

Underholdskravet: En ulv i fåreklær?

*En komparativ analyse av motivene bak endringene av underholdskravet ved
familiegjenforening.*

Sara Grimen

Masteroppgave i sammenliknende politikk

Våren 2015



Universitetet i Bergen

Institutt for sammenliknende politikk

Abstract

Immigration is a complex and composed concept. Therefore, the policy regarding immigration is complicated. It covers the areas from labor migration policies to policy regarding refugees. These areas are extremely different, and require very different tactics.

The aim of this study has been to investigate motives behind three changes in the Norwegian Immigration Act (Utlendingsloven). The subject in focus has been the rules regarding family migration, and especially the rule about subsistence requirement. This rule determines that humanitarian refugees (i.e. persons with residence permit on humanitarian grounds) must have assured means of subsistence for his or her family before family reunion is accepted. This rule has had three important changes the last two decades, and it is those three changes that has been the focus of this study.

The study is a comparative case study of three law changes. The first case is from 2003, when the Bondevik 2 Government reintroduced the subsistence requirements. The law had previously been removed from the Norwegian Immigration Act in 1997. The second case under study is from 2008, when the Stoltenberg 2 Government raised the subsistence requirements. The third case is from 2014, when the Solberg Government proposed to raise the requirements even further.

The study shows that each of these law changes had very different explanations for why the change was necessary. In 2003, the most important arguments were economic savings, refugee flows, ethnicity, neighbor's policy and integration. The 2008 government was also concerned with refugee flows and neighboring countries immigration policy. This government also focused on how the subsistence requirements were a means to prevent forced marriage. In 2014, the main focus was on economy, ethnicity, refugee flows, neighbor countries, and forced marriage. In this case, the political parties in government also had an effect on the policy.

All of the cases had strong focus on the immigration flow and neighboring countries' immigration policy. Although all had some focus on how the substance requirements could better integration, it seems that this was more or less a positive bi-effect. In addition, the prevention of forced marriage seems to be an excuse the governments used to introduce immigration restrictions. The study concludes that the subsistence requirement was changed to affect refugee flows in all three cases, and that it is clear that it could be categorized as an asylum policy instrument.

Forord

Jeg ønsker å takke veilederen min Per Selle for hans gode støtte gjennom hele året. Hans gode råd angående oppgaveskriving og struktur har vært veldig nyttig. Jeg vil også takke ham for de faglige rådene han har kommet med. Til tross for at innvandringspolitikk ikke er blant hans spesialområder har han bidratt med mye innsikt og konstruktiv kritikk som uten tvil har løftet oppgaven min mange hakk. Jeg vil også takke Frøy Gudbrandsen, som gav meg ideen om å skrive om familieinnvandring, en idé jeg neppe hadde oppdaget på egenhånd.

Jeg vil også takke alle mine medstudenter på Sampol master. Vi har hatt et klassemiljø uten like, og jeg har fått venner for livet i denne klassen. I tillegg er det et veldig høyt faglig nivå på gjengen og de har inspirert meg til å prestere mitt beste.

Takk til Katrine Berg Nødtvedt for korrekturlesing. Jeg vil også takke mine kjære foreldre som skaffet en ny pc når den gamle røk én måned før innlevering, og for moralsk støtte gjennom hele året.

Til slutt, takk til min kjære Ørjan, som alltid hører på mine bekymringer og som alltid sier de riktige tingene når stresset tar overhånd.

Sara Grimen,

Juni 2015.

Innholdsfortegnelse

Abstract	ii
Forord	iii
Innholdsfortegnelse	iv
Figurer og tabeller	vii
1. Innledning og forskningsspørsmål	1
1.1 Oppgavens struktur	2
Del I: Teoretisk og metodisk rammeverk	4
2. Begrepsavklaring og teoretisk rammeverk	4
2.1 Avklaring av begreper	4
2.2 Historien om norsk innvandring	8
2.3 Teoretisk rammeverk: innvandringspolitisk teori	13
2.3.1 Innenrikspolitiske aktører og innvandringspolitikk	15
2.3.2 Økonomiske forklaringer på innvandringspolitikk	18
2.3.3 Realistisk og neo-realistisk innvandringsteori	20
2.3.4 Kultur, etnisitet og mengde	21
2.3.5 Nabolandenes påvirkning	22
2.3.6 Internasjonal krig og konflikt	22
2.3.7 Underholdskravet og tvangsekteskap	23
2.3.8 Hypoteser	24
3. Metode og datagrunnlag	28
3.1 Metode og forskingsdesign	28
3.2 Datagrunnlag og dokumentanalyse	33
3.3 Validitet og reliabilitet	34

Del II: Det empiriske grunnlaget: de tre lovendringene.....	37
4. Bondevik 2-regjeringen gjeninnfører underholdskravet	37
4.1 Lovendringen	37
4.2 Politiske partier	37
4.3 Økonomiske forhold.....	40
4.4 Intern sikkerhet.....	42
4.5 Etnisitet og kultur	43
4.6 Innvandringmengde	44
4.7 Nabolandenes påvirkning	46
4.8 Internasjonal krig og konflikt	47
4.9 Tiltak for å hindre tvangsekteskap	48
4.10 Integrering	49
4.11 Oppsummering	50
5. Stoltenberg 2-regjeringen hever underholdskravet	51
5.1 Hevingen av underholdskravet.....	51
5.2 Politiske aktører.....	52
5.3 Økonomiske forhold.....	55
5.4 Intern sikkerhet.....	57
5.5 Etnisitet og kultur	57
5.6 Innvandringmengde	58
5.7 Nabolandenes påvirkning	60
5.8 Internasjonal krig og konflikt	62
5.9 Tiltak mot tvangsekteskap.....	63
5.10 Integreringstiltak	64
5.11 Oppsummering	64
6. Solberg-regjeringen foreslår ytterligere skjerping av underholdskravet.....	66
6.1 Høringsforslaget	66
6.2 Politiske aktører.....	66
6.3 Økonomiske forhold.....	69
6.4 Sikkerhetspolitiske hensyn	70
6.5 Etnisitet og kultur	70
6.6 Innvandringmengde	72
6.7 Nabolandenes påvirkning	72
6.8 Internasjonal krig og konflikt	73
6.9 Tiltak mot tvangsekteskap.....	74
6.10 Integreringstiltak	75
6.11 Oppsummering	75

Del III: Drøfting og konklusjon	77
7. Sammenligning og drøfting.....	77
7.1 Politiske partier	77
7.2 Økonomiske forhold.....	80
7.3 Intern sikkerhet.....	81
7.4 Etnisitet og kultur	82
7.5 Innvandringsmengde	83
7.6 Nabolandenes påvirkning	84
7.7 Internasjonal krig og konflikt	85
7.8 Tiltak for å hindre tvangsekteskap	86
7.9 Integreringstiltak	86
7.10 Oppsummering	87
8. Konklusjon	90
Referanser.....	93

Figurer og tabeller

Figurer

Figur 2.1 Typer familieinnvandring.....	6
Figur 2.2 Innflyttinger til Norge.....	8
Figur 2.3 Innvandring til Norge og innvandringsgrunn.....	10
Figur 4.1 Bruttonasjonalprodukt, Norge.....	41
Figur 4.2 Antall asylsøkere til Norge 1991-2014.....	45
Figur 4.3 Antallet flyktninger i verden 1994-2013.....	48
Figur 7.1 Partienes holdning til innvandring.....	78

Tabeller

Tabell 2.1 Oversikt over viktige endringer av reglene for underholdskravet.....	12
Tabell 2.2 Hypoteser.....	27
Tabell 7.1 Begrunnelser for endringene av underholdskravet.....	88

1. Innledning og forskningsspørsmål

Innvandring er et komplekst og sammensatt tema. Det er stor forskjell på personer som kommer til landet for å arbeide og personer som kommer som såkalte ulovlige flyktninger. Førstnevnte regnes gjerne som en ressurs, mens sistnevnte ofte blir sett på som et problem. På grunn av temaets kompleksitet, blir også politikken som handler om innvandring svært komplisert. Myndighetene må vurdere flere motstridende hensyn samtidig, og resultatene av de politiske vedtakene ikke alltid er like åpenlyse.

De ulike innvandringsområdene glir også ofte over i hverandre. I denne oppgaven skal jeg drøfte om dette har vært tilfellet i forbindelse med endringen av underholdskravet ved familiegjennomføring. Forskningsspørsmålet mitt er: *hvordan har underholdskravet ved familiegjennomføring blitt brukt som et asylpolitisk virkemiddel?* Jeg skal altså undersøke om familieinnvandringsreglene har blitt endret for å påvirke asylpolitikken.

Mer generelt er formålet med studien å belyse hva som avgjør staters innvandringspolitikk. Jeg vil undersøke hvilke faktorer som motiverer denne politikken, og hva som påvirker innvandringspolitiske avgjørelser. Mitt fokus er norsk familieinnvandringspolitikk. Jeg vil se på et sentralt tiltak i familieinnvandringspolitikken, nemlig underholdskravet ved familiegjennomføring. Denne bestemmelsen sier at personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag som søker om tillatelse til at familien skal få opphold i Norge, må ha inntekt over en gitt grense for å få søknaden godkjent.

Oppgaven er en komparativ casestudie av tre tilfeller der underholdskravet har blitt endret, eller foreslått endret. Det første caset er fra 2003, da Bondevik 2-regjeringen gjeninnførte underholdskravet ved familiegjennomføring for personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Underholdskravet ble fjernet av Jagland-regjeringen i 1997. Case nr. to er fra 2008, da Stoltenberg 2-regjeringen besluttet å heve dette underholdskravet. Det tredje caset er fra 2014, og handler om Solberg-regjeringens forslag om å heve underholdskravet ytterligere.

Studien er en kvalitativ dokumentanalyse, der jeg gjennomgår sentrale dokumenter publisert i forbindelse med lovendringene. De viktigste dokumentene som analyseres er offisielle politiske uttalelser, som høringer, pressemeldinger og stortingsmeldinger etc. Partienes partiprogram, regjeringserklæringer og lignende er også sentrale i analysen. Politiske uttalelser i media og lignende blir også trukket frem for å studere konteksten avgjørelsene gjøres i.

Oppgavens teoretiske rammeverk er såkalte innvandringspolitiske teorier. Dette er teorier som fremmer ulike variabler som påvirker innvandringspolitikken. Ved hjelp av disse teoriene trekker jeg ut sentrale faktorer som kan ha påvirket den norske innvandringspolitikken, og drøfter om disse har spilt en rolle i endringen av underholdskravet. Den første variabelen som studeres i denne oppgaven er politiske partier, og hvordan disse aktørene påvirker innvandringspolitikken. Deretter undersøkes det hvordan forhold som økonomi, intern sikkerhet, etnisitet og kultur, innvandringsmengde, andre lands politikk og internasjonal krig og konflikt kan påvirke innvandringspolitikken. Jeg studerer også hvordan innføringen av underholdskravet kan ha vært motivert av integreringshensyn, eller som et tiltak for å forhindre tvangsekteskap.

Studien konkluderer med at de mest sentrale faktorene for endringen av underholdskravet har vært innvandringsmengden og nabolandenes innvandringspolitikk. Selv om de ulike regjeringene har fokusert på andre faktorer, som integreringshensyn og kampen mot tvangsekteskap, kan det fremstå som at disse motivene blir presentert av regjeringene for å rettferdiggjøre innvandringsrestriksjoner. Dette styrker hypotesen om at underholdskravet har blitt brukt som et asylpolitisk virkemiddel.

Asyl- og innvandringspolitikk har den siste tiden blitt mer aktuelt enn på lenge, og det er et felt i stadig endring. I løpet av året har asylbildet forandret seg drastisk. Flere voldelige konflikter og et økt antall flyktninger på verdensbasis har ført til at norsk asylpolitikk har blitt et hett tema både nasjonalt og internasjonalt. Jeg har naturligvis ikke kunnet inkludere alle endringer som har skjedd. Derfor har jeg valgt å sette en strek i april 2015, og alle hendelser som har skjedd etter denne datoen er ikke tatt med i oppgaven.

1.1 Oppgavens struktur

Denne oppgaven er delt inn i tre deler. I del I blir det teoretiske og metodiske rammeverket presentert og diskutert. Her blir de sentrale begrepene i oppgaven avklart og definert i kapittel 2. Kapitlet tar også for seg norsk innvandringshistorie generelt, og historien om norsk familieinnvandringspolitikk spesielt. Deretter presenteres oppgavens teoretiske rammeverk. Teoriene som presenteres her er såkalte innvandringspolitiske teorier (Immigration Policy Theories). Ut i fra disse teoriene har jeg konstruert åtte hypoteser, som utgjør rammen for analysen. I kapittel 3 beskrives metoden og datagrunnlaget som anvendes i studien. Her presenterer jeg og argumenterer for de tre casene som jeg har valgt. Jeg drøfter også valg av metode, samt fremgangsmåtens styrker og svakheter.

Del II inneholder oppgavens empiriske grunnlag. Her presenteres hver av lovendringene i hvert sitt kapittel. Hvert kapittel er strukturert likt, og følger de ulike temaområdene som blir definert i teorikapittelet.

I del III blir det empiriske grunnlaget behandlet. Kapittel 7 er en drøfting av de tre forestående empiri-kapitlene. Her sammenlignes også de tre casene, og jeg drøfter empirien opp mot teoriene fra kapittel 2. Dette kapittelet ender med en oppsummeringstabell, der studiens funn presenteres. Kapittel 8 er en oppsummering av oppgaven, samt en konklusjon over funnene. Her svarer jeg på oppgavens forskningsspørsmål, og drøfter om hypotesene er oppfylt.

Del I: Teoretisk og metodisk rammeverk

Del I er en gjennomgang av oppgavens teoretiske og metodiske rammeverk. Her presenteres først begreper som er sentrale i oppgaven, samt en historisk gjennomgang av de viktigste hendelsene for norsk innvandringspolitikk. Deretter presenteres det teoretiske grunnlaget som benyttes i denne analysen. I kapittel 3 blir så forskningsopplegget, metoden for datainnsamling og datamaterialet som er brukt i analysen presentert.

2. Begrepsavklaring og teoretisk rammeverk

Dette kapittelet er delt inn i tre deler. Den første delen er en gjennomgang av begreper som er sentrale for oppgaven. Den andre delen er en kort gjennomgang av norsk innvandringshistorie generelt. Jeg ser også på historien om familieinnvandring spesielt, og peker på de viktigste politiske endringene som har skjedd på dette feltet. En del av de endringene som her nevnes vil jeg gå inn på dybden i senere kapitler. Del tre er en gjennomgang av sentrale teorier innen innvandringspolitikk. Ut i fra disse innvandringspolitiske teoriene vil jeg definere hvilke områder/temaer som skal studeres i analysen. På slutten av kapittelet vil jeg presentere åtte hypoteser basert på de innvandringspolitiske teoriene, og disse vil fungere som rammen for analysekapittelet.

2.1 Avklaring av begreper

I denne delen av kapittelet vil jeg gjennomgå de mest sentrale begrepene for denne oppgaven. Jeg vil først definere hva som menes med asyl og humanitær oppholdstillatelse. Deretter vil jeg gå inn på familieinnvandring. Her vil jeg blant annet se på hva som er forskjellen mellom familiegjenforening og familieetablering. Omsider vil jeg forklare hva som ligger i underholdskravet, som er i fokus i denne oppgaven.

2.1.1 Asyl

Flyktningkonvensjonen av 28. juli 1951 (tilleggsprotokoll, 1967) er en internasjonal avtale som skal sikre flyktningers rettslige stilling. En flyktning er en person som tvinges til å flykte fra hjemlandet sitt fordi: *«han med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning»* (Flyktningkonvensjonen, 1951). Fra og med 2010 ble flyktningbegrepet utvidet til også å gjelde personer som risikerer dødsstraff, tortur eller lignende umenneskelig behandling eller straff i hjemlandet. Flyktningkonvensjonen slår fast hvem som skal regnes som flyktning, samt hvilke rettigheter flyktninger har. Konvensjonen slår fast at personer som regnes som

flyktninger har rett til oppholdstillatelse (asyl). I norsk lov er personers rett til å søke om asyl stadfestet i Utlendingsloven av 1.1.2010 § 28 (2). En person regnes først som en asylsøker etter at han eller hun på egenhånd har bedt myndighetene om asyl (St. meld nr. 9, (2009-2010)).

Personer som ikke oppfyller kravene for flyktning satt av Flyktningkonvensjonen kan likevel ha rett på beskyttelse. Dette gjelder for eksempel personer som forfølges av andre grunner enn de som er nevnt i flyktningkonvensjonen. Da kan vedkommende for eksempel ha rett på beskyttelse etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) eller FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (St. meld nr. 9 (2009-2010)).

2.1.2 Opphold på humanitært grunnlag

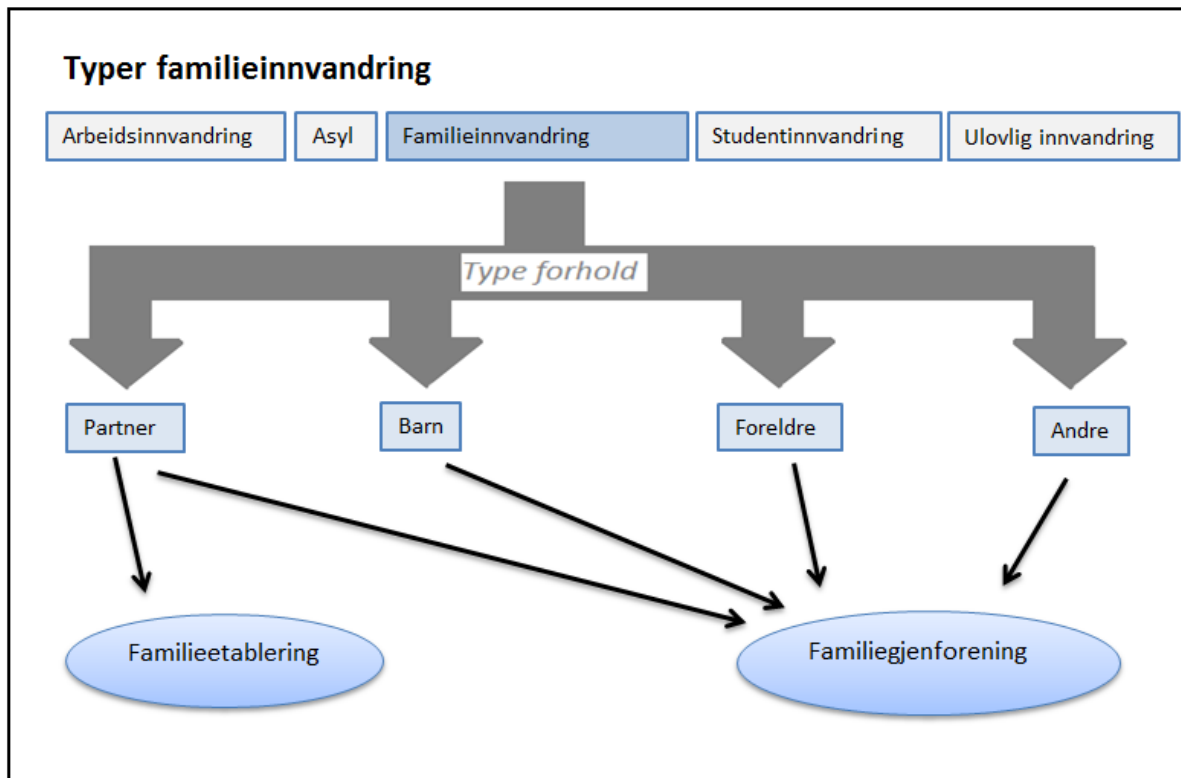
I tillegg til å få status som flyktning kan personer også få oppholdstillatelse på grunn av streke medmenneskelige hensyn. Særlig tilknytning til riket kan også føre til at personer får innvilget såkalt *humanitær oppholdstillatelse*. Barns rettigheter er sentrale i denne sammenhengen, og familier kan få oppholdstillatelse dersom dette er til fordel for barna. Hensynet til barns tilknytning til landet skal være en prioritet: «*(b)arnas tilknytning til Norge er derfor av særlig betydning når norske myndigheter vurderer om et barn og dets familie skal innvilges oppholdstillatelse av humanitære grunner*» (St. meld. nr. 27 (2011-2012), s. 11).

Andre sårbare grupper som f.eks. personer utsatt for menneskehandel eller lignende kan også få godkjent opphold, grunnet sterke menneskelige hensyn. Utlendingsloven (2010) åpner for å gi oppholdstillatelse til personer på grunn av forhold som helsemessige lidelser eller dårlige humanitære forhold i hjemlandet. Derimot får personer i prinsippet ikke opphold i disse tilfellene. Humanitært asyl kan også gis til personer som ikke tilstrekkelig klarer å sannsynliggjøre at det finnes grunnlag for asyl, men hvor det er tilstrekkelig grunn for tvil (UNE, 2012a). Utlendingsloven slår likevel fast at innvandringsregulerende hensyn kan vektlegges: «*(v)ed vurderingen av om oppholdstillatelse bør innvilges, kan det legges vekt på innvandringsregulerende hensyn*» (Utlendingsloven, 2010).

2.1.3 Familieinnvandring

Begrepet familieinnvandring omfatter både *familieetablering* og *familiegjenforening*. Familieetablering innebærer at en person som allerede er bosatt i Norge har inngått ekteskap med en som ikke er norsk statsborger, og som søker om å etablere et familieliv sammen i Norge. Familiegjenforening brukes om saker hvor personer søker om å gjenforenes med sin ektefelle eller samboer som de hadde forut for sin ankomst til Norge. Familiegjenforening

omfatter også tilfeller hvor personer ønsker å gjenforenes med sine barn som ikke har norsk statsborgerskap (UNE, 2012b). Hensikten med denne typen innvandring er at personer som har lovlig opphold i Norge skal ha mulighet til å leve sammen med nær familie. Figur 2.1 viser forskjellen på familieetablering og familiegjenforening.



Figur 2.1 Typer familieinnvandring. Kilde: Eggebø, 2012, s. 12.

Familieinnvandringsreglene åpner for å gi oppholdstillatelse til referansepersonens ektefelle eller registrerte partner. Referansepersonens samboer kan også få opphold, dersom samboerskapet har vart i 2 år eller mer, eller de venter barn sammen. Med referanseperson menes den personen som søkeren ønsker å etablere et familieliv med eller ønsker å bli gjenforent med, altså personen som allerede er bosatt i Norge (Utlendingsloven, 2010). Referansepersonen kan også få gjenforening med barn under 18 år eller barn over 18 år med spesielle omsorgsbehov. Foreldre over 60 år og søsken under 18 år kan også få oppholdstillatelse, dette om vedkommende ikke har noen omsorgspersoner eller nær familie i landet. Andre familiemedlemmer kan også få opphold, men dette er kun i tilfeller der sterke menneskelige hensyn ligger til grunn (UNE, 2012b).

Som jeg har vært inne på tidligere har reglene for familieinnvandring vært under stadig endring siden denne formen for innvandring ble aktuell på midten av 1970-tallet. I dag er familieinnvandringen regulert på flere områder. Dersom det mistenkes at det egentlige

formålet med familieinnvandringen kun er at søkeren ønsker oppholdstillatelse kan for eksempel oppholdstillatelsen nektes. Det stilles også normalt sett et krav om at ektefeller som søker må bo sammen (Utlendingsloven, 2010).

Underholdskravet

Det kreves også at referansepersonen er i stand til å forsørge dem han eller hun gjenforenes med. Dette kravet kalles *underholdskravet*. Underholdskravet er hjemlet i Utlendingsloven § 58 og Utlendingsforskriften §§ 10-8, 10-9, 10-10 og 10-11. Underholdskravet gjelder kun for personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Personer med status som flyktning etter Flyktningkonvensjonen er unntatt dette kravet.

Underholdskravet kan deles inn i tre deler. For det første må en viss arbeidsinntekt, pensjon eller andre periodiske ytelser, studielån eller andre midler som ansees som tilstrekkelig, være sikret ved søknad om familiegjenforening eller familieetablering. Dagens inntektskrav ligger på 88 % av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ. Dette tilsvarer rett over 250 000 kr per mai 2014 (UDI, 2010). For det andre stilles det krav til referansepersonens tidligere inntekt. Her er det bestemt at referansepersonen skal ha hatt en inntekt som dekker underholdskravet også i det forestående året, altså året før søknaden om familiegjenforening. For det tredje kan ikke referansepersonen ha mottatt sosialhjelp i det forestående året. Tidligere var det slik at norske personer under 23 år fikk unntak fra underholdskravet ved gjenforening av ektefelle eller samboer, men denne ordningen ble fjernet i 2010 (UDI, 2010).

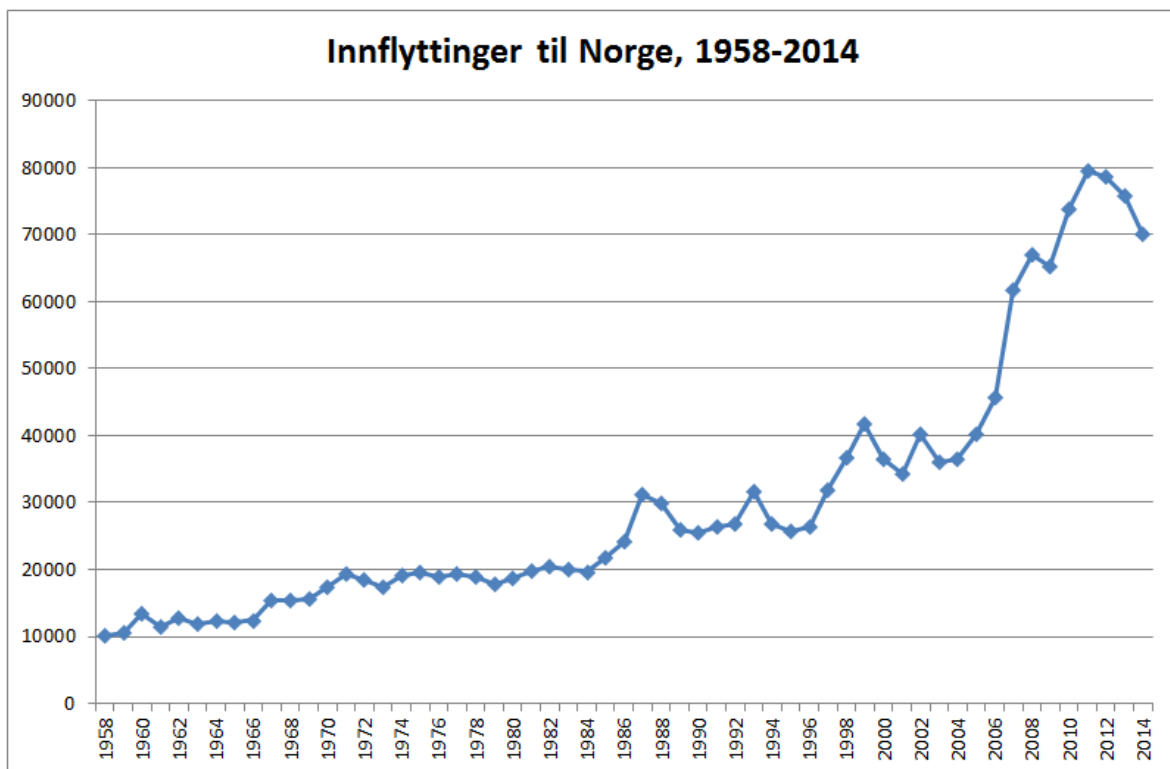
I 2010 ble det i tillegg til underholdskravet innført et krav om at referansepersonene må ha arbeidet eller tatt utdanning i Norge i minimum 4 år før de får godkjent familieetablering (NOU 2011:7, 2011, s. 74). Både fireårskravet og underholdskravet må være oppfylt for at personer skal få godkjent sin søknad om familieetablering. Fireårskravet gjelder ikke i familiegjenforeningssaker.

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt ut et forslag på høring til Stortinget om å heve dagens underholdskrav til over 300 000 kr, med høringsfrist 1. oktober 2014 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Det kan være mange grunner til at et forsørgelseskrav kan være hensiktsmessig. Ulike motiver for underholdskravet skal jeg diskutere i dybden senere i kapitlet.

2.2 Historien om norsk innvandring

I denne delen av kapittelet vil jeg kort gjennomgå de mest sentrale hendelsene i norsk innvandringshistorie. Jeg vil deretter snu meg mot familieinnvandring spesielt og nevne de viktigste politiske endringene som har skjedd på dette området.

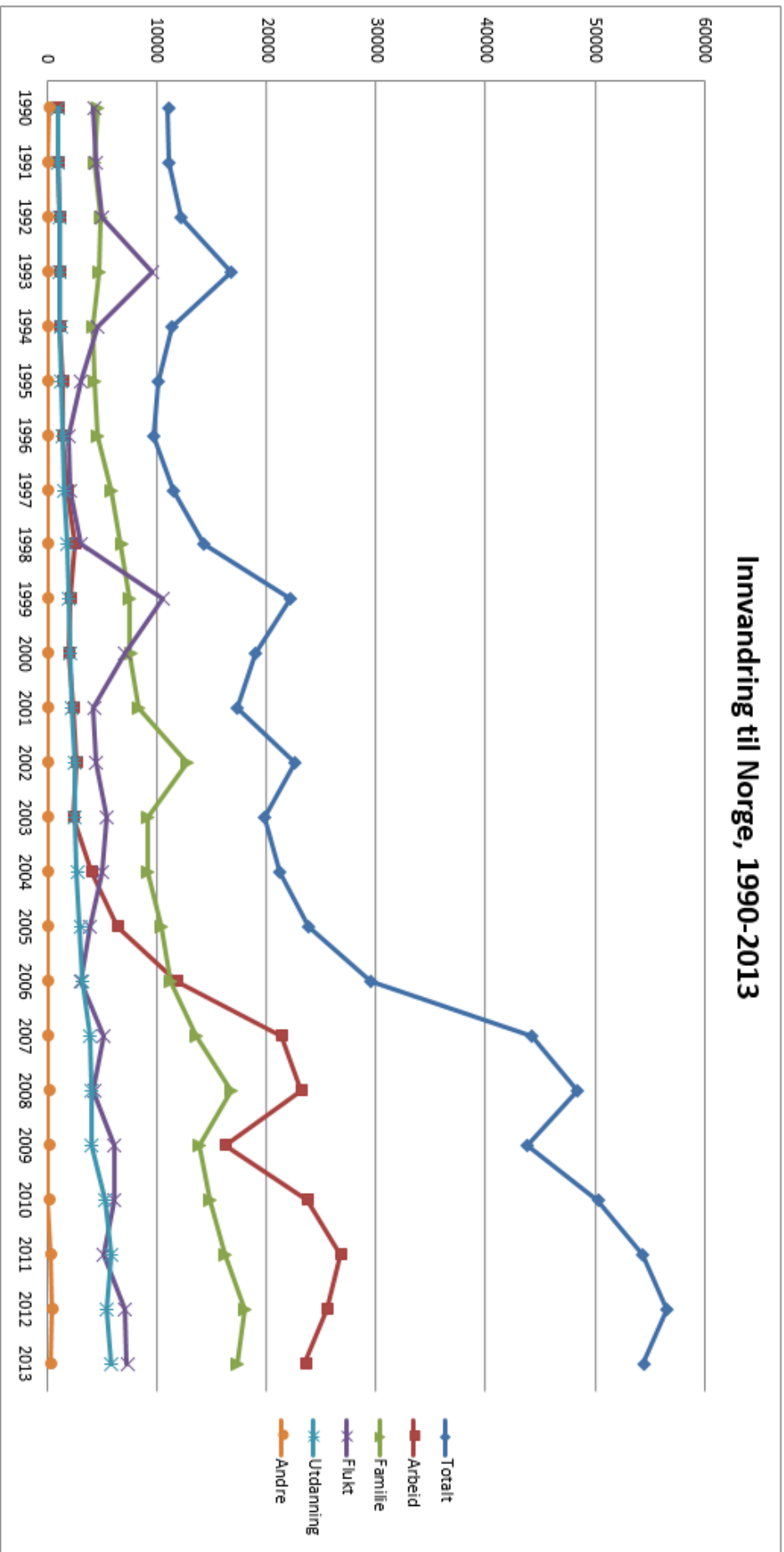
Innvandringen til Norge har stadig økt siden den begynte på 1950-tallet (se figur 2.2). Fra 1958 til 1987 økte den totale innvandringen fra om lag 10 000, til hele 31 000, altså en tredobling på bare tre tiår ifølge Statistisk Sentralbyrå (SSB, 2015a). I 1975 innførte den norske regjeringen en såkalt *innvandringsstopp*, noe som betydde at adgangen til å få arbeidstillatelse uten dispensasjon opphørte. Dette var for å få kontroll over den stadig økende mengden arbeidsinnvandrere som kom til Norge. Tiltaket regnes som et vendepunkt for det norske innvandringsregimet, som frem til da stort sett hadde ligget på en liberal linje (Cappelen, Skjerpen & Tønnesen, 2012). Antallet innvandrere svinget litt på 1990-tallet, men steg kraftig igjen ved tusenårsskiftet. I 1999 nådde tallet hele 41 841, altså hadde antallet innvandrere firedoblet seg på 50 år. De første tiårene etter 2000 ble preget av en kraftig vekst. I 2007 oversteg tallet for første gang 60 000. Deretter fulgte en voldsom vekst, med en foreløpig topp i 2011, da antallet innvandrere til Norge nesten nådde 80 000. Etter 2010 sank antallet innvandrere ganske kraftig (SSB, 2015a).



Figur 2.2 Innflyttinger til Norge. Kilde: SSB, 2015a.

En stor del av de som innvandret til Norge i 2013 var fra europeiske land. Om lag 54 000 kom fra ikke-nordiske land. Blant disse var om lag 43 % (23 500) arbeidsinnvandrere, 13 % (7300) flyktninger og ca. 10 % (6000) innvandret pga. utdanning (se figur 2.3). Den totale familieinnvandringen lå på ca. 32 % av den total innvandringen (17 400) i 2013, og familieinnvandring var altså den nest viktigste innvandringsgrunnen (SSB, 2014). I forhold til andre europeiske land er innvandringen til Norge svært høy. Ser man på den gjennomsnittlige innvandringen per innbygger i europeiske land fra 2008-2010 er Norge på tredje plass, kun slått av Luxemburg og Sveits (SSB, 2012).

