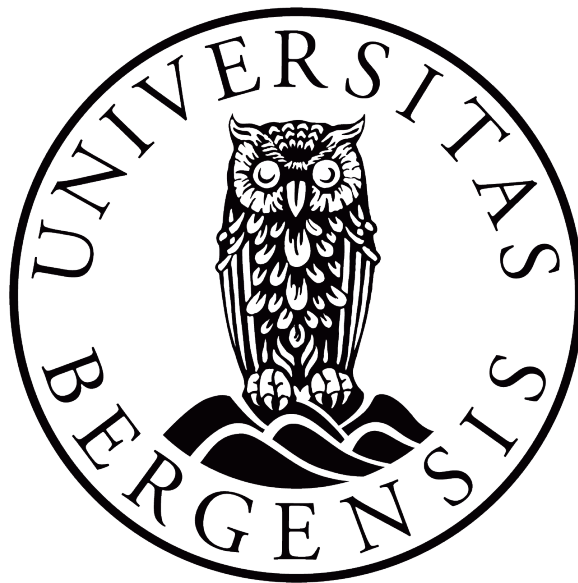


«Internasjonale forpliktelser versus nasjonal selvbestemmelse? Offentlige debatter om den norske asyl-og flyktningpolitikken i periodene 1993–1996 og 2015–2016»

Linn – Cecilie S. Sandanger



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, historie kultur-og religionsvitenskap

Universitetet i Bergen

Høsten 2021

Antall ord: 39 302

Abstract

This Master's thesis is concerned with the relationship between international commitments, such as conventions and agreements, and the national self-determination in debates on Norwegian refugee policy. After the Second World War, Norway signed the UN refugee convention of 1951, additional conventions in relation to human rights, and joined EU's Schengen and Dublin agreement in 2001. By taking a comparative look at two specific cases that generated several debates about Norwegian refugee policy, this thesis explores how policy makers presented "the actions space" of national policies with regard to international commitments, and how the public (public opinion and the press) responded towards the policies that were proposed or implemented by the government.

The reception of the Bosnian refugees in the 1990s and the asylum crisis in 2015 are the two refugee cases that this thesis's focuses on. In conjunction with the reception of the Bosnian refugees, the government launched a new type of refugee protection: temporary protection on a collective basis. With the support from UNHCR, Norway and other European countries implemented temporary protection for Bosnian refugees. However, the introduction of visa requirement for Bosnian refugees in 1993, together with the possibility of a forced return of Bosnian refugees when the war ended, lead to intense debates in the Norwegian parliament and in the press. Regarding the asylum crisis in 2015, debates became heated because of how the government chose to respond to the crisis. Temporary protection was not used in this instance and therefore, the government introduced measures to reduce the inflow of refugees who tried to come to the country.

This thesis argues that there has been a strong and consistent support for the international commitments both in the parliament and in the public. Political parties, represented in the parliament, have held different views on the question of to what extent the international commitments have placed limitations on national sovereignty. This question has also been addressed somewhat differently in the two periods. During the asylum crisis of 2015, the parliamentary parties that made up the government, tended to argue that the making of a restrictive refugee policy was not limited by international commitments. The argument was partly backed up by the public opinion, since the public showed growing skepticism towards the refugees and their Muslim background in 2015. However, this thesis found that the general commitment to international conventions and agreements were apparent in both periods.

Forord

Det er mange som skal takkes for at jeg har kommet i mål med min masteroppgave. Jeg må få rettet en stor takk til min veileder, Christhard Hoffmann. Uten hans gode veiledning og tilbakemelding hadde jeg ikke klart å komme i mål med mitt prosjekt. Jeg må også få takket min mastergruppe for gode innspill underveis i prosessen. Til slutt vil jeg også takke venner og familie for deres tålmodighet.

Bergen, 30. august 2021.

Innholdsfortegnelse

ABSTRACT	II
FORORD	III
KAPITTEL 1. INNLEDNING	1
1 . 1 TEMA OG PROBLEMSTILLING	3
1 . 2 AVGRENSNINGER	4
1 . 3 TIDLIGERE FORSKNING	5
1 . 4 KILDER	10
1 . 5 METODE	12
1 . 6 BEGREPSAVKLARING	13
1 . 8 OPPBYGGING AV OPPGAVEN	14
KAPITTEL 2. INTERNASJONALISERING AV NORGES ASYL-OG-FLYKTNINGSPOLITIKK.....	16
2 .1 INTRODUKSJON	16
2 .2 UTVIKLINGEN AV ET INTERNASJONALT FLYKTNINGEREGIME.....	17
2 .3 NORGES SAMARBEID MED EU	23
2 .4 AVSLUTNING.....	29
KAPITTEL 3. I TAKT MED FN? NORSK ASYL-OG FLYKTNINGSPOLITIKK PÅ 1990-TALLET....	30
3.1 INTRODUKSJON	30
3 . 2 HISTORISK BAKGRUNN	31
3 . 3 DEBATTER KNYTTET TIL DE BOSNISKE FLYKTNINGENE	38
3 . 4 EUROPEISERING AV ASYLRETTEEN I NORGE (EU-DEBATTEN), 1992–1994.....	47
3 . 5 AVSLUTNING.....	52
KAPITTEL 4. NORSK ASYL- OG FLYKTNINGSPOLITIKK UNDER DEN EUROPEISKE ASYLKRISEN	53
4.1 INTRODUKSJON	53
4 . 2 HISTORISK BAKGRUNN	54
4.3 DEBATT OM NORGE SIN ASYL-OG FLYKTNINGSPOLITIKK	61
4 . 4 AVSLUTNING.....	74
KAPITTEL 5. HANDLINGSROMMET I NORSK ASYL-OG FLYKTNINGSPOLITIKK: EN SAMMENLIKNING MELLOM 1992–1996 OG 2015–2016.....	76
5.1 INTRODUKSJON	76
5 . 2 NORGES ASYLPOLITISKE HANDLINGSROM I FORHOLD TIL INTERNASJONALE SAMARBEIDSAVTALER OG KONVENSJONER	77
5 . 3 MIDLERTIDIG BESKYTTELSE.....	84
5 . 4 HOLDNINGER TIL ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER.....	88
5 . 5 AVSLUTNING.....	95
KAPITTEL 6. AVSLUTNING	96
KAPITTEL 7. KILDER OG LITTERATUR	101

Kapittel 1. Innledning

Uttrykk som «internasjonale forpliktelser», «konvensjoner» og «menneskerettigheter» er allerede negative ord.¹

Denne påstanden er hentet fra den danske forfatteren Carsten Jensen sin debattartikkel som ble publisert i Dagbladet den 20. juni 2021. Ifølge Carsten har Danmark vært et politisk foregangsland i Europa da det gjaldt innvandringspolitikken. På 1990-tallet skyldtes dette at det høyrepopulistiske partiet *Dansk folkeparti*, gjennom å kombinere motstand mot innvandring med forsvar av velferdsstaten, gjorde Danmark til en internasjonal rollemodell for en restriktiv innvandringspolitikk. Nylig har Danmark igjen gått i front for å etablere en ny praksis på innvandringsfeltet. Mens sosialismen sliter med å holde stand i flere europeiske land har det danske sosialdemokratiet vist seg å være svært overlevelsesdyktig. Oppskriften på suksess har vært å la seg inspirere av Dansk Folkeparti, noe som kom til uttrykk gjennom å føre en hard og konfronterende linje ovenfor innvandrere. Mellom 2017 og 2020 tok ikke Danmark imot en eneste av FNs kvoteflyktninger selv om danske myndigheter ble anbefalt å ta imot 500 flyktninger i året. Samtidig har den danske regjeringen foreslått å sende tilbake 500 syriske flyktninger som kom til landet i 2015 til et område i Syria som kun Danmark har erklært som trygt. EUs diplomater og politikere protesterer, men dette har ikke gjort et inntrykk på de danske sosialdemokratene. De internasjonale forpliktelsene har mistet sin positive betydning i dansk politikk.²

Eksempelet fra Danmark viser at asyl- og flyktningpolitikken er et politisk område hvor internasjonale forpliktelser og nasjonale interesser ikke nødvendigvis står i samsvar med hverandre. I dette tilfellet har det nasjonale blitt gitt prioritert framfor internasjonale forpliktelser og solidaritet. Nasjonale hensyn i dansk asyl- og flyktningpolitikk knytter seg til argumentasjonen om at Danmark skal være forbeholdt dansker.³ Denne tankegangen har blitt stadig mer utbredt blant de danske politiske partiene. Eksempelvis har Det Sosialdemokratiske Partiet tatt til seg elementer fra Dansk Folkeparti for å kunne beholde makten i landet gjennom å appellere til en større velgermasse. Kritikken for å ikke oppfylle

¹ Jensen, «Er Danmark en rollemodell?».

² Ibid.

³ Bergmann, *Neo-nationalism*, s.120.

ratifiserte internasjonale forpliktelser ser ikke ut til å ha påvirket landets politiske ledelse. Å sette Danmark først har blitt det hensynet som er viktigst for den danske regjeringen.

Dette er altså situasjonen i et av nabolandene til Norge. Eksisterer det en liknende tankegang innenfor asyl- og flyktningpolitikken i Norge eller har de norske politikerne vært opptatt av å oppfylle de internasjonale forpliktelsene? Dette vil være utgangsspørsmålet for min masteroppgave. Forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale hensyn i utformingen av norsk asyl- og flyktningpolitikk er det jeg vil ta for meg i denne oppgaven. Nærmere bestemt vil jeg se på hvilke handlingsrom politikerne har hatt til tilgang til i asyl- og flyktningpolitikken.

I NOU-en *Velferd og Migrasjon– Den Norske Modellens Fremtid* fra 2011, ble det politiske handlingsrommet presentert slik:

Handlingsrommet for nasjonal politikkutforming er minst når det gjelder innvandring fra EØS-land, noe større i asyl- og flyktningpolitikken og størst når det gjelder øvrig innvandring fra land utenfor EØS.⁴

Politikerne har altså tilgang til et handlingsrom i utformingen av asyl- og flyktningpolitikken. Likevel må politikerne forholde seg til internasjonale forpliktelser og solidaritet med flyktningene på den ene siden, og målsettingen om restriktiv flyktning- og innvandringspolitikk på den andre siden.⁵ Asyl- og flyktningpolitikken utformes på et nasjonalt nivå, men blir regulert av ulike konvensjoner. Det vil dermed kunne oppstå en spenning mellom det nasjonale og det internasjonale. Spenningen er avhengig av flyktningssituasjonen i verden og har endret seg igjennom tidene. Inntil 1990-tallet var ikke dette en problemstilling som politikerne diskuterte i en særlig stor grad. Imidlertid ble det aktualisert i etterkant av den kalde krigen da antallet av mennesker på flukt som kom til Norge begynte å øke betraktelig.

I denne oppgaven vil jeg vise hvordan handlingsrommet ble presentert og debattert på 1990-tallet og i 2015–2016. Jeg vil ha hovedvekt på de politiske debattene i Stortinget og i pressen for å se hvordan diskusjonen av de internasjonale forpliktelsene har utviklet seg mellom

⁴ NOU 2011:7, *Velferd og migrasjon*. 4. Innvandringspolitikken og utlendingslovgivning.

⁵ Brekke, *Velkommen og farvel?*, s.11.

periodene. Norge sin ratifikasjon av FNs flyktningkonvensjon og tilnærmelsen til EU på asyl- og flyktningfeltet vil bli undersøkt i denne oppgaven. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) sin rolle i utformingen av asyl- og flyktningpolitikken kommer også til å bli diskutert. Formålet vil være å få fram betydningen av de internasjonale forpliktelsene i utformingen av asyl- og flyktningpolitikken og de eventuelle begrensningene det har medført for den nasjonale politikken.

Den norske asyl- og flyktningpolitikken har ikke kun blitt diskutert av politikerne, men også i offentligheten av ulike humanitære organisasjoner, jurister og andre. Av den grunn kommer jeg til å se nærmere på hvordan de internasjonale forpliktelsene har blitt forstått i offentligheten i de to periodene. Ytterligere søker denne oppgaven søker å si noe om hvilke faktorer som virket inn på handlingsrommet i asyl- og flyktningpolitikken. Jeg vil derfor også ta for meg den norske befolkningen sine holdninger til asylsøkere, flyktninger og deres religiøse bakgrunn og fortelle noe om den betydning opinionen hadde for utformingen av asyl- og flyktningpolitikken.

1.1 Tema og problemstilling

Tema for min masteroppgave er forholdet mellom de internasjonale forpliktelsene og nasjonale hensyn i norsk asyl- og flyktningpolitikk. Nasjonale hensyn vil innbefatte politikerne sitt ønske om å utvise selvbestemmelse og prioritere nasjonale interesser i asyl- og flyktningpolitikken. Mottakelsen av de bosniske flyktningene fra det tidligere Jugoslavia i perioden mellom 1992–1996 og den såkalte europeiske flyktningkrisen i 2015–2016, hvor asylsøkere fra Syria utgjorde en tredjedel av dem som søkte om asyl i Europa i denne perioden, vil være utgangspunktet for min diskusjon.⁶ Jeg har valgt disse to periodene fordi handlingsrommet ble utfordret og debattert i de to periodene. Dette skjedde ved at det oppstod to plutselige kriser som la et press på politikerne om å håndtere «krisene». Problemstillingen for denne oppgaven vil lyde slik:

Hvordan ble handlingsrommet til den norske regjeringen tematisert og debattert ved mottakelsen av de bosniske flyktningene mellom 1992–1996 og under den europeiske flyktningkrisen i 2015–2016?

⁶ Eurostat, «Asylum in the EU member states», 02.04.20.
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

Jan–Paul Brekke forklarer i boken *Velkommen og farvel*, som handler om mottakelsen av de bosniske flyktningene i Norge, at man kan studere flyktninger på tre måter. For det første vil det være mulig å undersøke flyktningstrømmer og deres årsaker. Alternativt kan en velge å konsentrere seg om kontroll–og integrasjonsregimer. Det siste måten man kan studere flyktninger på er gjennom studier av eksiltilværelsen. Jeg vil argumentere for at min oppgave vil falle innenfor «kontroll–og integrasjonsregimer» ettersom jeg ønsker å konsentrere meg om flyktningpolitikk, og spesielt om forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale hensyn. Brekke påpeker at statsvitere og sosiologer som skriver innenfor denne kategorien er opptatt av å undersøke statens mulighet til å ha kontroll over egne grenser. Disse forskerne har et ønske om å beskrive og analysere migrasjons–og flyktningpolitiske «kontrollregimer» på nasjonalt eller overnasjonalt nivå. Dette vil da være faktorer som bestemmer nasjoners muligheter og begrensninger med hensyn til en slik kontroll.⁷

I min oppgave vil jeg analysere asyl– og flyktningpolitikken på et nasjonalt nivå. Jeg kommer til å ta for meg spenningsforholdet mellom det internasjonale og det nasjonale, og undersøke ulike faktorer som bestemmer nasjoners muligheter til kontroll. De andre momentene som jeg ønsker å undersøke i denne oppgaven, som befolkningens holdninger, medfører at utformingen av oppgaven ikke kommer til å være helt like den sosialvitenskapelige tilnærmelsen.

1.2 Avgrensninger

Når det gjelder mottakelsen av de bosniske flyktningene kommer mine undersøkelser til å strekke seg fra 1991, da regjeringen satte ned en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på hva en helhetlig flyktningpolitikk ville innebære, og fram til 1996 da regjeringen valgte å oppheve målet om en tilbakevending av de bosniske flyktningene. Jeg vil begrense meg til tre tema fra denne perioden som utløste de største debattene. Dette vil da være antallet av kvoteflyktninger som Norge burde ta imot, innføring av visumplikt i 1993 og regjeringens fokus på tilbakevending i perioden mellom 1995–1996.

Den andre perioden som jeg ønsker å diskutere vil kun strekke seg fra april 2015 til juni 2016. Ulike omstendigheter gjorde flyktningkrisen i 2015 til en mer kortvarig affære. Tilstrømmingen av asylsøkere i denne perioden ble håndtert på en annen måte enn hva som

⁷ Brekke, *Velkommen og farvel?*, s.21–22.

var tilfellet på 1990-tallet. Under flyktningkrisen var det Syria-avtalen, tilstrømmingen av asylsøkere ved Storskog og innstrammingene i utlendingsloven som utløste de største debattene i Norge. Når jeg undersøker flyktningkrisen i 2015–2016 vil jeg altså konsentrere meg om disse tre temaene.

I forbindelse med oppløsningen av Jugoslavia var det flere grupper av flyktning som kom til Norge fra dette landet. Jeg vil imidlertid begrense meg til politiske debatter som handler om de bosniske flyktningene. Det er to årsaker til dette. For det første utgjorde de bosniske flyktningene den største gruppen av flyktninger som kom til Norge i denne perioden. I tillegg ble en ny beskyttelsesform, midlertidig beskyttelse på et kollektivt grunnlag, testet ut på denne gruppen. Regjeringen ønsket å få tilbakemelding på denne politikken, og det har derfor blitt gjennomført flere studier av politikken som ble ført ovenfor de bosniske flyktningene. Andre grupper som kom fra Jugoslavia til Norge på 1990-tallet vil altså ikke bli nevnt i denne oppgaven.

Med et henblikk på flyktningkrisen i 2015–2016 var det flyktninger fra Syria som utgjorde den største gruppen som kom til Norge. Det kom likevel også asylsøkere fra andre land i denne perioden. En midlertidig politikk for bestemte grupper ble ikke iverksatt i 2015–2016 og alle som kom skulle få vurdert sin søknad om opphold på et individuelt grunnlag. Dermed handlet de politiske og offentlige debattene i mindre grad om en enkelte flyktninggrupper, men mer generelt om innstrammingstiltak som skulle begrense tilstrømmingen av flyktninger til Norge. Det vil imidlertid være nok materialet om de syriske flyktningene til å få et grunnlag for en sammenlikning mellom de to periodene.

1.3 Tidligere forskning

Det finnes lite tidligere forskning som knytter seg direkte til min problemstilling. Derimot eksisterer det en del forskningslitteratur om de mottakelsen av de bosniske flyktningene på 1990-tallet og noe om flyktningkrisen i 2015–2016. Forskningslitteratur som beskriver og diskuterer utviklingen av den norske asyl- og flyktningpolitikken etter andre verdenskrig, da særlig politikken på 1990-tallet og i 2015–2016, vil være relevant for min oppgave. Ettersom jeg vil undersøke debattene om de internasjonale forpliktelsene kommer også juridisk forskningslitteratur til å bli brukt i denne oppgaven. Videre vil forskningslitteratur som får fram befolkningens holdninger være av betydning. Oppgaven vil altså ta i bruk en variert forskningslitteratur bestående av bøker og artikler fra forskjellige disipliner som historie,

samfunnsvitenskap og juss. I forhold til mitt tema om norsk asyl- og flyktningpolitikk er Jan-Paul Brekke og Grete Brochmann toneangivende innenfor dette forskningsområdet. De to sosiologene har produsert bøker og artikler om den norske innvandring- og flyktningpolitikken som jeg vil benytte meg av i flere av mine kapitler. Forskningslitteraturen vil nå bli presentert etter tema.

Jeg vil starte med å gi en oversikt over den viktigste forskningslitteraturen som jeg bruker i min presentasjon og diskusjonen av de internasjonale forpliktelsene. Dette vil være Norge sin ratifikasjon av internasjonale konvensjoner relatert til flyktninger og Schengen- og Dublin-samarbeidet med EU, i tillegg til Norge sitt samarbeid med UNHCR. Folkerettsjuristen Vigdis Vevstad har skrevet flere bøker og artikler om denne tematikken. I min oppgave vil jeg referere til bøkene *Refugee Protection A European Challenge* og *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem: Juss og politikk* som Vevstad har forfattet. Vevstad har også skrevet et kapittel i Øyvind Øyen sin bok *Innføring i Utlendingsrett* som jeg vil ha noen få referanser til. Boken *Refugee Protection* har vært viktig for å sette seg inn i tema, men det er boken *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem* som vil bli mest brukt av de to bøkene.⁸ Denne boken inneholder et kapittel hvor etableringen og utviklingen av det europeiske asylsystemet blir forklart. I det påfølgende kapitlet blir det felles europeiske asylsystemet, og hvilke rolle det har hatt for den norske asyl- og flyktningpolitikk, diskutert. Det er helst denne informasjonen jeg vil benytte meg av i min oppgave.

Foruten om Vigdis Vevstad vil artikkelen «The Porous Dam: European Harmonization on Asylum In The Nineties» av sosiologen Daniele Joly og kapitlet «Politics of the Schengen/Dublin system» av statsviteren Marko Lovec i boken *Border politics* utgjøre en grunnleggende del av forskningslitteraturen om EU. I sin artikkel tar Joly for seg harmoniseringen av asylpolitikken i etterkant av at flere EU-land valgte å inngå i Schengen- og Dublin-samarbeidet på starten av 1990-tallet. Denne artikkelen vil være viktig når jeg presenterer hvordan etableringen av EU utfoldet seg i Europa på 1990-tallet. Lovec sitt kapittel gir et innblikk i hvordan EU-landene forholdt seg til Schengen- og Dublin-samarbeidet under asylkrisen i 2015. Lovec vil kunne bidra til å vise hvordan tilstrømmingen av asylsøkere til Europa førte til en krise for Schengen- og Dublin-samarbeidet i 2015.⁹

⁸ Vevstad, *Refugee Protection* og Vevstad, *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem*.

⁹ Joly, «The Porous Dam» og Lovec, «Politics of the Schengen/Dublin system».

Ytterligere kommer boken *The Making of The Modern Refugee* av historikeren Peter Gatrell til å være sentral i introduksjonen av de internasjonale forpliktelsene. I denne boken diskuterer Gatrell det internasjonale flyktningeregimet fra 1900-tallet og fram til like etter den kalde krigen. Han undersøker også forskjellige flyktningstrømmer i ulike verdensdeler i det tjuende århundret. Boken til Gatrell vil bidra til å gi en historisk oversikt over Norge sin tilknytning til UNHCR og de internasjonale konvensjonene som gjelder for mennesker på flukt. Denne boken er unik i sin tilnærming til tema og i sin bruk av både muntlige kilder og øyevitneskildringer, samt materiale fra forskjellige fagdisipliner.¹⁰ Øyvind Øyen sin bok *Innføring i Utlendingsrett* vil også være svært nyttig for å få en oversikt over de konvensjonene som Norge har forpliktet seg til, og som påvirker asyl- og flyktningpolitikken.¹¹

Når det gjelder den midlertidige og kollektive beskyttelsesformen på 1990-tallet blir dette diskutert godt hos Grete Brochmann og Jan-Paul Brekke. I 2003 gav Grete Brochmann og historikeren Hallvard Tjelmeland ut tredje bind av *Norsk innvandringshistorie: I globaliseringens tid 1940–2000*. Denne boken gir altså en historisk framstilling av innvandringen til Norge mellom 1940 og 2000. Det er de kapitlene som Brochmann har skrevet som vil bli brukt i min oppgave, da særlig kapittelet om den norske flyktningpolitikken på 1990-tallet. Dette kapittelet gir et godt innblikk i utviklingen, gjennomføringen og reaksjonene på den kollektive og midlertidige beskyttelsen for de bosniske flyktningene.¹²

Et annet sentralt bidrag i forskningslitteraturen om asyl- og flyktningpolitikken på 1990-tallet er *Velkommen og farvel?* av Jan-Paul Brekke. I *Velkommen og farvel?* beskriver og analyserer Brekke den midlertidige og kollektive beskyttelsen som ble gitt til de bosniske flyktningene. Blant annet ser Brekke på forskjellige faktorer som påvirket gjennomføringen av denne politikken. Han oppsummerer også utviklingen av politikken om midlertidig opphold for flyktninger i Europa og i Norge på 1990-tallet, og gir et innblikk i de politiske debattene på Stortinget. Brochmann og Brekke har tatt i bruk et variert kilde- og forskningsmateriale, men referer samtidig til hverandre ved flere anledninger. Årsaken til

¹⁰ Gatrell, *The Making of The Modern Refugee*.

¹¹ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett*.

¹² Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*.

dette er at det i hovedsak er Brochmann og Brekke som har forsket på den midlertidige beskyttelsesformen i Norge.¹³

Artiklene: «Limits to harmonization» og «The EU response to the 2015 refugee flow» er to viktige bidrag i forskningsmaterialet om den midlertidige og kollektive beskyttelsesformen. «Limits to harmonization» av Khalid Koser og Richard Black ble publisert i 1999 og undersøker i hvilken grad EU hadde en felles respons på tilstrømmingen av de bosniske flyktningene. Koser og Black diskuterer diverse aspekter ved den nye beskyttelsesformen, deriblant, de viktigste årsakene til hvorfor en midlertidig og kollektiv beskyttelse ble brukt i denne perioden.¹⁴ Premisset for juristen Lara Krayem sin artikkel er å vise at EU hadde en mekanisme som kunne ha blitt implementert under flyktningkrisen i 2015–2016. Artikkelen inneholder en detaljert gjennomgang av EU sitt direktiv om midlertidig beskyttelse hvor hun viser svakhetene og styrkene til direktivet, og ut ifra dette, peker på hvorfor det ikke har blitt iverksatt av EU-kommisjonen etter 1990-tallet.¹⁵

Med hensyn til tilstrømmingen av asylsøkere til Europa i 2015–2016 har det blitt skrevet et par bøker om denne tematikken. Både sosiologen Sylo Takur og journalisten Sten Inge Jørgensen har forfattet hver sin bok, *Innvandringsrealisme* og *Vi som elsker Europa*, som vil bidra til å gi en oversikt over bakgrunnen for flyktningkrisen i 2015.¹⁶ Det samme vil gjelde for historikeren Leo Lucassen sin artikkel «Peeling an onion: the refugee crisis from a historical perspective». Lucassen argumenterer for at det var en rekke faktorer som hadde bygget seg opp over en lengre periode som kom til uttrykk under flyktningkrisen i 2015. Det blir særlig pekt på fem faktorer i artikkelen: ubehag ved innvandring fra nord–afrikanske land, større sosiale forskjeller og skepsis til globalisering, større ubehag ovenfor Islam, islamsk terrorisme og framveksten av radikale høyrepolitiske parti.¹⁷ Ytterligere har historikeren Philipp Ther forfattet en omfattende makrohistorisk framstilling av «fremmede» grupper i Europa fra 1492 til 2015. Hovedfokuset til Ther har vært å kartlegge de store masseflukt hendelsene som har utspilt seg i løp av de siste femhundre årene. Ther sin diskusjon av massefluktsituasjonen som utspilte seg i Europa i 2015 vil være mest nyttig for

¹³ Brekke, *Velkommen og farvel?*

¹⁴ Koser og Black, «Limits to harmonization».

¹⁵ Krayem, «The EU response to the 2015 refugee flow».

¹⁶ Takur, *Innvandringsrealisme* og Jørgensen, *Vi som elsker Europa*.

¹⁷ Lucassen, «Peeling an onion».

min framstilling. I den anledning gir Ther også uttrykk for de refleksjonene og meningene han har gjort seg om krisen i 2015.¹⁸

Angående den utviklingen som skjedde i Norge i 2015 kommer rapporten «Norways asylum freeze» til å være et sentralt bidrag for min forskning. Denne rapporten er skrevet av Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) sin juridiske rådgiver, Marek Linha. Rapporten er mest deskriptiv og gir et innblikk i hvordan de norske politikerne reagerte på den plutselige tilstrømmingen av asylsøkere over Storskog. Ytterligere forklarer Linha hvilke politiske tiltak regjeringen ønsket å iverksette for å redusere tilstrømmingen. Sentralt for denne rapporten er det juridiske aspektet, hvorav Linha kommer med enkelte kritiske bemerkninger til de lovendringene som regjeringen foreslo for Stortinget høsten 2015.¹⁹

Det har blitt gjennomført flere studier av nordmenns holdninger til asylsøkere, flyktninger og deres religiøse bakgrunn som har munnet ut i flere forskningsrapporter. I boken *The Bosnian Diaspora* har sosiologene Marko Valenta og Zan Strabac forfattet et kapittel hvor de forklarer hvordan de bosniske flyktningene har klart seg i Norge og hvor godt de har integrere seg inn i samfunnet. Valenta og Strabac argumenter for at de bosniske flyktningene er blant den gruppen av innvandrere i Norge som er mest integrert. En rekke faktorer som: støtten fra den norske befolkningen, bosniernes sosiale og kulturelle normer og deres tilhørighet til Europa blir trukket fram som de viktigste årsakene til den vellykkete integreringen.²⁰

Forandringene i opinionens holdninger til flyktninger blir beskrevet i Otto Hellevik og Tale Hellevik sin rapport «Utvikling i synet på innvandrere og innvandring i Norge». Her ser Hellevik og Hellevik på de holdningene som opinionen hadde i 1993 og sammenligner dem med holdningene i 2016.²¹ I «Holdninger til innvandring og integrering i Norge: integreringsbarometeret 2018» av Jan–Paul Brekke og Ferdinand Andreas Mohn blir også befolkningens holdninger til religion nevnt kort.²² Mens Hellevik og Hellevik diskuterer utviklingen i holdningene ovenfor flyktninger, har rapporten til Brekke og Mohn større fokus på både flyktninger og asylsøkere. Deres undersøkelser viser at valget av begrepene *asylsøker* og *flyktning* gir utslag i befolkningens holdninger. Ytterligere i «Holdninger til innvandrere og innvandring 2016» forteller Svein Blom om nordmenns holdninger, like etter den store

¹⁸ Ther, *The outsiders*.

¹⁹ Linha, «Norways asylum freeze», NOAS.

²⁰ Valenta og strabac, «Bosnians in Norway».

²¹ Hellevik og Hellevik, «Utvikling i synet på innvandrere og innvandring i Norge».

²² Brekke og Mohn, «Holdninger til innvandring og integrering i Norge: integreringsbarometeret 2018».

tilstrømmingen av asylsøkere til Norge i 2015. Blom sin rapport vil dermed utgjøre en del av min forskningslitteratur.²³

«Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017: befolkningsundersøkelse og minoritetsstudie» tar for seg befolkningens holdninger til jøder og muslimer. Denne rapporten ble publisert av Senteret for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret). Den baserer seg på en tidligere befolkningsundersøkelse om holdninger til jøder og andre minoriteter fra 2011, i tillegg til en ny befolkningsundersøkelse fra 2017. Prosjektet ble ledet av Christhard Hoffmann og koordinert av Vibeke Moe. Hovedfunnene fra deres rapport er delt inn i 9 deler hvor befolkningens holdninger til jøder og muslimer utgjør to av delene. Befolkningens holdninger til muslimer er den delen av rapporten som jeg har hatt størst interesse av med hensyn til min problemstilling.²⁴

1.4 Kilder

For å kunne svare på min problemstilling vil jeg bruk et kildemateriale bestående av diverse stortingsdokumenter som proposisjoner og tilhørende debatter, i tillegg til stortingsmeldinger. Samtidig vil det bli referert til enkelte NOU-er i denne oppgaven. Aviser kommer også til å utgjøre en viktig del av kildematerialet. De forskjellige stortingsdokumentene, NOU-ene og avisene er lett tilgjengelig på nettet. Eksempelvis vil alle stortingsdokumentene som blir brukt i denne oppgaven befinne seg på Stortinget sin egen nettside. Imidlertid, for å finne noen av stortingsdebattene fra 1990-tallet, behøvde jeg å søke på Statsmaktene.no. Denne nettsiden ble opprettet av Nasjonalbiblioteket og inneholder alle stortingsdokumenter fra 1814 til 1999. Jeg har i tillegg hatt god tilgang til å søke opp i mine valgte aviser på Nasjonalbiblioteket. På grunn av pandemien besluttet Nasjonalbiblioteket å utvide tilgangen til det digitalisert materialet på deres nettside. Dermed ble det enklere for meg å finne det materialet som jeg behøvde. Ytterligere vil en partilederdebatt om EU fra 1994 som ble sendt på den norske statskanalen, NRK, også utgjøre en del av kildematerialet. Denne debatten ligger ute på NRK.no under kategorien NRK TV.

På grunn av tidsaspektet har jeg valgt å begrense meg til tre aviser: Aftenposten, Klassekampen og Dagbladet. Valget av akkurat disse tre avisene har å gjøre med deres politiske ståsted. Ifølge medieviter Kathrine Goodknow har klassekampen tradisjonelt vært

²³ Blom, «Holdninger til innvandrere og innvandring». *Statistisk Sentralbyrå*.

²⁴ Hoffman og Moe, «Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017».

venstresiden sin avis mens Aftenposten har hatt sympati med høyresiden. Dagbladet har tendert mot liberalismen, men ikke i like stor grad som Klassekampen.²⁵ Jeg valgte også å begrense meg til Klassekampen, Dagbladet og Aftenposten ettersom dette er tre store riksdekkende aviser. Dermed vil de mest sentrale sakene og debattene være dekket i disse avisene. Generelt tar pressen opp saker som engasjerer folk og gjenspeiler samfunnet. Samstundes vil pressen komme med sine egne innspill og sette saker på dagsordenen. På denne måten vil pressen ha en innflytelse på meningsdannelsen hos politikerne og den øvrige befolkningen.²⁶ Pressen er altså en viktig aktør i offentligheten.

Gjennom å nyttiggjøre meg av aviser har jeg fått kjennskap til de mest sentrale debattene i samtiden. Aviser er et viktig medium i den offentlige debatten, samtidig som dette er et medium som er tilgjengelig for alle. Politikerne må vise transparens når de kommer med argumenter og påstander i offentlige uttalelser ettersom deres utspill kan etterprøves og tilbakevises. Ytterligere gir aviser uttrykk for meninger og holdninger i samtiden hvilket er relevant for min oppgave. I min framstilling vil uttalelser fra politikere og andre stemmer som har en autoritet i forhold til asylsøkere og flyktninger, tillegges mest vekt. Dette har å gjøre med at pressen har valgt å gi disse personene mest rom i debatten på grunn av deres kunnskaper eller relevans innenfor dette området. Der hvor befolkningens holdninger har blitt omtalt i pressen vil dette være med i min framstilling.

Ved hjelp av mine undersøkelser av kildematerialet fra Stortinget fant jeg ut av hvilke hensyn de politiske partiene la vekt på ved utformingen av asyl- og flyktningpolitikken. I tillegg så jeg hvilke autoriteter de henviste til for å støtte opp under sin argumentasjon. På denne måten har det vært mulig å finne ut av om det var en betydelig forskjellig i framstillingen av forholdet mellom de internasjonale forpliktelsene og nasjonale hensyn i de to periodene. Etter å ha gått igjennom stortingsdokumentene fra 1991–1996 og 2015–2016, besluttet jeg å bygge opp kapittel 3 og kapittel 4 rundt de temaene i asyl- og flyktningpolitikken som gav de største debattene. Samtidig konsulterte jeg Klassekampen, Dagbladet og Aftenposten for å se om det som ble debattert på Stortinget også ble debattert i offentligheten. I mitt tilfelle viste det seg at det var et samsvar mellom debattene på Stortinget og det som ble diskutert i offentligheten.

I boken *Historie og politikk: historiebruk i norsk politikkutforming etter 1945* beskriver Ryymin Teemu prosessen knyttet til utviklingen av NOU-er og

²⁵ Goodknow. «Norway: Refugee policies, media representations», s. 61.

²⁶ Innst. S. Nr.252 (2004–2005). Kap.7.4 «Medias påvirkningskraft».

Stortingsdokumenter. Prosessen starter med at regjeringen tar opp en bestemt sak på eget eller andres initiativ. Et midlertidig utvalgt med et bestemt mandat blir opprettet for å utrede saken. Utvalget avgir så en utredning til det aktuelle departementet hvor utredningen blir publisert som en Norsk Offentlige Utredning (NOU). Vanligvis blir utredningen også sendt på høring til de relevante instansene. Videre blir det utarbeidet et forslag til et stortingsvedtak av departementet, en proposisjon, basert på utredningen og høringsuttalelsene. Saken behandles så av regjeringen som fremmer en ny proposisjon eller Stortingsmelding. Dette kan være en proposisjon om alminnelige vedtak eller lovforslag. Saken blir deretter mottatt av Stortinget som sender den videre til en fagkomite. Denne komiteen avgir en innstilling (innst. S) som behandles av Stortinget som fatter et vedtak i saken.²⁷

1.5 Metode

Jeg vil benytte meg av en komparativ metode i min masteroppgave. Komparativ historie blir ofte forbundet med å omhandle en sammenligning av forskjellige nasjonalstater. Dette har å gjøre med at akademisk historieskriving ble til i en tid hvor nasjonalstater skulle legitimeres. Gjennom å sammenligne ulike nasjoner skulle historikeren finne de elementene som gjorde den nye nasjonen unik og forskjellig fra de øvrige nasjonene. Denne tradisjonen har lenge stått sterkt i historiefaget.²⁸ Derimot handler ikke komparativ historie lengre om å sammenligne nasjoner ved hjelp av bestemte metoder innenfor et statisk rammeverk. I stede har det blitt mer aktuelt å lete etter forandringer og årsakene til disse forandringene over lengre perioder.²⁹ Historikeren Thomas Welskopp har beskrevet komparativ historie som «not a methode but a perspective that determines a distinctly comparative research strategy when formulating questions».³⁰

Leidulf Melve forklarer i boken *Historikerens arbeidsmåter* at det ikke finnes én sammenlignende arbeidsmåte, men «en rekke råd som må tilpasses den enkelte undersøkelsen».³¹ Rådene består av fire ulike funksjoner og dimensjoner hvor jeg må velge hvilke av dem som vil gi den beste analysen med tanke på min problemstilling. Basert på rådene i *Historikerens arbeidsmåter* har jeg kommet fram til hvilke råd som vil passe min problemstilling. Dette vil jeg presentere i neste avsnitt.

²⁷ Ryymn, *Historie og politikk*, s. 25.

²⁸ Berger, mfl., *writing history*, s. 293.

²⁹ Welskopp, «Comparative history», s. 15.

³⁰ Krom, *An introduction to historical comparison*, s. 76.

³¹ Melve, «Å arbeide komparativt», s. 72.

En *analytisk* sammenligning er mest vanlig innenfor historieforskningen, ifølge Jan Eivind Myhre. Den analytiske sammenligningen kan blant annet ha som formål å finne årsaker ved å skille uavhengige fra avhengige variabler. Da bruker man enten se på likheter eller forskjeller også kjent som «methode of agreement» «methode of difference».³² Hos Melve blir dette betegnet som en *kontrasterende* funksjon. Ettersom jeg ønsker å få fram forskjellene mellom asyl- og flyktningpolitikken på 1990-tallet og 2015–2016 vil jeg kombinere disse to perspektivene. Videre vil jeg sammenligne forandringen i framstillingen og diskusjonen av handlingsrommet, på Stortinget og i den offentlige debatten, med hensyn til den norsk asyl- og flyktningpolitikk i løpet av en tidsperiode på 20 år. Det betyr at den komparative analysen vil være diakron. En diakron sammenligning er altså «en sammenligning av én eller flere enheter over en lengre tidsperiode».³³ «Enheten» vil i mitt tilfelle være handlingsrommet hvor jeg vil undersøke forskjellige faktorer som virker inn på diskusjonene om handlingsrommet i asyl- og flyktningpolitikken. Det vil da være juridiske, politiske og kulturelle faktorer.³⁴

1.6 Begrepsavklaring

I denne oppgaven kommer jeg til å bruke noen begrep som det må gjøres rede for før jeg setter i gang med min oppgave. Det vil da være begrepene: asylsøker, flyktning og overføringsflyktning. Jeg vil også forklare hvordan disse begrepene vil bli brukt i min oppgave.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet definerer en *asylsøker* som en person som søker om asylstatus og beskyttelse som flyktning. Personen vil være en asylsøker inntil søknaden er avgjort av UDI. En *flyktning* er en person som har fått asylstatus eller en annen form for opphold etter FNs flyktningkonvensjon. I Norge blir begge disse gruppene gitt status som flyktning. En overføringsflyktning, derimot, er en flyktning som blir hentet til Norge fra utlandet, etter avtale med UNHCR. Overføringsflyktninger omtales ofte som kvoteflyktninger, og hentes som regel fra flyktningleirer. Stortinget bestemmer hvor mange

³² Myhre, *Historie: en introduksjon til grunnproblemene*, s. 99.

