

---

**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 forplikningar 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 innvandringssspørsmål 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 flyktnings situasjonen 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 flyktnings spørsmål: Fleirtalet, som blir utgjort av Arbeidarpartiet og Høgre saman med Framstegspartiet, og "flyktingopposisjonen" - 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 flyktningspolitiske 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 ytterflyoyane 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 stortingsdebbattar. 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 skrivne 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 innvandrarak, 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).

