

---

**Utdrag av norsk  
flyktningdebatt  
1985-1995.  
Eit styrande  
perspektiv?**

**Gro Tjore**

**R 1997: 2**

Chr. Michelsen Institute (CMI) is an independent research institution located in Bergen, Norway. The Institute conducts multidisciplinary research across a wide spectrum of social sciences and undertakes consultancies in the field of development and human rights studies related to Third World countries. The research is based on considerable experience from assignments and field work in developing countries. With a present staff of approximately 30 researchers CMI constitutes a major centre for development research in Scandinavia. CMI has a wide international network and institutional collaborative agreements with research institutes in Africa and Asia. The Institute also houses a specialised library.

## Recent CMI Reports

- R 1995: 5 SELBERVIK, Hilde Beate  
Et lite offer? En analyse av årsakene til de diplomatiske bruddet mellom Norge og Kenya i 1990. Bergen, December 1995, 172 pp. (Price NOK 145 + postage)
- R 1996: 1 STOKKE, Hugu and Marit TJOMSLAND  
Collective identities and social movements. Bergen, 1996, 35 pp. (Price NOK 50 + postage)
- R 1996: 2 TVEDTEN, Inge  
Angola og norsk bistand. Bergen, 1996, 98 pp. (Price NOK 90 + postage)
- R 1996: 3 DONNELLY, Jack and Rhoda E. HOWARD  
Human rights self-monitoring: A proposal for the Northern European Democracies. Bergen, 1996, 27 pp. (Price NOK 50 + postage)
- R 1996: 4 WIIG, Arne  
Handel og arbeidsstandarder: Barnarbeid. Bergen, 1996, 30 s. (Price NOK 50 + postage)
- R 1996: 5 GEORGALA Steven and Arne TOSTENSEN  
Mobilising resources for regional integration in Southern Africa - Towards a SADC capacity-building fund. Bergen, November 1996, 58 pp. (Price NOK 90 + postage)
- R 1996: 6 ATKINSON, Keith and Arne TOSTENSEN  
Whither Nordic/SADC relations? Bergen, November 1996. 49 pp. (Price NOK 50 + postage)
- R 1996: 7 BREKKE, Hilde and Hilde SPERREVIK  
CMI bibliography 1965-1996. Bergen, November 1996, 274 pp. (Price NOK 145 + postage)
- R 1996: 8 RAKNER, Lise  
Botswana - 30 years of economic growth, democracy and aid: Is there a connection? Bergen, December 1996, 53 pp. (Price NOK 50 + postage)
- R 1997: 1 TUFT, Eva Irene  
Democracy and violence: The Colombian paradox. Bergen, March 1997, 122 pp. (Price NOK 125 + postage)

A complete list of publications and Annual Report available free of charge

### *For priced publications:*

Surface mail (B-economique) free with prepaid orders. For airmail (A-prioritaire) outside the Nordic countries add 20 %

### *Four easy ways to pay:*

Cheque, issued in Norwegian kroner

Post office giro, paid by International Giro: 0808 5352661

SWIFT: DNBANOB, Den norske Bank no: 5201.05.42308

Credit card: VISA only

### *Order from:*

Chr. Michelsen Institute

Fantoftvegen 38, N-5036 Fantoft-Bergen, Norway

Fax: + 47 55 57 41 66 Phone: + 47 55 57 40 00 E-mail:

cmi@amadeus.cmi.no

## **Summary**

The report gives an overview of the main trends and changes in Norwegian refugee policy since 1945. The focus is on the more recent Norwegian political debate concerning refugee questions. Two major political actors, the Norwegian Labour Party and the Conservative Party, are examined. Their views and opinions are discussed in the light of normative political theories. The debates in the Norwegian parliament on the refugee policy in the years from 1985 to 1995 have been analysed, as well as the political programmes of the two parties.

*Gro Tjore finished her degree in political science at the University of Bergen in November 1996, and is currently working at the Chr. Michelsen Institute.*

---

**Utdrag av norsk  
flyktningdebatt  
1985-1995.  
Eit styrande  
perspektiv?**

**Gro Tjore**

**R 1997: 2**

Copyright © Chr. Michelsen Institute 1997

*CMI Report Series*

This series can be ordered from:

Chr. Michelsen Institute

Fantoftvegen 38

N-5036 Fantoft-Bergen, Norway

Fax: + 47 55 57 41 66 Phone: + 47 55 57 40 00

E-mail: [cmi@amadeus.cmi.no](mailto:cmi@amadeus.cmi.no)

Price: NOK 90

ISSN 0805-505X

**Indexing terms**

Refugees

Government policy

Norway

## Contents

1. Innleiing	1
Problemstilling og avgrensing	2
Kategorisering av argument	6
Struktur	9
2. Omgrep og tilnærming	10
Kva er ein flyktning?	10
Asyl: vern av flyktingen?	16
Tilnærming	18
Teoretisk rammeverk for debattanalysen	20
3. Tradisjonell norsk flyktingpolitikk - "uskyldens tid"	24
Flyktingarbeidet fram til 1945 - gradvis internasjonalisering	24
Etterkrigstida: internasjonalisering av flyktingproblemet	25
Noreg og flyktingane	28
Integrasjon?	32
Statstenking i "uskyldens tid"	34
Oppsummering	36
4. Politikk i endring	37
Forsøk på å vinne kontroll: 1985-1989	37
Ny kontroll: 1989-1993	40
Nye linjer i flyktingpolitikken: 1993-95	41
Bosniarane	42
Kvifor endrar politikken seg?	44
Statstenking "etter syndefallet"	46
Oppsummering	48
5. Inn på den politiske debattarena	49
Del I. Partia - formelle standpunkt	50
Partiprogram 1985-1995	51
Utvikling og endring	55
Felles mål?	57
Del II: Stortingsdebattar	58
Oppsummering	70
6. Argumentasjon	71
Utspel innan den etisk tradisjonelle kategorien	71
Utspel innan den konsekvensetiske kategorien	75
Sinnelagsetisk argumentasjon	76
Politisk-pragmatisk argumentasjon	83
Situasjonsbestemt argumentasjon	87
Kontroll	87
Eit ukategorisert tema	91
Samanfatning	92
7. Oppsummering - eit styrande perspektiv?	95
Bibliografi	98

## Forkortingar og akronym

<b>Ap</b>	Arbeidarpartiet
<b>DnF</b>	Det norske Flyktningeråd
<b>DP</b>	Displaced person
<b>ECRE</b>	European Council on Refugees and Exiles
<b>EMK</b>	Den europeiske menneskerettskonvensjonen
<b>FN</b>	Forente Nasjoner
<b>Frp</b>	Framstegspartiet
<b>H</b>	Høgre
<b>ICEM</b>	International Committe for European Migration
<b>IGC</b>	Intergovernmental Consultation
<b>IGCR</b>	Inter Governmental Committee for Refugees
<b>ILO</b>	International Labour Organization
<b>IOM</b>	International Organization for Migration
<b>IRO</b>	International Refugee Organization
<b>JD</b>	Justisdepartementet
<b>KAD</b>	Kommunal- og arbeidsdepartementet
<b>KrF</b>	Kristeleg Folkeparti
<b>NGO</b>	Non Governmental Organization
<b>NOU</b>	Norges Offentlige Utredninger
<b>NSD</b>	Norsk Samfunnsvitskapleg Datateneste
<b>NTB</b>	Norsk Telegrambyrå
<b>OAU</b>	Organization for African Unity
<b>O.tid.</b>	Odelstingstidende
<b>Ot.prp.</b>	Odelstingsproposisjon



<b>Sp</b>	Senterpartiet
<b>St.meld.</b>	Stortingsmelding
<b>St.prp.</b>	Stortingsproposisjon
<b>St.tid.</b>	Stortingstidende
<b>SV</b>	Sosialistisk Venstreparti
<b>UDI</b>	Utlendingsdirektoratet
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees
<b>UNHCR ExCom</b>	United Nations High Commissioner for Refugees Executive Committee
<b>UNRRA</b>	United Nations Relief and Rehabilitation Agency
<b>UNRWA</b>	United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East
<b>USCR</b>	United States Committee for Refugees

# 1. Innleiing

Kvar 130. person i verda i dag er ein flyktning. Talet på flyktningar i verda har blitt dobla dei siste ti åra. Tendensen ser ikkje ut til å gå i retning av minkande flyktningstraumar, den globale flyktningkrisa er blitt større etter den kalde krigens slutt. Likevel er karakteren til krisa endra: store grupper av flyktningane kryssar ikkje ei landegrense, men er drivne på flukt innan sitt eige heimland. Etniske og religiøse spaningar som var undertrykte av totalitære regime, eller vart overskyggja av aust - vest konflikten kjem til overflata og har fleire stader valdelege resultat. Overgangen frå kommunistisk styresett til ulike former for demokrati og marknadsøkonomi gjer også sitt til å stimulere og framprovosere konflikter i spente samfunn. I fleire tiår var dei store flyktningstraumane å finne utanfor Europa. Krigen i tidlegare Jugoslavia skapte igjen store flyktningrørsler på det europeiske kontinent. Omlag fire millionar menneske vart drivne på flukt, dei fleste av desse er i leirar i nærområda, eller internt fordrevne i eige land. Ein del fekk vern i andre europeiske land, deriblant Noreg.

Flyktningproblemet kan seiast å vere eitt av dei alvorlegaste samfunnsproblema i verda i dag, og tar stadig større plass i den offentlege debatt, internasjonalt og i Noreg. Det rører ved fundamentale spørsmål innan ulike felt. Dette gjeld spørsmål innan internasjonal politikk: Kor sterk og uavgrensa kan statens suverenitet vere og korleis skal det internasjonale ansvar for flyktningar fordelast? Innan menneskerettsproblematikk: Kva er flyktningen sine rettar og korleis skal dei kunne vernast? Og innan nasjonal politikk: Kva tiltak skal dei einskilde land setje i verk, korleis skal statar ta i mot flyktningar? Dei siste sytti år har det vore semje i Vesten om at flyktningsspørsmål er ein sentral faktor i internasjonal politikk (Loescher 1994: 7). Etter andre verdskrigen vart det også utforma eit internasjonalt flyktningregime.<sup>1</sup> Dette har likevel ikkje gjort det lett å hanskast med problemet, verken nasjonalt eller internasjonalt.

<sup>1</sup> Eit "regime" er her eit sett av nedskrivne reglar og prosedyrar for avgjerder innan eit avgrensa politisk verkeområde: "Regimes are the rules and principles (and related institutions) states develop to guide and coordinate their activities with respect to the various items on their agenda" (Farer 1995: 74).

## Problemstilling og avgrensing

I det følgjande vil innhaldet i den norske debatten om spørsmål relaterte til flyktningpolitikk og flyktningar i tidsrommet 1985 til 1995 bli tatt opp. For å kunne gjere ein analyse over eit så omdiskutert tema over ein lengre periode er fokus snevra inn mot to sentrale politiske aktørar, nemleg Høgre og Arbeidarpartiet. Analysen vil avdekkje kva prinsipp det synest som om aktørane aksepterer som gyldige i utforminga av flyktningpolitikken, og sjå nærare på det underliggjande rationale for desse. Prinsippa er ikkje alltid eksplisitte, men dei vil finnast bak utsegner, argumentasjon og målsetjingar. Ved å gå gjennom parti- og stortingsdokument vil argument og i neste omgang prinsipp og rationale bli gjort synlege. Når innhaldet i debatten er lagt fram og funna er sorterte og analyserte er det også eit mål å undersøkje om det er ein tendens eller ei utvikling i debatten.

I tillegg til å analysere eit utdrag av nyare norsk flyktningdebatt vil det også bli sett nærare på offisiell norsk flyktningpolitikk. For å gi ei ramme og ein bakgrunn for hovudtema - debatten - blir flyktningpolitikken frå 1945 og fram til i dag presentert. Det vil vidare kort bli diskutert ulike måtar å forklare endringar i offentleg politikk på; kva faktorar blir vurdert som viktige? Kva som har vore motiv eller intensjonar i offisielle flyktningpolitiske dokument vil også bli tatt opp.

Analysen vil ha normativ politisk teori som bakgrunn. Det er ikkje eit mål å "finne prov på" kva for prinsipp som er best, mest legitime, eller gyldige. Vitskapen kan ikkje gi prov på kva verdiprinsipp som er riktige, men den kan peike på kva verdiar som ikkje blir tatt omsyn til, og kva konsekvensane av ulike verdiprinsipp kan vere. Å velje blir sidan "det handlende menneskets sak" (Weber 1971: 163).

Omgrepet *flyktningpolitikk* vil bli brukt både om spørsmål som vedkjem adgangsregulering og integrering.<sup>2</sup> Eg meiner det er viktig og mogleg å skilje flyktningpolitikk ut som eige område. Samanlikna med arbeidsinnvandring og tilhøyrande innvandringspolitikk er spørsmålet om ansvar mykje meir sentralt i høve til flyktningar. Flyktningar har forlate sitt land og sitt medlemskap "ufrivillig", staten dei tilhøyrde har ikkje gitt det vern medlemskap skulle garantere.<sup>3</sup> Hovudskiljet mellom flyktningmigrantar og andre migrantar er altså at

<sup>2</sup> I FAFO rapport nr 184 1995 argumenterer forfattarane for at ein bør skifte ut dei gamle, og etter deira syn misvisande, omgrepa som "flyktningpolitikk", "integreringspolitikk" og "innvandringspolitikk", med ordet "minoritetspolitikk". Dette vil etter deira meining betre spegle røyndomen. Når eg vél å halde meg til ordbruken som ovanfor er det fordi debatten dei siste ti år er prega av nettopp desse omgrepa, og fordi eg meiner dei faktisk er meir nyanserte.

<sup>3</sup> I høve til flyktningar blir det ofte brukt talemåtar som "tvungen" eller "ufrivillig" migrasjon. Årsaker til flukt er eit svært samansett felt. Det er viktig å differensiere dette noko, og sjå at årsaksforholdet ofte er ein kombinasjon av objektive vilkår og subjektive motiv. Å seie at såkalla arbeidsinnvandrarar kjem "frivillig" er også å forenkle deira situasjon og val. Dette

dei førstnemde er utan statsvern. Dessutan er internasjonale forpliktingar ikkje dei same imot flyktingar som imot andre migrantar (innvandrarar). Adgangsrestriksjonar for flyktingar er derfor eit tema som rører ved andre interesser og får ei anna tyding enn regulering av anna innvandring, både historisk, filosofisk og juridisk.

I integrasjonsspørsmål er det likevel vanskelegare å skilje flyktingar frå andre ikkje-norske borgarar. Det vil det også bli tatt omsyn til i den vidare presentasjon og analyse av debatten. Sjølv om flyktingpolitikk her er skilt ut som eige område er ofte flykting- og innvandringsspørsmål handsama under eitt i dei ulike partidokumenta, noko som gjer det vanskeleg å konsekvent halde dei to frå kvarandre.

### *Tid*

Året 1985 var starten på ei auka tilstrøyming av individuelle eller spontane asylsøkjjarar til Noreg. I juni 1995 handsama Stortinget den første eigne stortingsmeldinga om flyktingpolitikk. I løpet av desse ti åra er det fleire nye moment som har kome til. Adgangspolitikken har generelt blitt meir restriktiv; EU harmoniserer politikken; nye politiske verkemiddel og andre vurderingar blir tatt i bruk som følgje av den endra verdspolitiske situasjonen: den kalde krigens slutt. Samstundes har det aldri tidlegare kome så mange asylsøkjjarar til Europa, ei heller til Noreg. Det har heller aldri vore så lav prosent av søkjarane som har fått innvilga søknad om flyktingstatus.<sup>4</sup> Debatten slutta sjølvsagt ikkje med Stortinget si handsaming av regjeringa sitt framlegg til nye flyktingpolitiske retningslinjer i juni 1995, men for analysen her er punktum sett med 1995.

### *Aktørar*

Deltakarane i debatten er mange: Storting, regjering, politiske parti, media, forskarar, "mannen i gata", frivillige organisasjonar, og representantar for ulike flykting- og innvandrargrupper. Dei tradisjonelle, etablerte partia har alle i meir eller mindre grad engasjert seg i innvandrings- og flyktningspørsmål, og har sidan tidleg på 1980-talet inkludert innvandrings- og flyktingpolitikk som eige område i sine partiprogram.<sup>5</sup> Eg vil avgrense gjennomgangen til å ta for seg i hovudsak

problemet blir diskutert i kapittel 2, under avsnittet *Årsaker til flukt*.

<sup>4</sup> I absolute tal er det likevel fleire som blir gitt opphald enn nokon gong, jf. dei som er gitt mellombels vern både i Noreg og elles, i tillegg til dei som får opphaldsløyve på humanitært grunnlag (i mange land referert til som B-status eller de facto flykting).

<sup>5</sup> I tillegg til dei tradisjonelle partia finst det ei rad nye og direkte innvandringsfiendlege parti og rørsler, som har som politisk motivasjon å jobbe for å stanse innvandringa til Noreg. Blant desse kan nemnast: Stopp Innvandringen, Fedrelandspartiet, Norges Patriotiske Enhetsparti, Hvit Valgallianse, Folkebevegelsen mot Innvandring, Norge mot Innvandring, Hvit Front o.a.

den *politiske* debatten slik den har gått føre seg i Stortinget. Innanfor denne vil fokus vere på eit utval av aktørane og deira argumentasjon: politiske parti; *Høgre og Arbeidarpartiet*. Denne partidebatten vil bli sett inn i ein breiare kontekst, det vil her sei utviklinga av flyktningssituasjonen og statstenking og samfunnsdebatten i Noreg generelt. Partia valde ut representerer den tradisjonelle todelinga i norsk politikk: ei borgarleg og ei sosialistisk side. I perioden 1985 til 1995 har begge vore i regjeringsposisjon; Ap aleine, Høgre i koalisjon.<sup>6</sup> Dermed har begge parti vore medverkande til og i det minste i periodar også ansvarlege for utforming av offisiell norsk politikk. Ein kan derfor vente at partia vil vere tiltaksorienterte, også i sin retorikk. Som tradisjonelle styringsparti kan det seiast å vere desse to som set rammene for den nasjonale debatten. Frå mange hald blir det hevda at partia har nærma seg kvarandre i ein slik grad at det ikkje lenger er noko reelt skilje i politikken dei respektive fører, dette har vore karakterisert som ein konsekvens av "avideologiseringa" i politikken. Partia sjølve avviser dette synspunktet og framhevar ofte kvarandre som hovudmotstandarar med ulike vurderingar, både pragmatisk og ideologisk.<sup>7</sup>

I Stortinget har det etter kvart også danna seg to "blokker" i flyktningsspørsmål: Fleirtalet, som blir utgjort av Arbeidarpartiet og Høgre saman med Framstegspartiet, og "flyktningopposisjonen" - Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, og Kristeleg Folkeparti. Partia eg har vald å sjå nøyare på står altså oftast på same side i voteringar på Stortinget i flyktningpolitiske spørsmål. Likevel meiner eg det kan forsvarast å ta utgangspunkt i desse to for å gripe debatten og tendensar og utvikling i tidsrommet det blir sett nærare på. Å konsentrere seg om ytterfløyane kunne føre til at den generelle debatten vart oversett. Begge delar kunne sjølvsagt vore gjort, men eit slikt arbeid ville vere av eit omfang det ikkje er rom for her. Eg har derfor vald å begynne "på midten" og på den måten prøve å dekkje eit breiare deltakarfelt. Andre parti sine synspunkt vil bli tatt med der det er vesentleg for den generelle politiske utviklinga. Hovudsaka er ikkje dei valde partia sine syn og graden av semje eller usemje dei imellom, derimot er partia valde ut som illustrasjon - dei gir eit bilete av sentrumsdebatten over tid. Om partia drar i same retning eller ei er av underordna interesse.

Kva er eit politisk parti, og kven talar på partiet sine vegne? I eit demokratisk system er eit parti definert som ein frivillig organisasjon av individ som kjempar for felles politiske mål (Scruton 1983). For å kunne fokusere på partiet sine standpunkt i debatten vél eg å sjå *partiet* som ei eining som står for *eitt* politisk syn. Denne eininga endrar seg rett nok over tid og avhengig av kontekst. Partiet har ulik form på ulike tidspunkt. Ved landsmøtet kan landsmøtet seiast å vere

<sup>6</sup> Frå 8/6/83 til 9/5/86 var Høgre i koalisjonsregjering med KrF og Sp. Frå 9/5/86 til 16/10/89 var Arbeidarpartiet i regjeringsposisjon. Frå 16/10/89 fram til Ap tok over 3/11/90 var Høgre igjen i koalisjon med KrF og Sp.

<sup>7</sup> Eit nærliggjande døme på dette var Høgre-leiaren Jan Petersen sitt angrep på Ap-regjeringa sin politikk på landsmøtet i september 1996. Han slo mellom anna fast at det *er* ideologiske skilje mellom dei to partia, og at det berre finst to regjeringsalternativ: enten ei Ap-regjering eller ei ikkje-sosialistisk regjering under leiing av Høgre (Aftenposten 7/9/96).

partiet, innimellom landsmøta er det leiinga som representerer partiet. Etter denne tolkinga blir det partiet meiner og står for å finne i formelle vedtak frå landsmøtet, i partiprogram og fellesutsegner, elles i kva leiinga i partia seier. Sjølvstund finst det meiningskilnader internt i partia, men fokus her er på det som vil vere det samla partiet sitt syn. Lokallag, ungdomsparti, og individuelle partimedlem kan ha synspunkt i spesielle saker som gjeld deira område, og kome med utspel i debatten.<sup>8</sup> Om kva kanalar som er viktigast for påverknad og avgjerder i eit politisk parti er det sagt og skrivne mykje.<sup>9</sup> Til ei kvar tid vil det eksistere ulike straumar og retningar innan partiet. Kva som blir tonegivande for partiet sine offentlege utspel vil avhenge av mange faktorar som det ikkje er innan rammene å gå inn på i denne omgang. Eg vil ikkje sjå på korleis debatten blir ført i partia, derimot på korleis partia fører seg i debatten.

### *Om forholdet partipolitikk - regjeringspolitikk*

Då begge partia har vore regjeringsparti i perioden som blir gjennomgått er det naudsynt å trekkje skiljet mellom offisiell norsk politikk og partipolitikk. Regjeringa utformar og legg fram det som av Stortinget blir godkjent som offisiell norsk politikk. Regjeringa baserer seg på partiet eller partia den utgår frå sine prinsipp, framlegga den kjem med er tufta på desse. Men i tillegg må regjeringa sin politikk bli godtatt av eit fleirtal i Stortinget; regjeringa skal forvalte samfunnet sine fellesinteresser, ikkje berre partiet. Så sjølv om regjeringa og statsrådene utgår frå eit (eller fleire) politisk(e) parti og er forplikta på eit politisk program partiet har gått til val på, så kan det ikkje utan vidare setjast likskapsteikn mellom partiutsegner og regjeringsutsegner. Dette også fordi regjeringa ofte rådfører seg med ulike fagkomitéar før eit forslag blir fremja, og då det er viktig å få gjennomslag i Stortinget blir det ofte kompromissforslag, rundare i forma enn eit reint partiforslag.

At Arbeidarpartiet har vore regjeringsparti i største delen av perioden kan seiast å medverke til at partiet markerer seg mindre aktivt enn Høgre med utspel og argument i stortingsdebatte. Debattane dreier seg ofte om regjeringa sine framlegg til politiske retningslinjer Stortinget skal ta stilling til, og sjølv om det som sagt må trekkjast eit skilje mellom regjerings- og partipolitikk er dette skiljet langt frå absolutt. Arbeidarpartiet på Stortinget støttar regjeringa sin politikk og partiet sine meiningar ligg oftast i regjeringsutsegnene.

<sup>8</sup> I flyktning- og innvandringsspørsmål kan dette særleg gjelde Oslolaga, i og med at ein stor del av den utanlandske populasjonen (45%) lever i hovudstaden, noko som i seg sjølv er med på å aktualisere temaet.

<sup>9</sup> Sjå t.d. Panebianco 1988.

## Kategorisering av argument

For å kunne gjere ein analyse av debatten og trekkje ut prinsippa må innhaldet sorterast etter eit fast system. Eg har vald å utforme ulike kategoriar som utsegner og argumentasjon sidan blir plassert under. I mange tilfelle vil det vere uklare skilje eller overlapp mellom dei ulike kategoriane, likevel vil dei vere nyttige reiskapar til å organisere og systematisere funn.

Eg har vald å setje opp to hovudkategoriar som eg har kalla "politiske" og "etiske". Desse kan igjen delast i fleire undergrupper. I gruppa av "etiske" kategoriar er det ein føresetnad at hjelp skal bli gitt, medan denne målsetjinga ikkje er gitt på førehand i dei "politiske" kategoriane.<sup>10</sup> Alle argument og utsegner innan etiske kategoriar er ikkje inkluderande, like lite som alle politiske er ekskluderande, i tydinga adgang eller ikkje. Det er likevel ein hovudtendens i den retninga.

I dei etiske kategoriane kan alle humanitære argument plasserast.<sup>11</sup> Eg har likevel vald å dele denne samlegruppa opp i tre undergrupper, som vist i tabell 1.1:

**Tabell 1.1 Etiske kategoriar**

Etiske kategoriar		
Etisk tradisjonell	Konsekvensetisk	Sinnelagseti-

Det eg har kalla "etisk-tradisjonell" argumentasjon har feste i idéen om at Noreg har ein humanitær tradisjon å ta vare på. Denne tradisjonen er også knytt til landets posisjon eller status internasjonalt, og må dermed oppretthaldast. I debatten bli det stadig vist til Noregs humanitære tradisjon som støtte for ulike synspunkt. Denne retorikken høyrer heime her. Konsekvensetisk argumentasjon byggjer også på tanken om at vi må hjelpe. Men det er eit sterkare fokus på korleis hjelp skal bli gitt. Det blir lagt vekt på effektiv ressursbruk, på den måten får fleire hjelp, og "vi" sløser ikkje.<sup>12</sup> Mykje av argumentasjonen rundt bruken av hjelp i nærområda, tilbakesending av flyktningar og støtte til internasjonalt arbeid kan plasserast her. Sinnelagsetisk argumentasjon er i ein rein humanistisk tradisjon: "Vi må hjelpe fordi det er humant". Fokus er her på individuelle og universelle menneskerettar. Den såkalla "flyktningopposisjonen" på Stortinget argumenterer

<sup>10</sup> "Hjelp" blir her brukt i tydinga ta ansvar for flyktningar, i hovudsak gjennom å gi adgang til landet, men også gjennom andre former for assistanse.

<sup>11</sup> Det er ikkje berre det som i tradisjonell tyding er argument som vil bli sett på her. Eit argument skal brukast for å vise at ein påstand er rett eller feil. Her vil det ikkje berre dreie seg om den typen "pro et contra" argumentasjon. Utsegner i form av målsetjingar, framlegg eller synspunkt er også tatt med, jf. gjennomgangen av partiprogram og stortingsdebattar i førre kapittel.

<sup>12</sup> Med "effektiv" blir det her meint både resultat effektiv og kostnadseffektiv.

ofte innanfor denne ramma. Alle undergruppene i den etiske gruppa har vårt ansvar for flyktningar som utgangspunkt, og spørsmålet om kvifor "vi" skal hjelpe flyktningar bli ikkje stilt.

Den "politiske" kategoriseringa har også sine undergrupper, som det går fram av tabell 1.2. Felles for alle desse er ei større fokusering på Noreg sine interesser. Hjelp til flyktningar er ikkje utelukka, men det er heller ikkje ein føresetnad. Argument som høyrer heime innan desse gruppene blir ofte brukt for å seie noko om vi i det heile tatt skal hjelpe. Også spørsmålet om *korleis* vi skal hjelpe blir det prøvd å svare på her.

**Tabell 1.2 Politiske kategoriar**

Politiske kategoriar		
Politisk-pragmatisk	Situasjonsbestemt	Kontroll

"Politisk-pragmatisk" argumentasjon kunne også vore kalla strategisk. Hjelp kan bli gitt, men ut frå kva som vil løne seg politisk. Mange underliggjande faktorar spelar inn, det kan vere omsyn til kva politikk andre land fører. Det kan også vere reint innanrikspolitiske omsyn som styrer, t.d. i valkampar. I integrasjonsspørsmål kan argument av typen "omsyn til vårt samfunn" brukast til forsvar for utvida integrasjonstiltak. Kostnadene ved dette vil i sin tur kunne forsvare avgrensa adgang. Også argument om "haldningar i det norske folk" og rasisme kan høyre heime her, sjølv om dei også kan plasserast i kontrollkategorien..

Den "situasjonsbestemte" kategorien inneheld i hovudsak argument knytt til den internasjonale situasjonen, t.d. ein massefluktsituasjon, som tilfellet med Bosnia. Den konkrete flyktningssituasjonen i Noreg spelar også inn her; talet på asylsøkjjarar etc. Desse to undergruppene husar argument som gjeld begge hovudspørsmåla i flyktningpolitikk: adgang og integrasjon. Når det gjeld "kontroll"-kategorien vil den vere mest aktuell for spørsmål om adgang, men den kan også romme utsegner og synspunkt på vern av "det norske samfunn". I begge tilfelle kan det t.d. bli vist til "tolegrensa", altså kontroll over det totale talet på dei som får kome, eller det kan handle om å ville kontrollere kven som får kome ved å t.d. prioritere kvoteflyktningar.

Som sagt er det overlapp mellom kategoriane. Det kan til dømes tenkjast at etisk argumentasjon kan brukast som "dekkje" for politisk. Særleg kategorien "konsekvensetisk" er nær i slekt med dei politiske kategoriane. Sannsynlegvis vil det vere ulik vektlegging innan adgangs- og integrasjonsspørsmål. I kapittel 6 vil debatten bli sortert inn i desse kategoriane for sidan å bli diskutert i kapittel 7 på bakgrunn av og med døme frå normativ politisk teori.



### Litteratur

Studiet av migrasjon har lenge vore eige område, så også studiet av flyktningrelaterte spørsmål. I norsk samanheng var desse likevel lenge i hovudsak avgrensa til sosialpsykologiske studie av flyktningane frå andre verdskrig sin situasjon (sjå t.d. Leo Eitinger 1981). Litteraturen internasjonalt var lenge dominert av deskriptive studie avgrensa til flyktningssituasjonen og politikken i einskilde land. Dei siste åra har produsert eit stort og stadig aukande tilfang av meir teoretisk og analyserande litteratur omkring flyktningmigrasjon, både med omsyn til årsak, verknad og fordelingsspørsmål. Både økonomar, statsvitarar, juristar og filosofar har tatt konsekvensen av at migrasjonsspørsmål, også flyktningmigrasjon, opptar stadig større plass i den offentlege og ikkje minst den politiske debatt.

Ein stor og veksande del av litteraturen tar for seg fordelingsspørsmål: rettar, integrasjon, medborgarskap og "vårt" ansvar for "andre" (sjå m.a. Tomas Hammar 1994, Roger Brubaker 1994). Normativ politisk teori går også inn på dette området, blant dei som har skriva om slike spørsmål direkte eller indirekte er John Rawls 1971, Michael Walzer 1981, 1983, Robert E. Goodin 1985, 1988, Will Kymlicka 1995a og b, Joseph Carens 1991, 1995. Dette vil også bli tatt opp og desse teoretikarane vil bli nærare presentert seinare.

Spørsmål om kva verknad innvandring får på samfunnet og om "vår" respons på denne (rasisme, framandfrykt) har også blitt behandla, i norsk samanheng m.a. av Ottar Brox (1991), sjå elles t.d. Ålund og Schierup (1991) om Skandinavia.

Det meste av studia hittil fokuserer på arbeidsinnvandring. Det har vore to hovudtilnærmingar til studiet av årsaker til denne type migrasjon. På den eine sida finn ein ulike typar av økonomiske tilnærmingar. Felles for desse er at dei ser på arbeidsmigrasjon som eit individuelt grunna fenomen, og som ein dimensjon i det generelle overordna biletet av tilbod og etterspurnad. På den andre sida er ei strukturell tilnærming som tolkar migrasjon som ein del av sosioøkonomisk og politisk avhengnad. Sjå elles t.d. Zig Layton-Henry (1990) om politiske rettar for innvandrarar, og Julian Simon (1989) om økonomiske vilkår. Det finst også retningar som, i staden for å sjå på årsaker til at migrasjon oppstår, konsentrerer seg om kvifor og korleis migrasjon held fram (nettverksteoriar, institusjonell analyse).

Den juridiske sida av migrasjonsspørsmålet har også vore studert. Det internasjonale flyktningregimet og flyktningen sin plass i internasjonal rett, m.a. spørsmålet om innhaldet i flyktningomgrepet, har vore drøfta av m.a. Atle Grahl-Madsen (1966, 1987), Gil Loescher (1993, 1994) James Hathaway (1996) og Guy Goodwin-Gill (1983). Etterkvart har det også vore gjort arbeid på årsakene til flyktningstraumar (Zolberg, Suhrke, Aguayo 1989) og på policy respons frå statar på flyktningtilstrøyming (Loescher 1993, 1994, Adelman 1990, 1991). Men

i dagens situasjon er det også andre spørsmål, hittil ikkje så grundig vurdert, som treng å bli tatt opp:

We need to investigate how government decisions are made and why. We need to challenge any implied or explicit notion that refugees are objects rather than subjects. We need to continue to stress the importance of empowering. And, finally, we need to face up to the central fact that in the context of this transformation of the world order, we shall be studying ourselves as much as we shall be studying refugees (Robert Bach sitert i Cooper 1994).

Eg vil her prøve å kaste lys over debatten som har funne stad i Noreg det siste tiåret. Det meste av den nemnde forskinga har vore gjort på migrantar og migrantsamfunn, på etnisitet og endring. Lite har så langt vore gjort på "storsamfunnet" sin respons på migrasjon, på påverknad og endring av både faktiske strukturar og system, og av nasjonale sjølvbilete.

## **Struktur**

Det første kapittelet har presentert ein bakgrunn for val av tema, problemstilling og spørsmål, avgrensingar, og rammeverk for systematisering av funn. Neste kapittel (kapittel 2) presenterer og diskuterer sentrale omgrep og gir oversikt over data og framgangsmåt. Her blir også normativ politisk teori som vil bli brukt i drøfting og analyse av den norske debatten introdusert. Kapittel 3 går gjennom tendensar og utvikling i tradisjonell norsk flyktningpolitikk frå 1945 fram til 1985. Hovudlinjene i offisiell norsk flyktning- og asylpolitikk i denne perioden blir skissert, viktige internasjonale avtalar og konvensjonar blir presentert, og flyktningpolitikken blir sett inn i ei historisk, kronologisk ramme. Målsetjingar og motivasjon i tradisjonell norsk flyktningpolitikk blir også vurderte.

Kapittel 4 presenterer flyktningpolitikken slik den har utvikla seg sidan 1985. Her vil også problem knytt til utforming av politikkområdet bli tatt opp. Dessutan blir det spurd: kva er offisiell norsk tenking, "statstenking"?

I kapittel 5 blir den norske flyktningdebatten gjennom ti år presentert. Dette blir gjort ved gjennomgang av partiprogramma til dei utvalde partia, og ved å sjå nærare på aktuelle stortingsdebattar som omhandlar flyktningpolitiske tema. Kapittelet oppsummerer ved å trekkje ut utsegner og argumentasjon og klassifisere dei under kategoriane frå innleiingskapittelet. Deretter blir det i kapittel 6 gjort ein analyse av funna i 5. Mykje av analysen og diskusjonen her byggjer vidare på dei normative teoriane som vart introdusert som hjelpemiddel i kapittel 2. Kapittel 7 trekkjer linjene i det som har blitt vist.

## 2. Omgrep og tilnærming

Eit par sentrale omgrep - nemleg flyktningomgrepet og forståinga av kva asyl eller vern inneber - skal no bli sett nærare på. Forståinga og fortolkinga av desse omgrepa har konsekvensar, ikkje berre for individet, eller den einskilde stat, men for det internasjonale statssystemet. Å vurdere flyktningproblemet sin innverknad på strukturen til det internasjonale systemet er ei ambisiøs oppgåve som ikkje vil bli tatt opp i denne omgang.

### Kva er ein flyktning?

Flyktningomgrepet blir brukt og tolka på ulikt vis. I daglegtale blir ordet brukt for å gi namn til ein person som er på flukt frå noko eller nokon, uavhengig av fluktårsak. Men i det politiske og juridiske biletet er omgrepet både meir problematisk, og meir snevert. I 1951 laga FN ein definisjon av omgrepet som skulle vere til hjelp for etterkrigstida sitt Europa.<sup>1</sup> Definisjonen vart individuelt basert, *flyktning* er:

[Any person who]...owing to *well-founded fear* of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, *is outside the country of his nationality* and is unable to or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence..., is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it (Artikkel 1 i FN's flyktningkonvensjon, slik den står etter 1967-protokollen, eigne uthevingar).<sup>2</sup>

Den første definisjonen var både tids- og områdespesifikk, desse kriteria vart fjerna ved tilleggsprotokollen frå 1967.<sup>3</sup> Seinare har det i tillegg vorte utforma

<sup>1</sup> FN sin Flyktningkonvensjon blir gjerne kalla 1951-konvensjonen eller Geneve-konvensjonen. Eg har i hovudsak vald å halde meg til uttrykket "1951-konvensjonen".

<sup>2</sup> Eg har vald å bruke den engelske definisjonen i staden for den norske omsetjinga fordi eg nyttar den engelske konvensjonsteksten. Dessutan er alle andre FN-kjelder og -dokument eg nyttar meg av i engelsk utgåve.

<sup>3</sup> Flyktningdefinisjonen var frå først av nokså snever, då den inneheldt ei tidsavgrensing: berre den som var blitt flyktning som følgje av hendingar før 1. januar 1951 var omfatta av konvensjonen. Statane ville ha med denne avgrensinga for å avgrense plikter og ansvar til flyktningssituasjonar som allereie var kjende. Men då det etter kvart vart stadig fleire flyktningar i og frå Afrika og Asia innsåg ein at det var naudsynt å revidere den originale definisjonen. I staden for å endre heile konvensjonen vart det utarbeida ein tilleggsprotokoll som vart underskrive i New York 31. januar 1967 av Presidenten for FN's 21. Generalforsamling og av

regionale definisjonar i Afrika og Latin Amerika, som er betre tilpassa flyktningssituasjonen i desse områda.<sup>4</sup>

I sosiologisk tyding er ein flyktning eit menneske som er på flukt, uansett årsak. Den juridiske forståinga av omgrepet flyktning har to hovudkomponentar (etter 1951-definisjonen). Den eine er kravet om at personen skal ha *velgrunna frykt*, den andre er kravet om å ha *kryssa ei grense*. Den første komponenten er direkte knytt til individet, medan den andre er ein territoriell faktor. Mange menneske, som ut frå den sosiologiske tydinga av ordet er flyktningar, kvalifiserer ikkje til vern etter 1951-konvensjonen. Det gjeld dei ca. 24 millionar interne flyktningar, som ikkje oppfyller kravet om å ha kryssa ei grense - dei er drivne på flukt i sitt eige land.<sup>5</sup> Det gjeld også dei mange krigsflyktningar, som nok har ei velgrunna frykt, men denne er ikkje nødvendigvis knytt til individuelle handlingar og innsats. Det finst andre typar årsaksdefinerte flyktningar, som på same måte som krigsflyktningar ikkje blir dekkja av 1951-definisjonen: miljøflyktningar, hungerflyktningar og "levestandard"- flyktningar (også kalla økonomiske flyktningar). Zolberg, Suhrke og Aguayo skil i boka *Escape from Violence* mellom tre sosiologiske typar flyktningar: aktivisten, målet og offeret. (Zolberg et al. 1989: 30). "Aktivisten" tar del i politisk aktivitet som staten vil få slutt på, "målet" er heimehøyrande i ei eller anna gruppe som staten eller andre aktørar har vald å undertrykkje eller prøver å utrydde. Begge desse kategoriane fell inn under 1951-definisjonen av "flyktning". Men "offeret", som er den kategorien der stadig fleire av dei som forlet sine heimar kan plasserast, blir ikkje garantert vern etter denne definisjonen. "Offeret" har vore så uheldig å bli utsett for vald som ikkje er retta mot han eller henne som individ, dei blir offer fordi dei er på feil stad til feil tid.

