

# Europas flygtninge- og indvandrerpolitik er udfordret

Nye flygtningestrømme udfordrer EU's flygtninge- og indvandrerpolitik. Direktøren for EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, Morten Kjærum, giver i denne artikel et indblik i en række komplekse problemstillinger, som EU står over for.

**AF MORTEN KJÆRUM, DIREKTØR  
EU'S AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE  
RETTIGHEDER**

## Hvem er de?

Hvem er de mennesker, som vi kender fra nyhederne om de forfærdelige hændelser ud for Italiens kyst, ved Malta, Grækenland og andre steder i Middelhavet? Det er skolelæreren eller forretningsmanden fra Syrien, som er blevet tvunget på flugt på grund af borgerkrigen; det er den unge somaliske sportskvinde, som ønsker af hele sit hjerte at komme til Olympiaden i London; det er den nigerianske kvinde, som bliver lovet et godt arbejde i restaurationsbranchen, som viser sig at handle om prostitution og slaveri; det er den unge mand, som higer efter et bedre liv end lediggang i et afrikansk land, hvor korruption og elendig regeringsførelse ikke tilbyder håb for fremtiden; det er et lille barn, som står for at blive solgt til organdonation.

Med alle deres forskellige bevæggrunde og drømme mødes de et sted i Nordafrika i et mikrokosmos på vej i en elendig båd mod Europa. Hvor mange der klarer det, og hvor mange der omkommer undervejs, ved vi af gode grunde meget lidt om. FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) anslår, at der omkom ca 1500 personer i 2011. Tallene for 2012 og 2013 er stadig usikre.

Europa er kommet langt i at skabe fælles rammer for flygtninge- og indvandrerpolitikken, men der er fortsat uløste problemstillinger, som relaterer sig til de nævnte grupper ovenfor.

I det følgende vil jeg kort skitsere nogle af de kerneproblemstillinger som EU's Agentur For Grundlæggende Rettigheder (FRA) har identificeret.

## Redning af folk i nød.

Der er to væsentlig komponenter i de tragiske hændelser, som vi er vidne til i Middelhavet. *For det første* er der en uklarhed i forhold til, hvor personer, der reddes på åbent hav,

skal sættes i land. En operation i Middelhavet i et samarbejde mellem flere medlemslande og måske tredje lande kan starte som en grænsekontrolopgave. FN's Flygtningekonventions non-refoulement bestemmelse er i den forbindelse helt afgørende set fra et menneskerettighedsperspektiv. Ifølge denne bestemmelse må man ikke tilbagesende en person til et land, hvor vedkommende risikerer forfølgelse eller risikerer at blive videresendt til et sådant land. Denne beskyttelse er nu også kodificeret i artikel 18 i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, hvorfor enhver operation, der har deltagelse af EU-institutioner eller EU-medlemsstater, skal overholde disse regler, uanset om det sker i samarbejde med et tredje land.

Men grænsekontroloperationen kan udvikle sig til en redningsoperation, hvis de små flygtningebåde kommer i havsnød. Dermed kommer de internationale maritime regler i spil for at afgøre, hvilket land der er ansvarligt. Der hersker kort sagt uklarhed om, hvilket land der i første omgang skal landsætte de personer, der er i havsnød. Denne uklarhed bidrager til, at flygtningene kan opholde sig i flere uger på små elendige både, hvilket i sidste ende kan føre til forlis og tragiske hændelser. Der må derfor snarest sikres en afklaring af, hvilket land der er ansvarligt i forhold til disse aktioner.

*For det andet* skal det sikres, at fiskere og andre private søfarende ikke risikerer straf for at hjælpe mennesker i nød på det åbne hav. FRA offentliggjorde i foråret 2013 en stor undersøgelse om situationen i Middelhavet, som bygger på en lang række interviews med flygtninge, fiskere, grænsevagter m.fl. Af interviewene fremgår det klart, at fiskere og andre er nervøse for, at de i sidste ende vil blive straffet for at hjælpe folk i nød. Fra avisartikler i forbindelse med det alvorlige forlis i september 2013, hvor mere end 310 mennesker omkom, stod flere fiskere åbent frem og fortalte om, hvordan de undgår flygtningebådene af angst for straf. Den nuværende EU-lovgivning og national lovgivning må



» Der hersker kort sagt uklarhed om, hvilket land der i første omgang skal landsætte de personer, der er i havsnød.

## » Der må og kan sondres mellem illegal smugling af mennesker og en humanitær indsats.

derfor bringes i overensstemmelse med artikel 2 i Charter om Grundlæggende Rettigheder, som beskytter retten til liv.