³³ Melve, «Å arbeide komparativt» i *Historikerens*, s. 80.

³⁴ *Ibid*, s.72–73.

overføringsflyktninger Norge skal ta imot mens UDI velger ut hvem av flyktningene, som UNHCR fremmer søknader for, som får komme til Norge.³⁵

Begrepene asylsøker og flyktning vil bli brukt mye i denne oppgaven. I kapittel 3 vil jeg helst benytte meg av begrepet flyktning. Grunnen til dette er at bosnierne som kom til Norge på 1990-tallet ble definert som flyktninger av UNHCR og fikk midlertidig opphold på et kollektivt grunnlag i Norge. De behøvde dermed ikke å gå igjennom en individuell asylsøknadsbehandling. Både av politikerne og i pressen ble denne gruppen definert som flyktninger.

I 2015 var situasjonen annerledes. Da gjaldt den individuelle asylsøknadsbehandlingen og som følge av den store tilstrømmingen av mennesker fra ulike land, ble begrepet asylsøker brukt mer i omtalen av disse menneskene. Det var helst de som kom fra Syria som ble definert som flyktning av politikerne og i pressen. I likhet med de bosniske flyktningene var dette en gruppe som ble vurdert av FN til å ha et beskyttelsesbehov. I tillegg besluttet de norske politikerne å ta imot 8000 overføringsflyktninger fra Syria den 10. juni 2015. Jeg vil derfor bruke betegnelsene flyktning og overføringsflyktning når denne gruppen omtales i min oppgave. Imidlertid vil den generelle tilstrømmingen av mennesker til Europa og Norge, i denne perioden, bli betegnet som asylsøkere ettersom dette var mennesker som måtte igjennom en asylsøkerprosess.

1.8 Oppbygging av oppgaven

Denne oppgaven vil være delt inn i 6 kapitler. I kapittel 2 vil det bli gitt en introduksjon i utviklingen av det internasjonale flyktningeregimet etter 1900. I tillegg vil de ulike internasjonale forpliktelsene som Norge har knyttet seg til etter den andre verdenskrig bli presentert. Videre vil det bli gitt en kort oversikt over utviklingen av norsk flyktningpolitikk fra 1945 og fram til slutten av 1980-tallet. Dette kapittelet er nødvendig for å få gi leseren en bedre forståelse av det jeg vil diskutere i de senere kapitlene.

De to neste kapitlene vil ta for seg asyl- og flyktningpolitikken på 1990-tallet og i 2015–2016. I kapittel 3 vil jeg beskrive utviklingen av den midlertidige politikken i Europa og i Norge, og hvordan politikerne på Stortinget og offentligheten forholdt seg til mottakelsen av de bosniske flyktningene. I dette kapittelet vil også opprettelsen av Schengen-samarbeidet og en felles asylordning i EU bli diskutert. I det samme avsnittet vil det bli gjort rede for de

³⁵ Integrering- og mangfoldsdirektoratet. «Ord og begrep». 01.08.21. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/ord-og-begreper/>

norsk politikerne sitt syn på EU og det felles europeiske asylsystemet, samt hvordan denne unionen ble omtalt i de ulike avisene. Kapittel 4 vil være bygget opp og strukturert på samme måte som kapittel 3. Her vil flyktningkrisen i 2015 bli diskutert, både reaksjonene og tiltakene som ble iverksatt i EU, i tillegg til de reaksjonene og tiltakene som ble framsatt i Norge. Ytterligere vil jeg diskutere hvorvidt den store tilstrømmingen av asylsøkere til Norge førte til at enkelte politikere ønsket å trekke Norge ut av Schengen–og Dublin–samarbeidet.

Denne komparative analysen vil bli gjennomført i kapittel 5. Kapittelet vil være delt inn etter de tre faktorene som skal sammenlignes for å få fram eventuelle endringer i tematiseringen og debattene om handlingsrommet i de to valgte periodene. Jeg vil starte med å sammenligne Norge sitt forhold til de FN og EU, etterfulgt av Norge sitt forhold til de internasjonale konvensjonene. Deretter vil jeg se på den midlertidige politikken. Til slutt vil befolkningens holdninger til asylsøkere og flyktninger og deres religiøse bakgrunn bli sammenlignet. Helt til slutt vil jeg komme med en oppsummering av mine funn.

I kapitel 6 vil jeg vise til en debatt knyttet til min tematikk som nylig utspilte seg i det norske forskningsmiljøet. Debatten oppstod i forbindelse med Terje Tvedt sin publikasjon av *Det internasjonale gjennombruddet: fra «ettpartistat» til flerkulturell stat*. Ved å vise til mine funn om tema vil jeg kunne gi et lite bidrag til denne debatten, samtidig som oppgaven min blir satt inn i et større perspektiv.

Kapittel 2. Internasjonalisering av Norges asyl-og-flyktningpolitikk

2.1 Introduksjon

Formålet med dette kapittelet er å definere og beskrive hvordan Norge sin politikk og lovgivning innenfor asyl-og flyktningfeltet har blitt internasjonalisert etter krigen.

Internasjonalisering betyr rettslig sett at internasjonale konvensjoner og EUs-regelverk blir gjort bindende for norsk lov. Det vil si at når Stortinget inngår internasjonale avtaler som innebærer juridiske forpliktelser, blir handlingsrommet bundet av det forpliktende forholdet til andre stater, organisasjoner eller enkeltindivider.³⁶ Eksempelvis har internasjonale avtaler vedrørende flyktnings stilling bidratt til å garantere flyktingene visse rettigheter.³⁷ Som følge av at Norge har ratifisert ulike konvensjoner og inngått i flere samarbeid med De Forente Nasjoner (FN) og Den Europeiske Unionen (EU), har flyktnings stilling i Norge endret seg de siste sytti årene. Dette kapittelet tar sikte på å presentere en historisk oversikt over de traktatene, samarbeidsavtalene og regelverk som har blitt bindende for norsk lov. På denne måten vil jeg få en oversikt over hva som var gjeldene av forpliktelser da Norge mottok bosniske flyktinger i 1993 og syriske flyktinger i 2015.

Jeg vil starte dette kapittelet med å presentere framveksten av det internasjonale samarbeidet etter andre verdenskrig med et blikk på hvordan dette ble videreutviklet fra første verdenskrig. Deretter vil jeg bestrebe meg på å gi en oversiktlig framstilling av de viktigste internasjonale forpliktelsene, vedtatt gjennom ulike konvensjoner og samarbeid, som har innvirket på Norges politikk ovenfor flyktinger. Jeg vil også trekke inn hvordan Norge sin politikk overfor asylsøkere utviklet seg i perioden etter andre verdenskrig og fram til 1990-tallet. Debattene som materialiserte seg på Stortinget og i pressen i forbindelse med ratifikasjon av konvensjoner og godkjenning av samarbeidsavtaler, vil også bli lagt fram i dette kapittelet.

³⁶ Innst. S.nr. 252 (2004-2005), Kap. 3.6.1.2 «Betydningen av internasjonale avtaler for Stortingets handlingsrom».

³⁷ St.meld.nr.17 (1994-1995), s. 41.

2. 2 Utviklingen av et internasjonalt flyktingeregime

2. 2. 1 Etableringen av en internasjonal flyktingepolitikk etter første verdenskrig

I løpet av det 20. århundret har flyktinger blitt en del av internasjonal politikk. Ved opprettelsen av Folkeforbundet i 1920 oppstod det internasjonale vernet av flyktinger. Både i forkant og i etterkant av den første verdenskrig var det europeiske kontinentet preget av store omveltninger.³⁸ Flere av de de kontinentale imperiene ble oppløst og det oppstod konflikter om hvem som skulle overta restene av de tidligere imperiene. Østerrike-Ungarn opphørte å eksistere i 1918, og like etter forsvant det ottomanske riket i 1922. Det russiske tsarriket endte sine dager i en borgerkrig mellom den røde hær og den hvite hær etter oktoberrevolusjon i 1917.³⁹ Disse omveltningene skapte store flyktingstrømmer og Folkeforbundet var den første internasjonale organisasjonen som tok ansvar for å håndtere massefluktsituasjoner.

Høykommissæren for Flyktinger, som var et underorgan av Folkeforbundet, ble tildelt oppgaven om å assistere mennesker på flukt. Den første Høykommissæren for Folkeforbundet var polfarer og forsker Fridtjof Nansen. Han har i ettertid blitt kjent som oppfinneren av Nansen-passet.⁴⁰ Dette var et identitetskort som ble gitt til personer som hadde mistet statsborgerskapet i sitt hjemland. Nansen-passet var altså et identitetskort og et pass som tillot statsløse personer å emigrere til et nytt land for å søke beskyttelse. Passet ble gitt til personer med en bestemt nasjonal tilhørighet som hadde mistet sitt statsborgerskap. Opprinnelig ble det kun gitt ut til russiske flyktinger, men det ble senere utvidet til å også gjelde for armenske, syriske og tyrkiske flyktinger.⁴¹

Det eksisterte ingen generell definisjon av en flykting i den første halvdel av det 20. århundret. Å være på flukt var ikke individbasert, men ble bestemt av tilhørighet til en gruppe. Til og med andre verdenskrig omfattet de internasjonale avtalene kun enkelte grupper av flyktinger og gav begrensede rettigheter.⁴² Statene bestemte selv hvilke grupper de ønsket å ta imot, og norske myndigheten mottok helst «rene» politiske flyktinger i mellomkrigstiden. Det ble en akutt strøm av politiske flyktinger på 1930-tallet da nazistene overtok makten i Tyskland. I Norge hadde disse flyktingene en forbundspartner i Arbeiderpartiet ettersom de fleste av dem tilhørte venstresiden i politikken. I motsetning til de politiske flyktingene, manglet de jødiske flyktingene en mektig alliansepartner i Norge.

³⁸ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett*, s. 178.

³⁹ Gatrell, *The making of the modern refugee*, s. 18–21.

⁴⁰ Vevstad, *Refugee protection*, s.18.

⁴¹ *Store Norske Leksikon* s.v «Nansen-passet» av Silje Een de Amoriza. 04.12.20. <https://snl.no/Nansen-pass>

⁴² Øyen, *Lærebok i Utlendingsrett*, s. 178.

Denne flyktninggruppen ble møtt av fordommer som var dypt forankret i samfunnet. Myndighetene fryktet en invasjon av jødiske migranter, særlig under depresjonen da arbeidsløsheten var høy.⁴³

Folkeforbundet og Høykommissariatet klarte ikke å håndtere de humanitære krisene og flyktningutfordringene i mellomkrigstiden. Forsøk på å utvide flyktningdefinisjonen ble motarbeidet av medlemmene som fortsatte å begrense flyktningstatus til å gjelde for enkelte nasjonale grupper.⁴⁴ Japan, Italia og Tyskland valgte å trekke seg fra Folkeforbundet noe som ytterligere forverret forbundets mulighet til å opprettholde det internasjonale samarbeidet. Det ble spesielt tydelig ved forfølgelsen av de europeiske jødene at samarbeidet ikke lengre oppfylte sin hensikt. I juni 1938 ble det avholdt en internasjonal konferanse i Evian, Frankrike. Det var USAs president Franklin Roosevelt som var initiativtakeren bak denne konferansen. Formålet med Evian-konferansen var å få flere land til å ta en større byrde av de jødiske flyktningene fra Tyskland og Østerrike. Alle deltakerne avsto forespørselen om å ta imot flere flyktninger.⁴⁵

Til tross for at det internasjonale samarbeidet sviktet i mellomkrigstiden, dannet det tidlige initiativet til et transnasjonalt samarbeid om flyktninger grunnlaget for det som skulle komme etter andre verdenskrig.⁴⁶ Internasjonal beskyttelse av flyktninger og flyktningsstatus skulle nå reguleres gjennom traktater og konvensjoner.⁴⁷ Det var ikke lengre nok å vedta ad-hoc avtaler angående spesifikke flyktninggrupper.

2.2.2 Nedtegnelsen av FNs Flyktningkonvensjon etter andre verdenskrig

Etter den andre verdenskrig gikk flere stater sammen for å opprette De Forente Nasjoner (FN) som var etterfølgeren til Folkeforbundet. Den nyopprettede organisasjonen skulle sørge for et internasjonalt samarbeid for å løse internasjonale problemer knyttet til økonomiske, sosiale, kulturelle og humanitære forhold.⁴⁸ FN utpekte en ekspertkomite som fikk som oppgave å utforme en konvensjon relatert til personer på flukt. I 1951 ble konvensjonen om Flyktnings Stilling (forkortet flyktningkonvensjonen) presentert og undertegnet i Genève.⁴⁹ Den nye konvensjonen var en nyvinning innen internasjonal flyktningrett. Det ble for første gang

⁴³ Thorud, *Norsk innvandringspolitikk 1860–1960*, s. 80-82.

⁴⁴ Betts mfl., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s. 9.

⁴⁵ Gatrell, *The making of the modern refugee*, s.77.

⁴⁶ Betts mfl., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s. 10.

⁴⁷ Thorud, *Norsk innvandringspolitikk 1860–1960*, s.115.

⁴⁸ Vevstad, *Refugee protection*, s.21.

⁴⁹ *Store Norske Leksikon* s.v «flyktningkonvensjonen» av Vegard Bø Bahus. 04.12.20.
<https://snl.no/flyktningekonvensjonen>

inkorporert i internasjonal lov at alle mennesker skal ha mulighet til å søke om beskyttelse fra forfølgelse. Flyktningstatus skulle avgjøres ut ifra kriterier som baserte seg på en individuell frykt for forfølgelse.⁵⁰ Art. A (2) i FNs flyktningkonvensjon sa:

For konvensjonens formål skal betegnelsen flyktning anvendelse på enhver person som...på grunn av at han har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det landet han er borger av, og er ute av stand til, eller på grunn av frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse...⁵¹

Konsekvensene av det dårlige internasjonale samarbeidet i mellomkrigstiden hadde vært utslagsgivende. For å hindre en gjentakelse av den humanitære tragedien som hadde utspilt seg under andre verdenskrig, valgte flere land å forplikte seg til å delta i det internasjonale samarbeidet under FN. Som en del av det internasjonale samarbeidet ratifiserte de fleste FN-medlemslandene Flyktningkonvensjonen av 1951. Konvensjonens nye definisjonen om «frykt for forfølgelse», baserte seg på art.14 i Menneskerettighetserklæringen av 1948: *everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum from persecution.*⁵²

Flyktningkonvensjonen knyttet forfølgelse til religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning som et forsøk på å omfavne alle potensielle årsaker til flukt.⁵³ Stadfestingen i menneskerettighetserklæringen om retten til å søke beskyttelse, og fokus på individuell flukt, var viktige framskritt for det internasjonale vernet av flyktninger.⁵⁴

Konvensjonen var i utgangspunktet begrenset til å gjelde for hendelser som hadde oppstått før 1951. Medlemmene ble imidlertid enig om å utvide Flyktningkonvensjonen av 1951 med en tilleggsprotokoll i 1967. Dermed ble begrensningene opphevet og konvensjonen ble global.⁵⁵ Statene fikk lov til å reservere seg fra denne utvidelsen, men det var få som valgte å frastå fra å utvide konvensjonen.⁵⁶ Norske myndigheter ratifiserte FNs flyktningkonvensjon i 1952, og i 1954 trådte konvensjonen i kraft.⁵⁷ Ytterligere ble

⁵⁰ Gatrell, *The making of the modern refugee*, s. 87.

⁵¹ Øyen, *Lærebok i Utlendingsrett*, s. 183.

⁵² Betts mfl., *The United nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s.12.

⁵³ Zimmermann mfl., *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol*, s. 67.

⁵⁴ Betts mfl., *The United nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s. 12.

⁵⁵ Møkkelgjerd, *Asylkoden*, s. 98.

⁵⁶ Birkeland, *Politisk asyl i Norge*, s. 44.

⁵⁷ St. Tid. (1951–1952) referat, s. 2628.

tilleggsprotokollen enstemmig vedtatt på Stortinget det samme året som den ble presentert av FN.⁵⁸ Flyktningsstilling i Norge ble en del av folkeretten ved ratifikasjonen av flyktningkonvensjon og tilleggsprotokollen.

Ved nedtegnelsen av flyktningkonvensjonen åpnet enkelte regjeringer opp for å ha en generøs konvensjon uten begrensninger i forpliktelsene, men denne gruppen var i mindretall. Et flertall av statene fryktet at en generøs flyktningkonvensjon ville gå på bekostning av den nasjonale suvereniteten.⁵⁹ De ble derfor enig om at statene ikke skulle være forpliktet til å gi beskyttelse til enhver person på flukt. Det ville være opp til myndighetene i hver enkelt stat å avgjøre om en person som ba om beskyttelse hadde rett på dette. For å forhindre at statene unnlot å praktisere asylretten, altså å gi beskyttelse mot forfølgelse, ble prinsippet om *non-refoulement* nedfelt i flyktningkonvensjonen av 1951.⁶⁰ Vern mot tilbakesendelse ble også stadfestet i Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK) av 1950. Dette prinsippet innebærer at en person ikke kan sendes tilbake til et land hvor det er fare for liv eller frihetsberøvelse.⁶¹ Dette gjelder også forbud mot retur til en stat hvor personen risikerer å sendes videre til landet han eller hun rømte fra. Norge valgte å lovfeste dette prinsippet i den nye utlendingsloven av 1956.⁶²

2.2.3 FNs Høykommissariat for Flyktninger

FNs høykommissariat for flyktninger (UNHCR) ble opprettet som en organisasjon under FN i 1950. UNHCR fikk som oppgave å lede og koordinere det internasjonale arbeidet med å hjelpe og beskytte flyktninger. Organisasjonen er i dag til stede i 135 land, og har hovedkontor i Genève.⁶³ UNHCRs fremste oppgave er å assistere mennesker på flukt og sørge for varige løsninger for dem. Organisasjonen må samarbeide med regjeringer og ikke-statelige organisasjoner for å kunne utføre sitt arbeid. Samtidig er UNHCR også avhengig av økonomiske bidrag fra medlemslandene for å kunne opprettholde sin virksomhet.⁶⁴ Norge har støttet opp under UNHCR sitt arbeid ved å avsette en årlig sum i statsbudsjettet til organisasjonen.⁶⁵ Alle stater som har ratifisert flyktningkonvensjonen er forpliktet til å samarbeide med UNHCR. Etter oppfordring fra UNHCR tar statene imot en kvote med

⁵⁸ St. Tid (1967–1968), referat, s. 414.

⁵⁹ Gatrell, *The making of the modern refugee*, s.108.

⁶⁰ Øyen, *Lærebok i Utlendingsrett*, s. 185.

⁶¹ Bø, *Søkelys på den norske innvandringspolitikken*, s.17.

⁶² Thorud, *Norsk innvandringspolitikk 1860–1960*, s.124.

⁶³ The UN Refugee Agency s.v «Where do we work». 10.12.20. <https://www.unhcr.org/where-we-work.html>

⁶⁴ St.meld.nr. 81, (1967-1968), s. 6–7.

⁶⁵ Regjeringen s.v «Frivillige kjernebidrag til FN-Systemet». 20.11.20 https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/tilskuddsmidler/ovrige-tilskudd/frivillige_kjernebidrag/id714268/

flyktninger, men antallet bestemmes av staten selv. Disse flyktningene har på forhånd blitt definert av Høykommissæren som personer som oppfyller konvensjonens vilkår for beskyttelse.⁶⁶

Ved etableringen av UNHCR ble det bestemt at organisasjonen skulle følge med på at statene respekterte bestemmelsene i flyktningkonvensjonen. Dette førte ikke til stor begeistring blant konvensjonsstatene. Enkelte var skeptisk til at en overnasjonal organisasjon hadde mulighet til å blande seg inn i hva nasjonale myndigheter foretok seg. Statene prøvde derfor å begrense organisasjonens innflytelse ved å holde tilbake den økonomiske støtten. Til tross for denne motarbeidelsen klarte UNHCR etter hvert å etablere seg som en sentral aktør i det internasjonale flyktningarbeidet.⁶⁷ Som en del av arbeidet med å føre tilsyn av statenes praktisering av konvensjonen, fikk UNHCR også mandat til å komme med presiseringer av hvordan innholdet i konvensjonen burde tolkes av medlemmene. UNHCRs uttalelser skal tillegges vekt som sentrale internasjonale kilder i forhold til spørsmål om beskyttelse. Dette er som følge av at det ikke eksisterer et internasjonalt organ som kan avgjøre om statene overholder sine forpliktelser. Ingen stater er forpliktet til å følge anbefalingene fra høykommissæren, men oppfordres til å gjøre det. Tradisjonelt har norske myndigheter koordinert sin politikk i samsvar med anbefalinger fra UNHCR.⁶⁸

2.2.4 Norges mottakelse av flyktninger i perioden mellom 1945 og 1990

Norge sin ratifikasjon av flyktningkonvensjonen ble enstemmig bifalt av Stortinget i 1952. Basert på stortingsdokumentene var det ingen debatt ved ratifikasjonen. Utenriks- og konstitusjonsnemda omtalt den som et skritt på vei mot bedre samarbeid mellom statene og større hjertelag for dem som lider.⁶⁹ Referatet fra Stortinget viste at politikerne også var samstemte i ratifikasjon av tilleggsprotokollen.⁷⁰ Norske myndigheter hadde alltid vært klar på at de ønsket at flyktningkonvensjonen skulle gjelde for alle flyktninger.⁷¹ Når det er sagt, utgjorde flyktninger som kom til Norge i perioden etter krigen en minimal prosentandel av utlendingene i Norge. Mellom 1945 og 1979 tok Norge imot totalt 6 397 flyktninger i samarbeid med UNCHR.⁷² Den politikken regjeringen førte var derfor lite kontroversiell.

⁶⁶ NOU 2017:2 3.3.2 Innvandrings- og flyktningpolitikken.

⁶⁷ Gatrell, *The making of the modern refugee*, s. 109.

⁶⁸ Møkkelgjerd, *Asylkoden*, s. 102.

⁶⁹ St. Tid. (1951–1952) referat, s. 2628.

⁷⁰ St. Tid. (1967–1968) referat, s. 414.

⁷¹ Møkkelgjerd, *Asylkoden*, s. 98.

⁷² St.meld.nr. 84 (1978-1979), s. 40.

Verken på Stortinget eller i pressen var det tydelige meningsmotstandere av regjeringens politikk.⁷³

Flyktningene som Norge tok imot i de første to tiårene etter krigen gjenspeilte den kalde krigens maktkamp mellom øst og vest. I samarbeid med UNHCR hentet Norge ut flyktninger fra blant annet Ungarn i 1956. Dette var mennesker som hadde flyktet etter at et mislykket opprør mot det autoritære kommunistregimet ble slått hardt ned på av sovjetiske tropper. Disse flyktningene ble sett på som forkjempere for demokratiet og en bekreftelse på den vestlige ideologiens overlegenhet. Flyktningene fra Ungarn var dermed svært legitime sett med vestlige øyne. Imidlertid ønsket den norske regjeringen å være varsom og begrense antallet av flyktninger som de tok imot. Regjeringen fryktet blant annet at statsbudsjettet ikke ville klare å absorbere alle flyktningene som ønsket å komme til Norge. Frykten viste seg å ikke være berettiget da det var svært få som hadde Norge som sin foretrukne destinasjon. I hovedsak var det arbeidsføre menn som ble hentet til Norge ettersom de var lett å integrere inn i samfunnet. Ytterligere hentet myndighetene ut flyktninger med et handicap som de valgte å betegne som «minusflyktninger». Denne gruppen fikk opphold i Norge ut ifra et humanitært hensyn.⁷⁴

På slutten av 1970-tallet så man konturene av en ny type innvandring. Individuelle flyktninger, også kalt spontane flyktninger og asylsøkere, ankom grensen. De norske politikerne var ikke forberedt på å håndtere denne typen flukt hvor mennesker reiste fra sine hjemland utenfor UNHCR sitt overføringssystem.⁷⁵ Båtflyktningene fra Vietnam var den første gruppen av individuelle flyktninger som kom til Norge på slutten av 1970-tallet. På grunn av at kommunismen seiret som styreform i Vietnam ble tusenvis av mennesker, som hadde støttet det vestlig-vennlige regimet i sør-Vietnam, tvunget på flukt.⁷⁶ De vietnamesiske flyktningene kom seg til Norge ved å bli hentet opp fra havet av norske skip og brakt til Norge. Den andre store flyktninggruppen som kom til Norge på 1970- og 1980-tallet var de Chilenske flyktningene. Med hjelp fra USAs CIA ble den folkevalgte Allende-regjeringen styrtet av diktator Augusto Pinochet i 1973. Denne situasjonen gav mange politiske flyktninger, hvorav et fåtall tok seg til Norge ved å søke asyl på den norske ambassaden i Santiago.⁷⁷ Fremveksten av de individuelle flyktningene, eksemplifiser med de vietnamesiske-

⁷³ Thorud, *Norsk innvandringspolitikk 1860–1960*, s.129.

⁷⁴ Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge 900–2010*, s. 202–204.

⁷⁵ Ibid, s. 255.

⁷⁶ Henriksen, «Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land», s. 78.

⁷⁷ Ibid, s. 17.

og chilenske flyktingene, utfordret den tradisjonelle mottakelsesformen av flyktinger. De individuelle flyktingene skapte en uforutsigbarhet, og myndighetene ble nødt til å ta høyde for at stadig flere ville søke om beskyttelse utenfor UNHCR sitt overføringsssystem. Tallet på individuelle flyktinger fortsatte å stige utover 1980-tallet. Ved overgangen til 1990-tallet hadde denne gruppen oversteget andelen av kvoteflyktinger som ble hentet til Norge.⁷⁸

På 1980-tallet vokste det fram en uenighet om hvilken politikk som burde føres overfor flyktingene. Dette var den kontrast til den foregående perioden da dette tema omtrent ikke hadde blitt diskutert. Særlig etter gjeninntoget til Fremskrittspartiet i 1981 viser stortingsdebattene at det vokste fram en større uenigheter om Norges asyl-og-flyktingpolitikk. I denne perioden argumenterte Fremskrittspartiet leder, Carl I Hagen, for at Norge ikke kunne ta imot flyktinger uten at det ville gå på bekostning av velferden til landets befolkning. Kjell M. Bondevik fra Kristelig Folkeparti minnet Stortinget på at «vi som bor i den rike delen av verden slipper billig unna, nå når andelen asylsøkere til Norge øker».⁷⁹ Svært få av asylsøkerne som tok seg til Norge fikk status som flykting basert på Art. 1 A (2). Etter myndighetenes vurdering av flyktingkonvensjonen kvalifiserte de fleste kun til opphold på et humanitært grunnlag etter prinsippet om *non-refoulement*.⁸⁰

2.3 Norges samarbeid med EU

2.3.1 Utviklingen av en felles europeisk migrasjons-og asylpolitikk

Alle de europeiske statene opplevde en sterk pågang av individuelle flyktinger på 1970-og 1980-tallet. Flere land kritiserte FNs flyktingkonvensjonen for å være utilstrekkelig og irrelevant i arbeidet med å håndtere det internasjonale flyktingproblemet. Ulik statspraksis av konvensjonen ble vanlig til tross for at dette var i strid med konvensjonens formål. På slutten av 1980-tallet startet også De Europeiske Fellesskap (EF, senere EU) med et tydeligere integreringsarbeid av medlemsstatene. Blant annet skulle innvandringsfeltet være en del av den felles europeiske politikken til EF. Eksempelvis ville en samordning av asylpolitikken i EF gjøre at medlemslandene kunne behandle asylsøknader hurtigere enn tidligere. Behandlingen ville gå raskere på grunn av at det ble enklere for statene å innhente informasjon fra hverandre.⁸¹

⁷⁸ Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge 900–2010*, s.255.

⁷⁹ St. Tid.(1986–1987) referat, s. 2209–2210.

⁸⁰ Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*, s. 184.

⁸¹ Vevstad, *Refugee protection*, s. 186–189.

I 1986 undertegnet de europeiske samarbeidslandene Enhetsakten. Enhetsakten tok sikte på å få i stand et samarbeid som tillot fri flyt av varer, tjenester, kapital og mennesker innenfor for EF.⁸² For å kunne gjennomføre dette prosjektet var det nødvendig å fjerne den indre grensekontrollen. Opphevelse av indre grensekontroll skapte et behov for en felles politikk om ytre grensekontroll og en enighet om hvem som skulle få tilgang til det europeiske territoriet. Maastricht-traktaten av 1993 forsøkte å oppklare den problematikken som Enhetsakten hadde medført. Traktaten markerte samtidig overgangen til en mer omfattende integrasjon av det europeiske samarbeidet. Eldre samarbeidsavtaler og ad-hoc vedtak ble formalisert under tre søyler som tok sikte på å harmonisere det europeiske fellesskapet. Den første søyle omhandlet det eldre europeiske fellesskapet som var forankret i Roma-traktaten av 1958. Dette innebefattet da bestemmelser om landbruk, handel, konkurranse, industri, etc. En felles utenriks-og-sikkerhetspolitikk ble formalisert under den andre søylen mens den tredje søylen omfattet en samordning av justis-og innenrikspolitikken.⁸³ Da Maastricht-traktaten trådte i kraft i 1993 endret det europeiske samarbeide navn fra De Europeiske Fellesskap (EF) til Den Europeiske Unionen (EU).⁸⁴

Asylpolitikk, grensekontroll, innvandringspolitikk og forhold til tredjeland var noen av diskusjonsområdene ved den tredje søylen i Maastricht-traktaten. Arbeidet med å få på plass et regelverk for denne søylen var en langsom prosess, preget av nasjonale interesser.⁸⁵ På grunn av den langsomme prosessen med å utvikle et regelverk for den tredje søylen, valgte noen av landene å gå samme om å etablere to mellomstatlige samarbeid utenfor EU: Schengen-samarbeidet og Dublin-samarbeidet. Schengen-samarbeidet gikk ut på å avskaffe grensekontroll for de indre grensene og etablere en felles kontroll av yttergrensene. Dublin-samarbeidet skulle avklare ansvarsfordeling for behandlingen av asylsøknader innenfor Schengenfellesskapet. Først ved inngåelsen av Amsterdam-trakten i 1999 fikk EU på plass et integrert innvandringsfelt som blant annet bestod av Schengen-og Dublin-samarbeidet.⁸⁶

2.3.2 Schengen-og Dublin-samarbeidet

⁸² Regjeringen s.v «Kort om EU og EUs historie. 30.09.20.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/fakta-115259/kort-om-eu/id685170/>

⁸³ Vevstad, *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem*, s. 62-63.

⁸⁴ Regjeringen s.v «Kort om EU og EUs historie. 30.09.20.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/fakta-115259/kort-om-eu/id685170/>

⁸⁵ Vevstad, *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem*, s. 63.

⁸⁶ Øyen, *Lærebok i Utlendingsrett*, s. 406.

Det var Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike og Vest-Tyskland som først inngikk Schengen-samarbeidet i 1985. Flere EU-land sluttet seg til samarbeidet utover 1990-tallet, og i 1999 ble Schengen tatt inn i det europeiske samarbeidet. EU videreførte de reglene som allerede eksisterte i Schengen-samarbeidet, og formaliserte dermed flere ad-hoc vedtak. Dette var regler om registrering i Schengens informasjonssystem (SIS) av personer som tok seg inn på territoriet, informasjonsutveksling, samarbeide om politispørsmål, felles grensekontroll og en felles visumpolitikk.⁸⁷

Norge valgte å gå inn i Schengen-samarbeidet i 1996. Arbeiderparti-regjeringen trakk fram nordisk passfrihet som et argument for hvorfor Norge burde delta i Schengen-samarbeidet. Ettersom Sverige og Danmark hadde valgt å gå inn i det europeiske samarbeidet ville ikke nordmenn lengre kunne reise til nabolandene uten pass. Den nordiske passunionen som hadde eksistert siden 1950-tallet stod i fare for å forsvinne.⁸⁸ Imidlertid ønsket regjeringen også å delta i Schengen-samarbeidet for å få tilgang på etterretningsinformasjon fra de europeiske statene. Bakgrunnen for dette var at Norges inntrådte i EØS-samarbeidet i 1994. Dette samarbeidet åpnet opp for at kriminelle nettverk i Europa kunne ta seg inn i Norge relativt enkelt som følge av en mer åpen grense.⁸⁹ I 1996 undertegnet Norge en egen avtalene med EU om å delta i Schengen-samarbeidet. En ny avtale ble framforhandlet i 1999 etter at Schengen-samarbeidet ble en integrert del av EU. Først i 2001 ble Norge operativt integrert inn i samarbeidet.⁹⁰ Som deltaker i Schengen måtte Norge fjerne passkontroll ved indre grense og adoptere Schengens visumliste. Det betydde i praksis at reisende som søkte om visum i et Schengen-land fikk utstilt visum til hele Schengen-området, og ikke bare enkeltland. Samtidig forpliktet Norge seg til å bidra til å ivareta grensekontroll av Schengens yttergrenser. Gjennom samarbeidet fikk norske myndigheter også tilgang til informasjonsutveksling gjennom SIS, hvilket utgjorde noe av bakteppet for at myndighetene ønsket å delta i samarbeidet.⁹¹

Nedbygging av nasjonale grenser gav fri flyt av asylsøkere og migranter innenfor Schengen. Dublin-samarbeidet ble opprettet for å regulere hvordan asylsøkere som tok seg inn i Schengen-området skulle fordeles mellom medlemslandene. Blant medlemslandene har det

⁸⁷ Regjeringen s.v «Schengen og Dublin-samarbeidet». 15.03.21.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/innsikt/schengen--og-dublin-samarbeidet/id578315/>

⁸⁸ Øyen, *Lærebok i Utlendingsrett*, s. 407.

⁸⁹ Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*, s. 288.

⁹⁰ Regjeringen s.v «Schengen og Dublin-samarbeidet». 15.03.21.

⁹¹ Innst. 327 S (2009–2010). s. 17–18

vært vanlig å følge prinsippet om at en asylsøknad skal behandles av det første asyllandet. Det betyr at det Schengen-landet som asylsøkeren ankom først, vil ha ansvar for å vurdere asylsøknaden. Samarbeidet skulle motvirke såkalt asylshopping, altså at en person kunne reise fra land til land og søke om asyl.⁹² Regelverket i Dublin-samarbeidet åpner også for at asylsøkere kan sendes tilbake til «trygge tredjeland», det vil si, land som har ratifisert flyktningkonvensjonen og som sier seg villig til å ta imot asylsøkeren.⁹³ Som deltaker i Schengen måtte Norge også delta i Dublin-samarbeidet. Samarbeidet forutsetter at medlemmene har en tilnærmet lik standard for retningslinjer som følges. EU ville med dette unngå en for stor variasjon i hvilken behandling medlemslandene gav asylsøkerne. Landene er derfor forpliktet til å opprettholde bestemmelsene i Flyktningkonvensjonen av 1951, Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen, Menneskerettighetene og direktivene i CEAS.⁹⁴

A Common Asylum System (CEAS) ble opprettet av EU i 1999 og består av fire grunnelementer: Prosedyredirektivet, statusdirektiv, mottaksdirektiv og Dublin-forordning II.⁹⁵ Prosedyredirektivet bestemmer den behandlingen en asylsøker har rett på i et EU-land. Statusdirektivet inneholder kriterier som vil kunne avgjøre om en asylsøker oppfyller kravene for å få asyl. Mottaksdirektivet fastsetter en minimumsstandard om tredjelandborgeres status. Dette vil da være flyktninger og personer som har fått beskyttelse på et humanitært grunnlag. Regelverket i mottaksdirektivet åpner for at statene kan øke standarden om de selv ønsker det.⁹⁶ Norge arbeider generelt med en mer generøs ordning når det kommer til rettigheter under asylprosedyren og ytelser i mottakssammenheng, enn hva som er fastsatt som minimumsstandard i EUs direktiver. Myndighetene vil likevel unngå å avvike for mye fra den europeiske standarden for å ikke gi incentiver til asylsøkere for å komme til Norge.⁹⁷ Norge behøver også vite hvordan de andre Dublin-landene tolker flyktningkonvensjonen og statusdirektivet for å avgjøre om de skal benytte seg av kriteriene om tilbakesendelse, i henhold til regelverket i Dublin-samarbeidet. Da myndighetene utformet en ny utlendingslov i 2008 ble det bestemt at den skulle basere seg på kriteriene i EUs statusdirektiv.⁹⁸

Schengen-samarbeidet har blitt kritisert for å skape et «festung Europa» som forsøker å holde tredjelandsborgere utenfor det europeiske kontinentet. Kritikere av samarbeidet mener

⁹² Vevstad, *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem*, s. 161.

⁹³ *Ibid*, s. 214.

⁹⁴ Brekke, «Migrasjon og integrering», s. 9.

⁹⁵ Innst. 67 L (2013–2014). 1.2.2 Det felles europeiske asylsystemet (CEAS).

⁹⁶ Vevstad, *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem*, s. 98.

⁹⁷ Brekke, «Migrasjon og integrering», s. 15.

⁹⁸ St.meld.nr. 9 (2009–2010). 4.1 Det felles europeiske asylsystemet.

overvåkningen av yttergrensene og visumplikt for tredjeland, i praksis vil hindre flyktninger og asylsøkere fra å nå fram med sine søknader.⁹⁹ På denne måten vil Europa bryte med art.14 i menneskerettighetene som sier at enhver person har rett til å forlate sitt hjemland for å søke om asyl. Flyktningkonvensjonen vil også undergraves som følge av at mennesker mister muligheten til å søke om beskyttelse.¹⁰⁰

Asylsøkere og migranter måtte finne seg nye reiseruter til Europa etter at Schengen-samarbeidet ble en integrert del av det europeiske samarbeidet. For mange ble sjøveien over Middelhavet den nye alternative reiseruten. På grunn av den nye reiseruten til Europa ble land i Schengens yttergrense det «første asyllandet» for de fleste asylsøkerne som ankom kontinentet. I samsvar med prinsippet om første asylland i Dublin-regelverket var det landene i yttergrensen som altså fikk ansvar for å behandle asylsøknadene. Det førte, til tider, til en stor belastning på asylinstitusjonen i disse landene.¹⁰¹ Praktiseringen av «første asylland» har gjentatte ganger blitt kritisert for å skape en ujevn byrdefordeling mellom medlemsstatene av Dublin-samarbeidet.¹⁰² Både UNHCR og andre frivillige organisasjoner har rettet kritikk mot asylpraksisen i Dublin-landene. UNHCR har refset praksisen for å være sprikende i de ulike medlemslandene, og at landene på denne måten bryter med direktivene i CEAS.¹⁰³

2.3.3 Debatt om Norges tilknytning til Schengen-og Dublin-samarbeidet

Spørsmålet om Norge skulle knytte seg til Schengen-samarbeidet kom opp på dagsordenen i 1995. Nei til EU-siden forsøkte å mobilisere til motstand mot samarbeidet, men lyktes ikke med dette slik som de hadde gjort i 1994.¹⁰⁴ I Aftenposten ble det skrevet om den nordiske passunionen og om enkelte av de kontroversielle punktene ved Schengen-samarbeidet. Et av de omstridte punktene som ble nevnt av Aftenposten handlet om Schengen-samarbeidets betydning for norsk asyl-og flyktningpolitikk. Dersom Norge valgte å bli en del av samarbeidet ville det potensielt medføre innstramminger i asyl-og flyktningpolitikken.¹⁰⁵ Klassekampen fortalte om de europeiske menneskerettighetsorganisasjonene sin frykt for at rettighetene til både asylsøkere og flyktninger ikke ville ivaretas i Schengen-samarbeidet. Menneskerettighetsorganisasjonene mente at muligheten for å søke om asyl nærmest ville bli

⁹⁹ Vevstad, *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem*, s. 71.

¹⁰⁰ Hurwitz, *The Collectiv Responsibility of States to Protect Refugees*, s. 212.

¹⁰¹ Møkkelgjerd, *Asylkoden*, s.67.

¹⁰² Hurwitz, *The Collectiv Responsibility of States to Protect Refugees*, s. 212.

¹⁰³ St.meld. nr. 9 (2009-2010). 4.1 Det felles europeiske asylsystemet.