Eit nytt problem oppstod då dei spontane asylsøkjjarane dukka opp i Vesten. At transport og kommunikasjonsmiddel har hatt ei rivande utvikling har ikkje berre gagna turisme og travle forretningsfolk. Det gjorde det også mogleg for potensielle flyktningar frå land i den tredje verda å ta seg fram til Vesten. Men i løpet av siste halvdel av 1980-åra og det som har gått av 1990-åra vart det relativt

Generalsekretæren. Protokollen utvida altså flyktningdefinisjonen til å gjelde også personar som var blitt flyktningar etter 1. januar 1951.

<sup>4</sup> OAU (Organization of African Unity) skapte i 1969 sin eigen flyktningkonvensjon der det heiter i Art. 1.2 at "...the term 'refugee' shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality." Likeins vart dei sentral-amerikanske landa einige om ein flyktningdefinisjon som var betre tilpassa situasjonen på deira kontinent. Denne er nedfelt i Cartagenaerklæringa frå 1984. (UNHCR 1993: 165-166).

<sup>5</sup> Det er med desse tala som med annan flyktningstatistikk: dei varierer sterkt. Statar som har ei stor mengd internflyktningar er ikkje alltid villige til å oppgi riktig tal. Statar kan også tenkjast å oppgi for store tal for å få internasjonal bistand. UNHCR har ikkje noko eige mandat for slike flyktningar, sjølv om organisasjonen i mange tilfelle har ytt hjelp. Nye tal frå UNHCR seier 30 millionar internflyktningar totalt (*Refugees* 1996: 1: 28).

sett færre som fekk asyl i vestlege land. Dette er delvis av årsakene nemnd ovanfor - langt dei fleste asylsøkjjarar og potensielle flyktningar høyrer i dag heime i offerkategorien, som ikkje blir dekkja av 1951-definisjonen. Det er vanskeleg for krigsflyktningar å få asyl i Europa, og med Bosnia vart dette problemet aktualisert. Nokre organisasjonar har derfor tatt til orde for å endre flyktningdefinisjonen, enten ved å lage ein ny global definisjon, eller ved å tilføye ein regional definisjon for Europa, slik det er gjort for Afrika og Latin Amerika. På den måten vil også krigsflyktningar i større grad kunne falle inn under internasjonalt vern i Europa.

### *Årsaker til flukt*

Ein måte flyktningar har vore skilde frå andre typar migrantar har vore ved å seie at dei ikkje "frivillig" forlet sine heimar. Men "frivillig" er eit omgrep med vide implikasjonar, som filosofar vanskeleg kan einast om. Derfor er det i dag vanlegare å skilje mellom flyktningar og andre migrantar ved å seie at det er mangelen på statleg vern i heimlandet som kjenneteiknar flyktningar. Årsakene til at dei flyktar er sjølvstøtt mange og samansette. Konfliktmønsteret i verda etter den kalde krigens slutt er ikkje som tidlegare i hovudsak interstatleg, dvs. at statar krigar mot andre statar. Langt dei fleste av dagens krigar og væpna konflikter går føre seg innan ein stat sine grenser. (Holsti 1995) Konfliktane er ofte nasjonale, men problemet blir internasjonalt når store grupper av flyktningar kryssar grensene. Storparten av dagens flyktningrørsler blir sett i gang som følgje av krig, etnisk konflikt, og store sosioøkonomiske skilnader (Loescher 1993: 12, jamfør også Zolberg et al. som nemnd i førre avsnitt). Omgrepa "push" og "pull" faktorar har tradisjonelt vore brukt for å forklare kva som framkallar migrasjon.<sup>6</sup> "Push"-faktorar er som oftast negative: konflikt, politisk ustabilitet, sosial og økonomisk ulikskap, medan "pull"-faktorar er positive: utsikt til betre levestandard, tryggleik, større fridom etc. Generelt er det sagt at "push"-faktoren er sterkast for flyktningar, medan "pull"-faktoren tæl meir for vanlege migrantar. Men det blir stadig vanskelegare å klart skilje mellom desse. Oftast vil det vere ein kombinasjon av ulike tilhøve som fører til flukt. Mange kan i utgangspunktet ha hatt ein økonomisk motivasjon for å dra ut og søkje betre levestandard, samstundes er det reell fare og frykt for liv og fridom som gjer at dei drar.

Albert O. Hirschman (1970) sine klassiske omgrep "exit, voice, loyalty" kan vere fruktbare for studiet av fluktårsaker, nettopp fordi hans utgangspunkt for bruk av omgrepa er ei oppfatning av at ein situasjon blir verre. Dynamikk og handling vil oppstå nettopp ved forverring av kvaliteten. Hirschman brukar omgrepa i forhold til økonomisk og politisk analyse. "Exit" har tradisjonelt vore brukt i økonomisk analyse, "voice" i politisk, medan "loyalty" er ein underliggjande faktor som forsterkar verknaden av dei to førstnemnde. Om ein brukar "exit" som reaksjon melder ein seg ut av situasjonen, det er eit dramatisk signal om at situasjonen er uakseptabel. "Voice" vil derimot vere eit forsøk på å få til endringar i "practices,

<sup>6</sup> Eg har vald å halde meg til uttrykket "migrasjon" i staden for "inn- og utvandring", då "migrasjon" er eit vidare omgrep som dekkjer begge dei to nemnde kategoriane.

policies and outputs" heller enn å forlate eller flykte frå ein tilstand ein mislikar (Hirschman 1970: 30). "Loyalty" vil vere å oppleve at situasjonen blir forverra, men utan å gjere noko.

Hirschman ser omgrepa og bruken av metodane i forhold til situasjonen på ein marknad, men er opptatt av at økonomiske analyseverktøy også kan vere nyttige for å prøve å forstå politiske fenomen. Å bruke Hirschman for å utdjupe forståinga av flyktningdefinisjonen er fruktbart både i forhold til den territorielle og den individuelle komponenten av flyktningdefinisjonen, fordi det vil seie oss noko om forståinga av "push"-faktorar, særleg om den forståinga det internasjonale flyktningregimet byggjer på. Det interessante er å sjå kva val av reaksjonsform tyder for internasjonal status i flyktningsspørsmål. For flyktningar etter 1951-definisjonen kan flukt eller "exit" ha vore ein konsekvens av politisk innsats eller ein annan form for interesseartikulasjon ("voice"). Hirschman sine omgrep inneber altså at flyktningen blir sett på som ein aktivt handlande part. Dette er i tråd med ei forståing av flyktning som eintydig *politisk flyktning*, altså politisk aktivist i opposisjon til eit regime (jf. Zolberg et al. sine kategoriar "activist" og "target"). "Exit" vil måtte innebere grensepassering. Dermed er begge kriteria for å få flyktningstatus oppfylte. Ein "ideell" flyktning (som oppnår flyktningstatus etter 1951-definisjonen) har altså først brukt "voice" for å endre situasjonen, når det ikkje nytta valde han eller ho "exit".

**Tabell 2.1: Hirschmans kategoriar overførte på flyktningssituasjonen**

	Flyktning	Internasjonal status
Exit	flyktning i daglegtale	ikkje krav på internasjonalt vern
Voice	aktivist, men internt	ikkje krav på internasjonalt vern
Loyalty	offer, internt fordrivne	ikkje krav på internasjonalt vern
Exit + voice	"sur place" flyktning <sup>1</sup>	kan ha krav på internasjonalt vern
Voice + exit	flyktning etter 1951-definisjonen	krav på internasjonalt vern

<sup>1</sup> "A person may become a refugee "sur place" as a result of his own actions, such as associating with refugees already recognized, or expressing his political views in his country of residence. Whether such actions are sufficient to justify a well founded fear of persecution must be determined by a careful examination of the circumstances." (UNHCR. 1988. *Handbook om procedures and criteria for dertermining refugee status: 22*).

Hirschman sjølv ser ikkje på desse strategiane som moglege å kombinere. Om det går an å bruke "exit", vil det vere mindre sannsynleg at "voice" eller protest vil bli artikulert: "...the level of voice feeds on [---] the lack of opportunity for exit" (Hirschman 1970: 34). Kva så med andre fluktårsaker: hungersnaud, miljøkatastrofar, intern krig eller væpna konflikt? I desse tilfella er det ikkje individet sine valde handlingar ("voice") som fører til flukt ("exit"), og ein kvalifiserer heller ikkje til flyktningstatus.

Den juridiske forståinga av flyktningomgrepet har ein klar territoriell komponent. Kvar ein er eller kvar ein kjem frå er viktig for kva status ein eventuelt kan oppnå. Under den kalde krigen fekk dette ei grunnleggjande politisk forståing i den vestlege verda: å ha kryssa grensa frå eit kommunistisk regime var i seg sjølv kvalifiserande til asyl og opphald. I dag er forståinga og fortolkinga i dei fleste land i Vesten i større grad knytt til individet. Fordi det er ei strammare tolking er det også færre som får adgang. Kven ein er og kva ein har gjort er no det avgjerande. Kvar ein kjem frå vil i større grad enn før kunne seiast å vere negativt kvalifiserande, i og med at mange land opererer med lister over såkalla "trygge land" som ikkje "produserer flyktningar". Er ein borgar av eit slikt land er sjansen for å bli vurdert til å oppnå flyktningstatus og dermed nyte godt av internasjonalt vern liten. Det finst likevel fleire ulike former for vern av de facto flyktningar utover tradisjonell flyktningstatus (jf. t.d. norsk "opphald på humanitært grunnlag").

### *Kven er flyktning i Noreg?*

FN-definisjonen er som vist ikkje klar og avgrensa. Hovudkravet for å kunne falle inn under denne definisjonen er at ein må enten vere "forfølgd", eller ha ei velgrunna frykt for å bli det, på grunn av faktorar knytt til ein sjølv, enten det er frivillig valde aktivitetar, eller faktorar individet ikkje kan ha styring over. Men kven skal avgjere når ein person er forfølgd eller har ei velgrunna frykt for å bli det? Dette spørsmålet blir overlate til dei ulike nasjonale styresmaktene, som rett nok har fått visse retningslinjer av UNHCR.<sup>7</sup> Ein person som er på flukt og ber om vern i Noreg er derfor ikkje *flyktning* i juridisk forstand før han eller ho har fått innvilga søknad om vern (asyl) i landet. Inntil det er tilfelle er han eller ho rekna for som *asylsøklar*. Dette skiljet gjer at det i opinionen kan bli oppfatte som om asylsøklarar ikkje er flyktningar. I tillegg har nye kategoriar som "genuine flyktningar", "genuine asylsøklarar", og sist: "genuine kvoteflyktningar" manifestert seg i den politiske debatten. Spørsmålet om kven som høyrer heime i flyktninggruppa blir ekstra vanskeleg fordi debatten ikkje nødvendigvis tar omsyn til formelle definisjonar og status. Ulike grupper med ulik formell status i Noreg blir berørt av den flyktningpolitiske debatten. Nedanfor vil dei juridiske kategoriane bli presentert i den tyding dei får i offisielle norske flyktningpolitiske dokument. Då omgrepet *flyktning* som vist ikkje er eintydig vil det bli brukt i tydinga det oftast har i daglegtale: eit menneske på flukt. Når ordet blir brukt i juridisk tyding vil eg referere til *flyktningstatus*. I tillegg, som nemnd i kapittel 1, overlappar ofte flyktningpolitiske og innvandrarpolitiske dokument og målsetjingar kvarandre. Dermed vil også *innvandrar* og *utlending* bli brukt for å gi namn til individ eller grupper som fell inn under flyktningpolitiske vedtak og tiltak.

<sup>7</sup> Sjå *UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Status Determination*, Geneva, 1988

## *Oversikt over opphaldsgrunnar innan flyktningpolitikk i Noreg*

### *- flyktning*

Ein kan som vist skilje mellom den sosiologiske tydinga av ordet: eit menneske som er på flukt, uavhengig av fluktårsak, og den juridiske tyding, som i hovudsak gjeld for dei kjeldene eg nyttar meg av:

[flyktning] brukes hovedsaklig i henhold til utlendingslovens juridiske definisjon, d.v.s. om en person som p.g.a. individuell forfølgelse fyller vilkårene for å få asyl, uavhengig av om vedkommende er kommet som asylsøker eller overføringsflyktning. (st.meld. nr. 17 1994-95: 10).

### *- asylsøkjjar*

Blir brukt om ein person som kjem til landet på eiga hand og søker om vern. Inntil søknaden er avgjort blir han/ho kalla asylsøkjjar, svaret på søknaden kan vere utvising, status som flyktning eller

### *- opphald på humanitært grunnlag*

Om ein asylsøkjjar ikkje får status som konvensjonsflyktning kan han/ho likevel få bli i landet dersom styresmaktene finn at han/ho har "en flyktningliknende bakgrunn eller andre sterke menneskelige hensyn taler for at de får bli i landet" (st.meld. nr. 17 1994-95: 10). Dei fleste asylsøkjjarar som får bli verande i Noreg etter at søknaden er ferdig handsama fell i dag inn under denne kategorien.

### *- kvoteflyktningar eller overføringsflyktningar*

Personar som kjem til Noreg som del av ein fast kvote (fastsett av Stortinget). Desse blir plukka ut frå ulike flyktningleirar av ein norsk komité i samarbeid med UNHCR. Kvoteflyktningane får ikkje nødvendigvis full flyktningstatus i Noreg, ofte blir dei tildelt opphaldsløyve på humanitært grunnlag.

### *- familiesameining*

Som ordet tyder på dreier det seg om personar som får kome til Noreg fordi dei har familie her, dette gjeld i hovudsak barn under 18 år og ektefelle. Den siste gruppa er den største. Mange av desse kunne kvalifisere som flyktningar etter 1951-definisjonen, men blir ikkje tildelt flyktningstatus etter individuell vurdering.

### *- mellombels vern*

Dette er ein ny kategori i norsk samanheng. Mellombels vern vart tatt i bruk som flyktningpolitisk instrument i Noreg i samband med krisa i tidlegare Jugoslavia som skapte ein massefluktsituasjon i Europa. Alle asylsøkjjarar og kvoteflyktningar frå Bosnia fekk mellombels opphald i Noreg, og det var forventa at dei skulle vende attende når tilhøva kan reknast for trygge. Mellombels vern vart gitt på kollektivt grunnlag, det vil seie at individuelle asylsøknader vart lagt til side og dei bosniske flyktningane vart tildelt same status. Mellombels vern vil bli nærare skildra og drøfta seinare.



## Asyl: vern av flyktningen?

Etter å ha sett på innhaldet i omgrepet flyktning er det på sin plass å sjå på det andre hovudmomentet i flyktningproblematikken: nemleg innhaldet i asyl, eller vern. Eg skal unngå å gå inn i ein diskusjon av den etymologiske og historiske tydinga av omgrepa og vil heller presentere og diskutere asyl slik det blir forstått og praktisert internasjonalt og i Noreg.

Internasjonal lov ved 1951-konvensjonen set opp såkalla bestevilkårsklausular (minimumsstandardar for rettar og plikter ein flyktning, som etter juridisk fortolking altså er ein person som har fått asyl, skal få i vertslandet) (NOU 1983: 47: 143). Flyktningar skal ha same behandling i vertslandet som det andre utlendingar har krav på, med mindre 1951-konvensjonen set høgare standardar. Desse skal i så fall gjelde før nasjonal lovgiving.

Adgang til territoriet og godkjenning av asylsøknaden er ikkje det same som adgang til medlemskap. Dette spørsmålet kan og bør nyanseras. For eit menneske i ein akutt fluktsituasjon vil adgang til territoriet vere viktigast. Men adgang til territoriet vil i sin tur føre til debatt om vidare adgang til samfunns-goder. Dette spørsmålet dreier seg både om individets rettar, og om kva type samfunn som er ønskjeleg for vertslandet. Når det gjeld vern av flyktningar går det eit skilje mellom spontane asylsøkjjarar og kvoteflyktningar. Dei sistnemnde er i større grad under mottakarstaten sin kontroll, både når det gjeld kor mange og kven som kjem. Dermed er det også lettare å gi dei vern. Dette forholdet mellom kontroll og vern går igjen i flyktningpolitikk, også i norsk samanheng, og vil bli tatt opp seinare.<sup>8</sup>

### *Vern av asylinstituttet?*

I den norske debatten har det etter kvart også blitt sterkare understreka at retten til asyl må vernast. Asylinstituttet bør halde fram å vere eit grunnleggjande prinsipp i det internasjonale flyktningregimet blir det sagt, og det blir vist til UNHCR for støtte.<sup>9</sup> Vern av asylinstituttet blir brukt som eit argument i debatten om kontroll- og reguleringssida av flyktningpolitikken. Det blir hevda at for å oppretthalde asylprinsippet må politikken vere restriktiv. Til dømes sa justisministeren i sin tale til Stortinget i februar 1995 at "beskyttelse er en begrenset ressurs". Stadig større del av asylsøkjargruppa blir vurdert til å ikkje fylle vilkåra for å få asyl.<sup>10</sup> Også

<sup>8</sup> Sjå særleg kapittel 4 om nyare norsk flyktningpolitikk.

<sup>9</sup> UNHCR om asylinstituttet: "Recognizes that in certain regions the arrival and presence of large numbers of applicants for asylum and refugee status who have no valid claim to international protection creates serious problems both for refugees and for the States concerned by adversely affecting the institution of asylum, jeopardizing the effectiveness of national procedures for the determination of refugee status, and preventing the prompt and effective protection of refugees" (UNHCR ExCom: General Conclusions on International Protection, No. 71 (XLIV) - 1993).

<sup>10</sup> Frå ca. 20 % i 1985 til ca 0,5 % i dag.

talet på dei som blir gitt opphald på humanitært grunnlag er fallande. I offisielle norske dokument blir det understreka kor viktig det er å motverke at asylinstituttet blir ein vanleg innvandringsmekanisme. I debatten går uttrykk som "falske" og "genuine" flyktningar igjen, dette samsvarar stort sett med skiljet mellom "økonomiske" og "politiske" flyktningar. Talsmenn og -kvinner for vern av asylinstituttet (og dermed ei streng praktisering av å gi asyl) hevdar at sidan vern eller asyl er ein rett knytt til individet må denne retten vernast ved å "luke ut" dei som ikkje er "kvalifiserte". Effektiv grensekontroll, rask handsaming av asylsøknader og streng tolking av flyktningdefinisjonen vil i eit stort perspektiv verne om asylinstituttet, og dermed også om individets rett, i følgje ei slik tolking. Men å verne om asylinstituttet kan også verke motsett av det som vart sett fram i avsnittet over.<sup>11</sup> Resultatet kan bli at individets rett og sjanse til å søkje og få asyl blir svekt. Dessutan er spørsmålet om å hindre bruk av asylinstituttet som vanleg innvandringsveg noko som rører ved større problem: "Isn't it time to recognize that the huge number of unfounded asylum requests largely reflects the absence of other measures to address migration pressures?" (Direktøren for IOM sitert i Crisp 1995).

#### *Vern av menneskerettar*

I dag blir samanhengen mellom brot på menneskerettane og flukt stadig sterkare understreka. Denne samanhengen skulle ein tru var tydeleg og lett forståeleg, men koplinga har ikkje tidlegare vore gjort automatisk. Både i forskning og i praksis har desse områda vore skilte frå einannan. Internasjonalt har det vore ei endring i tilnærminga til å finne løysingar i flyktningsspørsmål. Sidan byrjinga av 1980-talet har stadig fleire stilt kritiske spørsmål ved effektiviteten til det internasjonale flyktningregimet. Tidleg på 80-talet dreidde debatten i FN mot å ville forhindre flyktningstraumar ved å ta fatt i det som vart referert til som "the root causes of refugees". På denne måten kunne ein betre det internasjonale flyktningregimet ved å minske talet på trengande (Zolberg et al. 1989: 258). Denne "root causes" debatten understreka fattigdom og underutvikling som sentrale årsaker til flukt, og la vekt på at det var naudsynt med omfordeling og ei ny økonomisk verdsordning for å kunne hindre eller i det minste forminske flyktningstraumar. Men i *Escape from Violence* (1989) hevdar forfattarane at økonomisk underutvikling i seg sjølv ikkje er årsak til at folk flyktar.<sup>12</sup> Ein må sjå økonomi i samheng med valdelege politiske konflikter og dernest spørje i kva grad økonomisk ubalanse verkar til å framprovosere eller forsterke desse. I "root causes" debatten vart det fokusert mest på økonomiske årsaker, og ikkje på menneskerettar.

<sup>11</sup> Internasjonalt er det i dag sterkare fokusering på å hindre eller førebyggje flukt. Denne "stay at home"-strategien kan utgjere ein slags trussel mot retten til å bruke asylinstituttet. Ein preventiv strategi tar ikkje alltid berre sikte på å gjere det unødvendig å flykte, men kan også gjere det vanskeleg å finne nokon stad å flykte til. Dette var ein kritikk som også vart retta mot "root causes" fokuseringa på 1980-talet.

<sup>12</sup> Dersom dette var tilfelle skulle ein vente store flyktningstraumar frå område med ekstremt underutvikla økonomi. Forfattarane viser til at det ikkje er tilfelle: T.d. har ikkje Indias fattige strøymd ut av heimlandet.

UNHCR legg sidan inngangen til 1990-åra meir vekt på preventive strategiar i høve til flukt og flyktningar. Til dømes har Høgkommissæren (1992, 1993) tatt til orde for å utvikle måtar å halde regjeringar ansvarlege for flyktningstraumar på. Men som det blir sagt: "an emphasis on accountability and prevention risks overshadowing the responsibilities toward asylum seekers and refugees" (Cohen 1995: 4). I vestlege land, deriblant Noreg, har det også vorte lagt stadig større vekt på det som blir vist til som "a comprehensive refugee policy". eller i norske termar "en helhetlig flyktningpolitikk". I dette ligg det at flyktningpolitikk ikkje berre kan dreie seg om å gi vern til menneske som kjem og søker om asyl. I den siste stortingsmeldinga om flyktningpolitikken blir det understreka at ein må også søkje å førebyggje flukt, å legge tilrette for tilbakevending, og bidra til gjenoppbygging (st. meld. 17 1994-95). Arbeid for å styrke og verne om menneskerettar er likevel ikkje særskild omtala i denne meldinga.

## Tilnærming

Når ein skal studere eit emne så omdiskutert i presse og i dagleglivet som flyktningpolitikk, kan det vere vanskeleg å sjå klart om det er det faktiske temaet, eller om det er sine egne tankar og idear om temaet ein studerer. Eit (generelt) problem i samfunnsvitskapen er korleis ein kan vise for andre at ei forståing av eit saksforhold er "riktig". Framstillinga skal vere "objektiv" og til ein viss grad kunne gjerast generell. Om målet skal vere å få ei heilskapleg forståing av spesielle tilhøve bør framstillinga også vere breiast mogleg. Eit anna sentralt krav til eit vitenskapleg arbeid er at undersøkinga skal gjerast systematisk. Data som blir valde må vere relevante for problemstillinga. I ei kvalitativ tilnærming er det forståing som er det primære siktemål, at data skal gjelde generelt er derfor ikkje nødvendigvis i fokus (Ib Andersen 1990: 13). Samfunnsvitskap er framfor alt ein tolkande disiplin, og dermed kjem ein aldri utanom eit mangfald av tolkingar. Ei framstilling vil aldri kunne vere fullstendig objektiv. Som Weber seier vil forskaren uunngåeleg vere prega av egne og samfunnsmessige verdiar: "All kunnskap om den kulturelle virkelighet er bestandig kunnskap ut fra særskilte synspunkter". (Weber 1971: 191). Ein må prøve å byggje opp *tillit* til ei tolking og forklaring, og igjen etter Weber: "...forstå å sette det som skjer i virkeligheten i relasjon til universelle "kulturelle verdier" og deretter framheve *de* sammenhenger som er av betydning for oss" (Weber 1971: 191).

Metoden er kvalitativ og er basert på innsamling, lesing og analyse av kvalitativt materiale. I utgangspunktet er tema heile debatten om flyktningar slik den har gått føre seg i Noreg frå 1985 til 1995, det vil seie alle meningsyttringar i massemedia og sentrale politiske og offentlege fora i denne perioden. Materialet er allereie gjort meir handterleg ved å fokusere i hovudsak på to sentrale politiske aktørar, likevel er det vanskeleg å sikre at alt relevant materiale blir tatt med. Når det gjeld innhaldet i og utviklinga av *den politiske debatten* rundt flyktningspørsmål i

Noreg dei siste ti år, er dei ulike partia sine val- og arbeidsprogram ei sjølvstøtt kjelde til partia sine formelle standpunkt. Med slike partiprogram vil det vere ein slags "trekleik" i systemet, i og med at programma på eit vis kan seiest å reagere på situasjonen slik den var. Likeins er det felles for alle partiprogram er at dei presenterer partia sine formelle politiske målsetjingar, formuleringane er dermed gjerne svært generelle. I ein valkamp skal partia prøve å nå ein breiast mogleg veljarmasse og vil dermed lage formuleringane så runde som råd er. Dersom tema ikkje er høgt oppe på den politiske dagsorden elles vil det heller ikkje vere så stor trong til å markere sitt standpunkt i eit partiprogram eller eit politisk notat. På den andre sida kan også det motsette tenkjast å vere tilfelle: om tema er hyppig oppe til debatt, og særleg om det gjeld eit litt "følsomt" område kan det vere at partiet nettopp *ikkje* ønskjer å markere seg sterkt med prinsipputsegner i partiprogram.

Trass i innvendingane og problema med slikt materiale er programma ei konkret kjelde, i og med at alle program frå 1985 og framover har flyktningpolitikk med som eige saksområde. Vidare er det gjort eit utval av saker i den politiske debatten på Stortinget. Å gjere eit saksutval kan rett nok gjere det vanskeleg å følgje debatten over tid. Korleis aktørane stiller seg til ulike saker vil i stor grad vere kontekstavhengig, og utvalet kan få fram spesifikke nyansar heller enn generelle tendensar. Utvalet søkjer derfor å ta fatt i alle større flyktningsaker i Stortinget der aktørane gjer sitt standpunkt synleg. På denne måten blir det ein mest mogleg samanhengande straum av informasjon som blir handsama. I hovudsak har eg sett på debattane rundt endringar i praktisk politikk, forvaltning og lovgiving, men i tillegg har eg vald ut nokre saker som meir direkte omhandlar prinsippspørsmål. Budsjettspørsmål vil berre indirekte bli tatt opp, eg vil ikkje gå inn på budsjettforhandlingane ut over det som kan vere naudsynt i samband med andre saker.

Eg vil ikkje gjere ei klassisk innhaldsanalyse på materialet. I ei innhaldsanalyse må *alle* innslag om eit visst tema bli registrert og kategorisert. Sjølv frekvensen av innslaga blir meiningsberande.<sup>13</sup> Eg har vald ei tilnærming til stoffet som minner meir om tradisjonell litteraturanalyse, og som ligg nærare ein hermeneutisk tradisjon. I statsvitskaplege analysar av politisk kommunikasjon er ofte fokus sett på ramma for kommunikasjonen, på sjølv prosessen. Eg er derimot meir opptatt av meiningsbodskapen.

Eit problem både med valet av materialet og sjølv framgangsmåten er at saker kan få ei meir sentral plassering og bli tillagt større vekt enn dei fortener. Ein risikerer også å lese meir mening inn i teksten enn det er grunnlag for. Dette er ikkje eit ukjent metodologisk problem. All forskning kan, om ein tar objektivitets- og sanningskravet på alvor, i prinsippet berre argumentere for at tolkinga av empirien som blir lagt fram er riktig. (Heradstveit og Bjørgo 1986: 115). Materialet eg har nytta er relativt lett tilgjengeleg og dermed er det mogleg å

<sup>13</sup> Ei slik tilnærming vil i denne oppgåva berre bli nytta i kapittel 5 for å vise ei oversikt.

etterprøve og vurdere kor sannsynlege og haldbare resultata og tolkingane i dette arbeidet er.

Hovudanalysen blir altså gjort på innhald og argumentasjon i eit utdrag av flyktningdebatten i Noreg 1985-95. Men diskusjonen vil også gjelde offisiell norsk politikk i flyktningsspørsmål. Før ein kan sjå på innhald og argumentasjon i debatten må ein kjenne rammene rundt kva som blir debattert. For å vise innhaldet i og utviklinga av offisiell norsk *flyktningpolitikk* sidan andre verdskrigen har eg i hovudsak nytta meg av Stortingsforhandlingane 1945-95 som kjelde. I tillegg kjem diverse departementsrapportar, årsmeldingar frå Utlendingsdirektoratet, og andre relevante dokument (t.d. ulike NGO-rapportar). UNHCR sine råd og retningslinjer er også viktige i utforminga av nasjonal flyktningpolitikk, ulike rapportar og utsegner frå UNHCR har derfor også vore nyttige.

Det er ikkje eit mål å vere "problemløysande" i eigenskap av å presentere alternative politiske strategiar. Det sentrale er dei utvalde politiske aktørane sine reaksjonar og respons på migrasjon.<sup>14</sup> Denne responsen kjem til uttrykk både i debatten om tiltak for regulering av adgang til landet og om tiltak for å hindre at migrasjon verkar endrande på samfunnet (integrasjon eller assimilasjon).

## **Teoretisk rammeverk for debattanalysen**

Normativ politisk teori går også under namnet rettferdsteori. Slike teoriar tar for seg fordelingsproblem, som oftast i forhold til sosial og økonomisk ulikskap i eit samfunn. Kva kan teori om rettferd bidra med i forhold til flyktningpolitiske spørsmål? Når det gjeld flyktningar vil hovudspørsmålet dreie seg om adgang til territoriet for slik å få vern. Det som skal fordelast er i første omgang medlemskap i form av retten til å få kome og bli verande i eit land. I andre omgang vil så spørsmål om kva rettar og plikter ein skal få innanfor dette territoriet kome opp. Det finst ulike teoretiske tilnærmingar til spørsmåla om grenser, det vere territorielle eller andre. Grovt forenkla kan ein seie at det er to hovudretningar innan normativ politisk teori: den eine (kommunitarianisme) legg størst vekt på kollektivet sine rettar, medan den andre (liberalisme/universalisme) vektlegg fridomen til individet. Eg vil òg gå ut frå dette skiljet.<sup>15</sup> Liberal teori er oftast globale (abstrakte) tilnærmingsmåtar, som søkjer å finne prinsipp som skal regulere den totale fordelinga av goder og byrder (Elster 1989: 48). Utgangspunktet er korleis verda bør vere, korleis menneskeleg samhandling bør gå

<sup>14</sup> "Migrasjon" her i tydinga flyktningmigrasjon.

<sup>15</sup> Eg vil sjå på ein bestemt del av liberalisme: nemleg det som går under namnet *egalitær liberalisme*. Denne retninga legg vekt på fridomen til individet, men til forskjell frå dei reine liberalistane, meiner egalitære liberalistar samstundes at ein viss grad av utjamning av sosiale og økonomiske skilnader er naudsynt for at denne fridomen skal kunne realiserast. Når eg vidare i oppgåva brukar omgrepet *liberalisme* eller *universalisme* er det altså dette eg refererer til.

føre seg. Kommunitarianske tenkjarar kritiserer dette som abstrakt, og meiner (sjølve) at deira utgangspunkt er verda "slik den er", og deira teoriar viser korleis denne skal forståast. Kommunitarianske teoriar har eit meir "lokalt" (konkret) preg, då dei søker svar på meir avgrensa fordelingsproblem eller situasjonar.

Som sagt tidlegare er det to hovudspørsmål i høve til flyktningar: adgang og integrasjon. Begge desse handlar om individet sine rettar i høve til samfunnet. Dermed slår flyktningdebatten ned midt i spenningsfeltet mellom liberalistisk/universalistisk og kommunitariansk argumentasjon. Spørsmålet blir kvar grensene for medlemskap i eit samfunn går, både når det gjeld adgang til territoriet og til samfunnslivet, og kva medlemskap inneber etter dei ulike modellane. Syna på medlemskap har djupe filosofiske røter. Det kommunitarianske synet kan knytast til tradisjonen frå Aristoteles. Individet blir definert ut frå sitt medlemskap, og blir forma av fellesskapet. Omsynet til fellesskapet må gå før individet. Eit samfunn skal styrast ut frå ei slags felles oppfatning av det felles gode. I og med at medlemskapen er basert på felles verdiar og goder i eit samfunn er det også identitetsskapande. I den moderne verda med nasjonalstatssystemet er statsborgarskap ein garanti for medlemskap. Slik blir også statsborgarskapet nær knytt til identitet.

Det liberale synet plasserer seg i tradisjonen frå Locke. I følgje dette synet er fridomen og rettane til individet det mest sentrale, desse eksisterer uavhengig av om ein er medlem av eit fellesskap, og kva form for medlemskap ein eventuelt har. Dette er eit instrumentelt syn som meiner at medlemskap i eit politisk system og deltaking i politiske avgjerder ikkje har verdi i seg sjølv, men i forhold til at den kan brukast for å oppnå noko. Deltaking og medlemskap blir oppfatta som ein rett, ikkje som eit gode i seg sjølv. Individet sin fridom vil vere det fremste prinsipp når ein samfunnsorden (som også liberalarane meiner er naudsynt) skal opprettast. Liberale teoriar tilhøyrer kontraktstradisjonen innan politisk filosofi: tilhøvet mellom individ og stat består av ytingar og gjenytingar. Menneska er forplikta av normer og prinsipp som vi på ein eller annan måte har samtykka i. Medlemskap i tydinga statsborgarskap er reint funksjonelt, og blir sett som ein tileigna status. Universalistane/liberalistane legg altså størst vekt på individet sine rettar og individuell fridom, medan kommunitarianarane legg vekt på kollektivet og retten til å overprøve individuelle rettar for å verne dette. Kommunitarianismen er lite opptatt av individet sine rettar, og avviser også idéen om universelle menneskerettar.<sup>16</sup> Rettar er noko som blir definert av fellesskapet, av staten. Gir dei to tankeretningane sine syn på tilhøvet mellom individ og samfunn grunnlag for ulike typar flyktningpolitikk, og finn ein dei att i den norske debatten? Før ein kan finne svar på desse spørsmåla må føresetnadene for dei respektive retningane klargjerast. Det er allereie vist at dei tillegg individ og samfunn ulik vekt.

<sup>16</sup> Sjå t.d. Alistair MacIntyre (1981) som hevdar at det er å likne med "overtru" å snakke om rettar knytt til mennesket. Den som trur på det kan like gjerne forsvare eksistensen av hekser og einhyrningar).

Sjølv om liberalarane legg mest vekt på individet, aksepterer dei statssystemet med avgrensa fellesskap (statar).<sup>17</sup> Grensene har likevel ikkje nokon moralsk relevans, inndeling i statar er ein måte å organisere fordeling av goder og byrder på. Men "An acceptance of states implies the acceptance of sovereignty in some form" (Whelan 1988: 26), og denne suvereniteten er særleg uttrykt i staten sin rett til å bestemme kven som får kome og bli. Dette "liberale dilemma" møter ein gong på gong i menneskerettsspørsmål, og særleg sterkt i flyktningsspørsmål, der individet sin rett til vern blir overprøvd av statens rett til å verne egne grenser. Internasjonal rett aksepterer også prinsippet om statleg suverenitet og som følgje av dette statens rett til å verne egne grenser, sjølv om dette vanskeleggjer det internasjonale flyktningarbeidet. Det er ein føresetnad for systemet at alle høyrer til ein stat. Flyktningar har forlate sin stat fordi dei ikkje der fekk det vern dei trong. Nasjonalstaten har grenser og i følgje internasjonal lov suveren rett til å verne desse. Men det er ein menneskerett å søkje og få vern mot forfølgning. Denne konflikten mellom menneskerett og statsrett, eller mellom individets rett og kollektivets rett er sentral i internasjonal politikk i dag.<sup>18</sup> Flyktningsspørsmålet aktualiserer problemstillinga på ein svært konkret måte.

#### *Etikk og flyktningpolitikk - kort presentasjon av teoretikarar*

I kapittel 6 vil norsk flyktningdebatt og til dels også -politikk bli drøfta. I den faktiske debatten blir synspunkt presenterte og argument sette fram utan at dei innebygde føresetnadene og påfølgjande konsekvensar blir klargjorde. For å utdjupe drøftinga vil eg bruke døme og tankar frå normative politiske teoriar. I tabell 2.2 blir det presentert ei oversikt over teoretikarar - eller etikarar som vil bli vidare nytta i kapittel 6. Oversikta er (som kapittelet) delt inn etter kategoriseringa av argument i første kapittel.

**Tabell 2.2 Oversikt over teoretikarar**

Kategoriar	Liberal/universalisme		Kommunitarisme
Etisk tradisjonell	Joseph Carens		Michael Walzer
Konsekvensetisk			
Sinnelagsetisk	Robert E. Goodin, John Rawls, Joseph Carens	Will Kymlicka	

<sup>17</sup> Eit viktig poeng ligg likevel i liberalarane sitt syn på institusjonar og deira moralske legitimitet: berre ved å respektere individet sine fridomar og rettar (les: universelle menneskerettar) kan ein institusjon vere legitim.

<sup>18</sup> Spørsmålet kjem klart fram i høve til FN sin inngripen i konflikter gjennom bruken av såkalla humanitær intervensjon. Etter den kalde krigens slutt har det fleire gongar hendt at FN har gått inn i ei konflikt utan samtykke frå den gjeldande staten. Dette medfører altså brot på eit av hovudprinsippa i det internasjonale systemet - statleg suverenitet. Om det tyder "siger" for individets rett er ope for diskusjon. I forhold til internasjonal bistand - u-hjelp - er spørsmålet også aktuelt, i og med at det blir vanlegare og internasjonalt akseptert å stille krav til mottakarlanda om oppfølging av menneskerettsspørsmål ("kondisjonalitet"). Dette er også ei form for overstyring av statleg suverenitet.

<b>Politisk-pragmatisk</b>			
<b>Situasjonsbestemt</b>			
<b>Kontroll</b>	Joseph Carens	Will Kymlicka	Michael Wal

Som tabellen viser er hovudkategoriane for den teoretiske drøftinga den "etisk tradisjonelle", "sinnelagsetiske" og "kontroll"-kategorien. Will Kymlicka er plassert mellom liberalisme og kommunitarianisme, dette fordi han nyttar trekk frå begge retningar i si tilnærming til spørsmål om adgang og rettar.

Det finst lite teori som omhandlar den etiske sida av flyktningproblematikken direkte. Dei nemnde teoretikarane er også i stor grad opptekne av fordeling og rettferd innan eitt område, eller innan eitt samfunn, om ein vil. Utgangspunktet er at det er ein fast sum av medlem i dette fellesskapet, og problemet som blir drøfta er korleis fordelinga av ulike goder mellom medlemma skal gjerast. Det er ikkje tatt omsyn til at medlem av eit samfunn kan måtte forhalde seg til såkalla ikkje-medlem: flyktningar. Samfunn blir sett som handlande i relasjon til andre samfunn, som på si side også har klart definerte medlem. Men flyktningar er ikkje lenger medlem av eit avgrensa samfunn, eller eit bestemt avgrensa område. I kapittel 6 vil dette problemet bli tatt opp undervegs.

