Norske myndigheter ser også positivt på Frontex samarbeidet og den innsatsen den organisasjonen kan gjøre for å koordinere returtiltak.

Den mykere siden av irregulær migrasjon har man vært mindre interessert i å diskutere, som for eksempel hvilke rettigheter personer uten oppholdstillatelse skal ha mens de befinner seg i Norge. I stedet har det vært en uttalt enighet på tvers av regjeringer om å holde

en hard front og insistere på retur (Brekke og Søholt 2005).

Spørsmål om rettigheter, for eksempel knyttet til adgang til helsetjenester, har man ikke ønsket å diskutere internasjonalt. Likeså har norske myndigheter ikke sett til Europa når det gjelder å finne en løsning på situasjonen for de såkalt ureturnerbare asylsøkerne. Andre lands forsøk med gruppeamnesti (Spania, Frankrike) og å gjenåpne for søknader fra denne gruppen (Sverige), har man ikke ønsket å overføre til Norge.

### Tilknytning gjennom Schengen og Dublin

Schengen- og Dublin-samarbeidet utgjør selve ryggraden i den norske tilknytningen til Unionen.

Tidligere gikk formannskapet i Schengen på omgang mellom medlemmene. Også landene utenfor EU fikk være med. For noen år siden ble denne ordningene droppet mot at fellesskapssakene ble satt først på dagsorden. Norske byråkrater mener lite gikk tapt i forbindelse med denne omleggingen. Det å ha formannskapet tidligere var i hovedsak forbundet med møteledelse og ga i liten grad direkte innflytelse. Det er uansett EU som legger føringene for det som skal behandles. Norges rolle vil være å løfte enkelte fagspørsmål.

I følge informantene blir nå stadig flere av premissene på utlendingsfeltet før de enkelte sakene når fellesskapsmøtene. Femårsplanene, migrasjonspakten, Lisboatraktaten gir alle føringer for politikken også for Schengen- og Dublin-samarbeidet. Disse sektorovergripende pakkene gjør Norges mer spissede påvirkningskanaler mindre relevant for EU landene. For norske byråkrater blir det viktig å spille inn synspunkter også i forkant av de bredere politiske plandokumentene, slik landet gjorde i forbindelse med Stockholmsprogrammet.

Den daværende norske migrasjonsråden i Brussel ga uttrykk for den nye situasjonen som de sektorovergripende brede politiske måldokumentene innebærer for Norge: ”...det er 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” (omtale av migrasjonspakten 2008)

### Tilknytning på integrasjonsområdet

Som medlemslandene står Norge fritt når det gjelder integrasjonspolitikken. Her har norske myndigheter heller ikke uttrykt noe ønske om å tilpasse seg de prinsippene som er utviklet av fellesskapet. Bildet hos nor-

ske byråkrater er at det foreløpig er begrenset å hente fra arbeidet på dette feltet i EU: Her ligger Norge foran. Kan hende vil det være like nyttig for EU-landene å høre om vellykkede norske tiltak, som for eksempel introduksjonsordningen, ifølge mine informanter. Like fullt ser man nytten ved å følge utviklingen av dette arbeidet i EU generelt, samt i enkelte konkrete prosjekter. Utarbeidelsen av de nevnte indikatorene på integrasjon er et eksempel her. Foreløpig ser dette ut til å ligge et stykke fram i tid og Unionslandene nøyer seg inntil videre med å spre eksempler på vellykkede integreringstiltak. Integreringsfondet deler ut mer enn 200 millioner euro hvert år for å støtte nyskaping og spredning av slike tiltak. Norske initiativ kan ikke søke om midler fra dette fondet, men har en alternativ kilde i det Europeiske Sosialfondet og dets Progress program.

## Diskusjonspunkter

Innledningsvis ble det spurt hvordan den norske tilknytningen til EU fremsto i 2011 på migrasjons- og integrasjonsfeltet. Det som er klart er at det er et sterkt ønske fra norske myndigheter å ligge tett opptil EU på migrasjonsområdet. På integrasjonsområdet er man foreløpig avventende men interessert. På det siste feltet har enkeltlandene fortsatt en sterk stilling og arbeidet med å skape en felles politikk har nylig kommet i gang.