Innvandring til Norge, 1990-2013



Figur 2.3 Innvandring til Norge og innvandringsgrunn. Kilde: SSB, 2014.

2.2.1 Familieinnvandringspolitikk i et historisk perspektiv

Familieinnvandring har vært en stor del av den totale innvandringen til Norge. Som nevnt innførte regjeringen en innvandringsstopp i 1975 som skulle stoppe den raskt økende arbeidsinnvandringen. Det ble antatt at innvandringsstoppen skulle føre til at også familieinnvandringen skulle dabbe av, da den stort sett bestod av ektefeller og barn av arbeidsinnvandrere. Derimot fikk ikke tiltaket den ønskede effekten og familieinnvandringen økte det påfølgende året. Dette førte til at familiegjenforening ble den mest dominerende formen for innvandring i Norge (Carling, 1999, s. 57-63). Samtidig som regjeringen innførte innvandringsstoppen, forskriftsfestet de også bolig- og underholdskravet ved familieinnvandring. Boligkravet ble fjernet i 1991, på grunn av at opprettholdelsen av kontrollen var for vanskelig og for omfattende. Underholdskravet ble derimot ikke fjernet, og Brundtland-regjeringen videreførte prinsippene.

Familiegjenforening var også en stor del av norsk innvandring i på 1990-tallet (Se figur 2.3). I 1990 var det flere som kom til Norge på grunn av familie enn på grunn av noen av de andre innvandringsgrunnene. Utover 1990-tallet økte antallet familieinnvandring jevnt, mens særlig antallet flyktninger svingte. Antallet familieinnvandring har hatt to perioder med kraftig vekst, i 2002 og i 2008. Etter 2009 har antallet familieinnvandring steget jevnt (SSB, 2014). Sett under ett var familieinnvandring den viktigste årsaken for å innvandre i perioden 1990-2012 (Sandnes & Henriksen, 2014; SSB, 2014). Antallet familieinnvandring har likevel svinget en del de siste tiårene. Gjennomsnittlig familieinnvandring fra 1990-2013 ligget på rundt 10 000 i året (SSB, 2014).

Hvorvidt personer som får godkjent opphold i Norge av humanitære årsaker skal sidestilles med personer som får innvilget asyl eller ikke har lenge vært et omstridt tema i norsk asylpolitikk. Særlig i forbindelse med underholdskravet i familiegjenforeningssaker har disse to gruppene hatt ulike regler å forholde seg til. Frem til 1997 krevde myndighetene at personer med humanitær oppholdstillatelse måtte oppfylle et underholdskrav før de fikk godkjent familiegjenforening. 15. juni 1997 skjedde det en oppmykning av regelverket for familiegjenforening. Regjeringen Jagland, med justisminister Gerd-Liv Valla i spissen, opphevet underholdskravet for personer som hadde fått opphold på humanitært grunnlag ved familiegjenforening. En viktig begrunnelse for denne opphevingen var at disse skulle likestilles med personer som hadde fått innvilget asyl (Regjeringen, 1996; Regjeringen, 1997; UDI, 1998).

År	Endring	Bakgrunn
1975	Forskriftsfersting av underholdskrav og av boligkrav ved familieinnvandring.	Innført i forbindelse med forskrift om innvandringsstopp.
1991	Boligkrav for nær familie bortfalt. Underholdskravet videreført i ny lov, presisering av unntak (norsk borger, flyktning, person med bosetningstillatelse mfl.)	Vanskelig å kontrollere. Videreføring av hovedprinsipper.
1997	Mulighet for familiegjenforening og unntak for underholdskrav for personer med kollektiv beskyttelse.	Hele familien med samme behov for beskyttelse ved masseflukt.
2000	Spesiell tillatelse til irakiske asylsøkere - midlertidig opphold uten rett til familiegjenforening/-etablering.	Redusere antall søkere, selv om retur ikke var mulig.
2003	Underholdskrav gjeninnført for personer med opphold på humanitært grunnlag.	Redusere antall asylsøkere, ikke ha mer liberale regler enn andre land.
2008	Innskjerping av underholdskravet, krav til inntekt hevet fra lønnstrinn 1 til 8 i statens regulativ.	Redusere antall asylsøkere.
2010	Skjerpede vilkår for oppfylning av underholdskravet, bl.a. krav om inntekt foregående år.	Bekjempe tvangsekteskap, styrke integrering, redusere antall asylsøkere.
2010	Krav til referansepersonen om fire års utdanning eller arbeid i Norge ved familieetablering med utlending.	Redusere antall asylsøkere.

Tabell 2.1 Oversikt over viktige endringer av reglene for underholdskrav mv. ved familieinnvandring. Hentet fra: NOU 2011:7, 2011, s. 74.

I 2000 ble det innført en ordning for irakiske asylsøkere med midlertidig oppholdstillatelse. Disse fikk da begrensede rettigheter sammenlignet med andre flyktninger. Blant annet hadde de ikke rett på familiegjenforening eller familieetablering. Denne innstramningen var en av årsakene til at antallet asylsøkere fra Irak sank med 80 % fra året før (UDI, 2000).

I 2003 ble underholdskravet gjeninnført av Bondevik 2-regjeringen, med Erna Solberg som kommunal- og regionalminister. Underholdskravet skulle kun gjelde personer med opphold på humanitært grunnlag. Underholdskravet skulle tilsvare 1. lønnstrinn i statens lønnsregulativ (UDI, 2004). Et nytt moment var også at underholdskravet skulle være gjeldende for norske referansepersoner som var under 23 år (NOU 2011:7, 2011, s. 74).

Stoltenberg 2-regjeringen videreførte den restriktive linjen som Bondevik 2-regjeringen hadde skissert, og økte underholdskravet i 2008. Forsørgelseskravet økte fra lønnstrinn 1 til lønnstrinn 8, noe som innebar en økning på litt over 16 000. Stoltenberg 2-regjeringen fortsatte å innføre restriksjoner på familieinnvandringsreglene. I 2010 innførte de også en regel om at referansepersonen må ha hatt en viss inntekt i det foregående året. Dette toppet seg i 2010, da det ble innført et krav om at referansepersonen må ha arbeidet eller tatt utdanning i Norge i 4 år forut for en familieetablering (NOU 2011:7, 2011, s. 74).

Solberg-regjeringen sendte ut en høring i 2014 om å øke underholdskravet ytterligere. Forslaget var å øke forsørgelseskravet for personer med opphold på humanitært grunnlag til 88 % av lønnstrinn 19 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Dette tilsvarer om lag 300 000, en økning på ca. 50 000 kr (per 1. mai 2014).

2.3 Teoretisk rammeverk: innvandringspolitisk teori

I dette kapittelet skal jeg presentere det teoretiske rammeverket jeg skal benytte meg av i denne studien. Innvandring er et tema som er skrevet mye om, og jungelen av ulike innvandringsteorier er stor. Det finnes en rekke ulike teorier som handler om ulike «*push- og pull-faktorer*», altså faktorer som kan påvirke innvandringsstrømmenes mønster både i opprinnelseslandet og i mottakerlandet (Arango, 2000; Brockmann & Hammar, 1966; Lee, 1966; Pedersen, Pytlikova & Smith, 2004; Schulzek, 2012; Thielemann, 2004 m.fl.). Derimot finnes det kun et fåtall av teorier som handler om hvorfor stater velger den innvandringspolitikken de gjør.

Czaika & De Haas (2013) definerer innvandringspolitikk på denne måten: «*migration policies are established in order to affect behavior or a target population (i.e., potential migrants) in an intended direction*» (s. 489). Altså er innvandringspolitikk de politiske tiltakene som er rettet mot å påvirke innvandrere. Et problem som oppstår når innvandringspolitikken blir definert på denne måten er at grensen mellom innvandringspolitikk og andre politiske tiltak som direkte eller indirekte påvirker innvandrere blir uklar. Andre tiltak, som f.eks. økonomiske endringer, arbeidsbestemmelser etc. påvirker ofte innvandrere også, men kan ikke direkte kalles innvandringspolitikk. Czaika & De Haas viser til dette dilemmaet, og hevder at politikerne må ha et uttalt motiv om å påvirke innvandrere for at det skal kalles innvandringspolitikk:

«there is no clear objective yardstick we can use to distinguish migration from non migration policies. The only practical yardstick to define immigration policy is by the mostly implicitly stated objectives of policies on paper» (Czaika & De Haas, 2013, s. 489).

Altså hevder Czaika & De Haas at den eneste måten å skille innvandringspolitikk fra andre politikkområder er å se på politikernes målsetninger bak tiltak.

Denne oppgaven har som mål å forklare hvorfor reglene for familiegjenforening ble endret i 2003 og 2008, og foreslått endret i 2014. Med andre ord er jeg opptatt av å avdekke motivene bak lovendringene. Teorier som da gjør seg gjeldene kalles innvandringspolitiske teorier

(Immigration Policy Theories), og dreier seg om hvilke faktorer som er med på å forme en stats innvandringspolitikk.

I følge Meyers (2004) skal innvandringspolitiske teorier besvare fire spørsmål: Hvordan myndigheter avgjør:

- 1) antallet innvandrere som får opphold;
- 2) om de skal differensiere mellom ulike etniske grupper;
- 3) om de skal akseptere flyktninger og hvilke krav som skal stilles til disse;
- 4) og om de skal prioritere permanente innvandrere fremfor arbeidsinnvandrere (Meyers, 2004, s. 10).

Som nevnt innledningsvis er innvandring et komplekst politikkområde, der politikerne må vurdere mange ulike og ofte motstridende hensyn opp mot hverandre. Det kan derfor tenkes at innvandringspolitiske beslutninger er motivert av mange ulike faktorer, og at avgjørelsene blir påvirket av flere variabler. En fullstendig innvandringspolitisk teori må derfor inkludere mange ulike variabler, og angi styrken på forholdet mellom disse variablene. På grunn av mangelen på en slik teori, har denne oppgaven inkludert flere innvandringspolitiske teorier. Oppgavens teoretiske grunnlag inneholder en rekke teorier som sier noe om faktorer som kan påvirke innvandringspolitikken. Disse teoriene brukes først og fremst for å definere hvilke områder jeg skal fokusere på i oppgavens analysedel. Dernest bruker jeg teoriene til å forme en rekke hypoteser som angir hvilke forventninger jeg har i analysen. I kapittel 7 drøfter jeg om forventningene er i tråd med de empiriske funnene.

I denne delen av oppgaven skal gjennomgå ulike innvandringspolitiske teorier. Jeg skal begynne med se på teorier som drøfter hvordan innenrikspolitiske aktører spiller en sentral rolle for utformingen av innvandringspolitikk (Duncan & Van Hecke, 2008; Givens & Luedtke, 2005; Gudbrandsen, 2010; Lahav, 1997; Meyers, 2000;2004). Deretter skal jeg trekke frem noen teorier som hevder at økonomiske faktorer er avgjørende for innvandringspolitikken (Hagelund & Brochmann, 2007; Meyers, 2000;2004; Schuster, 2000; West, 2011). Så skal jeg gå gjennom realistiske og neo-realistiske teorier, og drøfte hvordan disse kan knyttes til innvandringspolitikken (Lahav & Guiraudon, 2006; Hammar, 1985; Meyers, 2000). Jeg vil så se på teorier som fremmer at innvandrernes kultur og etnisitet er avgjørende for innvandringspolitikken. Her blir det også drøftet om mengden av innvandrere spiller en rolle for politikken (Brekke, 2004; Meyers, 2004). Deretter vil jeg se på teorier som hevder at nabolands innvandringspolitikk er avgjørende for et lands valg av

innvandringspolitikk (Barbou des Places & Deffains, 2003; Brekke, 2004;2011). Omsider vil jeg trekke frem teorier som hevder at krig og konflikt i verden påvirker lands innvandringspolitikk på ulike måter (Barbou des Places & Deffains, 2003; Meyers, 2004; Schuster, 2000). Til slutt vil jeg også drøfte hvordan familiegjenforeningsloven kan knyttes til kampen mot tvangsekteskap (Bredal, 2006; Lidén, Bredal, Pedersen, Igesund & Staver, 2015; Staver, 2012)

Jeg vil avslutte dette kapittelet med en rekke med hypoteser som er formet ut i fra de ulike innvandringspolitiske teoriene. Der vil jeg trekke ut de mest sentrale temaene fra de ulike teoriene, og forklare hvordan jeg skal studere disse temaene i analysedelen.

2.3.1 Innenrikspolitiske aktører og innvandringspolitikk

Mange teorier som forsøker å forklare innvandringspolitikk fokuserer på hvordan innenrikspolitiske aktører påvirker politikken. Meyers (2000) kaller disse teoriene «*society-centered approaches*». Teoriene setter politiske partier og interessegrupper i fokus, og staten blir sett på som en nøytral arena hvor disse aktørene avgjør utfallet av politiske prosesser. «*Policymaking is the result of bargaining as well as of compromises between these interests*» (Meyers, 2000, s. 1257). Statens innvandringspolitikk avhenger altså av hvilke politiske partier som styrer.

For å studere om hvilke politiske partier som sitter i regjering kan forklare valg av innvandringspolitikk må partienes standpunkt i innvandringsdebatten fastslås. Å plassere de politiske partiene ut i fra deres standpunkt på innvandringspolitikken er ikke alltid like enkelt. Duncan & Van Hecke (2008) peker på hvordan skillet mellom partienes innvandringspolitiske standpunkt ofte ikke følger det tradisjonelle skillet mellom den politiske høyre- og venstresiden: «*it has often been difficult to distinguish between the immigration policies pursued by left- and right-wing governments in western Europe*» (s. 434). Givens & Luedtke (2005) hevder innvandring har ført til nye skillelinjer i det politiske landskapet i Europa, og at Rokkan og Lipsets (1967) hypotese om et fryst partisystem ikke stemmer når det gjelder innvandringspolitikk. Lahav (1997a) peker også på hvordan innvandringsdebatten har ført til at tradisjonelle politiske skillelinjer har blitt uklare: «*beliefs about immigration and racial minorities often cut across normal lines of political battle*» (Lahav, 1997, s. 382).

Aardal & Valen (1995) identifiserer fire nye ideologiske dimensjoner i norsk politikk, som fungerer som alternative skillelinjer til den tradisjonelle høyre-venstre-aksen. Blant disse er dimensjonen de kaller «*velferdsstat-solidaritet*». Her blir holdninger til innvandring sentralt. Partienes plassering på aksen er avhengig av deres velgeres holdning til spørsmål om blant

annet innvandreres rettigheter, og om landet skulle ha en liberal eller restriktiv innvandringspolitikk. Forfatterne finner Sosialistisk Venstreparti (SV) sine velgere lå ytterst til venstre i 1993, og Fremskrittspartiets (FrPs) velgere lå ytterst til høyre på solidaritet-velferds-aksen. Dette betyr at SV-velgerne var mest positiv til velferd og solidaritet, mens FrP-velgerne var mest negative. Velgerne til Venstre (V) og Kristelig Folkeparti (KrF) ble også kategorisert som positive, dog i mye mindre grad enn SV. Arbeiderpartiets (AP) og Høyres (H) velgere ble også plassert på den positive siden av skalaen, selv om partiene scoret tilnærmet null på skalaen. Aardal & Valen hevdet disse partiene manglet en klar profil på denne holdningsdimensjonen. Det var ingen av de andre partiene velgere som var i nærheten av å være like negative som FrP-velgerne. Kun Senterpartiets (SP) velgere var på minussiden på denne aksen, men sammenlignet med FrP var partiet langt unna (Aardal & Valen, 1995, s. 83, Bjørklund, 2007).

Gudbrandsen (2010) deler de norske partiene inn i tre grupper, basert på deres syn på flyktningpolitikk i perioden 2001-2005. Inndelingen er gjort basert på partienes standpunkt om asylpolitikk som er eksplisitt slått fast i partiprogrammene. FrP blir av Gudbrandsen kategorisert som det eneste klare restriktive partiet. Venstre, KrF og SV regnes som de liberale partiene. Høyre, SP, og AP kategoriserer hun som nøytrale partier. I dette legges det at disse partiene ikke inntok en entydig og klar posisjon på asylområdet i den gitte perioden. Sistnevnte partier var også de eneste som har endret sin posisjon på dette området. De andre fire partiene har holdt seg til sin posisjon uten å endre standpunkt hele perioden (Gudbrandsen, 2010, s. 256).

Fremskrittspartiet grupperes ofte sammen med andre europeiske partier med merkelappen høyrepopulistiske, høyre-radikale og anti-innvandringspartier (Bjørklund, 2007). Bjørklund peker på at denne koblingen ikke alltid er like passende, men at i mange tilfeller stemmer sammenligningen. Særlig gjelder dette for innvandringsfeltet, og «*innvandring har siden annen halvdel av 1980-tallet blitt en merkesak for partiet*» (Bjørklund, 2007, s. 161; Bjørklund, 2009, s. 447). Bjørklund peker på at FrP-velgere har «*hatt som sitt mest karakteristiske kjennetegn en sterk skepsis mot innvandringspolitikken og innvandring*», og at de plasserer seg ytterst til høyre på denne høyre-venstre-skalaen (Bjørklund, 2007, s. 162).

Simonnes (2013) finner at det i løpet av 2000-tallet har skjedd en tilnærming mellom AP, Høyre og FrPs innvandringspolitikk. Endringen har vært at AP og Høyre har nærmet seg FrPs innvandringspolitikk, og at disse partiene har blitt «*merkbart mer restriktive*» både når det

gjelder integreringspolitikk og flyktning- og asylpolitikk. Simonnes peker likevel på at Høyre i større grad enn AP har adoptert FrPs innvandringspolitikk (Simonnes, 2013, s. 155).

På grunn av at innvandringsdebatten overskrider de tradisjonelle skillelinjene må partiene på begge siden av den politiske skalaen prioritere mellom ulike hensyn når det gjelder innvandring. Partier på venstresiden må veie hensynet til den lokale arbeiderklassen opp mot prinsippene om sosial rettferdighet (Duncan & Van Hecke, 2008). Aardal & Valen (1995) finner at nettopp dette hensynet splittet velgerne på venstresiden i norsk politikk i 1993. Mens SV-velgerne ikke mente nordmenn skulle prioriteres fremfor innvandrere i økonomiske nedgangstider, fremmet Arbeiderparti-velgerne at dette var svært viktig. Lahav (1997a) peker på at partier på venstresiden i Europa har opplevd intern konflikt grunnet disse motstridende hensynene: «*the immigration issue has torn parties of the left between their own working-class base and foreign workers*» (Lahav, 1997, s. 382).

På høyresiden kan det hende det oppstår en konflikt mellom ønsket om en sterk og restriktiv stat på den ene siden, og de som fremmer liberale verdier på den andre siden. Samtidig plasseres ofte de kristendemokratiske partiene på den tradisjonelle høyre-siden, mens det er typisk for disse partiene å fremme en liberal innvandringspolitikk basert på kristen nestekjærlighet. Typiske høyre-side partier preges gjerne også av arbeidsgiveres ønske om å skaffe flere arbeidere og som derfor fremmer en liberal arbeidsinnvandringspolitikk (Duncan & Van Hecke, 2008).

Lahav (2004) hevder det er mer sannsynlig at partier på venstresiden har mer fokus på sosial ulikhet, og derfor et ønske om å utvide rettighetene til innvandrere enn høyresiden. Givens & Luedtke (2005) peker på at partier på venstresiden er mer åpne for innvandrere enn partier på høyresiden fordi de ser på innvandrere som potensielle velgere. Aardal & Valen (1995) finner at de som er positive til velferd og solidaritet også er de som er mest venstreorienterte.

Gudbrandsen (2010) undersøker om politiske partier påvirker innvandringspolitikken ved å sammenligne de styrende partienes partiprogram med antallet asylsøkere som har fått opphold i landet. En forutsetning for denne teorien er at myndighetene faktisk har en mulighet til å påvirke ankomsttallene. Et problem i Norge er at forekomsten av minoritetsregjeringer og koalisjonsdannelser gjør det vanskelig for enkeltpartier å få igjennom sine alle sine politiske preferanser. Likevel finner Gudbrandsen at den partipolitiske sammensetningen som har flertall på Stortinget har påvirket asylankomstene i Norge de siste tiårene. Hun konkluderer med at variasjonene i flyktningpolitikk påvirkes av den partipolitiske sammensetningen som har flertall i Norge: «*when applied to immigration, the partisan theory indicates that party*

preferences actually influence how many immigrants are admitted» (Gudbrandsen, 2010, s. 250). Hun hevder at under konservativt styre har antallet godkjente asylsøknader vært mye lavere enn i perioder der de andre partiene har hatt flertall

Sassen (2000) argumenterer imot at politiske aktører avgjør innvandringspolitikken et land fører. Hun hevder nasjonale aktørers handlerom blir begrenset av andre faktorer, som internasjonale avtaler, økonomiske forhold etc. «*(S)tates have less control than they would like because immigration is caught in a grid of other dynamics»*, hevder hun (Sassen, 2000, s. 74).

Givens & Luedtke (2005) finner at hvilke parti som besitter makten i et land kun har en effekt på integreringspolitikken, og ikke politikken om innvandringskontroll. De deler altså innvandringspolitikken inn i to kategorier: innvandringskontroll og integrering. Innvandringskontroll omfatter politikk rettet mot illegal innvandring, asylsøkere og flyktninger, familieinnvandring og arbeidsinnvandring. Integreringspolitikk gjelder politikk om forhold for de med oppholdstillatelse og antidiskriminering.

«political party differences play a strong role in policies towards the integration of already-resident immigrants (citizenship, anti-discrimination), but do not play a significant role in policies dealing with immigration control (illegals, asylum-seekers, family reunification, legal labor/visas)» (Givens & Luedtke, 2005, s. 17).

En av svakhetene ved teoriene som fokuserer på innenrikspolitiske forhold er at den ikke kan forklare tilfeller der innvandringspolitikken har blitt endret til tross for at det eksisterer en stor opposisjon i landet mot denne endringen. Meyers (2000) peker på situasjoner der innvandringspolitikken har blitt endret som et resultat av utenrikspolitiske hensyn, og der innenrikspolitiske ønsker har kommet i bakgrunnen.

2.3.2 Økonomiske forklaringer på innvandringspolitikk

Innvandringspolitikk kan påvirkes av økonomiske forhold av flere grunner. Meyers (2004) finner at et lands økonomiske situasjon er en sentral faktor når innvandringspolitikken skal avgjøres. Han konkluderer med at nedgangstid fører til at land strammer inn innvandringspolitikken og at de mottar færre innvandrere. Samtidig finner han at når det er økonomisk oppgangstid er landene mer tilbøyelig til å ta imot flere innvandrere, og mottakertallene går opp.

En av grunnene til dette kan være at innvandring koster penger. På grunn av den universalistiske velferdsmodellen i Norge kan innvandring til Norge lett bli kostbar både på

kort og lang sikt. På kort sikt handler det om at staten må tilby innvandrerne velferdsgoder, ressurser som må omfordeles fra andre borgere. På lang sikt handler det om risikoen for at innvandrere ikke blir selvforsørget. Hagelund & Brochmann (2007) hevder innvandring kan «påvirke bærekraften i selve systemet, hvis brorparten av de som kommer ikke kan brødfø seg selv» (Hagelund & Brochmann, 2007, s. 267). Når en stat opplever økonomisk nedgangstid kan den forventes å stramme inn innvandringspolitikken for å redusere statens utgifter. Schuster (2000) hevder dette for eksempel var tilfelle i 1973, da oljekrisen påvirket Frankrike, Nederland, Tyskland, Sverige og Storbritannias asylpolitikk i en restriktiv retning: «(t)he economic recession was the occasion for dramatically reducing (though not ending) the flow of migrants into these countries» (Schuster, 2000, s. 120). Man kan tenke seg at dersom et land sliter økonomisk svekkes opinionens ønske om å bruke statens penger på asylsøkere.

En annen grunn til at økonomiske forhold påvirker innvandringspolitikken er at frykten for arbeidsledighet øker i økonomiske nedgangstider. Dette kan føre til at man ønsker å begrense mengden innvandrere. West (2011) hevder skepsisen mot innvandrere øker når økonomien i landet går dårlig. Han peker på hvordan dette har vært tilfellet i USA, og at økonomisk nedgangstid har gjort at frykten for å ta imot innvandrere har økt. Særlig har arbeidsledighetene i landet påvirket holdningene mot innvandring, hevder han: «people grow more fearful about immigration during periods of rising unemployment. There is worry over new arrivals competing for wages and jobs» (West, 2011, s. 436). Når arbeidsledigheten går ned og behovet for arbeidskraft øker, er det rimelig å anta at personer er mer positive mot innvandring. Skepsisen hos dem som mister arbeidet sitt til innvandrere fører til at presset på myndighetene til å stramme inn øker (Meyers, 2004). Altså er frykten blant lokalbefolkningen todelt. For det første frykter de at innvandrerne skal ta jobbene til lokale. For det andre frykter de at de nye innvandrerne vil tilby å arbeide for en lavere lønn enn lokalbefolkningen, og dermed presse lokale ned i lønn. Særlig finnes denne frykten hos lavt utdannede grupper, hevder West (West, 2011).

Hovedsakelig påvirker økonomien innvandringspolitikken gjennom interesseorganisasjonene, hevder Meyers (2004): «the worse the state of the economy, the more workers will invest resources in fighting immigration». Dårlige økonomiske tider påvirker også de politiske partiene til å fremme en mer innvandringsrestriktiv politikk, hevder han (Meyers, 2004, s. 13).

Den marxistiske innvandringsteorien peker også på at økonomiske forhold avgjør innvandringspolitikken. Marxistisk innvandringsteori er en videreføring av den klassiske todelingen av klassene fra marxistisk teori, der samfunnet er inndelt i borgerskapet og

arbeiderklassen. På grunn kapitalisters ønske om å presse arbeidernes lønninger ned importeres det utenlandsk arbeidskraft. Meyers hevder marxistisk innvandringsteori ser på innvandrere som «*an industrial reserve army of labor*» (Meyers, 2000, s. 1247-1248). Denne teorien fokuserer altså for det meste på at innvandring kommer som et resultat av mottakerlandenes økonomiske motiver. I tillegg påvirkes dette motivet av mottakerlandenes økonomiske situasjon. Dersom land opplever økonomiske nedgangstider minsker ønsket om å ta imot utenlandsk arbeidskraft. Meyers (2000) kritiserer den marxistiske innvandringsteorien på flere punkter. Blant annet hevder han at teorien ikke tar høyde for andre typer innvandring enn arbeidsinnvandring (Meyers, 2000, s. 1250).

2.3.3 Realistisk og neo-realistisk innvandringsteori

Klassisk realisme og neorealisme i internasjonal politikk fokuserer på hvordan internasjonale forhold bestemmes av staters egeninteresse. Sentralt for teorien er at stater er de handlende aktørene, og at staten handler som en enhetlig aktør. Stater blir også sett på som rasjonelle aktører som først og fremst handler for å øke den nasjonale sikkerheten. Sikkerhetshensynet blir ofte kalt «*high politics*» av realister, og sosiale og økonomiske forhold blir sett på som «*low politics*». Det er litt uklart hvordan internasjonale forhold og sikkerhetshensyn påvirker utformingen av innvandringspolitikken. Det har blitt hevdet at internasjonal konflikt har ført til restriksjoner av innvandringslover, men det hevdes også at statenes egeninteresse har ført til en liberalisering av innvandringsreglene.

«States pursue their national interest when they restrict labor migration and permanent immigration during recessions, accept labor migration during economic upturns, give preference to immigration of the highly-skilled and of investors, encourage immigration in an attempt to overcome demographic inferiority vis-à-vis potential enemies» (Meyers, 2000, s. 1265).

Innvandringspolitikken befinner seg ofte i grenselandet mellom intern og ekstern sikkerhet. Hammar (1985) peker på hvordan innvandringspolitikken gjør seg gjeldende både for intern og ekstern kontroll, og hvordan grensene mellom disse stadig viskes ut. Den interne kontrollen (f.eks. bostedspolitikken og rettighetene flyktingene har i Norge) påvirker den eksterne kontrollen, da interne forhold kan forventes å ha en effekt på ankomsttallene. Lahav & Guiraudon (2006) peker på noe de kaller «*remote control policies*», som symboliserer staters tiltak for å opprettholde den eksterne kontrollen. Stater innfører disse tiltakene med den hensikt å hindre at «uønsket innvandring» i det hele tatt kommer til landet: «*Receiving countries have 'externalised' control so that prospective 'unwanted' migrants or asylum-*

seekers do not reach their territory» (Lahav & Guiraudon, 2006, s. 209). Med «uønskede» innvandrere menes gjerne de som ikke har krav på beskyttelse, eller de som har kriminelle eller uærlige hensikter med å komme til landet.

2.3.4 Kultur, etnisitet og mengde

«*The national identity approach*» fokuserer på hvilken rolle nasjonal identitet har for et lands innvandringspolitikk. Sosiologiske og psykologiske faktorer står sentralt i denne teorien. Her spiller faktorer som historie, kultur, nasjonalitet, identitet og fordommer inn. «*The «national identity» approach explains variations in immigration and citizenship policies between countries of destination on the basis of their different conceptions of national identity or different characteristics*» (Meyers, 2000, s. 1253-1254). Nasjonal identitetsteori er opptatt av hvordan xenofobi, altså fremmedfrykt, og nasjonalisme farger innvandringspolitikken. Nasjonal identitetsteori hevder at som en respons på økt grad av interne konflikter i et samfunn oppstår et behov for å styrke den nasjonale enheten. Dette fører igjen til en mer restriktiv innvandringspolitikk, da «vi mot dem»-mentaliteten skal være på å skape samhold og enhet.

Meyers (2004) finner at innvandringspolitikken påvirkes av den etniske og kulturelle bakgrunnen innvandrerne har, samt størrelsen på innvandrerbefolkningen. Dersom innvandrerne skiller seg for mye fra den dominerende gruppen i samfunnet øker motstanden mot at disse skal få komme. Meyers forklarer dette med en slags frykt for det ukjente: «*racism as a response to what is strange and unfamiliar, and as challenges to the racial status quo in the society*» (Meyers, 2004, s. 13).

Mengden innvandrere i landet gjør seg gjeldende for innvandrerpolitikken av samme grunnene som de økonomiske faktorene diskutert tidligere i kapittelet. Dersom innvandrerpopulasjonen blir så stor at konkurransen om jobbene øker betraktelig for lokalbefolkningen, er det rimelig å anta at innvandrerskepsisen øker (Meyers, 2004).

Store svingninger i antallet asylsøkere fører også ofte til situasjoner hvor det er vanskelig å planlegge ressursbruken i forkant. Dette fører til at myndighetene, som ønsker å påvirke antallet ankomster, innfører tiltak som skal hindre at store strømmer av asylsøkere velger Norge. Brekke (2004) peker på hvordan norsk asylpolitikk siden 1990-tallet har vært preget av motivet om å oppnå større grad av kontroll. Det har eksistert et ønske om å være forut situasjonen: «*(t)he motto has been to move from a reactive to a proactive stance on refugee and asylum questions*» (Brekke, 2004, s. 11).

2.3.5 Nabolandenes påvirkning

Det kan tenkes at lovgivere sammenligner seg med andre land når de skal forme lover. Barbou des Places & Deffains (2003) hevder dette har vært tilfellet i europeisk asylpolitikk siden 1990-tallet. De finner at bildet har vært preget av et «*race to the bottom*», der stater konkurrerer om å ha en mer restriktiv asylpolitikk en deres naboer. Statenes mål er da at asylsøkerne velger å søke asyl i nabolandene, og på denne måten unngå selv å bli mottakeren. Barbou des Places & Deffains kaller situasjonen «*the spiral of restrictions*» (Barbou des Places & Deffains, 2003, s. 2).

Brekke (2004) hevder dette var tilfellet på begynnelsen av 2000-tallet i Skandinavia. Da Danmark strammet inn sin asylpolitikk i 2001, fulgte Norge etter i 2002, som igjen førte til at Sverige innførte de samme tiltakene tre år senere. Brekke mener disse tiltakene ikke ble innført uavhengig av hverandre, og at de skandinaviske landene tydelig var påvirket av hverandres politiske avgjørelser (Brekke, 2004, s. 7).

Barbou des Places & Deffains (2003) kaller denne konkurransen som oppstår mellom statene for en nedadgående restriksjonsspiral, og et «*common pool game which triggers a negative regulatory competition*» (Barbou des Places & Deffains, 2003, s. 13). De finner at det er en klar trend i Europa at når ett land innfører en mer restriktiv asylpolitikk følger andre land snarlig etter med de samme restriksjonene.

Her blir momentet om omdømme sentralt. Ingen av statene ønsker å fremtre mer liberal enn sine naboer, i frykt for at asylsøkerne velger mottakerland basert på den asylpolitikken de fører. Statene frykter altså at flyktningene bedriver det Barbou des Placec & Deffains (2003) kaller «*asylum shopping*», der de velger å søke asyl i det landet hvor fordelene for asylsøkere er størst.

Norge har særlig vært opptatt av hvordan enkeltland i Europa har praktisert reglene om familiegjenforening, hevder Brekke (2011). Han skriver at «*Norge skuler til enkeltland for å unngå avvik. Målet er å unngå magneteffekt*» (Brekke, 2011, s. 14). Brekke mener frykten for denne *magneteffekten* er av stor betydning for valget av lovverket om familiegjenforening i Norge.

2.3.6 Internasjonal krig og konflikt

Meyers (2004) hevder krig og konflikt i verden har ført til innvandringspolitiske restriksjoner. En av grunnene til dette kan være at man frykter at innvandre fra konfliktområder tar med seg sine radikale holdninger til mottakerlandet, og blir dermed en trussel for freden i landet. Særlig gjelder dette for innvandrere med en annen etnisitet og kultur enn lokalbefolkningen.

Land frykter altså at de *importerer radikalisme*, og reagerer med å stramme inn innvandringspolitikken.

Meyers (2004) finner at krig og konflikt har en dobbel påvirkning på innvandringspolitikken. Som nevnt vil stater stramme inn på grunn av frykten for radikale innvandrere. Men Meyers finner også at krig fører til økt behov for arbeidskraft, som derfor fører til økt midlertidig arbeidsinnvandring. Selv om arbeidsinnvandrerne bare er midlertidig, hevder Meyers de ofte ender opp som permanente innbyggere, og dermed kan det tenkes at krig fører til at antallet innvandrere øker:

«wars produce conflicting outcomes: in the short run, they lead to restrictions on permanent immigration of dissimilar immigration; in the long run, they facilitate an increase in dissimilar permanent immigration» (Meyers, 2004, s. 15).