I kapittel 2 har innhaldet i dei grunnleggjande omgrepa i det internasjonale flyktningregimet blitt diskutert. Dessutan vart det vist korleis eg har vald å nærme meg problemfeltet, og teoriar som skal brukast for seinare analyse av norsk flyktningdebatt vart presentert. I dei to følgjande kapitla vil norsk flyktningpolitikk gjennom femti år bli presentert og vurdert. Dette gir den nødvendige bakgrunn for å kunne gå inn på den aktuelle politiske debattarena, slik det vil bli gjort i kapittel 5 og 6.



### **3. Tradisjonell norsk flyktningpolitikk - "Uskyldens tid"**

Norsk flyktningmottak har gått gjennom store endringar i dei åra det har vore eit statleg ansvar. Dette kapittelet presenterer norsk flyktningpolitikk etter andre verdskrig fram til 1985. I tilknytning til dette vil også det internasjonale flyktningregimet slik det vart utvikla etter andre verdskrigen bli presentert. Periodiseringa av åra 1945 til 1985 er gjort for å reflektere endringar i storleiken på og samansetninga av dei ulike flyktninggruppene som har kome, endringar i norsk praksis med omsyn til adgangsregulering og integreringstiltak, og den generelle internasjonale utviklingstrenden. Det vil óg bli gitt eit kort overblikk over flyktningararbeidet internasjonalt og i Noreg i tida før andre verdskrigen. Kapittelet gir dermed den bakgrunn dei siste ti års endringar på det flyktningpolitiske område må sjåast mot. Debatten som har blitt ført i tidsrommet 1985 til 1995, og som blir ført i dag, kan betre forståast om ein har sett kva tilhøva for flyktningpolitikk i Noreg var før 1985, kva tiltak som vart gjennomført, og kva motiv og intensjonar som låg bak.

#### **Flyktningararbeidet fram til 1945 - gradvis internasjonalisering**

Det første internasjonale forsøk på å løyse flyktningproblema var etableringa av eit Høgkommissariat for flyktningar under Folkeforbundet i 1921 med Fridtjof Nansen utnemnd som første Høgkommissær. Denne stillinga innebar eit ansvar for å utarbeide dei rettslege og politiske retningslinjene i flyktningsspørsmål.<sup>1</sup> Då Nansen døyde i 1930 måtte ansvarsdelinga i flyktningsspørsmål vurderast på nytt. Spørsmål om rettsleg og politisk vern for flyktningar vart lagt til Folkeforbundet sitt sekretariat, i tillegg vart det oppretta eit nytt kontor: Nansen-kontoret, som hadde overoppsyn med ansvaret for flyktningane si materielle velferd. Det vart utarbeidd fleire internasjonale avtalar som gjaldt flyktningar i denne tida. Nansen hadde fått i stand ein avtale om identitetskort for flyktningar, kjent som "Nansen-passet". Denne vart ratifisert av 52 land. Viktigast av desse internasjonale avtalane var likevel overeinskomsten om flyktningar sin

<sup>1</sup> Dette arbeidet var særleg retta mot russiske flyktningar og krigsfangar i Europa, og elles reine humanitære oppgåver.

internasjonale status av 28. oktober 1933, som slo fast at flyktningar hadde krav på internasjonalt vern. Denne avtalen vart likevel berre ratifisert av nokre få land, blant desse Noreg. Alle avtalane som vart inngått før andre verdskrigen var nokså avgrensa: enten omfatta dei berre visse grupper av flyktningar, eller så tok dei opp berre enkelte sider av flyktningproblemet.<sup>2</sup> Det vart m.a. oppretta ein konvensjon for flyktningar frå Tyskland, seinare også Austerrike.<sup>3</sup>

I 1938 vart også den Mellomstatlege Komité for Flyktningar (IGCR) oppretta etter initiativ frå president Roosevelt. Denne fekk 31 medlemsland og hadde som føremål å "gjennomføre en organisert utvandring av personer som måtte forlate nazi-dominert område på grunn av sine politiske meninger, sin tro eller sin rase" (st.meld. nr. 81 1967-68: 4). I 1943 vart verksemda til komitéen utvida til å gjelde

...alle personer, hvor de enn måtte befinne seg, som er flyktninger på grunn av hendelser i Europa, og som har måttet forlate, eller vil måtte forlate sine hjemland på grunn av fare for liv og frihet, på grunn av sin rase, religion eller politisk overbevisning (st.meld. nr. 81, 1967-68: 4).

Ein internasjonal hjelpeorganisasjon (UNRRA) vart oppretta i desember 1944 og starta sitt arbeid før krigen var over. Oppgåvene til denne organisasjonen omfatta både naudhjelp og hjelp til busetjing til flyktningar frå nazistiske regime og hjelp til dei såkalla "displaced persons": personar som var blitt tvangsflytta under krigen. Då krigen var over vart det likevel klart at flyktningproblema var så omfattande at det eksisterande hjelpeapparatet var langt frå tilstrekkeleg.

## Etterkrigstida : internasjonalisering av flyktningproblemet

Etter andre verdskrigen var det over 15 millionar menneske på flukt i Europa. Desse var menneske som hadde flykta frå nazistane sitt regime, eller som hadde blitt tvangsflytta under krigen. Det var no semje om at flyktningproblemet var eit internasjonalt problem som måtte løysast på internasjonalt grunnlag. For å få til eit internasjonalt samarbeid vart det i 1946 vedtatt å opprette Den Internasjonale Flyktningorganisasjon (IRO). Hovudbodskapen i IRO sin konstitusjon var at flyktningproblemet var internasjonalt både av art og omfang. Mandatet til organisasjonen omfatta både dei som kunne reknast som flyktningar og dei såkalla

<sup>2</sup> Ein flyktningdefinisjon tatt opp av Folkeforbundet i 1926 definerte t.d. "Nansen-flyktningar" som russiske eller armenske personar utan vern frå den statsmakt som kontrollerte heimlandet til personen (Sovjetunionen og Tyrkia). Etter kvart vart også andre nasjonalitetar tatt med. Konvensjonsteksten frå 1933 bygde på den nemnde definisjonen, og art. 1 seier at "The present Convention is applicable to Russian, Armenian and assimilated refugees" (*Convention relating to the International Status of Refugees*).

<sup>3</sup> Denne vart etablert i 1938, men det var også svært få land som slutta seg til den. Flyktningdefinisjonen i denne konvensjonen omfatta "Persons possessing or having possessed German nationality and possessing any other nationality who are proved not to enjoy in law or in fact, the protection of the German government" (art.1 i 1938-konvensjonen, *Convention relating to the Status of Refugees coming from Germany*).

"displaced persons".<sup>4</sup> Disse definisjonane var nær knytt til røynsleane frå andre verdskrig og inneheld derfor nokså spesifikke kriterium. Noreg var blant dei få land (i alt 18) som slutta seg til denne konstitusjonen. Det vart seinare utarbeida andre internasjonale konvensjonar som også dagens flyktningregime byggjer på. Dei viktigaste av desse blir presentert i det vidare.

### *Menneskerettserklæringa*

Verdserklæringa om menneskerettane vart proklamert 10. desember 1948. Dette var ei erklæring om dei universelle prinsipp som gjeld for alle menneske, men den hadde inga juridisk bindande kraft. Seinare vart det på basis av denne utforma traktatar, "Internasjonal Konvensjon om Økonomiske, Sosiale og Kulturelle Rettar", og "Internasjonal Konvensjon om Sivile og Politiske Rettar", som medlemslanda i FN kunne velje å godkjenne og ratifisere. Gjennom ratifisering blir dei del av det nasjonale lovverk. Noreg ratifiserte begge desse 13. september 1972.<sup>5</sup>

Artikkel 14 (1) "Everyone has a right to seek and enjoy in other countries asylum from persecution", og artikkel 13 (2) "Everyone has a right to leave any country, including his own, and to return to his country" er dei som mest direkte går inn på flyktningproblematikk. Erklæringa, og i særleg grad art. 14, danna grunnlaget for seinare internasjonalt arbeid for å utvikle eigne avtalar med omsyn til flyktningar sin status og kva rettars dei har krav på, då den slo fast at *vern* må kunne søkjast over grenser.

<sup>4</sup> "[Flyktning] er en person som har forlatt, eller som oppholder seg utenfor det land hvor han har borgerrett eller tidligere hadde sin vanlige bopæl og som hører til en av følgende grupper: 1) er et offer for de nazistiske, fascistiske eller lignende styresett, 2) er spansk republikaner eller 3) ved utbruddet av den annen verdenskrig ble ansett som flyktning. [Displaced person] er en person som av nazistiske, fascistiske eller lignende regjeringer er blitt deportert fra, eller tvunget til å forlate det land hvor han har borgerrett eller tidligere hadde sin vanlige bopæl. Herunder kommer således personer utskrevet som tvangsarbeidere eller deportert av rasemessige, religiøse eller politiske grunner." (IRO sine definisjonar slik dei er siterte i Innst. S. Nr. 137 1947: 32).

<sup>5</sup> Årsaka til det tilsynelatende store tidsrommet mellom erklæringa om menneskerettane og norsk ratifisering av konvensjonane er at konvensjonane er utarbeidd på grunnlag av Menneskerettserklæringa, og dette tok tid. Som medlemsland i FN var Noreg tilslutta Menneskerettserklæringa heilt frå starten i 1948. Erklæringa gir *målsetjingar*, definisjonane er heller ufullstendige, og ho inneheld heller ikkje forslag til tiltak for å gjennomføre målsetjingane. Frå starten av var det meininga å få statane til å ta på seg særlege rettslege plikter i tillegg til desse målsetjingane, det var gjort gjennom utforming av konvensjonar om menneskerettane. Når ein stat har ratifisert ein konvensjon er den folkerettsleg bunden av denne (NOU 1993:18).

### *FN-konvensjonen om flyktingars stilling*

Som omtala i kapittel 2 vart det i 1951 utvikla ein internasjonal konvensjon som omhandla flyktingar og som har vore retningsgivande for både norsk og internasjonal flyktingpolitikk sidan.<sup>6</sup> Konvensjonen vart utvikla i samband med opprettinga av stillinga som FN sin Høgkommissær for flyktingar (UNHCR) frå 1. januar 1951. Den var og er det viktigaste internasjonale rettsinstrument for å ivareta flyktingar sitt behov for vern. Per i dag har 128 statar ratifisert enten 1951-konvensjonen eller 1967-protokollen (UNHCR: *The State of the World's Refugees 1995*). Konvensjonen inneheld m.a. ein definisjon av omgrepet flykting, og eit forbod mot å sende ein flykting attende til område der hans/hennar liv eller fridom vil vere i fare.<sup>7</sup> Dette siste blir referert til som "non-refoulement"-prinsippet og gjeld ikkje berre for personar med flyktingstatus, men også for asylsøkjjarar som ikkje har fått innvilga søknad.<sup>8</sup> Sjølv om 1951-konvensjonen ikkje påla statar ei plikt til å innvilge asyl ga den likevel ein slags garanti for vern gjennom forbodet mot retur av flyktingar (jf. non-refoulement-prinsippet). Flyktingkonvensjonen vart ratifisert av Noreg i 1952, tilleggsprotokollen i 1967.

### *Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen*

Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) vart oppretta i 1950. Denne konvensjonen seier ingenting direkte om flyktingar og deira stilling, men omhandlar vern av menneskerettane og dei grunnleggjande fridomane. I desse inngår også retten til liv (art. 2.1), retten til fridom og tryggleik (art. 5.1) og forbod mot tortur (art. 3). EMK vart, i motsetnad til FN-erklæringa om menneskerettane frå 1948, knytt til overnasjonale overvakingsorgan som skal verne om menneskerettane: Den europeiske menneskerettskommisjonen og Den europeiske menneskerettsdomstolen. Kommisjonen si oppgåve er å undersøkje saker der det er snakk om brot på konvensjonen for så eventuelt å sende saka over til domstolen. Skilnaden mellom FN-erklæringa og EMK er altså at den førstnemnde er ei prinsippklæring som ikkje er meint å vere juridisk bindande for medlemslanda, den er heller ikkje ratifisert. Dagens internasjonale flyktingregime bygger på dei nemnde avtalar og konvensjonar, særleg

<sup>6</sup> FNs konvensjon om flyktingars stilling vart vedtatt av FN 28. juli 1951 og tok til å gjelde 22. april 1954. Den blir likevel referert til som 1951-konvensjonen.

<sup>7</sup> "[Any person who]...owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence..., is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it." (Artikkel 1 i 1951-konvensjonen slik den står etter 1967-protokollen).

<sup>8</sup> "No contracting state shall expel or return a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion." (Artikkel 33 i 1951-konvensjonen).

Menneskerettserklæringa frå 1948 og Flyktningkonvensjonen frå 1951 som blir lagt til grunn.<sup>9</sup> Både Flyktningkonvensjonen og Menneskerettserklæringa tok utgangspunkt i eit verdssystem av suverene statar, der det i siste instans er staten som avgjer kvar flyktningen får opphalde seg. Ein person på flukt har rett til å søkje om asyl, men det er staten sin sak å innvilge dette, og staten har rett til å avslå ein søknad. Hovudelementa i internasjonalt vern er: adgang til tryggleik, fritak frå tvungen retur, og ikkje-diskriminering.

## Noreg og flyktningane

I Noreg var det ved krigens slutt ca. 141 000 "displaced persons" (DP) som måtte bli tatt hand om og funne løysingar for. Storparten av dei vende tilbake til sine respektive heimland så snart det lot seg gjere, men ca. 1500, i hovudsak polakkar, vart buande i Noreg. I tillegg til dei 1500 DP hadde Noreg også eit anna "flyktningproblem" i tida like etter krigen. No skulle dei rundt 65 000 som enten hadde flykta frå Noreg til Sverige eller andre land, eller vore i fangenskap under krigen vende heim. Desse faktorane skapte semje om at ansvaret for flyktningar skulle berast av nasjonale styresmakter. Før andre verdskrigen hadde mottak av flyktningar i Noreg vore overlate til ulike frivillige organisasjonar. Etter krigen vart staten gjort ansvarleg for mottak og integrering av flyktningar.

På 1940-talet og tidleg 1950-tal gjekk norsk flyktningpolitikk i stor grad ut på å yte økonomisk støtte til ulike internasjonale institusjonar som ga hjelp til flyktningar. Dei flyktningane som kom til Noreg var utelukkande europeiske, dei fleste frå land i Aust Europa, men etterkvart óg ein del frå Tyskland. Til saman kom det 3019 flyktningar til Noreg frå 1945 til 1950, dette talet inkluderer óg dei 1500 "displaced persons" som vart i landet etter krigen tok slutt (Akman 1994: 99). Ein del av desse reiste vidare til tredje land, dei fleste til USA eller Israel.

Ein viktig faktor som påverka norsk etterkrigs-flyktningpolitikk var etterspurnaden etter fagarbeidarar i gjenoppbygginga av landet. Flyktningar vart valde ut frå leirar i samsvar med behova på den norske arbeidsmarknaden. Det var i Europa også eit stadig større behov for å gjenbusetje såkalla "hard core" flyktningar; personar som av ulike grunnar hadde vanskar med å finne land som ville ta imot dei. I 1949 gjekk Noreg med på å ta imot ei gruppe fysiske funksjonshemma personar. Mottak av såkalla "minusflyktningar" har vore del av ein medviten norsk politikk sidan den gong. Flyktningane etter andre verdskrigen fekk same sosiale rettar som norske statsborgarar, dei vart til dømes automatisk

<sup>9</sup> I tillegg til dei nemnde konvensjonar slutta Noreg seg til Konvensjonen om statsløses rettslege stilling av 1954 (i kraft frå 6. juni 1960), Overenkomst om flyktningesjømenn av 23. november 1957 (i kraft frå 27. desember 1961) og Europeisk overenkomst ang. avskaffelse av visumtvang for flyktningar (i kraft frå 4. september 1960).

medlem av folketrykssystemet. Når det gjaldt politiske rettar kunne dei søkje norsk statsborgarskap etter sju års opphald i landet. Arbeidsløyse var praktisk tala ikkje-eksisterande på denne tida, og innpass på arbeidsmarknaden var (og er) rekna som eitt av hovudelementa i ein vellukka integreringsprosess. Det einaste problemet som vert nemnd i stortingsmeldingar og andre dokument på denne tida er derfor mangelen på bustader, eit problem som også mange nordmenn sleit med etter krigen.

### *Kald krig*

Andre verdskrig hadde tatt slutt, men vart avløyst av ein ny type krig. Den verdspolitiske situasjonen vart prega av sterk polarisering, med to "supermakter" som vakta kvarandre i ein uavbroten stillingskrig. Verda delte seg i to og kvar minste stat vart heimehøyrande i den eine eller andre ideologiske leir. I denne situasjonen var det dårlege arbeidsvilkår for internasjonale forsøk på løysing av flyktningproblema. Likevel fanst det eit utgangspunkt, i og med at både Erklæringa om dei universelle menneskerettane og Flyktningkonvensjonen var godtekne i FN før polariseringa i kald krig var eit isnande faktum.

Storparten av flyktningane til Noreg i 1950- og -60-åra var kvoteflyktningar frå leirar i Europa. Mange av desse tilhøyrde dei omtala "minusflyktningane". I tillegg kom flyktningar frå kommunistregima i Aust Europa. Hendingane i Ungarn i 1956 som valdde store flyktningstraumar kan seiast å markere ei "ny tid" i europeisk flyktninghistorie. I Noreg vart det raskt bestemt at grensene skulle opnast for ungararane, og innan mai 1957 hadde i alt 1555 personar fått opphald i Noreg.<sup>10</sup> Dei fleste av desse kom frå leirar i Jugoslavia eller Austerrike. Ungararane vart rekna som flyktningar "due to events occurring in Europe before 1951" (jf. 1951-definisjonen si tids- og geografiavgrensing). Dermed kunne dei få full flyktningstatus.

I denne perioden vart norsk framandlovgiving endra. Som nemnd ovanfor er staten i følge internasjonal lov ikkje forplikta til å gi asyl. Den gamle norske framandlova frå 1927 hadde blitt utforma ut frå eit ønske om å kunne regulere og kontrollere innvandringa meir effektivt. Før denne lova kom kunne ein stort sett reise fritt inn i landet. Lova av 1927 hadde ingen føresegner om politisk asyl for flyktningar. I ot.prp. nr 1, 1956 vart det presentert eit framlegg til ei ny framandlov, der det vart tatt med ein paragraf om at ein politisk flyktning skulle få asyl i Noreg om han søkte om dette: "Politisk flyktning skal, med mindre særleg grunner taler mot det, gis fristed (asyl) i riket dersom han søker om det" (Framandlova av 1956, § 2). Flyktningdefinisjonen i 1951 konvensjonen vart altså ytterlegare spesifisert i norsk framandlov: flyktningar var referert til som *politiske*

<sup>10</sup> De norske Flyktningeråd hadde eit møte 9. november 1956 der det vart bestemt å be regjeringa om økonomisk støtte til flyktningane. I tillegg vart det avgjort at Noreg skulle støtte arbeidet i flyktningleirane i Austerrike og dessutan ta i mot flyktningar i Noreg. Før jul 1956 hadde 600 personar kome til landet. (st.meld. nr. 81 1967-68: 14).

flyktningar på flukt frå *politisk* forfølgning. Prinsippet om *non-refoulement* vart tatt inn i norsk framandlov.<sup>11</sup> Utover dette fann ein det ikkje naudsynt å gå nærare inn på spørsmålet om flyktningar sin adgang til riket; det vart vist til at

...myndighetene både før og etter siste krig med hjemmel i fremmedloven - og uten at loven har inneholdt særregler for politiske flyktninger - har kunnet føre en bestemt politikk overfor politiske flyktninger som må *karakteriseres som tilfredsstillende*, både når det gjelder de humanitære hensyn overfor flyktninger og hensynet til Norges interesser. (Ot.prp. nr 1 1956: 9, eiga utheving).

Eit nytt instrument for å gi vern til menneske på flukt som ikkje fylte krava frå 1951-konvensjonen for å få flyktningstatus vart etablert gjennom administrativ praksis: *opphald på humanitært grunnlag*. Framandlova utgjorde elles då som no det formelle og juridiske grunnlaget for innvandrings- og flyktningpolitikken.<sup>12</sup>

På denne tida, i Noreg som elles, vart personar som flykta frå kommunistiske styresett nærast automatisk godkjent som flyktningar (jf. framandlova om plikt til å gi vern frå politisk forfølgning) i og med at dei vart sett på som offer for eller aktivistar i kampen mot kommunismen. Under den kalde krigen ga "jernteppet" mellom aust og vest nokre statsgrenser ein spesiell status. Personar som hadde kryssa dette "jernteppet" i flukta vart nærast automatisk sett på som "flyktning" og gitt slik status i vertslandet. Eit karakteristisk trekk ved norsk flyktningpolitikk i denne perioden var den velvilje flyktningane vart tatt imot med. I den samanheng må nemnast at dei ungarske flyktningane som kom til Fornebu i desember 1956 vart tatt i mot av nordmenn i fakkeltog. Dei strukturelle føresetnadene for denne haldninga er lette å få auge på. Arbeidsløysa var lav, det var få flyktningar og inntaket var lett å kontrollere gjennom kvotar. Som følgje av dette vart ingen eigentleg flyktningpolitikk utforma i tida før 1970, men som vi skal sjå vart flyktningsspørsmål meir kontroversielle og følgjeleg meir politisert i åra som kom.

#### *Innvandringsrestriksjonar: mot ein meir medviten flyktningpolitikk*

Året 1975 markerte eit skilje i norsk innvandringspolitikk. Som følgje av problema på arbeidsmarknaden vart innvandringsstoppen innført dette året. Etter framandlova av 1956 var regulering av innvandring knytt tett opp til situasjonen på arbeidsmarknaden. Det var venta ein auke i arbeidsinnvandringa til Noreg frå

<sup>11</sup> Framandlova av 1956 § 17.

<sup>12</sup> Framandlova er ei fullmaktslov, noko som inneber at regjeringa har fullmakt til å endre reglane utan at desse blir drøfta i Stortinget. Fullmaktslover legg rammer for korleis lova skal tolkast, medan mykje av innhaldet kjem fram gjennom praksis. Ei fullmaktslov vil vere fleksibel, då ei forskriftsendring tar kortare tid enn ei lovending. Denne fleksibiliteten i høve til spørsmål som vedkjem Noreg sitt forhold til framande borgarar har vore sett som viktig, både av styresmaktene og ulike politiske parti. Slik kan reglar og forskrifter lettare tilpassast skiftande forhold. At utlendingslova er ei fullmaktslov har også vore kritisert og sett som ottefullt, fordi det kan gjere det juridiske underordna politikken (i og med at lova er ei rammelov der politikken fyller innhaldet).

land i den tredje verda, denne var synleg alt frå 1970, sjølv om den situasjonen på arbeidsmarknaden vart vanskelegare. Som følgje av dei trongare tidene vart det sagt at norsk arbeidskraft måtte føretrekkjast. I tillegg var det venta at fleire kvinner ville søkje ut i arbeidslivet, tidleg på 1970-talet var andelen yrkesaktive norske kvinner lav. Fleire europeiske land hadde allereie innført strengare reguleringar, og i Noreg såg ein det som naudsynt å gjere det same.

Allereie st.meld. nr 39 (1973-74): *Om innvandringspolitikken*, kom med forslaget om å innføre ein mellombels og eittårig generell stopp i adgangen til førstegongs arbeidsløyve. Omsyn til tilhøve i det norske samfunnet vart oppgitt som årsakene til innvandringsstoppen:

Det norske samfunn er så lite og har en slik bosettings- og næringsstruktur at det rår snevre grenser for hvor stor innvandring som kan absorberes her uten at store problemer oppstår. Innvandringen må derfor holdes under kontroll, og det må stilles krav for å sikre at utlendingenes kår i Noreg blir akseptable (st.meld. nr. 39 1973-74: 70).

Arbeidsinnvandringsstoppen vart vedtatt i desember 1974 og tok til å gjelde frå 1. februar 1975. Den vart forlenga fleire gonger, og har sidan 1981 vore gjeldande på ubestemt tid.<sup>13</sup> Hovudlinja i flyktningspolitikken i tida fram mot 1970-åra var å ta imot eit avgrensa tal europeiske flyktingar med utvandringsproblem. Frå starten av 1970-åra var det ei uttalt målsetjing å ta i mot 50 slike flyktingar kvart år, men dette viste seg å bli vanskeleg. Hendingar som kuppet i Chile i 1973, Idi Amins utvising av personar med asiatiske bakgrunn frå Uganda og flyktingstraumen i kjølvatnet av Vietnamkrigen førte til at nye grupper kom som flyktingar til Noreg. I åra frå 1975 til og med 1980 kom det til saman 3371 flyktingar til Noreg, dei fleste av desse frå Sør Amerika eller Vietnam (Akman 1994: 100).<sup>14</sup> Dette utgjorde om lag like mange som det totale inntaket av flyktingar frå 1950 til og med 1974. Dei latinamerikanske flyktingane som kom til Noreg på 1970-talet vart tatt ut etter forslag frå dei norske ambassadane i Chile og Argentina. Chile var eit spesielt tilfelle; etter kuppet i 1973 var det mange som søkte tilflukt i utanlandske ambassadar. Dei som kom til den norske ambassaden i Santiago fekk etter kvart politisk asyl i ambassaden, medan ein arbeidde for å bringe dei ut av Chile. (*Fyrverkeri i minefelt, festskrift til Annette Thommessen på 60-årsdagen* 1992: 19). Dette var ein ukjent praksis i norsk samanheng, men velkjent i latin-amerikanske land. Dei vietnamesiske flyktingane som kom i denne perioden var i all hovudsak såkalla "båtflyktingar" som var blitt plukka opp av norske skip. I slike tilfelle var Noreg å rekne som første asylland og hadde plikt til å busetje desse flyktingane om ingen andre land sa seg villege til dette.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Det er likevel unntak, til dømes for utanlandske "ekspertar" som har vore viktige i utbygginga av oljeindustrien.

<sup>14</sup> Det finst lite dokumentasjon av asylsøkjarmassen før 1980-talet. I st.meld. nr. 84, 1978-79 vart det vist til overslag frå Flyktningsrådet som sa at det "...gjennomsnittlig er kommet 50 personer årlig til Norge på denne måten de siste 30 år" (st.meld. nr. 84 1978-89: 40).

<sup>15</sup> Norske skip er å rekne som norsk territorium. I følgje regelen om "første asylland" heiter det at asylsøkjaren skal levere inn asylsøknaden i det første trygge landet han/ho kjem til. Dette landet



Etter å ha blitt plukka opp av norske skip vart flyktingane førte til leirar i nærliggjande land. Noreg si haldning overfor denne flyktinggruppa var at "Norge må gi disse flyktingene hjelp så lenge de har behov for å bli her i landet." (st.meld. 84 1978-79: 43). Fram til 1985 fekk vietnamesiske båtflyktingar som var redda av norske skip flyktingstatus i Noreg utan individuell prøving av kvar einskild sak (st.meld. nr 39 1987-88: 31). Frå 1994 kom det nye retningslinjer. Noreg garanterer ikkje lenger opphaldsløyve for flyktingar som blir plukka opp av norske skip.

## Integrasjon?

Stortingsmelding nr. 39, 1973-74 var den første som vart lagt fram om innvandringspolitikken. Årsaka til at regjeringa no såg det naudsynt å presentere ei eiga melding om desse spørsmåla var den auken i innvandringa som hadde starta rundt 1970, og som var venta å halde fram. Flyktningspørsmål vart ikkje i særleg grad omtala i denne meldinga, likevel er ho viktig for den vidare flyktingpolitikken. På denne tida var talet på asylsøkjjarar stigande, om enn framleis svært lavt, og fleirtalet av desse var ikkje-europeiske. Det vart tydeleg at det var naudsynt å føre ein aktiv flyktingpolitikk, ikkje berre med omsyn til adgangsregulering, men òg i forhold til integreringstiltak for dei som kom og fekk bli. I 1978-79 vart det presentert ei ny stortingsmelding om Noregs hjelp til flyktingar (st.meld. nr 84 1978-79).

Norsk politikk ovanfor flyktingar og innvandrarak var fram til 1970-talet prega av assimileringstanken. Det vart venta at dei som fekk opphald skulle assimilera - i tydinga gi opp mykje av sin etniske identitet og bli "nordmenn" (NOU 1986:8: 22). Danielsen-utvalet, som var ansvarlege for ei utgreiing om norsk innvandringspolitikk som igjen vart lagt til grunn for den første stortingsmeldinga om innvandringspolitikken (st.meld. nr. 39 1973-74) definerte assimilasjon som "det at en utlending blir mest mulig lik en nordmann", medan integrering blir forstått som at "...en utlending er en anerkjent og funksjonsdyktig del av samfunnet uten nødvendigvis å bli lik samfunnsmedlemmene forøvrig" (st.meld. nr. 39 1973-74: 36). Utvalet og den følgjande stortingsmeldinga konkluderte med at politikken burde utformast slik at det vart mogleg for utlendingen å velje om han eller ho ville bli assimilert eller integrert (i tydinga ovanfor). Dette ville igjen tyde at det måtte setjast i verk tiltak som gjorde det mogleg for medlem av minoritetsgrupper å "...opprettholde og videreutvikle sin kulturelle og religiøse egenart" (st.meld. nr. 39 1973-74: 36.). På 1970-talet var Noreg ikkje sett på som eit fleirkulturelt samfunn, tvert om vart Noreg av utvalet vurdert til å vere eit

er ansvarleg for å handsame søknaden, og søkjaren kan sendast tilbake hit.

homogent land kulturelt sett, der folk hadde liten trening i det å omgå utlendingar.<sup>16</sup>

I følge politikken utover 1970- og -80-talet var det svært viktig at flyktingane fekk etablere egne "samfunn" innan det norske samfunnet. Dette var vesentleg for å oppretthalde "identiteten" deira. For å fremje denne målsetjinga skulle minst 10 eller 15 familiar frå same område plasserast i same kommune. Slik ville det vere lettare for dei å forme nasjonale eller religiøse grupper.

Flyktingerådets sosialavdeling forsøker å plassere minimum 10-15 flyktingefamilier på hvert sted for at de skal kunne ha kontakt med personer fra sitt eget hjemland eller personer som har samme religion. På grunn av den spredte bosettingen har det ikke i tilstrekkelig grad vært mulig for flyktingene å danne grupper etter nasjonalitet, religion eller andre interesser som er viktig for at de skal kunne bevare sin identitet og egenart (st.meld. nr 84 1978-79: 51).

Denne politikken innebar altså ei endring i høve til tidlegare, der styresmaktene hadde satsa på at flyktingar som fekk kome skulle spreia mest mogleg utover, slik at dei på den måten skulle absorberast av det norske samfunn, og bli mest mogleg "norske".<sup>17</sup>

Staten hadde økonomisk ansvar for flyktingane i den første tida, medan Det norske Flyktingråd hjelpte til med å finne bustader og arbeid. Flyktingane kunne til ein viss grad velje sjølve kvar dei ville bu og arbeide. Så snart dei hadde hus og arbeid vart ansvaret overført frå staten til kommunane. I 1970-åra kom det framleis få individuelle asylsøkjjarar. Det finst ikkje nøyaktige tal på søknader og løyve, men om lag 30 personar fekk innvilga asyl etter individuell søknad kvart år i tida før 1985.

Trass i endringar vart likevel politikken frå dei tidlege etterkrigsåra vidareført på ein del viktige område. Hovudlinja i norsk flyktingpolitikk heile tida etter krigen hadde vore at dei som fekk kome òg skulle få bli. Dette gjaldt framleis som leiande prinsipp. Flyktingane skulle derfor integrerast i det norske samfunnet, men som vist over var ikkje integrering lenger eintydig med assimilering. Målsetjinga om at utlendingar med permanent opphaldsløyve i Noreg skulle ha

<sup>16</sup> At problemstillingane var nye er klart for den som i 1996 les desse meldingane. I spørsmålet om religionsutøving blir m.a. behovet for eit gudshus for "muhammedanarar" i Noreg tatt opp, og det blir fremja eit alternativt forslag. I staden for ein moské, der brukarane ville vere berre muslimar, kunne ein bygge eit slags "all-round" gudshus, som kunne nyttast av ulike trusretningar: "...lokaler med et interiør i sakral stil, men nøytralt i forhold til konfesjonene - slik man kan finne det i enkelte land hvor mennesker fra mange konfesjoner møtes, f.eks. i de internasjonale lufthavner, ved sete for internasjonale organisasjoner m.v." (st.meld. nr. 39 1973-74: 46). At innvandring etter kvart ville føre til at Noreg vart eit meir "fleirkulturelt" samfunn av permanent karakter synest her å vere fjernt, sjølv om det formelle grunnlag for ein pluralistisk politikk i høve til utlendingar vart lagt med denne stortingsmeldinga.

<sup>17</sup> Jf. politikken som vart ført i høve til både jødiske flyktingar frå andre verdskrig og Ungarn-flyktingane.

same rettar og plikter som norske borgarar vart óg eit (indirekte) forsvar for den meir restriktive adgangspolitikken som vart ført (jf. grunngjevinga for innføring av innvandringsstopp). Norske styresmakter var villige til å bruke store ressursar på integrerings- og levestandardsarbeid. Det var sett som sentralt å prøve å sikre flyktningar ein levestandard på høgde med gjennomsnittet for norske borgarar. I tillegg vart det ført ein aktiv integreringspolitikk. Minoritetskulturar skulle som sagt tilpasse seg det norske samfunn, men dette skulle likevel ikkje føre til at dei ga avkall på sin eigen bakgrunn og kultur (st.meld. nr. 84 1978-79: 45). Opplæring i norsk språk og norske forhold ville vere sentralt i ein slik politikk, men i tillegg måtte også morsmålet bli tatt med. Morsmålsopplæring vart sett på som svært verdifullt og var meint å vere sentralt for å oppretthalde ulike kulturgrupper. Det å meiste morsmålet har også vore sett som viktig for å utvikle evne til abstrakt tenking, og for å lære norsk. I st.meld. nr 84 heitte det at

...er av stor betydning at barna får undervisning i sitt eget morsmål og sin egen kultur. Morsmålet har stor betydning for utvikling av identitet, selvfølelse og gruppeidentitet. Nyere forskning viser også at det er sammenheng mellom morsmålsutvikling og evnen til å lære fremmedspråk og evnen til å tilegne seg fag som krever abstrakt tenkning (st.meld. nr. 84 1978-79: 48).

Morsmålsundervisninga vart subsidiert av staten, og var fram til 1990-åra eit lite omdiskutert tema. Det var sett på som ein rett som dei ulike minoritetsgruppene hadde krav på. I dag er dette spørsmålet meir omstridd, noko som vil bli omtala seinare.

I 1982 fekk alle utanlandske statsborgarar som hadde budd i Noreg meir enn tre år rett til å røyste ved lokalval. For å kunne delta i politikken på nasjonalt plan må ein vere norsk statsborgar. I internasjonal samanheng kan denne praksisen seiast å vere nokså liberal, det er framleis få europeiske land som har utvida stemmeretten til også å gjelde for utlendingar. Målsetjinga var at dette kunne verke motiverande ved å stimulere til deltaking og medbestemming i lokalsamfunna - noko som på lengre sikt ville føre med seg styrkt integrasjon i det norske samfunnet. Stemmeretten skulle vere eit middel på vegen mot integrasjon, ikkje eit mål.

## **Statstenking i "uskyldens tid"**

I flyktningpolitisk samanheng kan tida frå andre verdskrigen fram til midten av 1980-talet karakteriserast som ei "uskyldens tid". Det var lite debatt om både mottak og tiltak. Statstenking, dvs. mål og motiv på det flyktningpolitiske området, vart i tidsrommet dette kapitlet har gått inn på presentert i tre stortingsmeldingar om flyktningsspørsmål: st.meld. nr. 11, 1952: *Norges hjelp til flyktninger*, st.meld. nr. 84, 1967-68: *Om Norges deltaking i flyktningarbeidet*

siden 1945, og st.meld. nr. 84, 1978-79: *Om Norges hjelp til flyktninger*.<sup>18</sup> Disse meldingane, og særleg dei to første, var meir ein gjennomgang av kva som hadde vore gjort enn ein presentasjon av og framlegg til kva politikk som skulle førast vidare i flyktningsspørsmål. Målsetjinga for politikken ført i Noreg, slik den vart skildra i dei to første, var å ta i mot både arbeidsføre og uføre flyktningar. Meldinga frå 1952 slo fast at "...arbeidsføre flyktninger med familie har vært tatt imot i den utstrekning det har stått arbeid og husvær til disposisjon, samtidig som en har tatt imot det antall arbeidsuføre flyktninger som det har vært mulig å skaffe plass til i norske institusjoner". I melding nr. 81 vart det også lagt vekt på Noreg sin innsats for å ta imot såkalla minusflyktningar frå leirar etter andre verdskrigen: "...det at Norge på et tidlig tidspunkt tok i mot funksjonshemmede flyktninger er av FN's høykommissær blit (sic) kalt en pionérinnsats" (st.meld. nr 81 1967-68: 9). I periodar var mottaket av flyktningar gjort avhengig av at husvære og arbeid var sikra på førehand.

Politikken var likevel klart motivert av eit ønske om å hjelpe, samstundes var "tolegrensa" ein avgjerande faktor når det gjaldt å setje konkrete grenser for inntak. Tolegrensa i denne samanheng hadde særleg med situasjonen på bustadmarknaden å gjere. I begge desse tidlege meldingane var mangelen på bustader trekt fram som det største problemet i integreringsprosessen. Integreringa vart karakterisert som vellukka i begge meldingane, både frå flyktningane og det norske samfunn si side. Flyktningane var "glidd inn i det norske samfunn", "tilpasset seg norske levevilkår", og "oppfylte sine plikter overfor samfunnet". Inkluderingspolitikken på denne tida var heilt klart prega av ideen om assimilering i samfunnet, noko som vart sagt med reine ord i st.meld. nr 11 frå 1952: "...mottakerlandets moralske forpliktelser er ikke oppfylt bare ved å ta imot flyktningene - de må også yte bistand under assimileringprosessen". Når det kom til spørsmål om motivasjonen for å ta imot flyktningar vart det vist til tradisjon og "det norske folks sosiale og humanitære innstilling". I forhold til kva tiltak som vart sett som beste, vart det sagt at "...det å få overført flest mulig nødstedte flyktninger til immigrasjonsland som kan by en menneskeverdig tilværelse er selvsagt den mest effektive hjelp" (st.meld. nr. 11 1952: 7).

I dei vel ti åra som gjekk frå stortingsmelding nr. 81 kom i 1967-68 til stortingsmelding nr. 84 vart presentert i 1978-79 var hovudtyngda i flyktningproblemet for alvor flytta frå Europa. På byrjinga av 1970-talet hadde det kome fleire meldingar om norsk innvandringspolitikk, men desse hadde i liten grad omtala flyktningsspørsmål. Stortingsmelding nr. 84 slo fast at Noreg "...bare har mulighet til å hjelpe et fåtall av flyktningene ved å ta dem til Norge". Dessutan: "...en del flyktninggrupper kan best hjelpes på det sted der de oppholder seg". Det vart sagt at Noreg skulle halde fram med å ta imot båtflyktningar, flyktningar som søkte asyl i ambassadar, og særleg utsette flyktninggrupper. Kven som skulle fylle denne siste kategorien måtte vurderast etter kvart. Mottaket av "minusflyktningane" frå europeiske leirar skulle halde fram og no skulle Noreg

<sup>18</sup> I tillegg vart det på 1970-talet presentert fleire meldingar om innvandringspolitikk.

også vere villig til å ta mot flyktningsgrupper frå andre delar av verda "når situasjonen tilsier det".