Der må ikke herske tvivl om, at retten til liv også gælder, når folk er i nød på havet, uanset hvad årsagen til deres situation måtte være, og at en redning derfor ikke kan medføre straf. Der må og kan sondres mellem illegal smugling af mennesker og en humanitær indsats.

Som et sidste element i denne sammenhæng skal også nævnes, at afvisning på åbent havn, såkaldte pushbacks, i strid med flygtningekonventionens non-refoulement bestemmelser forekommer hyppigst, når et land føler sig alene om opgaven. I forbindelse med de vietnamesiske bådflygtninge i 1970'erne og 80'erne var det den internationale solidaritet gennem genbosætningsprogrammer, som Danmark og mange andre lande deltog i, der førte til, at Thailand og andre nabolande opførte med pushbacks. I dag 30-40 år senere er der stadig lang vej for Europa til at skabe en tilsvarende solidarisk flygtningepolitik. Som illustration kan nævnes, at i forbindelse med de mange ankomster til Malta blev der etableret et mindre genbosætningsprogram, hvilket i sig selv er et væsentlig skridt. Men det er tankevækkende, at USA i gennemførelsen af programmet har genbosat flere flygtninge end alle EU-landene til sammen.

I debatten rettes der ofte kritik af EU's græskontrolagentur FRONTEX. Agenturet har til opgave at assistere og nogle gange koordinere indsatserne. I de undersøgelser, FRA har foretaget både i den ovennævnte rapport og i en stor undersøgelse foretaget på den græsk-tyrsk grænse i 2012, viste det sig, at FRONTEX generelt spiller en beskyttende rolle i forhold til risikoen for refoulement og pushbacks. Mange af de asylsøgere, som FRA interviewede, fortalte, at de bevidst søgte mod de steder, hvor FRONTEX var repræsenteret. FRONTEX-personel gennemgår grundig træning i, hvordan menneskerettigheder konkret omsættes i deres arbejde på grænsen i mødet med asylsøgeren eller andre personer i nød.

Ud over et tæt samarbejde med FRA har FRONTEX en medarbejder med menneskerettigheder som ansvarsområde, og derudover har agenturet etableret et struktureret samarbejde med de centrale NGO'er og humanitære organisationer. FRONTEX er ikke ufejlbarlig, men megen af den berettigede kritik i forhold til konkrete situationer

har forkert adressat og skulle snarere rettes mod de relevante medlemsstater.

For de personer, der klarer rejsen og kommer i forbindelse med et EU-lands myndigheder, skal der etableres en screening af den enkelte for at klarlægge identiteten og baggrunden for flugten. For de personer, som ansøger om asyl, vil der blive foretaget en undersøgelse af sagen. Det ny-etablerede asylagentur (European Asylum Support Office – EASO) bidrager i væsentlig grad til at styrke asylprocedurerne i de berørte lande. Det har bl.a. styrket asylprocedurerne, så de personer, der har behov for beskyttelse, kan komme videre i livet, og andre returneres, med mindre der måtte være andre grunde til, at de kan forblive i Europa.

### Trafficking in Human Beings - THB

For de personer, der klarer rejsen, men som ikke sætter sig i forbindelse med et EU-lands myndigheder, starter et nyt kapitel, som også rejser en række menneskeretlige problemstillinger.

Den kriminelle fødekæde tager hurtigt hånd om kvinden, barnet og nogle af de unge mænd, som blev transporteret til Europa med et klart mål for de kriminelle grupper. Prostitutionsmarkedet, organdonationsmarkedet eller ekstrem udnyttelse på arbejdsmarkedet kan blive tilværelsen for disse mennesker. Der er talt meget om Trafficking in Human Beings (THB) igennem en årrække, men i realiteten har der været meget lidt handling. I sin årsberetning for 2009 gav EU's politiagentur, EUROPOL, klart udtryk for sin frustration over medlemsstaternes passivitet i forhold til dette uhyre udbredte, grænseoverskridende og lukrative kriminelle marked.

I de seneste år er der begyndt at ske mere, og ikke mindst udpegningen af EU's særlige koordinator i forhold til THB har bevirket et højere niveau af koordinering og en generel styrket indsats. Området lider dog stadig under, at man er mere fokuseret på at fange de kriminelle bagmænd end på at hjælpe og tage hånd om ofrene. Det medfører blandt andet, at incitamentet for ofrene til at stå frem er begrænset, da udsigten for den pågældende ofte vil være en returbillet til hjemlandet og dermed en stor risiko for på ny at havne i hænderne på de kriminelle grupper. Det nye EU-direktiv om ofres rettigheder kan potentielt blive et værktøj til at styrke fokus på ofrene og på at sikre deres rettigheder.