Derimot hevder andre at effekten av økt krig og konflikt på innvandringspolitikk ikke er fullstendig entydig. Schuster (2000) hevder stater er svært tilbøyelig til å endre asylpolitikken sin etter behov, og at økt krig og konflikt i verden fører til at stater åpner opp grensene når antallet asylsøkere øker. Hun finner at europeiske stater har en tendens til å justere asylpolitikken sin i forbindelse med kriger og kriser, som en respons på at flyktingetallet øker.

Barbou des Places & Deffains (2003) peker på at en økning i antallet asylsøkere fører til at skepsisen mot innvandrerne går opp. Asyldebatten er sterkt preget av koblinger mellom innvandrere og kriminalitet, dop og vold. Statens evne til å opprettholde kontrollen og ivareta den nasjonale sikkerheten svekkes når store mengder flyktinger ankommer på kort tid. Dette kan føre til at en mer restriktiv asylpolitikk innføres. Dermed kan det motsatte skje av det som Schuster (2000) hevder skjer når antallet flyktinger på verdensbasis øker, nemlig at stater innfører ytterligere asylpolitiske restriksjoner for å demme opp for et økt press.

2.3.7 Underholdskravet og tvangsekteskap

Det er ikke åpenlyst hvordan underholdskravet ved familiejenforening skal fungere som et virkemiddel for å forhindre tvangsekteskap. Logikken er at personer med en viss inntekt vil være bedre egnet for å stå imot økonomisk ekteskapelig press fra familien. Personer som er økonomisk uavhengig, kan altså regnes som mer motstandsdyktig mot familiært press. Staver (2012) skriver at underholdskravet har blitt brukt som et middel for å sørge for at den norske ektefellen er *«en voksen, selvstendig og økonomisk aktør»*. Hun kritiserer norske myndigheters bruk av underholdskravet i denne sammenhengen, og hevder det er lite bevis på

at tiltaket fungerer. I tillegg hevder hun at tiltaket først og fremst rammer kvinner, og virker derfor imot likestilling (Staver, 2012).

Lidén, Bredal, Pedersen, Igesund & Staver (2015) skriver om hvordan ett av hovedformålene med underholdskravet er å bekjempe tvangsekteskap. Måten dette fungerer på i praksis er at man forsøker å sikre at referansepersonen er en selvstendig aktør. Underholdskravet fører også til at utdanning prioriteres fremfor ekteskap, hevder forfatterne. Samtidig peker de på at effekten kan være motsatt. «Noen kan bli presset til å gifte seg, for å så måtte bli værende i vigsellandet», hevder de (Lidén et. al., 2015, s. 10).

Bredal (2006) skriver om hvordan Utlendingsloven har blitt brukt som et virkemiddel for å forhindre tvangsekteskap. Bredals fokus er aldersgrensesettingen for familiegjening, men hennes diskusjon kan også overføres til innføringen av underholdskravet som virkemiddel for å forhindre tvangsekteskap. Hun problematiserer bruken av Utlendingsloven for å forhindre tvangsekteskap. Tiltak rettet mot individer fremfor tiltak som rammer på gruppenivå ville vært mer hensiktsmessig, hevder hun (Bredal, 2006).

2.3.8 Hypoteser

Basert på disse innvandringspolitiske teoriene har jeg konstruert åtte hypoteser. Disse hypotesene (som er oppsummert i tabell 2.2) er rammen for oppgavens analysedel. Hypotesen angir hvilke forventinger jeg har til analysen.

Den første hypotesen handler om hvilken rolle ulike politiske partier har spilt i formingen av innvandringspolitikken, og om hvilket parti som har sittet i regjering har vært avgjørende for endringen av underholdskravet:

H₁: Innvandringspolitikken har blitt strammet inn når partier på høyresiden har hatt regjeringsmakt.

For å undersøke hvilken rolle de politiske partiene har hatt på utformingen av innvandringspolitikken vil jeg for det første se på partisammensetningene i de tre casene og drøfte om dette kan ha spilt en avgjørende rolle for lovendringene. Jeg vil undersøke hvordan partiene kan kategoriseres ut i fra deres innvandringspolitiske standpunkt. Politiske debatter og politikernes uttalelser i media etc, skal studeres for å fastslå om det er en sammenheng mellom partienes politiske målsetninger og den politikken som føres. Målet er å finne ut om de politiske partiene har hatt reell mulighet til å påvirke politikken, og i hvilken grad de har benyttet seg av denne påvirkningsmuligheten.

Hypotese 2 handler om hvordan lovendringene har vært påvirket av økonomiske forhold:

H₂: Innstramningen av underholds kravet har kommet som et resultat av økonomisk nedgangstid.

Her vil jeg for det første trekke frem den økonomiske situasjonen i landet under lovendringene. Jeg vil se på om Norge har opplevd økonomisk oppgang eller nedgang i periodene lovendringene har skjedd. For å undersøke dette ser jeg på bruttonasjonalprodukt (BNP) og arbeidsledigheten i landet. Jeg vil også studere hvordan politikerne har begrunnet hevingen av underholds kravet ut i fra økonomiske forklaringer, og hvilke fokus økonomi har hatt i begrunnelsen for lovendringen.

Hypotese 3 tar for seg hvordan den interne sikkerheten i landet motiverer innvandringspolitikken:

H₃: Norge innfører restriksjoner for å sørge for den interne sikkerheten i landet.

Her vil jeg se på hvordan fokuset har vært på at innvandrere utgjør en trussel for den interne sikkerheten i landet. Jeg vil undersøke om noen av begrunnelsene for innstramningen av innvandringspolitikken har vært at innvandrere regnes er farlige, eller om det har vært mye fokus på kriminelle innvandrere og terrorisme i debatten rundt lovendringene.

Hypotese 4 handler om hvordan innvandreres etnisitet/kultur har påvirket lovendringene:

H₄: Innvandringsgrupper av ulik etnisitet/kultur har opplevd strengere lovverk enn innvandreregrupper av lik rase/etnisitet enn nordmenn.

Jeg vil her se på innvandrersammensetningen, og om innstrammingene kan være motivert av innvandrernes etniske eller kulturelle bakgrunn. Jeg vil undersøke om det har vært mye fokus på at innvandrere er annerledes, og om det har oppstått en konflikt mellom innvandrernes og de etnisk norske kultur.

Hypotese 5 handler om hvordan innvandringsmengden har påvirket politikken:

H₅: Innvandringsrestriksjoner har kommet som en reaksjon på at innvandringsmengden har økt.

Her vil jeg se på statistikk over innvandringsmengden, og studere hvordan dette har utviklet seg over tid. Deretter vil jeg se om politikken begrunnes ut i fra argumenter om at ankomsttallene er for høye, og at det er behov for restriksjoner for å bremse innvandringen.

Hypotese 6 dreier seg om hvordan andre lands innvandringspolitikk har påvirket den norske. Her er jeg særlig opptatt av å studere hvordan nabolandenes politikk har påvirket Norge:

H₆: Norge har endret underholdskravet fordi andre land (og særlig nabolandene) gjorde det først.

Her vil jeg se på hvilken praksis andre land har hatt på dette området. Jeg vil også se på om myndighetene argumenterte for at Norge måtte føre en lik politikk som andre land, og om dette ble brukt som en begrunnelse for endringen av underholdskravet.

Hypotese 7 handler om hvordan krig og konflikt påvirker innvandringspolitikken:

H₇: Underholdskravet har blitt strammet inn på grunn av at økt krig og konflikt har ført til frykt for radikale innvandrere.

Her vil jeg se på om forekomsten av internasjonal krig og konflikt har spilt en rolle for innvandringspolitikken i Norge. Jeg vil studere hvilke kriger som foregikk i de aktuelle periodene, og hvilke konsekvenser disse kunne få for Norge. Jeg vil også se om frykten for radikale innvandrere fra krigssoner førte til at innvandringspolitikken ble strammet inn.

Hypotese 8 tar for seg hvordan underholdskravet har blitt brukt som et tiltak for å forhindre tvangsekteskap:

H₈: Endringen av underholdskravet har vært motivert av kampen mot tvangsekteskap.

Det sentrale her er å undersøke hvordan kampen mot tvangsekteskap har blitt presentert som et motiv bak lovendringene, og i hvilken grad dette motivet fremstår som troverdig.

I tabell 2.2 har jeg oppsummert de åtte hypotesene, og konkretisert hvilke temaer jeg skal studere i analysen. Jeg vil følge rekkefølgen i denne tabellen i de tre kapitlene i del II, og drøfte hvert tema for seg. Hypotesene vil fungere som en pekepinn på hva jeg ser etter i analysen, og hvilke forventninger jeg har til casene. I kapittel 7 vil hver og en hypotese bli drøftet, og jeg vil diskutere om de tre casene møtte disse forventningene.

På grunn av studiens design kan jeg ikke teste hypotesene i den betydning at jeg kan bevise eller motbevise noen av hypotesene. Det jeg derimot vil kunne gjøre er å si noe om hvilke faktorer som har vært sentrale for lovendringene, og hvilke som tilsynelatende ikke har spilt noen rolle. Diskusjonen om studiens evne til å trekke slutninger etc. vil bli presentert i neste kapittel, som er en gjennomgang av oppgavens metodiske fremgangsmåte og datagrunnlag.

Deretter følger oppgavens empiriske grunnlag i del II (kapittel 4,5 og 6), før dette analyseres og drøftes i kapittel 7.

Påvirkningsfaktorer:	Hypoteser:	Konkretisering/momentet jeg ser etter:
H1: Politiske partier	Innvandringspolitikken har blitt strammet inn når partier på høyresiden har hatt regjeringsmakt.	Partisammensetningen på Stortinget, politiske debatter, partiprogram.
H2: Økonomiske forhold	Innstramningen av underholds kravet har kommet som et resultat av økonomisk nedgangstid	BNP, arbeidsledighet, økonomiske begrunnelser for tiltakene.
H3: Intern sikkerhet	Stater innfører restriksjoner for å sørge for den interne sikkerheten i landet.	Fokus på innvandrere som en trussel, kriminelle, farlige.
H4: Etnisitet og kultur	Innvandringsgrupper av ulik etnisitet/kultur har opplevd strengere lovverk enn innvandreregrupper av lik rase/etnisitet enn nordmenn.	Innvandringssammensetningen, begrunnelser basert på etnisitet/kultur.
H5: Innvandringssammensetning	Innvandringssammensetningen har kommet som en reaksjon på at innvandringssammensetningen har økt.	Innvandringstall, begrunnelser som fokuserer på mengde
H6: Nabolandenes påvirkning	Norge har endret underholds kravet fordi andre land (og særlig nabolandene) gjorde det først.	Hvordan fokuset har vært på andre lands politikk og hvordan andre lands politikk så ut.
H7: Internasjonal krig og konflikt	Underholds kravet har blitt strammet inn på grunn av at økt krig og konflikt har ført til frykt for radikale innvandrere.	Kriger og konflikter i verden. Omtales innvandrere som trusler, knyttes innvandring til terrorisme?
H8: Tiltak mot tvangsekteskap	Endringen av underholds kravet har vært motivert av kampen mot tvangsekteskap.	Tvangsekteskapsdebatt, forklaring på hvordan tiltaket vil fungere

Tabell 2.2 Hypoteser

3. Metode og datagrunnlag

Dette kapittelet er en gjennomgang av den metodiske fremgangsmåten for denne oppgaven, samt en presentasjon av studiens datagrunnlag. Jeg skal begynne med å gjøre rede for forskningsdesignet jeg skal bruke, og presentere og argumentere for metodevalget mitt. Jeg skal gjøre en kvalitativ flercasestudie. Deretter skal jeg også kort presentere de tre casene, og begrunne utvelgelsen av disse. Videre skal jeg presentere datagrunnlaget jeg har benyttet meg av i denne studien. Her vil jeg komme inn på metoden jeg har valgt for å samle inn data, som er dokumentanalyse. Omsider vil jeg diskutere studiens reliabilitet og validitet.

3.1 Metode og forskningsdesign

I denne studien har jeg en kvalitativ tilnærming til emnet. En kvalitativ studie har som mål å studere et tema i dybden, og å forstå og fortolke et avgrenset område. Målet er å få omfattende informasjon om få enheter, og å oppnå en dybdeforståelse av fenomenet som studeres (Grønmo, 2004). Det motsatte av en kvalitativ studie med få enheter er en kvantitativ large-N studie. En typisk kvantitativ studie fokuserer på å trekke kausale slutninger. Large-N studier er også opptatt av kausaleffekter der casestudier forsøker å belyse kausale mekanismer. Typisk for large-N studier er det også at de er hypotesetestende. I motsatt tilfelle er casestudier ofte opptatt av å generere hypoteser.

Denne studien har et fortolkende, induktivt forskningsopplegg. Med dette menes at en studie bruker det empiriske materialet til å forme teorier (Grønmo, 2004). I og med at det finnes få helhetlige innvandringspolitiske teorier, benytter jeg meg av de forskjellige teoriene til å definere ulike områder som står i fokus i analysen. Deretter trekker jeg ut de mest sentrale momentene fra det empiriske materialet, med mål om å generere en helhetlig innvandringspolitisk teori.

Kvalitativ analyse har blitt kritisert for kun å være deskriptiv, og enkelte ser ikke på kvalitative studier som vitenskapelig forskning. King, Keohane og Verba (1994) kritiserer de som hevder at kvalitativ forskning ikke kan regnes som vitenskap: «*we do not regard quantitative research to be any more scientific than qualitative research*» (s. 7). Det mest sentrale for en vitenskapelig studie er ifølge forfatterne at studien har som mål å trekke slutninger: «*the key distinguishing mark of scientific research is the goal of making inferences that go beyond the particular observations collected*» (King, Keohane og Verba, 1994, s. 8). En studie må altså forsøke å trekke slutninger (inference) som gjelder ut over det utvalget som studeres. Denne studiens mål er å trekke deskriptive slutninger. Deskriptive slutninger er når

man bruker observasjoner fra verden til å lære om andre uobserverte forhold. Kausale slutninger er når man bruker de observerte dataene til å identifisere kausale effekter. Som nevnt er dette typisk for kvantitative studier, og en av svakhetene ved kvalitativ studie er dens manglende evne til å finne kausaleffekter.

En av grunnene til at det er hensiktsmessig å gjøre en kvalitativ studie av endringene av underholdskravet i Norge er at utvalget er såpass lite. Med unntak av innføringen i 1975 av underholdskravet i 1975 og fjerningen i 1997 utgjør de tre casene jeg studerer de mest sentrale endringene av loven som har funnet sted i norsk innvandringshistorie. På grunn av at det finnes så få enheter ville en kvantitativ studie vær lite egnet til å besvare denne problemstillingen. I tillegg forventer jeg at det finnes flere sentrale forklaringer på hvorfor lovendringene fant sted. En kvalitativ studie vil kunne fange opp de komplekse årsakssammenhengene jeg forventer å finne bedre enn en kvantitativ analyse. Samtidig er det området jeg studerer relativt lite forsket på, og jeg må ha en utforskende fremgangsmåte der jeg beveger meg frem og tilbake mellom teori og empiri. En slik fremgangsmåte passer dårlig med en kvantitativ tilnærming, der opplegget gjerne er fastsatt i forkant av analysen.

Jeg skal gjøre en komparativ analyse av tre lovendringer. Komparativ analyse en studie hvor forskeren er interessert i å identifisere «*the similarities and differences among macrosocial units*» (Ragin, 1987, s. 6). I følge Ragin er komparativ metode svært egnet for å oppnå forståelse for et fenomen.

«*This knowledge provides the key to understanding, explaining, and interpreting diverse historical outcomes and processes and their significance for current institutional arrangements*» (Ragin, 1987, s. 6).

Dette er en god metode for å få frem likheter og forskjeller i casene. På denne måten kan jeg finne faktorer casene har til felles, og dermed få frem hva som er de viktigste årsakene til lovendringene.

3.1.1 Casestudie

Det finnes en rekke ulike definisjoner på hva en casestudie er (Yin, 2014; Creswell, 2013; Gerring, 2013 etc.). Yin (2014) peker på hvordan casestudiet beskriver et fullstendig forskingsopplegg, som dekker både forskingsdesign, datainnsamlingsmetoder og analysemetoder (Yin, 2014, s. 18).

Creswell (2013) beskriver casestudie som en studie der man ønsker å oppnå en detaljert *dybdeforståelse* av ett eller flere case. Han definerer et case som «*a real-life, contemporary*

bounded system» (Creswell, 2013, s. 97). I en casestudie forsøker forskeren å skaffe et helhetlig bilde av faktiske hendelser. Denne dybdeforståelse er særegen for casestudiet. Behovet for å gjøre en casestudie oppstår gjerne i de studiene der grensene mellom et fenomen og dets kontekst er uklar. Altså bør casestudiet brukes i de tilfellene hvor det gir lite mening å se på fenomenet separert fra dets kontekst (Yin, 2014).

I tillegg er en casestudie er opptatt av å forstå og forklare *komplekse* sosiale fenomener (Yin, 2014). Siden fenomenene (casene) i en casestudie er så komplekse, blir det ofte behov for flere ulike type forklaringer. Derfor innebærer casestudiet at man kan bruke flere ulike metoder for datainnsamling, samt flere ulike analysemetoder i en og samme studie (Yin, 2014). Man kan for eksempel benytte seg av data fra observasjoner, intervju, ulike rapporter etc. Metoden man behandler og analyserer dataen på kan være både kvalitativ og kvantitativ. På denne måten kan man oppnå en forskningstriangulering av både data og metode.

Å designe en casestudie kan være vanskelig fordi det mangler en enkel og klar oppskrift på hvordan det skal gjøres. Yin (2014) lister opp fem komponenter en casestudie bør inneholde. For det første må studien inneholde et forskningsspørsmål eller en problemstilling. I en casestudie er det vanlig å ha forskningsspørsmål som begynner med «hvordan» og «hvorfor». For det andre inneholder en casestudie gjerne et sett med påstander eller hypoteser (propositions). For det tredje må studien inneholde et sett med forskningsobjekter eller analyseenheter. En casestudie må også forsøke å knytte datamaterialet til hypotesene på en logisk måte. Til slutt er det viktig at en casestudie benytter seg av klare kriterier for å tolke funnene (Yin, 2014, s. 27).

Jeg har valgt å gjøre en casestudie fordi jeg, som nevnt tidligere, forventer at fenomenet jeg skal undersøke har en kompleks årsakssammenheng. Det er lite sannsynlig at endringen av underholdskravet kun var påvirket av én faktor. At innvandringspolitikk ofte avgjøres av samspillet mellom mange faktorer støttes opp av teoriene drøftet i kapittel 2. Det er dette samspillet jeg er ute etter å avdekke, og derfor er en casestudie ideell.

3.1.2 Casevalg

Som nevnt hevder Yin (2014) at en sentral del av casestudiet er utvelgelsen av analyseenhetene. Creswell (2013) peker også på at et av kjennetegnene ved en casestudie er at den begynner med å identifisere et (eller flere) spesifikke case. Caset eller casene er det fenomenet forskeren ønsker å undersøke innenfor en gitt makroenhet i en avgrenset tidsperiode. Casene kan være konkrete, som for eksempel individer, grupper eller

organisasjoner. Casene kan også være mindre konkrete enheter, som samfunn, avgjørelser eller prosjekter (Yin, 2014).

Caseutvelgelsen blir bestemt av forskningsspørsmålet, teorigrunnlaget og hypotesene. Dersom man ønsker å velge case ut i fra den avhengige variabelen må man først definere det fenomenet man ønsker å studere. Deretter velger man de eller det caset der fenomenet har forekommet. Dersom man bruker denne utvelgelsesmetoden oppnår man ikke statistisk generalisering, på grunn av at utvelgelsen ikke er randomisert. Yin (2014) hevder likevel at denne utvelgelsesmetoden passer best for casestudien, og at forskeren må unngå å forsøke å oppnå statistisk generalisering ved å velge vilkårlige case. Han peker på at casestudiens mål er å oppnå *analytisk generalisering*. Med dette mener han at forskeren skal bruke tidligere teorier og sammenligne studiens funn opp mot disse, og på denne måten teste funnenes generaliseringsevne (Yin, 2014).

En casestudie kan inneholde ett eller flere case. Dersom studien kun har ett case kalles den gjerne en «single-case design»-studie. Studier med flere case kalles flercasestudier eller «multiple-case design». Det varierer også om studien har én eller flere analyseenheter (Yin, 2014). Min studie er en flercasestudie, siden jeg har valgt tre ulike case jeg ønsker å studere. Yin (2009) peker på at det nesten alltid er bedre med flere case enn med kun ett, da flere case gir forskeren flere ben å stå på. Konklusjonene man kommer frem til vil som regel veie mye tyngre i flercasestudier enn i studier med kun ett case, hevder han. (Yin, 2014, s. 61).

Som nevnt over er forskningsspørsmålet avgjørende for valg av case. Endringer av underholdskravet for familiegjenforening er ifølge mitt forskningsspørsmål det fenomenet jeg ønsker å studere. Jeg har benyttet meg av en teknikk som kalles *nonrandom selection procedure* i caseutvelgelsen, noe som innebærer at jeg har valgt case etter deres verdi på den avhengige variabelen. Det er vanlig i casestudier å velge det eller de casene som har verdien 1 på avhengig variabel (altså tilfeller der fenomenet man ønsker å undersøke har funnet sted). Jeg har valgt ut de casene jeg mener er *typiske* for det fenomenet jeg studerer. De tre casene jeg har valgt ut er derfor alle tilfeller der underholdskravet har blitt endret på, eller foreslått endret. Siden jeg skal studere tre ulike case skal jeg både fokusere på within-case analyse, samtidig som jeg vil sammenligning på tvers av casene.

Grunnen til at jeg fokuserer på underholdskravet er at dette har vært en sentral del av norsk familieinnvandringspolitikk. Familiegjenforeningsreglene blir av Brekke (2004) ansett som en viktig del av staters asylpolitiske instrument. Familiegjenforening var den største kilden til innvandring i Norge på nesten hele 1990-tallet, og store deler av 2000-tallet (SSB, 2014). Det

totale innvandringsbildet påvirkes altså svært mye av hvor mange som får innvilget familiegjenforening, noe som gjør at disse reglene ikke er ubetydelige i en innvandringspolitisk sammenheng.

Staters innvandringspolitiske handlingsrom er svært begrenset av internasjonale avtaler og konvensjoner. Flyktningskonvensjonen (1951), Dublin- og Schengen-samarbeidet, Det felles europeiske asylsystem (Common European Asylum System, CEAS) etc. er eksempler på avtaler som begrenser medlemmenes handlingskraft i asylpolitikken. Derimot hevder Brekke (2011) at det har vært lite fokus i EU på å utvikle et felles regelverk om familiegjenforening. I tillegg peker han på at Norge ikke har vært opptatt av EUs lover og regler når det kommer til regler om familieinnvandring. Norge er heller ikke bundet av EUs lovverk på dette området. Altså kan det virke som at i et stadig mer globalisert samfunn der staters politiske handlingsrom begrenses av internasjonale avtaler og konvensjoner, fremtrer reglene om familiegjenforening som en av de arenaene der statene fremdeles har en viss grad av selvstyre. Dermed kan det tenkes at effekten av endringer av disse reglene forsterkes, og at dette blir et enda sterkere asylpolitisk virkemiddel. På grunn av dette er familiegjenforeningsreglene særlig interessant å studere, da dette er ett av de innvandringspolitiske områdene hvor statene har mest politisk handlingsrom.

Det første caset jeg skal studere er Bondevik 2-regjeringens gjeninnføring av underholdskravet i 2003. Som nevnt tidligere hadde ikke Norge et underholdskrav frem til 2003, og dette tiltaket førte til at reglene for familiegjenforening plutselig ble mye strengere. Denne endringen er en sentral del av norsk familieinnvandringspolitiske historie, og er derfor et åpenbart casevalg for denne studien. Den andre caset i denne studien er Stoltenberg 2-regjeringens heving av underholdskravet i 2008. Dette representerte også en betydelig endring av regelverket for familieinnvandring, og er derfor et naturlig casevalg. Det tredje og siste caset i denne studien er derimot ikke like åpenbart som de to første. Dette caset omhandler kun et endringsforslag som er sendt ut på høring av Solberg-regjeringen i 2014. Likevel er caset sentralt da forslaget er å heve underholdskravet ytterligere. Selv om endringen ikke enda er blitt vedtatt (per april 2015), vil jeg studere motivene og drivkreftene bak forslaget.

3.2 Datagrunnlag og dokumentanalyse

3.2.1 Data

Jeg skal som sagt utføre en dokumentanalyse. En av fordelene ved casestudiet er at man kan samle inn data som er generert på ulike tidspunkt, av ulike mennesker og i ulike sosial situasjoner. På denne måten kan man oppnå en datatriangulering, der man kan vurdere hvert funn opp mot hverandre. For å få et helhetlig bilde av de tre casene jeg har valgt, må jeg søke tre ulike typer informasjon. For det første må jeg få oversikt over det totale innvandringsbildet i de aktuelle casene. Her må jeg belyse statistikk over ankomsttall, godkjenningsrater og lignende for å få et inntrykk av hvordan den innvandringspolitiske konteksten var da lovendringene ble vedtatt. UDIs årsrapporter og annen statistikk tilgjengelig på deres nettsider er en god kilde til denne typen informasjon. Statistisk sentralbyrå har også en del statistikk som kan belyse dette området. For det andre må jeg sette meg inn i lovverket og få en god oversikt over de forskjellige lovendringenes betydning og konsekvenser. Her vil lovtekstene hentet fra Lovdata.no være sentrale. Samtidig vil jeg se på NOUer, interne rundskriv, høringsforslag, regjeringenes pressemeldinger, stortingsmeldinger etc. Jeg vil også se på de politiske partienes partiprogram og de ulike regjeringens tiltredelseserklæringer og politiske avtaler. For det tredje vil jeg belyse den offentlige debatten som har oppstått i forbindelse med de tre lovendringene. Her blir det sentralt å se på ulike avisoppslag, hentet fra Atekst. Jeg vil også trekke frem politikernes uttalelser i media.

3.2.2 Dokumentanalyse

Grønmo (2004) definerer dokumentanalyse (innholdsanalyse) som en analyse der «*(i)nnholdet i ulike dokumenter blir gjennomgått systematisk med sikte på å finne relevant informasjon om de forholdene som skal studeres*» (Grønmo, 2004, s. 189). Man kan gjennomføre enten en kvalitativ eller kvantitativ innholdsanalyse, og det er også mulig å kombinere disse. Den kvantitative innholdsanalysen er mer strukturert og fokuserer på opptelling av enkelte ord eller uttrykk. Kvalitativ innholdsanalyse har som fokus å kategorisere innholdet i dokumenter. Denne studien er en kvalitativ dokumentanalyse.

Grønmo (2004) deler gjennomførelsen av dokumentanalysen inn i to faser. Den første fasen går ut på at forskeren forbereder seg til datainnsamlingen. Her velges tekstene som skal studeres ut, og temaet avgrenses. Grønmo understreker viktigheten av å avgrense fokus. Dette er på grunn av at dokumentanalysen ofte er lite systematisert, og derfor er det viktig å planlegge en målrettet og fokusert innsamling av data.

Andre fase er selve gjennomføringen av datainnsamlingen. Her gjennomgås tekstene systematisk og de kategoriseres etter innholdet. Det er vanlig at forskeren veksler mellom disse to fasene, og det er typisk for en kvalitativ dokumentanalyse at datainnsamlingen ofte foregår samtidig som analysen av dataene (Grønmo, 2004). Datainnsamlingen er dermed ofte en del av selve forskingsarbeidet, og må utføres av forskeren selv.

I denne analysen blir alle dokumentene studert og systematisk kategorisert ut i fra de innvandringspolitiske teoriene fra kapittel 2. Datamaterialet blir analysert kvalitativt, der uttalelser tolkes av forskeren. For å unngå at meningsinnholdet i uttalelser misforståes brukes direkte sitater hyppig i forbindelse med sentrale utsagn og påstander.

To aspekter man må ta hensyn til når man gjør en dokumentanalyse er kildekritikk og tekstenes kontekst. Kildekritikk er en sentral del av en dokumentanalyse og dreier seg om å «vurdere kildenes tilgjengelighet, relevans, autentisitet og troverdighet» (Grønmo, 2004, s. 190). Kontekstuell hensyn vil si å vurdere tekstene i lys av den konteksten de står i. Her kommer også tekstens ønskede budskap og mottaker (hvem er teksten skrevet for og hvorfor er den skrevet) inn. Det er også sentralt å vurdere hvem som har skrevet teksten og hvilket motiv forfatteren har hatt. Forskerens perspektiv påvirker utvelgingen og tolkingen av tekstene.

Når det gjelder kildekritikk er den største svakheten i denne studien uttalelsene hentet fra ulike medier. Journalisten kan ha endret politikernes uttalelser slik at de fremstår annerledes enn de faktisk var. Uttalelsene kan også ha blitt tatt ut av kontekst, og plassert inn i en annen sammenheng enn de opprinnelig var ment. Det er derfor viktig at uttalelsene i media kan støttes opp fra flere andre kilder, slik at studiens validitet styrkes. I tillegg har jeg benyttet meg av anerkjente aviser og journaler. Også viktig er det at alle kildene må nøye dokumenteres. De offisielle kildene hentet fra blant annet fra regjeringens offisielle nettside (Regjeringen.no) regner jeg som sikre kilder.

3.3 Validitet og reliabilitet

3.3.1 Validitet

En studies validitet handler om hvorvidt datamateriale er relevant for emnet man ønsker å studere. Grønmo definerer validitet som «*datamaterialets gyldighet i forhold til de problemstillingene som skal belyses*» (Grønmo, 2004, s. 231). Det finnes flere ulike typer validitet. Her skal jeg diskutere *begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet*.

Begrepsvaliditet

Når man snakker om begrepsvaliditet (construct validity) handler det om at man operasjonaliserer begrepene på riktig måte, slik at resultatene måler det man ønsker å måle (Yin, 2014). Yin hevder at begrepsvaliditeten kan regnes som en av casestudiens svakhet. Casestudier står i fare for å bruke subjektiv innsamling av data på grunn av en manglende eller ikke tilstrekkelig operasjonalisering av begreper (Yin, 2014). Begrepsvaliditeten foregår i to steg. For det første må forskeren definere et spesifikt og konkret begrep som han/hun ønsker å måle. For det andre må forskeren operasjonalisere begrepet inn i målbare faktorer. Begrepsvaliditeten er størst dersom operasjonaliseringen av begrepene har støtte fra tidligere teorier. De mest sentrale begrepene jeg bruker i denne oppgaven (f.eks. asyl, familieinnvandring, og underholdskravet) er definert i kapittel 2. Definisjonene jeg her bruker er hentet fra offisielle kilder. Operasjonaliseringen jeg bruker blir bestemt av det teoretiske rammeverket.

Intern validitet

Intern validitet gjør seg gjeldende når forskeren er ute etter å belyse kausale forhold (Yin, 2014). Å trekke større konklusjoner eller slutninger fra konkrete observasjoner (inference) er en sentral del av forskning, og den viktigste komponenten i samfunnsvitenskapen ifølge King, Keohan & Verba (1994). Kausale forhold er ikke forhold som kan observeres direkte, og derfor må man trekke kausale slutninger basert på datamaterialet og observasjoner (Collier, Seawright & Munck, 2014). «*The fundamental problem of causal inference is that one cannot rerun history to see what effects X_1 actually had on Y in a particular case*» (Gerring, 2007, s. 151). Som nevnt tidligere er en av styrkene ved casestudier at det er godt egnet til å belyse kausale mekanismer. Når man studerer et fenomen i dybden øker sjansen for at man oppnår en helhetlig forståelse av fenomenet, og dermed styrkes studiens interne validitet. At man kan triangulere både data og metode i en casestudie øker også dens mulighet til å ha høy grad av intern validitet.

Intern validitet handler også om at man må forsøke å unngå at det kan finnes andre mulige forklaringer på et fenomen som man ikke har inkludert i studien, og dermed gjør falske kausale slutninger. Dette kalles spuriøse effekter, og hender dersom en studie hevder det er en kausal sammenheng mellom to faktorer, men i realiteten er det en eller flere andre faktorer som påvirker utfallet. Her er dybdeforståelsen som man oppnår i en casestudie igjen en fordel, da man lettere oppdager spuriøse variabler når man studerer et fenomen i dybden.

Ekstern validitet

Ekstern validitet eller ytre validitet dreier seg om studiens generaliseringsevne, altså om det er mulig å generalisere funnene utover studiens utvalg (Gerring, 2013). Det er lite hensiktsmessig å snakke om statistisk generalisering i en kvalitativ casestudie, da utvalget man studerer ikke regnes som et representativt utvalg. Som nevnt over begrenser casestudiens utvalgsmetode dens evne til statistiske generaliseringer. Likevel kan man oppnå analytisk generalisering når man gjør casestudier. Dette forutsetter at man bygger videre på et eksisterende teoretisk rammeverk, og dermed utvider «utvalget» dersom funnen bekrefter tidligere teorier.

Målet med denne studien er å oppnå analytisk generalisering. Jeg tar i bruk tidligere innvandringspolitiske teorier og forsøker ut i fra disse å bygge videre på denne forskningen. Denne studien blir da et bidrag til de innvandringspolitiske teoriene.

3.3.2 Reliabilitet

Yin (2014) definerer reliabilitet i en casestudie som «*the consistency and repeatability of the research procedures used in a case study*» (Yin, 2014, s. 240). Reliabilitet handler om at studien i prinsippet skal kunne gjøres om igjen av andre, og at de vil komme frem til de samme konklusjonene. Altså må studien være etterprøvable. For at dette skal være mulig må hvert trinn i forskningsprosessen være bestemt av regler og prosedyrer. I en kvalitativ oppgave er forskerens objektivitet et dilemma. Det er alltid en fare for at forskerens egen tolkning spiller for stor rolle, og sannsynligheten for at andre ville kommet til andre konklusjoner er alltid tilstede. Dette er også noe jeg må ta hensyn til i denne oppgaven. Forskerens subjektive mening må ikke farge dokumentene som studeres, og meningsinnholdet må gjengis så eksakt som mulig. Det er også viktig at forskeren dokumenterer forskningsprosessen grundig og detaljert, slik at andre kan vurdere studien i ettertid. Kun på denne måten kan man minimalisere risikoen for at eventuelle funn kun reflekterer forskerens subjektive meninger.