## **Oppsummering**

I tida dette kapittelet har tatt for seg var ikkje flyktningspolitikk eit særleg sentralt tema i norsk politikk. Det var for det første relativt få som kom, for det andre var dei politisk "riktige", og sist, men ikkje minst var deira kome kontrollert av norske styresmakter, i og med at det i all hovudsak ikkje var snakk om "spontanflyktingar" eller asylsøkjjarar. Gjennomgangen ovanfor av målsetjingar og tiltak presentert i offisielle politikkdokument syner at etiske argument med hjelp til flyktingar som eit sjølv sagt utgangspunkt for politikken sto sterkt ved mottak av flyktingar, sjølv om også omsyn til situasjonen i Noreg talte med. Verken "minus"-flyktingane frå leirar etter andre verdskrig, ungararane, eller chilendarane og vietnamesarane skapte nokon særleg debatt, politisk eller i opinionen elles. I tillegg til å vere få og moglege å kontrollere, var desse gruppene også rettferdiggjorde ideologisk, ettersom dei var offer for ikkje-demokratiske krefter.

## 4. Politikk i endring

Førre kapittel viste at flyktningsspørsmål i lang tid var eit lite omdebattert område i Noreg. Dette kapittelet vil gå inn på den offisielle norske politikk som har vore ført i flyktningsspørsmål dei siste ti år (1985-1995). Det vil óg bli sett fokus på ein del faktorar som kan vere med på å forklare endringar i offentleg politikk generelt, og flyktningpolitikk spesielt. Dessutan vil, som i førre kapittel, mål og motiv i offisielle flyktningpolitiske dokument bli sett nærare på. Kapittelet er organisert i underkapittel. Desse representerer det eg har vald å karakterisere som ulike epokar i den flyktningpolitiske utvikling i perioden 1985 til 1995.

### Forsøk på å vinne kontroll: 1985 - 1989

Perioden 1985 til 1989 var framfor alt prega av ein merkbar auke i talet på flyktningar og asylsøkjjarar, med ein førebels topp i 1987, då det kom 1038 kvoteflyktningar og 8613 asylsøkjjarar hit til landet .

Tabell 4.1 Vedtak i asylsaker 1985-1989<sup>1</sup> Kjelde: UDI årsmelding 1989

År	Innvilga asyl (konvensjons- status)	Opphald (humanitært grunnlag)	Avslag	Totalt
1985	126 (20%)	351 (56%)	150 (24%)	627
1986	176 (23%)	426 (56%)	158 (21%)	760
1987	271 (8%)	2379 (68%)	846 (24%)	3496
1988	147 (2%)	4110 (65%)	2115 (33%)	6372

Det norske mottaksapparatet hadde ikkje vore førebudd på ein slik auke i talet på spontane asylsøkjjarar, og resultatet vart kaos i mottakssystemet. Nye problemstillingar i høve til integrasjonstiltak vart synlege, og etter kvart kom det

<sup>1</sup> Sidan desse tala gjeld vedtak vil det ikkje berre vere asylsøknader for inneverande år som er talte med. Forvaltningsapparatet i slike saker vart overbelasta og handsaminga tok ofte lang tid slik at vedtak i ei sak ikkje nødvendigvis kom det året søknaden var levert inn. Tala i tabellane i dette kapittelet gjeld altså ikkje den totale søkjarmassen år for år, men talet på saker som vart handsama.

strengare kontrolltiltak. Det dukka også opp nye og uventa problem. Nokre av desse kan sjåast i samband med den omlegginga av mottakssystemet som var gjort i 1982, seks år før den nye framandlova. Kommunane var gjort ansvarlege for mottak, busetjing og integrering av asylsøklarane som kom til den einskilde kommune. Staten hadde stadig det finansielle ansvaret. Den kraftige auken i talet på asylsøklarar frå 1985 skapte likevel vanskar for dei kommunane som fekk den største pågangen, det seier seg sjølv at talet på personar som kom for å be om vern ikkje var jamt fordelt utover landets kommunar. I 1985 måtte staten overta ansvaret for asylsøklarane som kom til Fornebu. Andre problem måtte også løysast. Prosedyrane for handsaming av asylsøknader var ikkje utforma for ein situasjon med mange søklarar, det tok dermed svært lang tid å få dei unna. Det var dessutan vanskeleg å finne husrom til søklarane i ventetida. I 1986-87 var Høgfjellshotell i periodar nytta som mottakssenter, noko som vart kritisert av den politiske opposisjonen og av media som misbruk av offentlege ressursar. Dette var også medverkande til å skape negative haldningar til asylsøklarar i opinionen. Høgfjellshotell er for nordmenn flest forbunde med luksus. Ikkje berre var det sett som unødvendig ressursbruk å plassere asylsøklarar på dyre hotell. Det var også tilfelle der asylsøklarane synte misnøye med forpleininga, noko som skapte inntrykk av at asylsøklarar var storforlangande personar som ikkje ein gong synest nordmenns luksus var godt nok.

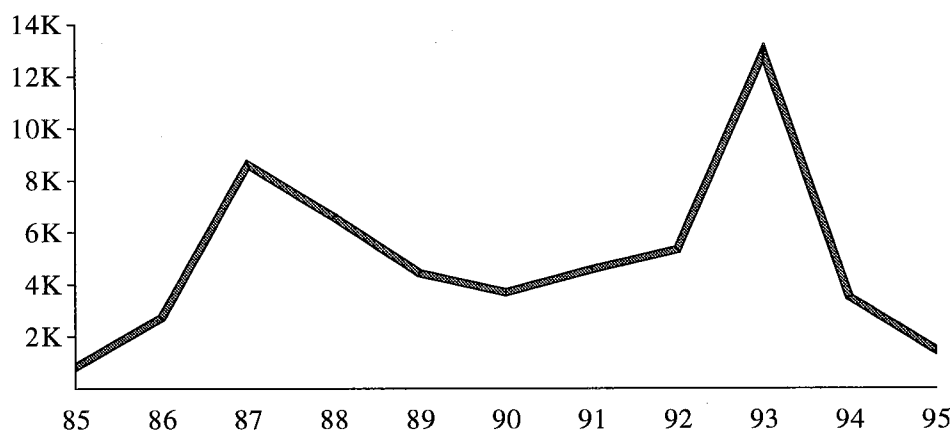
Den administrative sida av mottaket fungerte ikkje godt nok, og endringar og utbygging var påkravd. Frå 1.1. 1988 vart Statens Flyktningesekretariat og Statens Utlendingskontor slått saman til eit nytt Utlendingsdirektorat (UDI). Dette vart administrativt underlagt Kommunal- og Arbeidsdepartementet, medan Justisdepartementet stadig vart fagleg overordna m.o.t. framandlovgivinga. Opprettinga av UDI var eit resultat av ei samordning av innvandringspolitikken; både ansvar for og gjennomføring av politikken var tidlegare spreidd på fleire departement og organ. UDI vart ansvarleg for gjennomføring av den statlege politikken, med følgjande hovudmål: "...å sørge for regulert innvandring og arbeide for reell likestilling for de som bosetter seg i Noreg" (UDI-årsmelding 1994: 11). Det var og er Utlendingsdirektoratet som avgjer søknad om asyl. Dersom søkjaren blir vurdert som ikkje å fylle vilkåra for asyl, skal UDI vurdere om han eller ho kan få opphald i landet på anna grunnlag.<sup>2</sup> Vedtak som blir gjort i UDI kan påklagast til Justisdepartementet. Frå slutten av 1980-talet vart altså forvaltningsapparatet styrkt og samordna. Etter kvart har dette også medverka til større sjølvstende i forvaltninga i høve til å opprette og iverksetje tiltak innan det flyktningpolitiske området.

Det var ikkje berre på det administrative området endringar fant stad. I 1988 vart ei ny framandlov lagt fram. Denne tok til å gjelde frå 1. januar 1991. Retten til asyl er slått fast også i denne lova. Paragraf 17 seier at: "Flyktning som er i riket

<sup>2</sup> Avgjerder i forvaltninga er ikkje offentlege og blir heller ikkje publiserte eller systematiserte, eg har derfor ikkje tilgang til avslag/innvilgingar på asylsøknader, og får heller ikkje gått inn på grunngevingane for desse.

eller på norsk grense har etter søknad rett til asyl (fristed) i riket". Ein flyktning er definert i samsvar med 1951-konvensjonen, og det "politiske" kriteriet frå 1956-lova er fjerna. Dermed er den meir i tråd med 1951-konvensjonen. Asylsøkjjarar som ikkje får asyl (flyktningstatus) kan få opphald på humanitært grunnlag. Dette er ei løysing som blir brukt i tilfelle der asylsøkjaren ikkje fell inn under 1951-konvensjonen sin definisjon av ein flyktning, men der han eller ho er i "ein flyktningeliknande situasjon".<sup>3</sup> Som svar på den aukande tilstrøyminga av asylsøkjjarar i 1986 og -87 kom regjeringa med ei ny melding til Stortinget: Stortingsmelding nr. 39 1987-88: *Om Innvandringspolitikken*. Denne meldinga ga nye retningslinjer for organisering og gjennomføring av mottaksarbeidet. Sidan "Norge kan ikke løse verdens flyktninge- og utvandringsproblemer ved å la alle som ønsker det få bosette seg her", måtte innvandringa vere kontrollert. Målsetjinga var å redusere talet på asylsøkjjarar, men "...uten tilsidesetting av rettssikkerhet, menneskerettslige og humanitære behov" (st.meld. nr. 39 1987-88: 8). Forskjellige tiltak vart vurdert og iverksett for å oppnå dette: visumkrav; aktiv bruk av første asyllands-regelen; meir effektive rutinar for handsaming av søknader, og sanksjonar mot transportselskap.<sup>4</sup>

**Fig. 4.1 Asylsøkjjarar til Noreg 1985 - 1995** Kjelde: UDI årsmelding 1995



Figuren viser utviklinga i talet på asylsøkjjarar ( i 1000-tal, K =1000). Grunnen til den store stigninga i perioden 1992-93 var at det kom så mange asylsøkjjarar frå Bosnia. Desse fekk ei anna handsaming enn ordinære asylsøkjjarar, men er likevel tatt med i denne framstillinga, i og med at den viser søkjarmassen, ikkje resultatata.

<sup>3</sup> Sjå elles kap. 1 for innhaldet i "flyktning"-omgrepet i Noreg.

<sup>4</sup> Noreg bøtelegg ikkje transportselskap som fraktar asylsøkjjarar utan gyldige reisedokument, men selskapet er ansvarleg for å dekkje utgifter i samband med tilbakesending av personar som blir avvist på grunn av manglande papir (IGC 1994: *National Asylum Procedures: Norway*).



## Ny kontroll: 1989 - 1993

I 1988 begynte talet på asylsøkjere til Noreg å gå nedover, som vist i figur 4.1. Tabell 4.2. syner at talet vart nærast halvert på to år frå 1987 til 1989, og nedgangen held fram til 1992. Som tabellen viser er det få som har fått innvilga full flyktningstatus, dei fleste som får bli har fått opphaldsløyve på humanitært grunnlag.

Talet på kvoteflyktningar var, naturleg nok, lettast å regulere. Frå 1986 tok Noreg imot ein årleg kvote på rundt 1000 personar, kvoten vart likevel ikkje alltid fylt.<sup>5</sup> Frå 1992 vart kvoten meir "fleksibel", det vil seie at ein kvote på 3000 personar skal brukast over ein tre-års periode. Ikkje berre det totale talet på søkjarar gjekk ned i denne perioden, talet på innvilga asylsøknader gjekk også kraftig ned (Tabell 4.2).

Tabell 4.2 Vedtak i asylsaker 1989 - 1992<sup>6</sup> Kjelde: UDI-årsmelding 1994

År	Innvilga asyl (konvensjons- status)	Opphald (humanitært grunnlag)	Avslag	Totalt
1989	338 (4,9%)	3667 (52,9%)	2927 (42,2%)	6932
1990	108 (3,2%)	1219 (36%)	2059 (60,8%)	3386
1991	101 (2,5%)	1654 (41,1%)	2265 (56,3%)	4020
1992	63 (1,6%)	1044 (26,2%)	2884 (72,3%)	3991

Målsetjinga om formell og reell likestilling for utlendingar busett i Noreg vart ført vidare også etter "asylsøkjareksplosjonen". Dette målet vart òg eit (indirekte) forsvar for den restriktive adgangspolitikken også i høve til asylsøkjere. Noreg har vore villig til å bruke store ressursar på integrerings- og levestandardsarbeid. Dette har vore kritisert frå ulikt hald som eksempel på norsk "dumsnillhet" og sløsing, og vil bli diskutert vidare i kapittel 6.

<sup>5</sup> Storleiken på kvoten blir fastsett av det norske Storting, og flyktningane blir tatt ut i samarbeid med UNHCR.

<sup>6</sup> Vedtaka kan påklagast. I tillegg til desse tala kjem dei som har fått innvilga vern på eit kollektivt grunnlag, utan individuell handsaming av søknaden (etter 1992).

## Nye linjer i flyktningpolitikken: 1993 - 95

Ein meir restriktiv europeisk (og norsk) asylpolitikk fall saman med den enorme auken av flyktningar i verda dei siste ti åra, ein auke som også Noreg måtte ta stilling til, særleg etter 1992 då det kom eit relativt stort tal krigsflyktningar frå Bosnia. Kontrolltiltaka innført etter 1987 ga likevel resultat; talet på asylsøklarar i 1995 var det lavaste sidan 1985. I både 1993 og 1994 var dessutan talet på søklarar frå land utanom tidlegare Jugoslavia på 1985-nivå.

**Tabell 4.3 Vedtak i asylsaker 1993-95<sup>7</sup>** *Kjelde: UDI-årsmelding 1995*

År	Innvilga asyl (konvensjons- status)	Opphald (humanitært grunnlag)	Avslag	Totalt
1993	54 (1%)	471 (9,1%)	4685 (90,9%)	5210
1994	22 (0,5%)	1353 (31,2%)	2963 (68,3%)	4338
1995	29 (0,66%)	1909 (43,8%)	2419 (55,5%)	4357

Norsk framandlov gir asyl eller vern til enkeltpersonar som er forfølgde av styresmaktene i eit land (st.meld. nr. 17 1994-95: 20).<sup>8</sup> Kvar søknad får individuell handsaming og resultatet blir enten full flyktningstatus, opphald på humanitært grunnlag eller avslag. Regjeringa meinte likevel at for dei som flykta frå krigen i Bosnia Herzegovina vart desse instrumenta lite effektive (st.meld. nr. 17 1994-95: 77). Det vart hevda at individuell handsaming av kvar sak ville vere vanskeleg, grunna den urolege situasjonen i heimlandet. Det ville dessutan vere både tid- og ressurskrevjande å gå gjennom vanlege prosedyrar. Bosniarane vart derfor gitt mellombels opphald på kollektivt grunnlag, sjølv om ansvarlege styresmakter kunne ha tolka situasjonen deira til å kvalifisere til konvensjonsstatus. Dei valde likevel å innføre bruk av eit nytt politisk instrument for vern. Norske styresmakter viste likevel til at idéen om at vern skal vere mellombels ikkje er ny, men finst implisitt i framandlova av 1988: det tar tre år å opparbeide rett til varig busetjing og opphaldet er såleis for mellombels å rekne. Ved innføringa av det nye vernetiltaket vart det i offentlege dokument understreka at mellombels vern ville gjere det mogleg å hjelpe fleire enn innan det tradisjonelle systemet med individuelt og permanent vern.

<sup>7</sup> Desse tala inkluderer ikkje dei som vart gitt mellombels vern.

<sup>8</sup> Men i 1996 er det kanskje endringar på gang, jf. framlegg til endringar i framandlova for å kunne gi asyl til personar som blir forfølgde av andre grupperingar, t.d. islamistar i Algerie eller ulike etniske grupper i Bosnia. (Dagbladet 10/8/96).

## Bosniarane

Dei første bosniske asylsøkjjarane kom til Noreg våren 1992. Fram til desember 1993 kom det rundt 9000 bosniske flyktningar. Desse vart gitt mellombels vern på kollektivt grunnlag.<sup>9</sup> Ved slutten av 1994 hadde 10 292 bosniarar mellombels opphald i Noreg. Dei fleste kom før oktober 1993. Sverige og Danmark hadde innført visumkrav for bosniarar i juli 1993. På den tida såg ein det ikkje naudsynt å gjere det same i Noreg, men då talet på søkjarar steig kraftig utover seinsommaren vart visumkrav innført også i Noreg (2. oktober 1993). Det viste seg å vere ein effektiv måte å få ned talet på søkjarar på. I september 1993 kom det nesten 3000 asylsøkjjarar frå Bosnia, medan dei tre siste månadene av året berre brakte totalt 317 personar til Noreg. I første omgang fekk bosniarane mellombels opphaldsløyve for seks månader, men dette vart fornya ettersom det vart klart at situasjonen i Bosnia ikkje ville endre seg til det betre innan denne tida. Til å begynne med var det berre dei bosniske kvoteflyktningane som fekk mellombels vern, men tidleg i 1993 vart det bestemt at også individuelle asylsøkjjarar frå Bosnia skulle få dette. Det vil seie at deira individuelle søknader vart lagte til sides, og for å kunne gjere dette måtte ei lovendring til, ettersom forvaltningslova krev at søknader skal handsamast fortløpande. Odelstingsproposisjon nr 13 (1994-95) ga heimel for å utsetje handsaminga av asylsøknadene, men berre for bosniarar.<sup>10</sup> Når det gjaldt lengda på opphaldet var det usemje om kva "mellombels" eigentleg skulle tyde. Regjeringa gjekk inn for at mellombels vern skulle vare tre år, dette opphaldet skulle ikkje gi grunnlag for permanent busetjingsløyve. Dersom situasjonen i Bosnia endra seg radikalt i løpet av dei tre åra kunne personar som ønskte det be om å få saka si vurdert individuelt. Etter tre år ville bosniarane bli gitt opphaldsløyve som kunne danne basis for permanent busetjing.<sup>11</sup>

I første omgang ga ikkje mellombels vern rett til familiesameining, men etter innføring av visumplikt i oktober 1993 vart denne statusen utvida til tolv månaders opphaldsløyve i staden for seks, og retten til familiesameining vart slått fast. Opphaldsløyva har vorte fornya så lenge situasjonen i Bosnia ikkje har gjort det mogleg å returnere i tryggleik. Opphaldsløyva for bosniarar i Noreg har vore nær knytt til behovet for vern. Dei er forventet å vende attende når situasjonen i heimlandet er rekna for "trygg". Dermed kan, ideelt sett, andre grupper som treng vern få kome. Regjeringa si melding om flyktningpolitikken som vart presentert for Stortinget i vårsesjonen 1995 understreka at ein aktiv bruk av retur kan vere aktuelt.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Mellombels vern var tatt i bruk etter oppmoding frå UNHCR: "Sidan konflikten i det tidligere Jugoslavia braut ut har det vore UNHCRs oppfatning at personar som flyktar frå det tidlegare Jugoslavia og som har behov for internasjonalt vern bør få det på mellombels basis" (UNHCR-dok., 24. juli 1992 sitert i Ot.prp. nr 13 1994-95: 4).

<sup>10</sup> Mellombels lov om arbeidsløyve eller opphaldsløyve til personar frå Bosnia-Hercegovina.

<sup>11</sup> Mellombels lov om arbeidsløyve eller opphaldsløyve til personar frå Bosnia-Hercegovina vart vedtatt 30. juni 1995 og skal gjelde til 1. januar 1998.

<sup>12</sup> I brosjyrar som UDI distribuerte til bosniske flyktningar vart repatriering og frivillighet

Tilbakevendingsperspektivet vil bli vektlagt i langt større utstrekning enn i dag, også overfor dem som får beskyttelse og opphold på individuelt grunnlag. Tiltakene har til nå hatt varig opphold som forutsetning. Dette har bidratt til at tilbakevending bare har funnet sted i beskjeden målestokk (st.meld. nr. 17 1994-95: 78).

Frivillig tilbakevending, eller repatriering, er gjerne framheva som den ideelle løysinga på flyktningproblemet. UNHCR slår fast at

Reiterates that voluntary repatriation, when it is feasible, is the ideal solution to refugee problems [---](UNHCR ExCom: General Conclusions on International Protection, No. 74 (XLV) 1994).

Bosniarane var dei første som fekk opphald i Noreg under føresetnad av at dei skulle vende tilbake når det er mogleg. I Vest Europa har integrasjon av flyktningar i vertslandet vore sett på som den beste løysinga. Dei som flykta frå kommunistregime under den kalde krigen var ikkje forventa å vende attende. Seinare, med flyktningar frå fjerne strøk var det óg lite sannsynleg at retur ville bli gjennomført, delvis på grunn av stor geografisk avstand. Sosioøkonomiske faktorar er også viktige; repatrieringspotensialet blir gjerne avgrensa av det faktum at levestandarden er høgare i vertslandet. I tilfellet Bosnia er faktorane ovanfor kanskje ikkje viktigast, like viktig vil talet på år i eksil vere. Menneske slår seg til ro og skapar nye band i vertslandet. For å kunne vende attende er det også naudsynt å ha noko å vende attende til.<sup>13</sup>

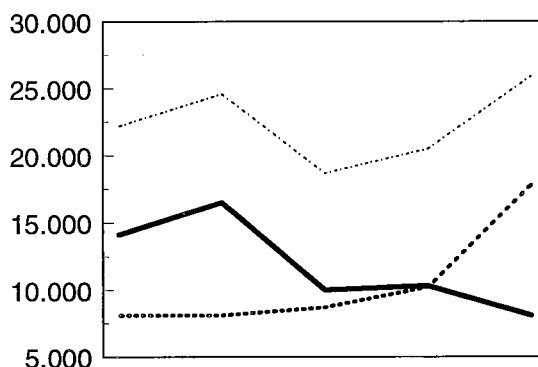
### *Mellombels opphald og/eller integrasjon?*

Bruken av mellombels opphald som ein måte å gi vern på vil verke inn på integrasjonspolitikken. Skal ein halde fram med det som sidan 1970-talet har vore den offisielle linja: å arbeide for at folk skal integrerast i det norske samfunn? Eller skal opphaldet i Noreg vere eit transittopphald der lite eller ingenting skal gjerast? Den norske politikken på dette området har i høve til bosniarane bore preg av ein såkalla "dobbelstrategi": flyktningane skal vere budd på retur, samstundes som dei skal gjerast i stand til å kunne integrerast i det norske samfunnet dersom opphaldet blir varig. Denne strategien bygger på tanken om at meningsfylt integrasjon under opphaldet i Noreg vil motivere og lette tilbakevending. I ein rapport om bruken av mellombels vern i Norden seier Grete Brochmann at å sende folk som er integrert i Noreg tilbake til heimlandet kan vere mot deira eige ønske. Dette vil i såfall bryte med idealet om frivillig tilbakevending. Dessutan kan understrekinga av retur gjere integrering i Noreg vanskelegare, fordi flyktningane ikkje vil vere motiverte for dette (Brochmann 1995: 58).

presentert på følgjande vis: "Norske myndigheter ønsker at du skal reise frivillig. Men også de som ikke ønsker å vende tilbake må reise" (UDI-brosjyre: Tilbake til Bosnia-Herzegovina).

<sup>13</sup> Styresmaktene har no gjort om på tidlegare uttalte målsetjingar om retur. På Arbeidarpartiet sitt landsmøte november 1996 kom meldinga om at bosniarane får bli.

Fig. 4.2: Varige og mellombelse opphald 1989-1993



	1989	1990	1991	1992	1993
Varig opphald —	14.100	16.500	10.000	10.300	8.100
Mellombels opphald .....	8.100	8.100	8.700	10.200	17.800
Totalt -----	22.200	24.600	18.700	20.500	25.900

Figuren viser utviklinga når det gjeld resultatata av søknad om opphald i Noreg, det gjeld både asylsøknader og andre. Som det framgår er det ikkje så mange fleire som totalt sett får opphald i Noreg i 1993 enn i 1989, men forholdet mellom varig og mellombels opphald er snudd om.

Kjelde: st.meld. nr. 17, 1994-95.

## Kvifor endrar politikken seg?

Årsakene til at adgangsreguleringa utviklar seg i restriktiv retning er mange og samansette. Ein opplagt årsak til endring i flyktningpolitikk vil vere auke i talet på flyktningar og asylsøkjjarar. Dessutan vil kulturelle faktorar kunne verke inn - det er venta at integrasjon går lettare ved kulturell (og geografisk) nærleik. Vanleg er det å sjå restriksjonar på innvandring, det vere seg arbeidsinnvandring eller anna, i samanheng med stoda på arbeidsmarknaden. Arbeidsløysa steig i Noreg i løpet av 1980-åra. I tronge tider er det lite vilje til å ta imot migrantar, både dei "frivillige" (arbeidsmigrantar) og dei "ufrivillige" (flyktningar). Likevel: sjølv om slike sosioøkonomiske variablar er relevante i høve til innvandringspolitikk er det ikkje sikkert dei gjeld i same grad for flyktningpolitikk. Det er vanskeleg å variere mottak av flyktningar i samsvar med endringar i arbeidsmarknaden, bustadmarknaden o.l., då styresmaktene ikkje lenger kontrollerer kven som kjem hit (ein kan vanskeleg ha kvotar for nasjonalitetar, kjønn, alder, yrkesgrupper etc. når det gjeld flyktningar). I og med at storparten kjem som individuelle søkjarar er det vanskeleg å fastsetje klare kriterie for mottak.

Kva politikk som vert ført i andre land vil også verke inn, kanskje i ennå større grad på flyktning- og asylpolitikk enn på andre område. Innstramming i eitt land vil jo føre til at straumen av asylsøkjjarar vender seg mot andre land. Ein kan rekne med at policy-responsar spreier seg frå dei mest attraktive til dei minst attraktive land. Fram mot midten av 1980-talet vart nasjonale regjeringar innan EU (den gong EF) einige om at det var naudsynt og ønskeleg å harmonisere asylpolitikken (Joly 1992). Frå fleire hald, særleg NGO-ar, har dette vore kritisert for i hovudsak å handle om å harmonisere kontrolltiltaka: å gjere tilgangen både til å søkje asyl og til å få innvilga asyl vanskelegare.<sup>14</sup> Større grupper asylsøkjjarar fann også vegen til Noreg i løpet av 1980-talet, og Noreg gjorde som dei andre alt hadde gjort: stramma inn. Ledd i denne innstramminga var innføring av visumkrav; strengare grensekontroll også ute, m.a. stasjonering av politifolk på Kastrup for å beslaglegge pass for slik å hindre at reisedokument vart øydelagde før søkjaren kom til Noreg<sup>15</sup>. I Noreg vart det utforma ny framandlov i 1988. Ein del av argumentasjonen rundt utforminga av denne var nettopp utviklinga i andre land på dette området: auken i talet på asylsøkjjarar hang saman med restriktiv politikk i andre land i Europa. Også innføringa av visumplikt for bosniarar i oktober 1993 var forsvart som å vere ein naturleg konsekvens av innstrammingar i andre land.<sup>16</sup> Etter at Sverige og Danmark innførte visumplikt sommaren 1993 vart Noreg ståande att som eitt av dei få land som ikkje kravde visum frå bosniarar, og pågangen vart fort merkbart større.

Det potensielle vertslandet sine interesser har vore dominerande faktorar i utviklinga av nasjonal flyktningpolitikk. Det er ikkje hovudsakleg den einskilde flyktning eller asylsøkjjar sitt behov for vern som har blitt vurdert, men "tolegrensa" til det einskilde samfunn, det vil seie kor mange eit samfunn kan ta i mot og absorbere utan at det fører til endringar, sosialt, økonomisk og kulturelt.

Eit anna og interessant perspektiv på politikktutforming er Johan P. Olsen sin "garbage can" modell. Der blir val og løysingar sett som "tilfeldige", aktørane som blir presentert for ein bestemt situasjon eller eit bestemt problem plukkar frå dei løysingar som er tilgjengelege på eit gitt tidspunkt. Denne teorien går i mot vanleg teori om politikktutforming, som tar utgangspunkt i at det er ei slags årsakssamanheng: saker blir ordna etter årsak og medvitne val ("consequential order"). Men det synest ofte som om det ikkje er særleg orden i politiske avgjerder. Olsen foreslår derfor ein modell som legg vekt på tidssamanhengar heller enn på årsak og konsekvens. Problem, løysingar, dei som gjer vedtak og moglege val heng saman på ein måte som er bestemt av tidspunkt for kome og avgang. (March/Olsen 1989: 13). Denne modellen nedtonar tydinga av

<sup>14</sup> Denne kritikken har m.a. vore uttrykt gjennom U.S. Committee for Refugees og International Lawyers Committee.

<sup>15</sup> Dette vart iverksett under Willoch-regjeringa i 1985, men vart trekt tilbake då Arbeidarpartiet overtok regjeringsmakta i 1986, noko som Høgre sterkt kritiserte, jf. kap. 6.

<sup>16</sup> Justisminister Grete Faremo: "Norge, som et lite land, kan vanskelig føre en politikk over tid som avviker sterkt fra våre nabolands". (St.tid. 1994: 2059).

"rasjonelle", "strategiske", "logiske", "kalkulerte" val. Olsen seier i sin første utgreiing om "garbage can" modellen at

...seems likely to be appropriate in a situation where both activation and definition of the situation is changing, where several participants are activated, where the definition is complex, involving many values and decision-making variables, so that the situation is difficult to analyze and it is difficult to see and compare the consequences of the existing alternatives (Olsen 1970: 9).

Denne skildringa kan seiast å passe bra på den flyktningpolitiske situasjonen dei siste ti år. Men "garbage can" modellen, sjølv om den legg vekt på "timing", ser ikkje bort frå at strukturelle faktorar verkar inn på kombinasjonen av problem og løysing. Den ser derimot bort frå ein direkte samanheng mellom mål og intensjonar hos aktørar og problem og løysingar i politikktutforminga.

Det finst andre teoretiske retningar som ser institusjonar som viktige for utforminga av politikk og preferansar. Historisk institusjonalisme (ein retning innan ny-institusjonalisme) ser institusjonar som viktige fordi dei formar den måten politisk handling og samhandling går føre seg på, samstundes er dei også sjølve politiske aktørar.<sup>17</sup> I norsk samanheng er det særleg ein institusjon innan flyktningsspørsmål som kan seiast å ha verka inn på politikktutforming, endring og praksis.<sup>18</sup> Dette er Utlendingsdirektoratet (UDI) som frå det vart oppretta i 1988 har vore hovudorgan for utøving av flyktningpolitikk. Etter kvart kan det sjå ut for at UDI også har tatt over ein del av initiativet i høve til mål og tiltak på dette området.

## Statstenking "etter syndefallet"

Tida etter andre verdskrigen fram mot midten av 1980-talet vart i kapittel 3 presentert som ei "uskuldig tid" i flyktningpolitisk samanheng. Men etter auken i talet på spontane asylsøkjjarar fekk norske styresmakter augene opp for eiga maktesløyse på området stilt ovanfor eit større press.

Det vart presentert to stortingsmeldingar med mål og tiltak i flyktningpolitikken i løpet av den perioden dette kapittelet har sett på. Den første, st. meld. nr. 39, 1987-88, hadde rett nok tittelen *Om innvandringspolitikken*, men mykje av meldinga omhandla også flyktningpolitikk. Målsetjingar i denne meldinga var at det skulle førast ein politikk for å førebyggje flukt og ufrivillig utvandring. Innvandringspolitiske mål måtte sjåast i samanheng med bistandspolitiske mål. Arbeidet med å aktivisere og gjennomføre ei ny økonomisk verdsordning var

<sup>17</sup> For ein utfyllande presentasjon av dette perspektivet sjå t.d. Steinmo og Thelen (eds.) 1992.

<sup>18</sup> Her i tydinga offentleg organ, forvaltingsorgan.

viktig, dette ville betre den økonomiske situasjonen i u-land, dette vart sagt å styrke politisk stabilitet. FN sitt arbeid for fredeleg løysing på konflikter, samt arbeid for å påverke land som krenkjer menneskerettane var likeins sentralt. I flyktningpolitikken skulle desse momenta takast med, og "...i tiden fremover vil det bli lagt vekt på å utvikle slike helhetsperspektiver og sammenhenger mellom de ulike sidene av norsk internasjonalt engasjement" (st.meld. nr. 39 1987-88: 32).

Når det gjaldt regulering av flyktning- og familieinnvandring vart det sagt å vere "humanitært og menneskerettslig begrunnet" (st.meld. nr. 39 1987-88: 35). Vidare: "...folkerettslige og humanitære forpliktelser tilsier en viss flyktningeinnvandring". Ved mottak av flyktninger skulle konvensjons- eller kvoteflyktningar prioriterast, men også eit uavklart tal asylsøkjjarar måtte få opphald, fordi "...våre menneskerettslige og humanitære forpliktelser overfor asylsøkere som befinner seg på norsk territorium eller ved norsk grense gjør at det ikke kan settes et årlig tak for hvor mange asylsøkere som skal få sin søknad behandlet her, og eventuelt skal få beskyttelse i Norge" (st.meld. nr. 39 1987-88: 36). Om talet på asylsøkjjarar skulle vise seg å gå ned kunne inntaket av kvoteflyktningar aukast. Dette er meir utførleg tatt opp i kapittel 7.

Når det gjaldt spørsmålet om kva som er Noreg sitt ansvar for flyktningar, var det allereie vist til våre humanitære og folkerettslege plikter. I tillegg vart det sagt at "...det finnes ikke flyktningproblemer hvor Norge pga beliggenheten naturlig vil ha et primæransvar" (st.meld. nr. 39 1987-88: 35). Det vart også lagt vekt på rettstryggleiken for flyktningar og asylsøkjjarar i høve til gjennomføringa av adgangspolitikken. Individuell handsaming av sakene var den beste garanti for at rettstryggleiken vart tatt vare på. Dessutan var det viktig at handsaminga var effektiv slik at avgjerder vart tatt og iverksette raskt.

For tiltak i Noreg var det semje om å vidareføre måla frå førre melding om innvandringsspørsmål, nemleg mest mogleg likestilling mellom innvandrarak (flyktningar) og nordmenn. Dette målet gjorde det naudsynt med ein del særlege tiltak for å jamne ut ulikskapar: norskundervisning, morsmålsopplæring etc. Eit viktig mål var også å fremje respekt for innvandrarane sitt språk og kultur: "...innvandrerne må ikke tvinges til å bli så norske som mulig på kortest mulig tid med mindre det er dette de ønsker" (st.meld. nr. 39 1987-88: 49).

I 1995 vart det for første gong lagt fram ei eiga melding om flyktningpolitikk. Her var vekta lagt på ein "helhetlig og målrettet" flyktningpolitikk med følgjande mål: førebygging av flukt. Dette skulle gjerast på same måte som skissert i førre melding.<sup>19</sup> Det var også eit mål å hjelpe flest mogleg innan gitte ressursrammer, hjelp burde derfor først og fremst bli gitt i nærområda til flyktningane. Dette er, i følge meldinga, til det beste både for flyktningen som dermed slepp store geografiske og kulturelle omskiftingar, og for norsk flyktningpolitisk arbeid, då

<sup>19</sup> Med unntak av arbeidet for ei ny økonomisk verdsordning, som ein no var gått bort frå.



ressursane slik kan bli delt mellom fleire. Å arbeide for tilbakevending av flyktningar til heimlanda skulle også vere eit mål. Tilbakevending skulle skje fordi flyktningane sjølve ønska å vende heim, eller "...fordi de aksepterer den politikk norske myndigheter fører" (st.meld. nr. 17 1994-95: 78). Vern var likevel stadig det sentrale element i politikken: "Beskyttelse er det sentrale element i flyktningarbeidet, både innenlands og utenlands" (st.meld. nr. 17 1994-95: 18). Kollektivt vern vart også presentert som eit nytt politisk verkemiddel der grupper av menneske vart gitt same status for ein mellombels periode. Slik kunne fleire menneske få vern i Noreg.

Tradisjonelt har offisiell norsk flyktningpolitikk vore prega av sterk satsing på integrasjon (eller assimilasjon). Returperspektivet har vore lite vektlagt, dei som fekk kome skulle også få bli, og det ville tene alle partar best om ressursar vart brukt for å fremje integrasjon. Asyl eller vern i Noreg har vore gitt som ei permanent løysing. Ny offisiell norsk politikk i flyktningsspørsmål, slik den har vore presentert i stortingsmelding nr. 17 1994-95: *Om Flyktningpolitikken*, framhevar derimot at asyl i Noreg ikkje nødvendigvis skal vere varig. Målsetjinga om arbeid med *førebygging* er også langt sterkare vektlagt i den nye meldinga som eitt av dei sentrale flyktningpolitiske verkemidla. Dette til skilnad frå tidlegare, der verkemiddel som har vern i Noreg som siktemål aleine har vore dominerande. (st.meld. nr. 17 1994-95: 47).

## Oppsummering

Flyktningarbeidet i Noreg og internasjonalt dei siste 50 år har gjennomgått endringar, både kvalitativt og kvantitativt. Talet på flyktningar, og særleg asylsøkjjarar til Noreg har auka dei siste ti åra, samstundes har det relative talet innvilga søknader gått sterkt tilbake. Det totale talet på flyktningar i verda har også auka, og lite tyder på at denne tendensen vil snu. Dermed er flyktningsspørsmål etablert som eit sentralt, og omdiskutert politisk område.

## 5. Inn på den politiske debattarena

Så langt har eg sett på politikk og politikktutvikling og på "statstenking" - mål og motivasjon i offisiell norsk flyktningpolitikk. Vidare vil det no bli tatt eit nærare blick på korleis slike spørsmål har blitt debattert i politiske fora dei siste ti år. Særleg blir det sett på korleis dei utvalde partia, Arbeidarpartiet og Høgre, har deltatt. Debatten har gått føre seg i fleire fora. Her vil partia sine formelle standpunkt i partiprogram, og aktiv deltaking i stortingsdebattar bli tatt fram og analysert.

Kapittelet er todelt. I del I vil dei utvalde partia bli presenterte gjennom sine respektive partiprogram. Slik vil formelle mål og tiltak bli klargjorde, og eventuelle endringar bli vist. I Noreg vart innvandrings- og flyktningpolitikk tatt inn i partiprogramma på 1980-talet.<sup>1</sup> I og med at ein stortingsperiode varer i fire år er partiprogramma ofte lagt opp som fireårsprogram, dette gjeld for Høgre sine program som er brukt her. Arbeidarpartiet nyttar derimot ei anna ramme for sine program, dei er tre-årige, eller dei har ikkje nøyaktig avgrensa tidsrammer, som det siste programmet deira: *Mer fellesskap - sosialdemokratisk program for 90-åra*.

Del II går gjennom stortingsdebattar om flyktningsspørsmål. Det har vore ei stor og aukande saksmengde i Stortinget av flyktning- og innvandringsspørsmål. I hovudsak vil debattar om framlegg til offisiell politikk (stortingsmeldingar, lovendringar) bli presentert, i tillegg til å gå inn på nokre private forslag frå stortingsrepresentantar (Dok. nr. 8) som omhandlar meir prinsipielle spørsmål eller saker som har vore i fokus også i den generelle samfunnsdebatten. Spørretimespørsmål, interpellasjonar og budsjettspørsmål vil ikkje bli tatt med. Etter møteføresegnene i Stortinget er det kvart parti sin hovudtalar som presenterer partiet sin politikk. I gjennomgangen av debattane blir derfor mest vekt lagt på hovudtalarane sine innlegg, tilsvaret til desse, og på eventuelle replikkvekslingar.