¹⁰⁴ Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*, s. 288-289.

¹⁰⁵ Harbo, «Grenseløs norden i fare».

illusorisk på grunn av den strenge visumplikten på borgere fra tredjeland.¹⁰⁶ For utenom et fåtall av slike artikler, klarte ikke nei-siden å få organisert en stor motstand mot Schengen-samarbeidet i offentligheten. Norges tilknytning til Schengen-samarbeidet var et komplisert spørsmål som var utilgjengelig for de aller fleste. Dermed ble det opp til Stortinget å avgjøre om Norge skulle knytte seg til samarbeidet.¹⁰⁷

Under Stortingsforhandlingene om Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet og Dublin-samarbeidet var det Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet som ønsket at Norge skulle knytte seg til de to samarbeidene. Senterpartiet, Sosialistisk Venstre og Rød Valgallianse var motstandere av både Schengen- og Dublin-samarbeidet. Da ratifikasjonen av Schengen-samarbeidet ble diskutert i 1997 var også Kristelig Folkeparti og Venstre kritisk til dette samarbeidet. Schengen-samarbeidet måtte reforhandles i 1999, som følge av at Schengen hadde blitt en integrert del av EU. I løpet av denne perioden hadde Kristelig Folkeparti og Venstre skiftet side i debatten.¹⁰⁸ Nei-siden klarte altså ikke å overbevise flertallet i Stortinget om å stemme imot samarbeidet, og Norge ble dermed en del av Schengen-samarbeidet i 1999. Arbeiderparti-regjeringen hadde også flertallet på sin side da Stortinget debatterte Norge sin tilknytning til Dublin-samarbeidet i 2001.¹⁰⁹

I Stortinget argumenterte Nei-partiene for at Schengen-samarbeidet ville stenge mennesker på flukt utenfor Europa gjennom strenge visumkrav og personregistering i SIS-systemet. Med SIS-systemet ville en asylsøker som fikk avslag på sin søknad i et Schengen-land, også få søknaden avvist av de andre Schengen-landene. Samarbeidet ville på denne måten bidra til å svekke asylretten i både Norge og Europa.¹¹⁰ I tillegg ville Dublin-samarbeidet gjøre det enklere for Norge å sende asylsøkere til et annet Dublin-land. Det ville være få tilfeller der Norge ble ansett som første asylland ettersom det var vanskelig å ta seg til Norge uten å ha vært innom et annet land på veien. For ja-siden var det viktig å understreke at verken Schengen- eller Dublin-samarbeidet ville ha en innvirkning på Norges asyl- og flyktningpolitikk. Schengen og Dublin skulle kun være prosedyre-samarbeid og ikke politiske samarbeid. Norge ville fortsatt være bundet av Flyktningkonvensjonen og andre

¹⁰⁶ Hundsnes, «Heller pass enn opne EU-grenser».

¹⁰⁷ Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*, s.288.

¹⁰⁸ *Ibid.*, s.290.

¹⁰⁹ *Ibid.*, s.290.

¹¹⁰ St. Tid. (2000–2001) referat, s. 1846–1851.

menneskerettighetskonvensjoner som ville ivaretar rettighetene til asylsøkere og flyktninger.¹¹¹

2.4 Avslutning

Asyl- og flyktningfeltet har gjennomgått en internasjonalisering i Norge siden 1950-tallet. Det var en bred enighet blant Stortingspolitikere om å ratifisere Flyktningkonvensjonen av 1952 og tilleggsprotokollen av 1967. På Stortinget ble Flyktningkonvensjonen omtalt som et skritt på vei mot å vise større hjertelag for dem som lider. Det var altså en konsensus blant politikerne på 1950- og 1960-tallet om at Norge skulle delta i et intensjonalt samarbeid for å bedre flyktninger stilling. Som vi også har sett i dette kapitlet, var nordmannen Fridtjof Nansen den første høykommissæren for flyktninger og oppfinneren av Nansen-passet som ble gitt til statsløse personer. Dette hadde nok en innflytelse på at Norge ønsket å fremstå som en humanitær nasjon som bidro i det internasjonale arbeidet for å hjelpe mennesker på flukt. Imidlertid var de ikke mange flyktninger som bosatte seg i Norge på 1950- og 1960-tallet. Det var av den grunn lite debatt i offentligheten om Norges tilknytning til det internasjonale samarbeidet om flyktnings stilling.

Fra slutten av 1970-tallet opplevde Norge en vekst i antall av mennesker som søkte om beskyttelse utenfor UNHCR sitt overføringssystem. Mennesker som tok seg til Norge utenfor overføringssystemet gav en uforutsigbarhet som myndighetene måtte forholde seg til. I takt med økningen i antallet av asylsøkere i Norge, vokste det fram et skille mellom de politiske partiene om hvilken politikk som burde føres. Blant de politiske partiene på Stortinget var det Fremskrittspartiet som markerte seg som den største motstanderen av en liberal asyl- og flyktningpolitikk. Samtidig gikk internasjonaliseringen av asyl- og flyktningfeltet inn i en ny fase på 1990-tallet. I 1997 stemte et flertall i Stortinget for at Norge skulle bli en del av Schengen-samarbeidet. Som deltaker i Schengen forpliktet Norge også seg til å bli en del av Dublin-samarbeidet. Det var ikke alle partiene på Stortinget som ønsket at Norge skulle bli en del av Schengen-samarbeidet. Nei-partiene var kritiske til samarbeidet og mente at det ville ha en negativ innvirkning på politikken som ble ført overfor asylsøkere og flyktninger. I offentligheten var det derimot lite engasjement om denne debatten. I hovedsak skyldtes dette at debatten om Schengen og Dublin-samarbeidet var et tema som det var vanskelig for befolkningen å forholde seg til.

¹¹¹ Ibid, s. 1846–1851.

Kapittel 3. I takt med FN? Norsk asyl-og flyktningpolitikk på 1990-tallet

3.1 Introduksjon

I dette kapittelet vil jeg ser nærmere på hvordan asyl-og flyktningpolitikken ble diskutert i Norge på 1990-tallet. Som jeg belyste i forrige kapitel, var tallet på flyktninger i Norge ganske lavt fram til 1980-tallet. Av den grunn var det lite diskusjon vedrørende norsk asyl-og flyktningpolitikk i denne perioden. Flyktningene, enten de kom som asylsøkere eller overføringsflyktninger, fikk opphold etter flyktningkonvensjonen av 1951 eller prinsippet om non-refoulement. På slutten av 1980-tallet endret forholdene seg. Store forandringer i de internasjonale forholdene gav en økt tilstrømming av asylsøkere til Norge. På bakgrunn av dette ble den politiske og offentlige debatten om Norges asyl-og flyktningpolitikk intensivert utover 1990-tallet. Den 15. februar 1993 ba representanter fra Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet regjeringen om å legge fram en stortingsmelding om norsk flyktningpolitikk. Norsk flyktningpolitikk stod overfor nye utfordringer som gamle løsninger ikke kunne gi svar på, ifølge representantene. Det var derfor nødvendig å utvikle en helhetlig flyktningpolitikk, der den nasjonale og internasjonale dimensjonen stod sentralt.¹¹²

Formålet med kapittelet er å undersøke forholdet mellom den nasjonale asyl-og flyktningpolitikken og de internasjonale forpliktelsene på 1990-tallet. Hovedfokuset vil være på å få fram hvilke handlingsrom de ulike deltakerne i flyktningdebatten mente at Norge hadde tilgang på i denne perioden. Samtidig vil jeg se om de internasjonale forpliktelsene ble kritisert basert på nasjonal egeninteresse. Ytterligere pågikk det en debatt på starten av 1990-tallet som handlet om Norge skulle bli et medlem av den europeiske unionen eller ikke. På grunn av den store innvirkningen en eventuell EU-deltakelse ville ha for norsk politikk, kommer jeg også til å undersøke om Norge sin asyl-og flyktningpolitikken ble omtalt i EU-debatten.

¹¹² Dokument nr.8:18. (1992-1993). Forslag fra stortingsrepresentantene Lisbeth Holand, Svein Alsaker og Edvard Grimstad om å be Regjeringen legge fram en stortingsmelding om norsk flyktningpolitikk.

3 . 2 Historisk bakgrunn

3.2.1 Utviklingen av kollektiv beskyttelse og midlertidig opphold

På slutten av 1980-tallet oppstod det en debatt om FNs flyktningkonvensjon av 1951. Bakgrunnen for debatten var sammensatt. Jan-Paul Brekke peker på at åpningen av grensene mellom øst og vest etter Berlin murens fall i 1989, og oppløsningen av Sovjetunionen i 1991, førte til bekymring blant landene i Vest-Europa. Myndighetene i Europa fryktet at åpningen ville resultere i en strøm av migranter fra øst. Dette var en periode hvor flere europeiske land slet med høy arbeidsledighet, og hvor det i tillegg hadde vært en betraktelig økning av asylsøkere som kom til Vest-Europa. Samstundes blomstret de nasjonale motsetninger opp i de multinasjonale statene på det europeiske kontinentet. Disse motsetningene hadde vært skjult av den kalde krigen, men ble tydelige ved oppløsningen av Sovjetunionen. Dette resulterte i flere væpnede konflikter på 1990-tallet. I den situasjonen begynte fagfolk, byråkrater og politikere å diskutere hvorvidt konvensjonen av 1951 behøvde en revidering. Dette ville være for å både sikre en byrdefordeling av flyktninger i Europa, men også for å sørge for at de med behov for beskyttelse fikk fremmet sine søknader.¹¹³

Debatten på slutten av 1980-tallet handlet i stor grad om konvensjonens definisjon av flukt. Et av problemene med flyktningkonvensjonen var at mennesker som flyktet fra borgerkrig og etnisk undertrykking, ikke ble tilstrekkelig dekket i denne konvensjonen. Ut ifra kriteriene i konvensjonen måtte en person være individuelt forfulgt av staten for å få status som flyktning. Denne definisjonen passet ikke inn i de rammene som utviklet seg etter den kalde krigen. Et eksempel på dette var da staten Jugoslavia brøt sammen i interne oppgjør mellom ulike folkegrupper ved inngangen til 1990-tallet. De sivile som ble rammet av konfliktene falt utenfor konvensjonen, men hadde like fullt et behov for beskyttelse.¹¹⁴ Konvensjonen kom også i fokus, som følge av at det ble stadig vanskeligere å søke om asyl i Europa. Økningen i antallet av asylsøkere til Europa på 1980-tallet hadde brakt med seg mennesker som ikke hadde et reelt beskyttelsesbehov. Flere av dem som søkte om asyl, søkte på bakgrunn av økonomiske årsaker. Av den grunn ble asylsøkere i stadig større grad

¹¹³ Brekke, *Velkommen og farvel?*, 105-106.

¹¹⁴ Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*, s. 298.

oppfattet av myndighetene og deler av offentligheten som immigranter som snek seg inn bakveien. For å redusere tilkomsten av asylsøkere ble det innført en rekke innstrammende tiltak. Blant annet ble det framsatt visum for såkalt «flyktningeproduserende land». I tillegg ble transportselskap som ikke sjekket passasjerens visum bøtelagt.¹¹⁵ Som vi så i forrige kapittel ble flere av tiltakene etter hvert formalisert i Schengen–og Dublin–samarbeidet.

UNHCR forsøkte å imøtekomme de nye realitetene, både kritikken av flyktningkonvensjonen og den manglende viljen til å gi asyl, ved å introdusere et nytt flyktningeregime. På et møte i Genève i 1992 lanserte UNHCR et forslag om «A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in Former Yugoslavia». UNHCR foreslo midlertidig beskyttelse som den beste løsningen ved en massefluktsituasjon. De hadde allerede gode erfaringer med å gi midlertidig beskyttelse til flyktninger i Nord–Irak. I tillegg til midlertidig beskyttelse, mente UNHCR at et tettere internasjonalt samarbeid for å forebygge konflikter ville bidra til å motvirke at flere la ut på flukt. Ifølge Altamirano mfl. måtte høykommissæren for flyktninger ta på seg en pragmatisk rolle for å kunne hjelpe flyktninger på 1990–tallet. Organisasjonen befant seg i en finansiell krise samtidig som flere land viste en motvilje mot å gi asyl. Forslaget om å gi beskyttelse til flyktninger for en begrenset periode gjorde at de europeiske landene var mer villig til å ta imot et stort antall av flyktninger fra blant annet Jugoslavia.¹¹⁶

Koser og Black forklarer i sin artikkel fra 1999 at det var flere praktiske årsaker til at EU valgte å iverksette en midlertidig beskyttelse. For det første gav ikke midlertidig beskyttelse et økt press på asylsystemet ettersom beskyttelsen kun var midlertidig. Dermed behøvde ikke myndighetene å behandle asylsøknadene fra gruppen som hadde midlertidig beskyttelse. I tillegg var det enklere å få støtte for denne formen for beskyttelse fra opinionen. Høykommissæren argumenterte for at dette var et instrument som balanserte menneskers behov for beskyttelse med mottakerlandenes interesser. Midlertidig beskyttelse skulle sørge for en umiddelbar beskyttelse av mennesker som stod i fare å miste sitt liv eller sin frihet. Samtidig anerkjente Europa at de hadde et humanitært ansvar for å gi beskyttelse til dem som behøvde det gjennom å iverksette en midlertidig beskyttelse. Dermed ville også prinsippet om en internasjonal byrdefordeling bli overholdt. Imidlertid var det ingen enighet blant de europeiske landene om hvordan den midlertidige beskyttelsen praktiseres eller hvordan den

¹¹⁵ Brekke, *Velkommen og farvel?*, s. 107.

¹¹⁶ Altamirano mfl., *En ny flyktningpolitikk i nord*, s. 23.

skulle avsluttes. Resultatet ble ulike konklusjoner for de bosniske flyktingene sitt opphold i Europa.¹¹⁷

3.2.2 Den kollektive og midlertidige beskyttelsen i Norge

Arbeiderparti-regjeringen var rask med å utarbeide en politikk etter UNHCRs anbefaling. Signalene fra høykommissæren om å tenke nytt innenfor flyktningspolitikken sammenfalt med regjeringens ønske om å satse mer på bistand og konfliktmekling.¹¹⁸ En omlegging av flyktningspolitikken hadde generalsekretær i Flyktningrådet Trygve Nordby og daværende utenriksminister Thorvald Stoltenberg tatt til orde for allerede i 1990. I en kronikk i Dagbladet den 27. august 1990 hevdet Nordby at ressursene som var avsatt til flyktningsformålet ville komme til kort i et høykostnadsland som Norge. Ressursene ville kunne utnyttes best dersom flyktingene dro tilbake når forholdene tillot det eller om de ble bosatt i nærområdene. I likhet med Nordby argumenterte Stoltenberg, på et foredrag for Flyktningrådet i desember 1990, at verdens flyktningsproblem ikke kunne løses gjennom en tradisjonell asyl- og flyktningspolitikk. Bistand og utenrikspolitikk burde derfor i større grad trekkes inn i flyktningspolitikken. Stoltenberg anbefalte en helhetlig flyktningspolitikk hvor alle virkemidler ble tatt i bruk. Både en satsing på bistand og diplomatiske aktiviteter, støtte til høykommissærens aktiviteter og samtidig sikre asylretten for fremtidens flyktinger.¹¹⁹

Stoltenberg sin helhetlige tilnærming til flyktningspolitikken hadde røtter i hans tid som FNs høykommissær for flyktinger. Stoltenberg var høykommissær for FN i perioden mellom januar og november 1990. Statsviteren Gil Loescher forteller at Stoltenberg hadde planer om å stake ut en ny kurs for organisasjonen. Stoltenberg ønsket først og fremst at UNCHR skulle ha et større fokus enn å bistå mennesker etter at en fluktsituasjon hadde oppstått. Videre burde UNHCR arbeide for å forhindre at det oppstod store flyktningsstrømmer, ifølge Stoltenberg. Ytterligere foreslo han at UNHCR skulle bistå land som ville sende tilbake mennesker som ikke var reelle flyktinger. Stoltenberg anerkjente dermed at asylsystemet ble misbrukt av «uekte» flyktinger. Før høykommissæren fikk implementert sine ideer i praksis, trakk Stoltenberg seg fra sin stilling som høykommissær.¹²⁰

¹¹⁷ Koser og Black, «Limits to Harmonization», s. 523–536.

¹¹⁸ Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*, s. 303.

¹¹⁹ Brekke, *Velkommen og farvel*, s. 124.

¹²⁰ Loescher, *The UNHCR and world politics*, s. 265-268.

I 1991 nedsatte Brundtland-regjeringen en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på hva en «helhetlig flyktningpolitikk» ville innebære. Rapporten *En helhetlig flyktningpolitikk* ble framsatt høsten 1992. Den ble utarbeidet av Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet med innspill fra UNHCR.¹²¹ *En helhetlig flyktningpolitikk* bekreftet Nordby og Stoltenberg sine tanker om en omlegging av asyl- og flyktningpolitikken. Norge skulle ikke lenger være en passiv mottaker av asylsøkere, men arbeide internasjonalt for å motvirke flukt.¹²² Rapporten la fram anbefalinger om å ta i bruk flere virkemidler i flyktningpolitikken. Det fremste virkemiddelet i en helhetlig flyktningpolitikk ville være fluktforebyggende arbeid. Gjennom å drive demokratibyggning og kultivere fram en respekt for menneskerettighetene ville Norge bidra til å fjerne flere av årsakene til at mennesker forlot sine hjemland.¹²³

I rapporten ble det også lagt vekt på at flyktningstatus ikke lenger skulle danne grunnlag for varig opphold. Heller skulle oppholdet være midlertidig fram til forholdene hjemme tillot tilbakevending.¹²⁴ Prinsippet om «tilbakevending når forholdene tillot det» ble anbefalt av UNHCR. Arbeidsgruppen påpekte i rapporten at anbefalinger fra UNHCR måtte etterfølges ettersom organisasjonen utgjorde en grunnpilar for norsk flyktningpolitikk.¹²⁵ I utgangspunkt ble den midlertidige beskyttelsen anbefalt av UNHCR som et ekstra virkemiddel, i tillegg til den tradisjonelle asylinstitusjonen. Arbeidsgruppen, på sin side, la vekt på midlertidig opphold som den nye normen for mottak av alle flyktninger.¹²⁶ En sirkulasjon av flyktninger ville gi Norge muligheten til å hjelpe dem som behøvde det mest. Samtidig ville det begrense misbruken av asylinstitusjonen.¹²⁷

Under ett år etter at *En helhetlig flyktningpolitikk* hadde blitt publisert ble det satt i gang en utredning av midlertidig beskyttelse på et kollektivt grunnlag. Det hastet å få avklart hva denne midlertidigheten ville innebære og hvordan den skulle praktiseres. Flyktninger fra Bosnia–Hercegovina hadde allerede begynt å komme til Norge og myndighetene hadde gitt dem beskyttelse på et midlertidig og kollektivt grunnlag.¹²⁸ Under utarbeidelsen av rapporten «Beskyttelse i fokus», som ble publisert i 1993, oppstod det uenighet blant arbeidsgruppen.

¹²¹ Brekke, *Velkommen og farvel*, s. 126.

¹²² Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*, s. 299.

¹²³ Kommunaldepartementet, «En helhetlig flyktningpolitikk», s. 35-39.

¹²⁴ Brekke, *Velkommen og farvel?*, s. 127–128.

¹²⁵ Kommunaldepartementet, «En helhetlig flyktningpolitikk», s. 55

¹²⁶ *Ibid*, s. 86-89.

¹²⁷ Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*, s. 301-303.

¹²⁸ Brekke, *Velkommen og farvel?*, s. 135.

Konflikten knyttet seg til spørsmålet om hvor lenge midlertidig opphold kunne vedvare før det dannet grunnlaget for permanent opphold. Fem år ble foreslått av Kommunaldepartementet mens Justisdepartementet ønsket tre år. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Flyktningrådet var enig med utvalget fra Justisdepartementet. NOAS og Flyktningrådet ønsket imidlertid at midlertidig beskyttelse kun skulle gjelde ved massefluktsituasjoner. Arbeidsgruppen var klar over at opphør av en individuell vurdering av asylsøknader ikke kunne forsvares ut ifra flyktningkonvensjonen. For å ikke bryte med konvensjonen skulle flyktningene ha tilgang til ulike rettigheter som skole og arbeid under oppholdet.¹²⁹ I tillegg skulle en tilbakevending være frivillig og i tråd med anbefalingene fra UNHCR.¹³⁰

Verken *En helhetlig flyktningpolitikk* eller *Beskyttelse i fokus* ville utdype hvordan en eventuell tilbakevending skulle foregå i praksis. Rapportene nevnte kun at det skulle foregå etter anbefalinger fra UNHCR.¹³¹ Brekke forklarer at regjeringen regnet med at krigen i Jugoslavia ville bli kortvarig. En repatriering av flyktningene ville ikke være problematisk så lenge konflikten var kortvarig.¹³² De bosniske flyktningene ble dermed en testgruppe for 1990-tallets nytenkning om flyktninger og tilgangen til asyl. Psykososialt Senter for Flyktninger og NOAS var svært kritiske til at midlertidig beskyttelse og tilbakevending skulle være den nye normen for mottak av flyktninger. Denne typen beskyttelse ville svekke asylretten og føre til ytterligere psykiske skader blant flyktningene, uttalte Psykososialt Senter for Flyktninger.¹³³

Omsider, høsten 1994, ble det publisert en Stortingsmelding *Om flyktningpolitikken* som baserte seg på *En helhetlig flyktningpolitikk* og *Beskyttelse i fokus*.¹³⁴ Det var stortingsrepresentanter fra Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet som hadde bedt regjeringen om å legge fram en stortingsmelding om flyktningpolitikken.¹³⁵ Stortingsmeldingen hadde en mer forsiktig formulering av den midlertidige beskyttelsen. I motsetning til de to foregående rapportene, sa stortingsmeldingen at midlertidig beskyttelse kun skulle gjelde ved massefluktsituasjoner. Varigheten på den nye beskyttelsesformen skulle

¹²⁹ Justisdepartementet og kommunal- og arbeidsdepartementet, «Beskyttelse i fokus s. 87.

¹³⁰ Ibid, s. 110.

¹³¹ Brekke, *Velkommen og farvel*, s. 168.

¹³² Ibid, s. 134.

¹³³ Sjøe, «Gir store psykiske skader».

¹³⁴ Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*, s. 308.

¹³⁵ Dokument nr.8:18. (1992-1993). Forslag fra stortingsrepresentantene Lisbeth Holand, Svein Alsaker og Edvard Grimstad om å be Regjeringen legge fram en stortingsmelding om norsk flyktningpolitikk.

være tre pluss ett år, hvor det siste året gav grunnlag for fast bosetting. Denne modellen ble introdusert som et kompromiss mellom Kommunaldepartementet og Justisdepartementet sine forslag til varighet.¹³⁶ *Om flyktningpolitikken* bekreftet også innholdet i «En helhetlig flyktningpolitikk» om at Norge måtte ta i bruk flere virkemidler i flyktningpolitikken. Ytterligere ble det lagt vekt på at det ville være nødvending med en harmonisering av den norske flyktningpolitikken med EU for å unngå en ujevn byrdefordeling. Som et eksempel på dette ble det vist til at variasjoner i mulighet til opphold og statsstøtte ville gi utslag i tilstrømmingen av asylsøkere.¹³⁷

Stortingsmeldingen var et forsøk fra regjeringen om å komme fram til en politikk som tok hensyn til de ulike holdningene innad i Arbeiderpartiet, men også blant opposisjonen og befolkningen. Deler av befolkningen ønsket å ta imot krigsflyktninger til Norge og være generøs i tildelingen av goder. Samtidig var det enkelte grupper, også blant Arbeiderpartiets velgere, som var skeptisk til å la en stor andel flyktninger få bosette seg permanent i Norge. Den nye politikken som regjeringen presenterte i stortingsmeldingen var dermed et forsøk på et kompromiss i asyl- og flyktningpolitikken, ifølge Brochmann.¹³⁸ Til tross for regjeringens anstrengelser klarte de ikke å unngå kritikk fra opposisjonspartiene på Stortinget. På den ene siden stod Fremskrittspartiet som ønsket seg en strengere asyl- og flyktningpolitikk. Partiet argumenterte for at den kollektive beskyttelsen burde vare i syv år før flyktningene kunne søke om permanent opphold. Til forskjell fra Fremskrittspartiet, argumenterte Sosialistisk Venstreparti for at regjeringen sin politikk var for streng og de foreslo derfor å redusere varigheten til to pluss en. Sentrum-venstre alliansen, bestående av Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, kritiserte regjeringen for å ha fokus på å hjelpe flyktningene i nærområdene. Dette var områder som allerede var sterkt belastet. Sentrum-venstre alliansen gav også beskjed om at de ikke ville støtte bruk av tvang ved en eventuell tilbakesending av flyktningene. Alle stortingspartiene støttet imidlertid regjeringens politikk om midlertidighet og tilbakevending og var enig om det var den beste løsningen.¹³⁹

Myndighetene sitt arbeid med å utvikle en helhetlig flyktningpolitikk foregikk altså parallelt med at flyktninger fra Bosnia-Hercegovina kom til Norge. Mottaket av de bosniske flyktningene gav myndighetene anledning til å sette den nye politikken ut i praksis. Alle som

¹³⁶ Brekke, *Velkommen og farvel?*, s. 156.

¹³⁷ St.meld. nr.17 (1994-1995), s. 39-41.

¹³⁸ Tjelmeland og Brochmann. *Norsk innvandringshistorie*. s. 305.

¹³⁹ Brekke, *Velkommen og farvel?* s. 158-163.

kom til Norge, ble gitt midlertidig beskyttelse på et kollektivt grunnlag. Bosnierne fikk begrenset oppholds- og arbeidstillatelse som de måtte søke om å få fornyet først hver sjettede måned og deretter hvert år.¹⁴⁰ Av de 14 000 bosniske flyktningene som kom til Norge mellom 1992 og 1995, kom 6000 av dem i tredje kvartal av 1993. Den store ankomsten av bosniere i tredje kvartal av 1993 skyldtes at flere europeiske land, inkludert Sverige og Danmark, hadde innført visumplikt for bosniske asylsøkere.¹⁴¹ Regjeringen mente at tålegrensen for hvor mange flyktninger Norge kunne ta imot var nådd. Den 2. oktober 1993 innførte også den norske regjeringen visumplikt for personer fra Bosnia–Hercegovina.¹⁴² Justisminister Grete Faremo uttalte at visumplikt ikke ville hindre Norge fra å opprettholde asylretten. Likevel var det viktig å være klar over at Norge ikke kunne gi beskyttelse til alle.¹⁴³ Tallet på asylsøkere ble kraftig redusert etter innføringen av visumplikt 2. oktober 1993. Kun 3 379 personer søkte om beskyttelse i Norge i 1994, mens 12 876 hadde søkt om asyl i perioden 1992–1993.¹⁴⁴

Det ble besluttet av regjeringen at flyktningene skulle integreres med mål om tilbakevending. Å integrere de bosniske flyktningene inn i samfunnet ville gi dem de beste forutsetningene for å klare seg godt ved en tilbakevending til hjemlandet.¹⁴⁵ Dobbelttheten ved denne politikken ble kritisert av både pressen, humanitæreganisasjoner og opposisjonen på Stortinget. Flere av støttegruppene for flyktningene mente at regjeringens politikk skapte en usikkerhet som var vanskelig for flyktningene å forholde seg til etter hvert som oppholdet dro ut i tid. Regjeringen øynet likevel et håp om å kunne iverksette en snarlig retur da en fredsavtale ble undertegnet i november 1995 i Dayton, USA. 1996 skulle være det store året for tilbakevending.¹⁴⁶ Regjeringen besluttet å øke støtten for dem som returnerte fra 4 500 kr til 15 000 kr, i håp om at det ville motivere de bosniske flyktningene til å dra tilbake.¹⁴⁷

Samstundes som regjeringen forsøkte å repatriere flyktningene kom UNHCR med en kritikk av Norges generelle asylinnvilgelsesrate. Det viste seg at kun 0,5% hadde fått sin asylsøknad innvilget i perioden mellom 1994 og 1995, noe som bekymret UNCHR. Den liberale opinionen beskyldte regjeringen for å mangle menneskelighet i asyl- og flyktningpolitikken, og utnyttet situasjonen til å legge press på regjeringen om å la de bosniske flyktningene få bli i Norge. Til slutt gav regjeringen etter for presset og den 7.

¹⁴⁰ Haagensen, *Midlertidig beskyttelse og tilbakevending*, s. 7.

¹⁴¹ Dzamarija, «Bosnierne- integreringsvinnerne?». *Statistisk sentralbyrå*, s. 15.

¹⁴² Brekke, *Velkommen og farvel?*, s. 146.

¹⁴³ St. Tid. (1992–1993) referat, s. 2246–2247.

¹⁴⁴ Utlendingsdirektoratet, «Årsmelding for 1994», s. 2.

¹⁴⁵ Dzamarija, «Bosnierne- integreringsvinnerne?», *Statistisk sentralbyrå*, s. 17.

¹⁴⁶ Brekke, *Velkommen og farvel?*, s. 169.

¹⁴⁷ Hustadnes, «Åttedoblet retur til Bosnia».

november 1996 ble det besluttet at alle de bosniske flyktingene skulle få bestemme selv om de ville dra tilbake.¹⁴⁸ Undersøkelser gjort av Statistisk Sentralbyrå (SSB) viste at av de 14 000 bosniere som hadde flyktet til Norge i perioden mellom 1992 og 1995, dro 1 500 tilbake da forholdene i hjemlandet forbedret seg.¹⁴⁹

3.3 Debatter knyttet til de bosniske flyktingene

3.3.1 Overføringsflyktinger versus asylsøkere

Under utarbeidelsen av den helhetlige flyktningspolitikken ble forholdet mellom overføringsflyktinger (det samme som kvoteflyktinger) og asylsøkere diskutert. Stortingsmeldingen *Om flyktningspolitikken* (1994–1995) frarådet en direkte kobling mellom de to kategoriene. Uansett om man kom til Norge som asylsøker eller overføringsflykting kunne beskyttelsesbehovet være like reelt.¹⁵⁰ Til tross for presiseringen i Stortingsmeldingen ble de to kategoriene satt opp mot hverandre ved flere anledninger. Et godt eksempel på dette er *Om flyktningspolitikken* og den tilhørende debatten i Stortinget den 8. juni 1995. Hvordan de politiske partiene argumenterte i forbindelse med debatten om overføringsflyktinger og asylsøkere er hva jeg vil undersøke i dette delkapittelet.

I innstillingen *Om flyktningspolitikken* ble overføringsflyktinger versus asylsøkere brukt som argument av både Høyre og Fremskrittspartiet. Høyre sine medlemmer i kommunalkomiteén foreslo å stramme inn kriteriene for opphold på humanitært grunnlag. En innstramning ville frigi ressurser til å ta imot flere overføringsflyktinger og hjelpe mer i nærområdene.¹⁵¹ Justiskomiteéns medlem fra Fremskrittspartiet mente at Norge burde prioritere overføringsflyktinger framfor asylsøkere. Overføringsflyktingene var allerede definert av FN og deres status kunne dermed ikke trekkes i tvil. Disse medlemmene argumenterte for at en kvote på 1200 overføringsflyktinger per år ville være rimelig.¹⁵² Kommunalkomiteéns medlemmer fra Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti ville ikke at mottaket av overføringsflyktinger skulle gå på bekostning av asylsøkeres mulighet for beskyttelse i Norge. De mente det var rom for å både ha en generøs kvoteordning for

¹⁴⁸ Tjelmeland og Brochmann. *Norsk innvandringshistorie*, s. 312–313.

¹⁴⁹ Dzamarija, «Bosniere- integreringsvinnerne?». *Statistisk Sentralbyrå*, s.16.

¹⁵⁰ St.meld. nr.17 (1994–1995), s.91-93.

¹⁵¹ Innstilling S. Nr. 180 (1994-1995).

¹⁵² Ibid.

overføringsflyktninger og ta imot asylsøkere. Sosialistisk Venstreparti befant seg i motsatt ende av Fremskrittspartiet og ba regjeringen øke kvoten til 9000 overføringsflyktninger i løpet av en treårsperiode.¹⁵³ Alle partiene var imidlertid åpne for å øke kvoten for overføringsflyktninger ved massefluktsituasjoner, i samråd med UNHCR og de andre nordiske landene.¹⁵⁴

Kommunalkomiteéns innstilling *om flyktningpolitikken* ble diskutert i Stortinget den 8. juni 1995. Her gav kommunalkomiteén sin tilslutning til «den helhetlige politikken». Samtidig var flere av medlemmene imot visumplikten som regjeringen hadde valgt å innføre i 1993, og tok dette opp under diskusjonen om innstillingen. I den anledning ble også forholdet mellom asylsøkere og overføringsflyktninger debattert.

Et mindretall på Stortinget, bestående av Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstre og Rød Valgallianse hevdet at visumplikten var i strid med menneskerettighetserklæringen av 1948. Som følge av at asylsøkerne fra Bosnia kom fra et land i krig, ville det være svært vanskelig for dem å skaffe seg visum. Dermed ble de i praksis hindret fra å søke om beskyttelse i Norge. Dette var problematisk, ifølge mindretallet, da bosnierne hadde et reelt beskyttelsesbehov.¹⁵⁵ Venstre fant det bekymringsverdig at samtidig som visumplikten hindret flyktninger fra Bosnia fra å komme til Norge, klarte ikke myndighetene å fylle opp kvoten for overføringsflyktninger. Sammen med representantene fra Sosialistisk Venstreparti argumenterte Venstre for å hente flere overføringsflyktninger fra Bosnia. På denne måten kunne Norge legge press på Europa om å få i stand en bedre byrdefordeling.¹⁵⁶

Både Høyre og Fremskrittspartiet var villig til å ta imot flere overføringsflyktninger dersom det ble strammet inn i innvilgelsen av beskyttelse på humanitært grunnlag.¹⁵⁷ Begge partiene støttet regjeringen sin innføring av visumplikt. Representant Tore A. Liltved fra Høyre argumenterte for at Norge hadde tatt imot asylsøkere fra Bosnia innenfor den tilgjengelige yteevnen. Stortinget måtte også ta hensyn til den delen av befolkningen som var kritisk til flyktninger ved å ikke ta inn for mange av dem.¹⁵⁸ For Fremskrittspartiet var midlertidig opphold den beste løsningen for både de bosniske flyktningene, men også

¹⁵³ Innstilling S. Nr. 180 (1994-1995).

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Statsmaktene (1994-1995) referat, s. 3819–3867.

¹⁵⁶ Ibid, s. 3819–3867.

¹⁵⁷ Ibid, s. 3819–3867.

¹⁵⁸ Ibid, s. 3832.

flyktninger generelt. Enten de kom som asylsøkere eller overføringsflyktninger burde de vende tilbake når forholdene tillot det. Det var flere langsiktige konsekvenser knyttet til å ha en voksende innvandringsbefolkning med en fremmed kultur i Norge, ifølge representant Øystein Hedstrøm fra Fremskrittspartiet.¹⁵⁹

Arbeiderpartiets representanter på Stortinget forsvarte regjeringens politikk. Etter oppfordring fra FNs høykommissær for flyktninger hadde regjeringen iverksatt en fleksibel kvoteordning. Det innebar å ta imot 3000 overføringsflyktninger fra Bosnia i løpet av en treårs periode. UNHCR hadde foreløpig ikke bedt Norge om å øke kvoten for overføringsflyktninger. Derimot hadde UNHCR gitt uttrykk for at de ønsket mer økonomisk tilskudd fra Norge til andre prosjekter. Regjeringen måtte derfor prioritere dette, hevdet Gunnar Berge i sitt innlegg.¹⁶⁰

Etter å ha sett nærmere på innstilling *Om flyktningpolitikken* og det tilhørende debatten, vil jeg påstå at Høyre og Fremskrittspartiet så på overføringsflyktninger som en mer foretrukket gruppe enn asylsøkere. De to partiene foreslo, som sagt, å begrense inntak av asylsøkere og heller ta inn flere overføringsflyktninger under kontrollerte forhold. Høyre og Fremskrittspartiet mente at dette ville være nødvendig både for å vise hensyn overfor den delen av befolkningen som var kritisk til asylsøkere, men også med tanke på de utfordringene et multikulturelt samfunn kunne gi staten. Likevel var ikke dette en prinsipiell kritikk av de internasjonale forpliktelsene, men en tolkning av dem som åpnet for mer nasjonal selvbestemmelse. På den andre siden av debatten stod Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstre og Rød Valgallianse. De ville ikke skille mellom overføringsflyktninger og asylsøkere. De fire partiene argumenterte for at de internasjonale forpliktelsene hindret regjeringen fra å ha et handlingsrom som var snevret inn på mottak av overføringsflyktninger framfor asylsøkere.

Arbeiderparti-regjeringen tok ikke stilling til debatten om overføringsflyktninger og asylsøkere. For regjeringen var det viktig å understreke at deres politikk ble utarbeidet etter anbefalinger fra UNHCR. Altså at deres politikk var forankret i, og oppfylte, de internasjonale forpliktelsene staten hadde påtatt seg.

3.3.2 Diskusjon om visumplikt

¹⁵⁹ Statsmaktene (1994-1995) referat, s. 3822.

¹⁶⁰ Ibid, s. 3851–3852.

Et annet tema innenfor norsk asyl- og flyktningpolitikk som fikk mye oppmerksomhet på 1990-tallet var vedtaket om visumplikt for personer fra Bosnia. Å innføre visumplikt for en gruppe som helt klart hadde et beskyttelsesbehov var et kraftig virkemiddel.¹⁶¹ Av den grunn er det nærliggende å forvente at tiltaket førte til en mer tilspisset debatt hvor det internasjonale og nasjonale ble satt opp mot hverandre i større grad enn ved tidligere debatter. Det er dette jeg vil se nærmere på nå med utgangspunkt i et utvalg avisartikler som tar opp denne tematikken og stortingsdebatten om visumplikt fra den 8. februar 1994.

Flere av opposisjonspartiene på Stortinget, og ulike humanitære organisasjoner, reagerte kraftig på vedtaket om visumplikt for asylsøkere fra Bosnia. Venstre betegnet regjeringens beslutning som «et grotesk overgrep mot mennesker på flukt fra krig» mens SV kritiserte regjeringens vedtak for å være «svært usolidarisk». KrF tok avstand fra vedtaket og Arbeiderpartiets Ungdomsparti mente regjeringen var «feig» i sin beslutning. NOAS var svært kritisk til regjeringens beslutning. Spesielt ettersom UNHCR kun få måneder tidligere hadde bedt Norge om å ta sin del av flyktningene fra Bosnia. Sverige hadde fattet sin beslutning etter å ha mottatt 24 000 mennesker. Norge, derimot, innførte visumplikt etter å ha tatt imot 6800 flyktninger fra Bosnia. Det var derfor ingen gode argumenter bak regjeringens vedtak, ifølge NOAS.¹⁶² «Ved å innføre visumplikt beveger Norge seg på kanten av FNs flyktningkonvensjon» uttalte Amnesty International til Klassekampen. Vedtaket ville frata bosnierne muligheten til å søke om beskyttelse i henhold til art.14 i menneskerettighetserklæringen. Dette var svært problematisk da det fremdeles pågikk en krig i Bosnia.¹⁶³

Høyre og Fremskrittspartiet var blant de få som støttet regjeringen sin beslutning. Til Aftenposten uttalte Høyre at vedtaket var «svært fornuftig», men det hadde tatt for lang tid før det ble gjennomført. Fremskrittspartiet mente regjeringen hadde fattet en «voksen beslutning». Samtidig var partiet kritisk til at regjeringen ikke hadde innført det da de foreslo det tidligere samme år.¹⁶⁴ I en lederartikkel i Aftenposten uttrykket avisens redaksjon forståelse for regjeringens beslutning. Aftenposten var enig i at Norge ikke kunne være det eneste landet med åpne grenser. Siden krigens utbrudd hadde Norge sitt primære mål vært å hjelpe flyktningene lokalt i overensstemmelse med UNHCR sine vurderinger. Det var

¹⁶¹ Tjelmeland og Brochmann. *Norsk innvandringshistorie*, s.305.