I den neste delen av oppgaven skal studiens empiriske materiale presenteres. Lovendingene blir behandlet i hvert sitt kapittel. Det empiriske materialet blir her kategorisert etter dets innhold.

Del II: Det empiriske grunnlaget: de tre lovendringene.

Del II er en presentasjon av oppgavens empiriske grunnlag. Her skal jeg gjennomgå de tre lovendringen i hvert sitt kapittel, i kronologisk rekkefølge. Alle kapitlene begynner med en gjennomgang av selve lovendringene, der det blir forklart hva endringene innebar. Deretter skal jeg kategorisere det empiriske materialet ut i fra de innvandringspolitiske teoriene. Jeg skal følge strukturen fra teorikapittelet og gjennomgå hvert tema separat. Temaene som drøftes er politiske partier, økonomiske forhold, intern sikkerhet, etnisitet og kultur, innvandringsmengde, nabolandenes påvirkning, internasjonal krig og konflikt, tvangsekteskap og integrering. Hvert kapittel slutter med en kort oppsummering av de mest sentrale momentene i det caset.

4. Bondevik 2-regjeringen gjeninnfører underholdskravet

I dette kapittelet skal jeg presentere gjeninnføringen av underholdskravet fra 2003. Dokumentene jeg har sett på i dette kapittelet er først og fremst Bondevik 2-regjeringens offisielle dokumenter i forbindelse med underholdskravet. Mest sentral her er en pressemelding fra Kommunal- og regionaldepartementet fra 15. november 2002 og et høringsforslag fra 5. februar 2003 (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002;2003). Jeg har også sett på en budsjettinnstilling fra Kommunalkomiteen i forbindelse med statsbudsjettsforhandlingene i desember 2002 (Kommunalkomiteen, 2002). Samtidig vil jeg trekke inn debatter hentet fra media for å skape et helhetlig bilde av den offentlige debatten rundt lovendringen. Jeg vil også se på regjeringens politiske plattform (Bondevik, 2001), samt de ulike partienes partiprogrammer.

4.1 Lovendringen

1.mai 2003 ble Utlendingsforskriften § 25, 4. ledd endret. Endringen førte til at det ble stilt et minstekrav til underhold for personer med opphold på humanitært grunnlag som ønsket familiegjenforening. Underholdskravet tilsvarte lønnstrinn 1 i statens lønnsregulativ (UDI, 2003). Som nevnt tidligere fjernet Jagland-regjeringen dette underholdskravet for personer med humanitær oppholdstillatelse i 1997. Per 1. mai 2002 tilsvarte underholdskravet 161 000 kr (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003).

4.2 Politiske partier

Stortingsvalget i 2001 endte med nederlag for Jens Stoltenberg (AP) og hans første regjering. Kjell Magne Bondevik (KrF) tok over som statsminister, og dannet regjering sammen med

Venstre og Høyre, en regjering som ble kalt «Samarbeidsregjeringen». Til tross for at KrF bare fikk om lag 12 % av stemmene, mot Høyres 21 %, endte lederen for KrF opp med statsminister-tittelen. I gjengjeld fikk Høyre sine folk både som finansminister og utenriksminister. Til sammen fikk Høyre 14 ministre og KrF fikk 8. Venstre, som kun fikk 3,9 % oppslutning ved valget, fikk hele 3 ministerposter. Dette vakte oppsikt, da valgresultatet kun gav Venstre 2 mandater på Stortinget. Erna Solberg (H) ble kommunal- og regionalminister, med ansvaret for innvandrings- og asylpolitikken (Regjeringen, 2001).

Den politiske plattformen for Bondevik 2-regjeringen ble lagt frem i den såkalte Sem-erklæringen 8. oktober 2001. Erklæringen var vag i beskrivelsen av hvilke innvandringspolitiske linje regjeringen skulle legge seg på. Ett av punktene slo fast at regjeringen skulle «*styrke asylinstituttet og sikre at praksis er i samsvar med internasjonale menneskerettighetsforpliktelser*», uten å utdype hva som lå i dette (Bondevik, 2001). Avtalen erklærte også at den nye regjeringen skulle «*styrke vår internasjonale solidaritet med de som er fattig, forfulgt og lider nød*». Ut over dette ble regjeringens innvandrings- og asylpolitikk ikke belyst (Bondevik, 2001).

Bondevik 2-regjeringen hadde ikke flertall på Stortinget alene, og de var avhengig av å skape gode samarbeidsavtaler med de andre partiene. Dersom regjeringen hadde inkludert FrP hadde de hatt flertall, men både Venstre og KrF nektet å diskutere dette alternativet. FrP, som fikk 14,6 % av stemmene ved valget, sa seg på sin side villige til å samarbeide med regjeringen i enkeltsaker. I forbindelse med budsjettforhandlingene i 2002 inngikk regjeringen og FrP et forlik der det var bestemt at regjeringen skulle innføre et underholdskrav ved familiegjening. Dette tiltaket ville føre til en budsjettert innsparing på 43,5 millioner kroner, hevdet de (Kommunalkomiteen, 2002).

FrP var det eneste partiet på Stortinget som hadde et klart innvandringsrestriktivt partiprogram i 2001. Partiet fremmet at de ønsket en strengere, mer restriktiv innvandringspolitisk linje (Fremskrittspartiet, 2001). Senterpartiet brukte også ordet «streng» om sin innvandringspolitikk, men partiprogrammet inneholdt også noen liberaliserende momenter (Senterpartiet, 2001). SV, Venstre og KrF kunne karakteriseres som liberale partier ut i fra deres partiprogrammer i 2001. SV uttalte at Norge hadde en for restriktiv asylpolitikk, og at de ønsket å arbeide for en mer liberal tolkning og praktisering av flyktningbegrepet. Partiet ønsket også at det skulle være enklere for personer å søke asyl, og at asylbegrepet skulle utvides (Sosialistisk Venstreparti, 2001). Venstre ønsket også en liberalisering av innvandringspolitikken, og en mer human flyktning- og asylpolitikk (Venstre, 2001). KrF

fremmet også en mer human asylpolitikk (KrF, 2001). SV, KrF og Venstre fremmet alle at antallet kvoteflyktninger skulle økes. Arbeiderpartiet og Høyre slo fast at partiene ønsket å følge flyktningkonvensjonen og andre internasjonale regler, men ut over dette utdypet ikke partiene sin innvandringspolitikk (Arbeiderpartiet, 2001; Høyre, 2001).

Når det gjaldt familiegjening var det kun FrP som konkret nevnte underholdskravet i sitt partiprogram. De slo fast at de gikk inn for at familiegjening kun skulle innvilges dersom herboende part var i stand til å forsørge familien. Venstre skrev i partiprogrammet at de ønsket at retten til familiegjening ikke skulle avhenge av flyktningenes status. SV gav også uttrykk for at personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag skulle ha rett til familiegjening. Hverken Høyre, AP eller SP nevnte noe om familieinnvandring eller underholdskravet i sine partiprogrammer.

Kommunalkomiteen på Stortinget leverte en innstilling i forbindelse med budsjettforhandlingene i 2002 der innføringen av underholdskravet ble diskutert. Her kom det frem at AP, Høyre, FrP og KrF var for gjeninnføringen av underholdskravet ved familiegjening. Disse partiene var enige om to hovedargumenter for underholdskravet. Det første argumentet komiteen trakk frem var at underholdskravet kunne bidra til å få flere innvandrere i arbeid. Det andre argumentet var at underholdskravet kunne være med å redusere antallet asylsøkere. De samme partiene, foruten FrP, presiserte at underholdskravet kun skulle gjelde for personer med opphold på humanitært grunnlag. Her ble det slått fast at personer med innvilget asyl og kvoteflyktninger ble unntatt underholdskravet ved familiegjening. Samtidig understreket disse partiene at i tilfeller der det forelå sterke menneskelige hensyn kunne personer få dispensasjon fra underholdskravet (Kommunalkomiteen, 2002).

SV og SP stilte seg på sin side kritisk til forliket mellom regjeringen og FrP. De mente blant annet at det var kritikkverdige at det ikke var utredet hvor mange som ville rammes av underholdskravet. I tillegg hevdet disse partiene at regjeringens motiver bak underholdskravet kun var å begrense antallet innvandrere, og ikke et tiltak for å forhindre tvangsekteskap, slik enkelte hadde hevdet (Kommunalkomiteen, 2002).

FrP tok også til ordet for å innføre et boligkrav ved familieinnvandring. I dette lå det at personer måtte sørge for «*høvelige boforhold*» for de personene som de ønsket å gjenforenes med. FrP fremmet at det planlagte underholdskravet ikke var tilstrekkelig garanti for at personer var i stand til å forsørge for familien de ønsket å innvandre (Kommunalkomiteen, 2002, s. 52).

Etter beskyldninger fra Aftenposten om at underholdskravet kun kom som et resultat av budsjettforliket regjeringen hadde gjort med FrP gikk statssekretær i Kommunal- og regionaldepartementet, Kristin Ørmen Johnsen (H) ut og hevdet regjeringen hadde ønsket å innføre dette tiltaket forut for forhandlingene med FrP. «*Arbeidet med disse spørsmål ble startet for en god stund siden og ble lansert før forhandlingene med Fr.p. ble innledet*», hevdet hun. Hun viste til pressemeldingen fra 15. november, der innstrammingen av familiegjenforeningsreglene ble varslet (Johnsen, 2002).

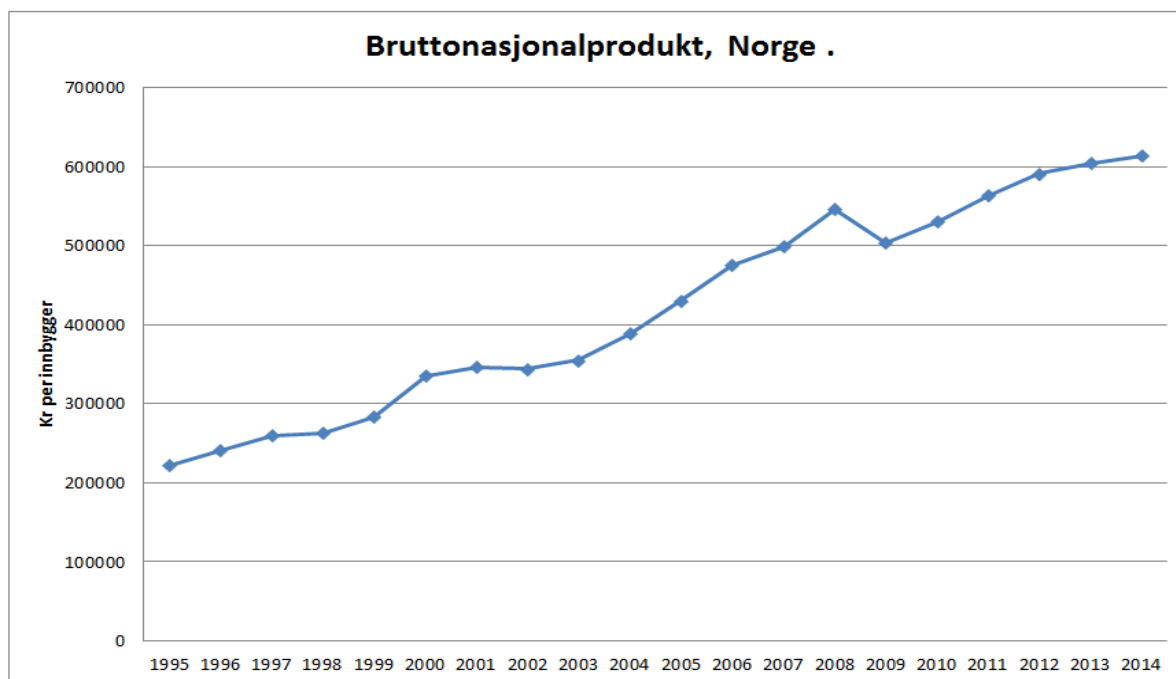
Som nevnt tidligere var regjeringen avhengig av støtten fra FrP for å oppnå flertall på Stortinget. Denne vippeposisjonen FrP hadde gav naturligvis partiet makt. Ettersom å innføre underholdskravet var noe FrP hadde fastslått i partiprogrammet kan det tenkes at partiet fikk igjennom lovendringen i bytte mot støtte til regjeringens statsbudsjett. Som nevnt argumenterte Johnsen imot at dette var tilfellet, og hun fremmet at dette var ønsket politikk fra regjeringen.

4.3 Økonomiske forhold

Norge opplevde stabil økonomisk vekst på slutten av 1990-tallet. Fra 1999 til 2000 økte BNP med over 18 %. Veksten flatet litt ut på begynnelsen av 2000-tallet, og Norge opplevde en liten økonomisk nedgang fra 2001 til 2002 (se figur 4.1). Andelen arbeidsledige økte fra 3,2 % i 1999 til 4,5 % i 2003. Altså var det en liten økonomisk nedgang i norsk økonomi på begynnelsen av 2000-tallet, da antallet arbeidsledige økte samtidig som BNP stagnerte (SSB, 2015b; 2015c).

I høringsforslaget fra Kommunal- og regionaldepartementet (2003) ble det diskutert hvilke økonomiske og administrative konsekvenser innføringen av underholdskravet ville få. Regjeringen antok her at underholdskravet ville føre til en reduksjon i antall asylsøkere: «*(m)ed utgangspunkt i erfaringene fra andre land, legger departementet til grunn at en gjeninnføring av underholdskravet vil føre til at færre søker om asyl i Norge*». Videre skrev departementet at innsparingssummen ved å innføre et underholdskrav ville avhenge av den eventuelle reduksjonen av antall asylsøkere det ville bli, men høringsforslaget slo klart fast at lovendringen ville føre til økonomiske innsparinger. Områdene regjeringen forutså at de ville spare penger på var saksbehandling, mottaksdrift, integreringstilskudd og uttransportering. Samtidig pekte regjeringen på at en gjeninnføring av underholdskravet ville føre til en mer komplisert søknadsbehandling. Likevel konkluderte høringen med at totalt sett ville underholdskravet føre til økonomisk innsparing:

«(m)erutgiftene til saksbehandlingen vil være vesentlig lavere enn antatte mindreutgifter knyttet til færre asylsøkere og lavere totale utgifter til integreringstilskuddsordningen. Samlet sett vil forskriftsendringen derfor føre til innsparinger over statsbudsjettet» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003).



Figur 4.1 BNP i Norge, 1995-2014. Kilde Statistisk sentralbyrå, 2015b.

Som nevnt tidligere inngikk Regjeringen og FrP et budsjettforlik som blant annet sa at regjeringen skulle innføre et underholds krav ved familie gjenforening, som ville føre til en budsjettert innsparing på 43,5 millioner kroner. Samtidig budsjetterte regjeringen med at et tilsvarende beløp ville spares inn på grunn av at det ville bli færre familieinnvandrere å bosette. Til sammen regnet altså regjeringen med å spare inn 87 millioner kroner på innføringen av underholds kravet (Kommunalkomiteen, 2002)

Selv om regjeringen la til grunn at innstrammingen av underholds kravet ville føre til økonomiske innsparinger, uttalte de ikke direkte at lovendringen hadde pengesparing som formål. Det kunne derimot virke som at ett av motivene for FrP for å innføre et underholds krav var pengesparing.

Økonomisk nedgang eller høy arbeidsledighet ble ikke nevnt av Regjeringen som en av forklaringene på innstrammingen av innvandringsreglene, hverken i pressemeldingen, høringsforslaget eller i regjeringens uttalelser i media for øvrig. Likevel var det en del fokus på at lovendringen ville føre til økonomisk innsparing både i høringsforslaget og i budsjettinnstillingen.

4.4 Intern sikkerhet

Terrorangrepet i New York 11. september 2001 førte til at debatten rundt innvandring fikk et nytt fokus. Frykten for å «*importere terrorister*» var stor, da det virket som at kampene i Midtøsten førte til en fremvekst av antivestlig (anti-amerikanske) holdninger i regionen.

I begynnelsen av 2002 raste debatten om koblingen mellom asylsøkere og kriminalitet i norske medier. Den daværende politimesteren i Tromsø, Truls Fyhn, bidro til at debatten eskalerte da han kalte Norge «*en oase for kriminelle og terrorister*» (Nordlys, 2002). Fyhn introduserte begrepet «*asylshopping*» i den norske asyldebatten. Dette var en gruppe profesjonelle kriminelle som reiste fra land til land med falskt navn, og som brukte asylsøknaden som et påskudd for å kunne oppholde seg i landene. Fyhn kalte den norske asylpolitikken «*grenseløst naiv*». Arne Johannessen, lederen av Politiets Fellesforbund, støttet Fyhns uttalelser og hevdet det norske asylsystemet ikke var i stand til å skille mellom de kriminelle og reelle flyktninger fort nok (Nordlys, 2002). Kommunal- og regionalminister Erna Solberg støttet Fyhns påstander på noen områder, og pekte på at lang saksbehandlingstid kunne være uheldig for personer med «*uærlige hensikter*» (VG, 2002).

De såkalte «dørvaktdrapene» i Moss 14. april 2002 ble ved på bålet for de som hevdet at innvandring var knyttet til kriminalitet. En norskeritreisk mann ble dømt til 16 års fengsel for forsettlig drap på to dørvakter på et utested i Moss, to andre ble dømt for legemsfornærmelse. Kripos-sjefen Arne Huuse uttalte i denne forbindelse at det var en sammenheng mellom den norske innvandringspolitikken og draps- og voldskriminaliteten i landet. Som svar på dette erkjente kommunal- og regionalminister Erna Solberg at norsk integreringspolitikk ikke hadde fungert tilstrekkelig. Likevel ville ikke Solberg knytte en direkte link mellom kriminalitet og innvandring. Formann i FrP, Carl I. Hagen, støttet Kripos-sjefen og hans etterlysning etter en strengere innvandringspolitikk. Samtidig hevdet han at regjeringene i årene før hadde vært «*naive og dumsnille*» når det gjaldt innvandringspolitikk (NRK, 2002).

Stortingsrepresentant for FrP, Per Sandberg, fulgte opp Hagens kritikk av regjeringens asylpolitikk i et debattinnlegg i Aftenposten i juli 2003. Han karakteriserte regjeringens asylpolitikk som en «*oppsiktsvekkende snillistisk politikk, som i europeisk sammenheng utmerker seg som ytterliggående naiv*» (Sandberg, 2003).

Daværende statsminister, Kjell Magne Bondevik, kom på banen et par dager senere med et motsvar til Sandbergs kritikk. Han pekte på at regjeringen hadde innført en rekke tiltak for å unngå utnyttelse av asylsystemet. Som ett av mange tiltak trakk Bondevik frem innføringen

av underholdskravet som ett av grepene regjeringen gjorde for å verne om asylsystemet (Bondevik, 2003). Bondevik pekte på at selv om regjeringen ønsket en human flyktning- og asylpolitikk, var det viktig å ta enkelte grep for å unngå at systemet ble utnyttet:

«Regjeringen legger vekt på å føre en human flyktning- og asylpolitikk som gir beskyttelse for dem som virkelig trenger det. For å verne om asylinstituttet er det avgjørende å sikre seg mot dem som forsøker å utnytte vårt system» (Bondevik, 2003).

Underholdskravet ble altså presentert som et av midlene regjeringen hadde tatt i bruk for å opprettholde kontrollen over innvandringen. At Bondevik trekker frem innføringen av underholdskravet som ett av tiltakene for hindre at kriminelle asylsøkere kom til landet er interessant. Altså mente regjeringen at å gjeninnføre et underholdskrav ville være med på å hindre at kriminelle asylsøkere ville velge Norge som mottaksland.

4.5 Etnisitet og kultur

I 2002 kom de fleste asylsøkerne i Norge fra Jugoslavia, Russland, Irak og Somalia (UDI, 2002). I 2003 hadde antallet afghanske asylsøkere i tillegg økt betydelig. Til sammen kom det ca. 15 600 asylsøkere til landet i 2003, og om lag 1/3 av disse kom fra muslimske land (SSB, 2013).

De muslimske innvanderne har som regel fått stort fokus i Norge, og 2003-2004 var ikke et unntak. Debatten om hvordan islam passet inn i det norske samfunnet ble aktualisert da Erna Solberg uttalte at muslimer i Norge måtte moderniseres (NTB, 2003). Blant annet kritiserte hun imamene, som hun mente var lite egnet for å passe inn i det moderne norske samfunnet (NTB, 2003). Solbergs utspill møtte skarp kritikk fra flere kanter. Akhtar Chaudhry, bystyrerepresentant for SV, uttalte at på grunn av uttalelser som dette følte norske muslimer seg «stigmatisert, tilsidesatt, isolert, utsatt og tråkket på» (Chaudhry, 2004).

Et tema som også raste i media på denne tiden var debatten om tvangsekteskap og æresdrap i muslimske miljøer. 21. januar 2002 ble den kurdiske 26-åringen Fadime Sahindal drept av sin far i Sverige, et æresdrap som på ny sparket i gang denne debatten også i Norge. Fadime ble angivelig drept på grunn av hennes kjærlighet til en svensk mann, noe hennes far ikke aksepterte. Kommunalminister Solberg uttalte at æresdrap var noe Norge ikke kunne tolerere, og viste i den forbindelse til tiltak regjeringen hadde planer om å innføre for å hindre at slike ting fant sted (NTB, 2002).

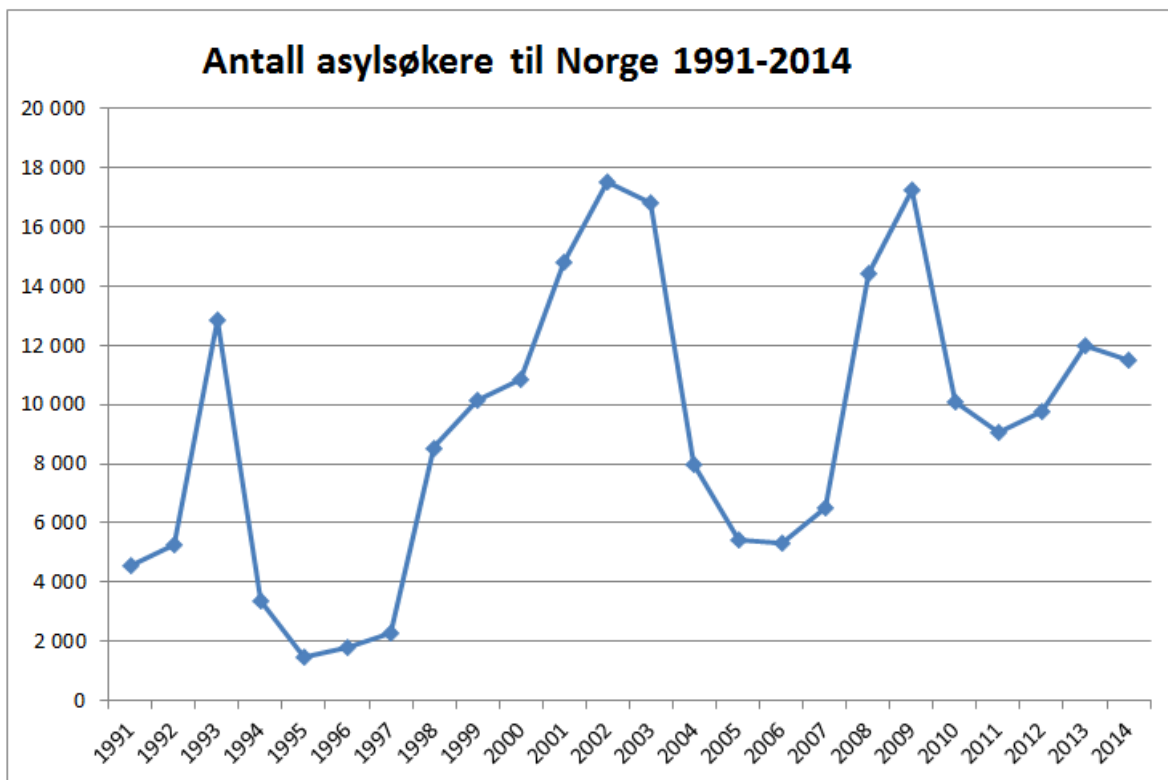
I april 2002 gikk justisminister Odd Einar Dørum ut i Aftenposten og hevdet innvandring var «import av vold». Videre hevdet han at noen innvandrere brakte med seg en kultur som blant annet var preget av kvinnediskriminerende holdninger og ukjente familiestrukturer. Han understrekte likevel at han ikke refererte til ett spesifikt trossamfunn eller én enkelt innvandrergruppe. Det var praksiser som tvangsekteskap og kjønnslemlesting Dørum ville til livs (Aftenposten, 2002).

Mye av fokuset i media på denne tiden var altså rettet mot skildringer av muslimer som terrorister, kriminelle eller kvinnefiendtlige. Alle innvandrere i Norge ble ofte plassert i denne kategorien, til tross for at kun 1/3 av innvandrerne var muslimer, og langt i fra alle var kriminelle. Muslimske kultur og muslimske skikker fikk altså stort fokus. Det virker derfor som at etnisiteten og kulturen til innvandrerne kan ha vært med å påvirke innvandringspolitikken på denne tiden, eller i hvert fall formet debatten rundt politikken.

4.6 Innvandringsmengde

1999 var et toppår for den totale innvandringen til Norge, da antallet for første gang oversteg 40 000. Derimot sank dette tallet igjen i år 2000, og i 2001 var det totale antallet innvandrere som kom til Norge nede på 34 000. I 2002 kom det igjen over 40 000 innvandrere til Norge. Dette var en øking på rundt 6000 fra året før (se figur 2.2). I tillegg ble 2002 et rekordår for antallet asylsøkere, da det kom 17 500 asylsøkere til landet dette året. Dette er det høyeste antallet asylsøkere i Norges historie (UDI, 2002).

Selv om asyltallene var rekordhøye i 2002 sank innvilgelsesprosenten med 12 prosentpoeng sammenlignet med 2001. En av forklaringene på dette var at mange søkerne som ble behandlet ble karakterisert som såkalte *grunnløse søkere*. En annen forklaring var at Dublin-avtalen gjorde det mulig for norske myndigheter å overføre flyktninger til behandling i andre europeiske land. UDI bedrev samtidig med omfattende informasjonsarbeid i blant annet Russland og Ukraina for å få stopp på den store tilstrømningen av asylsøkere fra disse landene. UDI fastslo at disse informasjonstiltakene var hovedgrunnen til at antallet asylsøkere sank i 2002 (UDI, 2002, s. 12).



Figur 4.2 Antall asylsøkere til Norge. Kilde: UDI, 2015.

14 200 personer fikk innvilget familiegjennforening i 2002, et tall som også oversteg alle tidligere tall. UDI (2002) hevder det høye antallet flyktninger de forestående årene var en av årsakene til at antallet familiegjennforeninger var så høyt.

I pressemeldingen om å gjeninnføre underholdskravet fra november 2002 kom det frem at Kommunal- og regionaldepartementet mistenkte at Norges liberale innvandringspolitikk var skyld i den økte innvandringen landet opplevde. Asylstrømmene til Norge var i stadig økning, noe Solberg ønsket å avdekke årsaken til. Solberg ville undersøke om en av grunnene til at Norges asyltall gikk opp var fordi de praktiserte en mer liberal familiegjennforeningspolitikk enn andre land (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

I høringsforslaget fra Kommunal- og regionaldepartementet 2003 var det stort fokus på de økte asyltallene og hvordan de liberale familiegjennforeningsreglene spilte en rolle i denne sammenhengen. Regjeringen presenterte statistikk over antallet asylsøkere som kom til Norge fra 1997-2002, og hvordan dette tallet hadde økt fra rundt 2000 til 17 500 i denne perioden. For å understreke dette hevdet også regjeringen at Norge hadde mottatt nest flest antall asylsøkere i Europa, regnet per innbygger. Regjeringen slo fast at de liberale familiegjennforeningsreglene Norge hadde ført var en av årsakene til at antallet asylsøkere hadde økt så mye fra 1997: «(d)et er grunn til å anta at endringen av reglene for

familiegjenforening i 1997, er en av årsakene til den økningen vi har hatt i antall asylsøkere de siste årene». Videre presenterte regjeringen også statistikk over antallet innvilgede familiegjenforeninger fra 1996-2002, en oversikt som viste at antallet innvilgelser var om lag åtte ganger så høy i 2002 sammenlignet med 1996 (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003)

Etter å ha presentert statistikken understreket forslaget at regjeringen ønsket *«en regulert og kontrollert innvandring»*, og at ved å innføre underholdskravet antok de at antallet innvandrere ville reduseres med tid: *«(d)ersom færre personer får opphold som en følge av at færre søker om asyl i Norge, vil det kunne føre til færre familiegjenforente i neste omgang»* (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003). Regjeringen håpet med andre ord på få stopp på snøballeffekten som førte til at antallet innvandrere eskalerte på grunn av familiegjenforeninger.

Erna Solberg understrekte at lovendringen hadde som mål å redusere ankomsttallene da hun i Stortinget svarte på et spørsmål fra Per Sandberg i oktober 2003. Sandberg ville vite om kommunalminister anerkjente at det var en sammenheng mellom innvandringspolitikken i Norge og det høye antallet asylsøkere som kom til landet. På Sandbergs spørsmål svarte Solberg at regjeringen planla å gjennomføre mange tiltak for å redusere ankomstene av asylsøkere til Norge. Hun listet da opp en rekke tiltak, blant annet informasjonskampanjer, raskere behandling av antatt grunnløse asylsøknader og fjerning av kontantytelsen til asylsøkere som befant seg i transittfasen. Solberg trakk i denne sammenhengen også frem innføringen av underholdskravet som ett av tiltakene regjeringen hadde gjort for å redusere ankomsttallene (Stortinget, 2003).

4.7 Nabolandenes påvirkning

En av begrunnelsene for innføringen av underholdskravet som ble gjentatt flere ganger var at Norge måtte føre lik innvandringspolitikk sammenlignet med andre land. I den overnevnte pressemeldingen fra november 2002 trakk kommunalminister Solberg frem andre lands politikk som ett av hovedargumentene for lovendringen. Det var svært uheldig for Norge at førte *«en annen politikk på dette området enn de fleste andre europeiske land»*, hevdet hun. Konsekvensene av at Norge førte en mer liberal politikk på dette området enn andre land var at asyltilstrømningen ville øke hos oss samtidig som den gikk ned hos andre, mente statsråden (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

Argumentasjonen fra pressemeldingen gikk igjen i høringsforslaget fra februar 2003. Allerede i innledningen skrev departementet at lovendringen ville føre til at «*Norge får et regelverk som er på linje med de fleste andre land i Europa*». Høringen gjennomgikk så hvordan andre lands regelverk var på dette området. Her ble Sverige først trukket frem som eksempel. Sverige hadde, som Norge, ingen underholds krav, og det ble pekt på at de også hadde opplevd en økning i antall asylsøkere de forestående årene. Høringen viste så til Nederland og Storbritannia, som begge praktiserte underholds kravet, samt Tyskland og Danmark, som generelt sett hadde strengere familiegjenforeningsregler enn Norge. Høringen utdypet ikke hvordan ankomsttallene av asylsøkere i disse fire landene hadde vært sammenlignet med Norge (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003).

Et europeisk samarbeid på innvandring var allerede etablert på denne tiden, med Schengenavtalen og Dublin-samarbeidet som ble inngått i 2001. Førstnevnte førte til at grensekontrollen mellom medlemslandene ble fjernet, og sistnevnte var en avtale som avgjorde hvilke land som var ansvarlig for å behandle asylsøkerne. Dublin-konvensjonen slo fast at asylsøknader måtte behandles av det medlemslandet som flyktingene først ankom.

Samtidig foregikk det et Nordisk ministermøte om asyl- og innvandrings samarbeidet i Norden. Utenrikskomiteen (2003) hevdet at «*(m)ålsettingen med det nordiske samarbeidet på asyl- og migrasjonsområdet er å legge et grunnlag for utviklingen av fellesnordiske holdninger og ordninger på området*». De nordiske landene ønsket altså å samkjøre asyl- og innvandringspolitikken.