<sup>1</sup> I dette avsnittet vil "innvandrar", "flyktning" og "utlending" bli brukt vekselvis når det er snakk om integrasjonsspørsmål, altså status og tiltak retta mot personen når han eller ho først er i Noreg. Når det gjeld grensekontroll vil det framleis bli skilt mellom "innvandrar" og "flyktning".

## DEL I. Partia - formelle standpunkt

### *Arbeidarpartiet og Høgre - fellesskap og individ?*

Arbeidarpartiet og Høgre har begge indre tradisjonar som kan knytast til tankeretningane som vart presenterte i kapittel 2: kommunitarianisme og liberalisme/universalisme. I utgangspunktet representerer Arbeidarpartiet og Høgre to ulike ideologiske grunnsyn - det sosialdemokratiske og det konservative. Den sosialdemokratiske ideologien er kommunitarianisk i sin karakter og i sin retorikk. Den sosialdemokratiske modellen i Noreg har vore og er framleis ein modell med likskap som mål. Honnørord som "fellesskap" og "solidaritet" dominerer retorikken. At Arbeidarpartiet legg hovudvekt på fellesskapet blir gjenspegla i titlane på partiprogramma deira: *Mer fellesskap* (1990-åra), *Felles framtid* (1990-1993), *Ny vekst for Noreg* (1986-1989). Individet blir sett som ein del av eit større heile. "Frie og deltakende enkeltmennesker skaper sterke fellesskap" (*Felles framtid*, program 1990-93).

Høgre blir gjerne omtala som eit konservativt parti. Desse partia vart danna som reaksjon på tradisjonell liberalisme, som har eit positivt menneskesyn, men eit heller negativt statssyn. Konservative parti er berarar av staten, av det tradisjonelle. Men norske Høgre er meir det ein kan kalle eit "liberalkonservativt" parti fordi det legg stor vekt på individuell fridom. Partiet inneheld to ulike "retningar". Den eine, som har vore døypt "Embetsmannshøgre", kan plasserast i ein kommunitarianisk tradisjon. Stabilitet og tryggleik er her viktige stikkord. Den andre, som eg vel å omtale som "Marknadshøgre", står i ein liberalistisk tradisjon. Partiet legg større vekt på verdien av fridomen til enkeltmennesket enn Arbeidarpartiet gjer, men er likevel for ein "effektiv og sterk, men begrenset stat". Samfunnet er noko meir enn staten, og det må setjast grenser for kva område som kan styrast og regulerast politisk. Honnørord hos Høgre er "individ", "fridom" og "personleg ansvar". Men som det framgår av titlane på Høgre sine program er det også her ei fokusering på fellesskap: *Noreg trenger en ny giv* (1993-1997), *Ny vilje, ny fremgang* (1989-1993) og *Frihet og fellesskap - mulighetenes samfunn* (1985-1989).

Utifrå ideologisk plassering kan ein vente å finne meir universalistiske trekk i Høgre sine standpunkt og argumentasjon enn hos Arbeidarpartiet. Det er likevel trekk frå begge tankeretningar å finne i partiet sine utspel. Tilsvarande ventar ein å finne ein meir kommunitarianisk samfunnsmodell gjenspegla i Arbeidarpartiet sine utspel. Den følgjande gjennomgangen av partiprogram og stortingsdebattar, og analysen i kapittel 6 vil vise om dette er tilfelle.

## Partiprogram 1985 - 1995

Høgre sitt program for perioden 1985 til 1989 heitte *Frihet og fellesskap - mulighetenes samfunn*. I dette programmet vart "innvandrernes og flyktingenes situasjon" tilgodesett med ei knapp side under kapittelet om "Maktspredning og demokrati". Partiet sitt neste program, 1989-93, hadde tittelen *Ny vilje, ny fremgang*. Flyktningsspørsmål var plassert under avsnittet "Innvandrere og flyktinger", denne gong i kapittelet om "Kultur og fellesverdier". Det siste stortingsvalprogrammet, 1993-97, hadde fått namnet *Norge trenger en ny giv*. I dette programmet vart flyktningsspørsmål omhandla under avsnittet "Flyktning- og asylpolitikk", til skilnad frå tidlegare program som hadde tatt for seg "Innvandrere og flyktinger". I tillegg til denne endringa, var avsnittet no plassert under kapittelet "Norge og det internasjonale samfunn". Fokus var altså no på politikken og ikkje på grupper som vart berørt av politikken, dessutan var perspektivet flytta frå heimlege tilhøve til Noreg og verda.

Arbeidarpartiet brukte i sitt program for 1986-89, *Ny vekst for Norge*, omtrent ei side på å framstille "Innvandrernes og flyktingenes rettigheter". Allereie i tittelen her er det eit anna fokus enn hos Høgre, som i same periode snakka om "Innvandrernes og flyktingenes situasjon" (eiga utheving). Avsnittet om innvandrere og flyktingar var plassert under kapittelet "Frihet i fellesskap". Ap sitt neste program var igjen eit treårsprogram, 1990-1993, som bar tittelen *Felles framtid*. I dette programmet, som i det førre, har spørsmål knytt til innvandring og flyktingar fått ei knapp side under tittelen "Innvandringspolitikk". Storparten av plassen her er likevel brukt på flyktningsspørsmål, noko som styrkar den tidlegare påstanden om at innvandringspolitikk etter arbeidsinnvandringsstoppen i hovudsak dreidde seg om flyktningsspørsmål. Avsnittet om innvandringspolitikk var plassert under kapittelet om "Bedre velferdssamfunn". Arbeidarpartiet sitt program for 1990-åra vart vedtatt på landsmøtet i november 1992 og vart kalla *Mer fellesskap*. I dette programmet er knappe tolv linjer brukt på temaet "Fargerikt fellesskap", som står under kapittelet om "Sosialdemokratisk handlingsprogram nasjonalt og globalt". Også hos Arbeidarpartiet er det ei vridning mot eit meir internasjonalt perspektiv.

### Tema

Begge parti har adgangsregulering som eige tema i alle sine program, bortsett frå Ap i sitt siste program. I første periode, 1985-89, var det mest vekt på regulering av arbeidsinnvandringa. Dette var eit tilbakevendande tema, og begge parti held gjennom alle program fast på at innvandringsstoppen må oppretthaldast. Frå 1989 vart asylsøkjjarar nemnd som eiga gruppe og mottak og regulering av asylsøkjjarar vart heretter eit eige tema. I tillegg til å ta opp spørsmål knytt til det konkrete og fysiske mottaket av flyktingar og innvandrere var begge parti opptatt av

integrasjonsspørsmål. Butilhøve, arbeid og språkopplæring var dei mest sentrale tema her. Dessutan var både Høgre og Arbeidarpartiet opptatt av haldningsskapande arbeid og kamp mot rasisme.

### *Målsetjingar*

I programmet 1985-89 meinte Høgre at "...det bør fortsatt føres en liberal politikk når det gjelder å ta imot flyktninger her i landet". Det vart ikkje presisert i programmet kva som skal forståast som liberalt i høve til inntak av flyktningar. Før 1985 hadde det kome få flyktningar. Som vist i kapittel 3 og 4 hadde inntaket vore regulert og kontrollert, og talet på individuelle asylsøkjjarar var lavt. Presset på norsk flyktningpolitikk hadde altså ikkje vore særleg stort før 1985. Høgre sat saman med KrF og Sp i regjeringsposisjon fram til 1986, og var dermed ansvarlege for å føre eller vidareføre "ein liberal politikk". Det vart vidare slått fast i programmet at flyktningane som kom måtte vere budde på å bli verande i landet. Det var eit uttalt mål å kontrollere innvandringa, og å legge tilhøva til rette for at dei som fekk kome skulle få tilnærma lik levestandard som norske fastbuande borgarar. Dessutan var det eit mål for Noreg å arbeide aktivt internasjonalt for å styrke menneskerettane.

I Høgre sitt program for 1989-93 var det ei målsetjing at "...innvandringspolitikken har allmenn aksept i befolkningen". Noreg skulle framleis ta "...sin del av ansvaret for mennesker som av frykt for sitt liv og sin sikkerhet ikke kan vende tilbake til sitt land". Det var også viktig å raskt kunne avgjere kven som var "reelle asylsøkjjarar". I forhold til integrering hadde Høgre same hovudmål som offisiell norsk politikk både den gong og seinare: "Innvandrere, flyktninger og asylsøkere som får opphold i Norge må i størst mulig grad ha de same rettigheter og plikter som norske borgere". Det var dessutan eit mål å skape auka toleranse i det norske samfunn, både mellom nordmenn og innvandrarar og mellom ulike innvandrargrupper.

Høgre sitt program for 1993-97 tok farge av stoda i Europa. Slik det såg ut kunne Noreg kome til å møte "...flyktningproblemer av betydelig større omfang enn nå". Det vart også sagt at Noreg ikkje kan "...løse verdens flyktningproblemer ved en asylopolitikk som skiller seg vesentlig fra våre nabolands". Framleis meinte likevel Høgre at Noreg hadde ansvar, ikkje berre for å generelt arbeide for fred i verda og førebygging av konflikter, men også for å gi vern i Noreg. Målsetjinga om tilbakevending som vart presentert i dette programmet var derimot ny. Nok ein gong vart det slått fast at flyktningar og asylsøkjjarar som bur her til lands skal ha rettar og plikter på lik linje med nordmenn. Men det skulle óg stillast krav: "Alle som har mulighet til det har en selvfølgelig plikt til å arbeide for eget livsopphold, til å ta vare på seg selv og til å lære det norske språk. Alle har plikt til å følge

norske lover og regler." Av andre konkrete standpunkt gjekk Høgre no inn for at morsmålsundervisninga skulle ut av skuleverket.

Storparten av Arbeidarpartiet sitt program 1986-89 fokuserte på målsetjingar om like rettar og plikter i samfunnet for innvandrarak og nordmenn. At arbeidsinnvandringsstoppen skulle halde fram vart også slått fast. Dessutan foreslo partiet å setje ned butidskravet for statsborgarskap frå sju til fem år. Det var også eit mål å jobbe effektivt mot rasisme i samfunnet. Arbeidarpartiet var også opptatt av å ta imot flyktningar: "Norge har et klart ansvar overfor verdens flyktninger. Vårt velferdssamfunn har et *moralsk ansvar* og *råd* til å ta imot de som er forfulgt" (eigne uthevingar). I tillegg til å ta imot flyktningar, vart det også slått fast at Noreg skulle arbeide for å "motarbeide flyktningproduksjon". Innvandringa til Noreg skulle framleis vere avgrensa og kontrollert. I integrasjonsspørsmål sto det grunnleggjande sosialdemokratiske målet om same sjansar og plikter som resten av folket framleis ved lag, men det vart i tillegg framheva at "...de ulike innvandrergrupperes kulturelle, sosiale og religiøse særdrag må respekteres og gis muligheter til utfoldelse". Dessutan måtte dei få informasjon om det norske samfunn. Framleis gjekk partiet dessutan inn for at statsborgarskap skulle kunne bli gitt etter fem års opphald i landet.

Arbeidarpartiet sitt program som dekkjer perioden 1989-93 var nokså sparsamt med omsyn til både mål og tiltak i flyktning- og innvandringspolitikken. Partiet tok avstand frå rasisme, og ville jobbe mot den aukande framandfrykta. Dessutan var det eit ønske å kunne gi både rettar og plikter til alle: "Vi ønsker at alle stilles krav til og får tilbud og ressurser som er tilpasset deres situasjon og de ressurser de rår over".

### *Tiltak*

Programma for den første stortingsperioden, 1985-89, inneheld i hovudsak framlegg til integrasjonstiltak. Høgre la vekt på at arbeidsinnvandringa måtte framleis vere kontrollert, dette for å kunne sikre alle som kom tilfredsstillande arbeids- og butilhøve. Morsmålsundervisninga skulle betrast, det same skulle informasjonstilbodet til asylsøkjarak og flyktningar. Haldningsskapande tiltak skulle prioriterast, dette var forstått som "...tiltak som kan øke kontakten mellom nordmenn og innvandrere og flyktninger".

I neste periode er asylpolitikken blitt eit tema. Høgre sitt program for 1989-1993 framheva at storleiken på den årlege kvoten tatt ut i samband med UNHCR måtte sjåast i samanheng med talet på innvilga asylsøknader. Korleis denne samanhengen skulle arte seg er derimot ikkje nøyare skildra. I tillegg måtte det førast ein effektiv grensekontroll, og handsaminga av asylsøknader burde også effektiviserast. Dessutan tok partiet tok til orde for ein meir aktiv bruk av

"tredjelandsregelen" - altså at ein person som hevda å vere flyktning kunne sendast tilbake til landet han eller ho kom frå dersom dette kunne reknast for trygt, i påvente av at søknaden vart handsama og avgjort i Noreg. Når det gjaldt det konkrete mottaket og vidare integrasjon meinte Høgre at mottak og støtte måtte organiserast slik at kvar einskild fekk reelle sjansar til å greie seg sjølv. Til dømes burde minst mogleg av hjelpa kome i form av sosialhjelp. Informasjonstiltak rundt flyktningar og innvandrarar sin kultur og religion var også eit satsingsområde.

Høgre presenterte i sitt program for 1993-97 tiltak med omsyn til utvising av illegale eller uønskte (kriminelle) innvandrarar (utlendingar). Partiprogrammet var no ikkje lenger den einaste kjelda til partiet sine formelle haldningar og målsetjingar i desse spørsmåla. Flyktningpolitikk hadde fått auka relevans og aktualitet utover slutten av 1980-talet og byrjinga av 90-talet, og partia har no ofte eigne utgreiingar og presentasjonar av sine målsetjing og forslag til konkrete tiltak på området. Høgre sin flyktningpolitikk vart lagt fram og vedtatt på Høgres sentralstyremøte 22. juni 1993 etter forslag frå ei arbeidsgruppe. I hovudsak var desse vedtaka inkorporert i det siste partiprogrammet, men med nokre unntak. Partiet tok i sentralstyrevedtaket meir direkte standpunkt til bruken av mellombels vern og meinte dette i enkelte tilfelle kunne vere riktig. Likevel presiserte partiet at det måtte utformast eigne integrasjons- og repatrieringsprogram for grupper som fekk mellombels vern. Elles presenterte partiet idéen om "Samfunnskontrakten": at flyktningar og asylsøkjjarar som blir gitt opphald i Noreg skal inngå ei gjensidig kontrakt med norske styresmakter.

Arbeidarpartiet hadde i sitt program for perioden 1986-89 lagt fram mange konkrete satsingsfelt innan integrasjonspolitikken område: morsmåls- og norskundervisning, tolketeneste, støtte til innvandrarorganisasjonar, barnehagedekning, støtte til innvandrarar etc. I tida frå 1989 var også Arbeidarpartiet opptatt av forholdet mellom talet på kvoteflyktningar og asylsøkjjarar. Partiet meinte kvoten for flyktningar gjennom UNHCR burde aukast. Desse skulle prioriterast, saman med personar som skulle førast saman med familien. Når det gjaldt integrasjon skulle folk busetjast i kommunar så snart som råd, derfor måtte også tida for å få avgjort asylsøknader kortast ned. Eit viktig punkt i innvandringspolitikken til Ap slik den vart lagt fram i dette programmet var å vektleggje informasjon til innvandrarar både om deira *rettar* i det norske samfunn, og om norsk samfunn og kultur. Som sagt under avsnittet om mål var Arbeidarpartiet sitt program for 1990-93 nokså knapt i høve til innvandrings- og flyktningsspørsmål. Spørsmålet om adgangsregulering vart ikkje tatt opp her. All vekt er lagt på tiltak i Noreg, formuleringane er svært runde og generelle. Av konkrete tiltak vart det her berre nemnd norskopplæring til flyktningar og innvandrarar. Fleire av måla og tiltaka som hadde gått igjen i tidlegare program er no borte, som til dømes framlegget om å senke butidskravet for statsborgarskap til fem år. Det mest interessante i dette programmet er mangelen på formelt nedfelte målsetjingar og framlegg til konkrete tiltak på eit etter kvart så sentralt og omdebattert politisk område. At Arbeidarpartiet sat i regjeringsposisjon og dermed

som utformar av nasjonal politikk ikkje såg det som naudsynt å klargjere sine mål og framlegg kan ikkje vere heile forklaringa. Det var stortingsval i 1993 og ut frå vanlege kriterie skulle ein tru at også Arbeidarpartiet ville informere sine potensielle veljarar om politiske standpunkt og strategiar.

## Utvikling og endring

At nokre mål forsvinn og andre kjem til tyder ikkje nødvendigvis endringar i partiet sitt syn på desse måla, det kan vere at dei ser måla som nådde og ikkje lenger ser det naudsynt å ha dei nedfelte i eit program. Til ein viss grad vil det også vere den strukturelle og politiske situasjonen til ei kvar tid som legg grunnlag for mål og tiltak.<sup>2</sup> Det er heller ikkje slik at det er eit klart samsvar mellom mål og tiltak, slik at det til kvart mål finst tilhøyrande tiltak. At tiltaka ikkje lenger er konkret til stades i programma tyder ikkje nødvendigvis at partiet ikkje lenger støttar dei. Det seier likevel noko om kva partiet finn viktig å framheve for veljarane. Tabellane under oppsummerer dei respektive partia sine mål og tiltak gjennom tiåret 1985-95.

Tabell 5.1 Mål presenterte i Høgre sine program frå 1985 til 1995

Mål	1985-89	1989-93	1993-97
Mottak av kvoteflyktingar		*	
Varig opphold i Noreg	*	*	
Retur når tilhøva i heimlandet ligg til rette			*
Styrke flyktingar/innvandrars deltaking i samfunnet	*		
Auka kontakt mellom nordmenn og flyktingar/innvandrars	*		
Oppretthalde minoritetskulturar	*	*	*
Kortare handsamingstid for asylsøknader		*	*
Effektiv grensekontroll		*	
Stille krav			*
Morsmål ut av skulen			*

<sup>2</sup> Sjå kapittel 2, merknader om "tregleik" i program.



**Tabell 5.2 Tiltak presenterte i Høgre sine program frå 1985 til 1995**

Tiltak	1985-89	1989-93	1993-97
Morsmålsopplæring	*		
Støtte til flyktning- og innvandrarkvinner	*	*	
Hjelp til arbeid	*	*	
Mellombels opphaldsløyve til asylsøkjjarar i påvente av avgjerd	*		
Kartleggje situasjonen for eldre innvandrarakar	*		
Informasjon til nordmenn om innvandrarakar og flyktningar	*	*	
Informasjon til innvandrarakar og flyktningar om rettar og plikter i Noreg	*		
Styrkt rettstryggleik for innvandrarakar og asylsøkjjarar	*		
Lette godkjenningssprosedyrar for utanlandsk utdanning		*	*
Retur av asylsøkjjarar til tredjeland i påvente av handsaming av søknaden		*	
Utending av personar med ulovleg opphald			*
Utvising av utanlandske borgarakar som har gjort alvorlege kriminelle handlingar			*

**Tabell 5.3 Mål presenterte i Arbeidarpartiet sine program frå 1985 til 1995**

Mål	1986-89	1990-93	1990-
Auke talet på kvoteflyktningar		*	
Sikre innvandrarakar og flyktningar auka rettar	*		
Sikre innvandrarakar og flyktningar betre levkår og større likskap i samfunnet	*		
Regulert innvandring	*		
Kjempe mot rasisme og diskriminering	*		*
Gjere innvandrarakane og flyktningane sin kultur betre kjent, vidareføre minoritetskulturar	*	*	*
Informasjon til innvandrarakar og flyktningar om det norske samfunn		*	
Styrke innvandrarkvinnens stilling	*		
Senke butidskravet for statsborgarskap frå sju til fem år	*	*	

**Tabell 5.4 Tiltak presenterte i Arbeidarpartiet sine program frå 1985 til 1995**

Tiltak	1986-89	1990-93	1990-
Betre bustadfinansiering	*		
Revidere framandlova	*		
Styrke morsmålsundervisninga	*	*	
Styrke norskundervisninga	*	*	*
Styrke tolketenesta	*	*	
Auke støtte til innvandrorganisasjonar	*	*	
Rett til barnehageplass for innvandrarbarn	*		
Styrke arbeidsmarknadsetatens arbeid for innvandrarak og flyktningar	*		
Prioritering av familiar og familiesameining		*	
Redusere handsamingstida for asylsøknader		*	
Lette godkjenningssprosedyrar for utanlandsk utdanning		*	
Tilpassa språkopplæring for innvandrarkvinner		*	

## Felles mål?

Innvandrarak og flyktningar vart handsama under eitt i begge parti sine program. Først i perioden var det ingen av partia som hadde klart definerte målsetjingar når det gjaldt kontroll og regulering av mottak av asylsøklarar og flyktningar, den store pågangen kom heller ikkje før i 1987. Spørsmålet om avgrensing av adgang var relatert til eventuell arbeidsinnvandring, som jo allereie var under kontroll (jf. innvandringsstoppen frå 1975). Integrasjonsspørsmål opptok derfor mest plass. Det som vart framheva var på den eine sida å sikre dei individuelle rettane til flyktningar og innvandrarak; på den andre sida kor naudsynt det var å gjere dette for å sikre tradisjonelle verdiar i det norske samfunnet. Begge parti sine program inneheld i denne perioden mange mål og mange tiltak, som sagt særleg på integrasjonssida.

Tida etter 1989 vart i kapittel 4 karakterisert som ei tid der politikken fokuserte på ny kontroll. Talet på asylsøklarar som kom hadde gått ned, mottaksapparatet var omorganisert, ein hadde fått tid til å summe seg etter "eksplosjonen" midt på 80-talet. Men innvandrings- og flyktningsspørsmål, særleg knytt til asylsøkjarsaker, held fram med å prege den politiske kvardagen. Framstegspartiet hadde gjort eit særst godt val i 1987 nettopp ved å spele på spørsmål knytt til norsk framandpolitikk. Kva verknad - om nokon i det heile - hadde den konkrete stoda frå 1985 fått på partia sine målsetjingar for ein ny fireårsperiode? Begge parti introduserte i sine program for denne perioden eit nytt omgrep: "reelle

asylsøkjjarar". I samanheng med dette vart det hos begge parti lagt vekt på streng grensekontroll og effektiv handsaming av asylsøknader, nettopp for å identifisere dei nemnde "reelle" søkjarane. Som tabellane ovanfor viser var det ein del nye mål og tiltak som vart presenterte i programma for dette tidsrommet, mange av desse var retta mot asylsøkjargruppa, særleg effektiviserings- og kontrolltiltak. I tillegg til nye mål og tiltak vart mange av dei gamle frå førre periode førte vidare her.

Som vist endra den konkrete flyktningssituasjonen seg i Noreg etter 1992, som følge av krigen i tidlegare Jugoslavia. Politikken som vart ført i flyktningsspørsmål var i endring, både med innføring av nye politiske instrument, og med endra vektlegging og bruk av tradisjonelle verkemiddel. Begge parti legg i sine siste program vekt på at innvandrarak og flyktingar har plikter i det norske samfunn, og at det må stillast krav. Det mest slående i dei siste programma er likevel ei gjennomført "mål- og tiltakstyrke". Få nye mål, og ennå færre tiltak blir introdusert. Heller ikkje blir gamle mål og tiltak i særleg grad vidareførte i programma. Denne mangelen blir endå meir påfallande sett i samband med at presset på norsk flyktingpolitikk var aukande i denne tida. Ei forklaring kan vere at forvaltninga ved UDI har tatt over tiltakssida. Institusjonane har i stor grad overtatt på dette området, og partia sine eventuelle innspel får mindre tyding, dermed er dei heller ikkje så tydelege som i tida før forvaltnings- og administrasjonsapparatet vart styrkte.

Så langt har eg sett på partia sine formelle mål og framlegg til tiltak i flyktingpolitikken. I tillegg til den nemnde utviklinga mot "tiltakstyrke" i siste periode er det nokre generelle trekk som går igjen hos begge med omsyn til kva som har vore vektlagt gjennom åra. I første periode var det *individuelle rettar* som sto i fokus, i andre periode vart *grenser og grensekontroll* vektlagt, i siste periode er fokus i langt større grad flytta over på *plikter og krav*.

## **DEL II. Stortingsdebattar**

Aktivitetsnivået i Stortinget i flykting- og innvandringsaker steig frå 1985 og utover. Fram til 1985 var slike saker plassert under stikkord "flyktingar" i Stortinget sitt saksregister, etter 1985 var dei å finne under "innvandrere". Dette trass i at tradisjonell arbeidsinnvandring var strengt regulert frå 1975, og at tilstrøyminga av flyktingar var aukande frå omlag same periode, ein skulle dermed tru at stikkordsregisteret også var tilpassa den situasjonen.

Presentasjonen av stortingsdebattar om flyktingsspørsmål i perioden 1985 til 1995 vil ta utgangspunkt i dei to hovudaspekta i flyktingpolitikken, nemleg regulering eller adgang, og integrering. Innanfor desse underkapitla vil debattane bli lagt fram i kronologisk rekkefølge.

### Adgang

I perioden dette kapittelet fokuserer på var den første store saka som rørte ved regulerings- eller adgangsproblematikken den nye framandlova. Denne vart debattert i Odelstinget 7. juni 1988. Framandlova gir grunnlaget for korleis den norske stat skal forhalde seg til alle utlendingars inn- og utreise av Noreg, og er såleis ikkje avgrensa til flyktningsspørsmål, dette sto likevel sentralt i debatten. I forkant av debatten hadde det vore fleire innslag i media om innhald og retningsendring i flyktning- og asylpolitikken.

Når det gjaldt flyktningar var som allereie påpeikt i kapittel 4 ei av endringane at flyktningdefinisjonen frå 1951-konvensjonen vart tatt direkte inn i lova, og at den gamle definisjonen frå 1956 med vekt på "politisk flyktning" vart fjerna. I innstillinga til Odelstinget la Justiskomiteen vekt på at det såg ut til at tilstrøyminga av m.a. asylsøklarar såg ut til å auke, og at dette ville føre nye utfordringar med seg. Komiteen meinte det var viktig at Noreg framleis kunne vere "...et foregangsland når det gjelder å vise nestekjærighet og solidaritet på tvers av nasjonale og etniske grenser" (Innst. O. nr. 92: 4). Den nye lova skulle vere ein reiskap i så måte.

Debatten om den nye framandlova var egentleg ingen stor debatt, sjølv om det på førehand hadde kome til dels omfattande kritikk frå ulike organisasjonar og frå privatpersonar. Arbeiderpartiets Inger Pedersen var leiar for komiteen og saksordførar i stortingsdebatten. I sitt innlegg la ho vekt på styrkinga av rettstryggleiken som låg i denne nye lova. Lova skulle vere "...et redskap for å videreføre en human og liberal politikk overfor asylsøkere og flyktninger samtidig som den skal ivareta myndighetenes soleklare rett og plikt til å kontrollere hvem de er, de som ønsker å slå seg ned her, og at de fyller vilkårene for det" (O.tid. 1987-88: 807). Rettstryggleiken var betra med den nye lova fordi ein asylsøklar vart gitt rettskrav på vern i Noreg dersom han eller ho vart vurdert til å fylle vilkåra for asylstatus. Dessutan skulle alle asylsøknader ha individuell handsaming, det gjaldt elles også andre søknader om opphald i landet.

Høgre sin hovudtalar la i sitt innlegg vekt på kor naudsynt det var med innvandringsregulering: "Norge er et lite og sårbart samfunn" (O.tid. 1987-88: 810). Høgre meinte elles det var viktig at lova hadde støtte i folket, og særleg sidan det gjaldt eit så "følsomt område" som dette. Partiets talsmann meinte også at den nye lova ville vise omverda at Noreg var i stand til å effektivt kontrollere innvandringa, noko som ville føre til at talet på asylsøklarar ville gå ned. Dessutan ville inntrykket av at Ap ikkje kunne føre ein streng innvandringskontroll forsvinne; etter talaren si meining var nemleg den store auken i talet på asylsøklarar delvis skulda Arbeidarpartiregjeringa sin politikk etter regjeringsskiftet i 1986. Høgre gjekk inn for at ein del av føresegnene vart gjort meir effektive, men "...uten at de går ut over våre klare humane tradisjoner og internasjonale forpliktelser" (O.tid. 1987-88: 811). Blant desse føresegnene var utvisning av utanlandske borgarar etter grove lovbrøt, fordi "...slik opptreden er

brudd på den tillit som en nasjon viser når man åpner sine grenser, og bør få konsekvenser deretter" (O.tid. 1987-88: 811). Partiet gjekk imot nokre av komitéen sine forslag, deriblant forslaget om å innføre ein lovfesta rett til opphald i Noreg, fordi "...regulering av innvandringen bør være en rett for nasjonalstaten og ikke den enkelte søker. [--] Et slikt rettskrav vil kunne gi et uheldig signal om at det skal bli langt lettere å innvandre til Norge" (O.tid. 1987-88: 812). Elles understreka Høgre sine talsmenn og -kvinner at det var viktig at Noreg framleis kunne innfri sine internasjonale forplikningar til å gi vern til flyktingar. Avgrensing av innvandring, også av asylsøklarar, var avgjerande for at Noreg skulle kunne halde fram med å hjelpe dei som ikkje tok seg fram til norske grenser. Dessutan var også problemet med å avgjere kven som var "reelle" asylsøklarar ein grunn til å stramme inn. Høgre ønska å hjelpe flyktingar, og det vart påpeikt at "...nettopp ved å føre en restriktiv linje når det gjelder ukontrollert innvandring kan vi vise en helt annen vilje til å åpne dørene for større kvoter av flyktinger utpekt av høykommissæren" (O. tid. 1987-88.: 813). Høgre stemte mot forslaget om å gi busetjingsløyve etter tre års opphald i landet fordi partiet meinte dette ga eit misvisande inntrykk av ei form for "nesten-statsborgarskap".<sup>3</sup> Høgre poengterte at partiet hadde helst sett at stortingsmeldinga om innvandringspolitikken (st.meld. nr. 39 1987-88) og lovproposisjonen hadde vore handsama under eitt, for på den måten å debattere det politiske innhaldet av rammene samstundes med at rammene vart fastsette.

Arbeidarpartiet var også på denne tida i regjeringsposisjon, og måtte tåle ein del kritikk frå ulikt hald på måten asylsøklarauken var blitt takla på. I høve til forslaget til ny lov var det særleg SV og sentrumspartia (Sp, KrF) som ytra otte for at lova skulle verkje negativt i forhold til framandfrykt og rasisme. Dette førte til ein viss debatt om tilhøvet mellom politikk og haldningar. Det var ikkje semje om kva for politikk som ville verke avgrensande eller hindrande på rasisme og negative haldningar. Fleirtalet (H, Frp og fleirtalet i Ap) viste til at ei for liberal lov ville føre til auka rasisme fordi fleire utlendingar i landet ville føre til auka framandfrykt. Ei relativt restriktiv lov som denne skulle derimot hindre rasisme. Opposisjonen var usamd i dette og meinte tvert om at ei restriktiv lov ga negative signal til opinionen og at dette på sikt ville føre til negative haldningar, framandfrykt og rasisme.

Høgre viste til at det var viktig å også vere restriktiv i integrasjonspolitikken for å hindre eller avgrense negative reaksjonar: "...myndighetene i innvandringspolitikken bør være varsomme med å innføre økonomiske særordninger som kan føre til motreaksjoner i befolkningen" (O.tid. 1987-88: 811).

Dåverande justisminister Helen Bøsterud framheva at den nye lova som fullmaktslov i hovudsak skulle vere eit middel til å få gjennomført den innvandringspolitikk som Storting og Regjering til ei kvar tid fastlegg. Alt i alt

<sup>3</sup> Framandlova § 12.

vart det gjort svært få endringar i lova i høve til framlegget i odelstingsproposisjonen. SV var det partiet som hadde flest og mest radikale innvendingar mot den nye lova, mellom anna var SV det einaste av partia på Stortinget som ikkje gjekk inn for "en begrenset og kontrollert innvandring". Partiet meinte at kontrollelementet var så dominerande i lovutkastet at det kunne svekkje rettstryggleiken. Frp (ved representant Hagen) på si side gjekk inn for at lova vart gjort meir restriktiv med omsyn til kven som skulle få innreise i Noreg, då dette var "...vanlig kutyme i land det er naturleg å sammenligne oss med" (O.tid. 1987-88: 828). SV la fram forslag om endringar på over halvparten av paragrafane i lova utan at desse fekk fleirtal. Både Høgre og Ap la vekt på at lova gjorde det mogleg for styresmaktene å setje i verk kontrolltiltak som kunne hindre omgåing av innvandringsstoppen, m.a. gjennom bruk av asylinstituttet.

Følgjande hovudtema som rører ved flyktning- og asylsøkjarspørsmål vart tatt opp i debatten: rettstryggleik for individet (flyktningen), politiske signal og verknaden av desse både på den konkrete asylsøkjarsituasjonen og på haldningar i det norske folk, effektivisering av asylsøkjarmottak og grensekontroll både for å hindre omgåing av innvandringsstoppen, for å verne om asylinstituttet, og for å i størst mogleg grad unngå å gi fordelar til dei som kom til Noreg på kostnad av dei som venta i FN sine leirar på å få kome som del av ein kvote. Debatten om utlendingslova i 1988 er den mest sentrale når det gjeld spørsmålet om adgang. Det er naturleg i og med at det her var dei formelle og juridiske retningslinjene for norsk flyktning- og innvandringspolitikk som skulle fastsetjast. Neste gong spørsmål om adgang og opphald var til debatt var då spørsmålet om kvoteflyktningar kom opp i 1991.<sup>4</sup> Stortinget handsama då eit framlegg frå representantane Bondevik (KrF), Lunde (SV) og Lahnstein (Sp) om å auke talet på kvoteflyktningar frå 1000 til 1300 (Dok. nr. 8: 53). Forslaget var handsama i Justiskomiteén, og fleirtalet her, Arbeidarpartiet, Høgre og Frp, rådde til å sende framlegget over til Regjeringa for høyring (Innst. S. nr 38 1990-91).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Rett nok var det ein debatt i 1991 om eit forslag frå to Frp-representantar om å utvise utanlandske statsborgarar som gjorde lovbrøt med ei strafferamme på 3 månader eller meir (Innst. S. nr. 80, 1990-91). Forslaget om å utvise utlendingar som braut norsk lov hadde ingen direkte samanheng med flyktningpolitiske spørsmål. Men flyktningar og asylsøkjjarar var faktisk særleg nemnd i forslaget: "...det er ingen grunn til at asylsøkere som begår lovbrudd ikke skal utvises til sine hjemland. Personer som er reelle flyktninger vil selvsagt ikke begå kriminelle handlinger dersom de vet at det vil medføre utvisning til et land der de føler seg truet." (Dok. nr. 8 1989-90: 51). Hovudpoenget til forslagsstillarane var at utlendingar i Noreg, bufaste eller ei og uansett lengd på opphald, var for gjestar å rekne, og at gjestfridom heng saman med korleis gjesten oppfører seg. Justiskomiteén rådde i si innstilling Stortinget til å avvise forslaget, noko som også vart gjort. Men det vart først ein nokså varm debatt om grunnlaget for og konsekvensane av ei slik lovendring. Det vart særleg reagert på at forslaget også inkluderte dei som var gitt flyktningstatus i Noreg, og som ville risikere livet ved tilbakesending til heimlandet i tilfelle lovbrøt. Det vart også reagert på forslaget om strafferamme på tre månader, som ville inkludere "små" lovbrøt som t.d. brot på vegtrafikk- eller alkohollova. Alle partia på Stortinget tok avstand frå forslaget og særleg sterkt frå skuldingane mot asylsøkjjarar som potensielle kriminelle.

<sup>5</sup> *Innstilling fra justiskomiteén om forslag fra stortingsrepresentantene Kjell Magne Bondevik, Kjellbjørg Lunde og Anne Enger Lahnstein om økt antall kvoteflyktninger.*

Ap og Høyre, som altså saman med Frp utgjorde fleirtalet i komitéen, meinte at Noreg burde etablere ein "beredskapskvote" i tilfelle store flyktningkatastrofar. Dette vart sagt å vere i samsvar med norsk tradisjon, og det vart vist til mottaket av 1500 ungarske flyktningar i 1956-57. Ved ein slik kvote kunne ein gjere "unntak" i politikken ved at mottaket vart relatert til særskilde situasjonar. Fleirtalet viste også til stortingsmelding nr. 39 frå 1988 om innvandringspolitikken, der regjeringa sa at dersom talet på asylsøkjjarar gjekk ned ville ein vere innstilt på å auke storleiken på den faste kvoten. Det same hadde blitt sagt i stortingsdebatten om meldinga av m.a. Ap.<sup>6</sup> Konklusjonen til fleirtalet var likevel ein annan enn hos dei som hadde kome med framlegget. Dette vart delvis grunngive ved å vise til mottakssituasjonen, der det gjekk seint med å få folk ut av flyktningmottaka og busett i kommunar.

Representantane frå den såkalla flyktningopposisjonen (SV, KrF og Sp) tok fatt i nettopp same poeng som fleirtalet - at regjeringa i stortingsmelding nr. 39 hadde sagt seg villig til å auke talet på kvoteflyktningar dersom talet på asylsøkjjarar gjekk ned, og at det hadde vore brei semje i Stortinget om nettopp dette.<sup>7</sup> Representanten Bondevik meinte at kvoteflyktningane hadde blitt mykje "verbal omsorg" til del, og at det var påfallande at det no var så liten vilje til å følgje opp tidlegare uttalte prioriteringar. Det vart vist til at tilstrøyminga av asylsøkjjarar til Noreg faktisk var redusert, og at tilhøva for å auke kvoten dermed skulle vere til stades. Også blant desse representantane var det semje om at det var viktig å støtte UNHCR sitt arbeid. Sjølv om det var spørsmålet om å auke mottakskvoten som var til debatt var flyktningopposisjonen i tillegg også opptatt av familiesameiningspolitikken, som dei meinte var for restriktiv. Dette særleg fordi personar med opphald på humanitært grunnlag var pålagt eit krav om å kunne forsørgje eventuelle familiemedlem om dei skulle få kome til Noreg. Eit slikt krav gjaldt ikkje for personar med innvilga asyl. I motsetning til fleirtalet var ikkje representantane for SV, KrF og Sp i særleg grad opptatt av repatrieringsspørsmålet. I voteringa etter debatten vart forslaget om å auke kvoten frå 1000 til 1300 avvist, og innstillinga frå komitéen om å oversende framlegget til Regjeringa for utgreiing og utsegn vart vedteke. Tema for denne debatten var altså i hovudsak forholdet mellom talet på spontane asylsøkjjarar og storleiken på kvoten, i tillegg var spørsmål om familiesameining og repatriering tatt opp.

Det har også vore debatt om verkemidla for å hindre at folk kjem til norske grenser. I oktober 1993 vart det innført visumplikt for bosniarar, dette etter ein kraftig auke i talet på asylsøkjjarar frå Bosnia utover seinsommaren 1993.<sup>8</sup> Innføringa av visumplikt vart kritisert mellom anna av flyktningopposisjonen på

<sup>6</sup> Denne meldinga låg framleis til grunn for offisiell norsk flyktningpolitikk, sjå underkapittel om integrasjon for presentasjon av debatten.