¹⁶² Mathismoen, «For dyrt med åpne grenser».

¹⁶³ Brekke, Dyb og Tranøy, «Feigt av Faremo».

¹⁶⁴ Mathismoen, «For dyrt med åpne grenser».

kostbart å hjelpe flyktninger i Norge mot å hjelpe dem i nærområdene.¹⁶⁵ Direktør for Utlendingsdirektoratet, Arild Kjerschow, forklarte i en kommentar til Klassekampen at engasjementet rundt visumplikten heller burde brukes til å få bosatt dem som allerede befant seg i Norge.¹⁶⁶

Den 19. oktober 1993 ba Kjellbjørg Lunde fra Kristelig Folkeparti og Lisbeth Holand fra Sosialistisk Venstreparti regjeringen om å oppheve visumplikten. Forslaget ble diskutert i Stortinget 8. februar 1994. Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet var partiene som forsvarte visumplikten mens Senterpartiet, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Rød Valgallianse ønsket å oppheve den.¹⁶⁷ Debatten som utspilte seg på Stortinget var en forlengelse av debatten i pressen. Flere av argumentene som hadde blitt framsatt i pressen ble gjentatt på Stortinget, men med mer dybde. En stortingsdebatt gav partiene anledning til å utdype argumentene ytterligere enn det som var mulig i en avisartikkel.

Verken Høyre eller Arbeiderpartiet ønsket å bli assosiert med Fremskrittspartiet i innvandringspolitikken, men argumentene som ble presentert av de tre partiene under visumdebatt var ganske lik. Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet var opptatt av å opprettholde det helhetlige perspektivet i debatten om visumplikt. Det innebar å «skue lengre enn det øyet ser». De tre partiene var enig i at bistand i nærområdene var det beste Norge kunne gjøre for å bistå flyktningene. På denne måten ville hjelpen nå ut til flest mulig. I sine innlegg i debatten la Arbeiderpartiet og Høyre vekt på ressursbruken og internasjonal solidaritet. Å bidra i nærområdene ville være en mer effektiv bruk av ressursene. For den samme summen som ble brukt på å ta imot én flyktning til Norge, kunne Norge hjelpe ti flyktninger i nærområdet. Begge partiene fryktet at dersom visumplikten ble fjernet så ville pågangen av flyktninger bli så stor at Norge kom til å behøve å bruke alle ressursene her hjemme. Det ville gå utover den internasjonale solidariteten.¹⁶⁸ Norge hadde også et ansvar overfor flyktninger som ikke kom fra Bosnia–Hercegovina. «En verden med 40 millioner flyktninger krever en helhetlig politikk» argumenterte representant Jan Otto Fredagsvik fra Arbeiderpartiet.¹⁶⁹

Partiene som ønsket å oppheve visumplikten argumenterte for at Norge hadde et ansvar for de bosniske flyktningene gjennom de internasjonale forpliktelsene.

¹⁶⁵ Ukjent forfatter. «Beklagelig, men...».

¹⁶⁶ NTB, «10. 000 flyktninger skal skaffes hus».

¹⁶⁷ St. Tid. (1993-1994) referat, s. 2041-2069.

¹⁶⁸ Ibid, s. 2041-2069.

¹⁶⁹ Ibid, s. 2039.

Menneskerettighetserklæringen av 1948 forpliktet Norge til å gi mennesker en mulighet til å søke om beskyttelse. Regjeringen måtte derfor sørge for at Norge utførte sitt internasjonale ansvar ved å ta et krafttak for de bosniske flyktningene. Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti var enig i at det ville være viktig å hjelpe i nærområdet. Likevel ville det ikke beskyttet mennesker fra krigens konsekvenser. Partileder for Kristelig Folkeparti, Kjell Magne Bondevik, påpekte at å hjelpe flyktninger i Norge eller å hjelpe dem i nærområdene ikke burde være motsetninger. Regjeringen hadde anledning til å benytte begge disse strategiene. De europeiske landene var Bosnia sine nærområder og Norge var derfor forpliktet til å ta imot flyktninger fra Bosnia.¹⁷⁰ Representant Lisbeth Holand spurte retorisk «hvor skal de europeiske flyktningene få beskyttelse hvis de ikke skal få det i Europa?».¹⁷¹

UNHCR og EU ble også tatt inn i debatten om visumplikt, men utgjorde en mindre del av argumentasjonen i debatten. Helst var det partiene som var mostander av visumplikten som henviste til UNHCR og EU i sine innlegg. Både Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti beskyldte regjeringen for å ikke følge høykommissærens råd og anbefalinger i like stor grad som tidligere. Representant Lisbeth Holand fra Sosialistisk Venstreparti viste til en uttalelse fra høykommissær Sadako Ogata, hvor hun hadde beskrevet visumplikten som et alvorlig tilbakeskritt for asylretten. Regjeringen påstod altså å være lydør overfor UNHCR, men undergravde samtidig asylretten, ifølge Holand. Senterpartiet trakk inn EU-debatten og kritiserte regjeringen for åpne grensen for den europeiske unionen, men stenge den for de mest trengende. Partileder Anne Enger Lahnstein ønsket å løse flyktningproblemet i Bosnia–Hercegovina gjennom et internasjonalt samarbeid om byrdefordeling i FN. Dette var et problem som ikke kunne løses internt i EU. Lahnstein argumenterte for at den mangelfulle hjelpen fra unionen i Jugoslavia hadde gjort det tydelig at EU var for svak til å håndtere denne problematikken.¹⁷²

Arbeiderpartiet og Høyre hadde noen argumenter hvor det ble henvist til UNHCR eller EU. Fremskrittspartiet hadde ingen. Blant annet påstod Høyre at Norge oppfylte FN-pakten gjennom å ha en bred innsats for nødstilte i Bosnia. Både Arbeiderpartiet og Høyre påpekte at Norge var det landet som gav mest i økonomiske bidrag til UNHCR. I tillegg brukte de skandinaviske landene mer enn åtte ganger så mye penger på å bosette 100 000 flyktninger som UNHCR hadde til rådighet for å hjelpe 3, 5 millioner mennesker i det tidligere

¹⁷⁰ St. Tid. (1993-1994) referat, s. 2041–2069.

¹⁷¹ Ibid, s. 2052.

¹⁷² Ibid, s. 2041-2069.

Jugoslavia.¹⁷³ Olav Akselsen presiserte at dette var en skjev fordeling som en eventuell opphevelse av visumplikten ville forverre. Når det kom til spørsmålet om en byrdefordeling, understreket justisminister Grete Faremo for at en deltakelse i det europeiske samarbeidet ville gjøre det letter for Norge å presse de europeiske landene til å ta sin del av byrden.¹⁷⁴

Det var altså ikke alle representantene på Stortinget støttet regjeringens asyl- og flyktningspolitikk. Likevel var det en bred oppslutning om de internasjonale forpliktelsene og samtlige var enig i at Norge hadde et internasjonalt ansvar for å hjelpe flyktninger. Det som splittet partiene var hvordan Norge skulle utføre sitt internasjonale ansvar, og hva som var i samsvar med retningslinjene fra UNHCR og de internasjonale forpliktelsene. Det var dette som kom til uttrykk i visumdebatten. Mens sentrum–venstre alliansen, NOAS og Amnesty la vekt på at mottak av flyktninger var en viktig del av det internasjonale ansvaret, mente Fremskrittspartiet, Høyre og Arbeiderpartiet at et internasjonalt ansvar handlet om mer enn å ta imot flyktninger. Regjeringen utførte sine forpliktelser gjennom sitt helhetlige engasjement. Dessuten ville en deltakelse i det europeiske samarbeidet bidra til en bedre fordeling av det internasjonale ansvaret. Sentrum–venstre alliansen var uenig i denne argumentasjonen og hevdet at det kun var mulig å få til en byrdefordeling gjennom engasjement i FN.

3.3.3 Diskusjon om tilbakevending

I Stortingsmeldingen *Om flyktningspolitikken* ble «tilbakevending» presentert som et av de nye flyktningspolitiske instrumentene i den helhetlige politikken. Tilbakevending skulle helst praktiseres ved massefluktsituasjoner. Opprinnelig mente alle stortingspartiene at dette var et godt politisk tiltak i flyktningspolitikken. Oppslutningen om regjeringens forslag ble mindre tydelig da oppholdet dro ut i tid og de bosniske flyktingene ble godt integrert i samfunnet.¹⁷⁵ Med tanke på dette vil jeg nå se nærmere på hvilke argumenter som ble brukt i debatten om tilbakevending, på samme måte som i avsnitt 3.3.1 og 3.3.2. I liket med delkapittel 3.3.2 vil jeg benytte meg av innstillingen *Om flyktningspolitikken* og den tilhørende debatten som kilder. I tillegg til å drøfte forholdet mellom overføringsflyktninger og asylsøkere, ble også tilbakevending diskutert i *Om flyktningspolitikken* og i stortingsdebatten fra den 8. juni 1995.

¹⁷³ Ibid, s. 2041–2069.

¹⁷⁴ St. Tid. (1993-1994) referat, s. 2065–2068.

¹⁷⁵ Brekke, velkommen og farvel?, s. 231.

Etter undertegnelsen av Dayton-avtalen i 1995 skulle regjeringen endelig få iverksette den siste fasen av den helhetlige flyktningpolitikken. Kommunalminister Gunnar Berge varslet en rask retur av de bosniske flyktningene den 20. desember 1995. UNHCR ønsket å få tilbake mennesker som kunne bidra positivt til gjenoppbyggingen av Bosnia. Dette kunne bety en raskere tilbakevending av de bosniske flyktningene i Norge, ifølge Berge.¹⁷⁶ Regjeringen gav uttrykk for å være optimistiske med hensyn til tilbakevendingen av de bosniske flyktningene ovenfor pressen og Stortinget. Både den politisk rådgiver for kommunaldepartementet, Roger Ingebrigtsen, og justisminister Grete Faremo hevdet å ha grunn til å tro at de bosniske flyktningene ville returnere så snart det ble mulig.¹⁷⁷ NOAS mente derimot at regjeringens optimisme var urealistisk og påstod at minst 8000 av de 12 000 bosniske flyktningene som oppholdt seg i Norge på et kollektivt grunnlag, ville bli værende.¹⁷⁸

Det var mye usikkerhet knyttet til politikken om tilbakevending. Et av problemene med en tilbakevending var at regjeringen ikke hadde avklart hvordan det skulle foregå i praksis. Antirasistisk Senter fortalte til Klassekampen at regjeringens politikk var en stor psykisk belastning for flyktningene. Flyktningene stod i en situasjon hvor de ikke var sikker på når, og om, de ville bli sendt tilbake til Bosnia.¹⁷⁹ Rød Valgallianse valgte å markere sin motstand mot en eventuell tvangstilbakesending ved å ta initiativ til å arrangere en landsomfattende aksjon mot utsendelse av bosnierne. Initiativet fikk støtte av stortingsrepresentanter fra Venstre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti.¹⁸⁰ Ingebrigtsen understreket at en storstilt retur ikke ville starte før forholdene tillot det. En vurdering av forholdene for tilbakevending skulle foregå i samarbeid med UNHCR og andre europeiske land som hadde tatt imot bosniske flyktninger.¹⁸¹

Regjeringen besvarte alle spørsmål og kritiske utspill med å henvise til UNHCR. Målet var tilbakevending, men regjeringen ville ikke foreta seg noe uten en godkjenning fra UNHCR.¹⁸² Ansvar for retur var fjernet fra den hjemlige politiske arenaen, ifølge Jan-Paul Brekke. Norske myndigheter klarte ikke demonstrere en tydelig holdning i spørsmålet om tilbakevending. Det var opp til UNHCR å vurdere forholdene som trygge og anbefale retur

¹⁷⁶ Istadheim, «Berge varsler raskere retur av bosniere».

¹⁷⁷ Nygaard, «400 000 bosniere tilbake truer freden».

¹⁷⁸ Alstadheim, «8000 bosniere vil bli i Norge».

¹⁷⁹ Thomassen, «Advarer mot rask retur til Bosnia».

¹⁸⁰ Heen, «Omfattende aksjon for bosnierne».

¹⁸¹ Thomassen, «Advarer mot rask retur til Bosnia».

¹⁸² Statsmaktene, spørretime (1995–1996), s. 2677–2678.

deretter. Som følge av denne unnvikende holdningen, framsto den politiske ledelsen som lite styringsvillig i denne perioden.¹⁸³

Mens regjeringen utarbeidet en asyl- og flyktningpolitikk i samarbeid med UNHCR, ønsket Fremskrittspartiet ha en mer selvstendig flyktningpolitikk. Eksempelvis mente partiet at de bosniske flyktningene ikke burde få mulighet til å søke asyl i Norge.¹⁸⁴ Ytterligere foreslo Fremskrittspartiet å bruke tvang for å sende tilbake bosniske flyktninger som ikke fikk innvilget politisk asyl.¹⁸⁵ Fremskrittspartiet stod alene i sitt syn om tilbakevending. Høyre støttet regjeringens vurderinger og plan om tilbakevending. Senterpartiet var også enig i at tilbakevending var den beste løsningen. Likevel ba de regjeringen om å vise «rommelighet» ovenfor de bosniske flyktningene.¹⁸⁶ I innstillingen *Om flyktningpolitikken* gav Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti sin støtte til økt satsing på tilbakevending etter anbefaling fra UNHCR. I etterkant gikk de tilbake på dette. De to partiene ville ikke at regjeringen sin helhetlige internasjonale innsats skulle gå på bekostning av en human flyktningpolitikk.¹⁸⁷

Under diskusjonen av innstillingen ble spørsmålet om tilbakevending debattert. I den forbindelse kom Lisbeth Holand fra Sosialistisk Venstreparti med kritiske bemerkninger til regjeringens tilbakevendingspolitikk. Holand argumenterte for at Arbeiderpartiet viste at de oppfattet flyktninger som en byrde ved å ha flyktningpolitikk som baserte seg på midlertidighet og tilbakevending. Representant Rune Kristiansen fra Arbeiderpartiet forsøkte å tydeliggjøre at regjeringen tok avstand fra mulighetene til å bruke tvang ved en eventuell repatriering. Regjeringen ville følge råd fra UNHCR om repatriering. Samtidig gikk han ut mot Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet sin kritikk av regjeringen. Kristiansen pekte på at de tre partiene sin vektlegging på frivillig tilbakevending i debatten, ikke stemte overens med deres merknader i innstillingen. Ingen av partiene tok stilling til denne påstanden. Fremskrittspartiet kom også med noen bemerkninger om tilbakevending. For Carl I. Hagen var det ingen diskusjon om at flyktningene skulle vende tilbake til Bosnia. De som var ekte flyktninger, ville dra hjem da oppholdsgrunlaget frafalt.¹⁸⁸

¹⁸³ Brekke, *Velkommen og farvel?*, s. 169.

¹⁸⁴ Hegtur, «Hagen: Flyktninger må sendes hjem raskt».

¹⁸⁵ Ellingsen, Per E. «Er alle Frp-ere kriminelle?».

¹⁸⁶ Alstadheim, «8000 bosniere vil bli i Norge».

¹⁸⁷ Brekke, *Velkommen og farvel?*, s.161–63.

¹⁸⁸ Statsmaktene, referat (1994-1995), s. 3819–3867.

Basert på den informasjonen jeg har funnet om tilbakevending var det Fremskrittspartiet som skilte seg ut mest i sin holdning til tilbakevending. Hagen ville ha en konsekvent repatriering av de bosniske flyktingene. Det var ikke overraskende at Fremskrittspartiet ville sende flyktingene tilbake. Fremskrittspartiet var opptatt av å ha en så streng politikk som mulig uten å eksplisitt bryte med de internasjonale forpliktelsene. Noe av grunnen til at partiet ikke førte en tydeligere kritisk argumentasjon ut ifra nasjonale interesser i dette tilfellet, kan ses i sammenheng med at de forventet at bosnierne ville bli sendt tilbake. Som sagt tidligere, opprettholdt regjeringen politikken om repatriering i hele denne perioden. Imidlertid, som vi så i avsnitt 3.1.2, besluttet regjeringen å gi de bosniske flyktingene mulighet til å søke om permanent opphold i Norge etter press fra flere politiske parti på Stortinget, pressen og opinionen.

Som følge av at regjeringen hadde støtte hos UNHCR i politikken om tilbakevending, var det få som direkte kritiserte politikken for å bryte med internasjonale forpliktelser. Den liberale opinionen og Sentrum–Venstre alliansen på Stortinget argumenterte for at det var flere problematiske sider ved repatrieringen av flyktingene. Det var særlig muligheten for tvang som var en stor belastning for flyktingene. Likevel var de mer tilbakeholden i sin kritikk av regjeringen enn det de hadde vært i visumdebatten.

3. 4 Europeisering av asylretten i Norge (EU-debatten), 1992–1994.

I dette delkapittelet vil jeg se nærmere på hvordan EU sin asylpolitikk ble brukt i en norsk kontekst. I likhet med de andre delkapitlene kommer jeg til å undersøke hvordan EU sin asyl- og flyktingpolitikk ble omtalt og framstilt i pressen. Gjennom mine undersøkelser i dette delkapittelet vil jeg forsøke å få fram hvordan partiene på Stortinget brukte EU sin asylpolitikk for å argumentere for eller imot et tettere samarbeid med den europeiske unionen. Kilder som tar opp denne problematikken er en debatt fra den 24. februar 1994 vedrørende kommunalministerens redegjørelse om flyktingpolitiske spørsmål og problemstillinger, og en partilederdebat som ble sendt på statskanalen NRK i 1994. Før jeg går inn på debatten i Norge vil jeg komme med en kort oppsummering av hvordan en samordnet asylpolitikk utviklet seg i innad i EU.

I kapittel 2, avsnitt 2.3.1, skrev jeg at Belgia, Nederland, Frankrike, Luxembourg og Vest-Tyskland gikk sammen om å etablere Schengen–samarbeidet i 1985. Nedbygging av nasjonal grensekontroll skapte et behov for noen felles retningslinjer knyttet til ytre grensekontroll og

hvem som skulle få tilgang til Europa. Benelux-landene, Frankrike og Tyskland var de landene i Europa som tok imot flest asylsøkere. På grunn av sitt velferdssystem fryktet disse nordlige EF-landene at transitten av asylsøkere fra land som Italia, Hellas og Spania ville øke ytterligere da den indre grensekontrollen ble opphevet. En tilleggsprotokoll til Schengen-samarbeidet ble derfor vedtatt i 1990. Protokollen inneholdt flere felles regler for grensekontroll, visumbestemmelser og hvilke land som skulle behandle asylsøknaden. Schengens tilleggsprotokoll var et av flere mellomstatlige initiativ som var med på å forme EF sin asylpolitikk. Et annet eksempel var Trevi-gruppen. Dette var et mellomstatlig samarbeid mellom innenriksministre og justisministre fra EF-landene. Gruppen ble nedsatt på 1970-tallet for å blant annet undersøke spørsmål om terrorisme og immigrasjon.¹⁸⁹ Det mest sentrale forslaget som ble utarbeidet av Trevi-gruppen var et felles system om informasjonsutveksling.¹⁹⁰ EF-landene opprettet i tillegg en ad-hoc gruppe i 1986. Denne gruppe skulle se nærmere på migrasjon og hvilke felles tiltak som kunne innføres for å redusere misbruk av asylinstitusjonen.¹⁹¹ Ad-hoc gruppen la fram flere forslag til konvensjoner, og en av dem var Dubli-konvensjonen.¹⁹²

Tyskland var en av pådriverne for å få i stand en bedre harmonisering mellom EF-landene. Landet tok imot svært mange asylsøkere i en periode hvor gjenforeningen av Vest- og Øst-Tyskland preget den økonomiske og politiske situasjonen i Tyskland. Bare i 1992 kom det 440 000 asylsøkere til landet. Tysklands forbundskansler Helmut Kohl ønsket derfor å bruke EF for å få gjennomslag for innstramminger og samtidig få i stand en bedre byrdefordeling i asylpolitikken, men møtte ikke mye støtte fra de andre medlemslandene under avstemningen om Maastricht-traktaten i november 1993. Enkelte av EF-landene var nemlig ikke villig til å dele byrden med Tyskland.¹⁹³ Til tross for at Maastricht-traktaten ikke klarte å få i stand en omfattende harmonisering av asylpolitikken blant EF-landene var det likevel et skritt på vei i retningen mot dette. Som jeg påpekte i kapittel 2 sluttet stadig flere av EF-landene seg til det mellomstatlige Schengen-samarbeidet og ratifiserte samarbeidets konvensjoner.

Harmoniseringen av asylpolitikken fortsatte utover 1990-tallet og det var tydelig at den gikk i en restriktiv retning.¹⁹⁴ Eksempelvis ble asylloven endret i Tyskland i 1993 for å

¹⁸⁹ Joly, «The Porus Dam: European Harmonization on Asylum in The Nineties», s. 163-164.

¹⁹⁰ Gaulin, «Visumtvang skal hindre innreise til de europeiske landene».

¹⁹¹ Joly, «The Porus Dam: European Harmonization on Asylum in The Nineties», s. 163.

¹⁹² Gaulin, «Visumtvang skal hindre innreise til de europeiske landene».

¹⁹³ Devine, «German Asylum Law Reform and Europeans Community: Crisis in Europe», s. 798-803.

¹⁹⁴ Joly, «The Porus Dam: European Harmonization on Asylum in The Nineties», s. 162.

begrense adgangen til landet og asylprosessen. Dette ble gjort ved å legge til to klausuler i asylloven. For det første ville asylsøkere som hadde reist gjennom et «trygt tredjeland» ikke lengre få behandlet sin søknad. Ytterligere skulle ikke asylsøkere som kom fra et «trygt herkomstland» (et land hvor de ikke ble forfulgt av staten) anses som politisk forfulgt. De ville dermed ikke få asyl, med mindre de kunne grunngi årsakene til at de hevdet å være politisk forfulgt.¹⁹⁵

Utviklingen av en felles asylpolitikk blant de europeiske samarbeidslandene fikk oppmerksomhet av den norske pressen. Generelt var det en felles oppfatning blant dem som uttalte seg til pressen om at det mellomstatlige arbeidet trakk EF i en restriktiv retning. Det mellomstatlige samarbeidet om grensekontroll i Schengen-området og prinsippet om første asylland medførte et dilemma for Europa, ifølge forsker på migrasjon Grete Brochmann. Denne uformelle harmoniseringen tillot de mest restriktive EF-landene til å legge føringen i asylpolitikken. I frykt for å bli en magnet for asylsøkere ville andre land, både innenfor og utenfor EF, følge deres eksempel.¹⁹⁶ Generalsekretær for Kirkers kommisjon for migranter i Europa (CCME), Jan Niessen, forklarte til Klassekampen at prosessen som pågikk i Brussel var et forsøk på å etablere en politikk som ville holde flest mulig utenfor Europa. Likevel ville han ikke betegne den politiske utviklingen i EF som et forsøk på å skape et «festung europa» ettersom de europeiske landene fortsatt tok imot asylsøkere.¹⁹⁷

Mens EF-landene sin asylpolitikk ble kritisert i pressen for å være restriktiv, signaliserte regjeringen at de ønsket å få i stand et samarbeide om asyl- og flyktningpolitikken med EF-landene. Ekspedisjonssjef i Justisdepartementenes utlendingsavdeling, Berit Fossheim, forklarte til Klassekampen den 13. april 1993 at Norge var positiv til å slutte seg til EF sitt system om grensekontroll og behandling av asylsøknader.¹⁹⁸ Regjeringen ønsket ikke bare å tilnærme seg EF i spørsmål om grensekontroll og asylpolitikk. I 1992 hadde regjeringen lagt fram en søknad om å bli medlem av det europeiske samarbeidet.¹⁹⁹ På denne måten kunne Norge delta i den rivende utviklingsprosessen som pågikk innad i EF. Gunnar Skaug som var leder for utenriks- og kommisjonskomiteen, forklarte at alternativet var å tilpasse seg fellesskapets beslutninger uten å få være med på prosessen.²⁰⁰

¹⁹⁵ Bosswick, «Development of Asylum Policy in Germany», s. 49.

¹⁹⁶ Thomassen, «Asyl: de strengeste landene bestemmer».

¹⁹⁷ Alstadheim, «Kamp mot illegale immigranter».

¹⁹⁸ Sjøe, «Støtter EFs asyl-mur».

¹⁹⁹ Regjeringen s.v «Historikk Norge-EU». 02.05.21. <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/historikk/id692066/>

²⁰⁰ St. Tid. (1991–1992) referat, s. 2485-2486.

Det var mye engasjement rundt EU-debatten, og spesielt i 1994 da det hele skulle avgjøres gjennom en folkeavstemning. I denne perioden ble debatten på Stortinget intensiverte. En av problemstillingene som ble diskutert var hvordan den pågående harmoniseringen av asylpolitikken i EU ville påvirke Norge sin asyl- og flyktningpolitikk. Dette ble tatt opp for debatt i Stortinget den 24. februar 1994, i forbindelse med kommunalministerens redegjørelse om flyktningpolitiske spørsmål og problemstillinger.

Både Rød Valgallianse, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti oppfattet asylpolitikken blant EU-landene som restriktiv. Partiene var samstemte om at regjeringen hadde begynt å føre en asyl- og flyktningpolitikk som var mer lik EU-landene sin politikk.²⁰¹ Ifølge Erling Folkvord fra Rød Valgallianse, forsøkte regjeringen å ta EU sin asylpolitikk på forskudd ved å legge seg opp mot en restriktiv linje. Ytterligere påpekte Folkvord at «de partiene som vil behandle flyktninger som mennesker er også dem som ønsker å stå utenfor unionen».²⁰² Arbeiderpartiet, på sin side, argumenterte for at et samarbeid med EU og EU-landene ville gi en mindre rådvill asyl- og flyktningpolitikk. Ved å delta i det europeiske samarbeidet ville Norge kunne være med på å påvirke EU sin asylpolitikk. Grete Faremo understreket at EU ikke holdt på å bygge en mur rundt seg. Selv om det pågikk en samordning av asyl- og flyktningpolitikken innad i EU ville det ikke erstatte internasjonale rettsregler, prinsippene i flyktningkonvensjonen eller UNHCRs rolle. Utøvelsen av grensekontroll blant EU-landene ville skje i anvendelse med EMK og flyktningkonvensjonen, forklarte Faremo.²⁰³ Høyre gav uttrykk for være positiv til en samordning med EU i asylpolitikken. Utenriksminister Bjørn Tore Godal hevdet at en felles asylpolitikk blant EU-medlemmene ville gjøre hverandre forpliktet til felles løft på dette humanitære området.²⁰⁴

Fremskrittspartiet kom ikke med innvendinger eller kommentarer til dette under debatten på Stortinget. Derimot brukt Fremskrittspartiet sin leder, Carl I. Hagen, EU-landene sin asylpolitikk som et argument for å bli med i unionen under en partilederdebatt på NRK i 1994. Hagen forklarte at EU holdt på å bygge opp en felles asylpolitikk hvor en asylsøker som ble avvist i et EU-land, også ble avvist i alle de andre EU-landene. Et slikt samarbeid ville sørge for å bevare et Europa for europeere og Norge burde derfor bli en del av dette,

²⁰¹ St. Tid. (1993–1994) referat, s. 2349–2392.

²⁰² Ibid, s. 2377.

²⁰³ Ibid, s. 2390.

²⁰⁴ Ibid, s. 2378.

argumenterte Hagen. De andre partiene avviste Hagens forsøk på å få i stand en debatt om innvandring. Leder for Sosialistisk Venstreparti Erik Solheim uttalte at asylpolitikken ikke hørte hjemme i denne debatten. Senterpartiet sin leder var den eneste som spilte videre på Hagens innlegg, men kun for å argumentere det motsatte. Anne Lahnstein var enig i utsagnet fra Fremskrittspartiets leder om at Europa holdt på å bygge opp en blokk rundt seg selv. Det verden behøvde var derimot et internasjonalt samarbeid som ville bidra til å jevne ut forskjellene mellom rike og fattige deler av verden.²⁰⁵

Asyl- og flyktningpolitikken ble nevnt i EU-debatten, men det var generelt lite debatt om hvordan et EU-medlemskap ville innvirke på Norge sin asyl- og flyktningpolitikk. Brochmann forklarer i *Migration and the Externalities of European Integration* at migrasjonspolitikken hadde en marginal rolle i EU-debatten. Ved enkelte anledninger ble det tatt inn i debatten for å understreke at EU-landene hadde en politikk som var en trussel mot humanitære verdier, ifølge Brochmann.²⁰⁶ Dette stemmer overens med mine egne funn. Kildene jeg har analysert gir også et svar på hvorfor migrasjon ikke spilte en tydeligere rolle i EU-debatten. I både Stortingsdokumentet og partilederdebatte på NRK ble asylpolitikken i EU omtalt som «under utvikling» og på vei mot en harmonisering. EU hadde altså ikke en ferdig felles asylpolitikk. Maastricht-traktaten som ble vedtatt i 1993 hadde i liten grad klart å vedta noen retningslinjer for asylpolitikken i EU, og harmoniseringen fortsatte derfor utenfor det europeiske fellesskapet. Det var av den grunn at verken politikerne eller pressen i Norge var særlig opptatt av denne problematikken.

Selv om asyl- og flyktningpolitikken ikke var det viktigste tema under EU-debatt, var regjeringen tydelig på at de ville harmonisere politikken med EU-landene. Dette kom fram i Berit Fossheim sin uttalelse til Klassekampen og under debatten på Stortinget den 24. februar 1994. I tillegg ble denne tematikken tatt opp i stortingsmeldingen *Om flyktningpolitikk* som jeg nevnte i delkapittel 3.2. I forbindelse med debatten fra den 24. februar 1994 forklarte Erling Folkvord at harmoniseringsprosessen allerede hadde startet. Folkvord sin uttalelse kom også til uttrykk i Brochmann sin argumentasjon. Ifølge Brochmann hadde Norge gradvis harmonisert sin asyl- og flyktningpolitikk med EU-landene sin politikk siden 1980-tallet. Blant annet hadde regjeringen benyttet seg av samme liste av land som behøvde å søke om visum.²⁰⁷ På denne måten tilnærmet Norge seg EU-landene sin asylpolitikk allerede før det

²⁰⁵ NRK TV. Partilederdebatte (1994). 19min – 23min.

²⁰⁶ Brochmann og Lavenex, «Neither in or out», s. 57–67.

²⁰⁷ Ibid., s. 57–67.

ble et aktuelt politisk tema. Årsakene til dette kan være at de norske politikerne har ønsket å gjøre asyl- og flyktningpolitikken mer restriktiv og forutsigbar.

3.5 Avslutning

Forholdet mellom internasjonale forpliktelser og den nasjonale selvbestemmelsen har blitt undersøkt i dette kapitlet. Basert på mine undersøkelser vil jeg avslutte dette kapitlet med å påpeke at det var en bred oppslutning om de internasjonale forpliktelsene. Forpliktelsene framstod som en autoritet som ingen ønsket å bryte med. Likevel var det uenighet om hvor grensen gikk for forpliktelsene. Mens Fremskrittspartiet ville stramme inn i de internasjonale forpliktelsene der hvor det var rom for dette, hevdet sentrum-venstre alliansen, ulike humanitære organisasjoner at regjeringen burde ha en mer liberal tolkning av disse forpliktelsene. I tråd med tankegangen innen asyl- og flyktningpolitikken i Europa på 1990-tallet, la Arbeiderparti-regjeringen frem en asyl- og flyktningpolitikk som hadde et helhetlig perspektiv. Samtidig var UNHCRs uttalelser og anbefalinger viktig for de valgene som ble tatt av regjeringen med hensyn til asyl- og flyktningpolitikken. På grunn av den støtten som de internasjonale forpliktelsene og UNHCR hadde var det få tilfeller hvor politikken ble kritisert for å prioritere nasjonale interesser. Et av unntakene var ved innføringen av visumplikt for de bosniske flyktningene hvor det nasjonale hensynet gikk foran de internasjonale forpliktelsene. Denne beslutningen møtte stor motstand både blant opposisjonen på Stortinget og i offentligheten.

Jeg stilte også meg spørsmålet om den norsk asyl- og flyktningpolitikk var viktig i EU-debatten på 1990-tallet. I all hovedsak var ikke dette et viktig tema i EU-debatten, men det ble likevel diskutert ved enkelte anledninger. Forskere som uttalte seg til pressen, Rød Valgallianse, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet hevdet at et samarbeid med EU i asyl- og flyktningpolitikken ville føre til en mer restriktiv politikk. Arbeiderpartiet, derimot, argumenterte for at et slikt samarbeid ville gi Norge mulighet til å påvirke de europeiske landene sin asylopolitikk i en mer liberal retning, og få i stand en bedre byrdefordeling. Fremskrittspartiet stilte seg positiv til å samordne asyl- og flyktningpolitikken med EU, som følge av at politikken som holdt på å bli utviklet i EU ville sikre et Europa for europeere. Debatten var likevel begrenset i sitt omfang på grunn av at EU ikke hadde en ferdigstilt asyl- og flyktningpolitikk. I spørsmålet som var relatert til asyl- og flyktningpolitikken foretrakk flertallet på Stortinget å følge FN framfor EU. I etterkant av EU-debatten valgte regjeringen å tilpasse seg EU ved å delta i Schengen-samarbeidet og ratifisere Dublin-forordningen.

Deltakelsen i Schengen–samarbeidet hadde en innvirkning på Norge sin asyl–og flyktningpolitikk. Dette ble tydelig under flyktningkrisen i 2015.

Kapittel 4. Norsk asyl– og flyktningpolitikk under den europeiske asylkrisen

4.1 introduksjon

Året 2015 ble betegnet som et «kriseår» da det kom over én million asylsøkere til Europa.²⁰⁸ Det høye antallet av mennesker som kom i løpet av en kort tidsperiode førte til et stor press på de nasjonale asylsystemene i flere europeiske land. Nasjonal handling tok over for det felles europeiske samarbeidet da en rekke Schengen–land besluttet å gjeninnføre nasjonal grensekontroll. Norge var et av landene som valgte å innføre midlertidig grensekontroll for å kunne regulere ankomsten av asylsøkere bedre. I tillegg til grensekontroll, ble det inngått en rekke politiske forlik på Stortinget som skulle redusere tilstrømmingen av asylsøkere til Norge. I en uttalelse til Aftenposten påstod Fremskrittspartiet at innstrammingene sørget for at Norge fikk Europas strengeste asylpolitikk.²⁰⁹

I dette kapittelet vil jeg undersøke hvilken betydning de internasjonale forpliktelsene hadde i debatten om Norge sin asyl–og flyktningpolitikk i perioden 2015–2016. I likhet med kapittel 3, vil hovedfokuset være på om, og hvordan, det internasjonale var med på å definere det politiske handlingsrommet. Jeg vil blant annet se nærmere på i hvilken grad de internasjonale forpliktelsene ble forstått som «forpliktende» for Norge under krisen i 2015. Samtidig vil jeg forsøke å få fram i hvilken grad de ulike debatt deltakerne argumenterte for at Norge sitt nasjonale handlingsrom var begrenset av Schengen–og Dublin–samarbeidet. I forrige kapittel forklarte jeg at det oppstod en krise i Europa på 1990–tallet da det brøt ut krig i Jugoslavia. Denne krisen ble løst ved hjelp av en ny flyktningpolitikk som gav midlertidig opphold til flyktningene. I dette kapittel vil jeg derfor også se hvorvidt modellen fra 1990–tallet ble brukt som et forbilde i 2015.

Jeg kommer til å ta utgangspunkt i tre hendelser fra 2015–2016 for min analyse. Det vil være Syria–avtalen fra juni 2015 og lovforslaget Prop.16 L *Endringer i Utlendingsloven* som ble debattert i november samme år. Den siste hendelsen jeg vil undersøke er de 40 lovforslagene som innvandrings– og integreringsminister Sylvi Listhaug presenterte på

²⁰⁸ Clayton og Holland, «Over one million sea arrivals reach Europe in 2015» i UNHCR. 30.12.15. <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>

²⁰⁹ Kristiansen mfl., «Disse innstrammingene er partiene enig om».

Stortinget den 29. desember 2015. Før jeg går inn på selve debatten vil jeg gi et overblikk over hvordan krisen i 2015 utspilte seg i Europa og i Norge.

4 . 2 Historisk bakgrunn

4.2.1 Krisen i Europa sommeren og høsten 2015

Tilstrømmingen av asylsøkere til Europa hadde vært en økende trend siden 2011, sammenlignet med tidligere år.²¹⁰ Situasjonen toppet seg imidlertid i 2015 da det kom flere asylsøkere enn det Europas yttergrenser klarte å håndtere. Statsviteren og Arbeiderpartipolitikerens Sylo Taraku forklarer i sin bok at akselerasjonen i migrasjonen til Europa kan ses i sammenheng med sammenbruddet av staten Libya.²¹¹ Menneskesmuglere kunne operere relativt fritt, som følge av den kaotiske tilstanden landet befant seg i etter opprøret mot Gaddafi-regimet i 2011.²¹² Taraku trekker likevel fram åpningen av en alternativ rute fra Tyrkia til Hellas, sammen med muligheten for transitt igjennom Makedonia, som den viktigste årsaken til økningen av asylsøkere.²¹³

Gruppen av asylsøkere som kom til Europa i denne perioden var sammensatt, men borgerkrigsrammede syrere utgjorde en betydelig andel av asylsøkerne. Ifølge tall fra Eurostat, representerte syriske flyktninger 29% av dem som ba om asyl i EU-land og assosierte medlemsland.²¹⁴ Etter fire år med borgerkrig i Syria hadde situasjonen i nærområdene blitt prekær. Journalisten Sten Inge Jørgensen skriver i *Vi som elsker Europa* at levetilstandene i nærområdene var på bristepunktet. Flyktningleirene var overfylte samtidig som flyktningarbeidet var underfinansiert. Verdens matvareprogram måtte stadig kutte i matforsyningene på grunn av mangel på økonomiske midler. Som et resultat av den vanskelige situasjonen i nærområdene valgte noen av de syriske flyktningene å dra til Europa for å søke om beskyttelse under mer verdige forhold.²¹⁵ Rykte om at det hadde blitt enklere å få opphold i Europa var en annen medvirkende faktor til massemigrasjonen til Europa.²¹⁶ Dette inntrykket ble forsterket da Tysklands forbundskansler Angela Merkel den 25. august

²¹⁰ Misje, «Transnational governance of the European External Borders», s. 12–13.

²¹¹ Taraku, *Innvandringsrealisme*, s. 239.

²¹² Langemyr og Heldal, «Da Norge bombet Libya i 2011».

²¹³ Taraku, *innvandringsrealisme*, s. 240.

²¹⁴ Eurostat s.v «Asylum in the EU member states. 04.03.16.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

²¹⁵ Taraku, *Innvandringsrealisme*, s. 240.

²¹⁶ Jørgensen, *Vi som elsker Europa*, s. 160.

uttalte at alle syriske flyktninger var velkomne til Tyskland, og at de ville suspendere bruken av Dublin-forordningen inntil videre. Asylsøkere som kom til Tyskland, ble dermed ikke sendt tilbake til det første asyllandet i henhold til forordningen.²¹⁷

Merkel sin beslutning om å holde grensene åpne var et resultat av den dramatiske utviklingen i Ungarn og Balkanområdet. Ungarn sin statsminister Victor Orbán hadde annonsert i juni at det skulle settes opp gjerder ved grensen mot Serbia og Kroatia. Samtidig begynte stadig flere land ved Balkan å ha strengere grensekontroll. For å unngå at asylsøkerne forble strandet mellom land, og det kaoset dette ville medføre, valgte Merkel å holde grensene åpne.²¹⁸ Tyskland og Ungarn sine beslutninger representerte to ulike reaksjoner på tilstrømmingen av asylsøkere til Europa. Ungarn valgte å prioritere en grenselukket politikk som han begrunnet med nasjonale interesser. Tyskland, derimot, mente at Europa behøvde å opptre solidarisk overfor asylsøkerne og de sør-europeiske landene som var under et stort press. Likevel, etter å ha tatt imot henholdsvis 440 000 asylsøkere, så også Tyskland seg nødt til å innføre midlertidig grensekontroll.²¹⁹ Det ble innført den 13. september 2015.²²⁰

Ankomsten av asylsøkere til Europa skapte utfordring for Schengen- og Dublin-samarbeidet, som viste seg å ikke være dimensjonert for å håndtere det presset som samarbeidet ble utsatt for i 2015. Som første asylland innenfor Schengenområdet var det Italia og Hellas sitt ansvar å registrere og ta imot dem som kom til Europa.²²¹ Dette resulterte i en overbelastning på mottakssystemet i de to landene. I et forsøk på å løse den vanskelige situasjonen som Europa befant seg i, ba Frankrike og Tyskland EU-kommisjonen om å etablere et nytt permanent, bindende og objektivt regime for relokalisering av flyktninger og asylsøkere. Kriteriene for relokalisering skulle basere seg på folketall, bruttonasjonalprodukt og arbeidsledigheten i et land. Ut ifra disse kriteriene ønsket EU å fordele til sammen 160 000 asylsøkere mellom medlemslandene. Dette ville være nødvendig for å lette trykket på asylinstitusjonen i de landene som hadde tatt imot flest asylsøkere.²²²

EU sitt forsøk på å implementere nye tiltak ble avvist av Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn og Danmark. Victor Orbán hevdet at slike tiltak ville bidra til å invitere flere ulovlige

²¹⁷ Mogård, «Tyskland stopper retur av syrere».

