



## **Masteroppgave i Statsvitenskap**

### **Forslag til ny utlendingslov: Bakgrunn, prosess og utsettelse av endelig resultat.**

**Kaja Høgås**

*Institutt for statsvitenskap  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Universitetet i Tromsø*

*Våren 2007*



*Studietiden har vært en epoke i mitt liv som snart er over. Sensommeren 2002 pakket jeg bilen og dro nordover for å prøve et semester eller to i denne byen, som jeg hørte skulle være Nordens Paris. Med unntak av noe studieopphold i Caen, Frankrike og Berkeley, California, så har et eller to semestre blitt til fem år. Jeg antar det var de høye fjellene og dype fjordene som bergtok meg, ja, jeg klatret opp og dykket ned for å få med meg alt. I løpet av disse årene som student ved Universitetet i Tromsø har jeg utviklet meg selv faglig og ikke minst personlig, og jeg føler at jeg har bygget grunnmuren for det videre livet fremover.*

*Det siste året er blitt viet til masteroppgaven. Når jeg nå sier meg ferdig vil jeg takke venner og studiekamerater som har støttet meg og kommet med gode råd og innspill dette året. Spesielt en takk til Sigve R. Leland, Eirik G Seim, Sigrid Ingebrigtsen og Ira Pavlishina for gode råd og innspill. En stor takk også til veilederen min Knut Mikalsen som har imponert meg med sin kunnskap og gode tilbakemeldinger. Jeg vil også takke mamma for at du alltid er her for meg og har så stor tro på meg, og til slutt en takk til Jan Marius fordi du er så god mot meg.*

*Kaja*

1	Innledning.....	4
1.1.	Problemstilling .....	5
1.2.	Disposisjon .....	5
1.3.	Lovutformingsprosessen .....	7
	Utlendingsforvaltningen.....	8
	Gjennomføring av traktater i norsk rett.....	9
1.4.	Sentrale politiske aktører.....	10
	Arbeiderpartiet (Ap).....	10
	Sosialistisk Venstreparti (SV) .....	11
	Senterpartiet (Sp).....	11
	Soria Moria- erklæringen .....	11
	Opposisjonspartiene .....	12
	Interesseorganisasjonene LO og NHO.....	13
	Medias rolle.....	14
2	Metode.....	15
2.1.	Dokumentanalyse .....	15
2.2.	Datakvalitet .....	17
	Reliabilitet og validitet .....	17
	Svakheter ved bruk av dokumentanalyse som forskningsmetode.....	17
2.3.	Innsamling av data i denne oppgaven .....	18
3	Teori: Forhold og faktorer som kan påvirke utlendingslov.....	20
3.1.	Internasjonale årsaksfaktorer.....	20
	Globalisering .....	20
	Internasjonale rammebetingelser.....	21
	Det dualistiske prinsipp .....	22
	Internasjonale avtaler .....	22
	”Hard and soft law” i internasjonalt samarbeid .....	23
	Schengensamarbeidet .....	24
	Migrasjon .....	25
	Nasjonalstatens rolle .....	25
	Oppsummering .....	26
3.2	Nasjonale behov .....	27
	Asylpolitikk.....	27
	Sikkerhetspolitikk.....	28
	Arbeidsinnvandring .....	28
	Familieinnvandring .....	29
	Oppsummering .....	29
4	Norsk innvandringspolitisk historie frem til i dag .....	30
4.1.	Rettslige aspekter .....	30
	Fremmedloven.....	30
	Folkeretten.....	31
	Ikke-diskrimineringsprinsippet .....	31
4.2.	Utlendingsloven av 1988.....	32
4.3.	Ot prp nr 56 (1998-1999) om endringer i utlendingsloven .....	33
	Oppsummering .....	35
5	Forslag til ny utlendingslov.....	36
5.1.	Utvalget .....	37
5.2.	Referansegruppen.....	38
5.3.	Utvalgets mandat.....	39

5.4. Arbeidet med utredningen .....	40
5.5. Sammendrag av forslaget til ny utlendingslov .....	41
Internasjonale avtaler .....	41
Arbeidsinnvandring .....	42
Asyl- og flyktingsinnvandring .....	42
Familieinnvandring .....	43
Grensekontroll .....	43
5.6. Høringsrunden .....	44
Høringsbrev .....	44
Høringsuttalelser .....	45
5.7. Offentlig debatt. ....	47
Uenigheter i regjeringen og på Stortinget .....	47
PST og NOAS om asylpolitikken i Norge .....	48
Utenlandske kvinners rettigheter .....	49
5.8. Når skal loven legges frem for Stortinget? Fremtid. ....	50
Oppsummering .....	50
6. Analyse .....	52
6.1. Bakgrunn til ny utlendingslov .....	52
6.1.1. Internasjonale årsaksfaktorer .....	52
6.1.2. Nasjonale årsaksfaktorer .....	60
6.2. Arbeidet med ny utlendingslov og utsatt resultat .....	62
Konklusjon .....	66
LITTERATURLISTELISTE .....	69

# 1 Innledning

Som en følge av Stortingets samtykke 9. juni 1997 til ratifikasjon av samarbeidsavtalen mellom Schengenlandene, Norge og Island endret Norge på enkelte deler av utlendingsloven. Endringene gjaldt regler for inn- og utreise til landet, visum, asyl, meldeplikt for transportører av personer over landegrenser og endringer i strafferegler for folk som ulovlig hjelper utlendinger med innreise i landet. Loven om endringer i utlendingsloven (Ot prp nr 56 1998-1999) ble godkjent i statsråd 30. april 1999.

Etter at endringene i utlendingsloven var utført, ble debatten om utlendingslov mer kontroversiell. Var det mer enn de internasjonale forpliktelsene som måtte endres?

Temaer som ble diskutert var blant annet nye regler for arbeidsinnvandring og asylpolitikk. Den gjeldende loven er fra 1988 på et tidspunkt der Norge førte en restriktiv arbeidsinnvandringspolitikk og hadde en liberal asylpolitikk i tråd med UNHCR (FNs høykommissær for flyktninger) sine anbefalinger.

Norge har hatt stor økonomisk oppgang de siste årene og norsk næringsliv har behov for mer arbeidskraft. På begynnelsen av tusenårsskiftet ble det foreslått endringer i lovverket slik at arbeidsinnvandring fra ikke-vestlige land skulle bli enklere.

Samtidig med at norsk økonomi stiger, stiger også antall fattige i andre deler av verden og tilstrømningen av asylsøkere er økt enormt. Det er derfor blitt foreslått en mer oppdatert lovgivning angående asylpolitikk.

Regjeringen utpekte et utvalg (utlendingslovutvalget) 14. desember 2001 som fikk i oppdrag å skrive et forslag til ny utlendingslov. Fristen for det ferdige arbeidet med ny utlendingslov ble satt til 31. desember 2003. Forslaget til ny utlendingslov (NOU 2004:20) ble sendt til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) 19. oktober 2004 og videre på høring til ulike instanser. Høringsfristen ble satt til 1. april 2005 for prioriterte tiltak, og 1. juli 2005 for det resterende dokumentet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) hadde et innspill til den nye loven angående departementets instruksjonsadgang overfor Utlendingsnemnda, som ikke ble vurdert i NOU 2004:20. Dette forslaget ble sendt på egen høring med frist 11. desember 2006. På grunn av denne siste høringsfristen, skulle ikke arbeidet med det endelige lovforslaget bli ferdig før i månedsskiftet februar/mars 2007. Denne fristen er senere blitt utsatt til juni 2007. Tidsbruk er sentralt i det norske byråkratiet, og mange mener staten bruker unødvendig lang tid på å trekke beslutninger. Men utformingen av en ny utlendingslov har tatt unormalt lang tid, og jeg ønsker å finne ut hvorfor. Utlendingspolitikk er et betent tema i norsk politikk. Den formelle lovprosessen er tydelig,

men innvandringsfeltet er en verkebyll i norsk politikk, noe som kan forklare hvorfor den nye utlendingsloven ikke er tred i kraft innen et rimelig tidsperspektiv.

### **1.1. Problemstilling**

Denne oppgaven tar for seg arbeidet med ny utlendingslov. Det hele startet med enkelte endringer som en følge av nasjonale tilpasninger til internasjonale forpliktelser. Deretter kom nasjonale og økonomiske forhold som en motiverende kraft til en totalrenovering av utlendingsloven. På den ene siden er bakgrunnen for initiativ til ny lov et resultat av globalisering og internasjonale rammebetingelser, på den andre siden er den et resultat av nasjonale behov.

Oppgaven omhandler prosessen med ny utlendingslov. Jeg vil belyse bakgrunnen for arbeidet med ny utlendingslov, og hvorfor tidsfristen på endelig lov utsettes stadig.

Problemstillingen min er som følger:

*Hvilke grunner hadde man for å endre på hele utlendingsloven utover de pålagte endringene fra Schengenavtalen, og hva gjør at det endelige resultatet lar vente på seg?*

Med denne problemstillingen ønsker jeg å besvare tre underliggende spørsmål;

*1) Finnes det en sammenheng mellom økt globalisering i form av internasjonale rammebetingelser og migrasjon og nasjonale behov for ny utlendingslov?*

*2) Er forslaget til ny lov er en videreføring eller et kvalitativt brudd med den gjeldende utlendingsloven?*

*3) Hvilke saker angående forslaget til den nye utlendingsloven har skapt uenigheter i Stortinget og i media?*

### **1.2. Disposisjon**

I kapittel én gjør jeg rede for lovutformingsprosessen på Stortinget, og hvordan nye lover må forholde seg til internasjonale traktater. I tillegg defineres skillet mellom forskrift og lov. Deretter ser jeg på programmene til de ulike politiske partiene på Stortinget og regjeringens plattform og til slutt interesseorganisasjonene landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets hovedorganisasjon (NHO). Til slutt har jeg forklart medias påvirkning på utfall

av nye lover, som ikke er en del av den formelle prosessen ved lovendringer. Disse temaene utgjør grunnmuren i arbeidet med ny utlendingslov. Hvordan skal prosessen med ny lov formelt foregå, hvordan må nye lover i Norge forholde seg til internasjonale traktater, hvilke aktører er med i prosessen og hva er media, som den fjerde statsmakt, innflytelse på lovendringene.

I kapittel to redegjør jeg for metodebruk i oppgaven. Jeg har valgt dokumentanalyse som metode fordi jeg tror dette er den metoden som best mulig vil kunne hjelpe meg å besvare problemstillingen min.

Kapittel tre er delt i to deler. Del én omhandler internasjonale faktorer som kan være med på å påvirke norsk utlendingslov. Her gir jeg en beskrivelse av hva begrepet globalisering innebærer, og globaliseringens betydning for internasjonale rammebetingelser og migrasjon. Knyttet til internasjonale rammebetingelser nevner jeg det dualistiske prinsipp, internasjonale avtaler, forskjellen mellom "hard and soft law", Schengensamarbeidet og migrasjon. Til slutt ser jeg på hvordan dette kan påvirke nasjonalstatens rolle, og da med tanke på dens suverenitet og svekket suverenitet.

Kapittel tre, del to omhandler interne nasjonale forhold og faktorer som kan påvirke ny utlendingslov. Asylpolitikk og sikkerhetspolitikk befinner seg i skjæringspunktet mellom det nasjonale og det internasjonale, men jeg har valgt å se på disse to temaene i denne delen av kapitlet. Arbeidsinnvandring og familieinnvandring kan derimot være nasjonale forklaringsvariabler til ny utlendingslov.

I kapittel fire har jeg redegjort for norsk innvandringspolitisk historie. Dette kapitlet er med for å se om forslaget til ny utlendingslov er en videreføring eller et kvalitativt brudd med hva som har tidligere vært vanlig i norsk innvandringshistorie og gjeldende lovverk. Dette kapitlet redegjør for rettslige aspekter av norsk innvandringshistorie, derav fremmedloven av 1956, folkeretten, ikke-diskrimineringsprinsippet, gjeldende utlendingslov fra 1988 og til slutt eksempler på endringer i utlendingsloven som en følge av Schengensamarbeidet (Ot prp nr 56 (1998-1999)).

Kapittel fem er et empirikapittel der jeg redegjør for arbeidet med den nye utlendingsloven. Hvem sitter i utlendingslovutvalget og i referansegruppen og hvordan kan sammensetningen her være med på å påvirke resultatet? Hvordan har arbeidet med den nye utlendingsloven foregått? Deretter gir jeg et sammendrag av det ferdige lovforslaget som ble sendt på høring. I lovforslaget nevnes det forslag fra utvalget til hvordan politikken bør være på gjeldende områder; forholdet til internasjonale avtaler, arbeidsinnvandring, asyl- og flyktningpolitikk, familieinnvandring og grensekontroll. Lovforslaget har skapt mye



diskusjon. Derfor vil jeg videre nevne hvilke saker i forslaget til ny utlendingslov som politikere og interessegrupper ikke er blitt enige om. Til slutt i kapittel fem sier jeg noe om videre prosess i fremtiden.

I analysen min i kapittel seks vil jeg forsøke å trekke konklusjon av tidligere kapitler. Jeg ønsker å finne ut hva som begrunner forslaget til en helt ny lov, og hvorfor denne prosessen tar så lang tid. Jeg avslutter kapittelet med en oppsummering og konklusjon.

### **1.3. Lovutformingsprosessen**

Hvordan lovbehandling i Stortinget skal behandles står beskrevet i Grunnlovens § 76-79. Lovbehandling i Stortinget foregår nesten alltid på grunnlag av et regjeringsforslag, også kalt "en Odelstingsproposisjon" (Ot.prp.). De enkelte departementene foreslår utarbeidelse til loven(e), og utkastet skal helst fremvises Justisdepartementet før det fremlegges for Stortinget. Ved siden av lovforslaget skal det også fremlegges begrunnelse, motiv, for forslaget. Motivet skal utarbeides av et utvalg som skal bli sendt på høring til ulike instanser som er interessert i saken. Et sammendrag av disse høringene blir gjerne tatt med i proposisjonen. Før forslaget kommer til behandling i Odelstinget, blir det alltid sendt til vedkommende stortingskomité, som utarbeider innstilling til Odelstinget (Andenæs 2000: 183- 186). Dersom loven blir avvist i Odelstinget, avsluttes forslaget her. Dersom loven stemmes for, går den videre til Lagtinget. Her blir loven enten vedtatt, eller forkastet og da sendt tilbake til Odelstinget med merknader. I siste tilfelle blir loven igjen vedtatt eller forkastet i Odelstinget for deretter å sendes tilbake til Lagtinget. Dersom lovforslaget har vært hos Lagtinget to ganger, går Stortinget sammen i plenum for å stemme om forslaget. Her kreves to tredjedels flertall. Det er sjeldent i våre dager at et lovforslag kommer så langt som at Stortinget går sammen i plenum. Når lovforslaget er godtatt, sendes det til kongen for hans godkjenning. Dersom kongen godtar forslaget viser han dette med sin underskrift og vi har en ny lov (Grunnloven 1814, § 76-79: 8). I dag vil (under normale forhold) ingen regjering eller konge nekte å underskrive et lovforslag som er godtatt av Stortinget. Dette er derfor en formalitet, og har egentlig vært det siden parlamentarismens gjennombrudd i 1884 (Stortinget: lovbehandling). 20 februar 2007 vedtok Stortinget å fjerne todelingen i Stortinget, hvilket vil innebære en ny prosedyre for behandling av lovsaker. Opphevelsen av Odelsting og Lagting trer i kraft 1. oktober 2009.

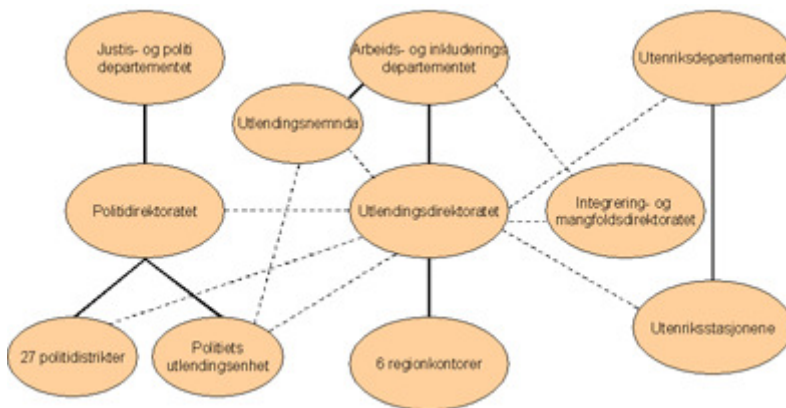
Under arbeidet med ny utlendingslov ble utvalget bedt om å vurdere hva som bør fastsettes i lovform eller som forskrift. Forskrifter er lover som er utdypet av underordnede

myndigheter som for eksempel fylkesmenn, kommunestyrer eller sakkyndige institusjoner av forskjellig art. Viktig her er å nevne at dersom underordnede myndigheter får utdype lover skal dette være i overensstemmelse med gjeldende departement før godkjenning. Forskriftene må legges frem for kongen eller departementene før de trer i kraft (Andenæs 2000: 190-191).