<sup>7</sup> I Stortinget har det etterkvart danna seg to blokker i flyktningsaker, der Høyre og Ap, oftast saman med Frp utgjør fleirtalet, medan SV, KrF, Sp og etter siste stortingsval i 1993 også RV og Venstre utgjør "flyktningopposisjonen".

<sup>8</sup> Sjø kap. 4, s. 49 ff.

Stortinget, og 8. februar 1994 handsama Stortinget ei innstilling frå justiskomiteén (Innst. S. nr. 50, 1994) om eit forslag om å oppheve visumplikta for asylsøklarar frå Bosnia (Dok. nr. 8: 3).<sup>9</sup> Diskusjonen om visumplikt grip direkte inn i spørsmålet om individuell asylrett og om nasjonalt ansvar. Forslagsstillarane meinte det var uheldig å innføre visumplikt for bosniarar, fordi dette gjorde det vanskeleg for menneske å sleppe bort frå krigen og få vern i tryggje land. Dei viste til at talet på asylsøklarar var kraftig redusert etter innføringa av visumplikt, og meinte derfor at visumplikt klart vart brukt for å regulere inntaket, noko som etter deira meining var i strid med asylretten. Fleirtalet i justiskomiteén, Ap, H og Frp, viste i innstillinga til til dei eventuelle konsekvensane av visumfridom i Noreg etter at dei fleste andre land hadde innført slik plikt. Dessutan vart det vist til at det framleis vart gitt vern til dei som kom til Noreg, asylretten var etter deira syn såleis framleis intakt. I tillegg vart det understreka kor mykje lenger ressursane rakk i nærområda, og kor viktig det derfor var å setje inn krefter her i staden for eit relativt mykje dyrare mottak i Noreg.

Høgre sin representant i komiteén var ordførar for saka og understreka at det var viktig å ha ei realistisk oppfatning av kva ein kunne gjere i Noreg. Om visumplikt for bosniarar vart oppheva ville det vere kostnadskrevjande og dermed svekkje den innsatsen Noreg gjorde i nærområda til konflikten. Utover dette understreka han at Noreg ikkje kunne halde fram med å vere det einaste landet utan visumplikt for denne gruppa asylsøklarar. Fleirtalet i debatten framheva gong på gong storleiken på den norske innsatsen i denne konflikten. Både Høgre og Arbeidarpartiet sine talsmenn og -kvinner la vekt på storleiken på mottaket i Noreg, på norsk bistandsinnsats, og på norsk hjelp til UNHCR. På alle desse områda var Noreg, i relative tal, "best" eller av dei "beste". Visumplikt vart forsvart som ovanfor, ved å vere ein konsekvens av andre land sin politikk, og dessutan ved at fleire flyktingar uansett kunne hjelpast i nærområda til konflikten enn i Noreg. Både Høgre og Arbeidarpartiet stilte dessutan spørsmål ved kvifor visumplikt eventuelt skulle fjernast i dette tilfellet, og ikkje i høve til alle andre land som er råka av krig. Til dette svara KrF sin representant Bondevik at "...en kan ikke la være å ta et konkret moralsk standpunkt til det problemet som ligger foran oss, selv om det finnes mange tilsvarende problemer rundt omkring, både i eget og andre land" (St.tid. 1994: 2065).

SV hevda at innføringa av visumplikt førte til ei undergraving av asylretten, og viste til kommentarar frå Høgkommisæreren for støtte. Arbeidarpartiet parerte dette med å vise til skilnaden på å sitje i posisjon og i opposisjon, og viktigheten av å halde på fridomen til å handle i flyktingpolitiske spørsmål. Likevel, sjølv om dette kan sjåast som ein prinsipp- og moraldebatt, så var det også, som ein av Ap sine representantar kommenterte, ein debatt om storleik og grenser, og ikkje berre prinsipp.<sup>10</sup> Tema som vart tatt opp i denne debatten var forholdet mellom bruk av

<sup>9</sup> Om forslag fra repr. Lunde og Holand om opphevelse av visumplikten for asylsøkere fra Bosnia-Herzegovina og tilsvarende forslag fra repr. Bondevik på vegne av KrF.

<sup>10</sup> Dette poenget vart også understreka av kommunalminister Gunnar Berge om kvifor visumplikt



visumplikt og vern av asylretten, kor naudsynt det var å tilpasse norsk flyktningpolitikk til andre lands politikk, at ressursar kunne nå både lenger og fleire i nærområda enn i Noreg, at Noreg gjorde ein solid innsats både ved tiltak i Noreg og på andre måtar, og at det var naudsynt å setje grenser.

I 1995 vart det naudsynt med nye endringar i framandlova.<sup>11</sup> 8. juni 1995 vart odelstingsproposisjon nr. 13 om mellombels lov om opphaldsløyve til personar frå Bosnia-Herzegovina handsama. Bakgrunnen for denne lovendringa var bruken av mellombels opphaldsløyve for dei bosniske flyktningane. For å kunne handsame bosniske krigsflyktningar som ei gruppe og gi alle same status måtte individuelle asylsøknader leggjast til side ei tid. Dette braut med norsk lov, og ei lovendring var naudsynt.<sup>12</sup> Ot. prp. nr. 13 foreslo i hovudsak at personar frå Bosnia-Herzegovina skulle få opphaldsløyve som ikkje ga grunnlag for busetjingsløyve (det vil seie permanent opphald) (§1), og at asylsøknadene skulle kunne leggjast til side i inntil tre år frå det tidspunkt då søkjaren fekk løyve for første gong (§2).

I debatten rundt lovendringsframlegget var det fleire som tok opp lengda på mellombels vern. Mindretalet, Sp, SV og KrF gjekk inn for 2+1 år. Tre år var lang nok tid å gå i uvisse, vart det sagt. Fleirtalet, Høgre og Arbeidarpartiet, gjekk inn for ei ordning med 3+1 år, dette vart også avgjort. Frp på si side fremja forslag om at søknadene skulle kunne leggjast til side i inntil sju år, dette framlegget vart også avvist. Mindretalet hadde også merknader til ordninga med å leggje søknadene til side i den perioden mellombels vern varte. Dei meinte at søknadene måtte handsamast så raskt som råd også i denne perioden. Dei hadde likevel ikkje vanskar med å godta bruken av mellombels vern, då det av alle partar vart sett som ein effektiv måte å gi vern i ein massefluktsituasjon. Frp var på si side eigentleg motstandarar av mellombels vern, men meinte likevel at det kunne vere ei bra ordning for dei bosniarane som allereie var komne til Noreg. Etter votering i Odelstinget vart resultatet lovvedtak, dette vart oversendt Lagtinget for godkjenning.

### *Integrasjon*

Adgangs- og integrasjonsspørsmål er nær knytt til kvarandre, ikkje minst fordi integrasjon ofte er brukt som grunngeving for restriksjonar på adgang. I 1988 vart regjeringa sitt framlegg til offisiell flyktning- og innvandringspolitikk debattert i

vart innført: "Dette dreier seg om kroner og øre. Det har ikke noe å gjøre med mangel på mottaksplasser av akseptabel standard. Hovedmålet i vår flyktningepolitikk er å sette inn ressurser lokalt der flyktningene kommer fra. Derfor må vi vurdere ressursbruken i et slikt perspektiv" (NTB 30/9/93).

<sup>11</sup> Førre endring var i 1991, den debatten er ikkje tatt med då det ikkje i særskilt grad gjaldt flyktningsspørsmål.

<sup>12</sup> Jf. § 11 a i forvaltingslova: søknadene skal avgjerast utan ugrunna opphald, dessutan skal dei etter god forvaltningsskikk handsamast i tur og orden.

Stortinget (st. meld. nr. 39, 1987-88: *Om innvandringspolitikken*). Den nye framandlova som la rammer for politikken hadde allereie vore handsama i Odelstinget tidlegare same år. No kom altså debatten om innhaldet i politikken. Dåverande kommunalminister Kjell Borgen sa på ein pressekonferanse i forkant av den varsla debatten at

...som et demokrati med humanistiske tradisjoner å ivareta er vi nødt til å ta imot flyktninger. Vår innvandringspolitikk er imidlertid restriktiv. De som kommer hit skal kunne integreres i samfunnet (NTB, 27/9/88).

Debatten om innvandringspolitikken (1/11/88) var som debatten om framandlova same år i stor grad prega av konsensus på tvers av partiskilleliner. I og med at det i debatten om framandlova hadde vore framheva at lova skulle vere ein reiskap i høve til å gjennomføre den politikken som vart fastlagt, og i og med at dette politikkområdet var "følsomt" skulle ein kunne vente større debatt nettopp om politikken. Saksordførar for saka, SVs Kjellbjørg Lunde, la vekt på at komitéen gjekk inn for ei regulert og kontrollert innvandring, og at det var naudsynt med prioriteringar mellom ulike typar innvandring. I høve til adgang var det viktigast at rettstryggleiken, menneskelege og humanitære omsyn var tryggja. Når det gjaldt integrasjon var "det prinsipielle grunnlaget at det skal vere reell likestilling mellom ulike folkegrupper" (St.tid. 1988: 429).

Høgre sin hovudtalar starta sitt innlegg med å ta opp spørsmålet om rasisme, då dette hadde vore "et hett tema" i tida før denne debatten. At dette var noko som låg latent i folkedjupet vart slått fast, likeins at det var viktig at både politikarar og borgarar tok avstand frå den slags, for å hindre at det fekk vekse og spreie seg. Å få innvandrarar integrert i samfunnet var også viktig i så måte, og "...god undervisning i norsk er det beste middel til å integrere innvandrere i det norske samfunn" (St.tid. 1988: 432). Det vart framheva igjen at dei som fekk kome og bli skulle likestillast med nordmenn, og at nettopp derfor måtte inntaket regulerast, fordi "...blir tilstrømmingen ukontrollert bryter alt sammen" (St.tid. 1988: 433). Til slutt understreka Høgre kor viktig innvandring var for Noreg: "...hadde det ikke vært for dem, ville flere sektorer av samfunnet nærmest vært lammet. [...] Innvandrene har lært oss meget" (St.tid. 1988: 433). Dette poenget vart likevel tatt opp igjen fleire gongar i debatten, t.d. sa Arbeidarpartiet sin hovudtalar at "...Norge er på vei til å bli et flerkulturelt samfunn og det skal vi være glad for. Vi trenger impulser fra andre kulturer for å utvikle vår egen kultur" ((St.tid. 1988: 435).

Arbeidarpartiet vart igjen utsett for same kritikk som då framandlova var til debatt. Høgre kritiserte Ap-regjeringa for å ha ført ein for liberal politikk i asylsøkjarspørsmål då den tok over i 1986.<sup>13</sup> Høgre meinte at regjeringa sin politikk i tida etter regjeringsskiftet i 1986 "...skapte misnøye og frustrasjon både hos innvandrere og i forvaltningsapparatet" (St.tid. 1988: 433). Høgre kritiserte elles meldinga for i for liten grad å peike på innvandrarar som ressurs i samfunnet.

<sup>13</sup> T.d. vart det påpeikt av Høgre at politikontrollen av reisedokument på Kastrup blitt fjerna.

Arbeiderpartiets hovudtalar viste til at sjølv om deltaking i internasjonalt flyktningarbeid var den måten Noreg kunne hjelpe flest på, så hadde landet også nasjonale plikter. Ap ønska å auke talet på kvoteflyktningar dersom talet på asylsøkjjarar skulle minke. Når det gjaldt integrasjon viste talaren til at det måtte vere ei viss grad av særhandsaming av innvandrarar dersom det klassiske og ambisiøse målet om likestilling skulle nåast. Men dette var ikkje berre til flyktningen sitt beste: "Ingen kan være tjent med at vi får et samfunn med klasseskilte mellom innvandrere og norske borgere" (St.tid. 1988: 435).

I debatten, som i alt eigentleg var prega av konsensus, var det eit par lengre replikkordskifte. Det første kom etter Carl I Hagen sitt innlegg på vegne av Frp. Hagen meinte at særordningar for innvandrarar og flyktningar burde opphevast. I følge Hagen var det slike ordningar som ga grobott for negative haldningar, i første omgang mot særordningane, og etter kvart kanskje også mot utlendingane sjølve. Frp foreslo også at det burde haldast folkeavrøysting om mottak av flyktningar, spørsmålet skulle vere om Noreg berre skulle ta imot kvoteflyktningar, som etter Frps tolking var det som låg innan rammene av internasjonale plikter. Hagen vart møtt med kritikk og motbør frå alle hald, både når det gjaldt særordningar og ei eventuell folkeavrøysting. Det andre lengre replikkordskiftet dreidde seg om Høgre sin nemnde kritikk av Arbeidarpartiregjerings sin politikk etter regjeringsskiftet i 1986. Høgres representant Ellefsen sa at auken i talet på asylsøkjjarar "...delvis må kunne tilskrives de forventninger om en mer liberal politikk som Arbeidarpartiet og arbeidarpartiregjerings skapte i tida omkring regjeringsskiftet" (St.tid. 1988: 462). Dei mellombelse mottaksløysingane med innkvarteringar på hotell vart også kritiserte, og det vart av representanten foreslått at regjeringa skulle gå grundig gjennom alle støtteordningar for flyktningar "...med sikte på å fjerne mest mulig av særordningene som kan gi grunnlag for skepsis og motvilje i befolkningen overfor disse gruppene" (St.tid. 1988: 462). Arbeidarpartiet svarte på kritikken, som heilt konkret gjekk ut på at det hadde vore uklokt å fjerne den tidlegare omtalte politikontrollen på Kastrup, ved å vise til at det ikkje hadde vore forskrift for å etablere slik kontroll i utgangspunktet, og at regjeringa Willoch, ved å gjere dette hadde gjort ein forvaltningsmessig feil. Høgres representant oppsummerte replikkordskiftet ved å slå fast at det no uansett såg ut til å vere semje om at innstrammingar var naudsynte.

Både Høgre og Arbeidarpartiet framheva Noreg sin gode tradisjonar og at dette forplikta også i høve til flyktningpolitikk og -mottak. Ap sa det slik: "Flyktninger og folk som av flyktningliknende grunner trenger et trygt oppholdssted i Norge skal vi derimot ta imot. Det er i pakt med de beste tradisjoner i vårt land." (St.tid. 1988: 437). Dessutan vart det vist til at Noreg også er forplikta gjennom internasjonale avtalar. Frå Høgre sitt hald vart det også vist til humanitære tradisjonar. det vart sagt at desse vart halde i hevd, og at det vart gjennom meldinga trekt opp "...en politikk som gjør at vi kan se Nansen i øynene" (St.tid.

1988: 450). Arbeidarpartiet sto saman med Høgre og KrF i voteringane både i debatten om ny framandlov og om innvandringspolitikken.

Forvaltinga i flyktningssaker vart blitt endra på slutten av 1980-talet - både det formelle juridiske grunnlaget og organisering av mottak og handsaming av søknader.<sup>14</sup> Frå 1988 var staten ansvarleg for mottak av alle asylsøkjjarane som kom til Noreg. Men det var heile tida ein føresetnad at asylsøkjjarar som fekk innvilga ein eller annan form for opphald i landet skulle busetjast i ein kommune så snart som råd. Dette var uttrykk for ein idé som var blitt grunnleggjande i norsk flyktningpolitikk, folk skal bli del av samfunn - lokalsamfunn - så snart som råd. I norsk flyktningpolitikk var det altså eit mål å "få folk ut i kommunene". Det vart likevel tydeleg at denne målsetjinga var vanskeleg å nå, folk var sitjande lenge i statlege mottak og vente på "plass" i ein kommune. For å få oversikt over situasjonen og vonleg betre den kom regjeringa med ei stortingsmelding som omhandla spørsmåla om busetjing og integrering. (st.meld. nr. 61 1990-91). Hovudmåla i denne meldinga var å korte ventetida for busetjing i ein kommune, og å effektivisere administrasjon og ressursutnytting. Meldinga vart tatt opp i Stortinget 10. desember 1990. Det var ingen stor debatt, faktisk er det eigentleg vanskeleg å sjå nokon debatt i det heile, for alle kunne vere samde om dei svært generelle prinsippa i meldinga, og såg verdien av å betre mottaks-, busetjings- og integreringsrutinane. Arbeidarpartiets Inger Pedersen såg det også verd å nemne "...den høye grad av enighet som rår om denne delen av norsk politikk" (St.tid. 1990: 1512), då rett nok med unntak av Frp og SV. Dette kom fram seinare i debatten, der Frp sine talsmenn kritiserte ressursbruken i flyktningpolitikken, gjekk inn for aktiv repatriering av større grupper (t.d. Chilenarar), og gjekk inn for at mottaket vart konsentrert om det som no fekk nemninga "reelle kvoteflyktningar". Debatten om stortingsmelding nr. 61 var ikkje eigentleg ein debatt om prinsipielle spørsmål, det dreidde seg verken om kor mange eller kven som skulle få kome. Heller ikkje vart målsetjinga med å busetje folk i kommunar diskutert. Konsekvensar av og føresetnader for ein slik politikk, som skissert i NOU 1986:8, vart altså ikkje tatt opp her. Framlegga frå regjeringa presenterte i meldinga var konkrete og budsjettmessige endringar som for det meste dreidde seg om ansvarsfordeling mellom stat og kommunar. Innhaldet i den politiske linja vil bli diskutert i kapittel 6.

I 1993 vart eit forslag om å be regjeringa leggje fram ei stortingsmelding om norsk flyktningpolitikk handsama (Innst. S. nr. 120 etter Dok. nr. 8: 18). Grunngevinga for dette forslaget, som Justiskomiteén samrøystes gjekk inn for, var som saksordføraren frå Høgre sa "...den vending som flyktningssituasjonen internasjonalt har tatt, ikke minst ved at vi nå står overfor utfordringer knyttet til vår egen verdensdel" (St.tid. 1993: 3509). Justisminister Faremo lova at ein ny melding ville bli lagt fram raskt, men først to år seinare, 8. juni 1995, vart regjeringa si melding om flyktningpolitikken (st.meld. nr. 17 1994-95) tatt opp i Stortinget. Gjennom siste halvdel av 1980-talet og utover 1990-talet kom det fleire

<sup>14</sup> Sjå kapittel 4.

flyktingar til Noreg enn nokonsinne, sjølv om mange vart avviste var det også fleire enn nokon gong som fekk bli. I takt med dette vart også aktivitetsnivået i debatten om korleis og til dels også kvifor vi skal ta imot flyktingar stadig større, både i media og i Stortinget. Dette var den første meldinga som omhandla flyktingpolitikk som eige tema, skilt frå innvandringsspørsmål generelt. Stortinget tok opp til debatt kommunalkomiteén si innstilling om regjeringa sitt framlegg til flyktingpolitiske retningslinjer (Innst. S. nr. 180) i same omgang som komitéen si innstilling om eit særforslag frå stortingsrepresentant Øystein Hedstrøm (Innst. S. nr. 185). Dette forslaget gjekk ut på å be regjeringa utgreie kostnadene ved asyl-, flykting-, og innvandringspolitikk og deretter leggje fram ei stortingsmelding om "...de langsiktige konsekvenser og virkninger på det norske samfunn av voksende antall innvandrere med en annen og fremmed kultur" (Dokument nr. 8:29 1995). Carl I. Hagen protesterte mot at desse sakene vart handsama under eitt, men vart ikkje tatt til følge.

Debatten om flyktingpolitikken vart ein lang debatt. Arbeidarpartiet sin hovudtalar understreka i sitt første innlegg at "det grunnleggende i Arbeidarpartiet sin flyktingpolitikk er beskyttelsesbehovet" (St.tid. 1995: 3824). Dette kunne ivareta både med hjelp i Noreg, og i nærområda. Internasjonalt hjelpearbeid og arbeid med førebygging vart understreka. Dessutan vart det uttrykt lette over at komitéen samrøystes gjekk inn for bruk av mellombels vern, og over at det var brei semje også om prinsippet om retur når dette var mogleg. Arbeidarpartiet sa seg elles lei for framlegget frå Frp-representant Hedstrøm og særleg for at framlegget hadde ført til ein merknad frå Høgre, Sp og KrF om å få gjort ei kostnadsanalyse av innvandringa.

Frå Høgre si side vart det sagt at "...vi erkjenner at vårt verdigrunnlag forplikter oss til å hjelpe dem som er forfulgt og har det vanskelig. Norge skal yte i tråd med våre humanistiske tradisjoner" (St.tid. 1995: 3832). Elles meinte partiet at det var viktig at politikken som vart ført vart forstått av folket, at grunnlaget for politikken var godtatt, og "...at denne politikken oppfattes som riktig og fornuftig" (St.tid. 1995: 3833). Høgre ba om at Regjeringa måtte sjå til at flyktingar og asylsøkjjarar som fekk opphald i Noreg inngjekk ein gjensidig samfunnskontrakt.<sup>15</sup> Dette er ikkje ein ny tanke frå Høgre si side, den vart presentert i partiet si programerklæring i 1993 og har vore omtala tidlegare også her. Men dette var første gong tanken vart lagt fram som eit voteringsframlegg på Stortinget. Ei slik kontraktsordning vart presentert som ei form for "hjelp til selvhjelp", for som det vart sagt "...vi ønsker fra Høyres side å gi den enkelte flyktning et skikkelig utgangspunkt for å kunne klare seg og for å bli integrert i Norge" (St.tid. 1995:

<sup>15</sup> "Komitéens medlemmer fra Høyre mener innføringen i norsk rett, kultur, religion og den enkeltes rettigheter og plikter som bosatt i Norge er så viktig at flyktinger og asylsøkere som får opphold her i landet skal inngå en gjensidig samfunnskontrakt med norske myndigheter om dette. Ved undertegning av denne kontrakten skal den enkelte gjøres oppmerksom på at brudd på kontrakten vil medføre en straff, og at slikt brudd i sin ytterste konsekvens kan føre til at tillatelsen til å bo i Norge kan bli trukket tilbake" (Innst. S. nr 180 1994-95: 15).

3848). Arbeidarpartiet kritiserte ideen om samfunnskontrakt og meinte dette var eit gammalt Frp-forslag. Forslaget var sagt å vere stigmatiserande på flyktninggruppa, og dessutan ein trussel mot folks tryggleik, i og med at brot på kontrakten kunne føre til utsending av Noreg, og eventuell retur til land der personar hadde vore i fare.

Andre framlegg frå Høgre var å be Regjeringa om at søkjarar med kriminell framferd ikkje fekk opphald, og at det skulle bli vanskelegare å få innvilga opphald på humanitært grunnlag for slik å kunne ta inn fleire kvoteflyktningar. I tillegg til egne framlegg stemte dessutan Høgre for tre framlegg frå Frp.<sup>16</sup> Høgre sine medlem i komitéen hadde elles sagt seg einige med målsetjinga i Regjeringa si melding, nemleg å hjelpe flest mogleg innan gitte ressursrammer. Dessutan framheva Høgre her som i sitt eige program at det var viktig å ha ein "...flyktningberedskap og asylpolitikk som tar hensyn til den enkelte flyktning så vel som det norske samfunn" (Innst. S. 180 1994-95: 13). Noreg burde satse meir på førebygging og hjelp i nærområda, også dette var heilt i tråd med det meldinga sa. Dessutan påpeikte Høgre at det burde vere mogleg å bruke bistandsmiddel som førebygging eller hjelp i akutte flyktningsituasjonar. Høgre sine medlem i komitéen hadde tatt avstand frå eitt forslag. Høgre kunne ikkje støtte opprettinga av ei eiga klagenemnd for utlendingssaker, dette fordi Høgre meinte det ville vere å fjerne ansvaret frå der det etter Høgre si meining høyrde heime - hos Regjeringa. Ein "debatt i debatten" gjaldt spørsmålet om norsk- og morsmålsundervisning. Høgre gjekk inn for "...å prioritere norsk fremfor morsmålsundervisning i de offentlige skolebudsjetter" (St.tid. 1995: 3826), og meinte dessutan at norskopplæring burde vere obligatorisk, morsmål burde flyktningane sjølve ta ansvaret for. Ap var samd i at norskopplæringa skulle prioriterast så sterkt som mogleg, men "...i tillegg er det vår oppfatning at de også må lære sitt morsmål" (St.tid. 1995: 3851). Både av Ap og H sine representantar vart det sagt at Noreg no var blitt eit fleirkulturelt samfunn, og at dette måtte vere grunnlaget for politikken som skulle førast på alle område. Arbeidarpartiet hadde få merknader og ingen egne framlegg, korkje til innstillinga om flyktningpolitikken eller dokumentforslaget frå representanten Hedstrøm. Dette kan sjåast i samband med det tidlegare nemnde poeng at partiet er det styrande parti som står bak meldinga som komitéen har drøfta og innstilt, og dermed ikkje ser det som naudsynt å markere seg ytterlegare. Ap deltok stort sett i fleirtalsmerknadane, med nokre få unntak. Ingen av Høgre sine tidlegare nemnde framlegg til endringar fekk samtykke. Innstillinga frå komitéen fekk såleis einstemmig samtykke. I sak nummer to, Hedstrøm sitt framlegg om kostnadsvurdering, sa Stortinget seg samd

<sup>16</sup> Desse framlegga var:

"Stortinget ber Regjeringen innføre krav om reell oppfølging av menneskerettighetene hos mottakerland av norsk bilateral bistand som en forutsetning for slik bistand", "Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endring i utlendingsloven slik at asylsøkere som har fått endelig avslag i andre vest-europeiske land blir returnert til det land de har fått avslag fra uten fornyet asylsøkerbehandling i Norge", og "Stortinget ber Regjeringen om at det i forbindelse med neste års stats- og nasjonalbudsjett så langt som mulig legges fram tall for kostnader og verdiskapning knyttet til flyktninger og innvandrere som er kommet til Norge".

med innstillinga frå komitéen om å avvise framlegget. Derimot samtykka fleirtalet på Stortinget (57 mot 54) i eit alternativt framlegg frå Frp om at "Stortinget ber Regjeringa om at det i forbindelse med fremleggelse av neste års stats- og nasjonalbudsjett så langt som mulig legges frem tall for kostnader og verdiskapning knyttet til flyktninger og innvandrere som er kommet til Norge". Frå Høgre si side vart det sagt at dette var viktig for å unngå at tvilsame og negative tal fekk dominere debatten. Dersom eit "rekneskap" ikkje vart lagt fram ville "...Fremskrittspartiets tall bli stående uimotsagt, og det er ingen tjent med" (St.tid. 1995: 3857). Arbeidarpartiet stemte mot dette framlegget.

## Oppsummering

Gjennomgangen av partistandpunkt og stortingsdebattar har vist at avstanden mellom dei to partia ikkje er så stor når det kjem til konkrete spørsmål. Ofte røystar dei saman i Stortinget, og begge stiller seg oftast bak hovudlinjene i regjeringa sine framlegg til offisiell politikk. Skilnader finn ein helst i høve til integrasjonstiltak, der Høgre går inn for minst mogleg særordningar ut frå grunngevingar om "hjelp til sjølvhjelp", og om å unngå negative reaksjonar og haldningsproduksjon i det norske folk. Høgre er også mest direkte når det gjeld å "stille krav" til flyktningar og asylsøkjjarar. Arbeidarpartiet forsvarar til ei viss grad bruk av særordningar på bakgrunn av tradisjonell sosialdemokratisk tenking - aktiv innsats frå staten si side er naudsynt for å skape likskap. Høgre har som det går fram av kapitlet fleire konkrete utspel, dette har til dels vore forklart med partia sine ulike posisjonar: Arbeidarpartiet som regjeringsparti og Høgre i opposisjon. Sjølv om partia viser stor grad av semje når konkrete flyktningpolitiske vedtak skal gjerast vil Høgre likevel prøve å markere sine egne standpunkt.

Det er tydeleg i forhold til inndelinga av kategoriar frå kapittel 1 at etiske argument er mest nytta i høve til adgangsspørsmål, medan dei politiske er representerte både i regulerings- og integreringsspørsmål. Likevel vil det vere ein viss grad av overlapp mellom kategoriane, ikkje minst fordi adgangs- og integrasjonsspørsmål er sterkt samanvevde i norsk politikk og debatt. I neste kapittel vil både skilnadene og dei meir dominerande likskapane i partia sine tilnærmingar til offisiell politikk bli diskutert innan eit rammeverk av normative politiske teoriar. Utspela og argumenta presentert i dette kapitlet vil bli klassifisert under dei ulike politiske og etiske kategoriane, og innhaldet vil bli drøfta innan kvar av desse.

## 6. Argumentasjon

**S**tortingsdebattar av den type som vart gjennomgått i førre kapittel har ikkje berre som mål å markere ulikskap og usemje. Det skal utarbeidast praktiske løysingar og deltakarane i debatten må derfor ofte gå med på kompromiss. Det vil av desse årsakene vere problematisk å ukritisk nytte kategoriane som vart sette opp i kapittel 1 for systematisering av utsegner i debatten. Kategoriane er ein måte å klassifisere og systematisere materialet på. Dei overlappar kvarandre til ein viss grad; same argument eller utsegn kan ofte plasserast i fleire kategoriar. Dette vil bli diskutert i det følgjande.

Hovudpoenget med gjennomgangen har som sagt innleiingsvis ikkje vore å avdekkje avstand eller nærleik mellom ulike parti og deira synspunkt. Debatten som heilskap har vore studieobjektet, og klassifisering innan politiske eller etiske kategoriar vil vise om debatten og debattgrunnlaget er endra eller i ferd med å endrast. Dette kapittelet vil med utgangspunkt i dei teoretiske retningane presenterte i kapittel 2, hovudretningane innan rettferdsteori: liberalisme og kommunitarianisme, ta fatt i dei vanlegaste argumenta brukte i den norske debatten og diskutere dei. Det vil finnast varierende måtar å argumentere for og imot ein open adgangspolitikk, eller ein liberal integrasjonspolitikk på. Desse vil ta utgangspunkt i og ha som føresetnad ulike syn på kva som er rettvis, og kva som er godt. Kapittelet diskuterer derfor også teoretikarar frå dei ulike tradisjonane sin argumentasjon for eller mot utestenging, det vere frå territoriet eller frå samfunnsgoder. Flyktning- og asylpolitikk blir formulert ut frå liberale eller kommunitarianiske synspunkt, enten det er medvite eller ei. Argumentasjonen i den norske debatten om "vårt" forhold til og ansvar for menneske på flukt kan også plasserast innan desse teoretiske rammene.

Kapittelet er delt inn i underkapittel for kvar kategori. Desse er: "etisk-tradisjonell", "konsekvensetisk", "sinnelagsetisk", "politisk-pragmatisk", "situasjonsbestemt" og "kontroll". Innan kvar av desse vil norsk flyktningdebatt bli drøfta med utfyllande døme og kommentarar henta frå normative teoriar.<sup>1</sup>

### Utspel innan den etisk tradisjonelle kategorien

I kapittel 1 vart det sagt at "etisk tradisjonelle" argument hadde utspring i tanken om at det finst ein humanitær tradisjon å ivareta. I Noreg blir denne tradisjonen ofte knytt til Fridtjof Nansens namn. Som skildra i kapittel 3 var Nansen den

<sup>1</sup> Jf. tabell 2.2.



første internasjonale Høgkommissær for flyktningar, og gjorde ein velkjent innsats for flyktningar i mellomkrigstida. Dette dreidde seg likevel om internasjonalt hjelpearbeid, og Nansens "ånd" kan ikkje knytast direkte til mottak av flyktningar i Noreg. Våre "gode" eller "humanitære" tradisjonar i så måte kan sporast tilbake til mottaket av vanskelegstilte flyktningar frå leirar i Europa etter andre verdskrigen.<sup>2</sup> I flyktningdebatten blir det vist til humanitære eller humanistiske tradisjonar både som argument for ei oppmjuking av adgangsreguleringane, og som eit forsvar av gjeldande politikk. Fordi Noreg har ein humanitær tradisjon på dette området burde dagens politikk mjukast opp. Eller omvendt: Fordi Noreg har ein humanitær tradisjon kan også dagens politikk karakteriserast som "human". Slike argument blir altså nytta av begge sider i debatten, både dei som ønskjer ei liberalisering av politikken, og dei som støttar den offisielle og restriktive linja. Både Høgre og Arbeidarpartiet tilhøyrer den siste gruppa. Det er altså ingen skilnad i *korleis* desse partia bruker denne type argument, men som tabell 7.1 viser blir dei i stortingsdebattar nytta langt oftare av Høgre enn av Arbeidarpartiet.<sup>3</sup> Referansar til Noregs humanitære tradisjonar har vore brukt gjennom heile perioden som er gjennomgått, og det er vanskeleg å sjå nokon endring i frekvens. "Humanitær tradisjon" må etter kvart seiast å vere eit nokså utvatna omgrep, særleg fordi ingen av partane som nyttar det presiserer kva som blir meint, utover dei nemnde vage referansar til Nansen. Som det går fram av tabell 6.1 er utsegner i den etisk tradisjonelle kategorien vanlegast i høve til adgangsregulering og storleik på flyktningmottaket.

**Tabell 6.1 Etisk tradisjonelle utsegner og argument i den norske flyktningdebatten**

	Høgre	Arbeidarpartiet
<b>Adgangsspørsmål</b>	- humane tradisjonar (1988) - humanitære tradisjonar: "se Nansen i øynene" (1988) - "yte i tråd med våre humanistiske tradisjonar" (1995)	- nasjonale plikter (1988) - internasjonalt ansvar (1988) - generøs politikk (1994)
<b>Integrasjonsspørsmål</b>		

Under kategorien "etisk tradisjonell" er også, som tabell 6.1 ovanfor viser, argument som viser til "nasjonale plikter" og "internasjonalt ansvar" tatt med. Det har særleg vore Arbeidarpartiet som refererer til desse som grunngeving for eller forsvar av mottak av flyktningar. I det internasjonale systemet av suverene statar er det vanskeleg å avgjere kven sitt ansvar flyktningen skal vere. Alle kan vere samde om at menneske har rett til vern, problemet er at dette blir gitt innan rammene av ein stat, og det finst ingen klare retningslinjer for kva ansvar ein stat skal ha i høve til flyktningar. Det finst ingen konkrete internasjonale

<sup>2</sup> Sjå kapittel 3, underkapittel om Noreg og flyktningane.

<sup>3</sup> Moglege årsaker til dette har vore tatt opp fleire gongar før, m.a. i kapittel 1 under avsnittet om forholdet partipolitikk - regjeringsspolitikk.

fordelingsnøklar som tilkjenner statar ansvar for flyktningmottak utifrå ulike variablar som storleik på nasjonalbudsjettet, geografi, folketal, medverknad i å skape flyktningstraumar etc.<sup>4</sup> Spørsmålet om nasjonalt eller internasjonalt ansvar for flyktningar er det ikkje klare svar på. Ein flyktning får ikkje lenger vern av den staten han eller ho tilhøyrrer, men kva har dette med internasjonalt ansvar eller andre statar sine nasjonale plikter å gjere? Dette spørsmålet er tatt opp og diskutert i både i juridisk litteratur og i politisk filosofi, og den vidare analysen av norske aktørar si oppfatning av eigne "nasjonale plikter" og "internasjonalt ansvar" byggjer på delar av denne diskusjonen. Ei grunngeving for internasjonal handling er at flyktningar som kryssar ei internasjonal grense per definisjon er eit interstatleg problem. Kven som skal gjere kva blir det likevel ikkje svart på.

Joseph Carens, ein representant for liberal politisk teori, spør kvifor statar skal hjelpe folk som flyktar frå situasjonar den potensielle mottakarstaten ikkje har medansvar for (Carens 1991: 20).<sup>5</sup> Ved sida av dei vanlege grunngevingane: humanitære motiv og ansvar, argumenterer Carens for at statar bør hjelpe flyktningar fordi det er ein føresetnad for heile den moralske legitimiteten til statssystemet at alle har tilgang på ein eller annan form for medlemskap i ein trygg stat. Han meiner at sjølv om dette statssystemet er vel innarbeidd og generelt akseptert så er det like fullt ein menneskeskapt sosial institusjon, og som alle andre sosiale institusjonar må også statssystemet legitimerast. Han trekkjer ei samanlikning mellom statssystemet og familien, og viser til at legitimiteten til familien som sosial institusjon ville vore alvorleg truga dersom foreldreause eller offer for mishandling vart overlatne til seg sjølve på det grunnlag at folk berre har ansvar for det som går føre seg i deira eigen familie. Vel, seier Carens, "Refugees are the orphans of the state system" (Carens 1991: 23), og korleis dei blir tatt hand om kan sjåast som ein test på legitimiteten til statssystemet, og i kjølvatnet av dette legitimiteten til den enkelte stat.

Når humanitære motiv er brukt som grunngeving for å ta imot flyktningar er det i følge Carens klare grenser for kor mange ein stat har moralsk plikt til å ta i mot. Den grensa går ved det punktet kor kostnadene begynner å bli så store at det går ut over staten sine eigne borgarar: "The moral duty of helping is strongest when the costs to the one helping are small" (Carens 1991: 26). Om det derimot var legitimiteten til statssystemet som var motiv for å hjelpe ville ein derimot hatt større plikt og ansvar dess fleire flyktningar, fordi "...the challenge that refugees

<sup>4</sup> Det har faktisk vore presentert forslag frå ekspertar innan internasjonal rett å gjere ei slags "global fordeling" av flyktningar ut frå statars storleik og økonomiske situasjon (Grahl-Madsen, Atle. 1966. *Territorial Asylum*. Stockholm: Almqvist & Wiksell, i nyare tid formulert av James Hathaway gjennom prosjektet "Toward the Reformulation of International Refugee Law", York University, Toronto).

<sup>5</sup> Spørsmålet om medansvar kan sjølv sagt diskuteras. I dependencia-skulen (André Gunder Frank, Samir Amin, Arghiri Emmanuel) vil den ujamne fordelinga av goder globalt vere ein årsak til flyktningproduserande konflikter. Denne fordelinga er resultat av at statane i nord har utbytta og framleis utbytta statane i sør. Vår utvikling og velstand er avhengig av deira underutvikling og nød, ergo er vi medansvarlege.

pose to the moral legitimacy of the state system increases as the problems they pose become stronger" (Carens 1991: 26). Det er lite som tyder på at deltakarane i den norske debatten nærer otte for framtida til statssystemet sin legitimitet om ikkje statar uten direkte tilknytning til eller ansvar for "flyktningproduksjon" tar del i ansvaret.

I følgje Michael Walzer (1981, 1983), ein av dagens mest siterte og velgjetne kommunitarianske tenkjarar, er det ingen formelle band som forpliktar statar til å ta ansvar for flyktningar. Walzer sin samfunnsmodell gir samfunnet rett til utestenging av ikkje-medlem, eller ikkje-borgarar, og inneheld ingen klare moralske plikter i høve til desse. Spørsmålet i forhold til flyktningpolitikk blir "...can a political community exclude destitute and hungry, persecuted and stateless [---] men and women simply because they are foreigners?" (Walzer 1983: 45). Det einaste som ligg til grunn for at ein stat skal føle ansvar og ta seg av desse, er prinsippet om gjensidig hjelp. Ut frå dette prinsippet har vi plikter ovanfor andre individ, ikkje berre dei som har same "medlemskap" som oss, men universelle plikter ovanfor andre menneske. Likevel, vi har berre plikt til å yte positiv assistanse dersom kostnader og risiko i samband med å gjere dette er relativt lave. Walzer understrekar at i høve til innvandring og dermed også flyktningpolitikk kan dette prinsippet om gjensidig hjelp berre verke for oss som medlem av eit politisk fellesskap. Innvandring vedkjem nemleg ikkje berre ein og ein, men heile samfunnet. Ein stat har derfor ansvar for og plikt til å hjelpe flyktningar om det ikkje blir for kostnadskrevjande. (Walzer 1983: 33). Dette er same grenser som Carens skisserer for flyktninghjelp utifrå humanitære motiv. Av dette kan ein slutte at om flyktningmottak blir dyrt har staten rett til å redusere eller stanse det.