²¹⁸ Jørgensen, *Vi som elsker Europa*, s.1 56.

²¹⁹ Eurostat s.v «Asylum in the EU member states. 04.03.16.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

²²⁰ NTB, «Tyskland innfører grensekontroll».

²²¹ Se kapittel 2. del 2.3.2.

²²² Lovc, «Politics of the Schengen/Dublin system», s. 136.

migranter til EU og utsette det kristne Europa for en muslimsk trussel.²²³ Til tross for at flere av medlemslandene ikke ønsket å delta i EU sin byrdefordeling ble tiltaket likevel vedtatt i Brussel. Landene som var imot en relokalisering av asylsøkere følte seg overkjørt og motsatte seg EU sitt forsøk på å løse krisen enda sterke. Slovakia sin statsminister Robert Fico uttalte at Slovakia ikke ville ta inn en eneste migrant så lenge han satt med makten i landet.²²⁴ Phillip Ther forklarer at debatten på overflaten handlet om flyktninger. Likevel utgjorde spørsmålet om nasjonal selvbestemmelse, og hvor villig landene var til å avsi nasjonal kontroll til Brussel, en like viktig del av debatten selv det ikke ble nevnt eksplisitt.²²⁵

De europeiske landene manglet altså en felles politisk vilje til å løse de utfordringene som Europa stod ovenfor i 2015. Det var flere årsaker til dette. Som jeg belyste i forrige avsnitt, strevde EU med å finne en felles løsning på krisen på grunn av uenigheter mellom medlemslandene. Ifølge Mike Berry mfl. var ikke Europas statsledere villig til å ta et mer bestemt og sammenhengende standpunkt til krisen på grunn av offentlighetens motstand og bekymring vedrørende migrasjon og asyl.²²⁶ I artikkelen «Peeling an onion: the refugee crisis from a historical perspective» påpeker Leo Lucassen at denne motstanden ikke kunne begrunnes i antallet av asylsøkere som kom til Europa. Blant EU-landene var det få av dem som tok imot flere asylsøkere i 2015 i forhold til 1990-tallet. Sverige og Tyskland var blant unntakene. Derimot var det en rekke faktorer som hadde bygget seg opp over en lengre tid som sammen resulterte i den «perfekte stormen» i 2015.²²⁷

En av faktorene som Lucassen trekker frem i sin artikkel er innføringen av Schengen- og Dublin-samarbeidet og den påfølgende harmoniseringen i visumpolitikken. Gjennomføringen av en felles visumpolitikk tvang asylsøkere til å ta mer risikable reiseruter for å komme seg til Europa. Den nye fluktruten til Europa gav flere dødelige utfall hvilket ble stadig mer reportert om i pressen. På denne måten ble asylsøkerne mer synlig for offentligheten. Lucassen understreket også at den økonomiske usikkerheten etter finanskrisen i 2008 og gjennomføringen av en rekke islamistiske terrorangrep i Europa, sammen, førte til en større motstand mot asylsøkere. Særlig vokste motstand mot asylsøkere med en muslimsk bakgrunn etter terrorangrepene på USA den 11. september 2001. Dette markerte et skille mellom 1990-tallet og 2000-tallet. Forut terrorangrepene den 11. september hadde religion

²²³ Ibid, s. 135–136.

²²⁴ Lovec, «Politics of the Schengen/Dublin system», s. 136.

²²⁵ Ther. *The outsiders*. s. 267.

²²⁶ Berry mfl. «Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU», s. 4.

²²⁷ Lucassen, «Peeling an onion», s.383.

hatt lite betydning for folk sin skepsis ovenfor asylsøkere. Dette var altså et nytt fenomen. Videre forklarer Lucassen at kommentatorer og journalister i en rekke europeiske land, i løpet av 2000-tallet, hadde begynt å diskutere om immigrasjon var økonomisk, sosialt og kulturelt skadelig for en stat. Dette var gode nyheter for høyrepopulistiske parti som fikk en ny tilførsel til sin kampanje mot innvandring. Disse partiene utnyttet følelsene av usikkerhet, og bekymring for velferdsstaten, til å peke på innvandring som en av hovedårsakene til landets problemer.²²⁸

På 1990-tallet valgte EU, men også land som ikke var en del av samarbeidet, å iverksette en kollektiv og midlertidig beskyttelse for alle flyktninger fra Bosnia. Derimot ble ikke denne strategien gjentatt for de syriske flyktningene som kom til Europa i 2015. I sin artikkel om midlertidig beskyttelse, forsøker jurist Lara Krayem å forklare hvorfor en midlertidig beskyttelse ikke ble benyttet av EU i 2015. For det første ønsket ikke de europeiske landene som befant seg et godt stykke unna Schengens yttergrenser å innføre midlertidig beskyttelse, ifølge Krayem. Solidariteten mellom EU-landene var svært dårlig når det gjaldt en byrdefordeling av asylsøkere. Ytterligere inneholdt ikke EU sitt direktiv om midlertidig beskyttelse en klar definisjon på hvilke situasjoner som ville åpne opp for en bruk av det. En eventuell anvendelse av midlertidig beskyttelse ville også virke mot sin hensikt om en rask omfordeling av asylsøkere ettersom prosessen av å iverksette direktivet var langsom. Dermed ble midlertidig beskyttelse aldri ble vurdert seriøst av EU-landene i 2015. Krayem forklarer at EU heller ville forsøke å løse krisen ved å ta i bruk andre virkemidler.²²⁹

I slutten av desember 2015 gikk EU inn i forhandlinger med Tyrkia om en avtale som skulle redusere tilstrømmingen av asylsøkere til Europa. De to partene ble til slutt enig om en avtale som gikk ut på at EU skulle gi finansiell støtte til flyktningarbeidet i Tyrkia og liberalisere visumreglene for tyrkere, mot at Tyrkia tok tilbake asylsøkere som reiste inn i Europa ulovlig. Samtidig skulle EU bosette én asylsøker fra Syria for hver asylsøker de sendte tilbake til Tyrkia. Avtalen ble godkjent den 20. mars 2016.²³⁰ Lucassen hevder i sin artikkel at avtalen gjorde det svært vanskelig for asylsøkere å dra til Europa. Av den grunn ble flyktningkonvensjonen i praksis opphevet av EU i 2016.²³¹

²²⁸ Lucassen, «Peeling an onion», s. 384–406.

²²⁹ Krayem. «The EU response to the 2015 refugee flow», s. 46–51

²³⁰ Zaragazo–Cristian. «Containing the Refugee Crisis», s. 62.

²³¹ Lucassen. «Peeling an onion», s. 403–404.

4.2.2 Utviklingen i Norge: en akutt krise

Inntil høsten 2015 ble tilstrømmingen av asylsøkere til Europa betraktet som et problem som var fjernt fra Norge. I denne fasen var det pressen og ikke politikerne som satte tema på agendaen for offentligheten.²³² Mens pressen tok til orde for at politikerne måtte gjøre mer for å bistå EU var regjeringen, som bestod av Høyre og Fremskrittspartiet, avventende. Det ble imidlertid besluttet at Norge skulle bidra i Schengen-samarbeidets grenseoperasjon. Et skip ble derfor sendt til Middelhavet etter oppfordring fra EU. Regjering gikk også inn for å heve det humanitære bidrag til Syria med én milliard norske kroner.²³³ Statsminister Erna Solberg understreket at den beste måten Norge kunne bidra på ville være å heve den økonomiske støtten til nærområdene.²³⁴ Trine Skei Grande, som var partileder for Venstre²³⁵, syntes ikke dette var godt nok og ba statsministeren om å utvide innsatsen for de syriske flyktningene. I en uttalelse til Dagbladet argumenterte Grande for at regjeringen burde åpne en «hurtigfil» for flyktningene fra Syria i det norske asylsystemet.²³⁶

Blant opposisjonen på Stortinget var det en bred enighet om at Norge behøvde å ta et internasjonalt ansvar ved å øke kvoten for flyktninger fra Syria. Både Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti ønsket å ta imot 10 000 syriske kvoteflyktninger i årene 2015 og 2016. Sosialistisk Venstreparti fremmet derfor dette forslaget for Stortinget den 15. april 2015.²³⁷ Forslaget baserte seg på UNHCRs anbefaling om å ta imot 1 person per 1000 innbygger i løpet av en periode på to år.²³⁸ Dagen etter at Sosialistisk Venstreparti hadde lagt fram forslaget for stortinget, vedtok Arbeiderpartiet på sitt landsmøte at partiet ville arbeide for å hente 10 000 syriske flyktninger til Norge.²³⁹ For Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti som ville ha en mer liberal asyl- og flyktningpolitikk var det avgjørende landets største politiske parti støttet mindretallets forslag. Dette gav opposisjonen mer politisk slagkraft i asyl- og flyktningpolitikken. Forslaget om å ta imot 10 000 syriske flyktninger ble diskutert på Stortinget i juni 2015. Det endte med at Stortinget ble enig om å bosette 8 000 kvoteflyktninger fra Syria over en treårsperiode.²⁴⁰ Leder for Fremskrittspartiet Siv Jensen var lite fornøyd med forliket mellom stortingspartiene og oppfordret kommuner til

²³² Hagelund, «After the refugee crisis», s. 4.

²³³ Regjeringen, «Syriabidrag økes til én milliard kroner i 2015». Pressemelding. 03.04.15.

²³⁴ Hagelund, «After the refugee crisis», s.13.

²³⁵ Venstre var et støtteparti for regjeringen i denne perioden, men var ikke en del av regjeringen.

²³⁶ Karlsen, «Ta grep Erna!».

²³⁷ Glomnes mfl., «Støre vil ta imot 10 000 Syria-flyktninger over to år».

²³⁸ Wold, «Vaffel-forliket», s. 57.

²³⁹ Glomnes mfl. «Støre vil ta imot 10 000 Syria-flyktninger i løp av to år».

²⁴⁰ Sørensen mfl. «Forliket gir bistandskutt».

å boikotte Syria-avtalen. Bosetting av flyktninger i Norge var den minst effektive måten å hjelpe på, mente Jensen.²⁴¹

Da det ble kjent at Tyskland, for en periode, ikke ville benytte seg av regelverket i Dublin-samarbeidet på flyktningene fra Syria, foreslo Kristelig Folkeparti sin leder at Norge burde gjøre det samme. Knut Arild Hareide ba derfor Erna Solberg om å følge i Angela Merkel sine fotspor og stanse retur av flyktninger fra Syria til første asylland.²⁴² I en kommentar til Dagbladet forklarte Solberg at de fleste asylsøkere fra Syria kom via Hellas. Norge hadde allerede en ordning om å ikke returnere dem til Hellas. Å midlertidig oppheve Dublin-avtalen mente Solberg var uaktuelt.²⁴³

Krisen i Europa kom tettere inn på Norge den påfølgende høsten og vinteren. Opplysninger fra Statistisk Sentralbyrå viser at Norge tok imot 70 % av asylsøkeren for 2015 i perioden mellom september og november. Totalt var det 31 145 som søkte om asyl i Norge dette året.²⁴⁴ I forbindelse med den økende tilstrømmingen av asylsøkere dukket det opp en ny problemstilling. Grenseovergangen mellom Russland og Norge ved Storskog ble en populær flyktningerute utover høsten 2015. Mens 64 personer søkte om asyl i august etter å ha krysset grensen ved Storskog hadde tallet økt til 2 190 personer i oktober.²⁴⁵ Gruppen som kom over Storskog bestod av flyktninger fra Syria, men også asylsøkere fra Afghanistan og Irak som ble vurdert til å ikke ha et beskyttelsesbehov.²⁴⁶

I en artikkel som Dagbladet publiserte den 21. november, medelte avisen at det hadde skjedd et stemningsskifte blant opinionen i Norge. Påstanden bygget på resultatene fra en meningsmåling som ISOS MMMI hadde utført på vegne av Dagbladet. Sammenlignet med resultatene fra en likende undersøkelse som ble gjennomført i juni, viste det seg at nordmenn ikke lengre var like positive til å ta imot flyktninger.²⁴⁷ Myndighetene hadde lite erfaring med å ta imot asylsøkere fra Russland og det var derfor svært vanskelig å lage en prognose for hvordan situasjonen ved Storskog ville utvikle seg. UDI anslo at det i et «verst tenkelig scenario» kunne komme opp mot 100 000 asylsøkere til Norge i 2016.²⁴⁸ Denne

²⁴¹ Monsen, «Oppfordrer til kommunene til å boikotte Syria-avtalen».

²⁴² Torset og Foss, «KrF-lederen: Norge må fravike Dublin-avtalen for Syria-flyktningene».

²⁴³ Leder, «Stans utsendelsene».

²⁴⁴ Østby, «Fra asylsøker til flyktning – før og etter kriseåret 2015», *Statistisk sentralbyrå*, s. 3.

²⁴⁵ Linha, «Norways asylum freeze», NOAS, s. 16.

²⁴⁶ Østby, «Fra asylsøker til flyktning – før og etter kriseåret 2015», *Statistisk sentralbyrå*, s. 5.

²⁴⁷ Ottosen. «juni: demonstrasjon for å vise norsk dagnadsånd.

²⁴⁸ Brekke og Staveren, «The renationalisation of migration policies in times of crisis», s.2170.

krisestemningen påvirket opinionen og bidro til å øke Fremskrittspartiet sin oppslutning i perioden mellom september og desember 2015.²⁴⁹

Tilstrømmingen ved Storskog kom brått på politikerne. Medlemskapet i Schengen– og Dublin–samarbeidet gjorde Norge til et første asylland med sin grense mot Russland. Regjeringen ønsket ikke at Norge skulle bli et nytt populært første asylland og iverksatte flere tiltak for å redusere tilkomsten ved Storskog.²⁵⁰ Norge var altså en del av Schengen– og Dublin–samarbeidet, men ikke CEAS. Regjeringen hadde dermed mulighet til å gjennomføre ulike innstramningstiltak uten at EU ville reagere på dette.²⁵¹ I tillegg gav EU kommisjonen regjeringen tillatelse til å ha nasjonal grensekontroll så lenge situasjonen ved grensene var uoversiktlig.²⁵² For å begrense tilstrømmingen over Storskog tok regjeringen initiativ til diplomatiske samtaler med Russland for å kunne sende asylsøkerne tilbake dit. Regjeringen, Venstre, Kristelig Folkeparti, Arbeiderpartiet og Senterpartiet ble også enig om å sende asylsøkere tilbake uten å behandle deres søknad dersom de hadde opphold i Russland. Stortinget fjernet også punktet i utlendingsloven som sa at et tredjeland må kunne garantere for at den tilbakesendte får behandlet sin søknad om asyl. Utlendingsnemnda (UNE), som var et uavhengig klageorgan for asylsøkere, skulle også midlertidig instrueres av justisdepartementet om hva som var den riktige lovtolkningen.²⁵³ UNHCR uttrykket bekymring for Stortingets lovendring og fryktet at Norge stod i fare for å bryte regelen om non–refoulement, som følge av at Norge ikke kunne garantere for at asylsøkere som hadde visum i Russland var beskyttet fra å bli sendt ut av landet.²⁵⁴

Kristelig Folkeparti forklarte til Aftenposten at Europa og Norge stod ovenfor en ekstraordinær situasjon som krevde et bredt politisk samarbeid. Den 11. november stemte derfor alle stortingspartiene, bortsett fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet de Grønne, for et asylforlik. Forliket bestod av 18 tiltak som skulle redusere tilkomsten av asylsøkere til Norge. Dette innbar blant annet en raskere retur av asylsøkere som hadde fått avslag på sine søknader, lavere nivå på ytelsene fra staten for å gjøre Norge til et mindre attraktivt asylland og undersøke muligheten for å innføre nye former for midlertidig beskyttelse.²⁵⁵

Fremskrittspartiet var svært fornøyd med forliket som, ifølge dem, ville gi den strengeste

²⁴⁹ Gjerde mfl. «Asylsøkerne strømmer til Norge, velgerne strømmer til Frp».

²⁵⁰ Linha, «Norways asylum freeze», NOAS, s. 20.

²⁵¹ Brekke og Staveren, «The re–nationalization of migration policies in times of crisis», s. 2167.

²⁵² St. Tid. (2015–2016) referat, s. 3843.

²⁵³ Linha, «Norways asylum freeze», NOAS, s. 27.

²⁵⁴ Ibid, s. 35.

²⁵⁵ Kristiansen mfl., «Disse innstramningene er partiene enig om».

asylpolitikk i Europa.²⁵⁶ Ytterligere besluttet regjeringen å gjeninnføre grensekontroll den 24. november. Dette ble begrunnet med å henviser til Sverige og Danmark. I likhet med innføringen av visumplikten i 1993, argumenterte regjeringen for at Norge ikke kunne ha en mer liberal politikk enn sine naboland.²⁵⁷

Den 29. desember 2015 presenterte innvandrings- og integreringsministeren²⁵⁸ Sylvi Listhaug fra FrP en rekke innstrammings tiltak som ble sendt på høring samme dag.²⁵⁹ UNHCR reagerte på flere av de foreslåtte innstrammings tiltakene og advarte regjeringen mot å gjennomføre innstramminger som ville bryte med den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Listhaug besvarte kritikken med å påpeke at det ikke var noen automatikk at Norge skulle følge råd og anbefalinger fra UNHCR.²⁶⁰ Leder for Sosialistisk Venstreparti Audun Lysbakken og Venstre sin innvandringspolitiske talsperson André N. Skjelstad mente at Listhaugs utspill viste at regjeringen manglet den nødvendige respekten for UNHCR. Regjeringen behøvde å lytte til kritikken fra UNHCR og iverksette en politikk som ville vise hensyn til deres anbefalinger, ifølge Lysbakken og Skjelstad.²⁶¹

4.3 Debatt om Norge sin asyl- og flyktningspolitikk

4.3.1 Debatten om Syria-avtalen

Stortinget inngikk i et forlik om overføringsflyktingene fra Syria den 10. juni 2015. Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti valgte å stå utenfor forliket, men av forskjellige årsaker. Fremskrittspartiet syntes et mottak på 8000 overføringsflyktinger over tre år var for høyt. Sosialistisk Venstreparti mente at dette antallet var for beskjedent.²⁶² Både Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti la derfor fram sine egne representantforslag for Stortinget. Fremskrittspartiet foreslo å ha en folkeavstemning om mottaket av de syriske flyktinger og øke hjelpen i nærområdene med én milliard norske kroner. Sosialistisk Venstreparti ba Stortinget om å hente flere flyktinger fra Syria til Norge. Forslagene ble debattert på Stortinget den 19. juni i forbindelse med revideringen av statsbudsjettet.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Brekke og Staveren, «The renationalisation of migration policies in times of crisis», s. 2171.

²⁵⁸ Statsminister Erna Solberg opprettet statsrådstillingen «innvandrings- og integreringsminister» den 16. desember 2015, og Listhaug var dermed landets første innvandrings- og integreringsminister.

²⁵⁹ Støbbakk og Malm, «Asyltilstrømmingen kan få voldsomme konsekvenser for vårt samfunn».

²⁶⁰ Leder, «Erna på villspor».

²⁶¹ Ytterstad mfl., «Mer kjeft for Listhaug: avslørende, trist og historieløst».

²⁶² St. Tid. (2014–2015) referat, s. 4651–4705.

Det er denne debatten jeg vil ta utgangspunkt i for dette delkapittelet. Ettersom Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti var svært uenig med hverandre, samtidig som begge var motstandere av forliket som ble inngått av stortinget den 10. juni, vil det være interessant å se om Sosialistisk Venstreparti henviste til de internasjonale forpliktelsene for å få fram sine argumenter. Det samme vil være tilfellet for Fremskrittspartiet. Altså å undersøke om deres argument baserte seg mer på nasjonale hensyn. Samtidig vil jeg undersøke hvordan de andre partiene forholdt seg til diskusjonen om de syriske flyktingene.

Basert på hva Fremskrittspartiet sine stortingsrepresentanter fortalte til Aftenposten og Dagbladet er det tydelig at partiet var misfornøyd med Syria–avtalen. Dagbladet rapporterte om et opprør i Fremskrittspartiet hvor flere av Fremskrittspartiets medlemmer i stortingsgruppen²⁶³ hadde bedt Siv Jensen om å kalle inn til et krisemøte om avtalen. Ytterligere, i en kommentar til Dagbladet, påstod Fremskrittspartiet sin stortingsrepresentant Christian Tybring-Gjedde at forliket var «elitistisk og samtidig populistisk med en falsk retorikk om at det er en dugnad». Videre understreket Tybring-Gjedde at partiet ikke ville sitte i regjeringen for enhver pris.²⁶⁴ Den tidligere leder for Fremskrittspartiet Carl I. Hagen reagerte også på forliket. I et intervju med Aftenposten fortalte Hagen at Fremskrittspartiet hadde gått inn for å øke støtten i nærområdene selv om de gikk imot forliket på 8000 flyktinger. Hagen mente Europa burde gjøre som Australia og returnere alle båtflyktinger. Det at FN hadde kritisert Australia for dette var ikke relevant for ham ettersom FN bestod av diktaturstater og flyktingeproduserende land. Hagen avsluttet intervjuet med å påpeke at Norge ikke burde undervurdere belastningen på Norge og det faktum at flere flyktinger ville føre til problemer i integreringen.²⁶⁵

Pål Nesse fra Flyktinghjelpen var fornøyd med at Stortinget hadde blitt enig om å ta imot 8000 flyktinger fra Syria. Nesse forklarte til Klassekampen at «det var et skritt i riktig retning». Likevel var både Nesse og NOAS sin generalsekretær Ann–Margit Austenå svært skuffet over at Stortinget foreslo å kutte i bistandsposter for å øke støttet til Syria og nærområdene. Å øke bidraget til et land burde ikke gå på bekostning av støtten til andre land som også hadde et behov for det, ifølge Nesse og Austenå. I den samme artikkelen forklarte Audun Lysbakken hvorfor Sosialistisk Venstreparti valgte å stå utenfor forliket. Lysbakken

²⁶³ Stortingsgruppe er representantene fra samme parti som er valgt inn på Stortinget. De utgjør sammen en partigruppe også kalt stortingsgruppe. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Organene/Partigruppene/>

²⁶⁴ Karlsen mfl., «Full splid om Syria–avtalen».

²⁶⁵ Ruud, «Vil sende alle båtflyktinger i retur».

var tydelig på at partiet ikke kunne godta en avtale hvor ambisjonene for overføringsflyktninger var halvert. Arbeiderpartiet og Senterpartiet hadde tatt for mye hensyn til regjeringen, hevdet Lysbakken i sin uttalelse til Klassekampen.²⁶⁶

En gjennomgang av stortingsdebatten fra den 19. juni viser at det var Fremskrittspartiet som hadde flest debattinnlegg om asyl- og flyktningpolitikken. Fremskrittspartiet sine representanter la størst vekt på kostnad og ressursbruk. Flere av representantene hevdet i sine innlegg at det ville koste staten 95,2 milliarder kroner å hente 8000 flyktninger og deres familier til Norge. Likevel var det «en bred konsensus om avtalen som mediene stilte seg bak uten å reflektere ulike synspunkt», ifølge representant Tybring-Gjedde.²⁶⁷ Representant Morten Wold spilte videre på Tybring-Gjedde sitt innlegg. Wold påpekte at Fremskrittspartiet sin mailinnboks var full av meldinger fra folk som var bekymret for de potensielle konsekvensene et mottak på 8000 flyktninger kunne medføre for den norske staten. Representantene var derfor enig i at det ville være bedre å bidra i flyktningenes nærområder. FN hadde informert om at de behøvde 35 milliarder kroner for å kunne håndtere det store trykket i nærområdene. Norge burde derfor heller bidra med økonomisk støtte til dette. Leirstein understreket at et mottak av et slik antall av flyktninger ville koste skattebetalerne masse penger. Fremskrittspartiet ønsket derfor ha en folkeavstemning om kvoteflyktningene.²⁶⁸

I Sosialistisk Venstreparti sine debattinnlegg var det humanitære aspektet og argumenter om solidaritet mest fremtredende. I hovedsak var det representant Karin Andersen som diskuterte Syria-avtalen og norsk asyl- og flyktningpolitikk i sine innlegg. Andersen forklarte at hun ønsket seg et mer humant statsbudsjett. Dette ville være mulig å få realisert ved å avsette midler til å ta imot 10 000 syriske flyktninger i løpet av to år, og samtidig øke den humanitære bistanden til nærområdene. Andersen var uenig i Fremskrittspartiets argumentasjon om at Norge behøvde å konsentrere seg om nærområdene. Antall flyktninger i verden hadde aldri vært høyere og Norge burde derfor ha en mer generøs kvote. I 1993 hadde Norge tatt imot 12 000 flyktninger fra Bosnia uten mye problem og det samme ville være mulig å gjøre for de syriske flyktningene. Ettersom ni av ti flyktninger befant seg i utviklingsland ville være viktig og riktig for Norge å gjøre noe for det internasjonale

²⁶⁶ Sørensen og Kihl, «Forlik gir bistandskutt».

²⁶⁷ St. Tid. (2014–2015) referat, s. 4671–4675.

²⁶⁸ St. Tid. (2014–2015) referat, s. 4698–4699.

felleskapet. Som et konkret eksempel på dette viste Andersen til at Libanon med sine 4. millioner innbyggere hadde tatt imot 1, 2 millioner syriske flyktninger.²⁶⁹

Høyre, Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Miljøparti de Grønne var alle enig om at Stortinget hadde fått til et godt forlik. De fem partiene henviste til FN og UNHCR for å begrunne hvorfor de hadde valgt å bli med på Syria-avtalen. Arbeiderpartiet sin leder Jonas Gahr Støre forklarte at Norge nå tok et internasjonalt ansvar ved å stille opp for FN og ta imot flyktninger. Trond Helland fra Høyre framhevet i sitt innlegg at regjeringen hadde besluttet å øke støtten til nærområdene etter appell fra UNHCR. I tillegg skulle Norge ta 8000 flyktninger fra Syria i løpet av tre år, hvilket var et mer realistisk og gjennomførbart antall enn 10 000 flyktninger gjennom to år. UNHCR hadde bedt verdenssamfunnet om å ta imot 130 000 syriske flyktninger og Norge ville ta imot 8000 av dem. Representantene fra Venstre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet mente dette var et viktig bidrag i den felles innsatsen for de syriske flyktningene.²⁷⁰

Når det kommer til min gjennomgang av innleggene i debatten om Syria-avtalen er det tydelig at Fremskrittspartiet var villig til å hjelpe de syriske flyktningene, så lenge det handlet om å assistere dem i nærområdene. Representantene fra partiet forsøkte å argumentere for at Stortinget sin beslutning om å ta imot 8000 syriske flyktninger ville gi problemer for Norge. Det ble gjort ved å henvise til de økonomiske konsekvensene og folk sin skepsis til flyktninger. Dermed var det nasjonale aspektet mest fremtreende i partiet sin argumentasjon. Samtidig avviste ikke Fremskrittspartiet sine stortingsrepresentanter FN sin rolle i det internasjonale flyktningarbeidet, i motsetning til Carl. I Hagen. Fremskrittspartiet slo fast at FN var en sentral aktør for å hjelpe flyktningene der de befant seg, altså i nærområdene. Imidlertid skulle ikke FN bestemme mottaket av flyktninger til Norge. Dette var forbehold regjeringen og Stortinget. Fremskrittspartiet sin tolkning av FNs posisjon var altså selektiv. I tillegg virket det som at stortingsrepresentantene fra Fremskrittspartiet stort sett var mer varsomhet i sin kritikk av FN, UNHCR og de internasjonale forpliktelsene. Partiet var i et regjeringssamarbeid med Høyre hvilket kan ha hatt en betydning for hvordan representantene argumenterte. Hagen var ikke en stortingsrepresentant for partiet og han kunne derfor uttale seg mer fritt det ettersom han ikke måtte stå til ansvar for regjeringen.

²⁶⁹ St. Tid. (2014–2015) referat, s. 4674–4700.

²⁷⁰ Ibid, s. 4672–4700.

De internasjonale forpliktelsene, FN og UNHCR var heller ikke fremtredende i Sosialistisk Venstreparti sin argumentasjon. Dette kan ses i sammenheng med at Syria-avtalen var i tråd med forpliktelsene og anbefalinger fra UNCHR. Partiene som hadde godkjent avtalen viste som sagt til dette i sine innlegg. Sosialistisk Venstreparti var likevel opptatt av å argumentere for at Norge burde ha en mer generøs asyl- og flyktningpolitikk, og mottakelsen av de bosniske flyktningene ble trukket fram som et eksempel til etterfølgelse. Sosialistisk Venstreparti framstod dermed som mest solidarisk i denne debatten.

4.3.2 Debatt om situasjonen ved Storskog

Tilrådingen fra Justis- og beredskapsdepartementet om *Endringer i Utlendingsloven (innstramminger I)* ble diskutert på stortinget den 16. november 2015. Proposisjonen ble vedtatt uten å ha vært igjennom en komitébehandling ettersom det var et hastevedtak. Verken høringsinstanser eller representanter fra de ulike partiene fikk gitt sine merknader til proposisjonen.²⁷¹ Proposisjonen tredde i kraft den 20. november. Det er altså debatten knyttet til denne proposisjonen jeg vil undersøke nærmere i dette delkapittelet.

Forliket ble vedtatt med 161 av 169 stemmer. Dette tyder på at det var stor konsensus om innstrammingerne. Jeg forventer derfor at det vil være flere stortingsparti enn Fremskrittspartiet som legger vekt på nasjonale interesser og hensyn i diskusjonen av proposisjonen.

I debatten om *Endringer i Utlendingsloven* benyttet Fremskrittspartiet, Høyre og Senterpartiet seg av flere av de samme argumentene. Partiene var samstemte om at politikerne behøvde å ta kontroll over situasjonen ved Storskog og vise et nasjonalt lederskap. Den største utfordringer ved Storskog var at en god del av dem som hadde kommet over grensen de siste månedene, ikke hadde et beskyttelsesbehov. Samtlige av dem hadde allerede opphold i Russland. Av den grunn var det nødvendig med innstramminger i asyl- og flyktningpolitikken, ble det hevdet av de tre partiene. Representant Helland framhevet at innstrammingsiltakene svarte godt til «nasjonale mål og internasjonale forpliktelser», men forklarte ikke hva som lå i dette. Videre forsvarte Helland forslaget om instruksjonsrett over UNE ved å argumentere at «der hvor loven og internasjonale konvensjoner gir rom for tolkning eller skjønnsutøvelse, må det også være mulig å styre UNE gjennom instruks.»²⁷² Marit Arnstad fra Senterpartiet fastslo at

²⁷¹ St. Tid. (2015–2016) referat, s. 455–480.

²⁷² Ibid, s. 458.

instruksjonsretten over UNE ikke ville påvirke individuelle forhold. Instruksjonsretten skulle kun berøre de generelle forholdene som ville bidra til en raskere avklaring på spørsmål om asyl. Arnstad påstod at instruksjonsretten var nødvendig for å ivareta asylinstitusjonen.²⁷³

Arbeiderpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti var klar over at enkelte av forslagene kunne være i strid med de internasjonale forpliktelsene. Partiene var særlig kritisk til instruksjonsretten over UNE. De gav likevel sin tilslutning til forslagene på grunn av den ekstraordinære situasjonen. Venstre og Kristelig Folkeparti var enig med regjeringen i at asylinstitusjonen var under press, og at det derfor var et behov for å iverksette innstrammingsiltak. Samtidig måtte myndighetene ha et blick på menneskerettighetssituasjonen i Russland og ikke returnere asylsøkere dersom det var ikke var trygt for dem å bli sendt tilbake. Venstre og Kristelig Folkeparti støttet en tilbakesending av dem uten et beskyttelsesbehov, så lenge ingen internasjonale regler eller forpliktelser ble brutt.²⁷⁴ Arbeiderpartiet stilte ikke slike krav i denne debatten. Jonas Gahr Støre meddelte at Arbeiderpartiet ville støtte alle forslagene. Likevel, på grunn av den korte tidsfristen og mangel på høring, ba Støre regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med en evaluering av lovendringene om to år.²⁷⁵

Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet de Grønne sluttet seg til regjeringens påstand om at det var nødvendig å iverksette tiltak for å få kontroll over situasjonen ved Storskog. De ville imidlertid ikke støtte Justis- og beredskapsdepartementets proposisjon. Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet de Grønne mente at for mange av tiltakene brøt med flyktningretten som var regulert i internasjonale konvensjoner. Karin Andersen understøtte at det var problematisk at regjeringen ikke lengre ville stille krav til tredjelandet om behandling av asylsøknader. Andersen påpekte at dette gikk «i kjernen av asylretten som ikke burde rokkes med».²⁷⁶ Russland hadde allerede blitt dømt for brudd på EMK etter å ha sendt mennesker med et beskyttelsesbehov tilbake til sitt hjemland. Norge kunne ikke lengre garantere for at prinsippet om non-refoulement ble opprettholdt hvis denne artikkelen ble fjernet fra loven, ifølge Andersen. Miljøpartiet de Grønne hadde få innlegg i debatten, men representant Rasmus Hansson understreket at partiet ikke ville støtte en proposisjon som ikke var i samsvar med de internasjonale forpliktelsene.²⁷⁷

²⁷³ St. Tid. (2015–2016) referat, s. 460.

²⁷⁴ Ibid, s. 455–480.

²⁷⁵ Ibid, s. 459.

²⁷⁶ Ibid, s. 470.

²⁷⁷ Ibid, s. 464.

Det var ikke bare på Stortinget at proposisjonen fra Justis- og beredskapsdepartementet ble møtt med kritikk. Folkerettsjurist Vigdis Vevstad forklarte i en kronikk i Dagbladet at forslaget om instruksjonsrett over UNE var urovekkende. UNE var et politisk uavhengig organ som skulle foreta egne vurderinger, og en instruksjonsrett derfor ikke burde gjennomføres.²⁷⁸ Ann-Margit Austenå fra NOAS beskyldte Stortinget for å ha gått med på å «sette mennesker på vent i total passivitet» ved å bare vedta innstrammingstiltak og ikke integreringstiltak.²⁷⁹ Lysbakken kom med en likende kritikk av proposisjonen i sin kommentar til Klassekampen. Ifølge Lysbakken medførte asylforliket at «norsk flyktningpolitikk tok et langt steg i en strengere og mer integreringsfiendtlig retning». Rasmus Hansson uttalte at forliket viste at «Fremskrittspartiet har fått danse på bordet». Flere av forslagene i proposisjonen var ikke hastevedtak, men et forsøk på å gjøre flyktning- og innvandringspolitikken strengere.²⁸⁰

Det fantes også artikler hvor det ble uttrykt støtte for asylforliket. I en lederartikkel i Aftenposten, publiserte den 20. november, gav avisen sin støtte til forliket. Her ble det framhevet at forliket var nødvendig for å få kontroll over tilstrømmingen av asylsøkere til Norge. Politikerne hadde vist ansvarlighet og storhet ved å klare å komme fram til et kompromiss i en krevende situasjon. Dette var et tegn på at debatten i Norge ikke var like polarisert som debatt i resten av Europa.²⁸¹ I henholdt til Dagbladet sin artikkel om stemningsskiftet i den norske befolkningen, kommenterte Jonas Gahr Støre at det ikke var overraskende at diskusjonen var annerledes nå enn hva den hadde vært tidligere på året. Arbeiderpartiet hadde foreslått å ha en kvote på 10 000 syriske flyktninger etter å ha fått beskjed fra FN om å ta imot flere flyktninger. Situasjonen hadde endret i løpet av høstmånedene, og det var viktig for Arbeiderpartiet å delta i det arbeidet som måtte til for å gjenvinne kontroll over situasjonen.²⁸²

Debatten om Storskog handlet i stor grad om nasjonal kontroll versus internasjonale garanterte rettigheter. I denne debatten ble de internasjonale forpliktelsene mer direkte berørt, som følge av innstrammingene i utlendingsloven. Fremskrittspartiet, Høyre og Senterpartiet la størst vekt på kontroll i sin argumentasjon. Samtidig hevdet de tre partiene at de internasjonale forpliktelsene ble ivaretatt. De politiske tiltakene som regjeringen ønsket å

²⁷⁸ Vevstad, «Utfordrer rettssikkerheten».

²⁷⁹ Ottosen, «NOAS skuffa over Stortinget».

²⁸⁰ Rambøl og Sørensen, «Derfor står de utenfor».

²⁸¹ Leder, «Asylforliket vitner om ansvarlige politikere».

²⁸² Ottosen, «juni: demonstrasjon for å vise norsk dugnadsånd. November: hets og rasisme florerer på nettet».

gjennomføre skulle først og fremst sørge for å bevare asylsystem. Denne argumentasjonen ble også brukt av Arbeiderpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. På den andre siden var Venstre og Kristelig Folkeparti opptatt av at tiltakene i forliket skulle oppfylle de ulike internasjonale forpliktelsene. De ble altså med på asylforliket med forbehold. Likevel var det kun Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet de Grønne som avviste proposisjonen. Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet de Grønne ville ikke delta i et forlik hvor det ble foreslått innstramminger som kunne være i strid med ulike internasjonale forpliktelser, og som kunne svekke asylretten. Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet de Grønne sin argumentasjon fikk støtte fra jurist Vigdis Vevstad og NOAS.

4.3.3 Debatt om Norges deltakelse i Schengen–samarbeidet

Den 10. mars 2016 la Senterpartiet fram et forslag for Stortinget om å trekke Norge ut av Schengen–samarbeidet og gjeninnføre indre grensekontroll mot EU. Senterpartiet argumenterte for at den ytre grensekontrollen i store deler av Schengen–området hadde vist seg å være for svak. På grunn av problemene ved yttergrensene hadde situasjonen i Europa kommet ut av kontroll høsten 2015. I stede for å fortsette Schengen–samarbeide med EU burde Norge se til Storbritannia og Irland. Dette var to land som verken deltok i Schengen–samarbeidet eller i samarbeidet på asyl–og migrasjonsfeltet, men som kunne velge om de vil delta på enkelte områder innenfor Schengen–samarbeidet etter eget ønske.²⁸³

En vurdering av Senterpartiets forslag ble lagt fram i innstilling 328 S (2015–2016) som ble presentert for Stortinget den 31. mai 2016. Forslaget ble diskutert på Stortinget den 8. juni 2016. I dette delkapittelet vil jeg undersøke diskusjonene rundt Senterpartiet sitt forslag om å avslutte Schengen–samarbeidet, og se om det var noe støtte for forslaget blant de andre stortingspartiene.