I neste avsnitt vil jeg først si hva som utgjør utlendingsforvaltningen i Norge. Så vil jeg si noe om hvordan internasjonale traktater, folkeretten og media er med på å påvirke lovbehandlingsprosessen. Dette er beskrevet i hvordan internasjonale traktater gjennomføres i norsk rett og medias rolle som den fjerde statsmakt.

## Utlendingsforvaltningen

AID har det overordnede ansvaret for flyktnings- innvandrings- og integreringspolitikken. AID styrer UDI og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) (UDI: Utlendingsforvaltningen). Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) som har ansvaret for iverksetting av innvandrings- og flyktningspolitikken samt koordinere instansene i utlendingsforvaltningen. Det er Stortinget sitt ansvar å fastlegge rammene for flyktnings- innvandrings- og integreringspolitikken. Gjennom introduksjonsloven<sup>1</sup> er det også Stortinget som legger rammene for kommunenes integreringsarbeid.



<sup>1</sup> Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

## Gjennomføring av traktater i norsk rett

Dersom en traktat<sup>2</sup> forutsetter en ny lov, må Stortinget samtykke til traktatinngåelse og vedta ny lov før traktaten blir ratifisert (Andenæs 2000 [1998]:253). Grunnlovens § 26, avsnitt to, sier at *”Traktater angaaende Sager af særlig Vigtighed og i alle Tilfælde Traktater hvis Iværksættelse efter Konstitutionen nødvendigjør en ny lov eller Storthingsbeslutning, bliver først bindende, naar Storthinget har givet sit Samtykke dertil”* (Grunnloven 1814, § 26).

Ved å inngå i internasjonale avtaler oppgir nasjonalstaten suverenitet ved at man oppgir beslutningsmyndighet til overnasjonale aktører. Norge kan alltså melde seg ut av internasjonale avtaler, men det vil gjerne få større konsekvenser for landet ved at det vil se dårlig ut overfor andre medlemsland og man kan risikere å bli støtet ut av det internasjonale ”gode selskap”. Ofte er fordelene ved å være en del av internasjonale avtaler større enn hva det vil være å opprettholde suvereniteten ved å ikke binde seg til internasjonale avtaler (Abbott og Snidal 2000: 437-438). Grunnlovens § 93 omtaler forhold der norsk lov har fordeler av å underlegge seg internasjonale organisasjoner. *”For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbeide kan Storthinget med tre fjerdedels Flertal samtykke i, at en international sammenslutning<sup>3</sup> som Norge er tilsluttet eller slutter seg til, paa et sagligt begrenset område, skal kunne udøve Beføielser der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder, dog ikke beføielse til at forandre denne Grundlov”* (Grunnloven 1814: § 93).

Schengenavtalen er et eksempel på en internasjonal avtale som plikter Norge til å endre på visse nasjonale regler. Blant disse inngår endring av reglene om passering av de ytre grensene visum for kortvarige forhold, strafferegler, regler om skytevåpen, sanksjoner, offentlighet og hemmelighold og saksbehandlingsregler. Hvert medlemsland er selv ansvarlig for gjennomføring og tilrettelegging av de nye reglene (Eskeland 1997: 38-56). Schengenavtalen ble ratifisert allerede i 1997, men endringer i utlendingsloven som følge av Schengenavtalen kom ikke før senere, noe som er et unntak fra formell behandling av internasjonale lovverk. Vanligvis når man er medlem av en organisasjon har alle medlemmer

---

<sup>2</sup> Ordet traktat defineres som *” folkerettslige avtaler mellom stater eller mellom stater og internasjonale organisasjoner”*. Likevel, ord som overenskomst, protokoll, noteveksling, pakt, forbund, avtale, konvensjon og deklarasjon har alle samme betydning som traktat og det finnes ingen fast regel for bruk av disse ordene (Andenæs 2000 [1998]: 247).

<sup>3</sup> Ved betegnelsen *”international sammenslutning”* menes både verdensomspennende organisasjoner som FN og regionale organisasjoner som EU og NATO.

lik beslutningsmyndighet. Dette er ikke tilfelle for Norge under Schengen-samarbeidet. Fordi Norge ikke er medlem av den europeiske tollunionen, kan vi heller ikke være konvensjonsparter i Schengenavtalen slik som EU-landene, men kun samarbeidspartnere. Dette gjør at Norge kun har rett til å delta i diskusjoner og i samlede forum, men har ingen stemmerett i samarbeidet (Andenæs 2000 [1998]: 259-260).

#### ***1.4. Sentrale politiske aktører***

Forslaget til ny utlendingslov ligger klart. Nå er det opp til regjering og Storting å bli enige om det endelige lovvedtaket. I Norge i dag har vi en koalisjonsregjering bestående av tre ulike partier, Ap, SV og Sp. Alle tre partiene har ulikt partiprogram i forhold til innvandring og det er vanskelig å bli enige om enkelte tema i forslag til ny utlendingslov. I tillegg har vi en opposisjon på Stortinget og interesseorganisasjonene LO og NHO med stridende interesser. I dette avsnittet ønsker jeg å se på hva de politiske partiene på Stortinget mener, regjeringens plattform og interesseorganisasjonene LO og NHO. I tillegg ser jeg på medias rolle og hvordan saker i media kan være med på å påvirke politikernes meninger.

##### Arbeiderpartiet (Ap)

Ap ønsker en regulert arbeidsinnvandringspolitikk der arbeidskraft utenom EØS-området må ha kompetanse det er et spesielt behov for. Samtidig ønsker ikke partiet å tømme utviklingsland for god arbeidskraft. Ap ser på EU-utvidelsen som positiv i forhold til arbeidsinnvandring. Ap ser på viktigheten av at utenlandske arbeidere skal ha de samme arbeids- og lønnsvilkår som nordmenn.

Ap ønsker mer støtte til fordrevne flyktninger og ønsker å øke FNs kvoteandel flyktninger til 1500 i året. Flyktninger som kommer til Norge skal få god oppfølging av traumatiske lidelser og spesielt verne om enslige flyktningsbarn som ankommer landet. Ap ønsker å informere utenlandske kvinner som gifter seg med voldelige norske menn før de ankommer landet. Intensivere arbeidet med hjemsendelse av flyktninger som nekter hjemreise og arbeidet med å spore opp utlendinger med ulovlig opphold (Ap partiprogram: Innvandring).

## Sosialistisk Venstreparti (SV)

I SVs partiprogram beskrives partiet som et feministisk parti som er i mot alle former for diskriminering<sup>4</sup>. SV ønsker å bedre kvinners rettigheter. Innvandrerkvinner skal få ekstra støtte siden de møter enda flere utfordringer enn norske kvinner. SV ønsker å basere innvandringspolitikken sin på gjensidig tillit og respekt for alle kulturer. SV ønsker å innføre et kvoteringsystem for innvandrere i arbeidslivet for å unngå ujevn fordeling. SV er imot tvangsekteskap, men at alle har en rett til å velge hvem man vil gifte seg med og når. SV er for en human flyktningpolitikk og ønsker å øke andel kvoteflyktninger via FN til 3000. Flyktninger som ankommer landet skal motta psykiatrisk hjelp og enslige flyktningsbarn skal motta hjelp fra barnevernet på lik linje med norske barn (SVs partiprogram, kapittel 11). Ifølge stortingsrepresentant Heikki Holmås fra SV bør Norge jobbe aktivt for å gjøre det lettere for tredjelandsborgere å få komme til Norge for å arbeide. SV har derfor foreslått en ”green card” ordning for å åpne opp for en lettere ordning.

## Senterpartiet (Sp)

Sp mener at dagens behov for arbeidskraft først og fremst bør dekket av folk som allerede oppholder seg i landet, men ønsker likevel en viss utveksling av arbeidskraft mellom land. Sp ønsker likevel først og fremst å få de som i dag går på trygd eller er arbeidsledige tilbake i arbeid. Sp stiller seg kritisk til utvidelsen av EU angående arbeidskraft og mener dette vil føre til sosial dumping. Sp ønsker å si opp Schengenavtalen, men styrke Interpols rolle i bekjempelse av internasjonal kriminalitet. Sp ønsker å behandle godkjenning av utdanning og yrkesbakgrunn fra utlandet raskere samt oppfordre til flere innvandrere i offentlig sektor. Tilrettelegge for raskere tilgang til bolig og jobb etter at søknaden om oppholdstillatelse er godkjent. Kreve språktest for innvilgelse av statsborgerskap (Sp partiprogram, kapittel 13). Sp støtter et forslag om å øke andel kvoteflyktninger fra FN.

## Soria Moria- erklæringen

I følge Soria Moria erklæringen ønsker regjeringen å følge en helhetlig innvandrings- og flyktningpolitikk i tråd med internasjonale avtaler. Regjeringen ønsker å bygge asyl- og flyktningpolitikken sin på humanitære rettsverdier som menneskerettigheter og UNHCR sine prinsipper. Regjeringen ønsker raskere saksbehandling av asylsøknader og raskere retur av

---

<sup>4</sup> Se SV partiprogram. Kapittel 11.1: Kvinnefrigjøring

asylsøkere uten godkjenning av søknaden. Gi større beskyttelse til enslige flyktningbarn som er ankommet Norge og forebygge vold mot utenlandske kvinner som gifter seg med norske menn. Øke innsatsen mot tvangsekteskap. Øke kontrollen og sikringen av utlendinger som befinner seg ulovlig i Norge og samkjøre dette med internasjonale organer. Utdanning tatt i utlandet skal raskere godkjennes og øke andel innvandrere i staten. Soria Moria- erklæringen støtter en behovstyrt og regulert arbeidsinnvandring. Det er også viktig å integrere innvandrere raskt i arbeidslivet slik at de kan bli en ressurs for landet (Regjeringen: Soria Moria erklæringen).

## Opposisjonspartiene

I opposisjon på Stortinget sitter Fremskrittspartiet (Frp), Høyre (H), Kristelig folkeparti (Krf) og Venstre (V). Frp er et konservativt parti som setter norske kristne grunnverdier sentralt. De er for en innvandringspolitikk der innvandrere assimileres inn i det norske samfunnet, og det ikke tas spesielt hensyn til deres opprinnelige kultur og religion. Alle innvandrere må lære seg norsk for å integreres i det norske samfunnet. Frp er for en innstramning av reglene om innvandringsstopp fra 1975 (Frp partiprogram: innvandring). Asylsøknader skal behandles individuelt, og ikke i grupper. Søknaden skal grundig behandles, og være innom de norske utenriksstasjonene før de ankommer Norge (Frp partiprogram: asylsøkere). Frp ønsker en flyktningpolitikk basert på hjelp til selvhjelp. Norsk utenrikspolitikk skal være basert på norske interesser, men samarbeidet med NATO skal bygges videre på.

Høyre er et konservativt parti bygget på kristne grunnverdier. De er for større frihet til enkeltmenneske, og mener mangfold i samfunnet er med på å skape kreativitet, fornyelse og toleranse og er en forutsetning for økt valgfrihet (Høyres partiprogram). Høyre respekterer enkeltmenneske, uansett religion, hudfarge eller etnisk bakgrunn, og mener innvandrere i Norge ikke skal diskrimineres, men underlegges de samme regler som nordmenn følger. Høyre ønsker å ivareta internasjonale avtaler som Genève- konvensjonen og Schengenavtalen slik at vi sikrer likebehandling og ryddighet i innvandringspolitikken (Høyre: Innvandring og asyl).

KrF bygger sin politikk på nestekjærlighet der landegrenser ikke har betydning. Det overordnede målet til KrF med flyktningpolitikken er å gi beskyttelse til dem som trenger det. KrF ønsker å korte ned på saksbehandlingstiden for asylsøkere til maks seks måneder (KrF politisk program: Innvandring og integrering). KrF sine mål med norsk utenrikspolitikk er å bidra til sosial og økonomisk utvikling i fattige land, bidra til stabilitet i Europa gjennom

samarbeid og støtte opp om globale løsninger gjennom FN og andre internasjonale organisasjoner (KrF politisk program: Utenrikspolitikk).

I Venstres program er individets rett i sentrum, uansett hudfarge, kultur, religion eller bakgrunn. Venstre er positiv til arbeidsinnvandring, og mener vi trenger innvandring for å opprettholde velferdsstaten (Venstre 6.2.2007). Venstre ønsker også å styrke menneskerettighetene og UNHCRs stilling og andre internasjonale avtaler (Venstre; politikk; *En sosialliberal utenrikspolitikk*).

## **Interesseorganisasjonene LO og NHO**

LO og NHO var med i referansegruppen under arbeidet med den nye loven. Som tidligere nevnt reiser arbeidsinnvandring spørsmål om konkurranse på arbeidsmarkedet. LO og NHO verner om arbeidstakere og bedrifter i Norge, og deres grunnleggende prinsipper er med i diskusjonen angående ny utlendingslov. Som to tungtveiende organisasjoner har de fått innflytelse via Referansegruppen til utvalget under arbeidet med ny utlendingslov.

LO skal sikre norske arbeidstakere og frykter sosial dumping ved å invitere mer arbeidskraft til landet. Denne frykten kom også under inngåelsen av EØS-avtalen i 1994 og man fikk da innført en lov om allmenngjøring av tariffavtaler for å sikre norske arbeidstakers grunnlønn. Arbeidsinnvandringen fikk ikke et slikt omfang som ventet, og loven ble ikke tatt i bruk før i 2004 i forbindelse med utvidelsen av EØS 1. mai 2004 (NHO: Evaluering av allmenngjøringsloven). I forbindelse med forslaget til mer arbeidsinnvandring i ny utlendingslov, har LO markert frykt for lønnspress og arbeidsledighet. LOs førstesekretær Ellen Stensrud har flere ganger i media kritisert Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hansen om han og hans regjering sitt ønske om økt arbeidsinnvandring til Norge. Hun og LO mener at det finnes mange innvandrere i Norge i dag som ikke får godkjent utdannelsen sin. Det gjelder å få disse i arbeid før vi øker tilstrømningen av flere arbeidsinnvandrere, mener hun. Stensrud påpeker at arbeidsinnvandringen til Norge vil fortsette å øke som en del av globaliseringen, men vi må være tydelige på at de som kommer hit har de samme arbeids- og lønnsvilkår som nordmenn. Hun sier også at på grunn av vårt internasjonale ansvar skal vi ikke tappe utviklingsland for folk med yrkesutdanning, og i stedet for å tillate arbeidsinnvandring, bør vi åpne mulighetene mer for de som virkelig trenger det, asylsøkere og flyktninger (Hegtnun, Halvor i Aftenposten 27.10.2006).

NHO er den største interesseorganisasjonen for bedrifter i Norge. NHO skal hjelpe bedrifter til å oppnå konkurransedyktighet og lønnsomhet, samt sikre god livsstandard i et

økonomisk voksende samfunn (NHO: *Kort om NHO*). NHO er opptatt av å sikre et mest mulig åpent arbeidsmarked. De er for mer arbeidsinnvandring og mener sosial dumping hindres gjennom tariffavtalene for arbeidslivet i Norge som vil hindre at lønningene synker for mye.

### Medias rolle

Media omtales gjerne som den 4. statsmakt og kan ha stor innvirkning på utformingen av den nye utlendingsloven. Uttrykket den fjerde statsmakt kommer av at på en indirekte måte kontrollerer media de andre statsmaktene regjering, parlament og domstoler gjennom overvåking og rapportering fra journalistene. Saker som blir satt på dagsorden er med på å påvirke politikernes meninger, og kan muligens endre tradisjonelle synspunkter.

Habermas mener offentligheten er med på å legitimere demokratiet. Så lenge ikke beslutningsprosessen er immun mot påvirkninger utenifra, så har den heller ikke mistet sin demokratiske kjerne. Gjennom offentligheten får aktørene mulighet til å handle kommunikativt (Habermas [1992], etter Eriksen og Weigård 1999: 19). Offentligheten er det sosiale rommet som blir skapt når individer handler kommunikativt. Den rasjonelle debatten i media er en kritisk instans som gjør det mulig for befolkningen å samle seg for å stille politikerne til ansvar. I prinsippet er det ikke begrensninger med hensyn til tid eller ressurser, debatten kan pågå i det uendelige.

Habermas ser også på offentlighetens forfall. Den offentlige frie diskusjon er i ferd med å bryte sammen under press fra stridende grupper som kjemper om makt og ressurser fra det politiske systemet. Moderne journalistikk har ført til at offentligheten føres av et knippe spesialister som styrer diskursen og som befolkningen tar imot med ukritisk sans.