På bakgrunn av gjennomgangen over kan følgende punkter tjene som utgangspunkt for diskusjon om den norske tilknytning til EU på migrasjonsfeltet:

*1. Vil en styrket felles migrasjonspolitik i EU minske den norske innflytelsen?*

Det kan se ut som et det er flere samvirkende utviklingstrekk ved EU som kan svekke Norges muligheter for å påvirke. Blant dem er økningen i antall medlemmer. Det blir da mindre anledning til å ta særhensyn. Når 27 land skal bli enige blir belastningen ved å gå ekstrarunder med utenforland større. Utvidelsene medfører også at flere land med liten erfaring på migrasjonsfeltet må løftes opp.

Et annet utviklingstrekk som kan svekke Norges innflytelse er at det produseres flere bredt anlagte politiske dokumenter i EU. Disse går på tvers av sektorene men har også konsekvenser for migrasjonsområdet. Mange premisser blir dermed lagt på før sakene kommer til behandling i fellesskapsorganene.

For Norge blir det helt sentralt å være faglig oppdaterte, kunnskapsrike og relevante. Der det er rom for faglig funderte innspill blir Norge hørt. Man har

generelt godt rykte som migrasjonsnasjon. Oppfattes vi som som humanitære men pragmatiske?

En felles nordisk front inn mot EU er ikke så enkelt å se for seg på dette feltet. Til det er svenskene og danskene for uenige i mange spørsmål. De to landene representerer ulike fløyer internt i EU. Den nordiske kanalen blir dermed ikke spesielt velegnet som påvirkningskanal.

*2. Hvis Norge skal drive en aktiv Europapolitikk på migrasjonsområdet – hvilken agenda skal vi dytte frem?*

Hva er den norske posisjonen på migrasjonsfeltet, hva skal være innholdet? Står landet for en agenda inn mot EU som kunne kalles humanitær light? Eller motiveres arbeidet kun av ønsket om å finne tilpasningspunkter for en restriktiv politikk?

Driver Norge en samlet linje overfor EU på dette fagområdet eller brukes kontakten til kommentarer og innspill fra sak til sak? Norge skal drive en aktiv Europapolitikk – men hva skal man fylle denne politikken med på migrasjonsområdet?

*3. Hvorfor er det bred politisk konsensus om den norske tilpasningen til EU på migrasjonsfeltet?*

Det kan virke som det er bred enighet på tvers av partigrensene i at Norge skal føre en politikk tett opptil nabolandenes og EU. Det har vært lite diskusjon om dette. Hensynet til regulering av ankomster og at Norge ikke skal stikke seg ut i liberal retning, står sterkt. Gitt uenigheten om EU-medlemskap, hvorfor er det så stor konsensus på dette området?

Et innspill kunne være at feltet per definisjon involverer flere land. Migrasjonen foregår ved at grenser krysses. Ønskene om å kontrollere disse bevegelsene vil dermed invitere til samarbeid med omkringliggende land. I Norges tilfelle vil det si med EU-landene.

Dette argumentet fjerner likevel ikke undringen over den sterke partipolitiske enigheten. Kan hende kan noe av svaret finnes i de relativt høye tallene på asylankomster de siste tre, fire årene? Er det slik at hvis ankomstene til Norge oppfattes som høye i forhold til omkringliggende land, så kommer ønsket om tilpasning også hos partier som er skeptiske til EU?

*4. Hvordan vil domstolene Strasbourg og Luxembourg virke inn på norsk rett og politikk?*

Betydningen av Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg for norsk migrasjonspolitik ble tydelig i forbindelse med stansen i Dublin-returer til Hellas høsten 2010. Norge fulgte da en oppfordring fra domstolen

om å vente med ytterligere returer til dette landet inntil to norske saker var ferdig behandlet.