Nasjonale plikter i norsk samanheng har sjølvsagt også ein prislapp, og det er sagt i reine ord at talet på flyktningar Noreg kan ta imot er "eit spørsmål om kroner og øre". I partiprogram både hos Høgre og Arbeidarpartiet er det likevel blitt slått fast at Noreg både kan og skal ta imot flyktningar. Arbeidarpartiet gjekk i eitt av sine program så langt som til å hevde at velferdssamfunnet Noreg både hadde eit moralsk ansvar og råd til å gjere dette

Som sagt er etisk tradisjonelle argument helst brukt for å forsvare opne eller stengte grenser, altså i høve til storleiken på mottak i Noreg. Å hjelpe flyktningar på andre måtar enn ved å gi dei vern i Noreg er stadig meir aktuelt i norsk offisiell politikk. Slike tiltak er oftare forsvart eller motsagt utifrå det som her er kalla "konsekvensetiske argument".

## Utspel innan den konsekvensetiske kategorien

Eit vanleg forsvar for adgangsregulering og avgrensa mottak er at dette er viktig for å kunne hjelpe også dei som ikkje kan kome seg til Noregs grenser. Dette argumentet heng også nær saman med tanken om at hjelp i nærområda når fleire trengande. Hjelp i nærområda er blitt meir vektlagt i flyktningpolitikken i den seinare tid, saman med andre "nye" tiltak som å gi flyktningar frå krigssituasjonar mellombels opphald, og sterk satsing på retur "...når det kan skje i trygghet og verdige former".<sup>6</sup> Det blir også gjerne vist til norsk bistandsinnsats og støtte til UNHCR som forsvar for redusert mottak i Noreg (jf. særleg debatten om oppheving av visumplikt i 1994). Både i partiprogram og i stortingsdebattane har det dessutan vore lagt vekt på at storleiken på flyktningkvoten må sjåast i samanheng med talet på asylsøknader. Færre spontane eller individuelle søkjarar skulle kunne føre til auka kvote. Dette siste argumentet kan også seiast å vere eit kontrollargument og vil bli diskutert under avsnittet om kontroll.

Tabell 6.2 viser at det ikkje er vesentleg skilnad på dei utvalde partia, begge nyttar same argument og på same måte. Ser ein på tidsaspektet er det påfallande at denne type argument ikkje vart identifiserte i dei tidlege stortingsdebattane (1988), men er derimot gjennomgåande frå 1994, dvs. etter at ein massefluktsituasjon var oppstått i Europa. Utspel og argument innan den konsekvensetiske kategorien kan slik også seiast å vere nær knytt til situasjonsbestemt argumentasjon.

Tabell 6.2 Konsekvensetiske argument og utsegner i norsk flyktningdebatt

	Høgre	Arbeidarpartiet
Adgangsspørsmål	<ul style="list-style-type: none"><li>- avgrensa innvandring naudsynt for å kunne hjelpe dei som ikkje kjem til Noreg</li><li>- hjelp i nærområda betre ressurs- bruk, hjelper fleire enn i Noreg (1994)</li><li>- norsk bistandsinnsats og hjelp til UNHCR som forsvar for redusert mottak i Noreg (1994)</li><li>- satsing på at flyktningar skal vende tilbake til heimlandet (1995)</li><li>- satsing på førebygging og hjelp i nærområda (1995)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- auke talet på kvote-flyktningar om asylsøkjartalet gjekk ned (1991)</li><li>- hjelp i nærområda er betre ressurs- bruk, hjelper fleire enn i Noreg (1994)</li><li>- norsk bistandsinnsats og hjelp til UNHCR som forsvar for redusert mottak i Noreg (1994)</li><li>- "det er både best og mest kostnads- effektivt å hjelpe flyktningene nærmest mulig der de kommer fra" (1995)</li><li>- satsing på at flyktningar skal vende tilbake til heimlandet (1995)</li></ul>

<sup>6</sup> Dåverande kommunalminister Gunnar Berge i pressemelding frå Kommunal og Arbeidsdepartementet 22/11/95 - dagen etter at fredsavtalen for Bosnia vart underskriven i Dayton. I same pressemelding vart det også uttrykt håp om at "1996 skal bli et år i tilbakevendingens tegn".

<b>Integrasjonsspørsmål</b>		- særhandsaming for å nå likestilling: "Ingen kan være tjent med at vi får et samfunn med klasseskilte mellom innvandrere og norske borgere" (1988)
-----------------------------	--	--

Konsekvensetiske argument har etter definisjonen i kapittel 1 hjelp til flyktningar som eit utgangspunkt eller ein føresetnad. Til skilnad frå dei to andre etiske kategoriane tar utsegner innan den konsekvensetiske tydeleg sikte på å velje den forma for hjelp som er mest *effektiv*, og graden av effektivitet blir dermed ein måte å forsvare flyktningpolitikk mot kritiske røyster på. Effektiviteten gjeld både kostnader og resultat. Det blir t.d. understreka at ressursane når lenger i nærområda enn same sum ville gjort i Noreg: pengane varer lenger og når fleire menneske. Det blir også påpeikt at det er best for menneske å få hjelp nærast mogleg heimlandet. Dette kan ha ein viss relevans i høve til både språkleg, kulturell og geografisk nærleik. Samstundes er avgrensinga av "nærområde" eit uavklart spørsmål. I forlenginga av nærområdestrategien finn ein også satsinga på retur som nemnd tidlegare i dette avsnittet.

Som dei etisk tradisjonelle er også konsekvensetiske argument å finne hovudsakleg i adgangsproblematikken. Men spørsmålet om ressursbruk og effektivitet er også velkjent i integrasjonsdebatten. Frå kritikarar i den restriktive fløya har det gjentatte gongar vore sagt at ressursbruken på integrasjonssida i norsk flyktningpolitikk er overdriven. Denne kritikken blir tilbakevist av styresmaktene og andre ved å vise til at den norske samfunnsmodellen avheng av ei viss utjamning. Denne type argumentasjon høyrer også heime under kategorien "politisk-pragmatisk" og vil bli nærare drøfta under det avsnittet.

## Sinnelagsetisk argumentasjon

Argument innan den sinnelagsetiske kategorien er som skildra i kapittel 1 dei som mest direkte har universelle menneskerettar knytt til individet (og altså til flyktningen) som utgangspunkt. Dei kunne også vore kalla humanistiske argument. Utgangspunktet er tanken om at alle menneske er likeverdige, og har dei same naturlege rettane. Det er lite av denne type argument i det utdrag av norsk flyktningdebatt som er gjennomgått her. Argumenta som er tatt med i tabell 6.3 er til forsvar for restriksjonar på adgang eller avgrensingar av mottak ut frå tanken om likskap. Det vert sett som problematisk å opne grensene for å sleppe inn nokon, då ein ikkje kan hjelpe alle. Rett nok sa Arbeidarpartiet i 1995 at det grunnleggjande i deira politikk var behovet for vern, dette skulle tale for ei noko meir liberal haldning til grenseproblematikken, særleg fordi vern ikkje så lett lar

seg eksportere. Dette spørsmålet vil bli vidare diskutert under avsnittet om kontroll.

**Tabell 6.3 Sinnelagsetiske argument og utsegner i norsk flyktningdebatt**

	Høgre	Arbeidarpartiet
<b>Adgangsspørsmål</b>	- ikkje gi fordelar til asylsøkjjarar på kostnad av flyktningar i FN-leirar (1988) - det er ikkje rettvisst å oppheve visumplikt for nokon og ikkje alle (1994)	- ikkje gi fordelar til asylsøkjjarar på kostnad av flyktningar i FN-leirar (1988) - det er ikkje rettvisst å oppheve visumplikt for nokon og ikkje alle (1994) - "det grunnleggjende i Aps flyktningpolitikk er beskyttelsesbehovet" (1995)
<b>Integrasjonsspørsmål</b>	- morsmålsundervisning for å ivareta minoritetsgruppers identitet (partiprogram 1985-89)	- morsmålsundervisning for å ivareta minoritetsgruppers identitet (partiprogram 1985-89)

Under mykje av argumentasjonen i flyktningdebatten ligg ein tanke om at fellesskapet har rettar som kan kome før individet, og at medlem av same fellesskap har vidare plikter i høve til kvarandre enn til ikkje-medlem. Denne tanken går ein del liberale teoretikarar imot, og argumenterer for universelle rettar og verdiar. Det er liberale teoretikarar som er dei fremste talsmenn eller -kvinner for individets rettar i høve til fellesskapet. Det er på sin plass med ein gjennomgang av nokre sentrale poeng hos liberalarane, eller universalistane, sidan det eg har klassifisert som sinnelagsetiske argument høyrer heime i denne tradisjonen. Mykje av dette er kritikk av kommunitarianske tenkjarar sine argument for regulering, både av adgang og integrasjonstiltak.

Robert E. Goodin (1985, 1988) har tatt på seg å vise at våre vande overtydingar om at vi har større ansvar for våre nærskyldte enn andre er nettopp vande overtydingar, eller som han kallar det: "conventional wisdom", og ikkje rettferdiggjorde ut frå moralske prinsipp.<sup>7</sup> Han går ikkje mot det faktum at vi er *overtydd* om at vi har større ansvar og spesielle plikter ovanfor våre nære enn andre. Det han vil vise er at desse spesielle pliktene nettopp ikkje *er* spesielle, men at dei har feste i same modell som våre generelle plikter - dei vi har ovanfor andre rett og slett fordi vi - og dei - er menneske. Generelle plikter har same kjelde, og kanskje til og med same styrke som dei spesielle: "...general social responsibilities are to some extent implicit in the special responsibilities which we ordinarily are so anxious to embrace" (Goodin 1985: 12). I følgje våre vande overtydingar skal vi handsame dei som står i eit spesielt forhold til oss særleg godt. I ein slik

<sup>7</sup> "Vi" er her i tydinga medlem eller borgarar av ein stat, og desse nære vi har "spesielle plikter" imot er andre borgarar av same stat.

tankegang er det vanleg å sjå spesielle forhold som noko som forsterkar eller fordoblar våre generelle moralske plikter. Men Goodin viser gjennom fleire eksempel at vi også kan måtte handsame nettopp desse våre nære verre enn det vi ville etter prinsippet om generelle plikter.<sup>8</sup> Av dette meiner Goodin å kunne avleie ein underliggjande tankemodell som han kallar "the mutual-benefit society model" (Goodin 1988: 675). Desse "mutual-benefit" samfunna er avgrensa som nasjonalstatar, og spørsmålet blir atter ein gong - kven er innanfor og kven er utanfor. Dette kjem konkret til syne i skiljet mellom borgar og ikkje-borgar, men ein slik formell status er nokså tilfeldig knytt til kven som skapar eller mottar fordelane i eit "mutual-benefit" samfunn. I ytste konsekvens skulle derimot ein slik fordelingslogikk krevje at det du får frå samfunnet er proporsjonalt med det du har ytt. Dermed ville vi hatt spesielle plikter (positive) mot dei som yter til vår fordel, og berre til dei, uavhengig av medlemskap. Men "...that membership is nonetheless denied to those who confer benefits on the society demonstrates that the society is not acting consistently on that moral premise" (Goodin 1988: 678).<sup>9</sup> Dessutan er det tvilsamt om nokon i ein liberal-demokratisk stat kunne argumentert - og fått gjennomslag for - at "uproduktive" borgarar ikkje skulle ha rettar. Goodin viser at slike spesielle plikter som vi synest å meine at vi har ovanfor våre nære - våre medborgarar - berre er generelle plikter som er blitt overlata oss å fordele til ei avgrensa gruppe:

...boundaries simply visit upon those particular state agents special responsibility for discharging those general obligations vis-à-vis those individuals who happen to be their own citizens" (Goodin 1988: 682).

Når det gjeld ansvar for større grupper menneske som ikkje står i noko spesielt forhold til oss, så vil denne type ansvar falle på oss alle kollektivt, det vil seie som medlem av eit politisk fellesskap. Om vår stat er i stand til å tilby flyktningar vern, er dei vårt ansvar. Spørsmålet om når ein stat ser seg i stand til dette er ein annan diskusjon som blir tatt opp under avsnitta om politisk-pragmatisk og kontrollkategoriane.

Eit anna viktig teoretisk innspel kjem frå John Rawls, som blir rekna for ein av dei viktigaste liberale representantane for moderne rettferdsteori. Mykje av det som har vore skrive dei siste 25 år er som svar på eller med utgangspunkt i hans tankar presenterte i *A Theory of Justice* (1970).<sup>10</sup> I John Rawls sine tekstar kjem hans syn på adgang og medlemskap berre indirekte fram, fordi hans teori er ein teori om fordeling av goder mellom medlem av eit samfunn, ikkje om det eventuelle ansvar samfunnsmedlem har for ikkje-medlem, eller på kva måte medlemskap blir fordelt. Hans tankar har likevel vore trekte vidare til også å vurdere argument for

<sup>8</sup> Døme på at vi handsamar våre "nære" verre kan vere at berre borgarar av ein stat blir kalla inn til militærtjeneste, dei betaler skatt o.l.

<sup>9</sup> Framlegget - og vedtaket - om å gjere ei kostnadsanalyse på innvandring og flyktningmottak kan minne om denne tankegangen.

<sup>10</sup> Ein vanleg kritikk mot Rawls er at hans teori er avgrensa til liberal-demokratiske nasjonalstatar. Sjølv om han meiner at hans prinsipp for rettferd ikkje berre er gyldige i eit historisk gitt samfunn, så gjeld dei innan rammene av viss strukturelle føresetnader.

restriksjonar på migrasjon. Rawls stiller i sin grunnmodell opp tre sentrale prinsipp for rettferdig fordeling som kan trekkjast vidare til å vurdere rettferd, ikkje berre innan eit gitt samfunn, men også mellom samfunn.<sup>11</sup> Hovudprinsippet som bør liggje under ei kvar fordeling er at individet sine grunnrettar må vernast. I tillegg må alle sikrast sjanseliskskap, og dei økonomiske og sosiale rammene må vere slik at dei betrar kåra for dei som er dårlegast stilte. Det er hevda at Rawls' tankeeksperiment også kan vere nyttig for spørsmål om rettferd over statsgrenser. Rawls' velkjende "originalposisjon" blir derfor "globalisert" (Carens 1995: 335). Partane som skal forhandle om rettferdig fordeling på verdsbasis veit ikkje om dei tilhøyrrer ein rik eller ein fattig stat, om dei er statsborgarar eller migrantar som ønskjer å oppnå statsborgarskap etc. Dei same rettferdsprinsipp som ovanfor vil bli valde, for aktørane fryktar stadig å finne seg sjølve i den dårlegaste posisjonen, her som den potensielle migrant. Dersom det globale utgangspunktet for fordeling og rettferd altså er at individet sine grunnrettar skal vernast vil det vanskeleg kunne forsvarast å stenge grensene.

Kan Rawls sitt andre rettferdsprinsipp, å betre situasjonen til den dårlegast stilte, brukast som argument mot å regulere adgang? Ein kan gå ut frå at relativt fri adgang vil hjelpe i alle fall nokon av dei dårlegast stilte. Samstundes er kanskje ikkje dei som kjem dei aller verst stilte, men Carens hevdar at det i seg sjølv ikkje er noko plausibelt argument for stengte grenser. Prinsippet vil heller kunne tene som argument for opne grenser, dersom ein ser på potensielle migrantar som dei dårlegast stilte aktørane på den internasjonale scene, og på opne grenser som ein sjanse til å betre deira situasjon.

Sinnelagsetiske eller humanistiske argument tener altså som vist ofte til forsvar av opne eller opnare grenser. I integrasjonsspørsmål kan ein argumentere med at heile den norske politikken byggjer på ein idé om like rettar for alle, og at sjølv politikken i sin natur derfor kan seiast å vere "sinnelagsetisk". Som det vil bli vist seinare i analysen er det likevel mykje av standpunkta innan dette politikkområdet som byggjer på politiske omsyn. Eit konkret punkt innan integrasjonstiltak som kan seiast å vere sinnelagsetisk i sin karakter, i det at det har feste i ein ide om likeverd mellom kulturar, og mellom individ som medlem av ulike kulturar, er støtta til morsmålsundervisning av minoritetsgrupper i norsk skuleverk. Dette er i dag eit omstridd punkt, og mange vil seie seg usamde i at det kvalifiserer som sinnelagsetisk tenking. Men i dei tidlege partiprogramma og i eldre stortingsmeldingar vart det lagt vekt på verdien av å oppretthalde ein felles gruppeidentitet, mellom annan gjennom å halde morsmålet i hevd. Det vart vist til at identitet som medlem av ei gruppe var viktig for den individuelle identitet, og

<sup>11</sup> John Rawls' tankeeksperiment der han forklarar korleis desse prinsippa blir valde er velkjent og gjengitt i dei fleste kommentarverk. Han tenkjer seg ein forhandlingssituasjon der partane er plassert bak eit "veil of ignorance", og korkje kjenner eigen eller dei andre sin status og posisjon. I ein slik situasjon vil partane, av di dei er rasjonelle og egoistiske aktørar velje den fordelingsløysinga som vil vere gunstigast mogleg for den som er dårlegast stilt, i og med at denne kan vere dei sjølve. Eg vil ikkje gå vidare inn på Rawls sine føresetnader, berre kort gå inn på resultatata av tankeeksperimentet.



også viktig for integrering i storsamfunnet. Morsmålsundervisning var eit tema i ei fleste partiprogram som her er sett nærare på, både hos Høgre og Arbeidarpartiet. Det har også vore tatt opp i media gong på gong, og det har stadig vore eit deltema i ulike stortingsdebattar.

Spørsmålet om morsmålsundervisning er svært sentralt i integrasjonsdebatten. Det dreier seg ikkje berre om praktiske tiltak og gjennomføring, men også om ulike syn på individet sine rettar, staten sine plikter, og samfunnsmodellar. Morsmål har ennå ikkje vore eige tema for debatt i Stortinget, men sidan det er eit mykje omtala emne og både kan sjåast som eit mål i seg sjølv og som eit tiltak for å nå andre mål er det på sin plass å skissere utviklinga dei seinare år i debatten om dette stadig meir omstridde spørsmålet. Her blir derfor hovudlinjene og hovudsynspunkta i dette spørsmålet presentert, både slik politiske aktørar har markert seg, men også slik andre debattantar og premissleverandørar har tatt del.

Interessant er det at Høgre i sine program har gått frå å ville betre morsmålsundervisninga (1985-89) til å ville ha morsmålsundervisning ut av skuleverket (1993-97). Også i Arbeidarpartiet sine program er det ei endring å spore. Her går ein frå å ville styrkje morsmålsundervisninga til å ville styrkje norskopplæringa. Det første standpunktet var i tråd med offisiell norsk politikk frå 1970-talet. Då vart det i fleire stortingsmeldingar framheva at morsmålsundervisning var viktig både for vidare læring av norsk, og fordi "morsmålet har stor betydning for utvikling av identitet, selvfølelse og gruppetilhørighet" (st.meld. nr 84 1978-79: 48). Det siste poenget er i tråd med ein humanistisk tankegong. I den neste stortingsmeldinga som tok opp innvandrings- og flyktningpolitikk (st.meld. nr. 39, 1987-88) vart det vektlagt at målsetjingane frå st. meld. nr. 74 (1979-80) skulle førast vidare. Desse målsetjingane sa at innvandrarar (og flyktningar) skulle kunne velje i kva grad dei ville ta vare på og vidareutvikle sin kultur, tilhøva måtte leggjast til rette for dette.

Prinsippet om respekt for innvandreneres språk og kultur vil imidlertid bli beholdt for å signalisere at innvandrerne ikke må tvinges til å bli så norske som mulig på kortest mulig tid med mindre det er dette de ønsker (st.meld. nr. 39 1987-88: 49).

Innan rettferdsteori kan ein finne støtte for desse synspunkta. Will Kymlicka (1995a og b) ser på forholdet mellom eit fullverdig liv for individet og det å ha medlemskap i ei gruppe eller eit kulturelt fellesskap. Verda i dag er delt inn i ulike samfunn, av Kymlicka omtala som "societal cultures":

...a culture which provides its members with meaningful ways of life across the full range of human activities, including social, educational, religious, recreational, and economic life, encompassing both public and private spheres. These cultures tend to be territorially concentrated and based on a shared language (Kymlicka 1995a: 76).

Kymlicka spør kva samanhengen mellom fridom og kultur er, og svarer at individets fridom ligg i å kunne gjere val, og desse vala vil bli gjort innan ein bestemt kultur (kontekst). Samfunnet gir moglege val og gjer dei meningsfylte (Kymlicka 1995a: 83). Fullt likeverd og fridom som individ kan ein berre ha om ein også blir tilkjent rett til gruppeidentitet, også om denne skil seg frå majoriteten.

Inkludering som aktiv politisk linje frå statens side kan ta form av assimilasjon eller integrering. Integrasjonsmodellen, som er den dei fleste moderne demokrati vil vedkjenne seg til i dag, går inn for at "framande" tilpassar seg, men ikkje endrar seg til å bli som "oss" (assimilasjon).<sup>12</sup> Integrasjonsmodellen går ut frå at "framande" har sitt eige "societal membership" som det er verdifullt å ta vare på. Spørsmålet i flyktning- og innvandringspolitikk blir om staten aktivt skal hjelpe til med det. Reine liberalistar ville seie at så lenge universelle individuelle rettar er tilgjengelege vil gruppeverdiar som er verd å ta vare på, bli tatt vare på. Gruppeverdiar og -kultur er nemleg i følgje desse summen av individa sine preferansar, og når individa har fridom til å velje verdiar og til å verne om dei, så treng ikkje staten gripe inn med subsidiering eller eigne tiltak. Minoritetar blir verna indirekte via garanti av individuelle rettar. Dette synet blir forfekta både av politikarar og av tradisjonelle representantar for liberal tenking. I denne tankegangen er morsmålsopplæring ikkje ei oppgåve eller eit ansvar for staten eller storsamfunnet.

Will Kymlicka (1995) vil derimot vise og forklare korleis minoritetsrettar eksisterer side om side med individuelle rettar:

...believe it is legitimate and indeed unavoidable to supplement traditional human rights with minority rights. A comprehensive theory of justice in a multicultural state will include both universal rights, assigned to individuals regardless of group membership, and certain group-differentiated rights or 'special status' for minority cultures (Kymlicka 1995a: 6).

Kymlicka meiner som sagt at å vere medlem av det han kallar ein "societal culture" er avgjerande for å i det heile kunne ha individuell fridom. Dette er hans hovudargument, og han vil vise, med utgangspunkt i dette, at det ikkje er motsetnad mellom individuelle rettar og kollektive rettar, i den grad dei kollektive

<sup>12</sup> Det finst ulike typar av det som blir referert til som statlege "etos" (den moralske livsinnstillinga hos eit menneske eller eit folk). Desse verkar inn på statens syn på og val av inkluderingsmodellar. Hos såkalla "settlarnasjonar" som USA, Canada, New Zealand, Australia, Argentina, Chile har innvandring vore ein konstituerande faktor for staten, dermed har ikkje spørsmål om integrasjon vore så sentralt - du kom - og du vart ein del av staten. Så finst det konføderative, fleirkulturelle statar, som til dømes Sveits I desse statane er inkludering også eit lite relevant tema, i og med at staten sjølv er bygd opp av og fungerer som ei samling av ulike grupper, som kvar godt kan ha sine "nasjonalkjensler". Til slutt kjem den tredje kategorien, som Noreg, og dei fleste andre, tilhøyrrer: nasjonalstaten. Her blir spørsmålet om identitet mykje viktigare enn i dei to andre kategoriane, fordi nasjonen utgjer eit fellesskap som gjer/har gjort det mogleg å bygge ein stat. Vil nasjonalstaten velje integrerings- eller assimilasjonsmodellen?

tener til å gi individet eit grunnlag og ei ramme å utøve sine individuelle rettar innan. Derfor hevdar han at ein liberal teori om rettar og medlemskap ikkje treng å ta avstand frå idéen om kollektive rettar, men tvert imot bør inkorporere den. Kymlicka går mot det syn at universelle og individuelle rettar tar vare på kulturell ulikskap. Han meiner idéen om "benign neglect" - at ein skal skilje skarpt mellom stat og etnisitet, og at det ikkje er staten sitt ansvar å ivareta kulturgrupper sine interesser - er tøv. Det er heilt uunngåeleg at staten framhevar nokre identitetar eller interesser, og dermed underkjenner andre. "...the idea of benign neglect is not in fact benign. It ignores the fact that the members of a national minority face a disadvantage which the members of the majority do not face" (Kymlicka 1995a: 110). Utifrå denne tankegangen burde staten halde fram med å finansiere morsmålsundervisning for minoritetsgrupper.

I NOU 1995:12: *Opplæring i et flerkulturelt Norge*, vart morsmålsundervisninga sett nøyare på. Utvalet som sto bak rapporten hadde m.a. fått i oppdrag å vurdere dagens morsmålstilbod, og kome med framlegg til endringar. Utvalet (fleirtalet) argumenterte for at morsmål er ein rett knytt til gruppe like mykje som til individet. Som argument for å underbyggje dette viste utvalet til same type argument som i dei gamle stortingsmeldingane, og som vi har sett hos Kymlicka: Morsmål er viktig for at individet skal kunne utvikle positiv identitet, også i forhold til kultur og bakgrunn (NOU 1995:12: 44). Fleirtalet i dette utvalet konkluderte med å gå inn for lovfesta rett til morsmålsopplæring i grunnskulen. Dette vart seinare tatt opp av RV sin stortingsrepresentant Erling Folkvord i Dok. nr. 8:92, 1994-95. I dag er morsmål og morsmålsundervisninga sin plass i den norske skulen eit aktuelt tema. I Oslo har byrådet sidan 1991 gått inn for å fjerne tilskotet til slik opplæring.<sup>13</sup> Fleire, både frå innvandarmiljø og andre, meiner at morsmålsopplæring er ei privatsak, og ikkje ein rett som staten skal ha ansvar for å halde oppe.<sup>14</sup> Det finst også ein annan argumentasjon i morsmålsdebatten. Den vil bli tatt opp der den høyrer heime - under den politisk-pragmatiske kategorien.

<sup>13</sup> I 1991 kom Arbeidarpartiets Rune Gerhardsen med sitt "snillisme" utspel, der han m.a. presenterte det syn at innvandrarak sjølve måtte sørge for å ta vare på morsmålet sitt. Bystyret i Oslo vedtok dette året å kutte støtta til morsmålsundervisning i grunnskulen.

<sup>14</sup> Det finst to hovudfraksjonar i denne debatten. Antropologen Unni Wikan kritiserer i si bok *Mot en ny norsk underklasse?* (1995) bruken av morsmålsundervisning, som ho hevdar i stor grad har gått føre seg på foreldra eller opprinnelseskulturen sine premiss, og ikkje til beste for barnet. Ho meiner dette har vore og er eit politisk spørsmål ikkje berre for Noreg, men også frå ulike innvandrargrupper si side, og at morsmålsundervisninga har vore brukt til å fremje foreldra sitt nasjonalspråk heller enn barnet sitt talespråk. Wikan hevdar også at det ikkje er korrekt at det er eit generelt problem at barn av innvandrarak ikkje lærer norsk. Dette er snarare avgrensa til einskilde grupper, der konflikten mellom talespråk (morsmål) og nasjonalspråk eller statusspråk er stor. (Wikan 1995: 48). Wikan tar til orde for at morsmålsundervisninga ikkje skal vere ein rett som staten skal forvalte, derimot eit val som individet skal ta og som det sjølv skal ha ansvar for. Ho meiner morsmålsundervisning har verka undergravande på integrasjonsprosessen, og ikkje fremjande, slik det er hevda i 15 år eller meir i offisiell norsk politikk. Wikans kollega, Thomas Hylland Eriksen, presenterer eit anna syn i boka *Kulturforskjeller i praksis: perspektiver på det flerkulturelle Norge* (1995). Hylland Eriksen tar fatt i argumentet mot morsmålsopplæring - at ordninga svekkjer norskkunnskapane og dermed også integreringa. Han meiner at det er heller underliggjande faktorar som sosioøkonomiske

## Politisk-pragmatisk argumentasjon

I innleiingskapittelet vart kategoriane definert etter kva tilnærming dei har til spørsmålet om hjelp til flyktningar. Dei etiske kategoriane har som sagt alle det utgangspunkt at Noreg skal hjelpe, medan dette ikkje er ein føresetnad i dei politiske kategoriane.

**Tabell 6.4 Politisk-pragmatiske argument og utsegner i norsk flyktningdebatt**

	Høgre	Arbeidarpartiet
<b>Adgangsspørsmål</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- restriktiv politikk reduserer framandfrykt (1988)</li> <li>- politikk og lovverk må ha støtte i folket (1988)</li> <li>- norsk bistandsinnsats og hjelp til UNHCR som forsvar for redusert mottak i Noreg (1994)</li> <li>- visumplikt - andre lands politikk (1994)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- restriktiv politikk og lovgiving reduserer framandfrykt (1988)</li> <li>- norsk bistandsinnsats og hjelp til UNHCR som forsvar for redusert mottak i Noreg (1994)</li> <li>- handlefridom for regjeringa i flyktningpolitikk viktig (1994)</li> <li>- visumplikt - andre lands politikk (1994)</li> </ul>
<b>Integrasjonsspørsmål</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- innvandring viktig for Noreg (1988)</li> <li>- innvandrara ein ressurs i samfunnet (1988)</li> <li>- fjerne særordningar for å unngå rasisme (1988)</li> <li>- fleirkulturelt samfunn grunnlag for politikken (1995)</li> <li>- Politikken må vere forstått og godtatt av folket (1995)</li> <li>- gjensidig samfunnskontrakt (1993 og 1995)</li> <li>- morsmål ut av skulen (1995)</li> <li>- styrke norskopplæringa (1995)</li> <li>- rekneskap for å fjerne grunnlag for negative haldningar (1995)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- særhandsaming naudsynt for å nå likestilling (1988)</li> <li>- morsmålsundervisning viktig for norskinnlæring (1988-1995)</li> <li>- spreie folk utover i kommunar for raskast mogleg integrering (1991)</li> <li>- fleirkulturelt samfunn grunnlag for politikken (1995)</li> </ul>

forhold og motivasjon som verkar inn på kor effektiv norskinnlæringa blir. I følge han handlar debatten om morsmålsundervisning om korleis "vi" (majoritetsgruppa) ønskjer at innvandrara skal delta i "vårt" samfunn. Om det er integrasjon i tydinga like rettar, likeverd og pluralisme ein ønskjer, så må det offentlege framleis ta ansvar for at minoritetsgrupper skal kunne ta vare på sin eigen kultur (og dermed også språk).

Ut frå den valde klassifiseringa av utspel og argument blir kategorien politisk-pragmatisk den største. Mange argument, både innan adgangs- og integrasjonsproblematikk høyrer heime her, og er nytta av begge parti, av Høgre i noko større grad. Partiet har fleire standpunkt og målsetjingar, særleg i integrasjonsspørsmål som kan plasserast her.

Adgangspolitik og integrasjonspolitik har som vist i tidlegare kapittel i norsk samanheng vore nær knytt til kvarandre. Om dei som kjem skal få omfattande rettar i tråd med det solidariske likskapsidealet det norske samfunn seier seg tufta på, så er det rett og slett ikkje så mange som kan få kome. Også representantar for den sida som ønskjer liberalisering av politikken er klar over denne samanhengen og aksepterer ein viss grad av regulering. Opne grenser er dermed ikkje noko hovudargument i debatten.

I stort sett alle partiprogram som er gått gjennom her vart det slått fast at dei flyktningane som kom skulle få permanent opphald i landet, og sidan dette var kostnadskrevjande var kontroll og reguleringar naudsynte. Dette argumentet gjekk også igjen i fleire av stortingsdebattane. I debatten om stortingsmelding nr. 39 (1988) sa Høgre at nettopp målsetjinga om at dei som fekk kome og bli skulle likestillast med nordmenn fordra adgangsregulering. Det var altså eit mål å gi utstrekke rettar i samfunnet, og dette vart brukt som argument for streng eller avgrensa adgang.

Når det gjeld spørsmålet om ressursbruk i integrasjonstiltak er det skilnader mellom Høgre og Arbeidarpartiet. I debatten om innvandringspolitikken i 1988 påpeikte Høgre at særordningar for flyktningar og innvandrarak burde fjernast. Dette er også sagt i partiprogram. Slike særordningar vart sett som stigmatiserande for ei gruppe menneske som vart klientifiserte i staden for sjølvhjulpne, dessutan kunne det føre til negative haldningar blant folk at store ressursar vart brukt på flyktninggruppa. Arbeidarpartiet meinte på si side at særtiltak var viktige for å oppnå reell jamstilling med norske borgarar.

Eit forsvar for og forklaring på ressursbruken har vore omsynet til den norske samfunnsmodellen. Ottar Brox seier i ein artikkel om innvandringa at det er naudsynt med ein viss ressursbruk for å sikre viktige norske verdiar (Brox 1993: 203). Det han siktar til her er akkurat den tilnærma likskapen i levestandard som er framherskande i det norske samfunn. Om Noreg slepp inn eit stort tal flyktningar vil det verke inn på mange samfunnsområde, seier Brox. Om Noreg brukar mindre pengar og ressursar på dei som får kome vil det òg få konsekvensar, m.a. for arbeids- og bustadmarknaden:

Vi kan ikke redusere ytelsene til de innvandrerne som skal bo og arbeide i dette landet uten at forholdet mellom samfunnsklassene endres drastisk (Brox 1993: 203).

Ein del av argumentasjonen i den tidlegare nemnde morsmålsdebatten høyrer heime under merkelappen politisk-pragmatisk. Det gjeld forsvaret for morsmålsundervisning som viser til at slik undervisning lettar norskinnlæringa. Gode norskkunnskapar er ein føresetnad for vellukka integrering, noko som tener alle, ikkje berre innvandrarane, og eit ressurskrevjande særiltak som morsmål kan dermed forsvarast på eit pragmatisk grunnlag som viktig for å ta vare på det norske samfunn.

I teoriane kan ein finne at både kommunitarianarar og liberalarar legg vekt på identitet og vern av verdiar som legitim grunn for adgangsreguleringar (liberalarar rett nok i mindre grad). Slik regulering vedkjem både grensestenging for vern av nasjonal identitet, og rangering av meir og mindre trengande. Argumenta som her blir brukt *mot* adgang er mange av dei same som blir brukt *for* integrasjon. Om flyktningar (og andre innvandrarar) blir utestengde frå sentrale rettar vil dette kunne ha konsekvensar for heile samfunnsmodellen (jf. Brox). Inkludering er derfor viktig for samfunnets og statens eigen del, og ikkje berre for individa. I Noreg har utlendingar med permanent opphald utstrekte rettar, både økonomisk og politisk. Diskusjonen om utestenging versus inkludering kan derfor ved første blick synast lite relevant for norske forhold. Men denne diskusjonen dreier seg om meir enn dei konkrete rettar som blir framande til del, det handlar også om årsakene til at rettar blir gitt eller haldne tilbake (dessutan er det oftast skilnad på formelle og reelle rettar). Det handlar om kva samfunn ein ønskjer å ta vare på like mykje som det handlar om kva ein vil tilby individet.

Busetjingspolitikken som har vore ført kan tolkast inn i den same politisk-pragmatiske tankegangen. Folk skal busetjast i kommunar, og bli del av lokalsamfunn så fort som råd. Dette blir sett som den beste måte å oppnå integrering på. Den same målsetjinga fann ein i offisiell norsk politikk på 1950- og 60-talet. Den gong vart det lagt vekt på å spreie flyktningane ut over slik at dei kunne "gli inn" og bli absorbert av samfunnet.<sup>15</sup> I NOU 1986: 8: *Flyktningers tilpassing til det norske samfunn* blir det likevel slått fast at politikken på dette området var endra i og med at assimilering ikkje lenger var eit uttalt mål. NOU 1986:8 sa likevel at å ta den nye integreringslinja i politikken på alvor ville krevje "...at det er tilstrekkelig med folk med samme kulturelle bakgrunn bosatt på ett sted. [...] Dette innebærer at flyktningene helst burde konsentreres i eller rundt de større by-sentrene og ikke spres i små grupper på mindre steder" (NOU 1986:8: 25). Trass i at assimilasjon altså ikkje lenger er aktuelt som mål, kan likevel målsetjinga om at flest mogleg kommunar skal ta imot flyktningar, framfor å la dei busetje seg konsentrert i sentrale strøk minne om den gamle assimilasjonslinja.

<sup>15</sup> Det var også praktiske omsyn bak dette ønsket, nemleg mangelen på bustader like etter krigen: "...alt gjøres for å plassere dem på steder hvor det er ledig husrom. Det vil igjen si at flyktningene må slå seg til forskjellige steder på landsbygda" (st.meld. nr. 11 1952: *Om Norges hjelp til flyktninger*: 9). Dessutan vart det frå hausten 1950 oppretta kommunale flyktningnemnder med slagordet: "Hver kommune/menighet en flyktningfamilie" (ibid.: 4). Det kan sjåast som eit paradoks at i dag, med ei uttalt integrasjonslinje i flyktningpolitikken, er dette målet frå "assimilasjonstida" langt på veg nådd.

Dette særleg fordi den synest å motseie noko av det som vart lagt fram som naudsynte vilkår då integrasjonslinja vart introdusert i norsk politikk: at flyktningane fekk etablere eigne "samfunn" innan det norske samfunnet.<sup>16</sup>

Å vise til utviklinga i økonomi og sysselsetjing i Noreg har vore vanleg i spørsmål om innvandringsregulering, det vart m.a. gjort i debatten om framandlova i 1988. Som vist har det heller ikkje i tradisjonell norsk flyktningpolitikk vore eit ukjend argument (jf. mottak av flyktningar på 1950-talet etter forholda på arbeidsmarknaden). Det er altså vanleg å vise til omsyn til tilhøve i Noreg som forsvar av restriksjonar. Denne type argument finn ein igjen i teoriane på kommunitariansk side. I liberal tankegang vil ikkje økonomiske argument frå det potensielle vertslandet si side vere haldbare som forsvar av stengte grenser, vurdert frå Rawls sine rettferdsprinsipp som presentert tidlegare (i Carens' globale form). I så fall måtte det visast at innvandring ville redusere levestandarden til innbyggjarane til eit nivå under det den potensielle migrant fekk om han eller ho ikkje fekk emigrere (jf. prinsippet om å maksimere situasjonen for den dårlegast stilte). Ein kan vanskeleg tenkje seg at det kunne bli situasjonen i Noreg. I 1995 vart likevel eit forslag om å lage eit rekneskap som skulle vise kostnader og verdiskaping ved flyktningmottak vedteke i Stortinget. Bruken av eit slikt rekneskap kan passe med den tidlegare presenterte "mutual-benefit society" tanken.

Det finst også andre argument i kategorien politisk-pragmatisk for adgangsregulering eller innstrammingar enn økonomi og omsyn til andre tilhøve i Noreg (identitet, samfunnsmodell). I dei seinaste partiprogramma (1993-97) vart, hos begge parti, andre lands sin politikk trekt fram som både forklaring på og argument for adgangsrestriksjonar. Dette var også brukt i Stortinget både i debatten om visumplikt (1994) og om stortingsmelding nr 17 (1994-95). Det vart sagt at Noreg kan ikkje føre ein liberal politikk når resten av Europa strammar inn. Då ville landet fort bli "overfløymd" av ivrige asylsøkjjarar. Dessutan vart det sagt at ein streng politikk med omsyn til å innvilge asyl vil også verke til å verne asylretten: det må vere vanskeleg å få asyl for at nettopp dei som *verkeleg* treng det skal få vern.<sup>17</sup> Dette poenget vil bli tatt opp igjen under avsnittet om kontroll.