Testen på om offentligheten har noen betydning må være om det kan vises at politiske beslutninger er basert på gode argumenter og ikke er influert av sterke gruppers særegne ønsker, strategiske aktørers disposisjoner eller politikernes forsøk på å tekke velgerne (ibid: 19). Dette må sikres gjennom et upartisk massemedium.



## 2 Metode

I denne oppgaven skal jeg forsøke å besvare hva som er bakgrunnen til forslag om ny utlendingslov og se på hvorfor prosessen med et endelig resultat av ny lov tar så lang tid. Hvordan har diskusjonen om ny lov startet, og hvordan har den forløpt? Kan jeg identifisere hindringer til ferdig utkast av ny lov? Jeg vil forsøke å finne bakgrunnen til at det ble ytret et behov for ny utlendingslov. Hvilke saker ble diskutert som gjorde at vi trengte en helt ny lov i stedet for kun enkelte endringer på den gjeldende loven. Arbeidet med ny lov har tatt lang tid, og blir stadig utsatt. Jeg ønsker å finne ut hvorfor.

Min første oppgave er å velge forskningsdesign for å vite hvordan jeg kan besvare problemstillingen. Det finnes ingen fasit på hvilke metoder som skal brukes for å samle inn data, men erfaring viser at noen teknikker passer godt under visse design (Johannessen [2002] 2006: 87). Jeg har valgt å bruke dokumentanalyse som forskningsmetode i denne oppgaven. Hva dokumentanalyse innebærer og hvilke dokumenter jeg har brukt kommer jeg tilbake til i neste avsnitt.

### 2.1. Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en type kvalitativ innholdsanalyse. I dokumentanalyse samler forskeren inn data som skal analyseres for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om det eller de forholdene i samfunnet vi ønsker å studere (Grønmo 2004: 120). Ordet dokument kan brukes om alle skriftkilder som er relevant for forskeren under sin analyse, alt fra offentlige dokumenter som stortingsmeldinger og årsrapporter til dokumenter av privat karakter som dagbøker og brev. Ved bruk av dokumentanalyse må faglitteraturen vurderes etter den konteksten de settes i (Thagaard 2003: 59- 60). Hvilke dokumenter brukt i denne oppgaven kommer jeg tilbake til nedenfor.

Dokumentene kan være veldig forskjellige, både i form og innhold. Når det gjelder form, er dokumenter som oftest en skriftlig framstilling, men de kan også være lydopptak av muntlige framstillinger, samt visuelle framstillinger som i film, og bilder. Eksempel på en skriftlig framstilling kan være en lederartikkel i en avis, en muntlig framstilling kan være et radioforedrag og en visuell framstilling kan for eksempel være en reklamefilm (ibid: 120-121). I denne oppgaven har jeg for det meste brukt kilder i skriftlig form. Men siden utlendingsloven enda ikke er ferdig og er et hett tema i media, vil jeg også få kilder fra TV,

radio og Internet. Når jeg bruker media som kilder vil jeg forsøke å bruke media som er kjent for å være mest seriøs og kritisk. Når det gjelder innhold, kan dokumentene inneholde meningsytringer hos dem som står bak dokumentene, eller de kan være faktainnhold om enkelte tema.

Videre kan man dele kildene inn i primær, sekundær og tertiærkilder. Primærkilder er øyenvitnenskildring. De er selvstendige i seg selv, og bygger ikke på andre kilder. Dette er den kilden som ligger oss nærmest i rom og tid. I litteraturen er primærkilder den opprinnelige publikasjonen. Har vi ikke den primære kilden, bruker vi sekundærkilder. Sekundærkilder bygger på primærkilder. Det historikere skriver om et fenomen regnes som sekundærkilder (Kjeldstadli 1992: 169-170). Det at vi bruker sekundærkilder i analyse av tekst betyr at vi ikke har lest den opprinnelige kilden, men bruker en forfatter som henviser til denne (Johannessen [2002] 2006: 337). Tertiærkilder er data som er fortolket av andre og som man skal være forsiktig med å bruke uten å kontrollere dem først.

Gjennomføring av datainnsamling består av systematisk gjennomgang av de tekstene som etter hvert velges ut for innholdsanalysen. Det er viktig å foreta kildekritiske vurderinger av tekstene. Kildekritisk vurdering innebærer tekstenes tilgjengelighet, relevans, autensitet (teksten er ekte) og troverdighet. Tilgjengelighet må først vurderes før man begynner med oppgaven, men også underveis i arbeidet da muligheten for å inkludere andre tekster kan melde seg underveis. Relevansvurdering av tekstene er viktige under arbeidet med datainnsamlingen. Arbeidet med å undersøke tekstenes relevans vil samtidig styrke tekstenes autensitet og troverdighet. Tekstene må også vurderes ut i fra sin bakgrunn og kontekst. Ved å se teksten ut i fra sin kontekst kan vi si om den er autentisk og relevant (Grønmo 2004: 190).

Jeg har stort sett forholdt meg til primærkilder, og noe sekundær- og tertiærkilder. Primærkildene mine utgjør offentlige dokumenter. Hovedkildene er NOU 2004: 20 og Ot prp nr. 56 (1998-1999). Andre primærkilder har jeg fra bøker og artikler, publikasjoner fra relevante departementer som AID, KRD og UD, og direktorater som UDI, IMDI og politidirektoratet (POD). I tillegg dokumenter fra politiske partier, internasjonale organisasjoner som FN, nasjonale organisasjoner som LO, NHO, politiets sikkerhetstjeneste (PST) og statistisk sentralbyrå (SSB). Dokumenter fra regjeringen og Stortinget utgjør også primærkildene mine. Sekundærkildene mine er brukt der en forfatter refererer til en annen forfatter, og da i hovedsak Eriksen og Weigård 1999 referanser til Habermas. Tertiærkildene mine er hovedsakelig avisartikler. Her er det personlige fortolkninger av utlendingsloven som jeg har brukt for å se på diskusjonen omkring den nye loven.

## **2.2. Datakvalitet**

Hensikten med data er at det skal belyse bestemte problemstillinger. Datakvalitet i samfunnsvitenskapelig metode avhenger av en rekke forhold. De viktigste forutsetningene for datakvalitet er 1. at data må baseres på sann informasjon, 2. datainnsamlingen må baseres på logikk og ta utgangspunkt i så presise begreper og språklige formuleringer som mulig, 3. utvelgingen av tekster må gjøres i samsvar med problemstillingen på en forsvarlig måte og 4. forskeren må være nøye på informasjonsutvelgelse (Grønmo 2004: 218).

### Reliabilitet og validitet

*Reliabilitet* defineres som datamaterialets pålitelighet. Datamaterialet blir sett på som pålitelig dersom andre forskere oppnår de samme resultatene ved å bruke det samme undersøkelsesopplegget og de samme dataene. Reliabiliteten øker jo større samsvar det er mellom dette prosjektet og andre prosjekter med bruk av samme datamaterialet.

*Validiteten* defineres som datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal belyses. Datamaterialet skal være relevante for problemstillingen. Validiteten er lav dersom datamaterialet er lite treffende i forhold til problemstillingen og vi faktisk undersøker noe annet enn det problemstillingen tilsier (ibid: 220-221).

### Svakheter ved bruk av dokumentanalyse som forskningsmetode

En svakhet ved kvalitativ innholdsanalyse er at forskerens bakgrunn og perspektiv kan påvirke utvelgelsen og tolkningen av tekstene. Har forskeren et snevert perspektiv kan utvelgelsen av tekster bli skjev og tekstene kan være relativt ensformige. Tekster som er relevante for problemstillingen kan bli utelatt fordi forskeren ikke synes tekstene passer inn i oppgaven. Tolkningmuligheter kan bli utelatt fordi de ikke overensstemmer med forskerens perspektiv. Problemene kan motvirkes ved at tekstene vurderes ut i fra ulike perspektiver, at forskeren velger tekster ut i fra ulike kategorier og at tekstene drøftes på ulike tolkningmuligheter. Et annet problem ved kvalitativ innholdsanalyse er at forskeren ikke bruker tekster som er autentiske eller troverdige, eller at forskeren mistolker hvem teksten er representativ for. For å unngå disse feiltolkningene bør forskeren vurdere teksten bakgrunn og i forhold til kilder for å unngå at teksten ikke er autentisk eller troverdig, og forskeren bør legge vekt på forståelsen av tekstens innhold ut i fra situasjonen den er skrevet for, for å unngå feiltolkninger av teksten (ibid: 192-193).

Jeg har en bakgrunn i statsvitenskap, og bruker mye litteratur jeg tidligere har brukt i studiene. Dette er litteratur jeg ser på som troverdige, men det kan også skape en ensformig profil i oppgaven. For å unngå dette har jeg i tillegg brukt annen samfunnsvitenskapelig og historisk litteratur. Mye av informasjonen jeg bruker er offentlige dokumenter. Dette er saklige kilder, men for å få en bredere vinkling har jeg i tillegg utnyttet meg av diskusjon og omtale av prosessen i media. Det hadde vært en fordel om jeg kunne gjort dybdeintervjuer med interne aktører som blant annet utlendingslovutvalget. Dette er vanskelig siden prosessen enda er i gang, og jeg har derfor valgt å kun bruke offentlige uttalelser fra utvalget. Med mangel av intervjuer gjør at det blir vanskelig å gi leseren en nærgående forståelse av lovutformingsprosessen. For å prøve å veie opp for dette har jeg benyttet meg av saker som er kommet opp i media i tillegg til de offentlige dokumentene. Disse kildene vil vise meg den formelle lovbehandlingen, samt hindringer som har oppstått i prosessen.

### ***2.3. Innsamling av data i denne oppgaven***

En artikkel i Aftenposten sommeren 2006 handlet om ulovlig innvandring til Norge. Artikkelen estimerte at om lag 20 000 innvandrere oppholder seg i landet ulovlig. Vi vet fra media at strømmen av ulovlig innvandring fra Afrika til Spania, og da spesielt Kanariøyene, øker stadig. Mange risikerer livet på å ta seg over havet fra Afrika for å leve et bedre liv i Europa. Gjennom Schengensamarbeidet er det lettere for innvandrere som allerede befinner seg på Schengenområdet ulovlig å ta seg videre inn på kontinentet.

Ifølge UDI omhandler begrepet ulovlig innvandring mange ulike temaer, blant annet trafficking (de som ufrivillig har blitt offer for menneskehandel), de som har kommet lovlig inn i landet på turistvisum eller som arbeidstakere og ikke har forlatt landet når visumet har gått ut, og de som har fått avslag på asyl og likevel ikke har forlatt landet frivillig eller fått transport ut av myndighetene.

For å avgrense tema valgte jeg å skrive oppgave om forslaget til den nye utlendingsloven som er svært mye omtalt i media. Jeg hadde en hypotese om at ulovlig innvandring var en av årsakene til at vi trenger en ny lov, som en konsekvens av økt migrasjon over landegrensene. Samtidig tenkte jeg at de internasjonale forholdene og avtalene gjør at det ikke lenger holder med enkelte endringer i gjeldende lovverk, men at hele utlendingsloven måtte oppdateres for å gjenspeile dagens samfunn.

Ved IMDI (integrerings- og mangfoldsdirektoratet) i Hausmannsgate i Oslo ligger Mangfolds- og migrasjonsbiblioteket (MOM). MOM er en sentral kunnskapsbase om

flyktninger og innvandring, integrering og mangfold. På biblioteket fikk jeg et eksemplar av NOU 2004:20 (innstillingen fra Utlendingslovutvalget om ny utlendingslov) og St prp nr 56 (1998-1999) (tilrådingen fra Justis- og politidepartementet om endringer i utlendingsloven). Disse to eksemplarene er hovedkildene mine. Ved å lese NOU 2004:20 fikk jeg en idé om hva som var bakgrunnen til forslaget og valgte deretter pensumlitteratur fra fagene ”offentlig politikk og administrasjon” og ”Internasjonal politikk” for å fordype meg i saksbehandlingen av nye lover og effekter av globalisering. Fordi forslaget til den nye utlendingsloven ikke er ferdig, fulgte jeg nøye med i media og på regjeringens nettportal for å holde meg oppdatert. Siden loven skulle vært lagt frem for Stortinget i månedsskiftet februar/mars 2007, trodde jeg at jeg ville få det endelige lovverket med i oppgaven min. Jeg ønsket derfor å se på bakgrunnen til forslag for ny lov og se på hvilke aktører som hadde fått mest gjennomslag i debatten ved endelig resultat. Loven ble utsatt, og jeg endret dermed oppgaven min til å se på bakgrunnen til forslaget om ny lov, og hvilke hindringer som lå i veien for et endelig vedtak.

## **3 Teori: Forhold og faktorer som kan påvirke utlendingslov**

I kapittel tre er målet å finne generelle forhold og faktorer som kan være med på å påvirke til ny utlendingslov. Det er ikke lenger kun Stortinget som ene og alene står fritt til å bestemme nye lover. I dag må Stortinget også belage seg på lover vedtatt av for eksempel internasjonale organer som forvalter avtaler Norge har sluttet seg til. Stortingets lovgivningsmyndighet er begrenset som en følge av de politiske og juridiske forpliktelser Norge har pådratt seg som en følge av internasjonale avtaler.

Kapittel tre er delt i to deler. Del én omhandler forhold av internasjonal karakter som kan være med på å påvirke utlendingsloven. Del to ser på de utfordringer av mer nasjonale karakter som går i samme retning.

### **3.1. Internasjonale årsaksfaktorer**

Del 1 i kapittel tre omhandler internasjonale faktorer som kan være med på å påvirke norsk utlendingslov. Dette gjelder globalisering og da internasjonale avtaler og migrasjon spesielt.

#### Globalisering

Globalisering er et relativt nytt begrep, og det finnes ulike definisjoner av det. Forskere og teoretikere er uenige i hva globalisering betyr, når det begynte, og hva det uttrykker (økonomiske, geografiske, kulturelle, sosiale og politiske fenomener). De er uenige i om globalisering er en prosess, en ideologi eller kun en tilstand ”globalisme”( Weber 2001: 104).

I statsvitenskapelig leksikon (Østerud m.fl.: 76-77) skilles det mellom økonomisk, kulturell og politisk globalisering. Den økonomiske globaliseringen beskrives som et nettverk mellom forskjellige grupper i verden som er gjensidig avhengige av hverandre. Den gjensidige avhengigheten er ofte asymmetrisk ut i fra hvilke føringer den legger på ulike land og samfunnsgrupper. Den kulturelle og politiske globaliseringen viser seg gjennom informasjons- og kommunikasjonsrevolusjonen som har gjort tidligere ”fjerne” begivenheter nærmere. Konsekvensene av globaliseringen kan være vanskelig å forutse.

Keohane og Nye 2000 ser også på begrepet globalisering ut i fra nettverk og gjensidig avhengighet mellom ulike deler av verden, der flyt av varer, kapital, ideer, informasjon, mennesker og hensyn til miljø foregår over landegrensene. Gjensidig

avhengighet defineres som tilknytning mellom ulike land eller aktører i ulike land, men med to spesielle karakteristikk. For det første kreves det et nettverk av tilknytninger, ikke kun to linker. For det andre kreves multikontinentale avstander, ikke bare regionale, for at nettverk av forhold skal kalles globalt. Videre beskrives globalisering som om avstand blir mindre. Keohane og Nye 2000 skiller mellom Økonomisk, militær, miljø og sosial og kulturell globalisme (Keohane og Nye 2000: 104- 107).

Østerud 1999 definerer globalisering som noe som blir verdensomspennende, og innebærer at politiske grenser får mindre betydning. Østerud 1999 bruker internasjonal politisk teori til å beskrive det internasjonale samfunnet. Ifølge realismen beskrives det internasjonale samfunnet som en tilstand der stater er enhetlige aktører i en verden uten noen overnasjonal myndighet som opprettholdes på tross av globalisering. Globaliseringen vil påvirke våre sosiale, økonomiske og kulturelle liv, men maktpolitikken og tanken om statens overlevelse vil likevel være grunnleggende for politikken (Østerud 1999: 11-12). Ifølge realistisk politisk teori kan aldri samarbeid mellom stater garanteres og det vil alltid være en mulighet for konflikt. Den liberalistiske teoritradisjonen mener globalisering har tatt over statens maktpolitikk til fordel for et mangfold av aktører og forbindelseslinjer som former verdenspolitikken på et helt annet grunnlag (ibid: 11-12). Det internasjonale anarkiet er byttet ut med samarbeid mellom stater. Gode organisasjoner er med på å fremme det gode i mennesket (og i stater). Selv i mangel på en overnasjonal myndighet vil stater innse at ønsket om samarbeid om en bedre verden er større enn viktigheten av statenes ulikhet.