I komiteens merknad til innstillingen framhevet komiteens flertall, bestående av Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, at Schengen–samarbeidet ikke hadde fungert optimalt. I hovedsak skyldtes dette det store presset av asylsøkere ved yttergrensene. Imidlertid arbeidet EU med å utforme ulike tiltak som ville gjøre det enklere å håndtere presset ved grensene. Flertallet mente derfor at det ikke forelå avgjørende årsaker til at Norge burde tre ut av Schengen–samarbeidet. Dersom Norge besluttet å gå ut av samarbeidet ville kostnadene ved den nasjonale grensekontrollen øke. Norge ville også miste

²⁸³ Innst. 328 S (2015–2016).

tilgangen til Schengens informasjonssystem som var viktig for informasjonsutvekslingen mellom Schengen-landene. Dermed ville politiets mulighet til å avdekke og forebygge organisert kriminalitet svekkes, som følge av mangelen på informasjonsutveksling. Flertallet viste også til at en gjeninnføring av nasjonal grensekontroll mot EU ville innebære konkurranseulempen for norsk næringsliv og økonomi.²⁸⁴

I hovedsak var Senterpartiet opptatt av å framheve grensekontroll, organisert kriminalitet og nasjonalstaten i debatten om forslaget på Stortinget den 8. juni 2016. Representant Trygve Slagsvold Vedum hevdet at EU-systemet ikke hadde taklet flyktningkrisen, i motsetning til nasjonalstatene som hadde fått kontroll over tilstrømmingen ved å innføre nasjonal grensekontroll. Dermed hadde nasjonalstatene vist at de var bedre egnet til å takle kriser. Senterpartiet sin representant, Jenny Klinge, påstod at den organiserte kriminaliteten og terrorisme nødt godt av en nedbygget grensekontroll i sitt innlegg. Mangelen på passkontroll hadde gjort at Norge ikke klarte å ha god nok kontroll på hvem som passerte grensene. Representant Liv Signe understreket at partiet ville videreføre Norge sin deltakelse i organisasjoner som Interpol og FN. Imidlertid var det ikke mulig for Norge å fortsette Schengen-samarbeidet da samarbeidet ikke fungerte godt nok.²⁸⁵

Både Hårek Elvenes fra Høyre og Anund Anundsen fra Fremskrittspartiet var tydelig kritisk til Senterpartiet sin argumentasjon. Ifølge Elvenes ville en opphevelse av Schengen-samarbeidet være hemmende for norsk eksportindustri, samtidig som Norge ville miste retten til å returnere asylsøkere til første asylland. Anundsen pekte på at tilstrømmingen av asylsøkere til Norge kom til å øke dramatisk dersom Norge valgte å forlate Schengen-samarbeidet. En opphevelse av Schengen-samarbeidet ville også innebære en opphevelse av Dublin-samarbeidet. Asylsøkere som ble avvist i EU ville dermed kunne reise videre til Norge for å søke om asyl. Ulf Leirstein fra Fremskrittspartiet hevdet at Senterpartiet sin bekymring var berettiget. Samtidig understreket han at dette ikke var det rette tidspunktet for å oppheve avtalen. På grunn av den vanskelige situasjonen Norge stod opp i, behøvde myndighetene å ha tilgang til informasjonsutvekslingen for å gjøre en god jobb ved grensekontrollen. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti var også uenig med Senterpartiet og argumenterte for at samarbeide med EU gav Norge flere fordeler enn ulemper, og burde derfor ikke oppheves.²⁸⁶

²⁸⁴ Innst. 328 S (2015–2016). Komiteens merknader.

²⁸⁵ St. Tid. (2015–2016) referat, s. 3849–3859.

²⁸⁶ Ibid, s. 3849–3859.

Senterpartiet stod alene i sitt ønske om å tre ut av Schengen–samarbeidet. Partiet klarte ikke å overbevise Stortinget om å vurdere Norge sitt grensesamarbeid med EU. Debatten om Schengen–avtalen tydeliggjorde at Fremskrittspartiet var villig til å delta i internasjonale samarbeid som bidro til å gjøre asyl–og flyktningpolitikken mer restriktiv. Senterpartiet sin motstand mot samarbeidet kan ses i sammenheng ønsket om mer nasjonal selvbestemmelse. Partiet argumenterte ikke for en opphevelse av samarbeidet kun på grunn av det høye antallet av asylsøkere som kom til Norge. For Senterpartiet handlet det i større grad om at samarbeidet med EU begrenset den nasjonale selvbestemmelsen innenfor flere politiske områder. Når det er sagt, var det generelt en enighet blant et flertall av stortingspartiene om at en opphevelse av samarbeidet ikke ville gi noen fordeler for Norge. Derimot ville en opphevelse av samarbeidet føre til et større press på staten til å bruke ytterligere ressurser på grensekontroll. Ingen av de andre partiene på Stortinget å gå inn for en politikk som ville føre til en økning i ressursbruken.

4.3.4 Debatt om innstramminger i Utlendingsloven

Forslagene i lovproposisjonen som ble presentert den 29. desember 2015 hadde delvis opphav i samarbeidsavtalen mellom Kristelig Folkeparti, Venstre, Fremskrittspartiet og Høyre (Sundvollen–erklæringer). Forslagene baserte seg også på asylforliket som ble inngått den 19. november 2015.²⁸⁷ Stortinget hadde en votering om forslagene den 10, 13 og 16. juni 2016, men ingen debatt. Det er av den grunn jeg vil undersøke innstillingen fra kommunal–og forvaltningskomiteen. I innstilling *Endringer i utlendingsloven (innstramminger II)* gav Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti, i tillegg til Høyre og Fremskrittspartiet, sine vurderinger av de ulike lovforslagene. På denne måten vil jeg kunne se hvordan partiene stilte seg til forslagene og hvordan de begrunnet sine vurderinger. Ettersom det var svært mange lovendringer som ble diskutert vil jeg se nærmere på det forslaget som var mest kontroversielt, basert på tilbakemeldingene fra partiene på Stortinget og mottakelsen i pressen.

Flere av forslagene i proposisjonen ble kritisert av opposisjonen for å være i strid med de internasjonale forpliktelsene. Likevel var det forslaget om å innføre midlertidig opphold for mindreårige asylsøkere som vekket mest harme hos opposisjonen. Det var også dette forslaget som fikk mest oppmerksomhet av pressen.

²⁸⁷ Prop.90 L (2015–2016).

Den 22. februar 2016 publiserte Aftenposten en artikkel hvor de fortalte at regjeringen ønsket å stramme inn i reglene for mindreårige asylsøkere. Regjeringen ville stramme inn i regelverket for mottak av mindreårige asylsøkere fordi denne gruppen asylsøkere potensielt kunne føre til mange familiegjenforeninger.²⁸⁸ Forslaget om strengere regler for mindreårige asylsøkere, samt regjeringens begrunnelse, ble kritisert og tilbakevist av UDI, ulike humanitære organisasjoner, UNCHR og opposisjonen på Stortinget. UDI mente at deres statistikk ikke gav klare indikasjoner på at familiegjenforening var årsaken til at barn ble sendt på flukt. Lysbakken var også lite fornøyd med regjeringen sin bruk av den tilgjengelige statistikken, og beskyldte regjeringen for å presentere tall og informasjon på en måte som kun var egnet til å skremme.²⁸⁹ Ingen av høringsinstansene støttet forslaget om midlertidig opphold for mindreårige asylsøkere, og flere av høringsinstansene ba regjeringen om å trekke forslaget. Både NOAS, juristforbundet og UNHCR gav tilbakemelding om at forslaget ville være i strid med de internasjonale forpliktelsene som omhandlet barn og menneskerettigheter.²⁹⁰ Thale Skybak fra Redd Barna forklarte til Aftenposten at det fantes god dokumentasjon på at midlertidig opphold for mindreårige asylsøkere ville føre til mer psykisk sykdom blant denne gruppen.²⁹¹

I innstillingen *Endringer i utlendingsloven* holdt Høyre og Fremskrittspartiet fast på at de ville innføre midlertidig beskyttelse for mindreårige asylsøkere for å motvirke at barn ble sendt på flukt alene til Europa av sin familie. Høyre og Fremskrittspartiet henviste til en rapport av FaFo (Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon) fra 2010 for å gi forslaget tyngde. Ved en gjennomgang av denne rapporten kunne det se ut som at det var familiene som valgte hvor barna skulle reise for å søke om asyl, ifølge Høyre og Fremskrittspartiet sine komitémedlemmer. Medlemmene fra de to partiene var klar over at flere av høringsinstansene mente at forslaget kunne være i strid med internasjonale forpliktelser. De hevdet imidlertid at ingen av de internasjonale forpliktelsene la rammer for permanent oppholdstillatelse, og således ville ikke regjeringens forslag bryte med forpliktelsene. Medlemmene påpekte også på at Norge hadde hatt en ordning med midlertidig

²⁸⁸ Kristiansen og Strand, «Erna serverte Stortinget flyktingtall hun ikke har dekning for».

²⁸⁹ *ibid.*

²⁹⁰ Strand og Kristiansen, «Taler 90 høringsinstanser midt imot».

²⁹¹ Tjernshaugen, «Barneombudet og Redd Barna frykter følgene av regjeringens forslag til ny asylpolitikk».

oppholdstillatelse for mindreårige asylsøkere siden 2009. Dersom dette forslaget var i strid med forpliktelsene hadde forpliktelsene i så fall blitt brutt siden 2009.²⁹²

Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti hadde godkjent asylforliket og fastslo at de ville stå ved forliket. Likevel ønsket de ikke gi regjeringen «blankofullmakt» i innstrammingene. Medlemmene fra de fire partiene var kritisk til forslaget om midlertidig opphold for mindreårige, blant annet fordi det ikke forelå noen dokumentasjon på at forslaget ville gi en ønsket effekt. Arbeiderpartiet og Senterpartiet ba regjeringen om å gjenopprette informasjonsprogrammet i regi av UNICEF. Disse medlemmene mente at UNICEF sitt informasjonsprogram ville være et mer effektivt virkemiddel for å begrense antallet av mindreårige asylsøkere som la ut på flukt til Norge. Venstre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti sine komitémedlemmer viste til at ingen av høringsinstansene hadde støttet forslaget. Samtlige av instansene mente at forslaget kunne være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Ytterligere ville den usikkerheten som midlertidig opphold innbar bidra til å hemme motivasjonen til læring og utdanning og dermed ødelegge for integreringen, ifølge medlemmene. På bakgrunn av alle disse vurderingene ville ikke medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti støtte forslaget om midlertidig opphold for barn.²⁹³

Regjeringen og opposisjonen på Stortinget gav uttrykk for å ha ulik forståelse av forholdet mellom den nasjonal selvbestemmelse og de internasjonale forpliktelsene i debatten om innstrammingsforslaget. Høyre og Fremskrittspartiet stod ved sin tolkning av de internasjonale forpliktelsene og argumenterte for at midlertidig opphold for mindreårige asylsøkere var forsvarlig, selv om alle høringsinstansene sa det motsatte. På denne måten arbeidet regjeringen ut fra et tolkningsrom som var større enn det som ble anbefalte. Foruten om Senterpartiet, ønsket ingen av de andre stortingspartiene å støtte et forslag som høringsinstansene mente ville bryte med de internasjonale forpliktelsene.

4.3.5 Debatt om Sylvi Listhaug sin retorikk

I forbindelse med diskusjonene om innstrammingene i utlendingsloven fikk Sylvi Listhaug mye oppmerksomhet fra pressen på grunn av sin retorikk. Jeg vil derfor undersøke om Listhaug sin retorikk påvirket debatten om lovproposisjonen.

²⁹² Innstilling 391. L (2015–2016). Del 3. Endringer i regler om beskyttelse. 3.2. Komiteens merknader.

²⁹³ Ibid.

Regjeringen fikk gjennomslag for en del av innstrammingsforslagene som ble presentert i proposisjonen *Endringer i utlendingsloven*, men statsministeren hadde helst sett at det ble gjennomført flere innstramminger.²⁹⁴ Opposisjonen på Stortinget gav innvandrings- og integreringsministeren ansvaret for at flertallet ikke hadde klart å bli enig om flere innstramminger. I en kronikk i Dagbladet argumenterte nestleder i Arbeiderpartiet, Hadia Tajik, for at Sylvi Listhaug hadde blandet sin rolle som politiker for Fremskrittspartiet og innvandrings- og integreringsminister for regjeringen.²⁹⁵

Et intervju som ble publisert av Aftenposten den 7. januar 2016, eksemplifiserer godt hva Tajik mente i sin kronikk. I dette intervjuet kom Sylvi Listhaug med flere uttalelser som provoserte opposisjonen på Stortinget. Blant annet holdt hun fast ved sin tidligere uttalelse om at «flyktninger ble båret inn på en gullstol». Listhaug forklarte at dette utsagnet illustrerte hvordan flyktningstatus gav innvandrere tilgang til flere rettigheter som nordmenn brukte mange år på å opparbeide seg. Videre påpekte Listhaug at hun fryktet for sine barn sin fremtid. Dersom regjeringen ikke klarte å få kontroll over strømmen til Norge ville staten bli nødt til å kutte i velferdsordningene og velferdstjenestene. Hvis stortinget ønsket å bevare den norske velferdsmodellen behøvde de å bli med på innstrammningene. Ytterligere gav Listhaug uttrykk for at den store tilstrømmingen av flyktninger ville sette «våre» verdier under press. Dette utsagnet utdypet hun ved å henvise til ny-opptrykkningen av Vebjørn Selbekk sin bok med Mohammed-tegninger som ville bli en test for nivået av toleranse i de islamske miljøene.²⁹⁶

Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti reagerte på Listhaug sine uttalelser om at tilstrømmingen av asylsøkere «truet hennes barn sin fremtid». Slike utspill ville kun føre til unødvendig frykt og motsetninger, argumenterte de to partiene.²⁹⁷ Senterpartiets sin leder Trygve Slagsvold Vedum uttrykket også misnøye ved ministerens retorikk. Vedum kalte retorikken for kontraproduktiv og mente den skremte vekk andre parti fra å bli med på de planlagte innstrammningene.²⁹⁸ Han fikk rett i sine antagelser da Venstre valgte å avvise alle forslagene om innstramming mens proposisjonen fortsatt var ute på høring. Professor i

²⁹⁴ Ruud, «Det smerter når FrPs partistrategi trumfer».

²⁹⁵ Tajik, «Sylvis Dilemma».

²⁹⁶ Tjernshaugen. «Listhaug: Det er klart jeg bekymrer meg for mine barns fremtid».

²⁹⁷ Tjernshaugen og Glomnes, «KrF-leder bekymret over Listhaugs uttalelser– men ikke for barna hennes».

²⁹⁸ Tallaksen, «I strupen på Listhaug».

statsvitenskap Frank Aarebrot oppfattet Venstre sin avvisning av proposisjonen som en reaksjon på den Listhaug sin kompromissløse retorikk.²⁹⁹

Basert på hva jeg har undersøkt i dette avsnitte framstilte ikke Listhaug seg selv som en minister som ønsket å inngå kompromisser for å få gjennomslag for regjeringen sin politikk. Istedenfor å henvende seg til regjeringens samarbeidspartnere valgte Listhaug å fremme Fremskrittspartiet sin partipolitikk i sitt intervju med Aftenposten. Argumentene som hun presenterte i intervjuet, tegnet et bilde av en mørk fremtid for den norske staten dersom tilstrømmingen av asylsøkere ikke kom under kontroll. Listhaug henviset altså til det nasjonale for å formidle et inntrykk av at det var nødvendig å gjennomføre alle innstrammingsforslagene for å ivareta den norske velferdsstaten og de norske verdiene. Innvandrings- og integreringsministeren sin retorikk og sine uttalelser til pressen bidro altså ikke til å gjøre opposisjonen mer villig til å gå inn for regjeringens innstramminger.

4.4 Avslutning

Jeg har nå sett på debatten om asyl- og flyktningpolitikken i perioden 2015–2016. Basert på min gjennomgang av debatten vil jeg påpeke at de internasjonale forpliktelsene fortsatt var med på å definere handlingsrommet i norsk asyl- og flyktningpolitikk i denne perioden. Alle de politiske partiene henviste til dem for å begrunne sine politiske argument i de ulike debattene om Norge sin asyl- og flyktningpolitikk. Spesielt Venstre, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Miljøparti de Grønne argumenterte for at det var viktig å ha en asyl- og flyktningpolitikk som var i tråd med anbefalingene fra juridiske eksperter og UNHCR. Derimot var Høyre og Fremskrittspartiet, og til dels Senterpartiet og Arbeiderpartiet, villig til å vike fra dem for å gjøre Norge til et mindre attraktivt asylland. De internasjonale forpliktelsene hindret ikke regjeringen fra å ha en tolkning og praksis av dem som var tilpasset nasjonale forhold. Fremskrittspartiet ønsket derfor å utarbeide en asyl- og flyktningpolitikk som var mer restriktiv. Høyre så helst at anbefalinger fra UNHCR skulle bli tatt med i vurderingen av forslagene som ble lagt fram for Stortinget, men måtte ta hensyn til sin samarbeidspartner som hadde mandat på dette området.

Før jeg satte i gang med å undersøke debattene forventet jeg at det ville bli referert til Schengen- og Dublin-samarbeidet i debattene. Overraskende nok var det lite fokus på dette i

²⁹⁹ Hansen og Bjerkan, «Grande om Listhaugs asylforslag: Slikt som kommer fra regimer vi vanligvis ikke sammenligner oss med».

de tre debattene som jeg har analysert. I den grad det ble nevnt av partiene, handlet det stort sett om hvilke tiltak regjeringen og Stortinget burde gjennomføre for sikre at Norge fikk kontroll over egen Schengen-grense for å sikre samarbeidet. Det forelå ingen høylytt kritikk av samarbeidet i debatten bortsett fra Senterpartiet sitt forslag om å tre ut av samarbeidet. Når det er sagt, fikk ikke dette forslaget støtte fra de andre partiene på Stortinget. Det faktum at regjeringen ikke var like bundet av samarbeidet som EU-land, og således kunne iverksette midlertidig grensekontroll og andre innstramminger uten at det fikk konsekvenser for Norge sin deltakelse i samarbeidet, bidro nok også til å dempe kritikken.

Retorikken til politikere var ikke et stort tema i debatten om asyl-flyktningspolitikken på 1990-tallet. I 2015–2016 hadde dette endret seg. Det som var annerledes i denne periode var at Fremskrittspartiet utformet asyl- og flyktningspolitikken. Fremskrittspartiet er det politiske partiet på Stortinget som er mest kritisk til innvandring. I tillegg tok innvandrings- og integreringsministeren i bruk en retorikk som skapte reaksjoner. Av den grunn ble debatten tidvis mer tilspisset i 2015–2016 enn det den var på 1990-tallet.

Kapittel 5. Handlingsrommet i norsk asyl–og flyktningpolitikk: en sammenlikning mellom 1992–1996 og 2015–2016

5.1 Introduksjon

Hvordan regjeringen og Stortinget diskuterte de internasjonale forpliktelsene i periodene mellom 1992–1996 og 2015–2016 ble undersøkt i kapittel 3 og kapittel 4. Samt hvordan dette ble tematisert i offentligheten. I dette kapittelet vil jeg bruke en komparativ metode for å få fram likhetene og forskjellene mellom asyl–og flyktningpolitikken i de to periodene. Jeg vil ta utgangspunkt i tre tema for å kunne gjennomføre min komparative analyse. Temaene for den komparative analysen vil være: de internasjonale konvensjonene og samarbeidsavtalene, den midlertidige og kollektive beskyttelsesformen og nordmenns holdninger til asylsøkere og flyktninger og deres religiøse bakgrunn.

Jeg vil starte med å diskutere hvorvidt den norske asyl–og flyktningpolitikken forandret seg etter at Norge ble tettere knyttet opp mot det europeiske samarbeidet. Samtidig vil jeg undersøke om deltakelsen i Schengen–og Dublin–samarbeidet førte til at UNHCR fikk en mindre rolle i den norske asyl–og flyktningpolitikken i 2015–2016 enn det som var tilfellet på 1990–tallet. Hvordan de internasjonale konvensjonene ble presentert og debattert i de to periodene vil bli belyst etter diskusjonene om EU og UNHCR. Når det gjelder den midlertidige og kollektive beskyttelsesformen kommer jeg til å diskutere hvorfor den midlertidige og kollektive beskyttelsen ble iverksatt av flere europeiske land og Norge i 1992, men ikke i 2015. Videre vil jeg sammenligne befolkningens holdninger til asylsøkere og flyktninger på 1990–tallet og 2010–tallet. Helt til slutt vil jeg ta for meg befolkningens holdninger til muslimer. I denne sammenheng vil framstillingen av Islam og muslimer i den norske offentligheten bli diskutert. I tillegg vil jeg se om asylsøkerne og flyktningene sin religiøse bakgrunn hadde en betydning for de politiske og offentlige debattene i de to periodene.

5.2 Norges asylpolitiske handlingsrom i forhold til internasjonale samarbeidsavtaler og konvensjoner

5.2.1 Norge sitt forhold til UNHCR og EU

På 1990-tallet var det FNs høykommissær som la føringen for norsk asyl- og flyktningpolitikk. Den midlertidige politikken ble iverksatt etter oppfordring fra UNHCR og regjeringen samarbeidet tett med UNHCR i utviklingen av denne beskyttelsesformen. Det var Thorvald Stoltenberg som tok med sine erfaringer fra UNHCR inn i sin rolle som utenriksminister for Arbeiderpartiet i perioden mellom 1990 til 1993.³⁰⁰ Stoltenberg hadde, som nevnt i kapittel 3, argumentert for en nytenkning i flyktningpolitikken da han var høykommissær og videre som utenriksminister. Dette ble fulgt opp av Brundtland III-regjeringen som la fram en Stortingsmelding om flyktningpolitikken i 1995 hvor UNHCR var en viktig premissleverandør. Et felles europeisk asylsamarbeid var imidlertid kun i startfasen i denne perioden, og Norge skulle ikke bli et fullverdig medlem av Schengen- og Dublin-samarbeidet før i 2001. Da tilstrømmingen av asylsøkere økte i 2015 var Norge godt integrert inn i Schengen- og Dublin-samarbeidet. Samarbeidet med EU førte til at den norske asyl- og flyktningpolitikken ble underlagt enkelte regelverk som lå utenfor nasjonal kontroll.³⁰¹

Vi så i kapittel 3 at UNHCR anbefalte land å iverksette en midlertidig beskyttelse på et kollektivt grunnlag for de bosniske flyktningene. Det endelige målet var at flyktningene skulle vende tilbake da forholdene tillot det. På grunn av endringen i den flyktningpolitiske tenkemåten ble UNHCR mer direkte involvert i konflikten i det tidligere Jugoslavia, og engasjerte seg på flere områder som var utenfor organisasjonens opprinnelige mandat. Et av hovedmålene til UNHCR var å forsøke å motvirke flukt ved å drive med fredsarbeid og fredsforhandlinger i konfliktsonen.³⁰² I tillegg arbeidet organisasjonen for å legge til rette for at flyktningene kunne reintegreres etter at konflikten opphørte. Betts mfl. påpeker at UNHCR sitt engasjement passet godt med de vestlige landene sine ønsker om å begrense tilgang til permanent opphold gjennom asyl.³⁰³ Denne politikken passet også bra med hva regjeringen framhevet i Stortingsmeldingen *Om flyktningpolitikken* om å ha en mer helhetlig asyl- og flyktningpolitikk. UNHCRs anbefaling sammenfalt altså med regjeringens egne mål i forhold til asyl- og flyktningpolitikken.

³⁰⁰ Loescher, *The UNHCR and world politics*, 265-268.

³⁰¹ Se kapittel 2, del 2.3.3.

³⁰² Loescher, *The UNHCR and world politics*, s.313

³⁰³ Betts mfl., *The united nations high commissioner for refugee (UNHCR)*, s. s.55.

I *Om flyktningpolitikken* ble det understreket at FNs høykommissær var en viktig global aktør som gav retningslinjer for Norge sitt flyktningarbeid. Videre ble det framhevet at disse retningslinjene skulle tillegges stor vekt ved utformingen av norsk flyktningpolitikk.³⁰⁴ Som vi så i kapittel 3, avsnitt 3.3.3, var regjeringen svært opptatt av å lytte til anbefalingene fra UNHCR før de foretok seg noe i forhold til de bosniske flyktningene. Unntaket var da regjeringen besluttet å innføre visumplikt for de bosnierne, noe høykommissær Sadako Ogata frarådet de europeiske landene fra å gjøre. I dette tilfellet henviste regjeringen til det generøse økonomiske bidraget til UNHCR og mottaket av 3200 bosniske kvoteflyktninger som et argument for at Norge sin innsats for å hjelpe de bosniske flyktningene ble opprettholdt. Under en spørretime den 26. januar 1994 uttalte justisminister Grete Faremo at «ingen har et så tett og nært forhold til FNs høykommissær som Norge».³⁰⁵

Ytterligere i *Om flyktningpolitikken* ble det framhevet at den pågående europeiske samordningen på flyktningfeltet ville være av stor betydning for Norge i tiden framover. Det ville først og fremst gi viktige føringer for utviklingen av norsk asyl- og flyktningpolitikk.³⁰⁶ Selv om regjeringen sitt ønske om å bli et medlem av det europeiske fellesskapet ble nedstemt av landets befolkning i 1994, knyttet regjeringen Norge tetter opp mot EU gjennom EØS-avtalen i 1994 og Schengen- og Dublin-samarbeidet i 2001.³⁰⁷ Etter at Norge ble et fullverdig medlem av Schengen-samarbeidet har det ikke vært uenighet om samarbeidsavtalene med EU, selv om diverse saker om utvidelse har vært oppe for avstemning i Stortinget.³⁰⁸

Regelverket i Dublin-samarbeidet er det eneste som binder Norge til EU på asyl- og flyktningfeltet. Det gir i teorien gode muligheter for nasjonal handling med hensyn til utformingen av en asyl- og flyktningpolitikk. Imidlertid har det vært et ønske fra politisk hold om å delta i et felles europeisk asylsystem for å oppnå forutsigbarhet på migrasjonsområdet. Vi så i avsnitt 2.3.4 at Stortinget valgte å tilpasse den norske asyl- og flyktningpolitikken til EUs standarder og prosedyrer, også der hvor det ikke forelå noen formelle avtaler. På denne måten kan det virke som om politikerne har ønsket å ha et mer innskrenket nasjonalt handlingsrom.³⁰⁹ Årsaken til denne frivillige begrensningen av handlingsrommet kan forklares

³⁰⁴ St. meld. nr.17 (1994–1995), s.17.

³⁰⁵ St. Tid (1993–1994) spørretime, s. 1975.

³⁰⁶ St. meld.17 (1994–1995), s.17.

³⁰⁷ NOU 2012: Innenfor og utenfor– Norges avtaler med EU. 3. Norges avtaler med EU.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Brekke, «Migrasjon og integrasjon», *Europautredningen*, s. 18.

med at politikerne har ønsket å unngå å føre en politikk som skiller seg betraktelig fra nabolandene og EU for å begrense tilstrømmingen av asylsøkere til Norge.³¹⁰ Schengen–og Dublin–samarbeidet gav også Norge en anledning til å forsvare en mer restriktiv asyl– og flyktningpolitikk ved å henvise til de felles bestemmelsene i samarbeidet.

I de politiske debattene i 2015 og 2016 ble det ikke henvist like mye til UNHCR som på 1990–tallet. I forhold til debatten om Syria–avtalen var det kun enkelte referanser til FN. Eksempelvis forklarte Arbeiderpartiet, Venstre og Høyre at de sa ja til å øke bistanden til Syria og ta imot 8000 flyktninger etter anbefaling fra UNHCR.³¹¹ Bortsett fra dette var det generelt få henvisninger til UNHCR i denne perioden, og det virket ikke som at organisasjonen hadde en like stor betydning for asyl–og flyktningpolitikken som den hadde hatt på 1990–tallet. Betts mfl. forklarer at organisasjonen, i løpet av 2000–tallet, hadde gått tilbake til å arbeide innenfor sitt opprinnelige mandat. Arbeidet med å forebygge flukt og delta aktivt i konfliktene hadde ikke fungert for organisasjonen. UNHCR frastod derfor fra å fortsette å involvere seg direkte i konflikter og valgte heller å videreføre tradisjonen om å komme med anbefalinger og kritikk overfor land sin asyl–og flyktningpolitikk.³¹² Dette betydde at organisasjonen ikke var en like stor premissleverandør under flyktningkrisen i 2015.

Da regjeringen la fram forslag til innstramminger i utlendingsloven gav UNHCR klare tilbakemeldinger til regjeringen om hva de mente om disse forslagene. Organisasjonen frarådet regjeringen fra å stramme inn i asyl–og flyktningpolitikken, og var særlig kritisk til innstrammingerne ovenfor mindreårige asylsøkere. Tilbakemeldingene fra UNHCR ble tatt til etterretning av opposisjonen på Stortinget mens regjeringen var mindre opptatt av å ta hensyn til uttalelsene fra organisasjonen.³¹³ Som vi så i avsnitt 4.2.2, understreket innvandrings–og integreringsministeren at det ikke var noen selvfølge at Norge skulle følge rådene og anbefalingene fra UNHCR.

Statsminister Erna Solberg forklarte til Stortinget den 16. november 2015 at asylkrisen skulle løses gjennom felles europeiske tiltak. Solberg argumenterte for at Norge burde bidra aktivt til å finne gode felles løsninger gjennom samarbeidet med EU. En koordinert innsats ville være

³¹⁰ NOU 2011:7. 4. innvandringspolitikk og utlendingslovgivning.

³¹¹ Se kapittel 4, del 4.4.1.

³¹² Betts mfl., *The united nations high commissioner for refugee (UNHCR)*, S.61.

³¹³ Se kap 4. Avsnitt 4.4.3.

sentralt for å klare å håndtere krisen og regjeringen ønsket derfor stille seg bak EUs initiativer.³¹⁴ Det var aldri aktuelt å trå ut av samarbeidet med EU til tross for at Senterpartiet ønsket dette. Den debatten som knyttet seg til Schengen–og Dublin–samarbeidet var dermed begrenset. De økonomiske og grensepolitiske konsekvensene ville være for store til at Schengen–samarbeidet kunne avsluttes. En opphevelse av samarbeidet ville også sannsynligvis føre til et enda større press på asylinstitusjonen.³¹⁵ Det var heller ikke nødvendig å avslutte samarbeidet for å kunne utøve en nasjonal kontroll. Schengen–samarbeidet hadde nemlig en klausul som tillot gjeninnføring av midlertidig grensekontroll under visse omstendigheter.³¹⁶ Dermed var det mulig for politikerne å ta kontroll over situasjonen ved grensen uten å oppheve samarbeidet.

Schengen–og Dublin–samarbeidet innskrenket ikke handlingsrommet mer enn hva politikerne har ønsket selv. Norge har mulighet til å være mer generøs i sin asyl– og flyktningpolitikk, men også til å stramme inn så lenge regelverket i Dublin–samarbeidet blir overholdt. Initiativ til å knytte seg tettere opp mot EU sin asyl–og flyktningpolitikk har altså vært en nasjonal beslutning. Samstundes har asylpolitikken innenfor det europeiske samarbeidet aldri satt tydelige begrensninger for nasjonale variasjoner i asyl–og flyktningpolitikken. Maarten der Heijer mfl. påpeker i sin artikkel at mangelen på en felles asylov, fraværet av føderale asyldomstoler i EU og det faktum at EU ikke har en utøvende makt på dette feltet har gitt rom for nasjonale forskjeller. Det felles europeiske asylsystemet med Schengen–og Dublin–samarbeidet førte kun til en minimal harmonisering blant medlemslandene, noe som ble tydelig under flyktningkrisen i 2015.³¹⁷

Den norske asyl–og flyktningpolitikken forandret seg i perioden mellom 1990–tallet og 2010–tallet. Ved mottakelsen av de bosniske flyktningene fulgte regjeringen stort sett råd og anbefalinger fra UNHCR. Da Norge ble medlem av Schengen–og Dublin–samarbeidet gjorde det EU til den viktigste premissleverandøren. Blant annet besluttet Stortinget å samordne området av asyl–og flyktningpolitikken med EU selv om det ikke forelå krav om dette i Schengen–og Dublin–samarbeidet. Samarbeidet førte likevel ikke til at UNHCR fikk en mindre rolle under flyktningkrisen i 2015. Det var organisasjonen selv som besluttet å trekke seg tilbake i sin rolle i den internasjonale politikken i løpet av 2000–tallet. Tilbakemeldingene

³¹⁴ St. Tid. (2015–2016) referat, s.162–174.

³¹⁵ Se kapittel 4, avsnitt 4.3.3

³¹⁶ Se kapittel 4, avsnitt 4.3.3.

³¹⁷ Den Heijer mfl., “Coercion, prohibition and the great expectations”, s.13–14.

og anbefalingene fra UNHCR var imidlertid fortsatt viktig for utformingen av den norske asyl- og flyktningpolitikken. Stortinget besluttet, som det ble vist til i avsnitt 4. 3.3, å stemme imot forslag fra regjeringen som UNHCR frarådet politikerne fra å vedta.

I begge periodene som har blitt undersøkt hadde regjeringen tilgang til et handlingsrom hvor det var få rettslige og internasjonale forpliktelser som gav klare begrensninger for den nasjonale asyl- og flyktningpolitikk. Derimot var det et politisk ønske om å ha en politikk som var i samråd med de internasjonale retningslinjene og EU sitt asylsystem. Når det er sagt, har dette ofte stått i samsvar med de nasjonale interessene. Eksempelvis passet den midlertidige politikken med regjeringens egne ønsker om en mer helhetlig asyl- og flyktningpolitikk mens en samordning med EU sitt asylsystem ville redusere tilstrømmingen av asylsøkere til Norge. Det er ikke UNHCR eller EU, i seg selv, som har satt de største begrensningene for det nasjonale handlingsrommet i utformingen av asyl- og flyktningpolitikken. Norge har hatt mulighet til å velge å ha en mer liberal eller en mer «kontrollert» innvandring. Retningen bestemmes av hva det politiske flertall selv ønsker å foreta seg, i tillegg til graden av støtte fra befolkningen.

5.2.2 Debatten om de internasjonale konvensjonene ved mottakelsen av de bosniske flyktningene i perioden mellom 1992–1995 og ved flyktningkrisen i 2015–2016

Internasjonale konvensjoner var med på å definere handlingsrommet på 1990-tallet og på 2010-tallet. Etter at Stortinget ratifiserte Menneskerettighetserklæringen av 1948 og Flyktningkonvensjonen av 1951, i tillegg til en rekke tilleggskonvensjoner, forpliktet staten seg til å overholde bestemmelsene i de ulike konvensjonene.³¹⁸ Stortinget må derfor føre en politikk som tar hensyn til dette. Konvensjonene skal tolkes «i god tro» og «i lys av sitt formål», med det eksisterer ikke et internasjonalt organ som kan pålegge en stat en bestemt tolkning.³¹⁹ FN's høykommissær for flyktninger fører tilsyn med at de konvensjonelle forpliktelsene blir fulgt og gir anbefalinger om hvordan flyktningkonvensjonen burde tolkes, men det er til hvert enkelt land å bestemme om tilbakemeldingene og anbefalingene fra høykommissæren skal etterfølges.³²⁰

Da regjeringen besluttet å innføre visumplikt for de bosniske flyktningene den 2. oktober 1993, kritiserte en rekke humanitære organisasjoner og ulike opposisjonsparti på Stortinget

³¹⁸ Se kap.2, avsnitt 2.2.2.

³¹⁹ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett*, s. 37–39.

³²⁰ Se kapittel 2, avsnitt 2.2.3.

regjeringen for å stå i fare for å bryte art. 14 i Menneskerettighetserklæringen. Visumplikt for de bosniske flyktningene ville gjøre det svært vanskelig for dem å forlate Bosnia for å søke om beskyttelse i Norge. Dermed ble deres rett til å søke om beskyttelse i et annet land, i henhold til art.14, begrenset.³²¹ Retten til å søke om asyl var et viktig tema under de politiske debattene om de bosniske flyktningene i månedene etter at visumplikten ble innført. Samtidig var argumenter om «solidaritet» og «det moralske ansvaret» like sentral i debattene om asyl- og flyktningpolitikken. Representantene fra Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti la vekt på at Norge hadde et ansvar for flyktningene som tilhørte Norge sitt nærområde. Representant Ola T. Lånke fra Kristelig Folkeparti argumenterte for at Norge burde ha en dugnad for de bosniske flyktningene for å følge opp den humanistiske tradisjonen.³²²

Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet var særlig opptatt å få fram et helhetlig perspektiv i debatten. Som vi så i avsnitt 3.2.2 og 3.3.2, argumenterte de tre partiene for at internasjonal solidaritet handlet om mer enn å ta imot bosniske flyktninger. Solidaritet gikk ut på å hjelpe flest mulig med de ressursene som Norge hadde tilgjengelig. Norge hadde også et moralsk ansvar ovenfor dem som ikke hadde mulighet til å dra langt av sted for å søke om asyl. Visumplikten ble ikke innført for å hindre bosniske flyktninger fra å få beskyttelse i Norge, ifølge representantene fra Arbeiderpartiet og Høyre. De bosniske flyktningene som ankom grensen uten visum skulle fortsatt ha mulighet til å be om asyl.³²³ Ved å framheve det helhetlige perspektivet i asyl- og flyktningdebatten, anstrengte Arbeiderparti-regjeringen seg for å unngå en konfronterende diskusjon om forholdet mellom bestemmelsene i flyktningkonvensjonen og innføringen av visumplikten.

I 2015 foreslo regjeringen å gjennomføre flere endringer i utlendingsloven av 2008. «Der hvor loven og internasjonale konvensjoner gir rom for tolkning eller skjønnsutøvelse, må det også være mulig å styre UNE gjennom instruks» ble det påpekt av Høyre under debatten om situasjonen ved Storskog.³²⁴ Instruksjonsretten var et av flere tiltak regjeringen ønsket å iverksette for å få kontroll over tilstrømmingen av asylsøkere i 2015. Norge hadde en utlendingslov som gikk lengre enn det de internasjonale konvensjonene krevde av staten, hevdet Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen. Det var derfor helt nødvendig med

³²¹ Se kapittel 3, avsnitt 3.2.2

³²² Statsmaktene (1994-1995) referat, s. 3820.

³²³ St. Tid. (1993-1994) referat, s. 2041–2069.

³²⁴ Se kapittel 4, avsnitt 4.3.2.

innstramminger for å ivareta Norge sin asylinstitusjon.³²⁵ Forholdet mellom handlingsrommet og de internasjonale konvensjonene ble særlig tydelig da regjeringen foreslo å innføre midlertidig opphold for mindreårige asylsøkere. Som vi så i avsnitt 4.3.3 mente Høyre og Fremskrittspartiet at forslaget ikke var i strid med de internasjonale konvensjonene. Denne oppfatningen bygget på det faktum at verken flyktningkonvensjonen eller den europeiske menneskerettighetskonvensjonen stiller krav om at asylsøkere skal få permanent opphold i et asylland.³²⁶ Det regjeringen ønsket å oppnå med denne argumentasjonen var å vise at det politiske handlingsrommet var større enn det opposisjonen påstod.

Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet de Grønne, Kristelig Folkeparti og Venstre stilte spørsmål ved flere av regjeringens forslag og deres begrunnelser. Når det gjaldt instruksjonsretten var dette et uavhengig organ som skulle sørge for at de internasjonale konvensjonene ble overholdt.³²⁷ Ettersom beskyttelse står i en særstilling vil det politiske handlingsrommet være svært begrenset. Dette argumenterte representantene Trine Skei Grande og André N. Skjelstad fra Venstre. Asylsøkere behøver derfor å få vurdert sin søknad, selv om de hadde hatt opphold i et tredjeland, for å unngå å bryte prinsippet om non-refoulement.³²⁸ I merknadene til forslaget om midlertidig opphold for mindreårige asylsøkere, framhevet Venstre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti at ingen av høringsinstansene støttet forslaget. Selv om konvensjonene ikke inneholder bestemmelser om permanent opphold står det tydelig skrevet i FNs barnekonvensjonen av 1989 at «barnas beste», under alle omstendigheter, alltid skulle være det fremste hensynet.³²⁹

Etter gjennomgangen av diskusjonene om de internasjonale konvensjonene vil det være mulig å trekke fram noen likheter og forskjeller i hvordan konvensjonene ble framstilt i de to periodene. I forbindelse med mottakelsen av de bosniske flyktningene på 1990-tallet og under flyktningkrisen i 2015 besluttet regjeringen å vedta ulike tiltak for å redusere tilstrømmingen av asylsøkere til Norge. På grunn av disse beslutningene ble regjeringen kritisert av opposisjonen for å ikke respektere bestemmelsene i de internasjonale konvensjonene. Opposisjonene mente at regjeringen stod i fare for å overskride det de hadde mandat til med hensyn til konvensjonene. Denne kritikken ble støttet av forskjellige humanitære organisasjoner og fagpersoner.