Spørsmålet er nå om også EU-domstolen i Luxembourg vil få økt betydning for Norge. Det kan skje på flere måter, for eksempel ved at dommer derfra slår inn i norsk forvaltnings- og rettspraksis. En annen mulighet er at domstolen i Strasbourg forholder seg til dommer fra Luxembourg, og at Norge dermed blir indirekte påvirket.

*5. Hvordan virker sammenfallet av formelle bindinger i form av Schengen- og Dublin-avtalene og den klare målsettingen om likeretting med EU?*

Det ser ut til å være et kraftfullt sammenfall mellom (villet) tvang og ønsket om likeretting i forholdet til EU på migrasjonsfeltet. Hvilke konsekvenser har dette? Når pivoteringspunktet flyttes i EUs arbeid, som nå til EASO (European Asylum Support Office), oppleves det som helt sentralt å få være med av norske myndigheter.

*6. Hvor sterkt er Norge forpliktet av regelverket i EU utover Schengen og Dublin?*

Så lenge Norge oppfattes som å ligge over mininormene i EUs felles regelverk, vil ikke de indirekte forpliktelsene som følger med Dublin-avtalen bli tydeliggjort. Hvis vi faller under de europeiske standardene på et område og dette blir påpekt, for eksempel av et annet bekymret Dublin-land (slik vi nå gjør overfor Hellas), hvordan vil denne kritikken bli håndtert av norske myndigheter? Hvor forpliktet er vi egentlig av de direktivene vi ikke er direkte bundet av?

Frykten for at medlemsstatene ville senke standardene ned mot minimumet som angis i direktivene har hittil vist seg grunnløs. Ifølge mine informanter ser heller ikke de norske myndighetene det som noe mål å sikte mot dette rettighetsgulvet.

*7. Den norske EU-politikken på migrasjonsområdet – en velfungerende tilpasning?*

Det kan se ut til at Norge ønsker en posisjon der vi kan nyte godt av samarbeidet og holde en beredskapskontakt på feltet. For å dempe ankomstpesset mot landet kan Norge gjemme seg bak likerettede medlemsland. Samtidig står landet på de fleste delområdene fritt til å si nei til alt som koster eller ikke er i Norges egeninteresse. Er dagens tilpasning optimal for å nå norske målsettinger om en restriktiv og regulert innvandringspolitikk?

Kanskje kan utviklingen i EU fungere som en nyttig henvisning for norske myndigheter på den politiske

hjemmebanen? Hvis man vil stramme inn kan man vise til at standarden er lavere ellers i regionen. Hvis det skjer endringer i liberal retning i EU vil Norge stå fritt til å følge disse. Men, som nevnt har man foreløpig ikke sett noen tendens i et slikt race ned mot mininormene verken i Norge eller blant EU landene med høye standarder på utlendingsfeltet.

*8. Hvor stort er det nasjonale handlingsrommet på migrasjonsfeltet?*

De formelle bindingene til EU-landene gjennom Schengen- og Dublin-samarbeidet gjelder viktige med ikke dominerende deler av den norske innvandringspolitikken. Handlingsrommet ser med andre ord ut til å være stort.

Ankomsthensyn på asyl- og familiefeltet gjør imidlertid at norske myndigheter kvier seg for å avvike fra nabolandenes og EUs normer og praksis på disse politikkområdene. Det oppleves av myndighetene som at alle tiltak som gjelder innreisebegrensninger, motaksbetingelser, saksbehandling og senere vilkår for integrasjon her henger sammen og bør ligge i linje med vilkårene i de omkringliggende landene. Det fører til et ønske om likeretting på en langt større vifte av migrasjonspolitiske områder enn der vi er forpliktet til å tilpasse oss. Hvordan de ulike delene av et lands innvandringspraksis spiller inn på handlingene til migrantere er likevel fortsatt ikke klarlagt (Brekke og Aarset 2010). Det kan se ut til at myndighetenes usikkerhet rundt hva som påvirker tilstrømmingen styrker ønsket om å være lik de andre landene. Dette likhetsønsket snevrer inn det nasjonale handlingsrommet.