Norge er en del av globaliseringen, og dette vil sannsynligvis påvirke nasjonale forhold. Behovet for å regulere den økte migrasjonen til landet styrker behovet for ny lovgivning. I neste avsnitt vil jeg se på hvordan internasjonale avtaler og migrasjon som en viktig del av globalisering kan være med på å påvirke behovet for ny utlendingslov.

### Internasjonale rammebetingelser

I beskrivelse av internasjonal rett skiller man mellom det monistiske synet og det dualistiske synet. Det monistiske synet er at internasjonale lover og nasjonale lover er en del av det samme legale system, der internasjonale regler har forrang. Dualistene på sin side ser på nasjonale og internasjonale lover i to forskjellige sfærer. Internasjonal lov kan bare anvendes dersom den er blitt integrert i det nasjonale lovverket (Moen 2005: 300). Det norske Storting og regjering bruker det dualistiske prinsipp når lover må endres som en følge av inngåelse av traktater.

## Det dualistiske prinsipp

Det dualistiske prinsipp går ut på forholdet mellom norsk rett og folkeretten. Folkeretten er tradisjonelt sett blitt sett på som lover mellom stater og ikke individer. Den bygger ikke på nasjonal lovgivning, men på internasjonale avtaler, traktater og internasjonal sedvane. Det finnes ikke en internasjonal rett som kan bryte inn dersom det finnes brudd på folkeretten, men dersom et visst antall stater har blitt enige om regler som skal gjelde innenfor et bestemt område, vil reglene få en slags folkerettslig gyldighet. Norsk rett går foran folkeretten. Så dersom Norge skal bli medlem av en internasjonal avtale eller traktat må den norske loven endres først for å samsvare med de internasjonale regler for at disse skal være gjeldende i norsk rett. Dette blir omtalt som det dualistiske system. Endringene som gjøres i norsk lov er grundig gjennomgått og er en følge av hvordan de internasjonale konvensjonene tolkes (Andenæs 2000 [1998]: 5-7).

## Internasjonale avtaler

Internasjonal samhandling innebærer kompleksitet og interessemotsetninger, mellom land og organisasjoner. Utviklingsland har andre ønsker enn rike land som enklere visumbestemmelser, amnestiordninger for illegale innvandrere, anstendige arbeids- og levevilkår og større velferd generelt for immigrantene (Solheim, Erik i Aftenposten 2006).

Gjennom internasjonalt samarbeid blir stadig sentrale beslutninger internasjonalisert gjennom internasjonale organisasjoner og overnasjonale organer som EØS, WTO, FN og NATO. Grensene mellom innenriks- og utenrikspolitikk viskes ut, saksområder behandles med utenlandske aktører og utenriksspørsmål er vevd inn i innenrikspolitiske strategier og mål.

Hveem, Heum og Ruud 2000 ser på samspillet mellom internasjonale og nasjonale forhold som globaliseringsprosessen former og blir formet av. Den økte kompleksiteten beskrives i fire trekk; institusjonalisering, multilateralisering og transnasjonalisering av beslutningene og gjennom et scenario – en utvikling der globaliseringen opphører. Internasjonalisering av nasjonale beslutninger beskrives der vedtak om offentlig politikk som berører individer direkte, blir tatt i utlandet og ikke nasjonalt som det tradisjonelt er blitt gjort. Ved at beslutninger multilateraliseres betyr at det dannes institusjoner på mellomstatlig nivå der et land plikter til å følge vedtak som en pris mot å få være med på å fatte vedtakene. Norge er medlem av flere internasjonale organisasjoner hvor vi har medbestemmelsesrett, der i blant WTO og EØS. Det som skiller medlemskapet vårt i Schengensamarbeidet fra andre



internasjonale avtaler er at vi plikter til å følge vedtak tatt i konvensjonen, men vi har ikke stemmerett til å være med på å utforme vedtakene direkte. Ved at beslutninger transnasjonaliseres innebærer en økonomisk samhandling mellom uavhengige bedrifter i ulike land. Det fjerde trekket om globaliseringsprosessen forklares ut i fra et scenarie- en mulig utvikling - der globaliseringsprosessen stanser eller reverseres på grunn av sosiale motreaksjoner i samfunnet. Eksempel på at et slikt scenario skal ifølge artikkelen kunne forekomme ved at mange land i verden opplever økonomisk nedgang, og at forskjellen mellom den fattige og rike delen av verden blir større. Konfliktene mellom regioner i verden kan dermed øke og dermed kan samarbeide innad i regionene og i nasjonalstaten igjen bli større. Artikkelen påpeker at et slikt scenario i realiteten er lite sannsynlig. Hveem, Heum og Ruud 2000 poengterer at den nasjonale suvereniteten ikke nødvendigvis opphører som en del av globaliseringen. Det hele kommer an på hvordan det parlamentariske system utøver makten (Hveem, Heum, Ruud 2000: 29-31). Selv om nasjonalstatens mister noe suverenitet som en konsekvens av multilateralt samarbeid, gir likevel et slikt store fordeler for nasjonalstaten. Dette kan være problemer nasjonalstaten ikke kan takle alene som for eksempel internasjonal sikkerhet, miljø, humanitære katastrofer og verdens fattigdomsproblemer. Gjennom samarbeid kan politiske konflikter løses i fellesskap. I tillegg har multilateralt samarbeid økonomiske fordeler som økt markedsadgang og handelsmuligheter.

### "Hard and soft law" i internasjonalt samarbeid

I internasjonal politikk skiller vi mellom "hard og soft law" i beskrivelsen av internasjonale institusjoner. Abbott og Snidal 2000 skriver om fordeler og ulemper ved nasjoners deltakelse i internasjonale organisasjoner, "soft law" organisasjoner på den ene siden og "hard law" på den andre.

"Hard law" refereres til bestemte regelverk innenfor en internasjonal organisasjon der en utvalgt autoritet fatter og vedtar lover. EU- regelverket er et eksempel på "hard law" organisasjon med lovgivende institusjoner. Under denne type organisasjon blir internasjonale regelverk innprentet i nasjonalt regelverk som et krav for medlemskap. Når internasjonale bindinger former nasjonal lov, øker nivået for delegasjonsmyndighet, samtidig som nasjonal suverenitet ofte svekkes. "Hard law" -samarbeid innebærer større sanksjonsmuligheter overfor deltakerne, for å tydeliggjøre graden av suverenitetsfraskrivelse. Stater velger ofte "hard law" institusjoner dersom det vil være politisk lønnsomt for dem. Det er alltid mulighet for å melde

seg ut av internasjonalt samarbeid, slik at statene ikke nødvendigvis fraskriver seg suvereniteten permanent.

”Soft law” defineres i ulike varianter, men felles for dem er at regelverket innad i organisasjonen er svakere og følges mindre opp (Abbott og Snidal 2000). FN er et eksempel på en ”soft law” institusjon. Norge har ratifisert FN-konvensjonen men ikke alle lovene i konvensjonen er implementert i norsk rett. Dermed følger man først og fremst norsk lov før FN-konvensjonen. For at internasjonale organisasjoner skal kunne få politisk tyngde burde dermed lovene implementeres først inn i de nasjonale lovverk. Ved at de ikke gjør det, er det kun anseelsen i det internasjonale samfunn som gir politisk tyngde til ”soft law” institusjoner.

### Schengensamarbeidet

Fullverdige medlemmer av Schengensamarbeidet er EU-landene Østerrike, Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Hellas, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania og Sverige (Irland og Storbritannia er ikke medlemmer). I tillegg er Island og Norge medlemmer (som ikke er EU-land). De 10 landene som var med på EU- utvidelsen i 2004 er ikke fullverdige medlemmer av Schengensamarbeidet, og man vil derfor trenge pass for å reise til disse landene (Europa; travelling in Europe).

Schengensamarbeidet har som mål å fjerne passkontrollen på de indre grensene på Schengenområdet, og gjøre de ytre grensene strengere. Norge ble samarbeidspartnere med Schengensamarbeidet for å opprettholde den Nordiske Passunionen for å ikke skape for mye praktiske problemer på grensen mot Sverige og Finland. Schengensamarbeidet ble en underorganisasjon av EU gjennom Amsterdamtraktaten i 1999, og derfor kreves det medlemskap i unionen for å være konvensjonspartner. Arbeidet med Schengenavtalen i Norge er fordelt på AID, UD og Justis- og politidepartementet.

Dublinsamarbeidet er en del av Schengensamarbeidet som tilsier at en visumsøknad til et Schengenland (EU, Island eller Norge) gjelder som en søknad til alle Schengenland. Behandlingen av visumsøknaden skal kun behandles i ett land. Ved at Norge blir en medlem av en organisasjon som ”Schengen” og ”Dublin” som er en type ”hard law” plikter vi å endre på deler av det norske lovverket. Endringer som er blitt utført som en følge av samarbeidet gjelder blant annet lov angående arbeid og oppholdstillatelser, asyl og visum, grensekontroll og strafferegler. Dette er ganske omfattende endringer i et nasjonalt regelverk. Disse endringene kan ha satt i gang ideen om en totalrevidering av utlendingsloven, i stedet for å til stadighet bare redigere gjeldende lovverk.

## ***Migrasjon***

Migrasjon betyr folkevandring, og da gjerne vandring mellom stater og ikke innad i en stat. Utlendingslovens primære oppgave er å kontrollere ut- og innvandring i en stat. Men ved at Norge er blitt medlem av internasjonale avtaler, er det blitt mer og mer opp til det internasjonale samfunnet å bestemme hvem som kan ta seg inn i landet. Passkontrollen på de indre grensene i Schengen er avskaffet, og det er hvert medlemsland som utfører yttergrensekontroll på vegne av hverandre. I tillegg fører Schengensamarbeidet en felles visum- og returpolitikk. Problemer angående menneskesmugling og ulovlig innvandring løses i fellesskap. I tillegg løses asyl- og flyktningsspørsmål gjennom internasjonalt samarbeid. FNs flyktningkonvensjon forplikter Norge til å ta imot flyktninger og asylsøkere. I tillegg har vi utvekslingsavtaler med land i hele verden gjennom universitet og høyskoler, bedrifter har avdelinger i forskjellige land og så videre. Migrasjon har både positive og negative konsekvenser, og kan være med på å påvirke nasjonal lovgivning. Den norske utlendingsloven må kunne balansere skillet mellom de internasjonale forpliktelsene angående immigrasjon og behovet for immigrasjon i landet.

## ***Nasjonalstatens rolle***

I dagens politiske verden møter Norge sammen med resten av verden nye utfordringer til hvordan politikken skal styres. Nye utfordringer krever nye svar og reformer. I dette avsnittet vil jeg se på hvordan nasjonalstatens rolle kan ha påvirkning for arbeidet med nye lover gjennom dens suverenitet og svekket suverenitet.

### Suverenitet

For at en stat skal betraktes som suveren må den være konstitusjonelt uavhengig, og være anerkjent og respektert som selvstendig av andre stater. Suvereniteten er dynamisk, og trenger ikke være absolutt verken utad eller innad. En stat kan oppgi suverenitet utad ved å avgi deler av sin nasjonale suverenitet til overnasjonale organer som den Europeiske union. Innad kan suvereniteten være formelt delt mellom sentrale og provinsielle organer, slik som i føderale stater (Statsvitenskapelig leksikon: 266-267).

Østerud 1999 skiller mellom to sider ved statlig suverenitet. Den formelle suvereniteten der staten er blitt en nesten enerådende organisasjonsform, og den substansielle suvereniteten der staten oppfattes som forminsket og avmektig. Utfordringene som statene

kan møte kan løses både ensidig og gjennom samarbeid. En stat har valget mellom å endre sin egen politikk eller de kan styrke statlig kontroll gjennom nye institusjonelle former. Virkningene av ensidige tiltak avhenger av statens ressurser og hvilke virkemidler staten har til rådighet. Styrkeforholdet mellom statene avgjør hvilken form for styring den enkelte stat får på internasjonalt nivå (Østerud 1999: 109-117).

Nasjonalstaten gir opp suverenitet ved å akseptere internasjonale avtaler, spesielt der avtalen inngår i å gi autoritet til et overnasjonalt organ. Svekket autoritet og minsket suverenitet er prisen stater må betale for bindende internasjonale avtaler. Abbott og Snidal (2000: 437) nevner ”Demokratiets underskudd” og lengre avstand til byråkratene som resultat av avtalene. Artikkelen sier at internasjonale avtaler svekker forholdet mellom staten og innbyggerne og dermed også suvereniteten. Suvereniteten er dermed dynamisk, og kan svekkes og forsterkes i ulik grad. Nasjonalstaten har alltid en mulighet til å trekke seg fra det internasjonale samarbeidet, men dette vil ikke nødvendigvis styrke deres *anerkjennelse som selvstendig av andre stater* ved at staten dermed vil ”tape ansikt” som et godt medlem av det internasjonale samfunn (ibid: 438). Svekket suverenitet er et viktig element, men veier mindre mot fordelene ved internasjonale avtaler. Dette skyldes mindre konflikt mellom stater og enighet blant befolkningen om å vedta de internasjonale lovene. Dessuten oppstår internasjonale avtaler med ”hard law” gjerne blant likesinnede stater som har som felles mål å redusere suvereniteten til fordel for et felles regelverk som hos EU (ibid 441).

Ifølge den siste Maktutredningen er nasjonalstatens suverenitet – og lovgivningsmyndighet – begrenset gjennom internasjonale avtaler og institusjoner. Utredningens konklusjon var at nasjonalstatens makt er blitt svekket og demokratiets nedbrytes som en konsekvens av etableringen av internasjonale institusjoner som EU og Schengensamarbeidet (Østerud m.fl. 1999: 134).

## Oppsummering

I del én av kapittel tre har vi sett på hvordan internasjonale faktorer kan påvirke behovet for ny utlendingslov. Globalisering er en prosess vi ikke kan snu, men forsøke å finne de beste løsningene til. Vi forsøker å finne internasjonale løsninger slik at utfordringene vi møter kan løses i fellesskap med andre land. Men de internasjonale samarbeidsordningene er ulike i styrke og troverdighet. Vi skiller derfor mellom institusjoner innenfor ”hard and soft law” og det dualistiske prinsipp. Det dualistiske prinsipp sier at norsk lov står over folkeretten. ”Hard law” institusjoners regelverk krever at deres lover blir implementert i nasjonalt regelverk for å

oppnå medlemskap (eksempel Schengenavtalen). Dette gjør at disse institusjonene får mer tyngde siden de står i det nasjonale regelverket. Vi ser på endringene i Ot prp nr 56 (1998-1999) at regelverket til Schengenavtalen som ble implementert i norsk lov gir utfordringer til nasjonalstaten, men samtidig følges disse reglene mer opp ved lovendringene. Type ”soft law” institusjoner som FN krever pålitelighet i forhold til medlemmene. Denne type organisasjon kan ikke kreve at nasjonalstaten følger deres regelverk fordi dens lover ofte ikke er implementert i det nasjonale regelverket. De internasjonale institusjonene er med på å svekke nasjonal suverenitet, og har innflytelse på nasjonal lovgivning.

### **3.2 Nasjonale behov**

Hva er det ved nasjonale forhold som kan begrunne ny lovgivning? Hvilke utfordringer møter man nasjonalt som gjør at politikerne ser et behov for en ny utlendingslov? Økonomiske konjunkturer i samfunnet kan styre lovgivningen. I del to av kapittel tre skal jeg se på mulige momenter ved nasjonale behov som kan tenkes å være bakgrunn for behovet for ny lov. Noen faktorer befinner seg i skjæringsfeltet mellom det nasjonale og internasjonale, som for eksempel asylpolitikk og sikkerhetspolitikk der norske myndigheter forsøker å forene nasjonale interesser og behov med internasjonale forpliktelser (og henstillinger, for eksempel fra FN). Jeg har likevel valgt å ha asylpolitikk og sikkerhetspolitikk i denne delen av kapittelet, sammen med arbeidsinnvandring og familieinnvandring.

#### Asylpolitikk

Hvordan kan asylpolitikk påvirke til en ny utlendingslov? De internasjonale forpliktelsene Norge har i forbindelse med asyl- og flyktningpolitikk vil påvirke nasjonal lovgivning, for eksempel i antall FNs kvoteflyktninger. Under kriger i verden øker naturligvis flyktningsstrømmer. Under disse periodene vil det også få konsekvenser for Norge ved at vi plikter å ta i mot flere flyktninger enn hva som er vanlig. Norge er også medlem av det regionale Dublinsamarbeidet som gjør at en asylsøker skal kun søke om asyl i et land. Det vil si at dersom en flyktning har fått opphold i et annet Schengenland, vil den automatisk få opphold i Norge.