³²⁵ St. Tid. (2015–2016) referat, s. 474.

³²⁶ Innst. 391. L (2015–2016). Del 3. Endringer i regler om beskyttelse. 3.2. Komiteens merknader.

³²⁷ Se kapittel 4, avsnitt 4.3.2.

³²⁸ St. Tid. (2015–2016) referat, s. 461–469.

³²⁹ Innst. 391. L (2015–2016). Del 3. Endringer i regler om beskyttelse. 3.2. Komiteens merknader.

På den andre siden ble forholdet mellom det politiske handlingsrommet og de ulike konvensjonene mer direkte berørt under flyktningkrisen. På grunn av den midlertidige politikken behøvde ikke myndighetene å behandle asylsøknadene til de bosniske flyktningene. I 2015 benyttet ikke regjeringen seg av en slik politikk og alle asylsøknadene måtte derfor vurderes på et individuelt grunnlag. Dette førte til en mer krevende situasjon i 2015, hvor politikerne oppfattet det som sin oppgave å ta kontroll over tilkomsten av asylsøkere for å redusere presset på asylinstitusjonen. Handlingsrom ble derfor gjort større av regjeringen under flyktningkrisen. I denne perioden var «kontroll» det hensynet som regjeringen valgte å prioritere og denne prioriteringen mottok både støtte og kritikk fra opposisjonen på Stortinget.

5 . 3 Midlertidig beskyttelse

5.3.1 Midlertidig beskyttelse i Europa og i Norge

Midlertidig beskyttelse på et kollektivt grunnlag var normen for asyl- og flyktningpolitikken på 1990-tallet både i Europa og i Norge. Da tilstrømmingen av asylsøkere til Europa begynte å øke utover sommeren og høsten 2015 tok flere akademikere til orde for å gjeninnføre midlertidig beskyttelse, men innad i EU ble ikke dette nevnt med et ord. En av årsakene til fraværet av en diskusjon om det midlertidige direktivet innad i EU skyldtes at direktivet ikke passet til de nasjonale interessene blant medlemslandene.³³⁰ I Norge ble Stortinget enig om å ikke innføre denne formen for beskyttelse da den ville virke mot sin hensikt.³³¹

I 1992 ble EF sine ministre enig om å respektere UNHCRs anbefaling om å gi midlertidig beskyttelse til statsborgere fra det tidligere Jugoslavia som ikke kunne returneres tilbake som et direkte resultat av konflikten.³³² Midlertidig beskyttelse var et politisk kompromiss, samtidig som ministrene i EF håpet at denne beskyttelsesformen vil føre til en bedre byrdefordeling mellom medlemslandene. Som det ble vist i avsnitt 3.2.1, var et av formålene med denne beskyttelsesformen å redusere presset på asylinstitusjonen. Både politikerne og befolkningen var av den grunn mer villig til å ta imot en større andel flyktninger. Til tross for forhåpningene ble ikke den nye politikken starten på en bedre byrdefordeling mellom

³³⁰ Krayem, «The EU response to the 2015 refugee flow», s. 48.

³³¹ Innst. 391. L (2015–2016). Del 3. Endringer i regler om beskyttelse. 3.1.4. Vurdering av en ny kategori med midlertidig beskyttelse når saksbehandlingshensyn gjør det nødvendig.

³³² Keber, «Temporary protection in the European union: a chronology», s. 36–37.

landene. Tyskland, Østerrike og Sverige fortsatte å være de store mottakslandene av asylsøkere. Samtidig som den nye beskyttelsesformen ikke klarte å få i stand den byrdefordelingen EF hadde håpet på, ble «midlertidig» opphold etter hvert omgjort til «permanent» opphold. Bortsett fra i Tyskland, fikk de bosniske flyktingene til slutt anledning til å søke om varig opphold i sitt asylland.³³³

Tid var en viktig faktor i utførelsen av den midlertidige politikken som ikke var på EU sin side ved mottakelsen av flyktingene fra Bosnia.³³⁴ Til tross for denne usikre variabelen, valgte EU å innlemme den midlertidige beskyttelsen som et eget direktiv (Council Directive 2001/55/EC) under CEAS i 2001. Dermed hadde EU kommisjonen anledning til å iverksette denne mekanismen ved fremtidige massefluktsituasjoner.³³⁵ Imidlertid var det flere problemer knyttet til direktivet. I avsnitt 4.2.1 ble det vist til at kriteriene for å iverksette det midlertidige direktivet var vage, definisjonen på masseflukt var mangelfull og prosessen for å gjennomføre direktivet var langsom. Likevel framstod massefluktsituasjonen til Europa i 2015 som en god anledning til å iverksette direktivet dersom det noen gang skulle benyttes. EU sin beslutning om å se bort i fra direktivet under asylkrisen betydde at det etter all sannsynlighet aldri ville bli iverksatt.³³⁶ Som vi så i avsnitt 4.2.1 fryktet enkelte europeiske land at den midlertidige beskyttelsen ville virke som en trekk-faktor for asylsøkere. Av den grunn ble mer permanente løsninger foretrukket framfor en midlertidig beskyttelse hos EU-landene.

I Stortingsmeldingen *Om flyktingpolitikken* var regjeringen tydelig på at de bosniske flyktingene skulle få tilbud om midlertidig beskyttelse. Å behandle de bosniske flyktingene sine asylsøknader på et individuelt grunnlag ville være ressurs- og tidkrevende i den pågående massefluktsituasjonen som Norge og Europa stod ovenfor. Regjeringen konkluderte derfor med at den beste løsningen for flyktingene ville være å opprettholde den midlertidige beskyttelsen i tre år. Da de tre årene var omme skulle de ha mulighet til å få behandlet sin søknad på et individuelt grunnlag.³³⁷ Hvordan den midlertidige beskyttelsen ble praktisert, varierte i de forskjellige europeiske landene. I Norge kom myndigheten fram til at flyktingene burde integreres i påvente av en tilbakevending. Stortingsmeldingen la vekt på at en tilbakevending skulle være frivillig, men dette var et spørsmål som det var politisk

³³³ Koser og Black. «Limits to harmonization», s. 526–527.

³³⁴ Brekke, *Velkommen og farvel?*, s. 199.

³³⁵ Krayem, «The EU response to the 2015 refugee flow», s.36.

³³⁶ *Ibid*, s. 51.

³³⁷ St.meld.17 (1995), s. 77.

uenighet om. Som vi så i avsnitt 3.3.2, ble utsiktene for en frivillig tilbakevending dårligere etter hvert som de bosniske flyktingene ble integrert inn i samfunnet.

Brekke forklarer i *Velkommen og farvel* at det to–sporete løpet gjorde det vanskelig for regjeringen å opprettholde politikken om midlertidighet og tilbakevending. Tiden var en sentral faktor som påvirket både motivasjonen for tilbakevending og støtten fra befolkningen for denne politikken. Motstanden fra grupper som sympatiserte med flyktingene økte parallelt med flyktingene sin integrasjon inn i samfunnet i dette tilfellet. Denne motstanden virket inn på handlingsrommet og gjorde at den politiske viljen til «å stå løpet ut» ble undergravet. Selv om denne politikken viste seg å være vanskelig å gjennomføre, betydde det ikke at den midlertidig beskyttelse ikke kunne iverksettes ved senere anledninger. Det ville likevel være nødvending med en bred støtte i offentligheten for å kunne gjennomføre en slik politikk, ifølge Brekke.³³⁸ I tillegg til en bred oppslutning i offentligheten behøvde politikerne å finne gode løsninger på de problematiske sidene ved den midlertidige beskyttelsesformen, som ville være i tråd med flyktingkonvensjonen.³³⁹

Da Europa så en betydelig økning i tilstrømmingen av asylsøkere til Europa våren 2015, argumenterte Miljøpartiet de Grønne for at regjeringen måtte la seg inspirere av den midlertidige politikken på 1990–tallet til å tenke nytt om asyl–og flyktingpolitikken. Utlendingsloven inneholdt en paragraf for å ta tak i slike situasjoner som Europa stod ovenfor nå med flyktingene fra Syria og den måtte benyttes, ifølge partiet. Statsminister Erna Solberg avviste argumentasjonen til Miljøpartiet de Grønne og hevdet at det var vanskelig å se for seg at forholdene i Syria ville bedre seg snarlig. Dersom de fikk midlertidig opphold i Norge ville det kunne resultere i den samme situasjonen som med de bosniske flyktingene på 1990–tallet.³⁴⁰

Til tross for at Solberg avviste Miljøpartiet de Grønne sitt forslag om å vurdere midlertidig beskyttelse som en løsning for flyktingene fra Syria, uttalte statssekretær i Justis– og beredskapsdepartementet noe annet til Dagbladet den 8. oktober 2015. Ifølge Jøran Kallemyr ville regjeringen instruere UDI om å sende asylsøkere tilbake til Syria og Irak dersom forholdene bedret seg de neste fem årene. Dette skulle imidlertid gjelde for alle asylsøkere. Regjeringen hadde allerede en avtale med Venstre og Kristelig Folkeparti hvor de fire partiene hadde blitt enig om denne bestemmelsen, ble det påpekt av Kallemyr i hans

³³⁸ Brekke, *Velkommen og farvel?*, s.312.

³³⁹ Altamirano mfl., *En ny flyktingpolitikk i nord?*, s. 40–41.

³⁴⁰ St. Tid. (2014–2015) referat, s. 3009–3009.

uttalelse til Dagbladet.³⁴¹ Forslaget fra regjeringen om å øke botidskravet i Norge fra 3 til 5 år (den tiden en asylsøker måtte oppholde seg i Norge før denne personen fikk mulighet til å søke om permanent opphold) ble debattert på Stortinget den 13. oktober 2015, i forbindelse med revideringen av statsbudsjettet. I den anledning argumenterte Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen fra Fremskrittspartiet for at asylinstitusjonen aldri har hatt som formål å gi varig opphold i et nytt land. Beskyttelse har kun vært ment til å være midlertidig. Forslaget fra regjeringen ble imidlertid avvist av et flertall på Stortinget.³⁴²

Regjeringen sitt forslag om å øke botidskravet fra 3 til 5 år var altså ikke et forslag om å gjeninnføre den midlertidige beskyttelsen fra 1990-tallet. Tanken bak dette forslaget var at dersom grunnlaget for oppholdstillatelse frafalt før det hadde gått 5 år, så skulle utlendingen sendes tilbake til sitt hjemland. Dette begrunnet regjeringen med å framheve at en utlending sin tilknytning til Norge ville være begrenset etter å kun ha oppholdt seg i landet i 3 år.³⁴³ På denne måten ønsket regjeringen å gjøre det vanskeligere for asylsøkere å få tilgang til permanent opphold i Norge.

Likheten mellom situasjonen på 1990-tallet og under flyktningkrisen i 2015–2016 ble framhevet i Krayem sin artikkel. I begge tilfellene handlet det om en masseflukt til de europeiske landene. Til tross for likhetene valgte både EU og Norge å ha en annen tilnærming til krisen i 2015. Hensikten med den midlertidige politikken om tilbakevending hadde ikke blitt opprettholdt for de bosniske flyktningene. Av den grunn ble det vanskelig å argumentere for en iverksettelse av denne politikken ved senere anledninger. I stede for å implementere direktivet om midlertidig beskyttelse valgte EU å benytte seg av andre løsninger for å løse krisen. I Norge besluttet Stortinget å gjennomføre innstrammings tiltak for å håndtere asylkrisen.

På 1990-tallet hadde EU forhåpninger om at den midlertidige beskyttelsen kunne være starten på en mer samordnet europeisk asylpolitikk. Under flyktningkrisen i 2015 framstod ikke midlertidig beskyttelse lengre som en måte å løse krisen på. Svakheter ved direktivet og medlemstatenes nasjonale interesser gjorde at EU valgte å se bort i fra direktivet om midlertidig beskyttelse. Dette var en tydelig indikasjon på at direktivet ikke passet inn i EU sitt asylsystem. I Norge fortonet debatten seg noe annerledes. Ved mottakelsen av de bosniske

³⁴¹ NTB, «Asylsøkere i Norge får bare midlertidig opphold».

³⁴² St. Tid. (2015–2016) referat, s.191.

³⁴³ Prop. 90 L. (2015–2016). 8. Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse. 8.5 Hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse.

flyktningene var regjeringen og Stortinget samstemt om å følge høykommissæren sin anbefaling. Under flyktningkrisen viste det seg at en midlertidig politikk ikke ville kunne gjennomføres, men regjeringen ønsket likevel å gjøre det vanskeligere å få tilgang til permanent opphold i Norge. På 1990-tallet handlet mye av debatten om problemene ved den midlertidige beskyttelsen mens argumentasjonen i 2015–2016 knyttet seg til ønske om en mer restriktiv asyl- og flyktningpolitikk.

5.4 Holdninger til asylsøkere og flyktninger

5.4.1 Holdninger til asylsøkere og flyktninger på 1990-tallet og 2010-tallet

I kildematerialet og i forskningslitteraturen om de bosniske flyktningene finnes det lite diskusjon om nordmenns holdninger til flyktningene fra Bosnia. Som det ble vist til i avsnitt 3.2.2, nevner Brochmann i *Innvandring til Norge: 900–2010* at enkelte grupper i samfunnet var skeptiske til at flyktninger skulle få bosette seg permanent i Norge. Imidlertid ble presset fra befolkningen om å la de bosniske flyktningene få bli værende i Norge så stort at regjeringen valgte å ikke fullføre den midlertidige politikken.³⁴⁴ Når det gjaldt tilstrømmingen av asylsøkere i 2015–2016, skjedde det et stemningsskifte i befolkningen da tilkomsten av asylsøkere økte. Stemningsskifte innebar en mer kritisk holdning til flyktninger, ifølge en meningsmåling som ble publisert av Dagbladet den 20. november 2015.³⁴⁵

Det var flere gjengangere i holdningene til flyktningene på 1990-tallet. Eksempelvis hadde befolkningen en forståelse av at ikke alle flyktninger var reelle flyktninger. Ikke all flukt var et resultat av forfølgelse. Enkelte dro også fordi de ønsket en bedre økonomisk fremtid.³⁴⁶ I avsnitt 3.1.1 så vi at denne type holdning til mennesker på flukt var utbredt i Europa i denne perioden. Det var helst personer som var politisk forfulgt som ble sett på som reelle flyktninger. En annen gjenganger i holdningene til flyktninger var betydningen av de kulturelle forskjellene. Flere mente at det landet og den kulturen som flyktningene tilhørte, ville ha en betydning for hvor godt de kom til å passe inn i det norske samfunnet.³⁴⁷ Ottar Brox forklarer i sin bok at skepsis og motvilje mot flyktninger på 1990-tallet ble uttrykket gjennom å framheve de kulturelle forskjellene. Den delen av befolkningen som ikke ønsket å

³⁴⁴ Se kapittel 3, avsnitt 3.2.2.

³⁴⁵ Se kapittel 4, avsnitt 4.2.2.

³⁴⁶ Markussen, *Grumset holdninger eller grumsete debatt?*, s. 46–50.

³⁴⁷ *Ibid.*, s. 58.

ta imot flyktninger argumenterte altså for at flyktningene sine holdninger og atferd ikke passet inn i det norske samfunnet.³⁴⁸

De holdningene som jeg nevnte i forrige avsnitt, var mindre framtreddende ved mottakelsen av de bosniske flyktningene. Valenta og Strabac forklarer at nordmenn generelt var positive til flyktningene fra Bosnia. Dette skyldtes først og fremst at nordmenn ikke var i tvil om at denne gruppen hadde et reelt behov for beskyttelse, som følge av mediernes dekning av bosniernes lidelser. Sammenlignet med andre flyktninggrupper i Norge ble de bosniske flyktningene møtt med få fordømmer.³⁴⁹ Brochmann understreker at den politiske debatten om de bosniske flyktningene, men også andre flyktninggrupper som kom til landet i denne perioden, påvirket holdningene i opinionen. Det store oppstyret rundt mottakelsen av flyktningene i denne perioden gjorde at større deler av opinionen begynte å oppfatte asyl- og flyktningpolitikken som restriktiv, og ble mer positiv innstilt til å ta imot flyktninger ved slutten av 1990-tallet. Brochmann mente at dette viste hvordan politikerne, media og opinionen gjensidig påvirket hverandre.³⁵⁰

En gjennomgang av Ottar Hellevik og Tale Hellevik sin analyse av «nordmenns holdninger til flyktninger fra 1993 til 2015» illustrere hvordan holdningene gradvis har blitt mer positive. Mens 17 prosent var positive til utsagnet: «vi må strekke oss til å ta imot flere flyktninger til Norge» i 1993, var 44 prosent positiv til dette utsagnet i 2015. Ytterligere gikk andelen som mente at staten ikke hadde råd til å ta imot flyktninger ned fra 26 prosent i 1993 til 9 prosent i 2015. Andelen som ønsket å hjelpe i nærområdene sank også mellom 1993 og 2015 fra 60 prosent til 47 prosent.³⁵¹ Basert på en undersøkelse som ble utførte av Ipsos MMI på vegne av Dagbladet i juni 2015, var et flertall av de spurte positivt innstilt til at Norge skulle ta imot flyktninger. Derimot satte tvilen inn da tilstrømmingen økte høsten 2015.³⁵² Svein Blom forklarer at tilstrømmingen av asylsøkere i 2015 hadde en forbigående effekt på holdningene til nordmenn. Før tilstrømmingen økte høsten 2015, ønsket 15 prosent å gjøre det enklere for flyktninger og asylsøkere å få tilgang til asyl. I juni 2016 var 12% positiv til dette. Ytterligere mente 29 prosent av de spurte at det burde bli vanskeligere for asylsøkere å få tilgang til

³⁴⁸ Ottar Brox, «Jeg er ikke rasist, men...», s. 98.

³⁴⁹ Valenta og Strabac, «Bosnians in Norway», s. 87– 90.

³⁵⁰ Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*, s.355–357.

³⁵¹ Hellevik og Hellevik, «Utvikling i synet på innvandrere og innvandring i Norge», s. 254.

³⁵² Ottosen, «Juni: demonstrasjon for å vise norsk dugnadsånd».

landet. I juni 2016 hadde andelen som ønsket dette steget til 33 prosent. Dermed var det altså en generell økning i skepsis til innvandrere, men ikke i en særlig stor grad.³⁵³

Argumentasjonen om kulturelle forskjeller, som gjorde seg gjeldene på 1990-tallet, var fortsatt til stede i 2015–2016. Ifølge Blom var det en nedgang på 8 prosent i 2016 som var «helt enig» i at innvandring beriket den norske kulturen. Blom understreker at denne nedgangen skyldtes at enkelte innvandrergrupper holdt fast ved tradisjoner som virket fremmede i en norsk kontekst, selv etter å ha oppholdt seg i landet i en lengre periode. Dermed kunne det for enkelte virke som om innvandrene egentlig ikke ønsket å bli integrert inn i det norske samfunnet.³⁵⁴

Angående flyktingene fra Syria publiserte Aftenposten en artikkel den 27. august 2015 hvor avisen påstod at det var et klart flertall av nordmenn som ønsket å ta imot 8000 syriske flyktinger. Påstanden baserte seg på en undersøkelse som Aftenposten hadde gjennomført selv.³⁵⁵ Denne undersøkelse ble imidlertid gjennomført før Norge opplevde en betraktelig oppgang i tilstrømming av asylsøkere. I «Holdninger til innvandring og integrering i Norge: integreringsbarometeret 2018» forklarer Jan–Paul Brekke og Ferdinand Andreas Mohn at nordmenn generelt virker å være mer positiv til flyktinger enn asylsøkere. Mens 35% mente at Norge burde ta imot «noen» eller «betydelig» flere asylsøkere, uttrykket 62% at påstanden om at «Norge burde ta imot flere flyktinger med et beskyttelsesbehov» passet «helt» eller «ganske godt». Brekke og Mohn påpeker at en flykting kan oppfattes som mer «ekte» enn en asylsøker på grunn av at flyktingen allerede oppfyller kravene i FNs flyktingkonvensjon, og har således fått innvilget status som flykting.³⁵⁶ I likhet med de bosniske flyktingene ble de syriske flyktingene sett på som personer med et reelt beskyttelsesbehov.

Jeg vil påstå at det var flere likhetstrekk mellom de to valgte periodene, basert på min gjennomgang av befolkningens holdninger til asylsøkere og flyktinger. I begge tilfeller var nordmenn skeptisk til de tradisjonene som innvandrene brakte med seg til Norge, og deres tilpasning til det norske samfunnet. Samtidig var nordmenn positiv til å ta imot flyktinger fra Bosnia og flyktinger fra Syria. Det hersket nemlig ikke noen tvil om at de to gruppene trengte beskyttelse. Når det gjeldt nordmenns holdning til asylsøkere og flyktinger skjedde

³⁵³ Blom, «Holdninger til innvandrere og innvandring». *Statistisk Sentralbyrå*, s. 39.

³⁵⁴ *ibid*, s. 40–41.

³⁵⁵ Gjerde, «Det norske folk sier klart ja til Syria– flyktingene.

³⁵⁶ Brekke og Mohn, «Holdninger til innvandring og integrering i Norge: integreringsbarometeret 2018», s. 30.

det en positiv utvikling i perioden mellom 1993 og 2015. Stemningsskifte i 2015 førte ikke til en varig negativ holdning til asylsøkere og flyktninger, men representerte heller et unntak.

I dette delkapittelet trakk jeg også fram Brochmann sitt argument om at politikere, media og opinionen påvirker hverandre gjensidig. Som vi så i kapittel 3 og i kapittel 4 ble politikerne sine beslutning i noen grad påvirket av endringene i opinionens holdninger. I 1995 besluttet regjeringen å la alle de bosniske flyktningene få bli værende som følge av presset fra befolkningen og media. I 2015 argumenterte politikerne for at Norge måtte bidra i denne krisen ved å ta imot syriske flyktninger. Derimot da tilstrømmingen økte, og befolkningen ble mer kritisk til å ta imot asylsøkere og flyktninger, besluttet politikerne å foreta innstramminger. På Stortinget var det et bredt flertall som stemte for å stramme inn i asyl- og flyktningpolitikken (asylforliket). Befolkningen har altså hatt en innflytelse over det politiske handlingsrommet i norsk asyl- og flyktningpolitikk ved at politikerne vil unngå å føre en politikk som kan skape mer fremmedhat i befolkningen.³⁵⁷

5.4.2 Den muslimfiendtlige diskursen og befolkningens holdninger til muslimer

I forrige avsnitt så vi at nordmenn har blitt stadig mer positive til flyktninger. Baser på Hellevik og Hellevik sin analyse var nordmenn villig til å ta imot flyktninger i 2015 i større grad enn i 1993. Flere av dem som søkte om beskyttelse i Norge på 1990-tallet og i 2015–2016 hadde en muslimsk bakgrunn. De bosniske flyktningene som kom til Norge mellom 1992 og 1995 var i hovedsak muslimer.³⁵⁸ Det samme gjaldt for de syriske flyktningene som var den største gruppen av asylsøkere som kom til Norge i 2015.

Ifølge religions historikerne Susanne Olsson og Simon Sorgenfrei ble muslimer i større grad sett på som en heterogen gruppe ved inngangen til 1990-tallet. Tidligere hadde innvandrere blitt forbundet med sitt opprinnelsesland og ikke sin trosretning. På slutten av 1980-tallet ble imidlertid ordet «muslim» et synonym for alle som tilhørte den islamske trosretningen, og som dermed ikke ble ansett som en naturlig del av den norske befolkningen.³⁵⁹

Sosialantropologen Sindre Bangstad trekker fram flere årsaker til hvorfor og hvordan denne endringen skjedde i Norge. Både protestene fra de muslimske miljøene i kjølvannet av Rushdie sin publikasjon av *Satanistiske verk* i 1988, og Fremskrittspartiet sin offentliggjørelse av et brev som angivelig hadde blitt skrevet av Muhammed Mustafa i 1987, førte til at

³⁵⁷ Hagelund, *The importance of being decent*, s. 220.

³⁵⁸ Marko og Strabac, «Bosnians in Norway», s. 96.

³⁵⁹ Olsson og Sorgenfrei, «Islam and islamic studies in Scandinavia».

nordmenn begynte å oppfatte muslimer som en homogen gruppe som ikke delte de samme verdiene som dem. Det viste seg imidlertid at brevet av Mustafa, hvor han påstod at religionen Islam ville overta landet, var et falsum. Selv om Hagen måtte beklage for å ha brukt et falskt brev gjorde Fremskrittspartiet et godt kommunevalg i 1987 og fikk en oppslutning på 12 prosent. Carl I. Hagen hadde dermed suksess med å rette søkelyset mot innvandring og Islam i valgkampanjene i 1987. Av den grunn ble innvandring gjort til en sentral del av partiet sin framtidige politikk.³⁶⁰

I løpet av 1980 og 1990-tallet ble altså innvandringskategorien «kulturalisert». Med hensyn til asylsøkere og flyktninger med en muslimsk bakgrunn, ble de i større grad sett på som representanter for en kultur og verdier som ikke var forenlig med den kulturen og de verdiene som ble verdsatt i vestlige- og europeiske land. I avsnitt 4.2.1 henviste jeg til Leo Lucassen som argumenterte for at den politiske og offentlige motstand mot personer med en muslimsk bakgrunn ble mer framtrødende etter terrorangrepene på USA den 11. september 2001. Både i Europa og i Norge vokste det fram en opposisjon mot muslimer i form av politisk motstand og anti-muslimske og anti-islamske grupperinger utover 2000-tallet.³⁶¹

Human Rights Service (HRS) og Stopp Islamiseringen av Norge (SIAN) ble etablert i på 2000-tallet og begge hadde et kritisk syn på muslimer og religionen Islam. Sosialantropolog Sindre Bangstad og professor Frode Helland forklarer at HRS har framstilt muslimer som representanter for en tilbakegang i verdiene om frihet og demokrati. Dette kom særlig godt frem i Hege Storhaug, informasjonsleder for HRS, sin bok *Islam– den 11. landeplage* fra 2015. I denne boken hevder Storhaug at det foregår en sivilisasjonskamp i Norge mellom det liberale demokrati og det bakoverrettede Islam.³⁶² SIAN sin tidligere leder Arne Tumyr har gått lengre i sin kritikk av muslimenes religion, og har blant annet argumentert for at Islam er verre enn nazismen som en totalitær ideologi.³⁶³

Fremskrittspartiet er det politiske partiet i Norge som har bidratt til å holde liv i ideen om en kulturkonflikt mellom muslimer og nordmenn. Sosiologene Katrine Fangen og Mari N. Vaage forklarer at enkelte av Fremskrittspartiet sine medlemmer har vært med på å normalisere konspirasjonsteorier om at muslimene vil overta landet og at eliten lar muslimske innvandrere oversvømme landet. Fremskrittspartiet sin leder benyttet seg av begrepet

³⁶⁰ Bangstad, «Re-coding nationalism», s. 10.

³⁶¹ Fangen og Vaage, «FrP-politikers innvandringsretorikk i posisjon og opposisjon», s. 41–42.

³⁶² Bangstad, «The rhetoric of Islamophobia», s. 61.

³⁶³ Bangstad, «Islamophobia: whats in a name?», s. 166.

snikislamisering under valgkampen i 2009.³⁶⁴ Med «snikislamisering» mente Siv Jensen at det norske samfunnet stilltiende aksepterte religiøse særkrav og en praksis som går imot kulturen i Norge.³⁶⁵ Det er først og fremst Arbeiderpartiet som har fått skylden for å ødelegge norsk kultur ved å åpne for en ukontrollert innvandring. Det eneste botemiddelet for å bevare den norske kulturen vil altså være en restriktiv innvandringspolitikk, ifølge Fremskrittspartiet. Å argumentere for en restriktiv innvandringspolitikk har lenge vært en viktig del av partiet sin politikk. Samtidig har de fleste representantene fra Fremskrittspartiet, som ble tildelt ministerstillinger etter inngåelsen av regjeringssamarbeidet med Høyre i 2013, moderert seg i sine uttalelser om Islam og muslimer.³⁶⁶

Med hensyn til de politiske debattene om asylsøkerne og flyktningene som kom til Norge på 1990-tallet og i 2015–2016, var ikke religion et tema. Derimot utgjorde Islam og muslimer en større del av den offentlige debatten i 2015–2016. Aslak Sverre Fjærberg forklarer i sin masteroppgave at motstanden mot Islam var med på å påvirke debatten i det offentlige rom i 2015. I hovedsak var denne debatten en forlengelse av debatten som knyttet seg til folk sin bekymring for at en økning i antall asylsøkere ville skape problemer i integreringen. Dette kom best til uttrykk i kommentarfeltene til ulike avisartikler på nettet som handlet om innvandring, integrering eller Islam.³⁶⁷ Sylvi Listhaug var en representant fra Fremskrittspartiet som ikke ønsket å moderere seg i sine uttalelser. Som vi så i avsnitt 4.2.4, utnyttet Listhaug folk sin bekymring for den norske kulturen og velferdsstaten til å argumentere for at innstramminger i norsk asyl- og flyktningpolitikk var nødvendig. I sitt intervju med Aftenposten gav Listhaug uttrykk for at muslimer var mindre tolerante og at deres verdier satte ytringsfriheten under press.³⁶⁸

Marko Valenta og Zan Strabac framhever i *The Bosnian Diaspora* at bosniske muslimer har rapportert om lite diskriminering på grunn av sin religiøse bakgrunn. Valenta og Strabac forklarer dette med å peke på at deres europeiske bakgrunn ser ut til å ha hatt en større betydning enn deres religiøse bakgrunn. I tillegg var de sosiale normene og kodene i Norge ganske lik de sosiale normene og kodene som de bosniske flyktningene var kjent med fra hjemlandet.³⁶⁹ I debattene om de bosniske flyktningene nevnte heller ikke Carl. I Hagen deres

³⁶⁴ Fangen og Vaage, «FrP-politikerens innvandringsretorikk i posisjon og opposisjon», s. 41.

³⁶⁵ Jensen, «Dette er snikislamisering».

³⁶⁶ Fangen og Vaage, «FrP-politikerens innvandringsretorikk i posisjon og opposisjon», s. 54–55.

³⁶⁷ Fjærberg, «Meninger i media om flyktning- og innvandrings spørsmål, 2005–2016», s. 53.

³⁶⁸ Se kapittel 4, avsnitt 4.3.5.

³⁶⁹ Valenta og Strabac, «Bosnians in Norway», s. 90–92.

religiøse bakgrunn i sine innlegg. Derimot hadde han argumentert for at muslimer hadde verdier som ikke var forenelig med norsk kultur i tidligere debatter på 1990-tallet. Etter å ha gått igjennom artikler fra Aftenposten, Dagbladet og Klassekampen, virker det som at de bosniske flyktningene sin religiøse bakgrunn heller ikke var et viktig tema i den offentlige debatten. Dette inntrykket blir gjenspeilt i forskningslitteraturen som sier lite om denne problematikken.

Selv om det kan virke som at opinionen har blitt stadig mer kritisk til innvandrere med en muslimsk bakgrunn, understreker Ottar Hellevik og Tale Hellevik at det har vært en positiv utvikling i befolkningens holdninger siden 1993. Befolkningen har ikke bare blitt mer positiv til flyktninger, men de har også blitt mindre negative til muslimer. Hellevik og Hellevik viser til at prosentandelen av nordmenn som var negativ til at Norge har fått et muslimsk trossamfunn i landet, gikk fra å være i overvekt med 42 prosent i 1995 til en overvekt på 6 prosent i 2015. En liten overvekt av opinionen var fortsatt kritisk til at innvandrere brakte med seg sin muslimske trosretning til landet, men ikke i samme grad som ved tidligere undersøkelser.³⁷⁰

Samtidig må jeg påpeke at Christhard Hoffmann og Vibeke Moe sin rapport fra 2017, som baserer seg på HL-senterets undersøkelser, viser at negative holdninger til muslimer fortsatt er utbredt i Norge. 47 prosent av respondentene støttet påstanden om at «muslimer selv har skylden for økende muslimhets». Ytterligere mente 42 prosent av de spurte at «muslimer vil ikke integreres inn i det norske samfunnet» og 39 prosent av respondentene støttet påstanden om at «muslimer utgjør en trussel mot norsk kultur». Denne rapporten argumenterer for at de negative holdningene til muslimer kan knyttes til fremmedfrykt og innvandrings skepsis. Den opphetede offentlige debatten i forbindelse med flyktningkrisen i 2015, integrasjon av muslimer i Norge og terrorfaren er trolig de viktigste årsakene til at fremmedfrykt og innvandrerskepsis fortsatt var svært tilstedeværende på 2010-tallet.³⁷¹

Hellevik og Hellevik viste i sin analyse at befolkningen fortsatt var skeptiske til det muslimske trossamfunnet på 2010-tallet, men at denne skepsisen har vært større i tidligere perioder. Sett bort i fra dette har ikke befolkningens holdninger til muslimer hatt en like positiv utvikling som i tilfellet med deres holdninger til flyktninger. Rapporten av Hoffmann

³⁷⁰ Hellevik og Hellevik, «Utvikling i synet på innvandrere og innvandring i Norge», s. 255.

³⁷¹ Hoffman og Moe, «Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017», s. 11.

og Moe viste at negative holdninger til muslimer og Islam fortsatt er fremtredenene blant befolkningen. Hendelser fra de senere årene har trolig vært med på å forsterke de negative holdningene som finnes i deler av opinionen.

5.5 Avslutning

Jeg har nå gjennomført en diakron komparativ analyse av handlingsrommet i den norske asyl- og flyktningpolitiske på 1990-tallet og 2010-tallet. Mine funn tyder på at det var konvensjonene som la de tydeligste føringene for asyl- og flyktningpolitikken. De internasjonale konvensjonene var sentrale i debattene om den norske asyl- og flyktningpolitikken. Ved mottakelsen av de bosniske flyktningene og under flyktningkrisen argumenterte flere av stortingspartiene og ulike humanitære organisasjoner for at regjeringen brøt eller stod i fare for å bryte ulike internasjonale konvensjoner. Dette gjaldt da særlig ved innføringen av visumplikt i 1993 og i forbindelse med innstrammingene i utlendingsloven i 2015–2016. Handlingsrommet til regjeringen befant seg altså innenfor de konvensjonelle forpliktelsene, men det var politisk uenighet om størrelsen på handlingsrommet.

Blant stortingspolitikkerne har det generelt vært en enighet om å utarbeide en asyl- og flyktningpolitikk som ikke skilte seg betraktelig fra nabolandene eller EU sin politikk. Norge valgte derfor å ha et tett samarbeid med EU på asyl- og flyktningfeltet. Flere av bestemmelsene i CEAS ble tatt inn i den norske asyl- og flyktningpolitikken selv om Schengen- og Dublin-samarbeidet ikke påla Norge å gjøre dette. EU har dermed vært en viktig premissleverandør for den norske asyl- og flyktningpolitikken siden 2001 mens UNHCR var den viktigste premissleverandøren på 1990-tallet. UNHCR sin betydning for utformingen av asyl- og flyktningpolitikken var redusert i sitt omfang under flyktningkrisen i 2015–2016. Organisasjonen hadde likevel en veiledende rolle i denne perioden.

En av hovedforskjellene mellom de to periodene var at religion i større grad ble tatt inn i de offentlige debattene om asyl- og flyktningpolitikken i 2015 og 2016. Mens nordmenn ser ut til å ha blitt stadig mer positiv til flyktninger har deres holdninger til innvandrere med en muslimsk bakgrunn ikke hatt den samme positive utviklingen. Da Sylvi Listhaug diskuterte regjeringens innstrammingsforslag i pressen, brukte hun denne skepsisen til å argumentere for en politikk som i mindre grad skulle være begrenset av de internasjonale forpliktelsene. På denne måten legitimerte hun også befolkningen sine negative holdninger til muslimer.

Kapittel 6. Avslutning

6.1 Det internasjonale gjennombruddet

Med utgangspunkt i Terje Tvedt sin omdiskuterte bok *Det internasjonale gjennombruddet: fra «ettpartistat» til flerkulturell stat* som ble publisert i 2017, vil jeg nå plassere mine funn inn i en større forskningsdebatt. Jeg vil starte med å belyse flere av tesene som Tvedt presenterer i sin bok og de argumentene som ble fremsatt av andre forsker å tilbakevise dem. Deretter vil jeg diskutere tesene i lys av mine resultater. Avslutningsvis vil jeg kaste et blikk på de internasjonale forpliktelsene sin betydning utenfor Norge og EU sitt arbeide for å reformere det europeiske asylsystem.

Tvedt påstår i sin bok at:

«I Norge ble innvandringsdebatten [...] en debatt om asylordningen og flyktningpolitikken, og om individuelle menneskerettigheter og internasjonale humanitære forpliktelser. Det var en debatt [...] som normativt og retorisk opererte som om migrasjon og integrering var en form for utviklingshjelp på norsk jord [...] Under hele diskusjonen– som et slags politisk–etisk fundament– lå selvbildet om Norge som en global, humanitær stormakt».³⁷²

Ytterligere argumenterer Tvedt for at det internasjonale sitt gjennombrudd i Norge startet i 1963 da «bistand og fredspolitik ble gjort til det overordnede målet for staten, men også hele nasjonen».³⁷³ Det var en elite med bakgrunn fra det Tvedt kaller «det humanitær-politiske komplekset» som stod for denne utviklingen. Basert på hva Tvedt skriver i sin bok, bestod det humanitær–politiske komplekset av en elite som byttet på å okkupere posisjoner innenfor statsapparatet, frivillige organisasjoner, forskningsinstitusjoner og mediebedrifter.³⁷⁴ Som følge av det internasjonale gjennombruddet gikk Norge fra å være en «homogen nasjonalstat» til å bli et «multikulturelt land». I tillegg gjorde Norge sitt forhold til EU, FN og økende folkerettslige forpliktelser at færre politiske beslutninger ble tatt på nasjonalstatlig arena.³⁷⁵

³⁷² Tvedt, *Det internasjonale gjennombruddet*, s. 125.

³⁷³ Ibid, s. 16.

³⁷⁴ Ibid, s. 266.

³⁷⁵ Ibid, s. 216.

Publikasjonen av *Det internasjonale gjennombruddet* førte til en intens debatt i det akademiske miljøet. Tvedt ble kritisert av en rekke akademikere, deriblant av historiker Hallvard Tjelmeland, Jostein Gripsrud og Sindre Bangstad, for dårlig kildebruk i sin bok og for å presentere informasjon på en måte som kunne skape frykt hos leseren ved å unnlate å vise hele bildet.³⁷⁶ Gripsrud er blant dem som har forsøkt å tilbakevise flere av Tvedt sine argumenter om det internasjonale gjennombruddet.

I sin bok *Norsk hamskifte?*, som ble publisert i 2018, argumenterer Gripsrud for at Norge sitt selvbilde som en nasjon som engasjerer seg i arbeidet for fred og rettferdighet har røtter som går tilbake til 1800-tallet. Henrik Wergeland sin kamp for å la jøder få adgang til landet blir brukt som et eksempel i Gripsrud sin argumentasjon.³⁷⁷ Han forklarer videre at menneskerettigheter har vært en del av tenkemåten i norsk offentlighet i over 150 år, altså lenge før perioden Tvedt mente var starten på det internasjonale gjennombruddet. Bruken av begrepet «menneskerett» har blitt knyttet til ulike formål, men fra 1930-tallet ble det også brukt om asyl- og flyktningspolitikken. Det var i denne perioden at Norge sluttet seg til Folkeforbundet sin konvensjon av 1933 som sa at flyktninger ikke skulle sendes tilbake til et land hvor de risikerte å bli forfulgt. Norge var altså orientert mot det internasjonale, og hatt et ønske om å arbeid for fred og rettferdighet i verden, før 1960-tallet.³⁷⁸

Halvard Leira skriver i artikkelen «Folket og freden: Utvikling i norsk fredsdiskurs 1890–2005» at det ble gjennomført en bred undersøkelse om nordmenns forhold til bistand og fredspolitik, i forbindelse med hundreårsmarkeringen av Norge som en selvstendig nasjon i 2005. I denne undersøkelsen svarte 92% av de spurte at de så på Norge som en nasjon «som deler sine ressurser med andre gjennom humanitær aktivitet og fredsarbeid».³⁷⁹ Leira argumenterer, i liket med Gripsrud, for at fredstankene i årene etter den kalde krigen må ses i lys av et forståelsesmønster som ble etablert mellom 1890 og 1940. Ved overgangen til 1900-tallet, da Norge skulle etablere sin egen utenrikspolitikk, ble denne politikken inspirert av ideer fra angloamerikanske og kontinentaleuropeiske liberaler. Den norske utenrikspolitikk ble altså til i en periode som var opplysningsfilosofisk og utviklingsoptimistisk.³⁸⁰

³⁷⁶ Se Tjelmeland, «Terje Tvedt og kontrakten med vitenskapssamfunnet» og Bangstad og Abdi, «Tvedts metode».