Per 2011 fremstår den norske tilknytning til EU på migrasjonsfeltet som solid. En overgang fra sentrum-venstre til sentrum-høyre politikk i Norge kan ikke forventes å endre på dette båndet. De siste fem årene har medført en oppvåkning for norske myndigheter. De ser det nå som nødvendig å følge utviklingen av en felles EU-politikk på dette området tett. Fordi de må og fordi de ønsker det utfra kontrollhensyn. Tilpasning til EU og medlemslandenes migrasjonspolitikk er et hovedmål for Norge.

## Litteraturliste

Brekke, Jan-Paul (2001), *Velkommen og farvel*. Unipax. Oslo.

Brekke, Jan-Paul og Suzanne Søholt (2005), *I velferdsstatens grenseland*. Rapport Institutt for samfunnsforskning.

*Brekke, Jan-Paul and Vigdis Vevstad (2007), Reception Conditions for Asylum Seekers in Norway and the EU, Financed by Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion, ISF Report 2007:4*

*Brekke, Jan-Paul, Nora Sveaass og Vigdis Vevstad (2010) Sårbare asylsøkere i Norge og EU Identifisering, organisering og håndtering*, Institutt for samfunnsforskning, rapport ISF 2010:14.

Brekke, Jan-Paul og Monica Five Aarset (2009), *Why Norway? Understand asylum destinations*. Rapport Institutt for samfunnsforskning: 12.

Brochmann, Grete (1996), *European Integration and Immigration from Third Countries*. Scandinavian University Press.

Collett, Elisabeth (2010), *The European Union's Stockholm Program: Less ambition on Immigration and Asylum but more Detailed Plans*. Migration Policy Institute. January (Migrationinformation.org).

Commission of the European Communities (COM), 2009. Regulation of the European Parliament and the Council establishing a European Asylum Support Office. 66 final.

European Council Directive (2001), 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

European Council Directive (2003), 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.

European Council Directive (2004), 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.

European Council Decision (2004), 2004/904/EC of 2 December 2004 Establishing the European Refugee Fund for the period 2005 to 2010.

European Council Directive (2005), 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.

European Council Regulation (2003), EC 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third country national, (Dublin II).

European Council, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Doc 17024/09 of 2 December 2009.

European Commission (EC) (2006), *Implementing the Hague Program: the way forward*, Communication COM (2006) 331 final 28 June 2006.

European Commission (2006), *Communication on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals* (COM (2006) 402).

European Commission, Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the application of directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers COM (2007) 745 of 26 November 2007.

European Commission, COM (2009) 554 of 21 October 2009, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in member States for granting and withdrawing international protection.

European Commission, COM (2009) 251 of 21 October 2009, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted.

European Commission, COM (2008), Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards on the reception of asylum seekers. 815 final of 3 December 2008.



European Commission, COM (2005) A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. 389 final.

European Commission (2005), 2005/85/EC, 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.

European Commission (2004), 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, L 304/12, 30 September 2004.

Lavenex, Sandra (2006), EU Immigration Policies between Supranational Integration and Intergovernmental Venue-Shopping, *EUSA Review*, 19 (3).

Melding til Stortinget nr. 9 (2009-2010), *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*.

Niessen, Jan and Thomas Huddelston (2010), Handbook on Integration. Third Edition. MPG/European Commission.

Odysseus, Network of Lawyers (2006) Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down the minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU Member States. Brussels.

Vevstad, Vigdis *Norges rolle i utviklingen av et felles europeisk asylsystem (Norway's role in the development of a Common European Asylum System)*, Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter, Vol 25, nr. 3, 2007.

Vevstad, Vigdis and Charlotte Mysen (2011), *Normative European Jurisprudence in a Refugee and Migration Context*, (with Charlotte Mysen), Commissioned by the Ministry of Justice, to be published end January 2011.