For at Norge som selvstendig nasjon fremdeles skal kunne kontrollere hvem som kommer inn i landet på, må de nasjonale reglene samkjøres med de internasjonale reglene i utlendingsloven. Uten at dette får negative konsekvenser for Norge. Det må også skilles

mellom hvem som får opphold på landet på humanitært grunnlag, hvem som er flyktninger og hvem som er asylsøkere. Skal flyktninger fra ulike land prioriteres forskjellig? Dette er faktorer som kan være med å påvirke forslag om ny utlendingslov.

### Sikkerhetspolitikk

Hvordan kan sikkerhetsmessige hensyn påvirke til ny utlendingslov? Etter terroraksjonen i USA 11. september 2001 og senere i Madrid og London har det sikkerhetspolitiske bildet i den vestlige verden endret seg. Gjennom FN har Norge folkerettslige forpliktelser til å forhindre terrorisme og støtte til terrorisme. I henhold til FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 av 28. september 2001 (rett etter 9/11) skal Norge nekte å gi eller bistå med trygg havn til personer siktet for terrorvirksomhet, hindre at det planlegges terrorvirksomhet mot andre land innenfor Norges grenser, forhindre at terrorister beveger seg over landegrensene ved hjelp av strenge grensekontroller, kontrollere og identifisere forfalskninger av identitetspapirer og reisedokumenter og sikre at terrormistenkte ikke får asyl. Alle disse sikkerhetstiltakene skal være i tråd med menneskerettighetene (Holme, Jørn i PST. Ukjent dato). Andre internasjonale avtaler Norge samarbeider sikkerhetspolitikken sin med er gjennom EU og Schengenavtalen og separate avtaler i Europol (Europeisk politi) og Eurojust (Europeiske påtalemyndigheter). På norsk side står PST, Kripos, Etterretningstjenesten (som en del av forsvaret) og Økokrim. Økokrim og Kripos er underlagt Politidirektoratet (POD). POD og PST deltar i utviklingen av det internasjonale politisamarbeidet (PST: Internasjonalt ansvar). Det internasjonale samfunnet krever her endringer i norsk lovverk. Samtidig kan det påvirke til at Norge ønsker en ny lov på området hvis man møter sikkerhetsutfordringer i dag som man ikke sto overfor før.

### Arbeidsinnvandring

Hvordan kan arbeidsinnvandring påvirke nasjonal utlendingslov? Loven om arbeidsinnvandring styres etter behovet for arbeidskraft, som igjen styres av nasjonal økonomi. Loven angående arbeidsinnvandring vil derfor justeres etter behov. Er det stor økonomisk oppgang vil man ønske en lov som gjør det enkelt å få arbeidstillatelse i landet. Dersom det er økonomisk nedgang i landet vil man ønske en mer restriktiv lov som gjør det vanskelig for utlendinger å oppnå arbeidstillatelse. Dette er for å unngå høy arbeidsledighet og en stor nedgang i økonomien.

Videre må man se på hvordan arbeidskraft man ønsker. Åpner man for arbeidskraft fra hele verden, eller er enkelte områder mer ”populære” enn andre. Ved behov for arbeidskraft er det gjerne etterspørsel etter spesifiserte yrker. Dermed vil arbeidsinnvandringsloven gjøre det attraktivt for folk med den ønskede bakgrunnen å flytte til landet. Det kan være vanskelig å motta ønsket spesifisert arbeidskraft dersom de som det gjelder ikke ønsker å flytte fra det landet de bor. Da må bedriftene eventuelt lokke med høyere lønn. Et annet dilemma som kan oppstå er at Norge har behov for enkelte yrkesgrupper, og lokker disse til Norge fra land som trenger dem mer. For eksempel at Norge inviterer sykepleiere til landet for å jobbe, mens landet de kommer fra kanskje har et stort behov for å ha sykepleiere selv.

### Familieinnvandring

Hvordan kan spørsmålet om familiegjenforening påvirke utlendingsloven? Etter en krig i andre deler av verden øker behovet for familiegjenforening. I tillegg gifter flere nordmenn seg med utlendinger i dag enn tidligere. Det blir sett på som en menneskerett å få bo sammen nærmeste familie, og derfor er antall innvandrere på bakgrunn av familiegjenforening svært høyt. Av humanitære årsaker skal utlendingsloven gjøre det mulig for nærmeste familie å leve i samme land.

Det hender at utlendinger gifter seg med en som har fått oppholdstillatelse i Norge kun for å motta oppholdstillatelse i Norge. Dette er misbruk av loven. I tillegg foregår det tvangsekteskap mellom utlendinger i Norge som og er ulovlig. For å unngå at utlendinger oppfatter det som ”lettere” å få opphold på grunnlag av familiegjenforening enn som asylsøker i Norge, må loven være utformet slik at den ikke kan misbrukes. Dersom myndighetene føler at den likevel misbrukes og mange utlendinger kommer til landet på falsk grunnlag, kan det bli et behov for justeringer av loven.

### Oppsummering

I del to av kapittel tre har jeg sett på hvilke nasjonale momenter som kan være med på å påvirke ny utlendingslovgivning. Endringer i asyl- og flyktningsspørsmål og sikkerhetspolitikk kan også ha internasjonale årsaker. Arbeidsinnvandring og familiegjenforening er de faktorene som mest kan sies å kun være av nasjonal betydning. I neste kapittel skal jeg se på norsk innvandringspolitisk historie frem til i dag. Er forslaget til den nye utlendingsloven en videreføring eller et kvalitativt brudd med gjeldende lovverk?

## 4 Norsk innvandringspolitisk historie frem til i dag

*”Vandrere har forandret seg - og vandrere forandret folk i områder de kom til. Møtet endrer begge parter. Dette møtet, disse gjensidige forbindelsene mellom tilstedeværende og nykommere i det norske området, er kjernen i norsk innvandringshistorie”* (Kjeldstadlie 2003: 9).

Forslaget om ny utlendingslov skal legges frem for Stortinget etter planen sommeren 2007. Den nye loven skal tilpasses mer til dagens samfunn og utfordringer. Men tema innvandring og utlendingspolitikk er ikke nytt. For å forstå dagens innvandringspolitikk kan det være lurt å se på innvandringspolitikk i et historisk perspektiv. Det jeg ønsker å finne ut med dette kapitlet er om den nye utlendingsloven gjenspeiler en videreføring av tidligere norsk utlendingspolitikk, eller om den er et brudd med tidligere tradisjon.

Del én i dette kapitlet gjør rede for rettslige aspekter tilknyttet innvandring gjennom tiden, deriblant fremmedloven, folkeretten og ikke-diskrimineringsprinsippet. Del to er en synopsis<sup>5</sup> av utlendingsloven av 1988 og del tre ser på enkelte endringer som ble utført i forbindelse med Schengenavtalen.

### 4.1. Rettslige aspekter

Å gjøre innvandring til politikk er et relativt nytt fenomen. Første gangen norske utlendingslover ble samlet var under Fremmedloven i 1927. Fremmedloven ble endret i 1956 til å bli mer humanitær som en følge av folkeretten og ikke-diskrimineringsprinsippet i FN. I 1988 kom utlendingsloven til Norge. Gjeldende lov har gjennomgått flere endringer de siste tjue årene, noe som har skapt et uoversiktlig regelverk som det kan være vanskelig å holde følge med. Endringene i loven som en følge av Schengensamarbeidet kan ha vært avgjørende for å omredigere hele loven, ikke bare deler av den. Hovedendringene som en del av Schengenavtalen ser jeg på til slutt i dette kapitlet.

#### Fremmedloven

Ved slutten av første verdenskrig hadde vi et relativt omfattende regelverk med henhold til innvandring spredt på ulike lover. Blant annet var krav om visum og pass blitt en del av

---

<sup>5</sup> En sammenhengende fremstilling



regelverket. I 1927 ble hovedprinsippene til de gjeldende lovene samlet i et regelverk under navnet fremmedloven. Fremmedloven av 1927 ble opprettet som en følge av krav om pass ved innreise til Norge etter 1. verdenskrig. Den nye loven skulle omhandle lov om arbeidstillatelser, oppholdstillatelser og utvisningssaker. På grunn av tilstrømmingen av jøder til landet, så var den nye flyktningspolitikken relativt streng. Det ble opprettet et organ under Justisdepartementet som skulle behandle utlendingssaker, Centralpasskontoret (Cpk).

I 1956 fikk vi atter en ny fremmedlov. Denne trådte i kraft 1.4.1957, og fra samme dato ble Centralpasskontoret avløst av Statens Utlendingskontor; SUK (Arkivverket). Fremmedloven ble i 1956 utvidet til å også inneholde bestemmelser om opphold på humanitært grunnlag. Norge hadde da allerede ratifisert FNs flyktingskonvensjon fra 1951. Revidering av fremmedloven av 1956 startet i 1977 ved oppnevningen av et fremmedlovutvalg. Utvalget la frem en grundig utredning i 1983. Fem år senere, i 1988, tok Stortinget stilling til en lovproposisjon, og 1.1.1991 ble den nye utlendingsloven inngått. Den nye utlendingsloven ble bygget på prinsippet om innvandringsstopp med visse unntak og politikken ble mer restriktiv (Heiberg 1998: 223-227).

## Folkeretten

Folkeretten utgjør de internasjonale lover og regler som for eksempel FN-pakten, nedrustningsavtaler, konvensjoner og traktater land har blitt enige om å følge. Fordi det ikke finnes noe internasjonalt ”politi” er det opp til hvert enkelt land om de velger å følge de lover og regler de har underskrevet. FN og menneskerettighetsdomstolen i Haag er de fremste eksemplene på lover og regler som gjør et forsøk på å binde medlemslandene til å opprettholde blant annet menneskerettigheter som en del av folkeretten (UD).

## Ikke-diskrimineringsprinsippet

Norge er bundet til ikke-diskrimineringsprinsippet blant annet gjennom FN's høykommissær for flyktninger artikkel 3: ” *The Contracting States shall apply the provisions of this Convention to refugees without discrimination as to race, religion or country of origin*”. I utlendingsloven sies det at en flyktning har rett til asyl, og behandlingen av søknaden skal være i tråd med ikke-diskrimineringsprinsippet der det skal gjelde likebehandling av asylsøknader (Holth, Torhild i AID 24.6.2003).

## **4.2. Utlendingsloven av 1988**

Formålet med gjeldende utlendingslov er å gi ”grunnlag for kontroll med inn- og utreise og utlendingers opphold i riket i samsvar med norsk innvandringspolitikk. Loven skal ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn i, eller ut av riket, som oppholder seg her eller søker tillatelse etter loven. Loven skal gi grunnlag for vern mot forfølgelse for flyktninger og andre utlendinger som er forfulgt” (§ 2). ”Loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke utlendingers stilling” (§ 4).

Siden gjeldende lov ble vedtatt er det skjedd store samfunnsmessige endringer i Norge. Antallet innvandrere har blitt fordoblet de siste ti årene og det multikulturelle samfunnet er blitt mye mer synlig.

Dagens utlendingslov ble skrevet i kjølvannet av den kalde krigen. Internasjonal migrasjon var en av de utløsende årsakene til Berlinmurens fall og den kalde krigens slutt. Myndighetene kunne ikke lenger hindre utvandring. Den kalde krigens slutt førte med seg flyktningsstrømmer i Europa, flukt og etniske konflikter. Flere bevegelser på 1980- og 1990-tallet spilte på nasjonale identitetsspørsmål og hadde innvandring som et av de viktigste temaene (NOU 2004:20: 36-37).

I gjeldende lovverk er skillet mellom flyktninger, asyl og opphold på humanitært grunnlag svært vagt. Ifølge FNs flyktningskonvensjon er grunnlaget for å gi et menneske asyl å definere den som flyktning. En flyktning er en som forfølges i hjemlandet på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en bestemt sosial gruppe eller er politisk aktiv. Og gjennom non refoulement artikkelen skal ingen flyktning tvangshjemsendes dersom det er fare for flyktingens liv eller frihet i hjemlandet. Mange utlendinger som har ankommet Norge har fått status ”opphold på humanitært grunnlag” og ikke som flyktninger og rett til asyl som de har krav på (Eraker, Harald i Ny Tid 22.10.2004). Utlendingsloven gjennomgikk en del endringer på 1990-tallet. Det ble innført en bestemmelse i massefluktsituasjoner etter stor tilstrømning av bosniere i 1992-94. I 1997-98 ble flyktningpolitikken mer liberal, noe som førte til en økning i asylsøkere. Visumbestemmelsene fra første verdenskrig er blitt mer restriktive ved at det blant annet kreves visum allerede ved grensekontrollen i utreiselandet, politiet er til stede ved viktige flyplasser og det ble innført økt samarbeid med myndighetene i andre mottakerland.

På 1950- og 60-tallet var det økonomisk vekst i Norge og flere utenlandske arbeidere ble invitert til Norge på grunn av behovet for arbeidskraft. Men på grunn av nedgang i norsk økonomi (og vesteuropeisk økonomi) på begynnelsen av 1970-tallet, og dårlige sosiale

forhold for fremmedarbeidere, ble det innført en innvandringsstopp i 1975. Innstramningen gjaldt likevel kun arbeidstillatelser, ikke oppholdstillatelser og asyl. Hovedmålet for innvandringspolitikken gikk under prinsippet om en ”*begrenset og kontrollert innvandring*” Innvandringsstoppen skulle i utgangspunktet kun gjelde i et år, men ble forlenget ”inntil videre” i 1976. Innvandringsstoppen innebar en stopp i arbeidsinnvandringen, med visse unntak. Unntakene gjaldt nordiske borgere, familiemedlemmer av norske statsborgere, flyktninger og høyt utdannede spesialister. På de områder der arbeidsinnvandring kunne godkjennes, ble reglene i tillegg mer restriktive. Blant annet ble det krav om at utenlandske arbeidere skulle ha de samme lønns- og arbeidsforhold som det som hadde tidligere vært vanlig for det yrket. Det var et krav om at søkeren måtte kunne lese og skrive sitt eget morsmål. Videre ble tjuefemprosentregelen innført som krevde at det ikke under noen omstendigheter skulle være mer enn 25 prosent utlendinger i en bedrift. Da utlendingsloven av 1988 kom noen år senere, ble reglene fra innvandringsstoppen videreført. De restriktive reglene har senere blitt modifisert gjennom 90-tallet som en konsekvens av at det igjen ble et økt behov for arbeidskraft til landet. Blant annet så ble Norge med i EØS-samarbeidet i 1994 som åpnet for arbeidsinnvandring for borgere som er med i samarbeidet. Mangel på arbeidskraft på slutten av 90-tallet førte til en mer positiv innstilling til arbeidsinnvandring og behovet for ny utlendingslov kom opp til diskusjon (NOU 2004:20: 184-185). Spørsmål som ble diskutert gjaldt blant annet om fokusering på innvandringsstopp fremdeles skal være gjeldende? Om loven er for firkantet med tanke på innvandring? Om det bør vises mer skjønn i enkeltsaker og om dagens behandling av søknader for tilfeldig? (Heiberg 1998: 228-232).

Loven har gjennomgått flere endringer de siste tjue årene. De største og viktigste kom kanskje som en del av Schengenavtalen i 1999.

### **4.3. Ot prp nr 56 (1998-1999) om endringer i utlendingsloven**

Som en følge av Schengensamarbeidet ble det utført enkelte endringer i utlendingsloven.

Justis- og politidepartementet utførte følgende endringer:

Utlendingsloven § 6 annet ledd - tillatelser til arbeid og opphold. Tidligere måtte man ha oppholdstillatelse for å oppholde seg i et nordisk land utover tre måneder uten å ta arbeid. Departementet foreslo å endre loven til å gjelde at opphold i alle Schengen-land likestilles med opphold i Norden (Ot prp nr 56 (1998-99): 13).

Endringer i Utlendingsloven § 17 – rett til asyl. Dublinkonvensjonen ble vedtatt i 1990 og trådte i kraft i 1997. Konvensjonens formål er å hindre at asylsøkere søker om opphold i

flere land i Europa (såkalt asylshopping) og å sikre at en asylbehandling i et land skal gjelde for alle medlemslandene (for å unngå såkalt "kasteball" situasjoner). Norge er bundet av ordningen gjennom en avtale mellom Norge, Island og EU (NOU 2004: 82). § 17 første ledd ble foreslått endret til at kun en medlemsstat av Dublinkonvensjonen skal behandle en asylsøknad, og denne søknaden skal gjelde alle medlemsstatene i stedet for den tidligere ordningen om at flyktninger som befinner seg på grensen til Norge eller i riket rett til asyl i Norge.