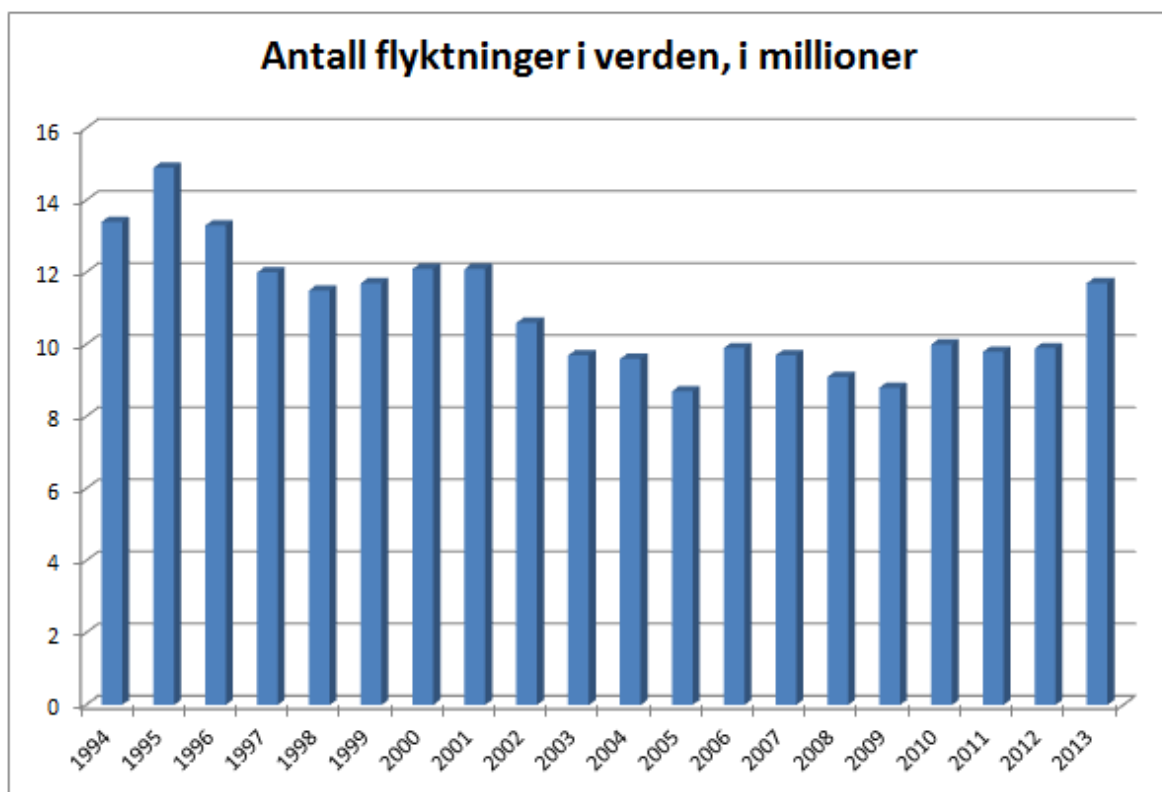
4.8 Internasjonal krig og konflikt

Det var en rekke kriger som førte til store mengder internt fordrevne og flyktinger i verden i tidsperioden fra 1990 til første halvdel av 2000. Oppløsningen av Jugoslavia i 1991 hadde ført til at flyktnings situasjonen i Europa var kritisk. Sovjetunionens fall hadde også bidratt til at antall flyktinger steg. Krigen i Somalia i 1990 førte til flere hundre tusen flyktinger og ca. 600 000 somaliere var fremdeles på flukt i 2004. Borgerkrigene i Liberia og Sierra Leone på begynnelsen av 1990-tallet førte også til at antallet flyktinger i verden økte betraktelig. Krigen i Sudan fra 1990-2000 etterlot seg omlag 800 000 flyktinger. Sovjetunionens invasjon av Afghanistan hadde også ført med seg store mengder flyktinger. Mange vendte hjem da Taliban-regimet falt i 2001, men det var fremdeles 2,5 millioner afghanere på flukt i 2004. I tillegg var antallet flyktinger fra Gaza, Vestbredden, Jordan, Syria og Libanon (såkalte palestinske flyktinger) ca. 4,2 millioner i 2004. Det var forventet at antallet irakiske

flyktninger skulle øke etter det amerikanske angrepet på landet i 2003, men dette skjedde aldri (Leraand, Bahus, Hovde, 2014).

Det var altså mange kriger og store mengder flyktninger i verden på slutten av 1900-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. UNHCR slo fast at det var omlag 12 millioner flyktninger i verden i år 2000 (UNHCR, 2015). Antallet flyktninger på verdensbasis var likevel på vei ned i begynnelsen av dette årtusenet (se figur 4.3). Så selv om Norge opplevde en økning i antallet asylsøkere var det en nedgang i antallet flyktninger på verdensbasis. De mange krigene og konfliktene føre likevel med seg frykten for nye strømmer med flyktninger, slik man så i Irak.

Som nevnt tidligere var det en del fokus rundt terrorisme i etterkant av terrorangrepet i New York, 11. september 2001. Likevel ble dette ikke knyttet opp mot innføringen av underholdskravet, heller ikke innvandringspolitikken generelt.



Figur 4.3 Antallet flyktninger i verden 1994-2012. Kilde: UNHCR, 2015.

4.9 Tiltak for å hindre tvangsekteskap

I 2002 presenterte regjeringen en tiltaksplan mot tvangsekteskap, kalt «*Fornyhet innsats mot tvangsekteskap*». Planen inneholdt 30 tiltak som skulle forhindre tvangsekteskap. Underholdskravet ved familiegjenforening ble trukket frem som tiltak nr. 5 i denne planen. Her stod det at regjeringen ville foreslå å endre utlendingsforskriften om krav til underhold

ved familiegjennforening. Derimot var det ikke det alminnelige underholdskravet ved familiegjennforening det var snakk om, men underholdskravet for personer under 23 år. Regjeringen ønsket å heve forsørgelseskravet for personer under denne alderen for å forhindre tvangsekteskap (Barne- og familiedepartementet, 2002).

Det kan virke som at del usikkerhet spredte seg i forbindelse med innføringen av underholdskravet i 2003. Det ble diskutert om underholdskravet var ett av regjeringens tiltak for å hindre tvangsekteskap eller ikke. I budsjettinnstillingen fra Kommunalkomiteen (2002) kritiserte SV og SP regjeringen for å utnytte tvangsekteskapsdebatten. Regjeringen hadde presentert underholdskravet som ett av tiltakene for å forhindre tvangsekteskap, hevdet de. Regjeringen selv på sin side fremmet aldri at gjeninnføringen av underholdskravet var et av tiltakene mot tvangsekteskap. Derimot var innføringen av loven i 2003, som medførte at personer under 23 år ikke var unntatt underholdskravet, et tiltak rettet mot tvangsekteskap (Regjeringen, 2002).

4.10 Integrering

Integreringsaspektet ved gjeninnføringen av underholdskravet er interessant. I pressemeldingen om underholdskravet argumenterte Solberg at lovendringen ville ha en positiv effekt på integreringen til nyankomne innvandrere, da underholdskravet ville fungere som «*en spore for nyankomne til å komme seg raskt i arbeid*» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

På samme måte som i pressemeldingen nevnes også arbeidsintegrering som en grunn for å innføre et underholdskrav i høringsforslaget fra 2003: «*(h)vis herboende er integrert på arbeidsmarkedet før gjenforeningen, vil det være lettere for han/henne å hjelpe familien med tilpasningen til et liv i Norge*» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003).

Deretter nevnte høringen kort at innføringen av underholdskravet kunne føre til at innvandrere fortere kom seg inn i arbeidslivet. Et nytt argument for å innføre underholdskravet ble så lagt frem, nemlig at underholdskravet ville gjøre bosettingen av innvandrere i kommunene enklere. Mange kommuner foretrakk å ta i mot familier fremfor single menn, og underholdskravet ville angivelig gjøre familiegjennforeningen mer forutsigbar. Underholdskravet ville kunne forberede kommunene på at flere fra innvandrers familie ville komme: «*(b)osetting av en enslig mann, kan i realiteten raskt vise seg å være bosetting av en større familie, uten at kommunen har hatt oversikt og kunnet planlegge for dette*» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003).

4.11 Oppsummering

Bondevik 2-regjeringen, bestående av Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti, gjeninnførte underholdskravet for personer med opphold på humanitært grunnlag i 2003. Lovendringen kom som et resultat av et budsjettforlik med Fremskrittspartiet. Det kan fremstå som at de innvandringsliberale partiene hadde ikke nok tyngde i regjeringen til å motstå det innvandringsrestriktive presset som kom fra FrP, som stod utenfor regjeringen. Økonomiske faktorer fremsto som en sentral del av lovendringen, da innføringen av underholdskravet ble bestemt i forbindelse med budsjettforhandlingene. Frykten for kriminelle asylsøkere ble også trukket frem som en av begrunnelsene for lovendringen. Samtidig var det mye fokus på innvandrernes etnisitet i tiden rundt lovendringen, og særlig var muslimske innvandrere i skuddlinjen. Det kan dermed tenkes at dette har påvirket avgjørelsen om å innføre et underholdskrav. Mengden innvandrere var også relevant, da asyltallene var rekordhøye i tiden rundt lovendringen. Mengde stod også sentralt i regjeringens begrunnelse. I forlengelsen av dette kom nabolandenes politikk i sentrum. Norske myndigheter fryktet at Norges liberale innvandringsregler var årsaken til at asylankomstene var så høye. At Norge måtte legge seg på samme nivå som andre land var en viktig forklaring på hvorfor det var behov for et underholdskrav. Internasjonal krig og konflikt fremsto ikke som en like sentral faktor. Lovendringen ble heller ikke presentert som et tiltak for å hindre tvangsekteskap. Integrering var derimot sentralt i dette tilfellet, og ett av de første momentene regjeringen trakk frem da de begrunnet lovendringen.

5. Stoltenberg 2-regjeringen hever underholdskravet

I dette kapitlet skal jeg analysere og drøfte Stoltenberg 2-regjeringens skjerping av underholdskravet i 2008. Dokumentene jeg fokuserer på i dette caset er for det første en Norsk offentlig utredning fra 2004, der en ny utlendingslov ble utredet (NOU, 2004:20, 2004). Jeg går så i dybden på Odelstingsproposisjon nr. 75 (2006-2007), der endringer i underholdskravet ble varslet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007). Så ser jeg på den påfølgende høringen fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008b) om skjerpingen av underholdskravet. Deretter ser jeg på Odelstingsinnstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008). Omsider går jeg igjennom Odelstingsdebatten, der vedtaket om skjerpingen av underholdskravet ble vedtatt (Odelstinget, 2008). Samtidig skal jeg se på partiene partiprogrammer, og Stoltenberg 2-regjeringens politiske plattform, Soria Moria-erklæringen (Regjeringen, 2005). Jeg vil også se på uttalelser gjort i media, pressemeldinger, høringsuttalelser etc., for å få en oversikt over konteksten lovendringen ble gjort i.

5.1 Hevingen av underholdskravet

Stoltenberg 2-regjeringen utformet en ny utlendingslov i 2008, en lov som skulle tre i kraft 1. januar 2010. Den nye utlendingsloven inneholdt en rekke endringer i innvandringspolitikken. Blant annet ble underholdskravet strammet inn på fem ulike måter. For det første skulle kun referansepersonens inntekt regnes med når man underholdskravet ble beregnet. For det andre ble underholdskravet ved familiegjenforening for personer med opphold på humanitært grunnlag hevet fra lønnstrinn 1 til lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ. Underholdskravet økte da fra 198 400 kr til 215 200 kr i året (per 1. mai 2008) (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008a). For det tredje ble det innført krav om at referansepersonen måtte ha en viss inntekt i det foregående året, som også tilsvarte lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ. For det fjerde måtte ikke referansepersonen ha mottatt sosialhjelp det foregående året. Endelig fjernet regjeringen regelen om at det skulle gjøres unntak for ektefeller eller samboere til norske borgere over 23 år. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007). Selv om den nye utlendingsloven ikke skulle tre i kraft før 1. januar 2010, gav Arbeids- og inkluderingsministeren UDI instruks om at skjerpingen av underholdskravet skulle iverksettes allerede fra 21. juli 2008 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008a).

5.2 Politiske aktører

Stoltenberg 2-regjeringen satt fra 17.oktober 2005 til 16. oktober 2013. Regjeringen var sammensatt av AP, SV og SP. Ved Stortingsvalget 2005 fikk AP 61 mandater, SP 11 mandater og SV fikk 15 mandater. Jens Stoltenberg (AP) ble utnevnt som statsminister. Til sammen fikk AP 10 ministre i regjeringen, mens SV og SP fikk henholdsvis 5 og 4 ministerposter. Ansvar for innvandring ble overført til Arbeids- og sosialdepartementet, med Bjarne Håkon Hansen (AP) som ansvarlig statsråd. Dag Terje Andersen tok over statsrådsposten i juni 2008.

De tre regjeringspartiene hadde alle ulike standpunkt når det gjaldt innvandringspolitikk. AP fremmet en klart liberal asyl- og flyktningpolitikk i sitt partiprogram. I programmet stod det at partiet skulle føre en «*human, solidarisk og rettssikker flyktningpolitikk*». Partiet lovet blant annet at de skulle øke kvoten for overføringsflyktninger fra FN til 1500 i året (Arbeiderpartiet, 2005). SV ønsket også en mer liberal innvandringspolitisk linje. I partiprogrammet kom det frem at partiet ønsket «*et åpnere Norge*». SV fremmet at Norge skulle øke antallet kvoteflyktninger til 3000 i året. Partiet ønsket ikke at Norge skulle legge seg på samme innvandringspolitiske nivå som andre europeiske land, da disse var altfor restriktive (Sosialistisk Venstreparti, 2005). Senterpartiet kan karaktereres som et mer eller mindre nøytralt parti når det gjaldt flyktning- og asylpolitikk, da partiet hverken fremmet liberaliseringer eller innvandringsrestriksjoner i sitt partiprogram (Senterpartiet, 2005).

Av regjeringspartiene var det kun AP som spesifikt nevnte underholdskravet ved familiegjennforening. Noe som var svært oppsiktsvekkende var at partiet hevdet de ville fjerne underholdskravet for personer med opphold på humanitært grunnlag (Arbeiderpartiet, 2005). SP gav uttrykk for at de ønsket en gjennomgang av familiegjennforeningsreglene i sitt partiprogram fra 2005. Målet var å forhindre tvangsekteskap og sikre rettighetene til innvandrerkvinner. SP gikk ikke spesifikt inn på partiets mening om underholdskravet (Senterpartiet, 2005). I forbindelse med tiltak mot tvangsekteskap gav SV uttrykk for at de ønsket å «*endre rammen for forsørgerplikten ved familiegjennforening*». Partiet utdypet ikke hva de ønsket å gjøre med underholdskravet, annet enn at rammene skulle endres (Sosialistisk Venstreparti, 2005).

Av de andre partiene på Stortinget var KrF og Venstre de eneste innvandringsliberale partiene. KrF fremmet en økning av antallet kvoteflyktninger til 1500 i året. Samtidig ønsket de en human og rettferdig asylpolitikk. Partiet sa ingenting om underholdskravet eller familiegjennforening (Kristelig Folkeparti, 2005). Venstre fremmet også en human flyktning- og asylpolitikk, og at antallet kvoteflyktninger måtte økes. Samtidig understreket Venstre at

selvforsørgelse var *«et hovedprinsipp for alle innvandrere»*. Utover dette utdypet ikke partiet deres mening om underholdskravet spesielt (Venstre, 2005). Høyre kunne igjen kategoriseres som et innvandringspolitisk nøytralt parti, da partiprogrammet hverken fremmet restriksjon eller liberalisering, og de gav heller ikke uttrykk for sin mening om underholdskravet (Høyre, 2005).

FrP var et klart innvandringsrestriktivt parti. Om asylsøkere skrev FrP i sitt partiprogram fra 2005 at det var *«etisk uforsvarlig ikke å stramme inn denne innvandringen for å forebygge konflikter i det norske samfunn»*. FrP fremmet å føre en streng og restriktiv asylpolitikk. Når det gjaldt familiegjening ønsket FrP blant annet at denne typen innvandring skulle begrenses til ektefeller og barn under 15 år, og at ektefellene måtte være fylt 24 år. Partiet nevnte ikke om de ønsket å heve underholdskravet i partiprogrammet (Fremskrittspartiet, 2005).

Regjeringens politiske plattform ble stadfestet i Soria Moria-erklæringen (2005). Her ble det slått fast at regjeringen skulle *«føre en human, solidarisk og rettssikker flyktning- og asylpolitikk»* (Regjeringen, 2005, s. 70). Her varslet regjeringen om den nye utlendingsloven de ville legge frem, hvor blant annet reglene for familiegjening ville bli gjennomgått. I erklæringen ble det slått fast at regjeringen ville:

«oppretholde underholdskravet for familiegjening, men vil vurdere å nyansere omfang og innhold i plikten bl.a. knyttet til de som er under utdanning og som har opphold på humanitært grunnlag» (Regjeringen, 2005, s. 71).

I Odelstingsinnstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen (2008) kom det frem at representantene fra alle partiene var enig i at det skulle stilles et underholdskrav i utlendingsloven. AP, SV, SP og Høyre støttet at underholdskravet skulle heves. Medlemmene fra Høyre og FrP støttet regjeringens innstramminger av familiegjeningensreglene, men de fremmet også å heve underholdskravet ytterligere. De tre regjeringspartiene, sammen med FrP og Høyre, støttet også at det kun skulle være referansepersonens inntekt som kunne være grunnlaget for underholdskravet. De samme partiene støttet også at referansepersonen inntekt måtte ha oversteget inntektskravet i det foregående året. Disse partiene stemte også for at referansepersonen ikke måtte ha mottatt sosialhjelp i året før. I tillegg var disse fem partiene enige om å fjerne praksisen der norske borgere under 23 år var unntatt underholdskravet ved familiegjening (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008).

FrP foreslo i tillegg flere innstrammings tiltak, blant annet en 24 års aldersgrense for familiegjenforening. På grunn av at de nye reglene for familiegjenforening ikke var restriktive nok, fremmet FrP sitt eget forslag til ny familieinnvandringspolitikk. I tillegg la FrP frem et komplett alternativ til Regjeringens forslag om ny utlendingslov. Dette forslaget inneholdt restriksjoner på en rekke innvandringsområder, både på asyl- og familieinnvandringspolitikken (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008).

Tidligere hadde FrP og Høyre uttrykt misnøye med den lange saksbehandlingstiden hevingen av underholds kravet hadde hatt. Bondevik 2-regjeringen hadde før sin avgang i 2005 allerede foreslått å heve underholds kravet. «(S)å lenge forslaget ligger klart, skulle det ikke være nødvendig å vente frem til behandling av ny utlendingslov for å innføre disse helt nødvendige endringene», mente Høyre og FrP (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2006, s. 2). Arbeids- og inkluderingsdepartementet svarte med å vise til det pågående arbeidet med den nye utlendingsloven, og at det i denne forbindelse var viktig å se på familieinnvandringspolitikken i sin helhet (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2006).

KrF og Venstre støttet hovedregelen om underholds kravet. Likevel ønsket de ikke at dette kravet skulle heves. De hevdet dette tiltaket kunne føre til at personer måtte slutte å studere for å kunne dekke kravet om underhold. De to partiene mente hevingen av underholds kravet var et lite effektivt virkemiddel for å forhindre tvangsekteskap (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008). I en debatt i Odelstinget om den nye utlendingsloven kommenterte Bjørg Tørresdal fra KrF at underholds kravet ikke var et tiltak som effektivt ville forhindre tvangsekteskap men som i stedet hindret fattige personers rett til familieliv. Av denne grunnen uttalte han at KrF var «direkte uenige i skjerpede krav til underhold» (Odelstinget, 2008, s. 302).

Tørresdal stilte spørsmål til SV i Odelstingsdebatten (2008) om hvorvidt partiet opprinnelig hadde vært imot skjerpingen av underholds kravet, og om de hadde tapt saken i regjeringen. Tørresdal hevdet SV var klar over at underholds kravet ikke var et effektivt virkemiddel for å forhindre tvangsekteskap. Hun kalte hevingen av underholds kravet for «et resultat av et kompromiss i regjeringen» (Odelstinget, 2008, s. 302). Kirsti Saxi (SV) svarte at regjeringens utvidelse av flyktningbegrepet gjorde at flere ville bli unntatt underholds kravet, og dette ville sørge for at barns beste ble ivaretatt, noe SV hadde som mål. Når det gjaldt tvangsekteskap svarte hun at regjeringen hadde kommet frem til denne løsningen i fellesskap (Odelstinget, 2008).

Til Aftenposten (2008) innrømte Rolf Reikvam fra SV at skjerpingen av underholdskravet var en kamp SV tapte internt i regjeringen. «*Dette er ment som et virkemiddel for å bekjempe tvangsekteskap, og det var kompromisset vi måtte akseptere for å finne en løsning*», uttalte Reikvam (Aftenposten, 2008).

SVs misnøye med den innvandringspolitikken regjeringen førte ble enda tydeligere da regjeringen 3. september 2008 la frem 13 tiltak som skulle redusere strømmene av asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Tiltakene tok for seg innstramminger på ulike innvandringsområder. Blant annet skulle det bli vanskeligere for enkelte å få opphold på humanitært grunnlag, og det skulle ikke praktiseres gruppevurdering av søkere. Blant disse tiltakene var også kravet om at personer med opphold på humanitært grunnlag måtte ha minst 4 års utdanning eller arbeidserfaring før de kunne få godkjent familiegjenforening (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008c). Tiltakene førte til stor uenighet i regjeringen, og SV valgte å gå imot 8 av de 13 tiltakene. Partiet tok ut formell dissens på tiltaket om å kreve 4 års utdanning eller arbeidserfaring for personer som ønsket familiegjenforening.

Spliden som oppstod i regjeringen i forbindelse med de 13 innstrammingsiltakene illustrerte forskjellen på de tre regjeringspartienes innvandringspolitiske standpunkt. Til tross for APs ganske liberale partiprogram fra 2005, der underholdskravet ble foreslått fjernet, førte partiet en relativt restriktiv innvandringspolitisk linje i regjering. SP forholdt seg ganske nøytrale i debatten om underholdskravet, men samtykket til endringene. SV på sin side uttrykte i etterkant av lovendringen at de egentlig var imot de innvandringspolitiske restriksjonene.

5.3 Økonomiske forhold

På midten av 2000-tallet var norsk økonomi inne i en oppgangsperiode (se figur 4.1). Fra 2005 til 2008 økte BNP med nesten 27 % (SSB, 2015b). Arbeidsledigheten var også på vei ned i denne perioden. I løpet av 2006 var det en nedgang i antallet arbeidsledige i Norge på rundt 25 %. Fra februar 2006 til januar 2008 sank antallet arbeidsledige med over 30 % (SSB, 2015c). Norsk økonomi blomstret altså i tidsrommet rundt skjerpingen av underholdskravet. Selv om finanskrisen sensommeren og høsten 2008 førte til økt arbeidsledighet, samt en kraftig nedgang i BNP, hendte dette etter hevingen av underholdskravet ble vedtatt.

Likevel var ett av hovedargumentene for endringen av familiegjenforeningsreglene at personer måtte være i stand til å forsørge seg selv. I Odelstingsproposisjonen trakk Arbeids- og inkluderingsdepartementet selvforsørgelse frem som er sentralt argument for både å høyne inntektskravet, samt innføringen av de andre kravene for familiegjenforening. «*Departementet*

mener at et høynet inntektskrav bedre vil ivareta hensynet til at den som får oppholdstillatelse som familiemedlem faktisk blir forsørget av herboende referanseperson» (Arbeid- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 65). I Odelstingsinnstillingen stod det også at underholdskravet *«signaliserer at de som vil ta opphold i Norge som hovedregel må være selyforsørget»* (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008, s. 11).

Under diskusjonen om de økonomiske og administrative i Odelstingsproposisjonen skrev Arbeids- og inkluderingsdepartementet at endringene i familieinnvandringsreglene ikke ville føre til nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Dette kan tyde på at lovendringen ikke var økonomisk motivert. Det kan også fremstå som at regjeringen ikke trodde lovendringene ville ha effekt på ankomsttallene, da departementet heller ikke forventet at tiltaket førte til økonomiske innsparinger. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 399).

I Odelstingsinnstillingen (2008) peker FrP på at innvandring kostet en betydelig sum for det norske samfunnet. Representantene hevdet for eksempel at 55 prosent av Oslos sosialhjelp gikk til innvandrere (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008, s. 7). Per-Willy Amundsen fra FrP plukket opp igjen denne tråden i Odelstingsdebatten (2008). Der fremmet han at familieinnvandring var en *«utfordring for velferdssamfunnet»*. Videre hevdet han at Norge hadde *«store utfordringer i forhold til overforbruket av offentlige ytelser blant innvandrere»* (Odelstinget, 2008, s. 293). Bjarne Håkon Hansen svarte at underholdskravet skulle sørge for at personer som ønsket å gjenforenes med sin familie gjennom familiegjenforening måtte være økonomisk selvstendig og at innvandrerne ikke måtte forvente at staten skulle forsørge dem. Han sa at underholdskravet var nødvendig fordi: *«(d)et er viktig fordi ektefellensom kommer, ikke automatisk kan forvente å bli underholdt av staten»* (Odelstinget, 2008, s. 320).

I Stortingsproposisjonen fra mai 2008 om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet kom det frem at det økte antallet asylsøkere ville få konsekvenser for budsjettet. Der ble det budsjettet med at denne økningen ville koste 709 millioner kroner mer i 2008 enn den gjorde året før. Det ble slått fast at en av grunnene til at Norge opplevde denne økningen var den liberale innvandringspraksisen landet førte sammenlignet med andre land. Regjeringen hevdet det var *«nødvendig å iverksette tiltak for å redusere asyltilstrømmningen til Norge»*, og listet opp hevingen av underholdskravet som ett av de tiltakene. (Finansdepartementet, 2008, s. 55).

5.4 Intern sikkerhet

Særlig FrP fokuserte på hvordan innvandrere utgjorde en trussel for det norske samfunnet. I Odelstingsinnstillingen (2008) trakk FrP frem at innvandrere var overrepresentert på voldtektstatistikken. De hevdet det var en «*helt ekstrem overrepresentasjon av ikke-vestlige voldtektsmenn blant anmeldte overgrepere*» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008, s. 10). Irakere og Somaliere var ifølge FrP på toppen av voldtektstatistikken. Partiet pekte på at Norge ikke måtte være et «*fristed for kriminelle*» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008). Som svar på FrPs påstander fremmet Tom Strømstad Olsen (AP) at det ble feil å hevde at «*noen gruppe er kriminelle, selv om et fåtall i gruppen er kriminelle*» (Odelstinget, 2008, s. 313). Bent Høie anklaget FrP for å sette «*likhetstegn mellom alle i en etnisk gruppe med samme kulturelle bakgrunn og dem som er arbeidsskye og kriminelle*». SV var også kritisk til at FrP kalte innvandrere for kriminelle, bare fordi de ønsket å komme til landet (Odelstinget, 2008, s. 318).

Til Aftenposten (2007) uttalte Bjarne Håkon Hanssen at det var viktig å fokusere på «*de gode innvandringshistoriene*». Statsråden ønsket å endre synet på norsk innvandringspolitikk, der fokuset i for stor grad var på vold, kriminalitet og kulturforskjeller. Hanssen hevdet FrP hadde noe av skylden for innvandringens dårlige rykte, og ønsket å snu dette (Aftenposten, 2007).

Hensynet til den interne sikkerheten ble lite fokusert på av regjeringen i begrunnelse av lovendringen. Tvert imot virket det viktigere for regjeringspartiene å ta til motmæle mot FrP, som ønsket å fokusere på sikkerhetsrisikoen innvandrere utgjorde.

5.5 Etnisitet og kultur

Innvandrerens kulturelle bakgrunn ble trukket frem i innvandringsdebatten av FrP. I Odelstingsinnstillingen (2008) hevdet representantene fra FrP at det var «*en åpenbar sammenheng mellom opprinnelsesland og hvor lett man som innvandrer lar seg integrere i samfunnet*» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008, s. 10). Her trakk de frem arbeidsledighet, sosialhjelp og kriminalitetsstatistikken blant innvandrere. FrP sammenlignet innvandrere fra Somalia, Irak og Afghanistan med innvandrere fra Chile, Sri Lanka og Filippinene, der førstnevnte hadde dobbelt så høy arbeidsledighet. «*Samtlige innvandrergrupper som utmerker seg negativt i SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk har opprinnelse fra land med islamsk kulturbakgrunn*», hevdet representantene fra FrP (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008, s. 10). FrP var klar på at innvandrere fra muslimske land, den såkalte «*islamske kulturkrets*», var vanskeligere å integrere enn andre

innvandrere. Videre pekte partiet på at problematikken rundt tvangsekteskap bare gjaldt for enkelte innvandringsgrupper og ikke alle. De fremmet derfor at det kunne være hensiktsmessig å kun etablere et underholdskrav for enkelte innvandrere, mens andre kunne bli unntatt. «(D)et er uproblematisk å unnta personer fra for eksempel EØS, USA, Canada, Japan, Singapore, Australia og New Zealand fra skjerpede krav til familieinnvandring» (Odelstinget, 2008, s. 317). Tom Strømstad Olsen f (AP) kritiserte Amundsen og FrP for å generalisere innvandrere (Odelstinget, 2008, s. 314).

Christian Tybring-Gjedde (FrP) vakte oppsikt da han i Odelstingsdebatten holdt et langt innlegg om alt som var galt ved den islamske kulturen. Han avsluttet med å kalle den nye utlendingsloven for «*barmhjertig, inkluderende og samtidig kulturelt selvutslettende*», fordi loven la grunnlaget for at en større andel av den norske befolkningen tilhører den muslimske troen (Odelstinget, 2008, s. 313-314). Tybring-Gjeddes innlegg fikk kritikk fra flere hold, og representanter fra de fleste partiene uttrykte uenighet med hans påstander. Bent Høie (H) uttalte for eksempel at det var svært oppsiktsvekkende at FrP foreslo at etnisitet skulle være avgjørende for om personer fikk oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Både representantene fra SV, AP og Venstre stilte seg bak kritikken fra Høie rettet mot Tybring-Gjedde. Tore Hagebakken (AP) uttalte at «*(m)aken til stigmatiserende innlegg har jeg aldri hørt fra Stortingets talerstol*» (Odelstinget, 2008, s. 319). Regjeringspartiene var altså uenig i FrPs ønske om å forskjellsbehandle innvandrere med ulik bakgrunn, og kritiserte FrPs utsagn om at innvandrernes etnisitet og kultur skulle påvirke innvandringspolitikken.

5.6 Innvandringsmengde

Figur 4.1 viser at Norge var inne i en nedgangstid når det gjaldt asylsøkere mellom 2004 og 2007. Fra 2007 til 2008 derimot økte antallet asylsøkere betraktelig, fra om lag 6500 til 14 400, altså over 120 % økning (UDI, 2015).

Sammenhengen mellom asyltall og reglene om familiegjenforening ble drøftet i NOU 2004:20. Utredningen pekte på hvordan det antallet Nord-Irakiske asylsøkere gikk kraftig ned da regjeringen i år 2000 innførte begrensede arbeidstillatelser uten rett til familiegjenforening for denne gruppen. Basert på dette hevdet utredningen det var «*forsvarlig å slutte at muligheten for familiegjenforening kan ha en innvirkning på asylsøkernes valg av destinasjonsland*». Videre ble det slått fast at effekten av en eventuell innskjerping av familiegjenforeningsreglene ville avhenge av hvor mange som fikk opphold på humanitært grunnlag (NOU 2004:20, 2004, s. 214).

I høringsbrevet ble hevingen av underholdskravet introdusert som et av tiltakene for å «*møte utviklingen med økt asyltilstrømning*» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008b). Behovet for innstramning kom på grunn av den økte tilstrømningen av asylsøkere til Norge på denne tiden, hevdet departementet. I høringsuttalelsen fra UDI skriver direktoratet at de hadde sett en sammenheng mellom familiegjennforeningsreglene og asylsøkernes valg av mottakerland. De antok at lovendringen kunne «*gi signaler som kan ha tilsiktet effekt i forhold til å begrense tilstrømningen av asylsøkere som ikke har asylgrunnlag*» (UDI, 2008).

I Odelstingsproposisjonen ble også ankomsttall drøftet. Her ble det slått fast at 43 % av ikke-nordiske borgere som innvandret til Norge i perioden 1990-2005 var familieinnvandrere. Proposisjonen viste så til en figur der utviklingen av de ulike innvandringstypene ble presentert. Her var det tydelig at familieinnvandring var den dominerende innvandringsformen på 2000-tallet. Når det gjaldt asylsøkere slo proposisjonen fast at antallet asylsøkere hadde hatt gått ned de siste årene. Departementet presenterte så en statistikk over registrerte asylsøknader og innvilgede tillatelser fra 1992-2006. Her kom det frem at antallet asylsøknader og innvilgelser hadde hatt en nedgående kurve siden midten av 2006 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 35-38).

I Odelstingsinnstillingen ble den lille økningen av antallet familieinnvandringstillatelser trukket frem. Medlemmene fra FrP trakk også frem den drastiske økningen av antallet innvandrere i Norge siden 1960-tallet. De hevdet årsaken til dette var at Norge hadde ført en «*naiv innvandringspolitikk som verken er bærekraftig eller tjener norske interesser*» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008, s. 6).

I Odelstingsdebatten fortsatte Per Willy Amundsen med den samme type argumentene, der han hevdet at det var et «*ubestridelig faktum at de landene som fører en streng asylpolitikk spesielt, men også en streng innvandringspolitikk generelt, også er de som har lavest innvandring*». Amundsen viste så til eksempler fra Finland og Danmark, der innvandringspolitiske innstramminger angivelig hadde ført til en nedgang av asylsøkere. Han hevdet at den liberale innvandringspolitikken Norge førte var årsaken til at asyltallene hadde doblet seg i 2008 sammenlignet med året før. (Odelstinget, 2008, s. 294). Han uttalte at norske myndigheter ikke hadde «*ønsker om eller vilje til å legge til grunn en utlendingslov som kan redusere og få kontroll med innvandringen til Norge*» (Odelstinget, 2008, s. 309).

I Odelstingsdebatten innledet Arild Stokkan-Grande fra AP med å omtale den nye utlendingsloven som human og solidarisk. Videre hevdet han at den nye loven både innebar liberaliseringer og restriksjoner, som til sammen ikke ville føre til at flere eller færre fikk

opphold i Norge. I det samme innlegget peker han på at lovendringen bidrar til at Norge får kontroll over innvandringen: «(d)en nye utlendingsloven er viktig for at Norge skal kunne ha styring på innvandringsfeltet» (Odelstinget, 2008, s. 2-3).

Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hansen uttalte i Odelstingsdebatten at det antatte ankomsttallet av asylsøkere til Norge i 2008 hverken var over eller under gjennomsnittet. Han avfeide med dette et argument fra Amundsen (FrP), som hevdet ankomsttallene dette året var dramatisk høyt. Det fremstår altså som at statsråden var lite bekymret over mengden asylsøkere som ankom landet i denne perioden.

I rundskrivet fra juli 2008 ble det også slått fast at motivet for hevingen av underholdskravet var å stoppe den økte strømmen av asylsøkere som kom til landet. «Som et tiltak for å redusere asyltilstrømningen til Norge skal kravet til sikret underhold økes fra lønnstrinn 1 til lønnstrinn 8 i familieinnvandringsaker» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008a).

Det høye antallet asylsøkere satte innvandringsmengde på dagsorden i 2008, og det var tydelig at regjeringen hadde et ønske om å redusere disse ankomstene. Som nevnt hadde også antallet familieinnvandringstillatelser vært stigende i lang periode, samtidig som også den totale innvandringen til Norge hadde skutt i været i løpet av 2000-tallet (se figur 2.2).

5.7 Nabolandenes påvirkning

Norges innvandringspolitikk sammenlignet med andre europeiske lands praksis var stadig et tema i debatten rundt hevingen av underholdskravet. I NOU 2004:20 fra 2004 ble det presentert at Sverige, Finland og Nederland ikke forskjellsbehandlet personer med flyktningstatus og personer med opphold på humanitært grunnlag når det gjaldt familiegjenforening. I Storbritannia derimot måtte personer med humanitær oppholdstillatelse vente minimum 3 år i før de hadde rett på familiegjenforening (NOU 2004:20, 2004, s. 215).