Vevstad, Vigdis and Francesco Maiani et al. (2010), *Setting up a Common European Asylum System* (with Francesco Maiani et al), Commissioned by the European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

Vevstad, Vigdis (2006), *Utvikling av et felles europeisk asylsystem – Jus og Politikk (Development of a Common European Asylum System. Law and Politics)*, Universitetsforlaget, Oslo.

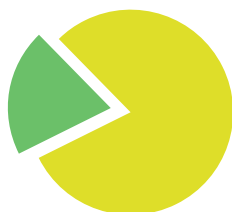
Vevstad, Vigdis and Charlotte Mysen (2011), *Normative European Jurisprudence in a Refugee and Migration context*. ISF Rapport (2011:003) Oslo: Institutt for samfunnsforskning.



## ANDRE RAPPORTER I SERIEN

- RAPPORT # 1: «Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk.»**  
Av Morten Egeberg og Jarle Trondal
- RAPPORT # 2: «Norsk identitet og Europa»**  
Av Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann
- RAPPORT # 3: «EU/EØS-rett i norske domstoler»**  
Av Halvard Haukeland Fredriksen
- RAPPORT # 4: «Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet»**  
Av Torben Foss
- RAPPORT # 5: «Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980 – 2010  
Interest Representation and Lobbying»**  
Av Kjell A. Eliassen og Pavlina Peneva
- RAPPORT # 6: «Den femte frihet og Kunnskapens Europa Konsekvenser for Norge»**  
Av Meng-Hsuan Chou og Åse Gornitzka
- RAPPORT # 7: «Iceland and the EEA, 1994-2011»**  
Av Eiríkur Bergmann
- RAPPORT # 8: «EØS-avtalen og norsk energipolitikk»**  
Av Ole Gunnar Austvik og Dag Harald Claes
- RAPPORT # 9: «Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet»**  
Av Frode Veggeland





# Europautredningen

## Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

Den 7. januar 2010 besluttet Regjeringen å nedsette et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.

### Utvalgets mandat er som følger:

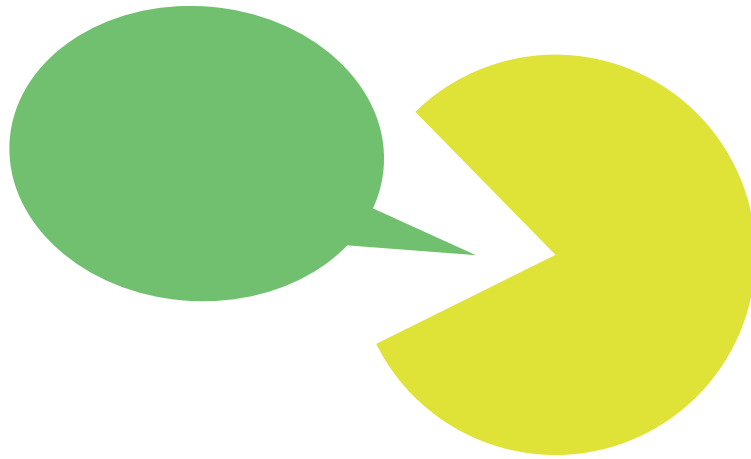
«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.

Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang- og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er bl.a. distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.

Utvalget skal ha vekt på beskrivelser og vurderinger av EØS-avtalens og øvrige avtaler/samarbeidsordningers betydning og virkemåte. Arbeidet i organene som ble opprettet for å overvåke EØS-avtalens funksjon, vurderes også.»

### Utvalgsmedlemmer:

Fredrik Sejersted (leder), Liv Monica Bargem Stubholt (nestleder), Frank Aarebrot, Lise Rye, Dag Seierstad, Helene Sjursen, Fredrik Bøckman Finstad, Kate Hansen Bundt, Karen Helene Ulltveit-Moe, Jonas Tallberg, Jon Erik Dølvik, Peter Arbo. Sekretariatet ledes av Ulf Sverdrup, og er lokalisert ved Senter for europarett (UiO). For mer informasjon se: [www.europautredningen.no](http://www.europautredningen.no)



# Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

ISBN 978-82-93145-18-9 (trykt) • ISBN 978-82-93145-19-6 (nett)