## » I dag 30-40 år senere er der stadig lang vej for Europa til at skabe en tilsvarende solidarisk flygtningepolitik.

THB har indtil for nylig primært handlet om kvinder i sexindustrien. Men blandt andet gennem EUROPOLs og FRAs arbejde er der i stigende grad opmærksomhed på det ekstreme arbejdsmarked eller slaveri. Det er umuligt at sætte præcise tal på omfanget, men tal i størrelsen 1-200.000 mennesker i Europa er ikke urealistisk. Det drejer sig typisk om personer, som arbejder i landbruget, byggefagene, den ringeste ende af industrien eller hotel- og restaurationsbranchen. Men andre brancher er også involveret i den ekstreme udnyttelse.

Der er tale om personer, som typisk bor på arbejdspladsen under yderst ringe forhold; hvis pas og andre papirer er taget fra dem; som er kommet i en gæld til arbejdsgiveren, som de fastholdes i; eller som er under en anden form for pres. Nogle af de seneste domme på området kommer fra Holland og Belgien fra henholdsvis landbruget og flyttebranchen med straffe op til fem år til arbejdsgiveren. Der er dog næppe noget land, der kan sige sig fri for, at det finder sted inden for dets grænser. Forbuddet mod slaveri i Artikel 5 i Charteret om Grundlæggende Rettigheder er derfor særdeles relevant.

#### **Udokumenterede indvandrere**

En tredje gruppe af personer i det lille mikrokosmos i båden er de personer, der på egen hånd vil søge lykken i Europa. De såkaldte udokumenterede indvandrere. Denne gruppe omfatter også personer, som er indrejst med lovligt visum, men som er forblevet efter visummets udløb. De kan ende i samme eller lignende situationer på det grå/sorte arbejdsmarked som de personer, der er blevet trafikkeret ind i Europa. Flere problemstillinger er da også ens for de trafikkerede og de udokumenterede indvandrere.

Fra et menneskerettighedsperspektiv er det især værd at fremhæve to forhold for denne gruppe. Den første er retten til sundhed som fastslået i flere FN-konventioner og i artikel 35 i Charteret om Grundlæggende rettigheder. Ethvert menneske har ret til grundlæggende sundhedsydelse; ikke som følge af en opholdstilladelse eller statsborgerskab, men som følge af at man er menneske. Det centrale spørgsmål i den sammenhæng er, hvad der omfattes af grundlæggende sundhedsydelse. Livstruende akut behandling er omfattet, men det gælder ikke nødvendigvis lidelser, som med tiden med stor sandsynlighed vil blive livstruende. Det kan være tidlig kræftdiagnose eller stærkt forhøjet blodtryk. Fødselshjælp omfattes også af grundlæggende

de sundhedsydelse, men i mange medlemsstater er undersøgelser under graviditeten ikke anset for at være omfattet.

1/3 af EU's medlemslande kræver betaling for sundhedsydelse fra udokumenterede indvandrere også i akut situationer. Sammenholdt med det faktum, at langt hovedparten af de udokumenterede indvandrere ender med at blive i Europa, vil det såvel ud fra et menneskeretligt perspektiv som fra et økonomisk perspektiv være vigtigt at sikre et højere niveau af behandlingsmuligheder for udokumenterede indvandrere i sundhedssektoren.

EU's Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme i Stockholm er igennem FRA's arbejde blevet opmærksom på problemstillingen og potentialet for spredning af smitsomme sygdomme, når visse grupper har vanskeligt ved at få adgang til den nødvendige lægebehandling.

En lignende problemstilling som beskrevet ovenfor ses i forhold til retten til grundskoleuddannelse, som alle børn besidder, fordi de er menneskebørn. Det følger af FNs Konvention om Børns Rettigheder og Konventionen om Økonomiske og Sociale rettigheder. Igen er retten ikke afhængig af opholdstilladelse, statsborgerskab eller lignende. Denne ret er afgørende for, at børn får mulighed for at leve og udnytte deres fulde potentiale som menneske. Så uanset hvilket samfund, de ender med at leve i, har den stat, hvor barnet opholder sig, til enhver tid forpligtelse til at modtage barnet i undervisningssystemet.