I NOUen kom det også frem at Danmark praktiserte en familiegjenforeningspolitikk som var mye mer restriktiv enn andre sammenlignbare land i Europa. For eksempel hadde danskene ingen forskjell på konvensjonsflyktninger og andre med rett til beskyttelse. For personer med status som humanitære flyktninger tok det i Danmark minst ti år før disse hadde rett til familiegjenforening (NOU 2004:20, 2004, s. 215).

Som nevnt tidligere innførte Danmark også en 24 års aldersgrense for familieinnvandring av ektefeller i 2002. Dette tiltaket skulle være med å forhindre forekomsten av tvangsekteskap. Hverken Sverige, Finnland, Nederland eller Storbritannia hadde et slikt krav. FrPs fremmet et forslag om en 24-års aldersgrense for familiegjenforening også i Norge (Kommunal- og

forvaltningskomiteen, 2007). I begrunnelsen for forslaget viste partiet til Danmark. I Odelstingsdebatten (2008) kritiserte Per Willy Amundsen Norge for å ikke følge med på europeiske lands innvandringspolitikk: *«(i) en situasjon hvor landene rundt oss i Europa strammer til på innvandringsområdet, strammer til sin respektive utlendingspolitikk, går Norge i motsatt retning»* (Odelstinget, 2008, s. 294).

I høringsbrevet var det fokus på at Norges asylpolitikk kunne bli oppfattet som mer liberal sammenlignet med andre land. Dette var uheldig fordi man antok at lands asylpolitikk avgjorde fordelingen av asylsøkere i de europeiske landene. De landene som hadde liberale regler på området ville få flere asylsøkere, hevdet regjeringen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008b).

Rundskrivnet fra juli 2008 fokuserte også på at det økte antallet asylsøkere som kom til landet var påvirket av Norges liberale innvandringspolitiske rykte.

«Hvordan norsk innvandringspolitikk oppfattes utad, spesielt i forhold til sammenlignbare land synes å ha stor betydning for å forklare fordelingen av asylsøkere mellom ulike europeiske land» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008a).

I en stortingsmelding fra 2010 innledet Justis- og politidepartementet med at *«(h)armonisering med andre europeiske lands politikk er et av regjeringens hovedmål for norsk asyl- og flyktningpolitikk»*. Departementet trakk frem det høye antallet asylsøkere som kom til Norge sammenlignet med andre land. Antallet asylsøkere Norge mottok var ifølge departementet *«en uforholdsmessig stor andel av antallet asylsøkere i Europa»*. Regjeringen ønsket derfor en gjennomgang av det norske regelverket sammenlignet med andre europeiske land. De ønsket å undersøke om Norge skilte seg fra andre europeiske land når det gjaldt asyl- og innvandringspolitikken. Departementet ville finne ut om innvandringspolitikken var med på å *«gjøre Norge særlig attraktivt»* (Justis- og politidepartementet, 2010).

Justis- og politidepartementet (2010) konkluderte med at det ikke var et vesentlig skille mellom norsk praksis og andre sammenlignbare lands innvandringspolitikk. Rapporten pekte likevel på at Norge muligens hadde fått et rykte som et liberalt land, noe som kunne være årsak til de høye asyltallene. Justisdepartementet hevdet Danmarks restriktive rykte hadde ført til at landet mottok så få asylsøkere sammenlignet med Norge (Justis- og politidepartementet, 2010).

Andre lands innvandringspolitikk (og særlig nabolandenes praksis) spilte altså en viktig rolle i begrunnelsen av hevingen av underholdskravet. Regjeringen så på nabolandenes asyltall og spekulerte i om den norske liberale praksisen var årsaken til Norges høye ankomsttall. Selv om stortingsmeldingen fra 2010 konkluderte med at Norge ikke var mer liberal enn andre sammenlignbare land, hevdet regjeringen Norges «liberale rykte» var årsaken til høye ankomsttall.

5.8 Internasjonal krig og konflikt

Antallet kriger i verden steg jevnt fra midten av 2000-tallet. Fra 2003 til 2007 økte antallet bevæpnede konflikter i verden fra 29 til 35. Sri Lanka, Afghanistan, Pakistan, Irak og Somalia var de mest alvorlige konfliktene, der flest personer var drept som følge av krig (Harbom & Wallensteen, 2009). Antallet flyktninger på verdensbasis var om lag 9,7 millioner i 2007, en liten nedgang fra 2006 da antallet var 9,9 millioner (se figur 4.3) (UNHCR, 2015).

I Odelstingsproposisjonen ble ulike tiltak mot terror drøftet. Her ble det blant annet foreslått at innvandrere skulle kunne bortvises dersom de hadde blitt dømt for f.eks. terror i et annet land tidligere. Underholdskravet ble ikke nevnt som et tiltak som var rettet mot å hindre at kriminelle eller terrorister skulle komme til landet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007). I debatten i Odelstinget ble også terror nevnt, men det var stort sett medlemmene fra FrP som tok opp temaet. Ingen av regjeringspartiene gav uttrykk for at hevingen av underholdskravet var ett tiltak rettet mot å forhindre terrorisme i landet (Odelstinget, 2008).

Tomas C. Archer fra AP skrev i Dagbladet i juli 2007 om europeisk innvandringspolitikk, og om hvordan krigen mot terror ble brukt for å rettferdiggjøre en restriktiv asylpolitikk. «*Innstramning i asylpolitikken, økt intoleranse og frykt for terror rammer dem som mest trenger hjelp*», hevdet han (Dagbladet, 2007).

Striden rundt den terrormistenkte mulla Krekar på midten av 2000-tallet skapte debatt rundt kriminelle innvandrere. Per-Willy Amundsen, FrPs innvandringspolitiske talsmann, fremmet at Norge skulle bryte med sine menneskerettighetsforpliktelser og sende mullaen ut av landet. Til dette svarte statsråd Hanssen at:

«(t)errorismebekjempelse ikke må bli et påskudd til å fravike grunnleggende rettsstats- og rettssikkerhetsprinsipper. Respekt for menneskerettighetene og utviklingen av et stabilt demokrati er vår beste sikkerhet mot framvekst av terror» (Hanssen, 2007a).

Det fremstår som at det kun var FrP som ønsket fokus rundt koblingen mellom kriminelle og terrorister. Det var en generell tendens at representanter fra de andre partiene talte imot denne typen påstander.

5.9 Tiltak mot tvangsekteskap

En av de viktigste begrunnelsene for hevingen av underholdskravet var at regjeringen ønsket å forhindre tvangsekteskap. I Odelstingsproposisjonen ble lovendringen introdusert som et som skulle gjøre at personer evnet å stå imot ekteskapelig press:

«de skjerpede inntektskravene vil kunne stimulere unge mennesker til å skaffe seg et eget fundament i livet gjennom utdanning og arbeid, noe som vil gjøre dem mer økonomisk uavhengig av familien» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 65).

Tanken var at personer med en viss inntekt ville ha bedre forutsetninger for å motsette seg økonomisk press fra familien.

I NOU 2004:20 om den nye utlendingsloven foreslo utvalget ikke å lovfeste underholdskravet som et tiltak rettet mot å motvirke tvangsekteskap. Grunnen til dette var at utvalget fryktet at unge personer ble presset ut av utdannelsen og inn i jobb, slik at de kunne oppfylle underholdskravet. Dermed kunne underholdskravet få motsatt virkning av det formålet med tiltaket var (NOU 2004:20, 2004, s. 23).

I innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen (2008) kom det frem at AP, SV, SP og Høyre støttet hevingen av underholdskravet, motivert av at en heving kunne hindre tvangsekteskap:

«skjerpede krav til inntekt for referansepersonen vil stimulere unge mennesker til å skaffe et eget fundament i livet gjennom utdanning og arbeid, noe som vil gjøre dem mer uavhengige av familien i økonomisk og praktisk henseende» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008, s. 38).

Personers økonomiske uavhengighet fra familien ville kunne føre til at personer enklere kunne motstå press fra familien i forbindelse med ekteskap, hevdet de fire partiene. Dermed skulle hevingen av underholdskravet fungere som et tiltak for å forhindre tvangsekteskap (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008). Dette med økonomisk uavhengighet fra familien ble igjen trukket frem i høringsbrevet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008b).

Rolf Reikvam fra SV kalte hevingen av underholdskravet «*urimelig*». Han innrømmet at selv om underholdskravet opprinnelig var et tiltak mot tvangsekteskap, fikk tiltaket ikke de ønskede konsekvensene, samtidig som det fikk uheldige konsekvenser for barns rettigheter (Aftenposten, 2008).

I Odelstingsinnstillingen hevdet medlemmene fra FrP at familieinnvandringspolitikken var «*den mest feilslåtte delen av norsk innvandringspolitikk*» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2008, s. 6). Grunnen til dette var at politikken regjeringen førte muliggjorde tvangsekteskap, samtidig som den førte til tilstrømninger av personer som var «*vanskelig å integrere*», hevdet representantene.

Bjarne Håkon Hanssen uttalte i Dagbladet i 2007 at underholdskravet var et riktig virkemiddel for å forhindre tvangsekteskap. «*Den som kan forsørge seg, har større mulighet til å stå på egne bein, i forhold til foreldre og eventuelle ektefeller. Det gjelder både økonomisk og emosjonelt*», hevdet han (Hanssen, 2007b).

5.10 Integreringstiltak

Hevingen av underholdskravet ble i noen sammenhenger begrunnet som et integreringstiltak. I Odelstingsproposisjonen vektla for eksempel Arbeids- og likestillingsdepartementet innvandreres evne til selvforsørgelse i begrunnelsen for hevingen av underholdskravet. Å sørge for at personer hadde midler til å forsørge seg selv var den viktigste årsaken til at underholdskravet skulle heves. Dette var viktig med tanke på integrering, hevdet departementet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007). Likevel var det lite som tydet på at dette var ett av hovedargumentene for lovendringen.

5.11 Oppsummering

Stoltenberg 2-regjeringen strammet inn underholdskravet på fem ulike måter i 2008. Regjeringen var sammensatt av AP og SV, som ut i fra partiprogrammene fremsto som innvandringsliberale, samt SP som hadde et relativt nøytralt syn i innvandrings spørsmål. På tross av denne sammensetningen endte regjeringen opp med å føre en streng innvandringspolitisk linje. SV erkjente i etterkant at de var imot skjerpingen av underholdskravet, og partiet gikk imot de 13 innstrammings tiltakene regjeringen la frem i 2008. AP hadde gjort en total helomvending når det gjaldt underholdskravet, da partiet hadde programfestet å fjerne underholdskravet. Dette tyder på at det kan ha vært andre faktorer som har påvirket avgjørelsen om hevingen.

Den økonomiske tilstanden i landet i perioden rundt underholdskravet var god, og de økonomiske innsparingene ved underholdskravet var lite i fokus. Det fremstår heller ikke som at underholdskravet ble hevet av sikkerhetspolitiske årsaker. Etske og kulturelle argumenter ble heller ikke brukt av regjeringen, og de kritiserte FrPs bruk av denne typen retorikk.

Antallet asylsøkere som kom til landet ble en viktig faktor for lovendringen. Økningen av asylsøkere var som nevnt svært høy, og stod sentralt i regjeringens begrunnelse for hevingen. Derfor ble også nabolandenes politikk viktig. Selv om Norge lå på nivå med de andre landene, fryktet norske myndigheter at de fremsto som mer liberal enn naboene.

Internasjonal krig og konflikt fikk liten plass i debatten rundt hevingen av underholdskravet, og regjeringen var i liten grad opptatt av dette. Å bekjempe tvangsekteskap var derimot en sentral begrunnelse for å heve underholdskravet for Stoltenberg 2-regjeringen. Underholdskravet ble også introdusert som et tiltak for å bedre integreringen, selv om dette ikke fremstår som hovedmotivet bak lovendringen.

6. Solberg-regjeringen foreslår ytterligere skjerping av underholdskravet.

I dette kapittelet vil jeg se på regjeringen Solberg sitt forslag til å heve underholdskravet ytterligere i 2014. Her skal jeg se på selve høringsforslaget fra 26. juli 2014 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Jeg vil også se på de ulike partienes partiprogram i forkant av valget i 2013. Det er også interessant å se på regjeringens politiske plattform, kalt Sundvollen-erklæringen (Regjeringen, 2013a). I denne forbindelsen trekker jeg også frem samarbeidsavtalen mellom Regjeringen, Venstre og KrF, den såkalte samarbeidsavtalen, der tilleggskravet om asyl- og innvandringsfeltet er mest sentralt (Samarbeidspartiene, 2013a; 2013b). Her ser jeg også på den politiske debatten rundt regjeringens asylpolitikk høsten 2014, og den påfølgende ekstraavtalen om asylpolitikk som kom ut av forhandlingene mellom de fire partiene i 2015 (Regjeringen, 2015). Jeg vil også trekke frem politikernes uttalelser i media for å forsøke å forklare hva som motiverte regjeringens forslag til hevingen av underholdskravet.

6.1 Høringsforslaget

26. juni 2014 sendte Justis- og beredskapsdepartementet ut et forslag på høring om å heve underholdskravet ytterligere. Forslaget gikk ut på at underholdskravet skulle økes fra 88 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ til lønnstrinn 24. Per 1. mai. 2014 innebar dette en økning med 50 000 kr, fra om lag 250 000 kr til rett over 300 000 kr (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

6.2 Politiske aktører

De borgerlige partiene (Høyre, FrP, KrF og Venstre) sikret seg flertall på Stortinget i Stortingsvalget 2013. Stoltenberg 2-regjeringen erklærte sin avgang 14. oktober 2013, etter at de tre partiene kun hadde fått 72 mandater til sammen. Høyre fikk 26,8 % av stemmene, noe som sikret de 48 mandater på Stortinget, mens FrP fikk 16,3 % av stemmene og 29 mandater. KrF og Venstre fikk henholdsvis 9 og 10 mandater på Stortinget (Regjeringen, 2013b). Det var likevel lenge uvisst om den borgerlige regjeringen kom til å bestå av alle de fire partiene. KrF og Venstre satt lenge på gjerdet, til de omsider endte opp utenfor regjeringen. Høyre og Frp dannet regjering, med KrF og Venstre som støttepartier. De fire partiene undertegnet den såkalte «Samarbeidsavtalen», en avtale som skulle sørge for at Venstre og KrF sikret flertall for regjeringen på Stortinget. Anders Anundsen (FrP) ble justis- og beredskapsminister, og overtok ansvaret for innvandring- og asylpolitikken.

Høyre fremmet en streng, men rettferdig asyl- og flyktningepolis i sitt partiprogram fra 2013. Det stod det også at partiet åpnet for å øke antallet kvoteflyktninger, dersom situasjonen krevde det (Høyre, 2013). FrP fremmet som tidligere en mer restriktiv asyl- og innvandringspolitikk i sitt handlingsprogram fra 2013. Partiet ønsket en streng tolkning av asylbegrepet, og en restriktiv politikk når det gjaldt å innrømme asyl. Partiet hevdet det var «*etisk uforsvarlig*» å ikke stramme inn innvandringspolitikken (Fremskrittspartiet, 2013b). KrF og Venstre fremmet begge at antallet kvoteflyktninger skulle økes (Kristelig Folkeparti, 2013; Venstre, 2013).

Senterpartiet og SV ønsket også å øke antallet kvoteflyktninger (Senterpartiet, 2013; Sosialistisk Venstreparti, 2013). Arbeiderpartiet på sin side ønsket en «*balansert og kontrollert innvandring*», og en «*konsekvent og rettferdig flyktning- og asylpolitikk*» (Arbeiderpartiet, 2013).

Når det gjaldt familiegjenforeningsreglene nevnte ikke Høyre deres syn på dette område, heller ikke partiets mening om underholdskravet. FrP på sin side fremmet at partiet ønsket å heve aldersgrensen for familiegjenforening til 24 år. I tillegg ønsket FrP at personer måtte ha «*opparbeidet seg tilfredsstillende kunnskaper om norsk språk og samfunnsliv før søknad om familieinnvandring kan behandles*» (Fremskrittspartiet, 2013b, s. 38). Partiet nevnte ikke her at de ønsket en heving av underholdskravet.

I KrFs politiske program fra 2013 ble underholdskravet diskutert. Partiet uttrykte at de mente inntektskravet måtte gjennomgås, da det i noen tilfeller slo uheldig ut. KrF ønsket en forenkling av regelverket. «*Retten til å leve sammen som familie skal ikke forbeholdes høytlønte*», mente de (Kristelig Folkeparti, 2013, s. 94). I Venstres partiprogram fra 2013 kom det frem at partiet ønsket å senke kravet for underhold ved familiegjenforening (Venstre, 2013, s. 90).

Solberg-regjeringens politiske plattform ble stadfestet i Sundvollen-erklæringen (Regjeringen, 2013a). Her ble også samarbeidsavtalen mellom de fire borgerlige partiene presentert. Avtalen inneholdt et eget vedlegg om utlendingsfeltet (Samarbeidspartiene, 2013a; 2013b). Her ble det uttrykt at det var behov for en regulert innvandring. Punkt F i skrevet handlet om familieinnvandring. Her ble det slått fast at regjeringen skulle heve underholdskravet. Det som også ble bestemt her var at det skulle innføres en skjønnsbasert unntakshjemmel fra regelen. Dette betydde at man skulle kunne bruke skjønn i vurderingen av referansepersonenes faktiske forsørgingsevne. På slutten av kapitlet fastslo regjeringen at de

ville «(g)jennomføre en fullstendig gjennomgang av utlendingslovens regler knyttet til familieetablering og -gjenforening med sikte på innstramming» (Regjeringen, 2013a, s. 23).

Høsten 2014 oppstod det en intern konflikt mellom de fire samarbeidspartiene om asyltemaet. Venstre og KrF kritiserte justisministeren for å ha brutt samarbeidsavtalen fra 2013 når det gjaldt hensynet til «*barns situasjon*» i asylsaker. Antallet lengeværende barn som ble sendt ut av landet var rekordhøyt i 2014, noe som førte til at Venstre og KrF reagerte. I Stortinget hevdet Anundsen at det ikke var en prioritet for regjeringen å sende ut lengeværende barn, og at han hadde instruert politiet om myke opp regelverket ovenfor disse. Etter det ble klart at justisministeren hadde uttalt seg feilaktig i flere sammenhenger, ble han omsider kalt inn til høring i Kontroll- og konstitusjonskomitéen i februar 2015 (Bergens Tidende, 2015). Høringen endte med at AP og SV åpnet for å stille mistillitsforslag til justisministeren. KrF og Venstre endte derimot med kun å gi Anundsen skarp kritikk for hans behandling av asylbarnsaken.

Spliden mellom samarbeidspartiene førte til en rekke hastemøter mellom justisministeren og lederne for de fire partiene i april 2015. Omsider førte møtene til en ny tilleggsavtale om asyltemaet mellom de fire partiene. Avtalen inneholdt et par oppmykninger av asylregelverket, men også noen innstramminger. For eksempel slo den nye avtalen fast at personer med innvilget asyl kunne miste oppholdstillatelsen dersom årsaken til asylinnvilgelsen opphørte innen 5 år. Blant oppmykningene ble det bestemt barnefamilier skulle kunne få prøve sakene sine på nytt, dersom de hadde fått avslag i perioden mellom juli 2014 og mars 2015. Når det gjaldt familiegjeforeningsreglene ble det bestemt at det skulle innføres et tilknytningskrav for flyktninger ved familiegjeforening. Tiltaket ble begrunnet ved at regjeringen ønsket å forhindre flerkoneri. Avtalen nevnte også den forestående hevingen av underholds kravet, men her forelå det ingen endringer (Regjeringen, 2015).

Samarbeidet mellom de fire partiene Høyre, FrP, Venstre og KrF er interessant av flere grunner. En viktig grunn er partienes ulike standpunkt i asyl- og innvandringspolitikken.

FrP var tydelig et svært innvandringsrestriktivt parti, samtidig som Venstre og KrF ønsket en klart mer liberal innvandringspolitikk. Høyre forhold seg relativt nøytral i innvandrings saker, selv om partiet støttet FrPs tiltak. Ut i fra disse prediksjonene ville en regjering bestående av Høyre og FrP, og der FrP har ansvar over justisdepartementet, føre en restriktiv linje i innvandrings- og asylpolitikken. Men på grunn av regjeringens mindretall fungerte Venstre og KrF som motpoler til FrPs innvandringspolitikk, og bidro til å bremse denne restriktive politikken. Til tross for at Venstre og KrF ikke satt i regjeringen, hadde partiene relativt stor

påvirkningsmakt, da regjeringen var avhengig av partienes støtte for å få flertall. Ett av områdene der Venstre og KrF fikk gjennomslag var på innvandringspolitikken. Regjeringen førte en relativt hard asylpolitisk linje, frem til KrF og Venstre satte en stopper for utsendingen av asylbarna. Regjeringen ble tvunget til å endre praksisen de førte, og dermed fikk de to partiene stor makt over innvandringspolitikken. Likevel forble hevingen av underholdskravet i innvandringsavtalen mellom de fire partiene. Både KrF og Venstre ønsket som sagt at underholdskravet ikke måtte heves, og det fremstår derfor som at FrP trumfet igjennom akkurat denne lovendringen.

6.3 Økonomiske forhold

Siden 2010 hadde den norske BNP økt jevnt, en økning på over 15 % fra 2010 til 2014 (se figur 4.1). Utviklingen stanset noe fra 2012 til 2014 og den gjennomsnittlige økningen var under 2 % i disse årene (SSB, 2015b). Arbeidsledigheten hadde økt litt i denne perioden, fra 2010 til 2014 hadde antallet arbeidsledig økt med rett under 7 % (SSB, 2015c). Likevel var Norge inne i en jevnt over god økonomisk periode, sammenlignet med andre europeiske land, som opplevde store økonomiske vanskeligheter på denne tiden.

I Høyres partiprogram (2013) gjordet partiet det klart at de forventet at innvandrere måtte bidra til det norske samfunnet: *«(m)ennesker som har fått lovlig opphold i landet, skal møtes med forventninger om å bidra og å delta i det norske samfunnslivet»* (Høyre, 2013, s. 88).

Referansepersonenes evne til selvforsørgelse var det første argumentet som ble presentert i høringsforslaget. *«Hovedformålet med underholdskravet er at det skal sikre at partene vil være selvforsørget og ikke ha behov for økonomisk bistand fra staten»* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Videre begrunnet departementet skjerpingen ut i fra *«samfunnsøkonomiske hensyn»*. Det økonomiske motivet stod sentralt i høringsforslaget: *«hensynet til selvforsørgelse når man tar i betraktning at familieinnvandring er det viktigste grunnlaget for innvandring til Norge utenom EØS-innvandringen»*. Det var derfor viktig for regjeringen å unngå at alle som fikk oppholdstillatelse gjennom familieinnvandring ikke ble avhengig av økonomisk støtte fra staten (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

Regjeringen fryktet at økt innvandring ville være med å svekke den norske velferdsstaten. I samarbeidsavtalens vedlegg om utlendingsfeltet stod det at *«(f)olkeforflytninger setter det norske samfunnet på prøve, uansett årsak. Ikke minst gjelder det den norske velferdsstatens bærekraft»* (Samarbeidspartiene, 2013b). Videre stod det også her at selvforsørging var ett av motivene bak en heving av underholdskravet.

6.4 Sikkerhetspolitiske hensyn

FrP fokuserte på hvordan innvandrere fremstod som en trussel for sikkerheten i Norge. I partiets handlingsprogram fra 2013 koblet partiet innvandring med kriminalitet og hevdet at *«(e)n strammere kurs i innvandringspolitikken vil også gagne den folkelige forståelsen for de mange lovlydige utlendingers tilstedeværelse»* (Fremskrittspartiet, 2013b, s. 28).

I Fredriksstad Blad (2015) pekte Stortingsrepresentant Ulf Leirstein (FrP) på Sveriges innvandringspolitikk, og hvordan den ukontrollerte innvandringen der hadde *«ført til innvandringsghettoer, og politiet har definert 55 soner der kriminelle innvandrergjenger i praksis har dannet parallellstater»*. Videre kritiserte han Stoltenberg 2-regjeringens håndtering av kriminelle innvandrere. Han mente FrP hadde sørget for en ny *«trygghet i asylpolitikken»*, der kriminelle utlendinger ble håndtert mer effektivt enn tidligere. *«Det har vært viktig for Fremskrittspartiet å rydde opp i Arbeiderpartiets unnfalighet i asylpolitikken»*, hevdet Leirstein (Fredriksstad Blad, 2015).

Likevel fremstod det ikke som at hevingen av underholdskravet skulle fungere som et middel for å forhindre at kriminelle innvandrere kom til landet.

6.5 Etnisitet og kultur

Det var mye fokus på innvandrernes etniske og kulturelle bakgrunn på denne tiden. Særlig var muslimske innvandrere i fokus. I FrPs prinsippprogram fra 2013 kom det frem at partiet fremmet ulike familiegjenforeningslover for ulike nasjonaliteter. Nasjonalitetene som kunne bli unntatt f.eks. underholdskravet var borgere fra EØS-land, samt enkelte andre land (Fremskrittspartiet, 2013b, s. 38). Partiet fremmet at man i utvelgelsen av kvoteflyktninger skulle ta hensyn til at enkelte grupper kunne være vanskeligere å integrere i det norske samfunnet: *«(i)ntegreringspolitiske hensyn bør legges til grunn ved eventuell utvelgelse av kvoteflyktninger»* (Fremskrittspartiet, 2013b).

I handlingsprogrammet til FrP fra 2013 fremmet partiet en restriktiv asylpolitikk på grunn av trusselen en økt mengde innvandrere hadde for det norske samfunnet. Partiet hevdet den økte mengden asylsøkere ville føre til konflikt i det norske samfunnet mellom ulike folkegrupper. *«Det er grunn til å frykte at en fortsatt innvandring av asylsøkere, av bare tilnærmet det omfang som man har hatt i de senere år, vil føre til alvorlige motsetninger mellom folkegrupper i Norge»* (Fremskrittspartiet, 2013a, s. 38). På grunn av dette hevdet partiet det var *«etisk uforsvarlig»* å ikke stramme inn innvandringspolitikken (Fremskrittspartiet, 2013a, s. 38).

Under en tale til FrPs landsmøte i 2009 introduserte Siv Jensen begrepet «*snikislamisering*» i den norske innvandringsdebatten. Partilederen brukte begrepet i forbindelse med fremveksten av radikale islamske grupperinger i Norge. Begrepet ble delvis lagt på is etter terrorangrepet 22. juli, da mange fryktet denne typen retorikk var med på å inspirere terroristens handlinger. Etter valget 2013 ble FrPs internasjonale rykte som et høyreekstremt og innvandringskritisk parti et mye omdiskutert tema. Det ble gjennomført en internasjonal pressekonferanse, der partiet blant annet måtte ta avstand fra 22.juli-terroristen, som tidligere hadde vært medlem av FrPs ungdomsorganisasjon. Bruken av begrepet «*snikislamisering*» ble også et sentralt tema under og etter denne pressekonferansen. Etter pressekonferansen ønsket ikke partilederen å beklage sine tidligere uttalelser, og hun uttalte i Dagbladet at begrepet var passende for den sammenhengen det ble brukt i (Dagbladet, 2013). Nestleder i FrP, Ketil Solvik-Olsen, innrømmet at bruken av begrepet «*snikislamisering*» var et dårlig ordvalg. Solvik-Olsen stilte seg likevel bak Jensens budskap, men understrekte at kritikken ikke var rettet mot alle muslimer. «*Det handlet ikke om at vi var mot muslimer. Det handlet om at norske regler ble forsøkt satt til side av enkelte ekstreme islamistiske grupper*», sa nestlederen (Stavanger Aftenblad, 2013).

Terrorangrepet i København 14. februar 2015 utført av ekstreme islamister, startet igjen debatten om radikal islam i Norge. FrPs tidligere formann, Carl I. Hagen, møtte kritikk fra flere hold da han i februar 2015 manet befolkningen til å våkne opp og anerkjenne: «*snikislamisering og den voksende ettergivenhet for press fra ulike islamske pressgrupper i skole, høyskoler, universiteter og arbeidsliv*» (Dagbladet, 2015). SV-leder Audun Lysbakken anklaget Hagen for å bruke terroren i Danmark til FrPs fordel i innvandringsdebatten. Lysbakken kritiserte også Hagens bruk av begrepet snikislamisering (Dagbladet, 2015).

Etter terroren i København kom også FrPs første nestleder, Per Sandberg, på banen. Han mente det flerkulturelle samfunnet hadde «*spilt fallitt*». Sandberg uttrykte sin misnøye over de andre partienes ønske om et «*fargerikt fellesskap*» i Klassekampen, og kalte dette et «*mislykket eksperiment*». Sandberg stilte seg bak Hagens bruk av ordet «*snikislamisering*», og trakk frem skikker som bruk av hijab på barn, kjønnsdelt svømmeundervisning i skolen og forbud mot å tegne griser i barnehagen som eksempler. Likevel avsluttet Sandberg med å understreke at han ikke refererte til alle muslimer, men bare de som forfektet en voldelig ideologi (Klassekampen, 2015).

Det fremstår som at i den innvandringspolitiske debatten på denne tiden var innvandrere synonymt med muslimer. Det var i hvert fall de muslimske innvandrerne som stod i sentrum

av oppmerksomheten, og ofte disse som ble problematisert. Andre innvandrere for øvrig fikk ikke i nærheten av den samme oppmerksomheten, og FrP åpnet til og med i sitt prinsippprogram for å forskjellsbehandle innvandrere fra ulike land. Det var rettet mye fokus mot at muslimer passet dårlig inn i det norske samfunnet, og at muslimske skikker og kultur ikke var forenelig med den norske kulturen.

6.6 Innvandringsmengde

Fra 2009-2010 opplevde Norge en dramatisk nedgang i antallet asylsøkere. Tallet begynte å stige igjen i 2011, og økte med over 32 % fra 2009 til 2013. Mellom 2013 og 2014 sank derimot antallet igjen (se figur 4.1). I mars 2015 hadde Norge mottatt 1661 asylsøknader. På samme tid året før var dette tallet over 2000. Siden 2013 hadde antallet asylsøkere sunket med nesten 34 % (UDI, 2015). Den totale innvandringen til Norge hadde også gått ned en del fra 2011-2013 (se figur 2.2). Samtidig var antallet familieinnvandringer også på vei nedover. I 2013 hadde 700 færre familieinnvandret enn året før (SSB, 2014).

I løpet av regjeringen Solbergs periode hadde altså både antallet asylsøkere, antallet familieinnvandringer og innvandrerantallet totalt sett hatt en nedgang. I et intervju med NRK uttalte FrPs innvandringspolitiske talsmann, Mazyar Keshvari, at dette var ønsket politikk fra regjeringen (NRK, 2015).

I høringsforslaget fokuserte departementet på at antallet innvandrere som fikk oppholdstillatelse gjennom familieinnvandring var svært høyt. Familieinnvandring var det nest viktigste grunnlaget for innvandring til Norge, pekte de på (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

6.7 Nabolandenes påvirkning

Nabolandenes innvandringspolitikk var stadig i fokus i denne perioden. I et intervju med NRK i april 2015 uttalte Keshvari (FrP) at den norske regjeringens restriktive politikk sammenlignet med andre land var årsaken til nedgangen av asylsøkere. Han viste til mange andre europeiske lands økning av asylsøkere, og hevdet Norges restriktive rykte var grunnen til at vi ikke opplevde denne økningen (NRK, 2015).

Ulf Leirstein, stortingsrepresentant for FrP, uttalte til Fredrikstad Blad i mars 2015 at «*FrPs innstramninger har sørget for at Norge har blitt skjermet fra en asyleksplosjon*». Her trakk han frem at Norge til og med hadde færre asylsøkere enn Danmark, noe som ifølge representanten var svært positivt. Leirstein fremmet at FrP ville «*fortsette kampen for en*

strengere og mer effektiv asylpolitikk i årene som kommer», dette fordi de ville unngå den såkalte «asyleksplosjonen» som foregikk i nabolandene (Fredriksstad Blad, 2015).

I 2012 søkte nesten 6200 mennesker om asyl i Danmark, noe som innebar en økning på 62 % fra 2011. Økningen fortsatte, og i 2013 hadde antallet asylsøkere doblet seg siden 2011 (Nyidanmark, 2013). Den danske samarbeidsregjeringen, som kom til makten i 2011, gjennomførte en rekke liberaliseringer på asylfeltet. Blant annet gjorde de det enklere for asylsøkere å jobbe og få bolig etter kun 6 måneder i landet. I tillegg senket regjeringen kravet for å få familiegjenforening (Flyktninghjelpen, 2013).

I den danske avisen Jyllands-Posten 13. september 2014 ble det hevdet at rask familiegjenforening var en av årsakene til at så mange flyktninger valgte Danmark. I følge avisen var familiegjenforeningsreglene landet førte avgjørende for flyktningsvalg (Jyllands-Posten, 2014).

Sverige opplevde også en stor økning av antallet asylsøkere i denne tidsperioden. Fra 2013 til 2014 økte antallet som søkte asyl i Sverige med nesten 50 % sammenlignet med året før (Migrationsverket, 2014).

Det fremstår som at nabolandenes innvandringspolitikk har spilt en rolle for den norske innvandringspolitikken. Det kan virke som at den norske regjeringen så på innvandrings situasjonen i Sverige og Danmark som skrekkeeksempler, og justerte landets innvandringspolitikk etter dette.

6.8 Internasjonal krig og konflikt

«Den arabiske våren» som startet i Tunisia vinteren 2011, var begynnelsen på en rekke opprør i Midtøsten. Opprøret i Syria utviklet seg til en borgerkrig, som siden har blitt karakterisert som en humanitær krise av FN. I 2015 slo FN fast at over 220 000 var drept som følge av krigshandlingene i Syria, og krigen hadde ført med seg over 3,8 millioner flyktninger (Globalis, 2015). Antallet flyktninger på verdensbasis stod relativt stille fra 2010-2012, men i 2013 økte antallet flyktninger kraftig. Antallet gikk fra rundt 10 millioner til nesten 12 millioner i 2013 (se figur 4.2).