Schengenkonvensjonen artikkel 6 pålegger utreisekontroll på alle Schengens yttergrenser. For Norge innebærer dette en kontroll på grensen mot Russland, samt hele kystlinjen og flyplasser med direkte trafikk utenfor Schengenområdet. Departementet foreslo i § 23 første ledd at *"enhver som reiser fra riket er underlagt utreisekontroll, og skal ved utgangen melde seg for passkontrollen eller nærmeste politimyndighet"*.

Schengenkonvensjonen artikkel 2 nr. 1 fjerner imidlertid all personkontroll på Schengen indre grenser. For Norge innebærer dette grensen mot Finland og Sverige, og direkte flygninger og fergeforbindelser på Schengenområdet. Fordi Norge ikke er medlem av tollunionen EU, skal varetollkontrollen fortsatt bestå. Departementets foreslo i § 23 andre ledd at *"indre Schengengrense kan passeres hvor som helst, med de begrensninger som følger av annen lovgivning"*. På grunn av den Nordiske passunion har det kun vært et fåtall som har gjennomgått passkontroll på grensen til Norge, så dette ville føre til minimale endringer.

Utlendingsloven § 25 -visum. Som en følge av Schengensamarbeidet ble visumbestemmelser endret slik at et visum utstedt av et Schengenland betyr adgang til hele Schengen-territoriet (Ot prp nr 56: 21-22). I høringsbrevet foreslo departementet et nytt annet ledd i § 25 med følgende ordlyd: *"Visum utstedt av land som deltar i Schengensamarbeidet er gyldig for innreise og opphold i riket i den angitte tidsperiode, når dette fremgår av visumet"*.

Schengenkonvensjonen artikkel 5 setter en rekke vilkår for innreise på territoriet, og krevde en del endringer i utlendingsloven. Den norske utlendingsloven brukte begrepet "kan" utvise personer uten tilstrekkelige midler eller som er til fare for rikets sikkerhet, mens Schengenkonvensjonen bruker begrepet "skal" bortvise personer uten tilstrekkelige midler eller som er til fare for rikets sikkerhet. Den enkelte stat kan likevel tillate innreise dersom det foreligger humanitære eller nasjonale hensyn, eller på grunn av internasjonale forpliktelser. Endringsforslaget tok derfor utgangspunkt i at loven enda skal være en "kan" lov. Videre ble det foreslått at dersom utlending er innmeldt i Schengen informasjonssystem (SIS) eller dersom utlending er i fare for rikets sikkerhet, offentlige orden eller internasjonale forbindelser, skal innreise ikke tillates (Ot prp nr 56 (1998.99): 24-28).

Utlendingsloven § 34a- Oversending av opplysninger. Schengen- og Dublinregelverket inneholder bestemmelser om utsending av personopplysninger mellom medlemslandene, som en del av arbeidet med asyl- visum eller tillatelser til opphold. Departementet kom med et forslag om en ny § 34a som inneholder bestemmelser om å oversende personopplysninger til andre Schengen- og Dublinkonvensjonens medlemmer. Ny § 34 lyder ”*I den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i samarbeidet i henhold til Schengen og Dublinkonvensjonen, kan utlendingsmyndighetene oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i slikt samarbeid, som ledd i eller til bruk ved behandling av sak om visum, asyl, oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse*”.

Utlendingsloven § 45 – plikt til å gi melding. Skipsfører og skipsagent plikter til å overføre melding om besetningsmedlemmer og passasjerliste før kontroll før ankomst i Schengenregelverket. Tidligere lov krevde også melding før ankomst dersom skipet kom fra utlandet, men endringene skulle i tillegg gjelde dersom skipet kun har passert internasjonalt farvann (ibid: 39-40). Departementet foreslo at det i § 45 første ledd ble tatt inn en ny bokstav c om at ”*føreren for skip som passerer grensen på vei til eller fra norsk havn, skal gi politiet fortegnelse over reisende og mannskap*” (ibid: 39-40).

Utlendingsloven § 47 – straff. Tidligere lov straffet de som i vinnings hensikt driver organisert virksomhet for å hjelpe utlendinger ulovlig inn i landet. Dette ble foreslått endret til å gjelde også de som ikke er organisert, men likevel i vinnings hensikt hjelper andre over grensen til land som deltar i Schengensamarbeidet (ibid: 41-42).

## Oppsummering

Målet med kapittel fire var å finne en rød tråd i norsk innvandringspolitisk historie. Det kan se ut som om arbeidsinnvandringspolitikken blir regulert etter behov for arbeid i landet. Ved økonomisk oppgang blir arbeidskraft invitert til landet, og ved nedgangstider blir politikken angående arbeidsinnvandring skjerpet inn.

Gjennom historien kan vi se at samarbeidet med resten av Europa har vært viktig for Norge, selv om vi ikke har utvidet samarbeidet til medlemskap i den europeiske union, EU, så har vi blitt medlem av samarbeidsavtalene EØS og Schengensamarbeidet. Gjennom EØS- og Schengenavtalen tilpasser vi politikken vår til å være i overensstemmelse med europeisk politikk.

## 5 Forslag til ny utlendingslov

Det kongelige Justis og Politidepartementet la frem et regjeringsforslag (Ot prp nr. 56 1998-1999) om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og om endringer i utlendingsloven, utleveringsloven, politiloven og straffeloven den 30. april 1999. Lovforslagene ble sett på som nødvendige som følge av norsk medlemskap i samarbeidsavtalen med Island og Schengenlandene. Departementet foreslo en rekke lovendringer som følge av Schengen-samarbeidet. I forbindelse med utlendingsloven ble det foreslått endringer med henhold til inn- og utreise i landet, deriblant fast utreisekontroll, nye bortvisningsbestemmelser, nye grensepasseringsregler på indre Schengen-grense, nye visumregler, asylregler og strafferegler. Begrunnelsen, motivet for de ulike lovendringsforslagene var at Norge hadde forpliktet seg til å gjennomføre Schengen-regelverket. Schengen-regelverket er klart og tydelig og gir lite spillerom til nasjonale løsninger (Ot prp nr 56 1998-1999: 7-12). Ot prp nr 56 (1998-1999) ble sendt på høring til ulike instanser med interesse for saken. Høringsfristen var 28. desember 1998. Tiltrådningen fra Justis- og politidepartementet var klart 30. april 1999, og ble godkjent i statsråd samme dag. På bakgrunn av norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet og det europeiske fingeravtrykksamarbeidet Eurodac varslet regjeringen endringer i utlendingsloven med en kongelig resolusjon St.prp. nr. 38 (2000-2001) i 2001 (Ot prp nr 96 (2000-2001)).

Etter at de formelle endringene var utført ble det diskutert om andre deler av lovverket trengtes å fornyes. Verdenssamfunnet har endret seg mye siden den gjeldende utlendingsloven ble godkjent i 1988, og det var stor enighet om at regelverket måtte oppdateres. I en pressemelding 15. februar 2001 uttalte daværende Kommunal- og regionalminister, Sylvia Brustad, et behov for oppdatering av gjeldende lovverk. Det ble nevnt et behov for raskere saksbehandling med henhold til arbeidsinnvandring. Som en konsekvens av at Norge er blitt et flerkulturelt samfunn, har antall utlendingssaker i alle kategorier økt betraktelig. Lovverket måtte endres som en følge av dette, både når det gjelder visum, asyl, oppholds – og arbeidstillatelse, familiegjenforening og statsborgerskap trengtes en revisjon av gjeldende lovverk. I tillegg ble det nevnt at arbeidet mot internasjonal organisert kriminalitet skulle bekjempes og det skulle hindres uønskede effekter av fri flyt av varer, tjenester og mennesker over landegrensene. Brustad uttalte allerede i 2001 at dette arbeidet kom til å ta tid (Regjeringen: Pressemelding 15.2.2001).

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) satte i gang arbeidet med å oppnevne et lovutvalg for en bred gjennomgang av utlendingsloven. Siktemålet skulle være en forenkling og oppmyking av regelverket.

Lovutvalget for ny utlendingslov, Utlendingslovutvalget, ble oppnevnt av kongelig resolusjon 14. desember 2001. Utvalgets mandat var å utarbeide et forslag til ny utlendingslov. Fristen for utvalgsarbeidet ble satt til 31. desember 2003. Senere ble fristen utsatt til 1. juni 2004. Ferdig Innstilling til ny utlendingslov (NOU 2004:20) ble sendt til KRD 19. oktober 2004. KRD sendte innstillingen på høring til ulike instanser med interesse for saken. Høringsfristen ble satt til 1.april 2005 for prioriterte tiltak, og 1. juli 2005 for de resterende forslagene. AID ba om en endring i lovverket angående departementets instruksjonsadgang til å fatte vedtak i saker der utlendingen må forlate riket, det vil si i de sakene hvor det er gitt avslag. Departementets instruksjonsadgang ble ikke vurdert av utlendingslovutvalget i NOU 2004: 20. Forslaget ble derfor sendt på egen høring og fikk høringsfrist til 11. desember 2006 (AID: Høring, 20.11.2006). Etter at høringsfristen er utløpt vil departementet utarbeide lovforslag som fremlegges for Stortinget i form av en odelstingsproposisjon. Odelstingsproposisjonen var ventet fremmet for Stortinget i månedsskiftet februar/ mars 2007 (AID, pressemelding nr. 141, 22.11.2006), men er nå utsatt til juni 2007.

Del en, to og tre i dette kapittelet gir en fremstilling av utlendingslovutvalgets sammensetning, deres mandat og hvordan arbeidet med utredningen foregikk. Del fire beskriver hvilke grunner som lå bak et behov for ny lov. Del fem tar for seg offentlig debatt og medias påvirkning til utformingen av nye lover. Del seks gir en synopsis av forslaget til den nye loven og hvilke endringer som ligger i forslaget. Forslaget ble sendt på høring til flere ulike instanser med interesse for saken. Del syv tar for seg hovedtrekkene i høringsbrevet. Del åtte ser på videre behandling av forslaget når det vil legges frem for Stortinget.

## **5.1. Utvalget**

Under innføring av større lovverk eller lovforbedringer av store lover gjøres grundig forarbeid. Regjeringen utpeker gjerne et sakkyndig utvalg, en komité eller kommisjon til å lage et forslag til ny lov. Utvalget leverer en utredning, et utkast til lov, til det departementet hvor loven hører hjemme. Det er vanlig at et slikt utkast trykkes i publikasjonen Norges offentlige utredninger (NOU) (Stortinget: Stortingets lovbehandling).

Utlendingslovutvalget ble oppnevnt 14. desember 2001 ved kongelig resolusjon.

Utvalgets medlemmer bestod av Bjørn Solbakken (leder og sorenskriver), Grete Brochmann (professor og forskningsleder ved institutt for samfunnsforskning), Ketil Haukaas (politimester), Henrik Bull (dr.jur., forsker og daglig leder for Europarett, UiO), Selma Ilyas (politifullmektig), Vigdis Vevstad (dr.jur., seniorrådgiver i utenriksdepartementet), Ronald L. Craig (stipendiat ved norsk senter for menneskerettigheter) og Kristine Ryssdal (advokat) (NOU 2004:20: Forord).

Alle medlemmene av utvalget har juridisk bakgrunn bortsett fra Grete Brochmann som har doktorgrad i sosiologi. Utvalget har fått tildelt en referansegruppe bestående av medlemmer fra organisasjoner med interesse for saken. Referansegruppen skal informere utvalget om utlendingers stilling i Norge, og er samtidig med på å utjevne den ensformige juridiske sammensetningen i utvalget.

## **5.2. Referansegruppen**

For å innhente så god informasjon som mulig fikk utvalget tildelt en referansegruppe bestående av medlemmer av ulike interesseorganisasjoner. Referansegruppen bestod av Organisasjon mot offentlig diskriminering (Akhenaton de Leon), Norsk organisasjon for Asylsøkere (Morten Tjessem), Innvandreneres landsorganisasjon (Amara Ranaweera), Norges Røde Kors (Ruth Øydegard), Næringslivets hovedorganisasjon (Jan Kåre Berglid), Islamsk kvinnegruppe i Norge (Line Nyjordet), Antirasistisk senter (Emrullah Gürsel), Norsk folkehjelp (Susanne Abelsen), Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (Hege Herø), Akademikerne (Greta Torbergesen), Mira-senteret (Turid Heiberg), SOS rasisme (Eli Sol Vallersnes), Kristent interkulturelt arbeid (Mildrid Wik), Utdanningsgruppens hovedorganisasjon (Jon Olav Bjergene), Landsorganisasjonen i Norge (Ellen Stensrud), Kommunenes landsforbund (Nina Gran), Flyktningrådet (Bjarte Vandvik), Redd barna (Elin Saga Kjørholt), Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (Esmaeil Akbari).

Nedsettelsen av en referansegruppe i tillegg til utvalget er en interessant handling. Ved innføring av nye lovverk er det vanlig at det sakkyndig utvalget nedsettes for å lage et forslag til ny lov, og at interessegrupper får mulighet til å komme med sine meninger i høringsrunden. Denne gangen har utvalget i tillegg fått tildelt en referansegruppe bestående av medlemmer fra interessegrupper med på å arbeide med forslaget til ny lov. Hvorfor? Kan det være saksfeltet innvandringspolitikk som er så vanskelig at arbeidet med ny lov trenger en ekstra ekstern gruppe? Dette er kun spekulasjoner, men et interessant tema. Jurister og innvandrersorganisasjoner vil mest sannsynlig ha ulikt syn på utformingen av ny



utlendingslov. Jurister vil gjerne legge vekt på formaliteter, mens innvandrergupper gjerne ønsker å bidra med kunnskap om innvandrernes problemer. Innvandrergupper ønsker dermed at loven skal kunne være med på å løse problemer der ute som de kan noe om.

### **5.3. Utvalgets mandat**

Utlendingslovutvalgets mandat (oppdrag) var å utarbeide et forslag til ny utlendingslov. Mandatet var nedskrevet i 21 punkter om forhold som skulle vurderes i forslaget til ny lov. Her er et sammendrag av mandatet:

Utvalget ble bedt om å lage en lov som skulle være enklere med tanke på språkbruk og brukervennlighet som en del av regjeringens fornyelsesprogram, samt vurdere hvilke regler som skal fastsettes i lovs form, og hvilke som skal være forskrifter. Utvalget skal kartlegge organisering av utlendingsmyndigheten, det vil si Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemda, politiet og utenriksstasjonene.

Dagens samfunn står overfor nye utfordringer. Mange av de nye utfordringene er en konsekvens av at en større andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn. På grunn av disse nye utfordringene fikk utvalget i oppgave å modernisere utlendingsloven.

På 1970- og 80- tallet ble utenlandsk arbeidskraft invitert til Norge. Kontroll og regulering av arbeidsinnvandringen ble sentralt i utlendingsloven fra 1988. I dag er behovet for arbeidskraft i Norge enda stort, også i fra land utenom EØS-området. Reglene for saksbehandlingen av arbeidsinnvandringen må gjøres enklere for å sikre rask saksbehandling for arbeidssøkende fra utlandet. Samtidig som arbeidsinnvandringen er stor, øker også antall asylsøkere. Det trengs å gjøre et klart skille mellom arbeidsinnvandring og det å søke- og få internasjonal beskyttelse i Norge og verne om asylinstituttet. Skillet mellom asyl- og opphold på humanitært grunnlag bør også gjøres tydeligere.

Gjennom FNs flyktningskonvensjon fra 1951 har flyktinger rett til beskyttelse i Norge. Likevel er flyktningsstrømmene noe helt annet i dag enn på 1950-tallet, og utlendingsloven bør derfor også inneholde andre internasjonale flyktningskonvensjoner.

Den nye loven må kunne være forenlig med internasjonale regelverk som Norge har forpliktet seg til. Aktuell internasjonal debatt om innvandring og flyktningsrett bør vurderes om skal gjenspeiles i utlendingsloven. Internasjonalt fellesskap og internasjonale avtaler gir i økende grad forpliktelser til nasjonale lover. Utvalget må vurdere hvordan internasjonale regler, som for eksempel menneskerettigheter, regler om fri bevegelighet for personer i blant annet EØS, Norges avtaler med EU om deltakelse i Schengen-, Dublin- og Eurodac-

samarbeidet skal innarbeides i utlendingsloven. Under arbeidet med loven bør dermed utvalget sammenligne lovverk med andre land.

Det finnes et stort antall ulovlige innvandrere på Schengen-området. Lovverket med henhold til sanksjoner mot ulovlige innvandrere bør justeres. FNs konvensjoner mot menneskehandel og organisert kriminalitet bør komme til uttrykk i loven. Utlendingsloven skal være kjønnsnøytral. Utvalget skal vurdere om det er behov for å styrke kvinners stilling med tanke på asylsøknad eller om oppholdstillatelse av andre grunner. Ikke-diskrimineringsprinsippet skal ligge til grunn for arbeidet.