³⁷⁷ Gripsrud, *Norsk hamskifte?*, s. 83.

³⁷⁸ Ibid, s. 120.

³⁷⁹ Leira, «Folket og freden.», s. 135.

³⁸⁰ Ibid, s. 135.

«Historiske studier viser at den norske fredsdiskursen har vært fremtredende siden 1890-tallet, og at *fred* var et sentralt konsept i norsk utenrikspolitisk diskurs gjennom hele det 20. århundret».³⁸¹ Dette argumenterer Øystein Haga Skånland i sin artikkel. Fredsdiskursen kom særlig til uttrykk gjennom ideen om at Norge har spesielle evner og forutsetninger når det gjelder å fremme fred, internasjonal lov og rett og humanitære verdier. Disse ideene synes å ha blitt en sentral del av norsk identitet og selvbylde. I likhet med Leira mener Skånland at Norge sitt arbeid i FN, samt humanitær krisehjelp, altså kan ses i forlengelsen av den liberale tenkningen med røtter tilbake til årene rundt 1900 og Nansens arbeid.³⁸²

Hallvard Tjelmeland påpeker i sin artikkel at asylpolitikken er et område hvor det blir ført en bevisst politikk og som politikerne stadig regulerer. I motsetning til hvordan Tvedt framstiller de norske politikerne sitt forhold til innvandring, har ikke politikerne vært ubekymret for veksten av antall asylsøkere som har kommet til Norge.³⁸³ Denne argumentasjonen har blitt utdypet av Grete Brochmann. I *Norsk innvandringshistorie* framhever Brochmann at innvandring- og integreringspolitikken mellom 1975 og 2004 gikk ut på at Norge i utgangspunktet ikke ønsket nykommere til landet. Imidlertid måtte de som likevel kom seg inn i landet integreres. Politisk styring var viktig for å motvirke at innvandring ble dyrt, og samtidig sikre at rettferdighetsfølelsen blant velferdsstatens støttegrupper i befolkningen ikke ble utfordret. Likevel ble nordmenn stadig mer kritisk til innvandring utover 1980-tallet, og presset fra høyresiden vokste. Arbeiderpartiet ble beskyldt for å føre en snillistisk politikk ovenfor flyktninger og innvandrere av den politiske høyresiden, da særlig av Fremskrittspartiet. Samstundes hevdet det politiske sentrum og venstresiden at Arbeiderpartiet styrte innvandringspolitikken i en inhuman retning.³⁸⁴ Arbeiderpartiet behøvde derfor å balansere de to synspunktene i sin politikk. Den midlertidige beskyttelsen som ble iverksatt på 1990-tallet var et forsøk på få i stand en asyl- og flyktningpolitikk som kunne tilfredsstille begge leirer i den politiske debatten.³⁸⁵

Når det gjelder de internasjonale forpliktelsene sin betydning i de politiske og i de offentlige debattene har Tvedt et poeng. I henseende til min analyse av de politiske og offentlige debattene så jeg at ulike konvensjoner som knyttet seg til menneskerettighetene, men helst

³⁸¹ Skånland, «Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn», s. 324.

³⁸² Ibid, s. 331.

³⁸³ Tjelmeland, «Terje Tvedt og kontrakten med vitenskapssamfunnet».

³⁸⁴ Tjelmeland og Brochmann, *Norsk innvandringshistorie*, s. 189–195.

³⁸⁵ ibid, s. 298.

flyktningkonvensjonen, ble løftet frem i debattene på 1990-tallet og i 2015–2016. Når det er sagt, så iverksatte Stortinget tiltak i begge periodene for å redusere antallet av asylsøkere og flyktninger som kom til landet. Ingen av politikerne ønsket å bryte med de internasjonale forpliktelsene, men flertallet mente likevel for at det var behov for en politikk hvor det ble satt en grense for Norge sin generøsitet. Dermed ble det strammet inn i asyl- og flyktningpolitikken der hvor det var rom for dette.

Blant de politikerne og befolkning har det også vært en konsensus om å bidra internasjonalt og respektere de internasjonale forpliktelsene. Selv om Tvedt kan har rett om at «enkelte grupper og politikere» har vært opptatt av å bygge opp under denne forståelsesrammen, vil den ikke kunne fortsatt å ha en betydning dersom denne forståelsesrammen ikke ble støttet av befolkningen. Mine undersøkelser viste at politikerne var sensitive for nordmenns holdninger ved de utformingen av en nasjonal asyl- og flyktningpolitikk. Da tilstrømmingen av asylsøkere økte høsten 2015 besluttet Stortinget å gå inn for en rekke tiltak som skulle bidra til å redusere ankomsten av asylsøkere til Norge. Dette skjedde samtidig som nordmenn ble mer kritiske til å ta imot mennesker med et beskyttelsesbehov. På 1990-tallet, derimot, valgte regjeringen å oppheve det politiske målet om «tilbakevending» av de bosniske flyktningene etter press fra opposisjonen, pressen og befolkningen. Politikerne har altså vært lydhør ovenfor opinionen sine ønsker i asyl- og flyktningpolitikken.

Med henblikk på Norge sin tilknytning til FN, EU og andre folkerettslige forpliktelser har de hatt en betydning for utformingen av en nasjonal asyl- og flyktningpolitikk. Både bestemmelsene i flyktningkonvensjonen og Dublin-forordningen må respekteres av politikerne i utformingen av en nasjonal asyl- og flyktningpolitikk. Samtidig har regjeringen gode muligheter til å utforme den politikk de selv ønsker så lenge et flertall i Stortinget støtter regjeringen sin politikk. Med unntak av Dublin-forordningen vil det være mulig å argumentere for ulike tolkninger av de internasjonale forpliktelsene, og deres betydning for den norske asyl- og flyktningpolitikken.

6.2 Asylinstitusjonen i Europa

Mens støtten til de internasjonale forpliktelsene fortsatt er ganske stabil i Norge har deres betydning blitt svekket i enkelte europeiske land. I introduksjonen til kapittel 1, skrev jeg at Danmark startet å stramme inn i sin asyl- og flyktningpolitikk på 1990-tallet. I løpet av 2010-tallet har innstrammingene i Danmark sin asylpolitikk blitt intensivert. Den 3. juni 2021 vedtok Folketinget en lov som vil gjøre det mulig å opprette mottakssentrene utenfor

Danmark i et tredjeland. Asylsøkerne som får innvilget beskyttelse vil også kunne bli integrert i tredjelandet og dermed aldri få anledning til komme til Danmark. Storbritannia sin innenriksminister ønsker å innføre en liknende ordning i Storbritannia. Priti Patel vil ikke bare stenge grensen for asylsøkere, men har i tillegg lagt fram et forslag for det britiske parlamentet om å nekte asyl til dem som kommer til Storbritannia på ulovlig vis. Dersom denne handlingen er bevisst, kan asylsøkeren risikere å få en fengselsstraff på inntil 4 år.³⁸⁶

Samtidig som tilgangen til asylinstitusjonen strammes inn i Europa, har EU arbeidet for å finne et nytt system som skal erstatte Dublin-samarbeidet. Et nytt styringssystem ble presentert av EU kommisjonen den 23. september 2020. Her ble det lagt vekt på å opprette felles strukturer for asyl og returer, styrke samarbeidet med tredjeland og få i stand en ny og sterk solidaritetsmekanisme.³⁸⁷ Hvis avtalen går igjennom kommer Norge til å bli nødt til å forholde seg til den. Foreløpig gjenstår det å se hvilke konsekvenser avtalen vil få for Norge sin asyl- og flyktningpolitikk.

³⁸⁶ Nissen, «Det australske asylsystemet er blitt beskrevet som et «mørkt og blodig kapittel». Nå vil Storbritannia gjøre det samme».

³⁸⁷ Regjeringen s.v «EU. Pakt om migrasjon og asyl». 20. 06. 21.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/innsikt/eu.-ny-pakt-om-migrasjon-og-asyl/id2778770/>

Kapittel 7. Kilder og Litteratur

7.1 Kilder

7.1.1 Aviser fra 1990-tallet

- Alstadheim, Kjetil Bragli. «Berge varsler raskere retur av bosniere». *Aftenposten*. 20. desember 1995.
- Alstadheim, Kjetil Brage. «8000 bosniere vil bli i Norge». *Aftenposten*. 31. desember 1995.
- Alstadheim, Kjetil Bragli. «Kamp mot illegale immigranter». *Klassekampen*. 17. februar 1994.
- Brekke, Bo, Evelyn Dyb og Torstein Tranøy. «Feigt av Faremo». *Klassekampen*. 1. oktober 1993.
- Ellingsen, Per E. «Er alle Frp-ere kriminelle?». *Dagbladet*. 23. mai 1995.
- Gaulin, Grete. «Visumtvang skal hindre innreise til de europeiske landene». *Klassekampen*. 3. oktober, 1992.
- Harbo, Hilde. «Grenseløse Norden i fare». *Aftenposten*. 1. mars 1995.
- Heen, Anna. «Omfattende aksjon for bosnierne». *Klassekampen*. 3. april 1996.
- Hegtur, Halvor. «Hagen: Flyktninger må sendes hjem raskt». *Aftenposten*. 23. November 1995.
- Hundsnes, Brit Jorunn. «Heller pass enn opne EU-grenser». *Klassekampen*. 28. februar 1995.
- Hustadnes, Halldor. «Åttedoblet retur til Bosnia». *Aftenposten*. 18. juli 1996.
- Mathismoen, Ole. «For dyrt med åpne grenser». *Aftenposten*. 1. oktober 1993.
- Leder. «Beklagelig, men.». *Aftenposten*. 6. oktober 1993.
- NTB. «10. 000 flyktninger skal skaffes hus». *Klassekampen*. 3. januar 1994.
- Nygaard, Ole. «400 000 bosniere tilbake truer freden». *Aftenposten*. 27. oktober 1995.
- Sjue, Finn. «Gir store psykiske skader». *Klassekampen*. 18. mars 1993.
- Sjue, Finn. «Støtter EFs asyl-mur». *Klassekampen*. 13. april 1993.
- Thomassen, Carsten. «Asyl: de strengeste landene bestemmer». *Klassekampen*. 9. oktober 1993.
- Thomassen, Carsten. «Advarer mot rask retur til Bosnia». *Klassekampen*. 2. mars 1996.

7.1.2 Aviser etter 2015

- Andreassen, Tore Arne, og Gunnar Kagge. «8000 syriske flyktninger til Norge i løp av tre år». *Aftenposten*. 10. juni 2015.
- Gjerde, Robert mfl. «Asylsøkerne strømmer til Norge, velgerne strømmer til Frp». *Aftenposten*. 12. november 2015.
- Hansen, Kjetil og Lorns Bjerkan. «Grande om Listhaugs asylforslag: Slikt som kommer fra regimer vi vanligvis ikke sammenligner oss med». *Aftenposten*. 10. februar 2016.
- Glomnes, Lars Molteberg mfl. «Støre vil ta imot 10 00 Syria- flyktninger over to år». *Aftenposten*. 16. april 2015.
- Jakobsen, Karl Martin. «Syriske flyktninger splitter Norge». *Dagbladet*. 4. august 2015.
- Jensen, Carsten (debattartikkel). «Er Danmark en rollemodell?». *Dagbladet*. 19. juni 2021.

Jensen, Siv. «Dette er snikislamisering» (debattartikkel). *Verdens gang*. 2. september 2009.

Karlsen, Kirsten. «Ta grep Erna!». *Dagbladet*. 18. mai 2015. s.4.

Karlsen, Kirsten mfl. «Full splid om Syria-avtalen». *Dagbladet*. 11. juni 2015. s.8.

Kristiansen, Bjørn mfl. «Disse innstrammingene er partiene enig om». *Aftenposten*. 19. November 2015.

Kristiansen, Bjørn S, og Trond Strand. “Erna serverte Stortinget flykntingall hun ikke har dekning for”. *Aftenposten* 22. Februar 2016.

Langemyr, Hedda og Fredrik Heldal. «Da Norge bombet Libya i 2011». *Dagbladet*. 2. mai 2015.

Leder. «Stans utsendelsene». *Dagbladet*. 1. september 2015.

Leder. «Asylforliket vitner om ansvarlige politikere». *Aftenposten*. 20. november 2015.s.2.

Leder. «Erna på villspor». *Dagbladet*. 28. januar 2016, s.2

Mogård, Emil. «Tyskland stopper retur av syrere. *Dagbladet*. 25. August 2015.

Monsen, Øistein. «Oppfordrer til kommunene til å boikotte Syria-avtalen». *Dagbladet*. 15. august 2015.

NTB. «Tyskland innfører grensekontroll». *Aftenposten*. 13. september 2015.

NTB. “Asylsøkere i Norge får bare midlertidig opphold”. *Aftenposten*. 8 oktober 2015.

Nissen, «Det australske asylsystemet er blitt beskrevet som et «mørkt og blodig kapittel». Nå vil Storbritannia gjøre det samme». *Aftenposten*. 8. juli 2021.

Ottosen, Peder. «Juni: demonstrasjon for å vise norsk dugnadsånd. November: hets og rasisme florerer på nettet». *Dagbladet*. 21.11.2015.

Ottosen, Peder. «NOAS skuffa over Stortinget». *Dagbladet*. 21. november.

Rambøl, Astrid Hauge og Kjetil Magne Sørensen. «Derfor står de utenfor». *Klassekampen* 20. november 2015.

Ruud, Solveig. «Det smerter når FrPs partistrategi trumfer». *Aftenposten* 23. juni 2015.

Ruud, Solveig. «Vil sende alle båtflyktinger i retur». *Aftenposten*. 20. august 2015.

Strand, Trond og Bjørn S. Kristiansen. «Taler 90 høringsinstanser midt imot». *Aftenposten*. 6. april 2016.

Støbbakk, Torun og Marit S. Malm. «Asyltilstrømmingen kan få voldsomme konsekvenser for vårt samfunn». *Dagbladet*. 29. desember 2015.

Sørensen, Kjetil og Jens Kihl. «Forliket gir bistandskutt». *Klassekampen*. 11. juni 2015.

Tajik, Hadjia. «Sylvis Dilemma» (Kronikk). *Dagbladet*. 25. juni 2016.

Tallaksen, Simen. «I strupen på Listhaug». *Klassekampen*. 5. februar 2016..

Tjernshaugen, Karen og Lars Molteberg Glomnes. «KrF-leder bekymret over Listhaugs uttalelser – men ikke for barna hennes». *Aftenposten*. 8. januar 2016.

Tjernshaugen, Karen. «Barneombudet og Redd Barna frykter følgene av regjeringens forslag til ny asylpolitikk». *Aftenposten*. 9. februar 2016.

Torset, Nina og Andreas Foss. «KrF-lederen: Norge må fravike Dublin-avtalen for Syria-

flyktningene». *Aftenposten*. 30. august 2015.

Vevstad, Vigdis. «Utfordrer rettssikkerheten» (Kronikk). *Dagbladet*. 17. november 2015.

Ytterstad, Matias, Linn Kongsli Hillestad og Peder Ottosen. «Mer kjeft for Listhaug: Avslørende, trist og historieløst». *Dagbladet*. 28.01.2016.

7. 2 Stortingsdokumenter

St. Tid. (1951–1952), referat. Debatt vedr. innstilling fra Utenriks- og konstitusjonsnemda om innhentelse av Stortingets samtykke til å ratifisere «Konvensjonen om flyktningers rettsstilling av 28. juli 1951».

<https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1945-1954&mtid=25&vt=a&did=DIVL36165>

St.meld.nr. 81 (1967-1968). *Om Norges deltaking i flyktningarbeidet siden 1945*. Oslo:

Sosialdepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1967-68&paid=3&wid=c&psid=DIVL2392&pgid=c_1223

St. Tid. (1967–1968), referat. Debatt vedr. innstilling fra Utenriks- og konstitusjonsnemda om samtykke til å tiltre protokoll til konvensjonen om flyktningers stilling (innst. S nr. 8 jfr. St.prp.nr.2).

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1961-1970&mtid=27&vt=a&did=DIVL47923>

St.meld.nr. 84 (1978-1979). *Om Norges hjelp til flyktninger*. Oslo: Sosialdepartementet.

<https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1978-79&paid=3&wid=f&psid=DIVL947>

St. Tid. (1986–1987), referat. Spørsmål fra Carl I. Hagen om bruk av 1 500 millioner kr. til asylsøkere og flyktninger når våre egne eldre ikke får den nødvendige hjelp? <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1985-1989&mtid=32&vt=a&did=DIVL14944>

St. Tid. (1991–1992), referat. Debatt vedr. utenriksministerens redegjørelse i Stortinget i Stortingets møte 10. februar 1992. 13.02.92. https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&pgid=b_0967&vt=b&did=DIVL152

Dokument nr.8:18. (1992-1993). Forslag fra stortingsrepresentantene Lisbeth Holand, Svein Alsaker og Edvard Grimstad om å be Regjeringen legge fram en stortingsmelding om norsk flyktningpolitikk.

https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=5&wid=a&psid=DIVL235&pgid=a_0511

St. Tid. (1993–1994), spørretime. Spørsmål fra Erik Solheim om hvordan justisministeren vil følge opp de nye signalene fra Høykommissæren. 26.01.94. https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&pgid=b_0810&vt=b&did=DIVL126

St. Tid. (1993–1994), referat. Debatt vedr. innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Kjellbjørg Lunde og Lisbeth Holand om oppheving av visumplikten for asylsøkere fra Bosnia–Hercegovina, og tilsvarende forslag fra Kjell Magne Bondevik på vegne av Kristelig Folkeparti. 08.02.94.

https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&pgid=b_0904

St. Tid. (1993–1994), referat. Debatt vedr. redegjørelse av justisministeren om flyktningpolitiske spørsmål og problemstillinger. 17.02.94.

https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&pgid=b_1078&vt=b&did=DIVL162

St. Tid. (1993–1994), referat. Debatt vedr. Kommunalministerens redegjørelse om flyktningpolitiske spørsmål og problemstillinger. 24.02.94.

https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&pgid=b_1186

St.meld. nr.17 (1994–1995). *Om flyktningpolitikken*. Oslo: Kommunal–og arbeidsdepartementet. Statsmaktene.

<https://www.nb.no/statsmaktene/nb/cabbd1a46ea19435636da49dc3b23e10?index=2#349>

Innstilling S. nr. 180 (1994–1995). *Innstilling fra kommunalkomiteen om flyktningpolitikken*. Oslo: Kommunalkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1994-1995/inns-199495-180/?lvl=0>

Statsmaktene (1995–1996), spørretime. Spørsmål fra Grethe G Fossum om hvilke spesielle kriterier justisministeren vil legge til grunn for at bosniske flyktninger skal få opphold på humanitært og politisk grunnlag i Norge når den kollektive beskyttelsen de har, oppheves. 06.03.96.

<https://www.nb.no/statsmaktene/nb/67251f5db12dfc0961617c6280c010d4?index=1#381>

Statsmaktene (1994–1995), referat. Debatt vedr. innstilling fra kommunalkomiteen om flyktningpolitikken. (S. Nr.180 (1994–1995) jf. St.meld.nr.17). 08.06.95.

<https://www.nb.no/statsmaktene/nb/2a5c77891bbd31bbb4d6879b9e44aeae?index=2#469>

St. Tid. (1996–1997), referat. Debatt vedr. innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av den 19. desember 1996 mellom partene i Schengen-avtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelsen av personkontroll på de felles grenser (Innst. S nr. 229 (1996–1997) jfr St.prp, nr.42 (1996–1997)). Stortinget den 09.06.1996, kl.11.

https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1996-97&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&pgid=d_0319

St. Tid. (1998–1999), referat. Debatt vedr. innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for den europeiske unionen og republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket (Innst. S nr.147 (1998–199) jf. St.prp.nr.50 (1998–1999)).

https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1998-99&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&pgid=c_0676

St. Tid. (2000–2001), referat. Debatt vedr. innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Republikken Island og Det europeiske fellesskapet om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat (Innst. S. Nr.136 (2000–2001) jf St.prp.nr.38 (2000–2001)).

https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=2000-2001&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&pgid=b_0837

Innst. S nr. 252 (2004–2005). Innstilling fra *Den særskilte komité nedsatt av stortinget 18. mars 2005 for behandling av St.meld.nr 17 (2004–2005) Makt og demokrati*. Oslo: Den særskilte komité for behandling av St.meld.nr 17 (2004–2005) Makt og demokrati.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004-2005/inns-200405-252/7/>

Innst. 327 S (2009–2010). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. Oslo: Kommunal- og forvaltningskomiteen.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-327/5/#a1.3>

Meld. St.9 (2009–2010). *Norsk flyktning og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-St-9-2009--2010/id597820/?q=CEAS&ch=5#match_1

Innst. 67 L (2013–2014). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III- forordningen)*. Oslo: Kommunal- og forvaltningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-067/1/#a2.1>

St. Tid. (2014–2015), referat. Debatt vedr. representantforslag fra stortingsrepresentantene Mazyar Keshvari og Christian Tybring-Gjedde om folkeavstemning om mottak av syriske flyktninger og en økning av hjelpen i nærområdene med én mrd. kroner. Stortinget, fredag den 19. juni 2015, kl.9.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2014-2015/150619/4/>

St. Tid. (2015–2016), referat. Debatt vedr. redegjørelse av statsministeren om migrasjon/flyktningssituasjonen rundt Middelhavet og i Europa. Stortinget, tirsdag den 13. oktober 2015, kl.10.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/151013/4/>

St. Tid. (2015–2016), referat. Debatt vedr. Prop. 16 L (2015–2016) *Endringer i utlendingsloven (innstramminger)*. Stortinget, mandag den 16. november 2015, kl. 12.00.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/151116/voteringer/>

Prop. 90 L (2015–2016). *Endringer i utlendingsloven (innstramminger II)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-90-l-20152016/id2481758/?ch=1>

Innst. 391 L (2015–2016). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i Utlendingsloven mv. (innstramminger II)*. Oslo: Kommunal- og forvaltningskomiteen.

<https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-391/?lvl=0#a3.2>

Innst. 328 S (2015–2016). *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra Jenny Klinge, Per Olaf Lundteigen og Liv Signe Navarsete om å tre ut av Schengen-avtalens bestemmelser om grensekontroll samt innføre norsk grensekontroll*. Oslo: Justiskomiteen.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-328/?lvl=0>

St. Tid. (2015–2016) referat. Debatt vedr. innstilling fra stortingsrepresentantene Jenny Klinge, Per Olaf Lundteigen og Liv Signe Navarsete om å tre ut av Schengen-avtalens bestemmelser om grensekontroll samt innføre norsk grensekontroll. Stortinget, den 8. juni 2016 kl.10.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/160608/4>

7.4 NOU-er

NOU 2017:2. *Integrasjon og tillit– Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>

NOU 2012:2. *Innenfor og utenfor– Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>

NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon– den norske modellens fremtid*. Oslo: Barne- og

familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496/?ch=1>

7.5 Regjeringen

Regjeringen s.v «Kort om Norge og EUs historie». I Utenriksdepartementet på Regjeringen.no. Hentet den 30. september. 2020 fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/fakta-115259/kort-om-eu/id685170/>

Regjeringen s.v «Frivillig kjernebidrag til FN-systemet». I Utenriksdepartementet på Regjeringen.no.

Hentet den 20. November 2020 fra https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/tilskuddsmidler/ovrige-tilskudd/frivillige_kjernebidrag/id714268/

Regjeringen s.v «Schengen- og justissamarbeid». Europapolitikk i Regjeringen.no. Hentet den 22. November 2020 fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/schengen-justis-samarbeid/id684929/>

Regjeringen s.v «Schengen–og Dublin–Samarbeidet». I Justis–og beredskapsdepartementet på Regjeringen.no. Hentet den 15. Mars 2021 fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/innsikt/schengen--og-dublin-samarbeidet/id578315/>

Solberg, Erna. «Redegjørelse av statsministeren om situasjonen i Middelhavet og de humanitære krisene i Syria og Irak». Tale/ innlegg på Regjeringen.no. Hentet den 30. Mars 2021 fra

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjorelse-om-situasjonen-i-middelhavet-og-humanitare-kriser-i-syria-og-irak/id2409283/>

Regjeringen s.v «Syriabidrag økes til én milliard kroner i 2015». Pressemelding fra regjeringen.no (30.04.15). Hentet den 15. April 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/syriabidrag-okes-til-en-milliard-kroner-i-2015/id2409266/>

Regjeringen s.v «Historikk Norge–EU». I Utenriksdepartementet på Regjeringen.no. Hentet den 2. Mai 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/historikk/id692066/>

Regjeringen s.v «EU. Pakt om migrasjon og asyl». Hentet den 20. juni 2021 fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/innsikt/eu.-ny-pakt-om-migrasjon-og-asyl/id2778770/>

7.6 Statistisk Sentralbyrå

Dzamarija, Mina Tea. «Bosnierne– integreringsvinnerne?». I *Samfunnsspeilet*, Statistisk Sentralbyrå nr. 4 (Desember 2016). Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/bosniere-integreringsvinnerne>

Fjellstad, Øyvind (red). «Årsmelding for 1994». Oslo: Utlendingsdirektoratet, 1995.

https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/arsmelding-1994---utlendingsdirektoratet.pdf

Henriksen, Kristin. «Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land». Statistisk Sentralbyrå på ssb.no. 20.05.21. Hentet fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201006/rapp_201006.pdf

Østby, Lars. «Fra asylsøker til flyktning – før og etter kriseåret 2015». I *Samfunnsspeilet*, Statistisk Sentralbyrå nr.4 (Desember 2016). Hentet fra

<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/fra-asylsoker-til-flyktning-for-og-etter-krisearet-2015>

7. 3 Litteratur

- Altamirano, Aina Tollefsen, Maria Appelqvist, Jan–Paul Brekke og Jens Vedstad–Hansen. *En ny flyktningpolitikk i norden? Midlertidig beskyttelse på 1990–tallet*. København: Nordisk ministerråd, 1998:7.
- Bangstad, Sindre. «Re–coding nationalism: Islam, Muslims and Islamophobia in Norway». I *Islamophobia Studies Yearbook 2016* redigert av Farid Hafez. Wien: New Academic Press, 2016.
- Bangstad, Sindre og Mohamed Abdi. «Tvedts metode». *Nytt Norsk Tidsskrift* 36, nr.1 (februar 2019):64–76. Hentet fra https://www.idunn.no/nnt/2019/01/tvedts_metode
- Berger, Stefan, Heiko Feldner og Kevin Passmore. *Writing history: Theory and Practice*. London, New York, Oxford, New Delhi og Sydney: Bloomsbury Academic, 2020.
- Bergmann, Eirikur. *Neo–nationalism: The rise of nativist populism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.
- Berry, Mike, Inaki Garcia–Blanco og Kerry More. *Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU* (Prosjekt rapport). Geneve: FNs Høykommissær for Flyktninger. Hentet fra <https://www.unhcr.org/56bb369c9.html>
- Betts, Alexander, Gil Loescher og James Milner. *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of Refugee Protection*. Abingdon: Taylor and Francis group, 2012. Hentet fra <https://ebookcentral-proquest-com.pva.uib.no/lib/bergen-ebooks/reader.action?docID=957264>
- Birkeland, Tor G. *Politisk asyl i Norge*. Oslo: T.G Birkeland, 1987.
- Blom, Svein. «Holdninger til innvandrere og innvandring 2016». *Statistisk Sentralbyrå*. Rapport 2016:41. Hentet fra <https://www.ssb.no/publikasjoner?sortering=&periode=fritt&fra=2016&til=2016>
- Bosswick, Wolfgang. «Development of Asylum Policy in Germany». *Journal of Refugee Studies* 13, nr.1 (Mars 2000): 43–60. Hentet fra <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/13/1/43/1673392>
- Brekke, Jan–Paul. *Velkommen og farvel? midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Oslo: Unipax, 2001.

Brekke, Jan–Paul. «Migrasjon og integrering–Norges tilknytning til EU». *Europautredningen*. Rapport nr.10, 2011. Hentet fra https://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/publikasjoner/migrasjon-og-integrasjon-norges-tilknytning-til-eu.pdf

Brekke, Jan–Paul og Anne Staveren. The renationalisation of migration policies in times of crisis: the case of Norway». I *Journal of ethnic and migration studies* 44, nr.13 (August 2017): 2163–2181. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2018.1433026>

Brekke, Jan–Paul og Ferdinand Andreas Mohn. «Holdninger til innvandring og integrering i Norge: Integreringsbarometeret 2018». Forskningsrapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2020:8. Hentet fra <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2502178>

Brochmann, Grete og Hallvard Tjelmeland og Knut Kjeldstadli (red). *Norsk innvandringshistorie: I globaliseringens tid 1940–2000*. Oslo: Pax, 2003.

Brochmann, Grete og Knut Kjeldstadli. *Innvandring til Norge: 900–2010*. Oslo: Pax, 2014.

Brochmann, Grete og Sandra Lavenex. «Neither in or out. The impact of EU asylum and immigration policies on Norway and Switzerland». I *Migration and the Externalities of European Integration*. Redigert av Sandra Lavenex og Emek M. Uçarer: 57–67. Lanham: Lexington books, 2002.

Brox, Ottar. «Jeg er ikke rasist, men...»: *Hvordan får vi våre meninger om innvandrere og innvandring?*. Oslo: Gyldendal, 1991.

Bøe, Bente. *Søkelys på den norske innvandringspolitikken: etiske og rettslige dilemmaer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget, 2004.

Clayton, Jonathan og Hereward Holland, «Over one million sea arrivals reach Europe in 2015» i UNHCR. 30. desember 2015. Hentet den 04.09.20. <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>

Devine, Michael W. «German Asylum Law Reform and Europeans Community: Crisis in Europe». *Georgetown Immigration Law Journal* 7, nr. 4 (Desember 1993):795–816. <https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/geoimlj7&id=807&men tab=srchresults>

Den Heijer, M, J. J Rijpma og T. P Spijkerboer. «Coercion, Prohibition and the Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System». I *Common Market law review* 53 (April 2016): 607–642. Hentet fra https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2756709

Fangen, Kathrine og Mari N. Vaage. «FrP-politikeres innvandringsretorikk i posisjon og opposisjon». *Agora: Journal for metafysisk spekulasjon* 3, nr. 4 (2014): 30–63. Hentet fra https://www.idunn.no/agora/2014/03-04/frp-politikeres_innvandringsretorikk_i_posisjon_og_opposisj

Fjærberg, Aslak Sverre. Meninger i media om flyktning–og innvandringsspørsmål, 2005–2016. Masteroppgave i Lektor i historie. NTNU. 2017. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2455229>

Gatrell, Peter. *The making of the modern refugee*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Goodknow, Kathrine. «Norway: Refugee policies, media representations». I *Bosniske krigslyktninger I mediebildet: nordiske perspektiver*, redigert av Oddgeir Tveiten, s.53–106. København: Nordisk ministerråd, 1998.

Gripsrud, Jostein. *Norsk hamskifte?– en kritikk av Terje Tvedt, et betinget forsvar for godheten og etterlysning av midtbanen i innvandringspolitikken*. Bergen: Vigmostad Bjørke, 2018

Haagensen, Eva H. *Midlertidig beskyttelse og tilbakevending: bosniske flyktninger i Norden*. København: Nordisk ministerråd, 1999: 4.

Hagelund, Anniken. *The importance of being decent: political discourse on immigration in Norway 1970–2002*. Oslo: Unipax, 2003.

Hagelund, Anniken. «After the refugee crisis: public discourse and policy change in Denmark, Norway and Sweden». I *Comparative Migration Studies* 8, nr. 13 (Mars 2020): 3–17. Hentet fra <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-019-0169-8>

Hellevik, Ottar og Tale Hellevik. «Utvikling i synet på innvandrere og innvandring i Norge». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 3, nr. 58 (August 2017): 250–283. Hentet fra https://www.idunn.no/tfs/2017/03/utviklingen_i_synet_paa_innvandrere_og_innvandring_i_norge

Hoffmann, Christhard og Vibeke Moe. «Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017: Befolkningsundersøkelse og minoritetsstudie». *HL–Senteret: Studier for Holocaust og livssynsminoriteter*. Oslo: HL–senteret, 2017.

Hurwitz, Agnès G. *The Collectiv Responsivility of States to Protect Refugees*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Joly, Daniele. «The Porus Dam: European Harmonization on Asylum in The Nineties». *International Journal of Refugee law* 6, nr. 2 (Juni 1994): 159–193.

Hentet fra <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/6/2/159/1555893?redirectedFrom=fulltext>

Jørgensen, Sten Inge. *Vi som elsker Europa: et nytt EU for en ny tid*. Oslo: Kagge, 2018.

Keber, Karoline. «Temporary protection in the European union: a chronology». *Georgetown Immigration law journal* nr. 35 (1999–2000): 35–50. Hentet fra

<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/geoimlj14&div=9&id=&page=>

Koser, Khalid og Richard Black. «Limits to Harmonization» I *International migration* 37, nr. 3 (Mars 2003). S.523–536. Hentet fra

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-2435.00082>

Krayem, Lara. «The EU response to the 2015 refugee flows». I *IALS student law review* 7, nr. 1 (Mars 2020): 33–52. Hentet fra <https://journals.sas.ac.uk/lawreview/article/view/5123>

Krom, Mikhail. *An Introduction to Historical Comparison*. London, New York, Oxford, New Delhi og Sydney: Bloomsbury Academic, 2020.

Leira, Halvard. «Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890–2005». *Internasjonal politikk*, 63, nr. 2 (Juli 2005):135–160.

Linha, Marek. «Norways asylum freeze: a rapport on Norways response to increased asylum arrivals at the Storeskog border crossing with Russia in 2015 and subsequent developments». *NOAS*. 2019.

Hentet fra <https://www.noas.no/en/about/publications/>

Loescher, Gil. *The UNHCR and world politics: A perilous path*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Lovec, Marko. «Politics of the Schengen/Dublin system: The Case of the European Migrant and Refugee Crisis». I *Border politics* redigert av Günay Cengiz og Nina Witjes, 127–142. New York: Springer, 2017. Hentet fra

https://www.researchgate.net/publication/311555907_Politics_of_the_SchengenDublin_System_The_Case_of_the_European_Migrant_and_Refugee_Crisis

Lucassen, Leo. «Peeling an onion: the «refuge crisis» from a historical perspective». I *Ethnic and racial studies* 41, nr. 3 (August 2017): 383–410.

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419870.2017.1355975>

Markusson, Rolf Andreas. *Grumsete holdninger eller grumsete debatt?: en studie av nordmenns fortolkninger av flyktninger og asylsøkere*. Hovedoppgave i Sosialantropologi. Universitetet i Bergen. 1992.

Melve, Leidulf. «Å arbeide komparativt». I *historikerens arbeidsmetoder* redigert av Leidulf Melve og Teemu Ryymin. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.

Misje, Trine Svanholm. «Transnational governance of the European External Borders: The case of joint operation Triton». Masteroppgave. Universitet i Bergen. 2019.

Møkkelgjerd, André. *Asylkoden: 99 spørsmål og svar for den norske asyldebatten*. Oslo: Pax, 2017.

Myhre, Jan Eivind. *Historie: en introduksjon til grunnproblemene*. Oslo: Pax, 2014.

Olsson, Susanne og Simon Sorgenfrei. «Islam and islamic studies in Scandinavia». *Oxford Research Encyclopedias* (April 2019).

Rapport «En helhetlig flyktningpolitikk» av Kommunaldepartementet. Publisert november 1992.

<https://www.nb.no/items/15c412e43ed5f13ca3c8c2274e1100ae?page=0&searchText=en%20helhetlig%20flyktningpolitikk>

Rapport «Beskyttelse i fokus» av Justisdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet. Publisert april 1993.

<https://www.nb.no/items/5ae021770f1816032f272d09b647174b?page=0&searchText=rappport%20beskyttelse%20i%20fokus>

Ryymin, Teemu. *Historie og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget, 2017.

Skånland, Øystein Haga. «Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn: en diskursanalyse». *Internasjonal politikk* 67, nr. 3 (September 2009):320–348. <https://www.idunn.no/ip/2009/03/art19>

Taraku, Sylo. *Innvandringsrealisme: politikkenes muligheter i folkevandringens tid*. Oslo: Dreyer, 2016.

Tvedt, Terje. *Det internasjonale gjennombruddet: fra «ettparti stat» til flerkulturell stat*. Oslo: Dreyers Forlag, 2017.

Ther, Phillip. *The outsiders: Refugees in Europe since 1492*. Oversatt av Jeremiah Riemer. Princeton: Princeton University Press, 2019.

Thorud, Espen. *Norsk innvandringspolitikk 1860–1960*. Oslo: Institutt for rettsosiologi, Universitet i Oslo, 1989.

Tjelmeland, Hallvard. «Terje Tvedt og kontrakten med vitskapssamfunnet». *Historisk tidsskrift* 99, nr. 1 (2020): 56–62.

https://www.idunn.no/ht/2020/01/terje_tvedt_og_kontrakten_med_vitskapssamfunnet

Valenta, Marko og Zan Strabac. «Bosnians in Norway: How do they adjust compared with other refugee groups». I *The Bosnian Diaspora: Integration in Transnational Communities* redigert av Marko Valenta og Sabrina P. Ramet. Milton Park: Taylor and Francis Ltd, 2011.

Vevstad, Vigdis. *Refugee Protection: a European Challenge*. Oslo: Tano Ascheoug, 1998.

Vevstad, Vigdis. *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem: Jus og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget, 2006.

Welskopp, Thomas. «Comparative history». *European history online* (Desember 2010): 1–18. Hentet fra <http://ieg-ego.eu/en/threads/theories-and-methods/comparative-history>

Wold, Emilie Bjåland. «Vaffelforliket». Masteroppgave i Statsvitenskap. Universitetet i Oslo. 2016. Hentet fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/51829?locale-attribute=no>

Zaragoza–Cristian, Jonathan. «Containing the Refugee Crisis». I *Italian journal of international affairs* 52, nr. 4 (November 2017): 59–75. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03932729.2017.1375727>

Zimmermann, Andreas. *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Øyen, Øyvind Dybvik. *Lærebok i Utlendingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget, 2013.

7.7 Andre kilder

Eurostat. «Asylum in the EU member states». (04.03.16). Hentet den 2. April 2020 fra <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

Integrering– og mangfoldsdirektoratet. «Ord og begrep». Hentet den 01.08.21 fra <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/ord-og-begreper/>

NRK. Folkeavstemning om EU 1994. Partilederdebatt. Hentet den 20.02.21 fra <https://tv.nrk.no/serie/folkeavstemningen-om-eu-1994>

Store Norske Leksikon s.v «Nansen–passet» av Silje Een de Amoriza. 04.12.20. <https://snl.no/Nansen-pass>

Store Norske Leksikon s.v «flyktningkonvensjonen» av Vegard Bø Bahus. 04.12.20. <https://snl.no/flyktningekonvensjonen>

The UN Refugee Agency s.v «Where do we work». 10.12.20. <https://www.unhcr.org/where-we-work.html>

Utlendingsdirektoratet, «Årsmelding for 1994». Oslo: Utlendingsdirektoratet. Hentet fra https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/arsmelding-1994---utlendingsdirektoratet.pdf