I 2014 ble den militante islamistiske terrorgruppen Den islamske staten (IS) opprettet i Irak og Syria. IS fikk raskt rykte på seg for å være en svært voldelig gruppering. Terrorgruppen var en ivrig rekrutterer av fremmedkrigere fra andre land, også fra Europa. 4000 europeiske personer hadde ifølge FN vervet seg til IS i 2015, der 25 % ble antatt å være franske statsborgere.

Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) fastslo at rundt 70 personer fra Norge hadde dratt for å delta i krigshandlingene på IS sin side (Globalis, 2015).

I juli 2014 gikk det en terroralarm i Norge. PST hadde informasjon om at terrorister fra Syria planlagte terror i nær fremtid i Norge. Hele landet ble satt på hodet, og synlig bevæpnet politi patruljerte norske gater i ukene som fulgte. Da det hele var over uttalte PST at nordmenn måtte forvente at det ville kunne bli flere av slike situasjoner i fremtiden, grunnet økte voldelige konflikter på verdensbasis.

I en tale til Oslo kongressenter i oktober 2014 sa Erna Solberg at *«(ø)kende radikaliserings til ekstrem islamisme og det økende antall nordmenn som blir fremmedkrigere er en av de største utfordringene vi står foran i dag»* (Solberg, 2014). I en artikkel om radikaliserings publisert av regjeringen stod det også at *«(i)nternasjonale forhold og konflikter utenfor Norge har fått stor betydning for trusselsituasjonen her i landet»*. Videre stod det at regjeringen fryktet at fremmedkrigere som hadde deltatt i krigshandlinger i utlandet hadde fått erfaringer som gjorde dem *«i stand til selv å delta i planlegging og utførelse av terrorangrep»* (Regjeringen, 2014).

Internasjonal krig i verden påvirket uten tvil den norske debatten i 2014, og det påvirket også trusselnivået internt i Norge. En av fryktene var at personer skulle dra til utlandet for å delta i krigshandlinger. Derimot ble aldri underholdskravet trukket frem i forbindelsen.

6.9 Tiltak mot tvangsekteskap

Ett av hovedformålene med hevingen av underholdskravet som var uttrykt i høringsforslaget var å bekjempe tvangsekteskap. Skjerpningen var også fastslått i samarbeidsavtalen som ett av tiltakene for å bekjempe tvangsekteskap (Regjeringen, 2013a). Tiltaket skulle stimulere unge mennesker ut i arbeid eller jobb, og på denne måten gjøre dem økonomisk uavhengig av familien. Slik ville de bli i stand til å stå imot ekteskapelig press fra familien (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

I Telemarksavisa i september 2014 uttalte barne-, likestillings- og inkluderingsminister Solveig Horne (FrP) at underholdskravet var innført som et av tiltakene for å bekjempe tvangsekteskap (Telemarksavisa, 2014).

6.10 Integreringstiltak

I FrPs prinsippprogram fra 2013 kalte partiet tidligere regjeringers innvandringspolitikk «*naiv og uansvarlig*». FrP kritiserte tidligere regjeringers integreringspolitikk, og hevdet det var behov for store endringer. «*Flere tiår med en sosialdemokratisk integreringspolitikk som passiviserer og ikke stiller krav til mennesker som kommer til Norge, har skapt sosiale problemer*», hevdet de (Fremskrittspartiet, 2013a, s. 8). Partiet etterlyste en politikk som stilte krav til innvandrere. På grunn av dette fremmet partiet et behov for en omlegging av den norske integreringspolitikken.

I Høyres partiprogram fra 2013 var partiet svært opptatt av at deltakelse i arbeidslivet var sentralt for integrering. Personer som var i arbeid fikk ifølge partiet tilhørighet, nettverk og en evne til å forsørge for seg selv. Samtidig gav arbeidsinntekt personer en mulighet til å komme inn på boligmarkedet (Høyre, 2013, s. 88).

I Høyres partiprogram fra 2013 stod det at partiet mente at deltakelse i arbeidsliv var en av nøklene til integrering, og at arbeid gav «*tilhørighet, fellesskap, nettverk og mulighet til selvhjulpenhet*» (Høyre, 2013, s. 88).

Skjerpingen av underholdskravet ble i høringsforslaget begrunnet ut i fra hensynet til integrering. Dette ble forklart med at man ville unngå at familiemedlemmer fra utlandet skulle starte sitt liv i Norge som sosialmottakere av offentlig støtte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

6.11 Oppsummering

Solberg-regjeringens forslag til å heve underholdskravet ytterligere ble bestemt i samarbeidsavtalen regjeringen hadde med KrF og Venstre. Regjeringen møtte mye motstand mot innvandringspolitikken de førte, og KrF og Venstre tvang regjeringen til å gjennomføre en mer innvandringsliberal politikk. Dette vitner om at de politiske partiene har spilt en stor rolle for politikken, selv om den ikke var avgjørende for underholdskravet. Økonomiske forhold var delvis i fokus i begrunnelsen av hevingen, med tanke på innvandreres evne til å være selvforsørget. Sikkerhetspolitiske argumenter ble ikke vektlagt i høringsforslaget.

Derimot var det mye fokus på innvandrernes etnisitet og kultur i begrunnelsen av lovendringen. Det var mye fokus på muslimsk kultur, og hvordan denne kolliderte med den norske kulturen. Innvandringsmengden ble nevnt som en forklaring, da Norge var ett av få land som opplevde en nedgang av asylsøkere på denne tiden. Dette var i følge regjeringen noe som var hensikten bak den restriktive innvandringspolitikken regjeringen førte. Nabolandenes

politikk kom i fokus, og innvandringsmengden i disse landene ble trukket frem som skrekksenarioer. Det økte antallet internasjonale kriger på verdensbasis var også på dagsorden i media på denne tiden, men det fremstår ikke som at dette har hatt en direkte effekt på hevingen av underholdskravet eller innvandringspolitikken. Å bekjempe tvangsekteskap var ett av hovedargumentene for å heve underholdskravet. Integrering ble også trukket frem som en positiv effekt av underholdskravet.

Del III: Drøfting og konklusjon

I denne delen blir det empiriske grunnlaget drøftet og analysert. I kapittel 7 blir oppgavens empiriske grunnlag drøftet opp mot det teoretiske rammeverket. Her blir også de tre lovendringene sammenlignet. I kapittel 8 konkluderes oppgaven og studiens implikasjoner blir drøftet.

7. Sammenligning og drøfting

I dette kapittelet skal jeg bruke de innvandringspolitiske teoriene til å analysere de tre lovendringene presentert i del II. Jeg skal drøfte hypotesene fra tabell 2.2 og diskutere om disse hypotesene stemmer overens med det empiriske materialet. Jeg skal også sammenligne de tre casene, og peke på likheter og ulikheter. Funnene blir så oppsummert i tabell 7.1. Basert på disse funnene skal jeg drøfte oppgavens overordnede forskningsspørsmål: hvordan underholdskravet ved familiegjennforening har blitt brukt som et asylpolitisk virkemiddel.

7.1 Politiske partier

For å diskutere om hypotesen om at innvandringspolitikken har blitt strammet inn når partier på høyresiden har sittet i regjering stemmer med de tre lovendringene presentert tidligere må man først undersøke de styrende partienes innvandringspolitiske standpunkt. Her er det interessant å studere om partiene på høyresiden faktisk har fremmet en mer restriktiv politikk enn partiene på venstresiden, slik en rekke teorier hevder (Aardal & Valen, 1995; Lahav, 2004; Bjørklund, 2007; Givens & Luedtke, 2005; Gudbrandsen, 2010).

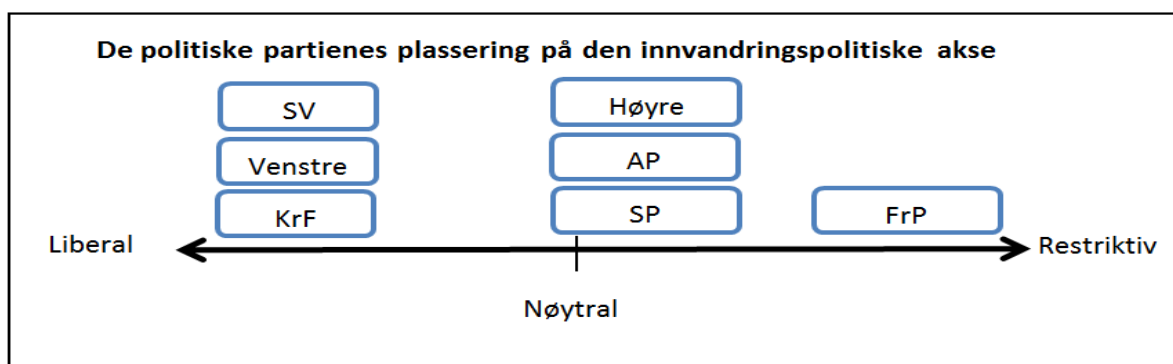
Basert på den tradisjonelle politiske høyre-venstre-aksen regnes Bondevik 2-regjeringen som en sentrum-høyre-regjering og Solberg-regjeringen som en ren høyre-regjering, der begge regjeringspartiene er plassert på den politiske høyresiden. Stoltenberg 2-regjeringen regnes derimot som en sentrum-venstre-regjering, med SP i sentrum og AP og SV plassert på den politiske venstresiden. Når det gjaldt innvandringspolitisk standpunkt derimot, var situasjonen litt annerledes.

Bondevik 2-regjeringen bestod av to uttalte innvandringspolitiske liberale partier (KrF og Venstre) og ett parti som holdt en relativt lav innvandringspolitisk profil (Høyre). Regjeringen fremsto altså ikke innvandringsrestriktiv i utgangspunktet. Derimot presset det svært innvandringsrestriktive partiet FrP regjeringen i en mer restriktiv retning, og det fremstår som at dette også var tilfellet med gjeninnføringen av underholdskravet.

Stoltenberg 2-regjeringen var sammensatt av to innvandringsliberale partier (SV og AP) og ett nøytralt parti (SP), basert på partienes partiprogrammer fra 2005. Likevel passet dette dårlig med partienes handlinger i regjeringen, da AP påtok seg en mye mer innvandringsrestriktiv rolle utover i regjeringsperioden. SP stemte også for innvandringsrestriksjoner. SV på sin side uttrykte sterk misnøye med den innvandringspolitikken regjeringen førte, og endte opp med å legge ned veto mot noen av tiltakene.

FrP fortsatte å fremme en restriktiv innvandringspolitisk linje da partiet omsider kom i regjering i 2013. Høyre holdt også frem sine relativt nøytrale innvandringspolitiske holdninger, selv om partiet støttet FrPs forslag. Venstre og KrF, som regjeringen var avhengig av for å få flertall, hadde begge en tydelig innvandringsliberal profil.

Dette støtter Aardal & Valen (1995) teori om en ny politisk dimensjon i norsk politikk, den såkalte «solidaritet-velferd»-dimensjonen, som krysser den tradisjonelle partiinndelingen. FrP kan uten tvil plasseres ytterst til høyre på denne akse, da de tydelig markerte sin innvandringsrestriktive profil i alle casene. På motsatt side av skalaen kan det være naturlig å plassere både SV, KrF og Venstre, som alle ønsker mer eller mindre liberalisering av politikken. SP var lite involvert i innvandringsdebatten i 2008, men støttet tiltaket om en strengere innvandringslovgiving. Aardal & Valen plasserte Høyre og AP venstresiden av solidaritet-velferdsdimensjonen, selv om begge lå ganske nært midten av skalaen. Dette synes ikke å stemme i de tre casene studert i denne oppgaven. Høyre har flere ganger fremstått som et innvandringsrestriktivt parti. Det samme er tilfellet for AP, og det fremstår som at partiet endret sin innvandringspolitiske profil i løpet av regjeringsperioden. Dette er i tråd med Simonnes (2013) teori om at Høyre og AP har blitt mer restriktiv de siste årene, og dermed nærmet seg den innvandringspolitikken FrP forfekter. Jeg har illustrert dette i figur 7.1, der de politiske partiene er plassert på en høyre-venstre-akse, basert på deres innvandringspolitiske standpunkt i de tre casene i denne studien.



Figur 7.1 Partienes holdning til innvandring

I figur 7.1 er FrP plassert ytterst til høyre og SV, Venstre og KrF ytterst til venstre. Høyre, AP og SP har jeg plassert litt til høyre for midten, da disse partiene har vist seg hakket mer restriktiv enn liberal i forbindelse med endringen av underholdskravet.

Samtlige av partiene på Stortinget (med unntak av Miljøpartiet De Grønne) har sittet i regjering mens underholdskravet har blitt endret. Altså har alle partiene deltatt i et regjeringssamarbeid som har besluttet stramme inn innvandringspolitikken. Den sentrum-venstre-regjeringen ledet av Stoltenberg førte en vel så restriktiv innvandringspolitikk som de to høyre-vendte regjeringene som kom før og etterpå. Dette går imot teoriene som hevder at når politiske partier på venstresiden styrer liberaliseres innvandringspolitikken. Venstrevridde regjeringer har ikke vist seg å være mer innvandringsliberale, i hvert fall ikke i forbindelse med underholdskravet ved familiegjenforening. Det fremstår som at holdningene til innvandring har gått på tvers av det tradisjonelle skillet mellom høyresiden og venstresiden, slik en rekke forskere hevdet (Lahav, 1997; Givens & Luedtke, 2005; Duncan & Van Hecke, 2008). Det har vært innvandringsliberale partier involvert i alle de tre regjeringene, både sentrum-høyre regjeringene og sentrum-venstre regjeringen.

Likevel har ikke de innvandringsliberale partiene fått gjennomslag i forbindelse med underholdskravet ved familiegjenforening. Grunnen til dette kan være at partienes størrelse er av betydning for om de får gjennomslag i regjeringen. De innvandringsliberale partiene har fått lite oppslutning i disse tre periodene, noe som har ført til at de har hatt liten gjennomslagskraft. KrF og Venstre klarte ikke å stå imot presset fra FrP da underholdskravet ble gjeninnført i 2003. Venstre og KrF hadde med sine 24 mandater 2 færre mandater på Stortinget enn FrP hadde alene.

Det innvandringsliberale partiet SV stod også svakt i Stoltenberg 2-regjeringen. Av de tre regjeringspartiene hadde AP klart flest mandater, over dobbelt så mange som de andre to. AP hadde også over dobbelt så mange ministre i regjeringen som de andre to, samt Arbeids- og sosialministeren, som hadde ansvaret for innvandringspolitikken. AP satt altså på mye makt i den denne regjeringen, og særlig innvandringspolitikken kunne partiet forme etter sine ønsker. SV uttrykte sin motstand mot hevingen av underholdskravet, uten å få gjennomslag for dette i regjeringen.

KrF og Venstre brukte mye energi på å påvirke Solberg-regjeringen i en innvandringsliberal retning. På mange områder klarte partiene å påvirke innvandringspolitikken, men dette var ikke tilfellet når det gjaldt underholdskravet.

Et sentralt spørsmål som oppstår er: har de politiske partiene påvirket endringen av underholdskravet, eller fantes det andre avgjørende årsaker til at politikken ble endret? I Bondevik 2-regjeringen førte et budsjettforlik mellom regjeringen og FrP til at underholdskravet ble gjeninnført. I 2008 presset AP igjennom hevingen av underholdskravet til tross for protester innad i regjeringen. I 2014 ble hevingen foreslått til tross for at regjeringens støttepartier ikke ønsket lovendringen.

Det som tydelig spilte en rolle både i 2003 og 2014 var regjeringenes avhengighet av andre partier, i og med at regjeringen ikke hadde flertall på Stortinget. Som Gudbrandsen (2010) pekte på kan det norske politiske systemet, der mindretallsregjeringer og koalisjoner er svært vanlig føre til at de politiske partienes påvirkning blir svekket. I 2003 gjorde dette utslag på underholdskravet, i 2014 påvirket det ikke utfallet. Regjeringen i 2008 hadde derimot flertall på Stortinget, og var ikke avhengig av andre partier for å få gjennomslag for sin politikk. Likevel viste det seg at de tre partiene i regjering ikke var særlig samstemte når det gjaldt innvandringspolitikken. Spørsmålet om politiske partier påvirker innvandringspolitikken får altså et litt komplisert svar i disse tilfellene. Partienes størrelse på Stortinget, samt hvilke posisjon partiene har avgjør hvor mye makt de har. Samtidig fremstår det oppsiktsvekkende at AP endret mening om underholdskravet i løpet av regjeringssamarbeidet. Dette kan tyde på at det har vært andre faktorer som har påvirket avgjørelsen om å heve underholdskravet i dette tilfellet.

7.2 Økonomiske forhold

Hypotesen om at innvandringsrestriksjoner kommer som følge av økonomiske nedgangstider bygger på tanken om at staten strammer inn innvandring for å redusere de statlige utgiftene. Teorien er altså at innvandringspolitiske innstramminger er motivert av økonomiske hensyn. Dersom endringen av underholdskravet har blitt begrunnet ut i fra økonomiske motiver, bygger dette opp under denne hypotesen.

Det var tydelig fokus på å redusere statens utgifter da underholdskravet ble gjeninnført i 2003. Den økonomiske situasjonen i 2003 var preget av en stagnert BNP og en liten økning i antallet arbeidsledige. Selv om lovendringen ikke direkte var begrunnet ut i fra økonomiske hensyn, ble det drøftet hvilke økonomiske konsekvenser innstrammingen ville ha. Fokuset på økonomiske innsparinger var særlig tydelig i budsjettforliket regjeringen inngikk med FrP, der det ble fastslått at underholdskravet ville føre til store økonomiske innsparinger. I 2008 var det derimot lite som vitnet om at underholdskravet var motivert av økonomiske hensyn. Den økonomiske situasjonen i Norge var god i tidsrommet rundt lovendringen, og regjeringen

brukte få økonomiske argumenter for hevingen av underholdskravet. Hverken arbeidsledighet eller økonomisk innsparinger ble trukket frem som begrunnelse for å heve underholdskravet i dette tilfellet. Likevel fokuserte Stoltenberg 2-regjeringen mye på innvandreres evne til å være selvforsørget. Dette med innvandrernes evne til selvforsørgelse var også i fokus i 2014. Regjeringen var også opptatt av hvordan innvandring truet den norske velferdsstaten. Den norske økonomien hadde stagnert litt, da landet opplevde en stans i den økonomiske utviklingen og en liten økning i antallet arbeidsledige på denne tiden.

Med unntak av lovendringen i 2008, ble justeringen av underholdskravet gjort i økonomiske nedgangstider. Hypotesen om at innstramminger kommer som et resultat at staten opplever dårlige økonomiske tider passer derfor bare for noen av lovendringene. Derimot har alle casene til felles at de hadde fokus på innvandreres selvforsørgelse. Dette støtter opp under utsagnet til Hagelund & Brochmann (2007) om frykten for at innvandring truer velferdsstatens bærekraft dersom innvandrene ikke er selvforsørget.

Derimot ble ikke arbeidsløshet trukket frem som et argument for å stramme inn familiegjenforeningslovene i noen av casene. Arbeidsløshet kan regnes som en konsekvens av økonomisk nedgangstid, og derfor kanskje fungere som en indirekte forklaring på lovendringen. Men det er lite som tilsier at frykt for at innvandrere skulle ta jobbene til lokalbefolkningen førte til at underholdskravet ble endret, slik Meyers (2004) og West (2011) hevdet.

7.3 Intern sikkerhet

Det var en god del fokus på kriminelle innvandrere i 2002. Frykten for terrorisme var også en del av debatten. Statsminister Bondevik trakk frem underholdskravet som ett av tiltakene i kampen mot kriminelle asylsøkere, noe som var interessant. På denne måten ble innvandringspolitikken en del av det realister definerer som «high politics», og et område som gjaldt den nasjonale sikkerheten. I 2008 kom det press utenfra om at regjeringen måtte ta grep for bekjempe kriminelle asylsøkere, hovedsakelig fra FrP. Arbeiderpartiet svarte med å kritisere de som kun var opptatt av den negative siden av innvandring. Da Solberg-regjeringen foreslo å heve underholdskravet ytterligere i 2014, ble det heller ikke her direkte argumentert for at lovendringen hadde som mål å sikre den interne sikkerheten i landet. Likevel var det mye fokus på hvordan kriminelle asylsøkere og ekstreme islamister truet sikkerheten i Norge på denne tiden. Det var også mye fokus på de såkalte fremmedkrigerne, og hvordan disse utgjorde en trussel for norsk sikkerhet dersom de vendte tilbake til landet.

Endringene av underholdskravet har ikke hovedsakelig vært begrunnet ut i fra sikkerhetsmessige hensyn. Dermed er ikke hypotesen om at stater innfører innvandringsrestriksjoner av sikkerhetspolitiske hensyn særlig relevant for endringen av underholdskravet. Særlig var Stoltenberg 2-regjeringen motvillig til å begrunne hevingen av underholdskravet av sikkerhetspolitiske hensyn. Selv om frykten for å «importere terror» har vært tilstede, har det vært andre tiltak rettet mot dette problemet. Det kan virke som at andre hensyn enn sikkerhetspolitikk har vært viktigere for endringen av underholdskravet.

7.4 Etnisitet og kultur

Hypotese 4 handler om at innvandrergrupper med ulik kulturell eller etnisk bakgrunn enn befolkningen for øvrig møter flere restriksjoner enn de med lik etnisk bakgrunn. Det var gjennom hele 2000-tallet mye fokus på muslimske innvandrere, og hvordan den muslimske kulturen og skikkene kolliderte med den norske folkesjelen. I 2002 uttalte Erna Solberg at norske muslimer måtte moderniseres. Det var også stort fokus på æresdrap og tvangsekteskap på denne tiden. FrPs forslag om å forskjellsbehandle innvandrere fra ulike land i 2008 er eksempel på at innvandrernes etnisitet spilte en rolle for innvandringsdebatten også da Stoltenberg 2-regjeringen styrte. Regjeringspartiene tok likevel til motmæle mot dette, og kalte FrPs forslag «*et forsøk på å innføre jødeparagrafen på ny*». Regjeringen hevdet altså at lovendringen ikke var motivert av etniske eller kulturelle motiver. Fremskrittspartiets forsøk på å forskjellsbehandle innvandrere basert på nasjonalitet møtte altså stor motstand fra regjeringspartiene i 2008. Stoltenberg 2-regjeringen ønsket ikke å stille seg bak påstanden om at noen folkegrupper var enklere å integrere enn andre, og at man derfor burde ha ulike krav til ulike nasjonaliteter.

FrP videreførte forslaget om forskjellsbehandling av innvandrere da de i partiprogrammet sitt fra 2013 åpnet for at noen land skulle kunne unntas underholdskravet. Partiet hadde stort fokus på muslimske innvandrere, og hvordan disse ikke passet inn i det norske samfunnet. Partiet skrev også i sitt handlingsprogram at «*(i)ntegreringspolitiske hensyn bør legges til grunn ved eventuell utvelgelse av kvoteflyktninger*» (Fremskrittspartiet, 2013a, s. 38). FrPs argumenter for en strammere innvandringspolitikk baserte seg som vist mye på kulturen og etnisiteten til innvandrerne. På grunn av integreringshensyn fremmet partiet en innvandringspolitisk forskjellsbehandling av ulike nasjonaliteter. Bruken av begrep som «*snikislamisering*» var også bevis på at FrP så på muslimer som en større trussel for det norske samfunnet enn andre innvandringsgrupper.

FrPs forslag til å forskjellsbehandle innvandrere basert på nasjonalitet styrker hypotesen om at innvandrernes etniske bakgrunn har vært av betydning for innvandringspolitikken. Dette styrker også Meyers (2004) teori om at når innvandrerne har en annen etnisk og kulturell bakgrunn enn lokalbefolkningen, øker ønsket om å innføre innvandringspolitiske restriksjoner mot disse. Derimot har de andre partiene på Stortinget generelt vært uenig i FrPs forslag. Forslaget møtte stor motstand, og både Bondevik 2- og Stoltenberg 2-regjeringen var kritisk til FrPs argumentasjon.

Når innvandrerne består av grupper med annen kultur eller etnisitet enn befolkningen for øvrig, øker motstanden mot disse, og dermed innføres også restriksjoner, hevder Meyers (2004). Det kan fremstå som at det store fokuset på de muslimske innvandrerne, og hvordan disse har vært «annerledes» enn andre nordmenn har påvirket innvandringsdebatten. Særlig har dette vært det gjengående temaet for FrP-politikere, og det fremstår som at mye av motivasjonen bak FrPs restriksjonsforslag bunner i konflikten mellom muslimsk og norsk kultur.

7.5 Innvandringsmengde

Hypotese 5 går ut på at underholds kravet har blitt endret som en reaksjon på økt innvandringsmengde. Forventningen var altså at når antallet innvandrere øker, strammer myndighetene inn politikken for å stanse denne utviklingen. Året før gjeninnføringen av underholds kravet i 2003 opplevde Norge rekordhøye ankomster av asylsøkere. Denne store mengden asylsøkere ble presentert som en av hovedgrunnene til at det var behov for en innstramming av innvandringspolitikken. Frykten for at disse høye ankomsttallene var forårsaket av norsk liberal innvandringspolitikk var tydelig tilstede i 2003, og ble brukt som en av hovedforklaringene på gjeninnføringen av underholds kravet. Regjeringen begrunnet innstrammingen av familiegjenforeningsreglene med at dette ville hindre at flere asylsøkere valgte Norge som ankomstland.

I 2008-2009 opplevde Norge igjen at antallet asylsøkere økte kraftig. Hevingen av underholds kravet ble også her begrunnet ut i fra innvandringsregulerende hensyn, og at den store økningen av antallet asylsøkere måtte stanses. Målet med å heve underholds kravet var å sende et signal om at Norge var et restriktivt land til de som vurderte å søke om asyl i landet, og dermed hindre at de kom hit.

Derimot opplevde Norge en nedgang i antallet asylsøkere rundt 2013-2015. Også den totale innvandringen til Norge gikk ned i denne perioden. Regjeringen trakk frem dette som en

positiv utvikling for Norge. Underholdskravet ble likevel begrunnet ut i fra innvandringsregulerende hensyn, da regjeringen ønsket å redusere antallet personer som fikk innvilget familiegjenforening. Til tross for at Norge opplevde en nedgang i antallet asylsøkere, familieinnvandrere, samt nedgang i det totale antallet innvandrere, ønsket regjeringen altså å ytterligere redusere antallet innvandrere.

Hypotesen om at myndighetene strammer inn innvandringspolitikken når antallet asylsøkere øker passer bra til situasjonen i Norge i 2003 og 2008, da det fremstår som at dette kan ha vært tilfellet. Som nevnt var asylankomstene rekordhøye i disse årene, noe også regjeringene fokuserte mye på i sine begrunnelser for lovendringene. I 2014 var derimot asyltallen relativt lave. Likevel var det ganske høyt fokus på ankomsttall, og det fremstod som at regjeringen ønsket å være proaktiv og unngå å liberalisere politikken sånn at ankomsttallene steg igjen. Dette er i tråd med Brekkes (2004) teori om myndighetenes «*struggle for control*».

7.6 Nabolandenes påvirkning

Hypotese 6 var at Norge har strammet inn sin innvandringspolitikk som følge av at andre land har innført innvandringsrestriksjoner. Det har vært en god del fokus på nabolandenes politikk i forbindelse med de tre lovendringene. I 2003 ble det hyppig argumentert for at det var uheldig for Norge å føre en mer liberal innvandringspolitikk enn andre europeiske land. Frykten var at den liberale norske innvandringspolitikken ville føre til at asylsøkere valgte å dra til Norge fremfor andre land. Norge så mot resten av Europa, men særlig mot Sverige og Danmark. Det ble opprettet en rekke innvandringssamarbeid mellom de nordiske landene i denne perioden, noe som styrker hypotesen om at disse landene har vært gjensidig påvirket av hverandres innvandringspolitikk.

I 2008 ble andre lands politikk også et tema. Selv om Norge på denne tiden hadde et regelverk på linje med andre sammenlignbare land, virket det som at regjeringen ønsket å hindre at landet fikk et innvandringspolitisk liberalt rykte. Det fremstår altså som at en av motivasjonene bak hevingen av underholdskravet var å gi Norge et mer restriktivt innvandringspolitisk omdømme i verden.

I 2014 opplevde som nevnt Norge en nedgang i antallet asylsøkere sammenlignet med de andre skandinaviske landene. FrP uttalte at dette var på grunn av den norske innvandringspolitikken. På grunn av at Norge hadde hatt en strengere innvandringspolitikk enn andre land, opplevde andre oppgang mens Norge opplevde nedgang i antallet søkere. I dette tilfellet var regjeringen opptatt av nabolandenes politikk, og de så på særlig Danmark og

Sveriges innvandrings situasjon som skrekksenarioer. De høye ankomsttallene Sverige og Danmark opplevde på denne tiden bidro i hvert fall ikke til en liberalisering av den norske asylpolitikken, skal man tro uttalelsene til FrP-representantene.

Den norske innvandrings situasjonen sammenlignet med de andre skandinaviske landene hadde altså endret seg i løpet av 2000-tallet. Til å begynne med hadde Norge et rykte på seg om å være et innvandringspolitisk liberalt land, i hvert fall i forhold til Danmark. Men, det kan virke som at dette endret seg de siste årene, og at Norge i 2014 ikke lengre hadde dette liberale omdømmet. Danmark, som hadde fått en mer innvandringsliberal regjering, hadde fått et mye mer liberalt rykte enn før, noe som ble hevdet at var grunnen til økningen asylsøkere. Dette rollebyttet mellom Danmark og Norge er interessant, og det kan virke som at disse landene kjemper om å fremstå mest restriktiv. Denne konkurransen er i tråd med det Barbou des Places & Deffains (2003) kalte «*a common pool game*», altså et nullsumspill, der den ene vinner det den andre taper. Det fremstår som at konkurransen i stor grad gjelder landenes omdømme, og at om tiltakene har en direkte effekt på innvandringsmengden ikke er like viktig. Det viktige er at tiltakene får landet til å fremstå som et innvandringsrestriktivt land. Barbou des Places & Deffains (2003) teori om restriksjonsspiralen, der land strammer inn innvandringspolitikken fordi de «konkurrerer» om å ha den mest restriktive politikken, passer godt inn for endringene av underholdskravet. Det er tydelig at nabolandenes (og andre europeiske lands) politikk har spilt en viktig rolle for regjeringens endringer av underholdskravet, i alle de tre casene i denne studien.

7.7 Internasjonal krig og konflikt

Hypotese 7 er at endringen av underholdskravet har vært et resultat av myndighetenes frykt for radikale innvandrere. Internasjonal krig og konflikt kan være relevant for asyl- og innvandringspolitikken på to måter. For det første fører som oftest krig og konflikt til at antallet personer med behov for beskyttelse går opp. For det andre kan økt krig og konflikt i verden førte til at frykten for at personer fra krigsområder med radikale holdninger skal komme til landet. Dette kan føre til at land strammer inn innvandringspolitikken når internasjonal krig og konflikt oppstår (Barbou des Places & Deffains, 2003; Brekke, 2004).

Figur 4.3 viser at antallet flyktninger i verden var mye lavere fra 2002-2012 enn det hadde vært på 1990-tallet. I 2013 steg antallet flyktninger opp nivået det hadde vært på 1990-tallet. Antallet flyktninger i verden har variert i de tre casene. I 2002-2003 opplevde verden en nedgang sammenlignet med årene før. Det samme var tilfellet for 2007-2008, som også da var

en nedgangsperiode. I 2013 opplevde derimot verden en ekstrem økning av antallet flyktninger (UNHCR, 2015).

I de to første casene brukes argumentet om krig og konflikt og antall flyktninger i verden lite for å stramme inn innvandringspolitikken. Dette skyldes gjerne at antallet flyktninger på verdensbasis faktisk var relativt lavt i disse to periodene. I 2014-caset derimot kommer frykten for radikale innvandrere tydelig frem. En av årsakene til denne frykten var, slik Meyers (2004) hevdet, at folk fryktet at fremmedkrigerne ville bli radikalisert, og deretter vende tilbake til Norge. PSTs rapport om de 70 personene som deltok i IS-krigene i Irak gjorde denne frykten reell. Likevel finnes det ingen konkrete uttalelser om at denne frykten for terrorister direkte påvirket innstramningen av familieinnvandringspolitikken Norge førte, slik Meyers (2004) hevdet kunne være tilfelle.

7.8 Tiltak for å hindre tvangsekteskap

Hypotese 8 er at underholdskravet har blitt endret som et tiltak for å forhindre tvangsekteskap. Tvangsekteskap var en del av debatten da underholdskravet ble gjeninnført i 2003. Likevel ble ikke lovendringen, som bestemte at alle personer med opphold på humanitært grunnlag måtte oppfylle underholdskravet for å få innvilget familiegjenforening, presentert som et tiltak for å hindre tvangsekteskap. Derimot ble et annet tiltak, nemlig fjerningen av unntaket fra underholdskravet for personer under 23 år, lagt frem som et tvangsekteskapstiltak.

Stoltenberg 2-regjeringen var tydelig på at forhindring av tvangsekteskap motiverte lovendringen. Solberg-regjeringen uttalte også tydelig at underholdskravet var et middel for å hindre tvangsekteskap. Tanken var at inntekt ville gjøre personer motstandsdyktig mot ekteskapelig press fra familien. Dette er i tråd med argumentet om at underholdskravet skulle sikre at referansepersonene var økonomisk selvstendig (Staver, 2012; Lidén et. al., 2015).

7.9 Integreringstiltak

Det kom stadig frem i de tre casene at underholdskravet skulle fungere som et integreringstiltak. Særlig var dette i fokus da det ble gjeninnført i 2002. Først og fremst var dette fordi tiltaket ville være med på å stimulere personer i arbeid, og dermed også få dem ut i det norske samfunnet. I 2008 var integrering mindre i fokus, selv om regjeringen nevnte at selvforsørgelse var viktig for integreringen av innvandrere. Solberg-regjeringen var opptatt av at det var behov for en forbedring av integreringspolitikken, og endringen av underholdskravet skulle være en del av denne forbedringsplanen.

Da underholdskravet ved familiegjeforening ble fjernet av Jagland-regjeringen i 1997 var dette motivert av integreringshensyn. Det var en fordel for integreringen at personer fikk samlet familien sin så raskt som mulig. Dette stemmer ikke overens med argumentene fra regjeringene i 2003 og 2014, som fremmet underholdskravet som et integreringstiltak.