Eit anna argument for innstrammingar er at politikken må vere godtatt av folket, og utifrå det som tidlegare har vore sagt om både økonomiske omsyn og vern av nasjonal identitet er det ikkje uventa at det blir gått ut frå at ei restriktiv linje i desse spørsmåla vil ha breiast støtte. Både Høgre og Arbeidarpartiet meinte dessutan at den restriktive politiske linja kunne forsvarast ut frå det syn at den reduserte framandfrykt og rasisme.

<sup>16</sup> Sjå kapittel 3, s. 39 ff.

<sup>17</sup> "Det er viktig at asylretten ikke uthules ved at asyl tilstås personer som ikke har behov for beskyttelse" (Dåverande justisminister Faremo i sin tale til Stortinget 17. februar 1994).

## Situasjonsbestemt argumentasjon

Det er glidande overgangar mellom dei ulike kategoriane, noko som også blir illustrert ved at fleire argument er å finne i ulike kategoriar. Situasjonsbestemt argumentasjon vil ha stor grad av overlapp med dei andre politiske kategoriane, også med den konsekvensetiske, men den er skilt ut som eigen kategori fordi det i nyare norsk flyktningpolitikk ikkje har vore så klar "situasjonsstyring" av mål og tiltak som ved Jugoslaviakrisa frå 1992.

Tabell 6.5 Situasjonsbestemt argumentasjon i norsk flyktningdebatt

	Høgre	Arbeidarpartiet
Adgangsspørsmål	- "beredskapskvote" for mottak i akutte kriser (1991) - mellombels vern effektivt i massefluktsituasjon (1995)	- "beredskapskvote" for mottak i akutte kriser (1991) - mellombels vern effektivt i massefluktsituasjon (1995)
Integrasjonsspørsmål	- bruke bistandsmiddel til akutte flyktningssituasjonar (1995) - retur når tilhøva ligg til rette (1995)	- retur når tilhøva ligg til rette (1995)

Forslaget frå 1991 om å opprette ei ekstra kvote i påvente av eventuelle kortvarige kriser er ikkje i seg sjølv situasjonsbestemt, sjølv om ein kan tenkje seg at det i allereie i 1991 begynte å bli tydeleg at Vest Europa kunne vente større flyktningproblem. Tiltaket som vart foreslått var likevel meint å setjast i verk i bestemte situasjonar.

Det meste av argumentasjonen innan denne kategorien kan sjåast i direkte samband med nettopp massefluktsituasjonen i Europa sidan 1992, der det kom mange fleire flyktingar til Noreg enn det politikken kunne kontrollere. Ein finn her argument både knytt til adgangs- og integrasjonsproblematikk. Situasjonbestemt integrasjonspolitikkk verkar som eit paradoks, men kan seiast å ha blitt ein slags realitet med innføringa av mellombels vern og ei bestemt satsing på retur eller repatriering.

## Kontroll

Kanskje ikkje overraskande, ut frå det som tidlegare har vore skildra som utviklinga i offisiell norsk flyktningpolitikk, er kontrollkategorien innhaldsrik,



men også denne overlappar i utstrekkt grad med dei andre politiske kategoriane. Meir overraskande er det kanskje at Høgre er sterkt representert her. Noko av forklaringa ligg i det som har vore påpeikt tidlegare, nemleg at Arbeidarpartiet som regjeringsparti i storparten av den aktuelle perioden ikkje har hatt same markeringstrong. Likevel, Ap seiest å skilje mellom parti og regjering, så det kan ikkje vere heile forklaringa. Kontrollargument kan gjelde både adgang og integrasjon, mest direkte rører dei likevel ved adgang, og dei går igjen gjennom heile perioden.

**Tabell 6.6 Kontrollargument i norsk flyktningdebatt**

	Høgre	Arbeidarpartiet
<b>Adgangsspørsmål</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Norge er et lite og sårbart samfunn" (1988)</li> <li>- Streng politikk fører til mindre asylpress (1988)</li> <li>- liberal politikk fører til større tilstrømming</li> <li>- regulering av innvandring ein rett for nasjonalstaten (1988)</li> <li>- viktig å avgjere kven som er "reelle" (1988)</li> <li>- utvising av utanlandske borgarar etter grove lovbrøt (1988)</li> <li>- vanskelegare å få opphald på humanitært grunnlag for å kunne ta fleire kvote-flyktningar (1995)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hindre omgåing av innvandrings- stoppen (1988)</li> <li>- vern av asylinstituttet (1994)</li> </ul>
<b>Integrasjonsspørsmål</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "blir tilstrømmingen ukontrollert bryter alt sammen" (1988)</li> </ul>	

Tidlegare i kapittelet vart det sagt at å argumentere for auka storleik på kvoten om talet på asylsøkjjarar vart redusert kunne sjåast som eit konsekvensetisk argument. Men det er i stor grad også eit kontrollargument. I dei tidlege stortingsdebattane (1988) vart det hevda at effektiv grensekontroll reduserer talet på asylsøkjjarar. Om ein held dette saman med førre poeng, nemleg tilhøvet mellom asylsøkjarmassen og storleiken på den årlege flyktningkvoten, vil streng grensekontroll ikkje berre tyde færre flyktningar, poenget vil vere nettopp kva type flyktningar det er. Ettersom kvoteflyktningar blir valde ut frå leirar i samband med UNHCR vil denne gruppa vere mogleg å kontrollere på eit heilt anna vis enn dei uforutsigbare asylsøkjjarane. I debatten om stortingsmelding nr. 17 i 1995 sa Høgre at det burde også bli vanskelegare å få innvilga opphald på humanitært grunnlag, dette nettopp

for å kunne auke storleiken på flyktningkvoten. Her er heller ikkje hovudsaka at ein vil avgrense at det kjem flyktningar og får vern, men at ein i større grad vil kunne kontrollere kven som kjem. Dette poenget heng også saman med den effektiviseringa som vart iverksett frå 1987-88, der det gjaldt å handsame søknadene raskare, for å avgjere kven som var reelle søkjarar. Dette vart også presentert som eit vern av potensielle flyktningar gjennom å verne asylinstituttet mot "misbruk".

Ganske mange av dei goder som blir søkt oppnådd ved å migrere kan eksporterast. Men det er ikkje tilfelle med det godet flyktningar først og fremst søker, nemleg vern. Vern kan berre bli gitt i tilknytning til eit territorium. Derfor er det vanskelegare å argumentere for utestenging av flyktningar enn andre "framande", det meiner også den tidlegare refererte Walzer: "The victims of political or religious persecution make the most forceful claim for admission" (Walzer 1983: 49).<sup>18</sup> Walzer gjer ei slags "rangering" av flyktningar og deira krav på vern, og følgeleg, adgang. Først i køen kjem dei som har blitt flyktningar som følgje av hendingar "vi" som mottakarstat er medansvarlege for. Deretter kjem dei som må flykte fordi "they are like us". I det ligg det at "ideologisk" eller "etnisk" nærleik fordrar større rett til adgang. Til slutt kjem så asylsøkjjarane, som må få vern fordi det vil vere meir krevjande å avvise dei enn å ta dei inn, dessutan vil det sannsynlegvis vere relativt få av desse:

We seem bound to grant asylum for two reasons: because its denial would require us to use force against helpless and desperate people, and because the numbers likely to be involved, except in unusual case, are small and the people easily absorbed (Walzer 1983: 51).

Her kan det vere på sin plass å klargjere at Walzer skreiv ut frå ein amerikansk kontekst. Dermed blir rangeringa på mange måtar meir forståeleg: USA si opne haldning overfor t.d. vietnamesiske flyktningar kan dekkjast av både punkt 1 - skuld, og punkt 2 - ideologi. Når det gjeld den siste kategorien, asylsøkjjarane, så hadde USA på den tida Walzer forfatta *Spheres of Justice* (1983) relativt få spontane asylsøkjjarar. Men sjølv om Walzer si rangering av statar sitt ansvar for ulike typar flyktningar vart til i ein bestemt geopolitisk kontekst kan den like fullt vere nyttig for ei meir generell forståing. I ei snever tolking av medansvar er det vanskeleg å påstå at Noreg har noko direkte ansvar for flyktningproduksjon, og følgeleg for mottak. Når det gjeld "nærleik" var det eit relativt enkelt spørsmål under den kalde krigen, der som vist i kapittel 3 "alle" som flykta frå kommunistiske regime var "rettferdiggjorde" og fekk vern. Fram til 1994 hadde Noreg også tatt på seg eit slikt ansvar for vietnamesiske båtflyktningar som vart plukka opp av norske skip, dei vart garanterte for og kunne, og ikkje anna vart mogleg, få opphald i Noreg. I dag er denne rangeringa vanskelegare. Det er lettast å få støtte i opinionen for at Noreg skal ta ansvar for kvoteflyktningar. Kvoten kan fastsetjast på førehand, og det er mogleg å vite ikkje berre kor mange som skal

<sup>18</sup> "Flyktningar" blir av Walzer brukt om personar som blir vurdert til å fylle vilkåra i 1951-definisjonen.

kome, men også kvar dei kjem frå. Å gi mellombels vern til ei gruppe på det grunnlag at dei skal reise attende til heimlandet sitt er også ein måte å utøve kontroll på. Det var i 1992-93 meir velvilje i opinionen ovanfor bosniske flyktningar enn andre. Dette skuldast delvis nærleiken til tragedia og det faktum at dette var europeiske flyktningar. At flyktningane var presenterte som "midlertidige" var også med på å skape aksept for eit i norsk samanheng uvanleg stort mottak. Asylsøkjarar er ei meir usikker gruppe, og er derfor rangert sist, som hos Walzer. Med kvoteflyktningar er kontrollen ivaretatt.

I kontrollkategorien er det flest argument innan adgangsproblematikken å finne. Men kontroll dreier seg som vist ovanfor ikkje berre om kontroll av grenser og tal. Høgre sa m.a. i debatten om ny framandlov i 1988 at "Norge er et lite og sårbart samfunn". Det var viktig å stenge folk ute for å verne om det fellesskapet som allereie fanst. Seinare har Høgre m.a. også gått inn for å gjere det enklare å utvise utlendingar som har gjort brotsverk, dette av same grunn som over. Migrasjon er ei utfordring for nasjonalstaten, og diskusjonen om kven og kor mange som skal få kome vil i sin tur presse fram spørsmål om kven "vi" er, kva er den "nasjonale identitet", kor verdifullt er det å ta vare på denne, og kva eventuelt naudsynte tiltak for å gjere det er. Det handlar ikkje berre om å kontrollere grensene, men også om å kontrollere utviklinga innanlands. Walzer meiner at staten har rett til å verne egne grenser nettopp for å verne identiteten, i følge han avheng særpreg av avstenging eller lukking. Også andre teoretikarar forfektar dette synet.

Liberale teoretikarar aksepterer også at verda er delt inn i separate statar som har suveren rett til å bestemme over egne grenser, og over kven som får bli medlem. Denne aksepten av statssystemet med faste og lukka grenser representerer eit paradoks i liberal teori, i og med at teoriane byggjer på prinsippa om lik respekt og individet sine universelle rettar. Men det finst i den "verkelege verda" rettar som gjeld berre for borgarar av ein stat. Spørsmålet er "What can justify restricting the rights of citizenship to members of a particular group, rather than all persons who desire it?" (Kymlicka 1995a: 125). Å avgrense innvandring og dermed også medlemskap, seier Kymlicka, kan forsvarast ut frå det syn at liberale statar eksisterer både for å verne om individuelle rettar og for å verne folk sitt kulturelle medlemskap.

Liberals implicitly assume that people are members of societal cultures, and that these cultures provide the context for individual choice, and that one of the functions of having separate states is to recognize the fact that people belong to separate cultures (Kymlicka 1995a: 125).

Kymlicka manøvrerer slik utanom "det liberale dilemma" ved å la grenser bli ein føresetnad for liberale verdier.

Også andre har sett på kontroll og avgrensingsaspektet ved flyktning- og innvandringspolitikk. Joseph Carens tar for seg dei vanlege argumenta for å hindre eller avgrense innvandring. Om innvandring vil føre til kaos og uorden i ein stat

kan dette forsvare adgangsregulering, men "...the distinction between reasonable expectations and hypothetical speculations is crucial" (Carens 1995: 337). Eit meir sentralt punkt vil vere den potensielle etterspurnaden. Om rike land rett og slett opna dørene ville talet på migrantar frå fattige land bli stort, og dette kunne igjen verke inn på samfunnsordenen. Om det skulle vere naudsynt å avgrense innvandring så skal dei som har blitt nekta grunnleggjande fridomar/rettar gå framfor dei som har økonomiske grunnar. Dette er grovt sett same rangering som ovanfor hos Walzer.

At innvandring vil påverke eit samfunn eller ein stat sin kultur er ut frå liberal teori ikkje særleg relevant så lenge ikkje grunnleggjande demokratiske verdiar er trua (i og med at heile denne teorien er bygd opp på slike verdiar: fridom, likeverd). Carens argumenterer slik for at grenser generelt sett bør vere opne. Hans konklusjon er at innvandring ikkje kan avgrensast ut frå argument om kvar ein er fødd eller "høyrer heime": "Birthplace and parentage are natural contingencies that are arbitrary from a moral point of view" (Carens 1995: 339).

Kontrollaspektet er som sagt innleiingsvis i dette avsnittet viktigast i høve til adgangsregulering, men som gjennomgangen over har vist kan det også gjelde integrasjonsspørsmål.

## **Eit ukategorisert tema**

Eit spørsmål som ikkje har vore tatt opp er kyrkjeasylproblematikken. Dette vart aktualisert første gong i 1992-93, då til saman rundt 700 asylsøkjjarar, dei fleste kosovo-albanarar, søkte tilflukt i kyrkjer og bedehus over heile landet.<sup>19</sup> Sjølv sagt vart dette etter kvart ein uholdbar situasjon både for asylsøkjjarane og for kyrkjene, og i november 1993 vart det inngått ein avtale mellom Kyrkjerådet og styresmaktene der asylsøkjjarane vart lova ny prøving av sakene sine om dei forlet kyrkjeasyla. Denne avtalen fekk Frp og Carl I. Hagen til å fremje mistillit mot justisministeren fordi ho hadde vist inkonsekvens i denne saka.

Det er ikkje på grunn av manglande aktualitet at dette tema ikkje er tatt opp. Hovudårsaka er at aktørane i dette spørsmålet i stor grad har sett på og tatt stilling til verkemiddelet som har vore tatt i bruk, og i noko mindre grad til innhald og

<sup>19</sup> I 1993 fekk storparten av dei kosovoalbanske asylsøkjjarane avslag på søknadene sine, og skulle sendast ut av landet. Mange av desse frykta for kva som kunne hende om dei vende attende til heimlandet, og søkte til norske kyrkjer der dei vart gitt vern. Fram mot slutten av november 1993 sat nærare 700 personar i såkalla kyrkjeasyl i Noreg, dei aller fleste av desse var kosovoalbanarar. Situasjonen var vanskeleg både for asylantane og for kyrkjene, og i slutten av november 1993 vart det inngått ein avtale om at kosovoalbanarar som gjekk ut av kyrkjeasyl skulle få saka si prøvd på nytt. Det var denne avtalen som fekk Carl I. Hagen og Frp til å fremje mistillitsforslag mot justisministeren.

prinsipp. Temaet har vore tatt opp i Stortinget, m.a. hadde dåverande justisminister Grete Faremo i juni 1993 ei utgreiing for Stortinget om asylsøkjjarar frå Kosovo der det vart slått fast at denne gruppa ikkje kunne få anna handsaming enn grupper frå andre delar av verda. Ein kunne heller ikkje handsame dei som var komne til landet og sat i kyrkjeasyl på ein annan måte enn potensielle nye søkjarar. Styresmaktene skulle av respekt for kyrkjefreden ikkje gå inn i kyrkjene for å hente ut personar, men det vart understreka at å hjelpe folk i kyrkjeasyl var brot på lovleg fatta vedtak. Nettopp dette siste har vore eit sentralt poeng i heile kyrkjeasyldebatten. Støtte til kyrkjeasylantar er ein form for sivil ulydnad, og inneber ein protest og ein kritikk mot styresmaktene si handtering av eit problem. Det er kritikk mot både system og praksis. Når tema ikkje i større utstrekning er handsama har det som sagt samanheng med at det er nettopp dette forholdet mellom mål og verkemiddel som er debattert, dessutan at det hittil ikkje har vore eit sentralt *politisk* tema. Kyrkjeasyl har fått stor merksemd i media, og det er eit område der mange, både enkeltpersonar og organisasjonar har engasjert seg. Ting tyder på at det har fått ei større tyding også for innhaldet i politikken, i og med at handsaminga av dette spørsmålet har utløyst eller forsterka kritikken mot praksis i flyktningsspørsmål. Dette er likevel stoff til ein annan diskusjon.

## Samanfatning

Dette kapitlet har diskutert og analysert innhaldet i den norske debatten. Det er umogleg å trekkje klare skilje mellom dei ulike kategoriane, dette har heller ikkje vore eit mål. Ut frå klassifiseringa som har vore nytta har, som vi har sett, utspel og argument i kategoriane "konsekvensetisk", "politisk-pragmatisk" og "kontroll" høgast frekvens i den norske flyktningdebatten. Desse har feste i ein kommunitariansk samfunnsmodell som legg mindre vekt på universelle menneskerettar (humanitære/humanistiske argument) enn liberale eller universalistiske modellar. Kontroll og politisk-pragmatisk argumentasjon har vore viktig gjennom heile tiårsperioden 1985 - 1995, det som er kalla konsekvensetisk er viktigare i den seinare tid. Situasjonsbestemt argumentasjon kan knytast til konflikten i tidlegare Jugoslavia og tilhøyrer dermed siste del av tiårsperioden. Dei andre etiske kategoriane er som vist mindre viktige i debatt om og forsvar av nyare norsk flyktningpolitikk, sjølv om delar av debattinnhaldet høyrer heime under etisk-tradisjonelle eller sinnelagsetiske kategoriar. Det har likevel vore lagt vekt på å drøfte desse, også gjennom teoretiske døme og tilnærmingar. Denne sida representerer ein kritikk av og eit alternativ til dei, i norsk samanheng, dominerande kommunitarianske synspunkta, og fortener derfor plassen.

I tabell 6.7. blir likskapar og ulikskapar mellom partia oppsummerte. Tabellen tar ikkje omsyn til tidsdimensjonen og eventuell endring over tid, den oppsummerer heilskapsinntrykket innan dei ulike kategoriane.

**Tabell 6.7 Oppsummering over likskap og ulikskap mellom partia innan dei ulike kategoriane**

Kategoriar	Likskap Høgre - Arbeidar partiet	Ulikskap Høgre - Arbeidar partiet
<b>Etisk-tradisjonell</b>	Begge parti er representerte med utspel innan adgangsspørsmål i denne kategorien	I denne kategorien legg H mest vekt på humanitære tradisjonar, medan Ap vektlegg nasjonale plikter og internasjonalt ansvar
<b>Konsekvensetisk</b>	Begge parti har mange like eller liknande utspel innan adgangs- problematikken	Ap sitt poeng om at særordningar er naudsynte for å nå likestilling mellom grupper og unngå "klasseskilje" og endring av den norske samfunns- modellen er eit argument innan integrasjonsproblematikken som Høgre ikkje deler.
<b>Sinnelagsetisk</b>	Begge parti nyttar i liten grad denne type argument. I adgangsspørsmål er det gitt negativt forteikn og brukt som forsvar for restriksjonar. I integrasjonsspørsmål hadde begge parti programfesta i tida 1985-89 at morsmålsundervisning var viktig av identitetsgrunnar.	
<b>Politisk-pragmatisk</b>	I adgangsspørsmål argumenterer partia svært likt.	Høgre legg vekt på, både i høve til adgang og integrasjon, at politikken må ha støtte i folket. I integrasjons- spørsmål har Høgre fleire spesifikke utspel. Elles er H og Ap usamde om bruken av særordningar. Som vist under kategorien konsekvensetisk meiner Ap særhandsaming er naudsynt for å nå likestilling. H på si side meiner særordningar bør fjernast for å unngå rasisme.

<b>Situasjonsbestemt</b>	Nettopp på av sin karakter som knytt til ein konkret situasjon er det ikkje uventa at partia er svært like innan denne kategorien, i både adgangs- og integrasjonsspørsmål.	
<b>Kontroll</b>		Under kontrollkategorien ser vi igjen at H har fleire konkrete og spesifikke utspel, medan Ap argumenterer meir generelt. Innholdsmessig er det ikkje vesentlege ulikskapar.

Som tabell 6.7 viser er det funne både skilnader og likskapar i partia sine utspel og argument i flyktningdebatten. Skilnadene finst særleg på integrasjonssida av debatten. Arbeidarpartiet sine utspel på dette område kan vi finne innan fleire kategoriar enn Høgre. Elles er det eit gjennomgåande metodisk problem at den eine utvalde aktøren er i styringsposisjon medan den andre er i opposisjon. Dette har verka inn på måten dei har deltatt og markert seg i stortingsdebattar på. Det er derfor ikkje utan vidare mogleg med utgangspunkt i tabellane i kapittel 6, der Høgre er overrepresentert i dei fleste kategoriane, å trekkje den slutninga at Høgre har vore meir aktiv i debatten.

Gjennomgangen av debatten har vist ein tendens til at Høgre argumenterer meir spesifikt og kjem med fleire konkrete utspel enn Arbeidarpartiet som har tendens til å argumentere meir generelt. For både Arbeidarpartiet og Høgre var det dei same tre kategoriar som best fanga opp utspela. Desse var den konsekvensetiske, den politisk pragmatiske og kontrollkategorien. For alle desse, også den "etiske", er den underliggjande tankemodellen ei kommunitariansk samfunnsforståing, og omsyn til "vårt samfunn" er sentralt i flyktningpolitiske spørsmål.

Dette kapittelet har gått gjennom norsk flyktningdebatt i Stortinget gjennom ti år. Utspel og argument har vore klassifisert ut frå to sett kategoriar, "politiske" og "etiske", og innhaldet i debatten har vore drøfta gjennom bruk av normative teoriar (rettferdsteori) sine perspektiv på forholdet mellom medlem av eit avgrensa samfunn og ikkje-medlem, i denne samanheng altså flyktningar. Det er vist døme på både kommunitariansk og liberal/universalistisk tenking, og det kjem fram av analysen at innhaldet i den norske debatten i hovudsak svarer til ein kommunitariansk modell. Det har også vore sett etter skilnader og endringar, og resultatet av denne gjennomgangen viser at skilnadane i hovudsak er å finne over tid, og ikkje mellom partia.

## 7. Oppsummering - eit styrande perspektiv?

I det føregåande har eg gått inn på det flyktningpolitiske område på fleire måtar. Eg har diskutert innhaldet i flyktningpolitikken sine berande omgrep, flyktning og asyl. Eg har presentert ein historisk gjennomgang av tradisjonell norsk flyktningpolitikk med vekt på utvikling og endring i prinsipp og verkemiddel. Eg har gått inn i norsk flyktningdebatt i ein tiårsperiode der mange politiske og faktiske endringar har funne stad. Utifrå to sett med kategoriar og med hjelp av normativ politisk teori har eg klassifisert og analysert innhaldet i den norske flyktningdebatten, med særleg vekt på Høgre og Arbeidarpartiet si deltaking i denne.

Ved hjelp av denne kategoriseringa har eg søkt å svare på spørsmåla stilt innleiingsvis: kva er prinsippa Arbeidarpartiet og Høgre ser som gyldige i utforming av flyktningpolitikk? Til ein viss grad er det skilnad på partia når det gjeld kva type prinsipp som dominerer, men dette synest likevel ikkje å få verknad i politikktutforminga. Gjennomgangen av utspel og argument i kapittel 6 viste at hos begge partia er grunnlaget for flyktningpolitikk nærare kommunitariansk tenking enn universalistisk. For begge er det viktig med omsyn til det allereie eksisterande fellesskapet når ein skal finne svar på flyktningpolitiske spørsmål. Skilnader er å finne i tidsdimensjonen heller enn mellom parti; prinsipp, mål og motiv er endra over tid heller enn å skilje mellom partia.

Kapittel 3 og 4 presenterte ein gjennomgang av faktisk norsk flyktningpolitikk frå 1945 og fram til 1995. Gjennomgangen viste ei endring i politikken frå etterkrigstida og til perioden det her var fokusert på. Ulike faktorar styrer endringar i politikken. I flyktningpolitikk er det klart at konkrete faktorar som talet på flyktningar, både forventa og faktisk, vil verke sterkt inn. Også vanlege sosioøkonomiske faktorar som arbeidsløysraten, bustadspørsmål o.l. påverkar flyktningpolitikk, både regulerings- og integreringsaspektet. I tillegg blir også andre land sin politikk på området avgjerande i utforminga av norsk politikk. Dette blir tydelegare etter kvart som presset, i form av fleire flyktningar ved grensene, blir større.

Det synest som om både norsk flyktningpolitikk og den tilhøyrande politiske debatten har endra perspektiv. Tradisjonelt var norsk flyktningpolitikk (t.d. i høve til "minusflyktningane" eller Ungarn-krisa) etisk motivert. Utgangspunktet var ein klar og samstemmig tanke om at Noreg skulle hjelpe menneske på flukt. I kapittel 1 vart eit slik utgangspunkt sagt å vere "etisk". Dette grunnlaget vart så sett ut i politisk handling. Medan den tidlege flyktningpolitikken hadde eit etisk grunnlag



som vart omsett i politisk handling har flyktningpolitikken i dag eit meir direkte politisk grunnlag. Sett på spissen kan ein seie at flyktningpolitikk har gått frå etikk på forskot til etikk på etterskot. I dag er flyktningpolitikken i større grad styrt og motivert av politiske omsyn. Utgangspunktet for politikktutforminga er spørsmålet om korleis vi eventuelt skal hjelpe. På dette grunnlaget vert det så sett i gang tiltak.

Utviklinga i høve til flyktningpolitikk går i restriktiv retning, i argumentasjon og i konkrete tiltak. Dette kan sjåast som eit paradoks i høve til ei overordna samfunnsutvikling. I tida etter andre verdskrigen, altså i statleg norsk flyktningpolitikk sin "barndom", var grenser og regulering på mange område viktigare enn i dag. Noreg skulle byggjast opp igjen etter verdskrigen, og ein keynesiansk styringsmodell låg til grunn. Mottaket av flyktningar var etter den tids målestokk likevel relativt liberalt. I dag ser ein på mange område ei utvikling mot ein opnare samfunnsmodell med ulike former for internasjonalisering og integrering i ei større fellesskap som mål (enten ein er for eller mot medlemskap i EU). Det er då eit slags paradoks at flyktningpolitikken går i motsett retning, mot større barrierar.

Ser vi på politikken som blir ført i adgangsspørsmål er det nokså tydeleg at det er ei klar endring i dei politiske verkemidla i flyktningpolitikken på 1990-talet i høve til tidlegare, også i vektlegginga av dei. Det kan synast som om grunnlaget for både avvising og inkludering er i endring med signala frå stortingsmelding nr. 17 (1995). Etter Bosnia (1992) kom gruppetenking igjen inn i høve til adgang. Dette var som vist vanleg ved utveljing av flyktningar i den nære etterkrigstida. Deira status i Noreg vart likevel gitt på individuelt grunnlag. Inngangsnormen i flyktningpolitikken har altså vanlegvis vore liberalistisk i det at individet og dets handlingar (og rettar) har vore avgjerande for opphaldsstatus.<sup>1</sup> Kollektiv handsaming av dei bosniske flyktningane er eit konkret døme på ei endring av normer eller prinsipp for politikktutforming på dette området.<sup>2</sup> Dette er interessant særleg fordi både Høgre og Arbeiderpartiet støtta seg til prinsippet om individuell handsaming av saker til forsvar for innstrammingar i flyktningpolitikken. Støtte til kollektiv handsaming av saker kan sjåast som eit brot med denne hovudpilaren i argumentasjonen for restriksjonar. Førebels har det berre vore aktuelt med bruk av mellombels vern og kollektiv handsaming for ei bestemt gruppe. Om desse endringane i norsk politikk blir gjort generelle og skal gjelde for alle grupper flyktningar, og om dei vidare blir universelle i den tydinga at fleire vestlege land sluttar seg til dei, er det klart at vi får eit heilt nytt syn på flyktningar, og at innhaldet i omgrepet må takast opp på nytt.

<sup>1</sup> I norsk framandlovs historie treng enn rett nok ikkje gå så veldig langt tilbake for å finne døme på gruppekriterie for adgang, jf. "Jesuittparagrafen" som nekta medlem av jesuittordenen adgang til riket. Denne vart først fjerna ved framandlova i 1956. Eit anna og meir velkjent døme er "Jødeparagrafen" frå grunnlova av 1814, denne vart tatt bort i 1856.

<sup>2</sup> Som nemnd har dei bosniske flyktningane no fått rett til permanent opphald i Noreg. Mellombels vern på kollektivt grunnlag har ikkje vore brukt for andre grupper, og det er uklart om det vil bli eit generelt politisk verkemiddel.

Flyktningpolitikk er politikk - men er det partipolitikk? Svaret på dette er ja - i alle fall i den forstand at ytterpartia har gjort det til sitt "domene" og bruker det for stemmesanking. Dette gjeld både høgre og venstresida i politikken. Eg har likevel vald ut Arbeidarpartiet og Høgre, dette både for å sjå kvar dei leiande regjeringsalternativa plasserer seg, og for å sjå om det er skilnader mellom dei. Hovudinntrykket er at partia tilpassar seg skiftande situasjonar og gjer dette i takt med statens tilpassing. Skiljet mellom partia er meir å finne i form enn i politisk innhald.

## Bibliografi

- Adelman, Howard and Lanphier, C. Michael. (eds.). 1990. *Refuge or Asylum? A choice for Canada*. Toronto: York Lanes Press Ltd.
- Adelman, Howard (ed.). 1991. *Refugee Policy: Canada and the United States*. Toronto: York Lanes Press Ltd.
- Akman, Haci. 1994. *Norwegian Refugee Atlas*. Bergen: Chr. Michelsens Institutt.
- Andersen, Ib (red.). 1990. *Valg av organisationssociologiske metoder - et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Brochmann, Grete. 1995. *Bosniske flyktninger i Norden. Tre veier til beskyttelse*. Nordiske komparative studier om mottak av flyktninger. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brox, Ottar. 1991. *Jeg er ikke rasist, men...Hvordan får vi våre holdninger om innvandrere og innvandring?* Oslo: Gyldendal.
- Brox, Ottar. 1993. "Innvandring som enhetsfaktor". I Suhrke, Astri og Gjerdåker Svein (red.). 1993. *Dagens folkevandringer - berører de oss?* Chr. Michelsens Institutt/Cappelen.
- Brown, Peter & Shue, Henry (eds.). 1981. *Boundaries: National autonomy and its limits*. Totowa, N.J: Rowman & Littlefield.
- Brubaker, Rogers. 1994. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Carens, Joseph. 1991. "States and Refugees: A Normative Analysis". I Adelman, Howard (ed.). 1991. *Refugee Policy: Canada and the United States*, Toronto: York Lanes Press Ltd.
- Carens, Joseph. 1995. "Aliens and Citizens: The Case for Open Borders". I Kymlicka (ed.) *The Rights of Minority Cultures*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, Roberta. 1995. "Refugees and human rights". Washington DC: Refugee Policy Group.
- Cooper, Dereck. 1994. "The State of Our Art: A Report on the Fourth International Research and Advisory Panel Meeting, January 1994". I *Journal of Refugee Studies*, vol.7, 1994:1.

- Crisp, Jeff. 1995. "Refugees, Migrants and UNHCR. Definitional, operational and ethical dimensions of the asylum issue in the industrialized states". Paper presentert på Eurokonferanse: "Discourses on the legitimacy and morality of European asylum and immigration policy", Berlin 24-26 november 1995.
- Djuve, Anne Britt og Hagen, Kåre. 1995. *"Skaff meg en jobb". Levekår blant flyktninger i Oslo*. Oslo: FAFO-rapport nr. 184. 1995.
- Elster, Jon. 1989. *Vitenskap og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eitinger, Leo. 1981. *Fremmed i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Faremo, Grete. 1993. "Nye utfordringer i flyktningepolitikken". Tale i Norsk Flyktningeråd 15.12.93.
- Farer, Tom J. 1995. "How the International System Copes with Involuntary Migration: Norms, Institutions and State Practise". I *Human Rights Quarterly*, vol. 17, 1995.
- Fyrverkeri i minefelt, festskrift til Annette Thommessen på 60-årsdagen*. 1992. Oslo: Aventura.
- Gibney, Mark (ed.). 1988. *Open borders, closed societies?* Greenwood Press.
- Goodin, Robert E. 1985. *Protecting the Vulnerable*. Chicago, University of Chicago Press.
- Goodin, Robert E. 1988. "What Is So Special About Our Fellow Countrymen)". I *Ethics*, vol. 98, no. 4.
- Goodwin-Gill, Guy S. 1983. *The refugee in international law*. Oxford: Clarendon Press.
- Grahl-Madsen, Atle. 1966. *Territorial Asylum*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Grahl-Madsen, Atle. 1987. *Stemming the tide: refugee law and policy in a troubled world*. Bergen: Juridisk fakultet.
- Hammar, Tomas. 1994. *Democracy and the Nation state*. Avebury: Aldershot.
- Hathaway, James C. 1996. "Can International Refugee Law Be Made Relevant Again?". I *World Refugee Survey 1996*.
- Heradstveit, Daniel og Bjørge, Tore. 1986. *Politisk retorikk: Eit kommunikasjonssteoretisk perspektiv*. Oslo: NUPI-rapport nr 94.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Holsti, K.J. 1995. "War, Peace and the State of the State". I *International Political Science Review*, vol. 16, no. 4, October 1995.
- Hylland Eriksen, Thomas og Sørheim Arntsen, Torunn. 1994. *Kulturforskjeller i praksis: perspektiver på det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal, Ad Notam.
- IGC. 1994. *National Asylum Procedures*. Summary descriptions of asylum procedures in Europe, North America and Australia. Secretariat of the Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia.
- Joly, Daniéle. 1992: *Refugees - Asylum in Europe?* London: Minority Rights Group.
- Justisdepartementet og Kommunal og Arbeidsdepartementet. 1993. *Beskyttelse i fokus*. Oslo.
- Kymlicka, Will. 1995a. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, Will (ed.). 1995b. *The Rights of Minority Cultures*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Layton-Henry, Zig. (ed.) 1990. *The political rights of migrant workers in Western Europe*. London: Sage.
- Loescher, Gil. 1993. *Beyond Charity*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Loescher, Gil and Loescher, Ann Dull. 1994. *The Global Refugee Crisis*. Oxford: ABC-CLIO.
- MacIntyre, Alistair. 1981. *After Virtue*. London: Duckworth.
- March, James G. og Olsen Johan P. 1989. *Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics*. London: Macmillan.
- Mathisen, Thomas. 1989. *Makt og medier. En innføring i mediesosiologi*. Oslo: Pax.
- NOU 1983:47. *Ny fremmedlov*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1986:8. *Flyktningers tilpasning til det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1993: 18. *Lovgivning om menneskerettigheter*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1995: 12. *Opplæring i et flerkulturelt Norge*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NTB-meldingar 1985 - 1996.

- NSD-rapport nr. 99. 1994. *Haldningar til innvandrara 1988 og 1993*. Bergen: Norsk Samfunnsvitenskapelig Datateneste.
- Olsen, Johan P. 1970. *On the theory of organizational decision-making*. Sosiologisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties, Organizations and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Partiprogram Høgre og Arbeidarpartiet 1985-1995.
- Rawls, John. 1971. *A theory of justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Refugees*. 1995. Geneve: United Nations High Commissioner for Refugees.
- Refugees*. 1996. Geneve: United Nations High Commissioner for Refugees.
- Scruton, Roger. 1983. *A Dictionary of Political Thought*. London: Pan Books Ltd., Cavaye Place.
- Simon, Julian. 1989. *The Economic Consequences of Immigration*. Oxford: Basil Blackwell and Cato Institute.
- Stortingsforhandlingar 1945 - 1995.
- St.meld. nr. 11 (1952). *Norges hjelp til flyktninger*.
- St.meld. nr. 81 (1967-68). *Om Norges deltaking i flyktningearbeidet siden 1945*.
- St.meld. nr. 39 (1973-74). *Om innvandringspolitikken*.
- St.meld. nr. 107 (1975-76). *Om innvandringsstoppen og arbeidet med innvandringsspørsmålene*.
- St.meld. nr. 84 (1978-79). *Om Norges hjelp til flyktninger*.
- St.meld. nr. 74 (1979-80). *Om innvandrere i Norge*.
- St.meld. nr. 39 (1987-88). *Innvandringspolitikken*.
- St.meld. nr. 61 (1989-90). *Bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag: organisering, ressursbruk og finansieringsordningar*.
- St.meld. nr. 17 (1994-95). *Om flyktningpolitikken*.
- Steinmo, Svein og Thelen, Kathleen. 1992. "Historical institutionalism in comparative politics" i Steinmo, Svein, Thelen, Kathleen og Longstreth, Frank (eds). *Structuring*

*Politics: Historical institutionalism in comparative analysis.* Cambridge: Cambridge University Press.

Suhrke, Astri og Gjerdåker Svein (red.). 1993. *Dagens folkevandringer - berører de oss?* Chr. Michelsens Institutt/Cappelen.

UDI-informasjon 1990 - 1995. Oslo: Utlendingsdirektoratet.

UDI-årsmeldingar 1988 - 1995. Oslo: Utlendingsdirektoratet.

Utlendingsdirektoratet (UDI). 1994. "Tilbake til Bosnia -Herzegovina. Informasjon til deg som er bosnisk flyktning i Norge." Oslo: Utlendingsdirektoratet.

UNHCR *Handbook on Procedures and Criteria for Status Determination.* 1988. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.

United Nations High Commissioner for Refugees. 1992. *A Comprehensive Response to the humanitarian crisis in the former Yugoslavia.*

United Nations High Commissioner for Refugees. 1993. *The State of the World's refugees - The Challenge of Protection.* New York: Penguin Books.

UNHCR. Ex.Com. 1993. General Conclusions on International Protection. No. 71 (XILV).

United Nations High Commissioner for Refugees. 1995. *The State of the World's refugees - In Search of Solutions.* New York: Oxford University Press.

Walzer, Michael. 1981. "The distribution of membership" i Brown, Peter & Shue, Henry (eds.). 1981: *Boundaries: National autonomy and its limits.* Totowa, N.J.: Rowman & Littlefield.

Walzer, Michael. 1983. *Spheres of justice.* New York: Basic Books.

Weber, Max. 1971. *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Whelan, Frederick G. 1988. "Citizenship and Freedom of Movement: An Open Admission Policy?". I Gibney (ed.). 1988: *Open Borders, Closed Societies.* Greenwood Press.

Wikan, Unni. 1996. *Mot en ny norsk underklasse,* Oslo: Gyldendal.

Zolberg, Aristide, Suhrke, Astri, og Aguayo, Sergio. 1989. *Escape from Violence: Conflict and the refugee crisis in the developing world.* New York/Oxford: Oxford University Press.

Ålund, Alexandra og Schierup, Carl Ulrik. 1991. *Paradoxes of multiculturalism.* Avebury: Aldershot.