Utvalget skal vurdere behovet for et absolutt vern mot utsendelse av utlendinger som er kommet til Norge i ung alder eller som har oppholdt seg i landet i lang tid.

Utlendingsloven må gjenspeile de nye sikkerhetshensynene etter terroraksjonene i USA 11. september 2001. Kontroll av tilreisende og deres identitet er et tiltak mot terrorisme.

Utvalget skal ha en god dialog med referansegruppen som er nedsatt for utvalget og det skal lages et budsjett for forslaget. De nye lovene må ikke overstige dagens ressursbruk. Det ferdige arbeidet med ny utlendingslov skulle være klart 31.12.2003.

#### **5.4. Arbeidet med utredningen**

Utlendingslovutvalget samlet data ved diverse studieturer. I Brussel og København møtte utvalget blant annet representanter fra EU-kommisjonen, Rådet, UNHCR og den danske utlendingsstyrelsen. Utvalget møtte svenske og finske utlendingsmyndigheter, besøkte grensekontrollen på Gardermoen og Storskog og generalkonsulatet i Murmansk, samt besøk i England og Nederland. I tillegg hadde utvalget møter med Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemda, Politidirektoratet, Utlendingsavdelingen ved Oslo Politidistrikt, Politiets sikkerhetstjeneste, Kriminalpolitisenralen og UNHCRs Stockholm-kontor. Utvalget har vært tilstedet ved asylintervju og i nemndmøte, og i samtaler med Cecilia Bailliet og Thorhild Birgithe Holdt angående deres forskningsprosjekt ” *Grensegangen mellom asyl og opphold på humanitært grunnlag*”. I mandatet fikk utvalget også beskjed om å holde en dialog med den referansegruppen som var nedsatt for utvalget. Referansegruppen bestod av 19 medlemmer fra ulike humanitære, innvandrere, og arbeidslivsorganisasjoner (NOU 2004:20: 19).

## **5.5. Sammendrag av forslaget til ny utlendingslov**

NOU 2004:20 Ny utlendingslov er et dokument på 463 sider fordelt på 15 kapitler. I tillegg til forslag til ny utlendingslov gir den en grundig utgreining om utfordringer dagens norske samfunn møter og som er med på å påvirke utlendingsloven. Tema i forhold til internasjonale forpliktelser og globalisering, asylpolitikk, arbeidsinnvandring, familieinnvandring, grensekontroll, saksbehandling, sikkerhetspolitikk og generelt om lovens utforming er sentralt i utredningen.

### Internasjonale avtaler

Den nye utlendingsloven skal gjenspeile hvor mye av internasjonal lov som skal kunne regulere den norske loven. I dagens transnasjonale samfunn blir nasjonal lov mer og mer påvirket av internasjonal lov. Internasjonale regler endres stadig, og Norge må holde seg oppdatert over endringene og bør best mulig tilpasse egne lover etter de avtaler vi har sagt oss enige i. FN, EØS, Schengen-, Dublin-, og Eurodac – samarbeidet er internasjonale regelverk som alle må vurderes i lys av ny utlendingslov.

Schengensamarbeidet er et samarbeid mellom europeiske stater for i fellesskap møte de utfordringer som møter oss. Derfor er Schengensamarbeidet en del av dagens transnasjonale samfunn.

Den 30. juli 1997 ratifiserte Norge samarbeidsavtalen av 19. desember 1996 mellom Norge, Island og Schengen-landene, etter Stortingets samtykke den 9. juni 1997. Samtidig som Stortinget ratifiserte avtalen, bestemte EU-landene at Schengen-konvensjonen skulle være en del av EU-regelverket. Dette ble bestemt i Amsterdam 16-17 juni 1997, og ligger under bestemmelsene i Amsterdamtraktaten. Justis- og politidepartementet sendte ut et høringsbrev til flere instanser 28. september 1998 om forslag til endringer i utlendingsloven som en følge av Schengensamarbeidet og etter bred enighet om at den gjeldende loven måtte fornyes for å passe mer til dagens samfunn (St prp nr. 56 (1998-1999)). Da Norge ble medlem i Schengen krevdes visse endringer i den norske utlendingsloven i forhold til inn- og utreisekontroll. Det nasjonale regelverket måtte tilpasses det nye samfunnet, og Schengen – regelverket dekker flere av de nye utfordringene vi stilles ovenfor.

## Arbeidsinnvandring

I Europa er det relativt fri innvandring med hensyn til bosetting og arbeidsinnvandring som en del av EU og EØS- regelverket. Utlendingsloven skal ikke være et middel for å bekjempe verdens fattigdomsproblemer, og skal derfor ikke åpne opp for fri arbeidsinnvandring til landet, men regulere loven etter behov for arbeidskraft. Dagens utlendingslov preges av behovet for å kontrollere og regulere arbeidsinnvandringen på 1970- og 80-tallet. I dag er behovet stort for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft, også fra land utenfor EØS-området. Derfor er det ønsket nye regler for arbeidsinnvandringen som sikrer rask saksbehandling ved rekruttering av arbeidskraft fra utlandet (NOU 2004:20: 17).

Utvalget ble bedt om å ta hensyn til et økt behov for arbeidskraft til landet i dag enn hva som var gjeldende i 1988. Det betyr at den nye loven må gjøre det lettere å få arbeidstillatelse i landet, og saksbehandlingstiden må gå raskere. Et mer liberalt regelverk angående arbeidsinnvandring er dermed først og fremst rettet mot arbeidsinnvandring fra ikke-europeiske land. Det er vanskelig å fastsette et regelverk på arbeidsinnvandring fordi behovet kan endre seg ganske fort. Politikere må ha anledning til å tenke både kortsiktig og langsiktig. Lovverket bør derfor ikke være for bastant på dette området. Utvalget foreslår dermed å regulere fundamentale vilkår for arbeidsinnvandringen, og da spesielt med tanke på rettigheter for grunnleggende beskyttelse av arbeidstakere (NOU 2004:20: 22).

## Asyl- og flyktingsinnvandring

Asyltilstrømningen øker i landet i takt med økt behov for arbeidskraft, og den nye loven må reflektere et klart skille mellom det å søke asyl, det å få beskyttelse i Norge og det å søke arbeidstillatelse. Norge plikter gjennom FNs flyktningskonvensjon fra 1951 å gi flyktninger beskyttelse i landet. Men flyktningsstrømmer i dag er noe helt annet enn hva som var gjeldende på 50- tallet, og derfor skal den nye loven si noe om hvor mye internasjonale konvensjoner skal gjelde i norsk lov. Utvalget bør også vurdere andre lands asyl- og utlendingslovgivning for å vurdere om det kan ha nytteverdi for norsk lov (Regjeringen: pressemelding nr. 190/2001).

Humanitære grunnverdier i Norge samt internasjonale forpliktelser når det gjelder beskyttelse må gjelde i utlendingsloven. Utvalget har gått inn for et klarere skille mellom opphold av beskyttelsesgrunner og opphold på humanitært grunnlag, et skille som er vanskelig å definere i praksis. Under tvil skal personer få opphold på humanitært grunnlag, og ikke som flyktninger (NOU 2004:20: 20-22).

## Familieinnvandring

Familieinnvandring bør etter utvalgets syn i stor grad tillates. Det er bare rett og rimelig at den nærmeste familien (ektefelle og barn) til en som har fått opphold i Norge skal kunne komme etter. Utvalget vil uttrykke et skille mellom familiegjenforening, det vil si innvandring av ektefelle og barn som utlendingen allerede har før ankomsten til Norge, og familieetablering, det vil si der utlendingen stifter familie *etter* ankomsten til Norge. Utvalget ønsker innskjerpede regler der det er sannsynlig at det foregår tvangsekteskap, der ekteskapsinngåelse mest sannsynlig forekommer på grunn av et ønske om oppholdstillatelse eller der det er grunn til å tro at søkeren vil oppleve mishandling hos den herboende ektefellen. Personer som bryter ut av ekteskap på grunn av vold vil likevel få oppholdstillatelse selv om de ordinære vilkår ikke er oppfylt (NOU 2004:20: 22-24). Utvalget foreslår å heve aldersgrensen fra 18 til 21 år som et vilkår for familiegjenforening for tredjelandsborgere (NOU 2004:20:448).

## Grensekontroll

Dagens globaliserte verdensbilde krever at det ikke kan være for strengt regulert å krysse nasjonale grenser. Internasjonalt næringsliv krever at folk kan arbeide i ulike deler av verden uten for mange hindringer. Det er ingen menneskerett å kunne reise hvor du vil, men muligheten til å kunne gjøre det vil skape større frihet hos enkeltmenneske og bedre relasjon mellom stater.

Internasjonale lovverk som EØS og Schengen-samarbeidet er med på å påvirke norsk innvandringspolitikk. Som en følge av Schengensamarbeidet vil enhver som har mottatt visum i et annet Schengen-land ha tillatelse til innreise i Norge. Visumreglene foreslås likevel å gjøres mer tydeligere. Utvalget foreslår å nekte visum dersom det er fare for mishandling eller kynisk utnyttelse mens de er på besøk i landet.

Etter terroraksjonene mot USA 11. september 2001 har sikkerhetspolitikken endret seg mye og skal reflekteres i utlendingsloven. Kontroll med inn- og utvandring er med på samfunnets legitime behov for å beskytte seg mot terrorister. Schengensamarbeidet førte til enkelte endringer for inn- og utreisekontroll i landet. Blant annet ble reglene for kontroll av kjøretøy på grensen skjerpet og politiet skal kunne kreve passasjerlister fra flyselskap i elektronisk form. På grunn av avskaffelsen av grensekontroll på indre Schengen-grense så vil den ulovlige innvandringen mest sannsynlig øke. Ulovlig innvandring vil føre til at politiet må

kunne ta flere stikkprøver av utlendinger i landet, uten at dette skal foregå på en støtende eller diskriminerende måte.

Utvalget foreslår enkelte endringer i bortvisning og utvisningsregler. Bortvisning innebærer at personen må forlate landet eller blir nektet innreise på gjeldende tidspunkt, mens utvisning betyr at personen nektes innreise eller må forlate landet for all fremtid. Utvalget har vurdert om det skal innføres et absolutt vern mot utvisning dersom personen har kommet til landet i ung alder eller har oppholdt seg i landet i veldig lang tid.

## **5.6. Høringsrunden**

NOU 2004:20 ble oversendt regjeringen (til Kommunal- og regionaldepartementet ved statsråden Erna Solberg (H)) den 19. oktober 2004. Deretter ble lovforslaget sendt på høring til ulike instanser med interesse for saken den 23. desember 2004 med høringsfrist for prioriterte tiltak 1.4.2005 og resterende lovverk 1. juli 2005 (AID: Høring 23.12.2004). AID sendte senere ut egen høring om å få instruere om utsatt iverksetting ved berostillelse av saker. Bestemmelsen går ut på at dersom en utlending allerede har fått avslag på asylsøknaden så skal AID kunne utsette iverksettingen av vedtaket. Vedtaket fikk høringsfrist til 11. desember 2006. Endelig vedtak om ny lov skulle vært ferdig i februar/mars 2007, men er nå utsatt til juni 2007.

### Høringsbrev

I høringsbrevet ble det redegjort for at kommunal- og regional ministeren ønsket å skille ut enkelte av de foreslåtte tiltakene i NOU 2004:20 for en prioritert oppfølging. Med grunnlag fra høringsuttalelsene vil departementet vurdere om tiltakene skal gjennomføres i gjeldende utlendingslov eller i forskrift.

Det ble foreslått enkelte tiltak for raskere høringsrunde. Blant tiltakene var forslag om sterkere beskyttelse til utenlandske kvinner mot voldelige menn i Norge, både når det gjelder ekteskap og visum. Høringsinstansene ble bedt om å gi sitt syn på om utenlandske kvinner skal ha rett til å vite om den mannen de besøker i Norge sin vandel før de ankommer landet. Et annet tiltak som bør vurderes er ufrivillige tvangsekteskap, og lovforslaget om en økt nedre aldersgrense for familiegjenforening og familieetablering. Tredje tiltak som bør prioriteres er strengere regler mot arbeidsgivere som grovt eller gjentatte ganger bryter regelverket.

## Høringsuttalelser

I denne oppgaven konsentrerer jeg meg om de prioriterte tiltakene som hadde høringsfrist 1.4.2005. Dette gjelder da beskyttelse av utenlandske kvinner, tvangsekteskap og loven om 21. års aldersgrense ved familiegjening og regler mot arbeidsgivere som grovt eller gjentatte ganger bryter regelverket. Jeg har valgt å kun konsentrere meg om de prioriterte tiltakene fordi disse er mest diskutert i NOU 2004:20. I oppsummeringen av lovforslaget nevnes for eksempel utlendingers rettigheter for grunnleggende beskyttelse av arbeidstakere, tvangsekteskap og forslaget om å heve aldersgrensen fra 18 til 21 år og at visum skal nektes dersom det er fare for mishandling eller kynisk utnyttelse. Det er også disse sakene som har hatt mest betydning i media. Det resterende dokumentet som hadde høringsfrist 1.7.2005 velger jeg ikke å se på i denne oppgaven.

Datatilsynet har uttrykt bekymring over stadige endringer i utlendingsloven, og er glad for at hele loven skal skrives på nytt. Ved gjentatte endringer i loven har dette ført til en uoversiktlig og lite holdbar lovgivningsprosess. Datatilsynet frafråder departementet å framskynde visse punkter av utlendingsloven på nåværende utlendingslov. Tilsynet kan ikke se at de fremskyndte elementene i lovforslaget er særlig godt begrunnet fra Departementets side. Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) har lenge vært opptatt av helheten i lovgivningen, og stiller seg kritisk til at utvalget deler høringen i to med to forskjellige høringsfrister.

Angående beskyttelse av utenlandske kvinner har blant annet disse uttalelsene kommet frem. Advokatforeningen kom opp med et forslag om å sette en konkret grense for hvor mange ektefeller en person kan få innvilget familieetablering med for å unngå såkalte serieekteskap. Barne- og familiedepartementet mener det bør være et obligatorisk introduksjonskurs for utenlandske kvinner som ankommer Norge, uavhengig begrunnelsen for oppholdstillatelsen. Gjennom et introduksjonskurs vil kvinnene få kunnskap om samfunnet rundt dem og vite hvor de skal henvende seg dersom de har behov for hjelp. Likestillingssenteret har samme ideen om å gi kvinnene informasjon om hvilke rettigheter og plikter kvinner har i Norge, og gi informasjon om hvilke problemstillinger som diskuteres hos politiet og krisesentrene i Norge, men dette bør skje *før* de ankommer landet. Etter KIMs vurdering er det positivt at utenlandske kvinner får vite om voldelige menn før de ankommer Norge. Fordi en voldsmannsandel ofte ikke er kjent for utlendingsmyndighetene, bør myndighetene innhente vandelsopplysninger om referansepersonen i *alle* saker angående familieetablering for ikke å virke diskriminerende. Organisasjonen mot offentlig

diskriminering (OMOD) er kritiske til at bare utenlandske kvinner skal beskyttes mot voldelige menn. De foreslår at dersom man ønsker å sjekke vandel til utenlandsk søker som ønsker å gifte seg med herboende, så må dette gjelde ved alle ekteskapsinngåelser. Eller ingen. OMOD synes også det er påklagelig hvordan kravene senkes i utlendingssaker. Det bør derfor ikke holde med en antagelse for å nekte noen en innreise. Et minstekrav bør derfor være at det foreligger en dom. OMOD sier ikke at det er ønskelig at alle skal vandelssjekkes, men at det er diskriminerende at kun de som gifter seg med personer fra visumpliktige land skal vandelsjekkes. Justisdepartementet støtter opp om en regel som vil unngå at utenlandske kvinner gifter seg med voldelige menn i Norge. Justisdepartementet foreslår likevel at det bør settes rammer for hvordan myndighetene skal vurdere om en mann er voldelig. Dersom de av skjønnsmessige grunner tar en mann for å være voldelig fordi han har vært det i tidligere forhold, er ikke god nok grunn til å tro han fremdeles er det. Heller ikke gjentatte forhold med en utenlandsk person bør være grunn nok til å nekte en person å etablere et nytt forhold. Det bør stilles krav på det grunnlag at personen utgjør en trussel mot personer i Norge. MIRA er imot at vold mot kvinner skal lovfestes gjennom utlendingsloven, men mener dette bør følges gjennom straffeloven og gjennom tiltak fra det offentlige og frivillige organisasjoner som informerer aktivt om følgende av slike lovbrudd.