NOUen fra 2011 pekte på at innføringen av underholdskravet i 2003 faktisk førte til økt selvforsørgelse for referansepersonene. Altså førte tiltaket til høyere yrkesdeltakelse, som kan være med på å fremme integrering (NOU 2011:7, 2011).

7.10 Oppsummering

De tre casene jeg har sett på i denne analysen har alle handlet om endringer av den samme regelen, nemlig kravet om å sikre underhold ved familiegjeforening for personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Selv om alle casene dreier seg om den samme typen endring, begrunnes lovendringene svært ulikt.

I tabell 7.1 er de ulike forklaringene bak endringen av underholdskravet som har blitt drøftet i denne studien oppsummert. Forklaringene er kategorisert etter om de har blitt brukt av de ulike regjeringene i forbindelse med lovendringene. Dersom lovendringen tydelig ble påvirket av en av de listede faktorene, har den fått verdien «ja» i tabellen. Dette er i tilfeller der denne begrunnelsen er trukket frem som en av hovedforklaringen på lovendringen, eller hvor faktoren tydelig har spilt en avgjørende rolle. Dersom lovendringen bare indirekte eller delvis kan forklares med en av faktorene har den fått verdien «delvis» i tabellen. Dersom det var totalt fravær av begrunnelsen i forklaringen av lovendringen, eller om det har vært tydelig at faktoren ikke spilte en rolle i lovendringen står det ingenting (-) i tabellen.

I tabell 7.1 kommer det frem at kun 3 av forklaringene brukes i forbindelse med alle lovendringene i denne studien. De to viktigste forklaringen er her innvandringsmengden og nabolandenes påvirkning. Integrering nevnes også i forbindelse med alle lovendringene, men bare delvis i 2008 og 2014. Det har vist seg at det har hatt en liten betydning for underholdskravet om det har vært partier plassert på høyresiden eller venstresiden i norsk politikk. Alle regjeringen innførte innvandringsrestriksjoner, og den venstre-vendte Stoltenberg 2-regjeringen fremstod ikke som mer liberal enn de to andre høyre-vendte regjeringene. Det som derimot var ulikt hos regjeringen på venstresiden og regjeringene på høyresiden var at Stoltenberg 2-regjeringen hadde færre forklaringer på underholdskravet enn de andre to. Bondevik 2-regjeringen og Solberg-regjeringen har til felles at begge hadde fokus på økonomisk forhold og etnisitet og kultur i forbindelse med endringen av underholdskravet,

noe som var mindre viktig i Stoltenberg 2-regjeringens begrunnelse. Intern sikkerhet og internasjonal krig og konflikt er ikke begrunnelser som ble brukt hyppig av noen av de tre regjeringene. Argumentet om at underholdskravet var et virkemiddel for å bekjempe tvangsekteskap ble brukt både i 2008 og 2014.

Oppsummering av de ulike regjeringenes begrunnelser for endringen av av underholdskravet

	2003 Bondevik 2-regjeringen gjenninnfører underholdskravet	2008 Stoltenberg 2-regjeringen hever underholdskravet	2014 Solberg-regjeringen foreslår ytterligere heving av underholdskravet
Lovendring påvirket av om partier på høyresiden eller venstreside satt i regjering.	ja	-	ja
Økonomiske forhold	ja	-	ja
Intern sikkerhet	delvis	-	-
Etnisitet og kultur	ja	-	ja
Innvandringsmengde	ja	ja	ja
Nabolandenes påvirkning	ja	ja	ja
Internasjonal krig og konflikt	-	-	delvis
Tiltak mot tvangsekteskap	-	ja	ja
Integreringstiltak	ja	delvis	delvis

Tabell 7.1 Begrunnelser for endringen av underholdskravet.

Ja = lovendringen er tydelig påvirket av faktoren. Delvis = lovendringen er indirekte eller delvis påvirket av faktoren.

Forskningsspørsmålet i denne oppgaven er hvordan underholdskravet har blitt brukt som et asylpolitisk virkemiddel. Målet var å undersøke om de tre regjeringene endret familieinnvandringsreglene for å påvirke asylstrømmene. To av de overnevnte motivene i tabell 7.1 kan mer eller mindre direkte knyttes til asylpolitikk. Det første er motivet om å redusere mengden asylsøkere. Som nevnt ble det eksplisitt uttalt av alle de tre regjeringene at underholdskravet skulle fungere som et tiltak for å hindre økt ankomst av asylsøkere. Det andre motivet som kan knyttes til asylpolitikken er motivet om å føre en mer restriktiv innvandringspolitikk enn nabolandene. Det ble her uttalt av alle regjeringene at det var uheldig å føre en mer liberal politikk enn andre land på grunn av konsekvensene dette kunne

få for asylstrømmene. Å legge seg på et like restriktivt nivå som naboene var et forsøk på å få asylstrømmene til å stanse. Et annet motiv som indirekte kan kalles et asylpolitisk motiv er økonomi-argumentet. Dersom hovedfokus er å redusere statens utgifter er det logisk å ønske at færre asylsøkere ankommer landet. Som nevnt var dette fokus både for regjeringen i 2003 og 2014. Dette styrker hypotesen om at underholdskravet har blitt endret for å påvirke asylpolitikken i alle de tre casene. Selv om regjeringene også har lagt frem andre forklaringer på lovendringen, er det liten tvil om at underholdskravet også har blitt brukt som et asylpolitisk virkemiddel.

8. Konklusjon

I denne oppgaven har jeg undersøkt ulike regjeringers motiver bak endringene av underholdskravet ved familiegjeforening for personer med opphold på humanitært grunnlag. Denne studien har vist at underholdskravet er en regel med flere formål. Det har kommet frem at begrunnelsene bak innføringen og endringene av denne loven har vært mange, og til tider uklare.

Jeg har brukt de åtte hypotesene for å analysere de tre casene, med mål om å besvare forskningsspørsmålet [*hvordan har underholdskravet ved familiegjeforening blitt brukt som et asylpolitisk virkemiddel?*]. Selv om jeg har forsøkt å identifisere de mest sentrale forklaringsvariablene, er det farlig å påstå at jeg har funnet alle mulige forklaringer. Jeg kan heller ikke påstå at kun én av forklaringene er gjeldende, da det er sannsynlig at mange av faktorene har hatt en effekt på utfallet. Forklaringene utelukker ikke hverandre, og jeg finner at det i alle casene har blitt brukt flere ulike forklaringer på den samme lovendringen.

Studien har vist at kun tre av forklaringene brukes i forbindelse med alle lovendringene i denne studien. De to viktigste forklaringene er her innvandringsmengden og nabolandenes påvirkning. Integrering nevnes også i forbindelse med alle lovendringene, men bare delvis i 2008 og 2014. Bondevik 2-regjeringen og Solberg-regjeringen hadde også til felles at begge hadde fokus på etnisitet og kultur og økonomiske forhold i forbindelse med endringen av underholdskravet, noe som var mindre viktig i Stoltenberg 2-regjeringens begrunnelse. Intern sikkerhet og internasjonal krig og konflikt er ikke begrunnelser som ble brukt hyppig av noen av de tre regjeringene. Argumentet om at underholdskravet var et virkemiddel for å bekjempe tvangsekteskap ble brukt både i 2008 og 2014.

De politiske partienes påvirkning på endringen av underholdskravet har vært varierende. Hypotesen om at stater strammer inn innvandringspolitikken når høyrepartier sitter i regjering stemmer ikke helt dette tilfellet. Alle de tre regjeringene førte en relativt streng innvandringspolitikk, uavhengig av hvilke partier som styrte. Partienes påvirkningskraft på innvandringspolitikken har også vært avhengig av partienes oppslutning og deres posisjon i regjeringen, og koalisjoner og politiske forhandlinger har svekket partienes mulighet å bestemme innvandringspolitikken.

Forskningsspørsmålet i denne oppgaven handlet om hvordan underholdskravet har blitt brukt som et asylpolitisk virkemiddel. Det er liten tvil om at endringene av underholdskravet har vært motivert av innvandringsregulerende motiver. Det er to grunner til dette. For det første

har underholdskravet direkte bidratt til at antallet med innvilget familiegjennforening har blitt redusert, som dermed har ført til at innvandrermengden i landet har minsket. For det andre har underholdskravet fungert som et skremselstiltak, og et symbol på en norsk innvandringsrestriktiv praksis. Det har vært viktig for norske myndigheter å opprette og opprettholde et innvandringspolitisk restriktivt rykte, og underholdskravet har fungert som et ledd i denne strategien. Særlig har det vært viktig for Norge å føre en lik eller strengere innvandringspolitikk enn andre sammenlignbare land. Bondevik 2-regjeringen og Solberg-regjeringens fokus på økonomi kan også knyttes til ønsket om å redusere asylmengden. Å motta mange asylsøkere koster penger, så dersom hovedfokuset er å kutte statens utgifter er det logiske å stramme inn asylpolitikken.

Samtidig som underholdskravet har vært motivert av innvandringsregulerende hensyn har alle de tre regjeringen også hatt mer eller mindre fokus på andre forklaringer på lovendringen. Alle de tre regjeringene fokuserte i varierende grad på at underholdskravet skulle bedre integreringen i landet. Samtidig ble kampen mot tvangsekteskap trukket frem som argument for at underholdskravet måtte heves både i 2008 og 2014.

Det er ikke åpenlyst om de ulike regjeringene i første rekke ønsket å forhindre tvangsekteskap eller bedre integreringen, eller om hovedmotivet var å stramme inn innvandringspolitikken. Det kan fremstå som at førstnevnte argumenter kom i skyggen av regjeringenes ønske om å føre en restriktiv innvandringspolitikk. Det kan tenkes at integreringsmotivet og motivet om å forhindre tvangsekteskap var «snille» motiver regjeringene kunne gjemme seg bak, og bruke som et skalkeskjul for å begrunne innvandringspolitiske innstramminger. Det er mulig at regjeringene pakket en innvandringsrestriksjon inn i de mer positive motivene som integrering og tiltak mot tvangsekteskap, motiver som de fleste er enige i. Likevel er det vanskelig å fastslå med sikkerhet at regjeringenes hovedprioritet ikke var nettopp kampen mot tvangsekteskap eller integrering, og at innvandringsrestriksjonene bare var positive biproduktet av lovendringene. Dette fremstår relativt usannsynlig med tanke på det høye fokuset alle tre regjeringene hadde på mengden innvandrere i landet og nabolands innvandringspolitikk. Det er altså liten tvil om at underholdskravet har vært et tiltak rettet mot å stramme inn den norske innvandring- og asylpolitikken.

Å avgjøre myndigheters motiver bak politiske vedtak er komplisert. Det er umulig å undersøke direkte politikernes tanker rundt et tiltak. Likevel er det mulig å gjennomføre intervjuer med personer involvert i beslutningene, og spørre vedkommende direkte om hva hun eller han mente var de viktigste forklaringene på en lovendring. Likevel mistenker jeg at

svaret man ville fått ville vært i tråd med de offisielle uttalelsene som ble presentert i forbindelse med vedtakene.

Denne undersøkelsen har omfattet få enheter, noe som har gjort det mulig å gjennomføre en dybdeanalyse. Det kunne også vært interessant å studere temaet i bredden, med fokus på å øke studiens generaliseringsevne ut over norsk familieinnvandringspolitikk. For eksempel kunne en studie av europeiske familieinnvandringslover vært interessant, og man kunne undersøkt om underholdskravet blir brukt som et innvandringspolitisk virkemiddel også i andre europeiske land. Det kunne også vært interessant å fokusere på motiver bak innvandringspolitiske endringer generelt, i stedet for å kun studere ett tiltak slik denne oppgaven har gjort.

Det fremstår som at norsk innvandring- og asylpolitikk stadig beveger seg i en mer restriktiv retning, uavhengig av hvilke politiske partier som sitter i regjering. Det kan også virke som at dette er tilfellet for andre europeiske land. Spådommer om at europeisk land er i ferd med å bygge en «borg rundt Europa», og hvordan familiegjenforeningslovene brukes i denne prosessen kunne vært et interessant utgangspunkt for videre studier.

Referanser

- Aardal, B. & Valen, H. (1995). *Konflikt og opinion*. Oslo: NKS-forlaget.
- Aftenposten. (2002, 20.04). Justisminister Odd Einar Dørum hardt ut mot vold i innvandrermiljøer. Voldsbruk blir importert. *Aftenposten*. Hentet fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200204200021&serviceId=2>
- Aftenposten. (2007, 04.01). Leter etter suksess. *Aftenposten*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200701041151&serviceId=2>
- Aftenposten. (2008, 18.07). - Forsøker å bremse asylstrømmen. *Aftenposten*. Hentet fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200807180977&serviceId=2>
- Arango, J. (2000). Explaining migration: a critical view. *UNESCO*, 284-296.
- Arbeiderpartiet. (2001). Det norske Arbeiderpartis valgprogram 2001. Hentet fra <http://arbeiderpartiet.no/file/download/5334/60890/file/Program%202001.pdf>
- Arbeiderpartiet. (2005). Arbeiderpartiets program 2005 - 2009. Hentet fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9191.html>
- Arbeiderpartiet. (2013). Partiprogram 2013-2017. Hentet fra <http://arbeiderpartiet.no/Politikken-A-AA/Partiprogram-2013-2017>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2007). *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*. (Or.prp. nr. 75 2006-2007). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/otprp-nr-75-2006-2007-/id474152/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2008a). *Instruks om økning av kravet til sikret underhold*. (AI-08/48). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/rundskriv-ai-0848-instruks-om-okning-av-/id520759/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2008b). *Høringsbrev om regler i ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – Krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horingsbrev/id532843/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2008c). *Innstramming av asylpolitikken*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/innstramming-av-asylpolitikken/id525564/>
- Barbou des Places, S., & Deffains, B. (2003). Cooperation in the Shadow of Regulatory Competition: The Case of Asylum Legislation in Europe. *International Review of Law and Economics*, 23(4), 345-364.
- Barne- og familiedepartementet. (2002). *Fornytt innsats mot tvangsekteskap våren 2002*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2003/0015/ddd/pdfv/187205-q-1037_finale.pdf
- Bergens Tidende. (2015). Dette har skjedd i Asylbarna-saken. *Bergens Tidende*. Hentet 07.05.2015, fra http://www.bt.no/spesial/2015/01/tidslinje-asylbarna.html?source=0AsXHi056_avpdGM5dl9xTjRkeFJIYVIDLWRBVII2dHc&lang=no
- Bjørklund, T. (2007). Fremskrittspartiets suksess og kulturell standardisering. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 24(02), 151-165).
- Bjørklund, T. (2009). To mål på arbeiderklasse: Yrke og klassetilhørighet – Norske velgere og partier fra 1965 til 2005. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 25(01), 5-29.

- Bondevik, K. M. (2001). Regjeringens tiltredelseserklæring. Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/regjeringens_tiltredelseserklaering/id265184/
- Bondevik, K. M. (2003, 03.07). Ingen naiv og snillistisk asylpolitikk. *Aftenposten*. Hentet fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200307030071&serviceId=2>
- Bredal, A. (2006). Utlendingsloven mot tvangsekteskap: Om kunnskapsgrunnlaget for menneskerettslige avveininger. *Nordic Journal of Human Rights*, 24(3), 218-231.
- Brekke, J.-P. (2004). The struggle for control. The Impact of national policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1990-2004. . *Institutt for samfunnsforskning*(13).
- Brekke, J.-P. (2011). Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU. *Europautredningen, Rapport # 10*.
- Brochmann, G. & Hammar, T (Eds). (1999). *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford, New York: Berg.
- Cappelen, Å., Skjerpen, T., & Tønnessen, M. (2012). Politikken betydning for innvandringen til Norge. *Søkelys på arbeidslivet*, 29(4), 277-290.
- Carling, J. (1999). *Arbeidsinnvandring og familiegjenforening 1967-1980: en oversikt med hovedvekt på statistikk*. Bergen: Norges forskningsråd.
- Chaudhry, A. (2004, 19.08). Ernas ansvar. *VG*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550162004081910790780&serviceId=2>
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design*. University of Nebraska, Lincoln: SAGE Publication
- Czaika, M., & De Haas, H. (2013). The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39(3), 487-508.
- Dagbladet. (2007, 20.06). Terrorister eller ofre? *Dagbladet*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550072007062007062642&serviceId=2>
- Dagbladet. (2013, 18.09). Angrer ikke - og humrer av Jens. *Dagbladet*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550072013091849BB0F38FA2F38525C0A5D5D23A0F15B&serviceId=2>
- Dagbladet. (2015, 18.02). Beskylder Carl I. Hagen for ekstremist-snakke. *Dagbladet*. Hentet fra http://www.dagbladet.no/2015/02/18/nyheter/innenriks/politikk/frp/carl_i_hagen/37771047/
- Duncan, F. & Van Hecke, S. (2008). Immigration and the transnational European centre-right: a common programmatic response? *Journal of European Public Policy*, 12(3), 432-452.
- Eggebo, H. (2012). *The regulation of Marriage Migration to Norway*. (Doktorgradsavhandling), Universitetet i Bergen, Bergen.
- Finansdepartementet. (2008). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2008*. (St.prp.nr. 59 2007-2008). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stprp-nr-59-2007-2008-/id511427/>
- Flyktningshjelpen. (2013). Flyktningsregnskapet 2013. Hentet 03.03.2015, fra <http://www.flyktningshjelpen.no/arch/img/9159673.pdf>
- Flyktningskonvensjonen. (1951). FN's konvensjon om flyktingers stilling. Hentet fra <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/internasjonale-konvensjoner-og-avtaler/1951-07-28/>

- Fredriksstad Blad. (2015, 30.03). Frp kjemper alene for tryggere grenser. *Fredriksstad Blad*. Hentet fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05523020150330EA35705B2100B5ABF7B5DC92A9A46DD6&serviceId=2>
- Fremskrittspartiet. (2001). Fremskrittspartiets valgprogram 2001. Hentet fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/>
- Fremskrittspartiet. (2005). Prinsipp- og handlingsprogram 2005-2009. Hentet fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9368.html>
- Fremskrittspartiet. (2013a). Prinsippprogram 2013-2017. Hentet fra <http://www.e-pages.dk/frp/183/>
- Fremskrittspartiet. (2013b). Handlingsprogram 2013-2017. Hentet fra <http://www.e-pages.dk/frp/184/>
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2013). *Social Science Methodology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Givens, T. & Luedtke. (2004). A. European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Salience, Partisanship and Immigrant Rights. *Comparative European Politics*, 2005 (3), (1-22).
- Globalis. (2015). Syria. Hentet 12.02.2015, fra <http://www.globalis.no/Konflikter/Syria>
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*: Fagbokforlaget.
- Gudbrandsen, F. (2010). Partisan Influence on Immigration: The Case of Norway. *Scandinavian Political Studies*, 33(3), 248-270.
- Hagelund, A. & Brochmann, G. (2007). Velferd og innvandrere. For mye, feil eller ikke nok? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48(2), 267-274.
- Hammar, T. (Eds.). (1985). *European immigration policy: a comparative study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanssen, B. H. (2007a, 17.11). FrP og menneskerettigheter. *Adresseavisen*. Hentet fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=02000120071117259C5266DEA87B210E605067686A13DC&serviceId=2>
- Hanssen, B. H. (2007b, 14.06). Ap og tvangsekteskap. *Dagbladet*. Hentet fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550072007061407061351&serviceId=2>
- Harbom, L., & Wallensteen, P. (2008). Armed Conflicts, 1946—2008. *Journal of Peace Research*, 46(4), 577-587.
- Høyre. (2001). Høyres valgprogram 2001. Hentet fra http://www.hoyre.no/www/politikk/hoyres_programmer/arkiv/H%C3%B8yres+stortingsprogram+2001-2005.d25-TwBHO3t.ips
- Høyre. (2005). Høyres Stortingsvalgsprogram 2005 - 2009. Hentet fra http://www.hoyre.no/www/politikk/hoyres_programmer/arkiv/H%C3%B8yres+stortingsprogram+2005-2009.d25-TwBHO2s.ips
- Høyre. (2013). Høyres stortingsvalgprogram 2013–2017. Hentet fra http://www.hoyre.no/www/politikk/hoyres_programmer/hoyres_stortingsvalgprogram_2013-2017/Her+kan+du+lese+H%C3%B8yres+stortingsvalgprogram+2013-2017.d25-TNILY03.ips

- Johnsen, K. Ø. (2002, 29.11). Behov for strammere regler. *Aftenposten*. Hentet fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200211290070&serviceId=2>
- Justis- og politidepartementet. (2010). *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. (Meld.St. 9 2009-2010). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Meld-St-9-2009--2010/id597820/?ref=search&term=>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Høring - endringer i utlendingsforskriften (heving av underholds kravet og ny hjemmel for unntak)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/HORING--ENDRINGER-I-UTLENDINGSFORSKRIFTEN-HEVING-AV-UNDERHOLDSKRAVET-OG-NY-HJEMMEL-FOR-UNNTAK/id764613/>
- Jyllands-Posten. (2014, 13.09). Hurtig familiesammenføring får flygtninge til at søge mod Danmark. *Jyllands-Posten*. Hentet fra <http://jyllands-posten.dk/indland/ECE7022734/hurtig-familiesammenfoering-far-flygtninge-til-at-soege-mod-danmark/>
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Klassekampen. (2015, 19.02). Hardt ut mot fleirkultur. *Klassekampen*. Hentet fra <http://www.klassekampen.no/article/20150219/ARTICLE/150219782>
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2006). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Kari Lise Holmberg og Bent Høie om iverksettelse av strengere underholdsbidrag ved familiegjenforening*. (Innst. S. nr. 119 2005-2006). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2005-2006/inns-200506-119/>
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2008). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*. (Innst. O. nr. 42 2007-2008). Hentet fra <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Odelstinget/2007-2008/inno-200708-042.pdf>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2001). *KRD-nytt nr. 6*. Hentet fra http://omega.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/tidsskrift_nyhetsbrev/2001/krd-nytt-nr-6-2001.html?regj_oss=1&id=273799
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2002). *Solberg foreslår innstramning i reglene for familiegjenforening*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/solberg_foreslar_innstramning_i/id248692/
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2003). *Forslag til endring i utlendingsforskriften*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/forslag-til-endring-i-utlendingsforskrif/id421711/>
- Kommunalkomiteen. (2002). *Innstilling frå kommunalkomiteen om løyvingar på statsbudsjettet for 2003 vedkomande rammeområde 6 Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet mv. og rammeområde 7 Folketrygda*. (Budsjett-innst.S. nr. 5 2002-2003). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Budsjett/2002-2003/innb-200203-005/>
- Kristelig Folkeparti. (2001). *Kristelig Folkepartis valgprogram 2001*. Hentet fra http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=&lan=&MenuItem=N1_3&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=87&Aar=2001&Dokumenttype=2&DokNr=34&Kapittel=00300200000000000000&Partikode=51&Lokalnamm=

- Kristelig Folkeparti. (2005). KrFs prinsipp- og politiske program for 2005-2009. Hentet fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9365.html>
- Kristelig Folkeparti. (2013). Kristelig Folkeparti Politisk program 2013-2017. Hentet fra <http://www.krf.no/politikk/politiske-dokumenter/politisk-program/>
- Lahav, G. (1997a). Ideological and Party Constraints on Immigration Attitudes in Europe. *Journal of Common Market Studies*, 35(3).
- Lahav, G. (2004) *Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders*. Cambridge: Cambridge University press.
- Lahav, G., & Guiraudon, V. (2006). Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes. *West European Politics*, 29(2), 201-223.
- Lee, E. S. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, 3(1), 47-57.
- Leraand, D., Bahus, V. B., & Hovde, K.-O. (2014). Flyktninger. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/flyktninger>
- Lidén, H., Bredal, A., Pedersen, A. W., Igesund, S. & Staver, A. (2015). Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket. *Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2015:04*.
- Lipset, S.M. & Rokkan, S. (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press.
- Migrationsverket. (2014). Antal asylsøkende – aktuell statistikk. Hentet 04.03.2015, fra <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>
- Meyers, E. (2000). Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis. *International Migration Review*, 34(4), 1245-1282.
- Meyers, E. (2004). *International Immigration Policy : Theoretical and Comparative Analysis*.
- Nordlys. (2002, 01.01). Norge er en oase for kriminelle og terrorister. *Nordlys*. Hentet fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055012200201090025&serviceId=2>
- NOU 2004:20. (2004). *Ny utlendingslov*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning.
- NOU 2011:7. (2011). *Velferd og migrasjon*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- NRK. (2002, 15.04). Skylder på innvandring. *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/norge/skylder-pa-innvandring-1.505000>
- NRK. (2015, 13.04). Færre asylsøkere velger Norge – nå vil sentrum ha flere kvoteflyktninger. *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/norge/faerre-asylsokere-velger-norge--na-vil-sentrum-ha-flere-kvoteflyktninger-1.12308382>
- Nydanmark. (2013). Tal & statistikk. Hentet 04.03.2015, fra <https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Statistik/SearchStatistics.htm?searchtype=statistics>
- Odelstinget. (2008). *Vedtak til lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*. (Besl. O. nr. 51 2007-2008). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Odelstinget/2007-2008/beso-200708-051/>
- Pedersen, P. J., Pytlikova, M., & Smith, N. (2004). Selection or Network Effects? Migration Flows into 27 OECD Countries, 1990-2000. *Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 1104*.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press.
- Regjeringen. (1996). *Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/nr-16_-5-12-1996/id270232/

- Regjeringen. (1997). *Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/nr-9_-27-6-1997/id270241/
- Regjeringen. (2001). *Kjell Magne Bondeviks andre regjering 2001-2005*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringa/tidligere/ministerier_regjeringer/nyere_tid/regjeringer/kjell-magne-bondeviks-andre-regjering-20/id438739/
- Regjeringen. (2002). *Vedlegg 2: Regjeringens tiltaksplan for fornyet innsats mot tvangsekteskap, fremlagt 4. april 2002*. (Innst. S. nr. 129 (2001-2002)). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2001-2002/inns-200102-129/6/>
- Regjeringen. (2005). *Soria Moria-erklæringen. Politisk plattform for en flertallsregjering utgått av Ap, SV og Sp*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/soria-moria-erklaringen/id438515/>
- Regjeringen. (2013a). *Politisk plattform. Sundvolden-plattformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>
- Regjeringen. (2013b). *Storingsvalget*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/html/kmd/valgresultat/2013/bss.html>
- Regjeringen. (2014). *Aktuelle utfordringer*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/sub/radikalisering/om-forebyggende-arbeid/Aktuelle-utfordringer/id762531/>
- Regjeringen. (2015). *Tilleggsavtale til Samarbeidsavtalen mellom Regjeringen, Venstre og KrF*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/ny-avtale-om-asylpolitikken/id2404833/>
- Samarbeidspartiene. (2013a). *Avtale mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre*. Hentet fra <http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/Samarbeidsavtale.pdf>
- Samarbeidspartiene. (2013b). *Avtale og gjennomføringspunkter om utlendingsfeltet fremforhandlet av Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre*. Hentet fra https://www.venstre.no/files/sentralt/asylavtalen_h_frp_krf_v_270214.pdf
- Sandberg, P. (2003, 20.06). Hva er uhørt? *Aftenposten*. Hentet fra <http://web retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200306280042&serviceId=2>
- Sandnes, T., & Henriksen, K. (2014). Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990-2012. *Statistisk sentralbyrå, 11*.
- Sassen, S. (2000). Regulating Immigration in a Global Age: A New Policy Landscape *Annals of the American Academy of Political and Social Science, 570*, 65-77.
- Schulzek, N. (2012). The impact of welfare systems on immigration: An analysis of welfare magnets as pull-factors for asylum seekers and labour migrants. *Migration Studies Unit Working Papers, 2*, 1-45.
- Schuster, L. (2000). A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments. *Journal of Refugee Studies, 13*(1), 118-132.
- Senterpartiet. (2001). *Senterpartiets valgprogram 2001*. Hentet fra http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=&lan=&MenuItem=N1_3&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=87&Aar=2001&Dokumenttype=2&DokNr=37&Kapittel=008001000000000000&Partikode=41&Lokalnamn=
- Senterpartiet. (2005). *Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2005 - 2009*. Hentet fra <http://www.senterpartiet.no/partiprogrammet-05-09/category4589.html>
- Senterpartiet. (2013). *Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2013 - 2017*. Hentet fra <http://www.senterpartiet.no/getfile.php/Bildegalleri/Fellesfiler/PHP%202013-2017%20-%20Trykkformat%2017x24.pdf>

- Simonnes, K. (2013). I stjålne klær? – En analyse av endringer i Høyres, Arbeiderpartiets og Fremskrittspartiets innvandrings- og integreringspolitikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 02(2013), 144-158.
- Solberg, E. (2014). *Nasjonal dialogkonferanse 2014*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Nasjonal-dialogkonferanse-2014/id2009372/>.
- Sosialistisk Venstreparti. (2001). Sosialistisk Venstrepartis valgprogram 2001. Hentet fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/?q=&rows=10&fq=partikode:14>
- Sosialistisk Venstreparti. (2005). SVs arbeidsprogram 2005-2009. Hentet fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/?q=&rows=50&fq=doktype:2&sortfacet=count>
- Sosialistisk Venstreparti. (2013). Arbeidsprogram 2013-2017. Hentet fra <https://www.sv.no/arbeidsprogram/>
- St. meld nr. 9. (2009-2010). *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. Oslo: Justis- og politidepartementet
- St. meld nr. 27. (2011-2012). *Barn på flukt*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- SSB. (2012). Inn- og utvandring. Hvor stor er egentlig innvandringen til Norge - nå, før og internasjonalt? *Statistisk Sentralbyrå*, 2012(3).
- SSB. (2013). Statistisk årbok 2013, Tabell 94: Asylsøkere kommet til Norge, etter statsborgerskap. Hentet fra <http://www.ssb.no/a/aarbok/tab/tab-094.html>
- SSB. (2014). Innvandrere etter innvandringsgrunn, 1. januar 2014. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvgrunn/aar/2014-09-04>
- SSB. (2015a). Folkemengde og befolkningsendringar. Hentet fra <http://www.ssb.no/folkendrkv>
- SSB. (2015b). BNP og andre hovedstørrelser (kr per innbygger). Hentet fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=NRbnp2011&KortNavnWeb=nr&PLanguage=0&checked=true>
- SSB. (2015c). Sysselsatte, etter kjønn og alder. Hentet fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=SyssNerKjoAldNY2&nvl=true&PLanguage=0&nyTmpVar=true&checked=true>
- Stavanger Aftenblad. (2013, 18.09). Beklager bruken av ordet «snikislamisering». *Stavanger Aftenblad*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020009201309181435603&serviceId=2>
- Staver, A. (2012). Inntekstkrav rammer kvinner. *Institutt for samfunnsforskning*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/2012/04/17/kultur/debatt/debattinnlegg/kvinner/inntekt/21159592/>
- Stortinget. (2003). *Skriftlig spørsmål fra Per Sandberg (FrP) til kommunal- og regionalministeren*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=24142>
- Telemarksavisa. (2014, 19.09). Fortsatt en stor utfordring *Telemarksavisa*. Hentet fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055121201409191C543825B30B4036DB3BE62CDA76003D&serviceId=2>
- Thielemann, E. R. (2004). Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing. *European Journal of Migration and Law*, 6, 47-65.
- NTB. (2002, 23.01). Solberg: Æresdrap uakseptabelt. *NTB*. Hentet fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013190201230065&serviceId=2>

- NTB. (2003, 04.11). Solberg mener islam må moderniseres. *NTB*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013200311040021&serviceId=2>
- UDI. (1998). Årsrapport 1998 - om gjennomføringen av innvandrings- og flyktningpolitikken. Hentet fra http://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/aarsrapport-1998.pdf
- UDI. (2000). Årsrapport 2000. Hentet fra http://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/aarsrapport-2000.pdf
- UDI. (2002). Årsrapport 2002. Hentet fra <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/eldre-arsrapporter/arsrapport-2002/>
- UDI. (2003). Underholdskravet i saker om familiegjenforening – utlendingsforskriften §§ 25 og 33. Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/arkiv/udi-rundskriv/rs-2008-028/>
- UDI. (2004). Årsrapport 2004. Hentet fra <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/eldre-arsrapporter/arsrapport-2004/>
- UDI. (2008). Høring om regler i ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – krav til sikret underhold og intervjuordning. Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/horinger/2008-10-17-aid/>
- UDI. (2010). Krav om underhold som vilkår for familieinnvandringsstillatelse. Hentet 03.11.2014, fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-118/>
- UDI. (2015). Årsrapporter. Hentet 03.03.2015, fra <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/>
- UNE. (2012a). Regler om opphold på humanitært grunnlag. Hentet 12.10.2012, fra <http://www.une.no/sakstyper/Asyl-til-flyktninger/Opphold-pa-humanitart-grunnlag/>
- UNE. (2012b). Familieinnvandring. Hentet 20.10.2012, fra <http://www.une.no/sakstyper/Familieinnvandring/>
- UNHCR. (2015). Statistical Yearbooks. Trends in Displacement, Protection and Solutions. Hentet 26.05.2015, fra <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html>
- Utenrikskomiteen. (2003). *Innstilling fra utenrikskomiteen om nordisk samarbeid*. (Innst. S. nr. 7 2002-2003). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-007/>
- Utlendingsforskriften. (2010). *Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-10-15-1286>
- Utlendingsloven. (2010). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>
- Venstre. (2001). Venstres valgprogram 2001. Hentet fra http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=&lan=&institusjonsnr=3&arkivnr=9&MenuItem=N1_3&ChildItem=&State=collapse
- Venstre. (2005). Et sosialliberalt reformprogram for stortingsperioden 2005-2009. Hentet fra https://www.venstre.no/files/sentralt/politikk/stortingsvalgprogram_2005.pdf
- Venstre. (2013). Venstres stortingsvalgprogram 2013-2017. Hentet fra <https://www.venstre.no/files/sentralt/sentralt/Stortingsvalgprogram2013-2017.pdf>
- VG. (2002, 10.01). - Overvåk asylsøkerne døgnet rundt. *VG*. Hentet fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055016200201106216185&serviceId=2>
- West, D. M. (2011). The Costs and Benefits of Immigration. *Political Science Quarterly*, 126(3), 427-443.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research*. Los Angeles: SAGE Publications.