Hverken retten til sundhed eller retten til grundskoleuddannelse forhindrer staterne i at udsende en udokumenteret indvandrer, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt. Rettighederne gælder udelukkende, så længe personen de facto opholder sig i landet.

Det er imidlertid ikke ligegyldigt, hvorledes udsendelsen effektueres. I efteråret 2013 stoppede det franske politi en skolebus med henblik på at pågribe og udvise en roma-pige fra Kosova sammen med hendes forældre. Det er et kendt fænomen, at politiet forsøger at pågribe udokumenterede indvandrere uden for skoler og hospitaler. En sådan praksis fører til, at mange udokumenterede indvandrere ikke tør anvende hospitalerne, når de er i nød, eller sende deres børn i skole. På den baggrund udviklede FRA i samarbejde med en række EU-lande et sæt guidelines

» Der er talt meget om Traficking in Human Beings (THB) igennem en årrække, men i realiteten har der været meget lidt handling.

» Det er et kendt fænomen, at politiet forsøger at pågribe udokumenterede indvandrere uden for skoler og hospitaler.

# » Man må begynde at over- veje, hvordan Europa kan gøre sig mere attrak- tiv, så mennesker ude i verden ønsker at bidrage til foryngelsen af og videreudvik- ling af dette aldrende kontinent.

for politiets virke på dette område. Udlændingemyndighederne og politiet har mange andre muligheder for at pågribe udokumenterede indvandrere.

## Europas udfordringer.

Europa er udfordret på to fronter. For det første må der her og nu findes nogle holdbare løsninger for de flygtninge, der kommer over Middelhavet. Der må søges bedre løsninger tæt på deres hjemlande; der må sikres klare regler for, hvem der i første omgang er ansvarlig for dem, der samles op på havet; der må sikres en afkriminalisering af humanitære handlinger; og der må skabes en solidaritet mellem EU's medlemsstater.

For det andet må Europa skifte spor i forhold til den økonomisk drevne immigration. Som ofte fremhævet af Cecilie Malmstrøm, EU's Kommissær for flygtninge og indvandringspolitik, får Europa om ganske få år desperat brug for et befolkningstilskud, hvis der skal være hænder og unge hjerner til at brødføde en aldrende befolkning. Og det skal gå hurtigt med et skift, for vi ser allerede, at mange veluddannede anden- og tredjegerations indvandrere vender tilbage til Tyrkiet. I Tyrkiet er der en rivende økonomisk udvikling ligesom i andre dele af verden. I 1980 foregik 70% af den globale vækst i de industrialiserede lande, i dag sker 75 % af væksten i de såkaldte emerging markets. Disse markeder vil i stigende grad gå ind i jagten på den globale talentmasse.

Men ikke kun på eliten, for der skal også være hænder til at passe på børnene, de syge, de ældre og til mange andre almindelige funktioner i samfundet. Hvad man i dag i USA betegner som samfundets "essentielle funktioner". Europa må indrette sig på, at

man ikke længere kan læne sig tilbage og forvente, at folk bare bliver ved med at søge mod dette kontinent. Man må begynde at overveje, hvordan Europa kan gøre sig mere attraktiv, så mennesker ude i verden ønsker at bidrage til foryngelsen af og videreudvikling af dette aldrende kontinent.

Der er mange håndtag at skrue på, og det gøres der allerede på EU plan og i mange EU lande.

Afslutningsvis vil jeg pege på ét element, som man ikke altid har øje for, men som vi ved er en afgørende faktor i forhold til at tiltrække den ønskede talentmasse: Hvordan behandler vi dem, der allerede opholder sig i Europa? Sikrer vi deres rettigheder på betryggende vis? Er vi tilstrækkelige håndfaste i bekæmpelse af had-kriminalitet? Udnytter vi deres uddannelsesmæssige baggrund tilstrækkelig godt? Og meget mere kunne nævnes. Disse forhold er i sidste ende meget afgørende for, om en person ønsker at forblive/komme til Europa eller foretrækker USA, Australien, Indien, Brasilien eller en af de mange andre attraktive muligheder, der med stor sandsynlighed vil blive stigende interessante i de kommende år.

Den lille båd i nød på Middelhavet med alt for mange mennesker rejser som illustreret en række komplekse spørgsmål og udfordringer for Europa. Disse udfordringer er ikke alene af humanitær og menneskeretlig karakter, men vedrører også vitale spørgsmål om Europas demografiske fremtid, og hvordan vi bygger et inkluderende samfund, der kan rumme og trives med diversitet. ■