Angående tvangsekteskap og aldersgrensen på 21 år har blant annet disse uttalelsene kommet frem. Arbeids- og sosialdepartementet påpekte at familieetablering misbrukes som et skjul for menneskehandel og mener regelverket bør etterstrebe å forhindre dette. Barne- og familiedepartementet mener at dersom utlendingsmyndighetene finner grunn til å anta at det foregår ufrivillig tvangsekteskap bør det være bevis nok til at det faktisk er det. Utlendingsmyndighetene bør likevel være varsomme med å benytte bestemmelsen uten at dette er i samsvar med referansepersonens ønske fordi en som bryter ut av et ekteskap kan risikere at vedkommende kan bli påført trusler og i verste fall overgrep av egen familie og svigerfamilie. Justisdepartementet mener at et avslag på søknad om familiegjenforening på grunn av antagelse om at det er et tvangsekteskap må kunne fremvise klare holdepunkter for at dette er tilfelle. Samtidig må det gjøres et klart skille mellom tvangsekteskap og ulike former for arrangerte ekteskap som ikke automatisk begrunner avslag på søknad om familiegjenforening. Likestillingssenteret finner det diskriminerende å øke aldersgrensen fra 18 til 21 år for retten til familieetablering. Røde kors kommenterer forslaget om å heve aldersgrensen til 21 år for å hindre tvangsekteskap. Erfaringene til Røde kors viser imidlertid at mange tvangsekteskap skjer, uten at de kommende ektefellene er forberedt på ekteskap, under "ferieopphold" i hjemlandet. Videre nevnes det at flere av de som har kontaktet Røde



kors som har blitt utsatt for tvangsekteskap har vært over 30 år. Røde kors er likevel enig i at en aldersgrense på 21 år vil gi unge mennesker større modenhet og selvstendighet i forhold til familien før ekteskap kommer på tale.

Angående regler mot arbeidsgivere som grovt eller gjentatte ganger bryter regelverket har de fleste høringsinstansene støttet forslaget til utvalget. En utlending bør nektes arbeidstillatelse dersom arbeidsgiveren grovt eller gjentatte ganger har brutt regler eller vilkår som skal verne om arbeidstakerens lønn- eller arbeidsvilkår.

POD støtter tiltakene som er foreslått i utlendingsloven. POD har imidlertid en klar oppfatning om at gjennomføring av referanseintervjuer i samtlige saker der en søknad om familieinnvandring er basert på ekteskap inngått i utlandet og rutinekontroll av referansepersonensandel vil medføre en betydelig økning i politiets arbeid. Tiltakene foreslås derfor å ledsages av nødvendige ressurser.

Ved siden av høringsrunden så har interessegrupper brukt media som et talerør for å fremme sine meninger. I neste avsnitt vil jeg se på hvilke saker som er blitt diskutert i media, og som aktørene er uenige i. Den offentlige debatten viser hvordan uenigheter kommer til uttrykk i media.

### ***5.7. Offentlig debatt.***

Offentlig debatt er noe Stortinget må ta stilling til, og kan være årsaken til at den nye utlendingsloven har blitt utsatt flere ganger. Endringer i utlendingsloven som debatteres på Stortinget er blant annet om det skal innføres kunnskapsprøver, nedre aldersgrenser for å gifte seg med en nordmann og på hvor mye en nordmann skal tjene før han eller hun kan skaffe seg en utenlandsk ektefelle (Aftenposten 14.09.06.) Hvem som vinner mediedebatten kan ha påvirkning på hvem som får mest gjennomslagskraft på Stortinget for hvilken lov som skal gjelde. Først vil jeg si noe om hvordan uenigheter innad i regjeringen og på Stortinget har kommet frem i media. Deretter vil jeg nevne diskusjonen omkring asylpolitikken og utenlandske kvinners rettigheter som har vært en het debatt i media det siste året.

#### **Uenigheter i regjeringen og på Stortinget**

Regjeringen har utsatt endelig vedtak om ny utlendingslov flere ganger. Årsaken er uenighet mellom partiene og innad i regjeringen. Regjeringen har kommet frem til enighet i det meste av forslaget til ny utlendingslov, men noen regler er det enda uenighet om.

Hovedårsaken til konflikt i regjeringen er spørsmålet om hvordan hindre tvangsekteskap. Arbeiderpartiet (Ap) har foreslått en nedre aldersgrense på 21 år, men Sosialistisk venstreparti (SV) står sterkt imot forslaget. For å komme til enighet har regjeringen nedsatt et statssekretærutvalg som skal se på vold i nære relasjoner (Svendsen, Paal Adolfsen i NRK 5.2.2007). Opposisjonspartiet Høyre vil ikke ha noen nedre aldersgrense på ekteskap av prinsipielle grunner, men ønsker økonomiske krav til søkeren. Dersom en person ønsker å få ektefelle tilsendt til landet, kan han eller hun ikke kunne ha fått mottatt økonomisk støtte det siste året. Søkeren må kunne forsørge ektefellen som ankommer landet selv. Kravet om å ikke være avhengig av støtte og være i jobb vil også si du er voksen, sier innvandringspolitisk talskvinne for Høyre Kari Lise Holmberg til Aftenposten. Ved å være voksen er det lettere å motstå press fra familien om hvem du skal gifte deg med. Fremskrittspartiet på sin side ønsker å heve aldersgrensen for å hente ektefeller fra utlandet til 24 år slik som reglene er i Danmark. Innvandringspolitisk talsmann for Frp, Per- Willy Amundsen, sier til Aftenposten at Høyres krav om økonomisk garanti er det samme som å godta tvangsekteskap, så lenge man kan betale for seg (Tjønn, Halvor i Aftenposten 17.11.2006).

Som en del av Soria Moria- erklæringen hadde regjeringen som mål å prioritere UNHCR sine prinsipper mer. Likevel har regjeringen tvangsreturnert flyktninger fra Sør-Somalia og Afghanistan, noe som er imot forslagene til UNHCR. På tidspunktet Norge sendte flyktingene tilbake, ble det advart mot krig i Somalia fra FN, noe Norge valgte å ignorere. SV og Sp vil at UNHCR sine prinsipper skal være hovedregelen, men Ap ønsker et mindre forpliktende forhold til organisasjonen (Hammer, Anders Sømme i Dagsavisen, 30.12.2006). Frp advarer mot for stor innflytelse fra UNHCR og mener Norge selv må beslutte sin egen innvandringspolitikk. Frp er bekymret for at utlendingsloven hele tiden utsettes og at Norge blir stående igjen med en gammel lov som raskt burde revideres. Som opposisjonsparti ser Frp på uenighetene i den rød grønne koalisjonsregjeringen som uheldig, og mener regjeringen bør komme til enighet om ny utlendingslov snarest (Akershus Frp, Gjelsvik, Arne-Rune, 8.2.2007).

### PST og NOAS om asylpolitikken i Norge

PST og NOAS er uenige i asylpolitikken. PST menes den må gjøres strengere på grunn av nasjonale sikkerhetshensyn, mens NOAS mener den må gjøres mildere på grunn av flyktingenes og asylsøkernes sikkerhetshensyn.

I 2004 kom 94 % av asylsøkerne til Norge uten pass. Ved ankomst til Norge skaffer mange seg norske identifikasjonspapirer uten riktig identitet. PST skriver dette i et skriv til Kommunal- og regionaldepartementet angående ny utlendingslov. PST ønsker at den nye utlendingsloven skal effektivisere arbeidet med å avklare asylsøkernes identitet straks de ankommer landet. Falske identitetspapirer er effektive ressurser for internasjonale terrorgrupper for å kunne bevege seg uhindret over landegrensene, som er en sentral del av terrorvirksomhet (Eliassen, Haakon i Aftenposten 18.7.05).

NOAS ønsker at den nye utlendingsloven skal ha en mildere asylpolitikk enn den forrige. Hjemsendelse av asylsøkere til urolige områder som Kabul og Somalia mener organisasjonen er i strid med tilrådingene i FNs høykommissær for flyktninger (Hegtun, Halvor i Aftenposten 19.8.06).

### Utenlandske kvinners rettigheter

MIRA jobber med diskriminering mot utlendinger og vil endre utlendingsloven til fordel for mishandlede utenlandske kvinner spesielt.

Krisesentersekretariatet ønsker bedre støtte til utenlandske kvinner som gifter seg med norske menn for å oppnå en bedre tilværelse og fremtid gjennom giftermål, og som blir utsatt for vold, seksuell utnyttelse og senere erstattet av en ny kvinne. Tall fra Norsk Krisesenterforbund viser at 14,22 % av kvinnene i krisesentrene var utenlandske kvinner mishandlet av norske menn. MIRA har uttalt at utlendingsloven er diskriminerende ved at det føres sterk kontroll med utlendinger som ønsker kontroll fra utlandet, mens nordmenn knapt nok blir kontrollert når de mottar utenlandsk besøk. Det er uttrykt et ønske fra UDI om en lovendring som gjør det mulig å opprettholde et register over kriminelle menn (Stølen, Linda i Aftenposten 7.8.04).

Vi lever i et multikulturelt samfunn med ulike kulturer og religioner side om side. I Norge har vi religionsfrihet, men enkelte tradisjoner innvandrere tar med seg som for eksempel gamle kaste- og classesystemer samt tvangsekteskap er ikke akseptabelt i Norge. Norske myndigheter må finne midler som hindrer disse tradisjonene å forekomme i Norge gjennom nye lover. Denne problematikken må tas på alvor i den nye utlendingsloven (leder i Aftenposten 13.1.06).

## **5.8. Når skal loven legges frem for Stortinget? Fremtid.**

Etter at høringsfristen gikk ut arbeider departementet med et lovforslag som skal fremlegges for Stortinget i form av en odelstingsproposisjon. Tidsperspektivet vil her blant annet være avhengig av de innspill departementet mottar i forbindelse med høringen. Etter at en ny lov er vedtatt av Stortinget vil departementet sende et tilpasset forskriftsverk på høring (AID Høring 23.12.2004). Loven har blitt utsatt en rekke ganger, og på en pressekonferanse mandag 5.2.2007 uttalte arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen at loven er utsatt enda en gang til juni 2007. De fleste endringer i loven er godkjent av regjeringen, men spørsmålet om hvordan unngå tvangsekteskap står enda åpent. På pressekonferansen uttalte Hanssen at den nye loven skal være mer i overensstemmelse med UNHCR sine prinsipper (som er en del av avtalen i Soria Moria- erklæringen). UNHCR anbefaler en mer liberal flyktningpolitikk. Hanssen foreslår større andel kvoteflyktninger til landet (i dag spesielt fra Afghanistan) og ønsker å gi flyktningsstatus til folk som er utsatt for menneskesmugling og som i dag opplever forfølgelse. Hanssen påpeker at UNHCR sine forslag vil ikke få større påvirkning enn norske myndigheter i avgjørelsen av loven, men henviser til flyktningkonvensjonen artikkel 35 som sier at statene har en plikt til å samarbeide med UNHCR (AID Pressemelding, 5.2.2007).

### Oppsummering

I dette kapitlet har jeg redegjort for arbeidet med forslaget til den nye utlendingsloven. I utlendingslovutvalget har de fleste juridisk bakgrunn. Dette er kompensert gjennom en referansegruppe, bestående av medlemmer av interesseorganisasjoner, til å bidra i arbeidet med den nye loven. Arbeidet med loven er foregått etter formelle prosedyrer og utvalget har gjort grundig forarbeid med loven ved å sammenligne utlendingslovverket til andre europeiske land. I sammendraget av forslaget til ny utlendingslov er det foreslått en mer liberal arbeidsinnvandringspolitikk, men med muligheter for regjeringen til å sette egne regler. Asylpolitikken er foreslått mer tydelig med hensyn til å skille mellom det å oppnå flyktningsstatus og det å få opphold på humanitært grunnlag. Internasjonale konvensjoner skal fremdeles ha stor innflytelse, men det skal defineres tydeligere hvor stor innflytelse internasjonal rett skal ha på nasjonal lov. Familieinnvandring skal tillates i stor grad, men familieinnvandring som et virkemiddel for å få oppholdstillatelse eller ufrivillige ekteskap skal sterkere bekjempes. I forbindelse med landets sikkerhet er internasjonale avtaler av stor

betydning. Bortvisning og utvisning skal bli strengere, samtidig som et vern mot utvisning av personer som har oppholdt seg i landet i lang tid eller er kommet hit i ung alder skal vurderes. Etter to og et kvart års arbeid ble den ferdige innstillingen til ny utlendingslov levert kommunalminister Erna Solberg (H) den 19.oktober 2004. Innstillingen ble sendt på høring, og møtte massiv kritikk på enkeltområder fra høringsinstansene og i media. Saker som ble heftig diskutert var blant annet forslagene til å hindre tvangsekteskap, om det skal innføres kunnskapsprøver, nedre aldersgrense for å gifte seg med en nordmann, UNHCR sin betydning, kvinners rettigheter og strengere eller mildere asylpolitikk. Både politiske partier og interesseorganisasjoner for utlendinger i Norge er med i debatten. Når utlendingsloven legges frem for Stortinget avhenger av når de ulike interessekonflikttene kommer til enighet.

## 6. Analyse

Til nå i oppgaven har jeg redegjort for hva som innebærer formell lovprosess, og hvordan internasjonale rammebetingelser og nasjonale behov kan være med på å påvirke ny lovgivning. Jeg har også redegjort for hvordan utlendingspolitikken i Norge har utviklet seg gjennom historien og frem til i dag. Til slutt har jeg diskutert forslaget til ny utlendingslov, hvordan arbeidet med loven har foregått og hvilke konflikter som oppstår under denne prosessen. Jeg ønsker nå å drøfte hvordan og hvilke forhold og faktorer som er med på å påvirke den nye utlendingsloven.

Jeg vil i første del av analysen se på bakgrunn til forslag til ny utlendingslov, både når det gjelder internasjonale rammebetingelser og nasjonalt behov. I del to ønsker jeg å se på arbeidet med den nye loven og hvilke hindringer forslaget til ny utlendingslov har møtt og hvordan disse hindringene gjør at det endelige vedtaket om ny utlendingslov stadig blir utsatt.

### 6.1. Bakgrunn til ny utlendingslov

I denne første delen av analysen skal jeg analysere forhold og faktorer i det internasjonale og det nasjonale samfunnet som kan være med på å forme norsk utlendingslov. Jeg vil se på hvordan bakgrunnen for den norske utlendingsloven kan ses i lys av globalisering, internasjonale avtaler og migrasjon, og hvordan disse faktorene igjen påvirker nasjonalstaten og norsk suverenitet. Deretter vil jeg se på nasjonale faktorer som er med på å forme ny utlendingslov, både innenfor behovet for arbeidsinnvandring, asyl- og flyktningspolitikk, familieinnvandring og sikkerhetspolitikk.

#### 6.1.1. Internasjonale årsaksfaktorer

I denne delen av analysen vil jeg se på hvordan globalisering og da med tanke på internasjonale rammebetingelser og migrasjon kan forklare behovet for ny utlendingslov. I tillegg vil jeg se på hvordan globalisering påvirker nasjonalstatens rolle.

#### Globalisering

Norge er en del av verden og dermed vil tendenser fra globaliseringen også ramme oss. Det er ikke noe vi kan velge bort, men vi kan som en nasjon velge i hvor stor grad globaliseringen

skal påvirke oss. Flyt av varer, personer, kapital, ideer og informasjon passerer også den norske grensen, vi befinner oss ikke i en isolert boble i Nord. Det jeg lurer på i denne oppgaven er i hvor stor grad globaliseringen, gjennom internasjonale rammebetingelser og migrasjon, påvirker norske lover, og da med utlendingsloven som empirisk eksempel.

Utlendingsloven skal kontrollere inn- og utvandring i landet. Som en konsekvens av et globalisert verdensbilde må reglene for inn- og utvandring moderniseres. Utlendingsloven skal gjenspeile Norge som et multikulturelt samfunn med internasjonale avtaler og ta konsekvensene av globalisering på godt og vondt.

I sammenheng med ny utlendingslov ønsker jeg å se på den økonomiske, kulturelle og politiske globaliseringen, og hvordan teorier innenfor globalisering kan forklare behovet for ny utlendingslov. Den økonomiske globaliseringen er blitt beskrevet som et nettverk mellom gjensidig avhengige grupper i verden, der den gjensidige avhengigheten gjerne er asymmetrisk. Den økonomiske globaliseringen vises for eksempel i transnasjonale bedrifters behov og arbeidsliv, der det er høyere privatisering, mindre offentlig regulering, fri flyt av investeringer og økt handel. Et av dilemmaene til økt økonomisk globalisering er den ujevne fordelingen av ressurser, der utviklingsland gjerne tappes for personer med kunnskaper for at disse skal tilfredsstille andre lands behov. Dette kan løses ved en ny utlendingslov der regelverket for ulike typer migrasjon blir mer fleksibelt. Migrasjonen til vesten må bli mer forsvarlig der man ikke tapper utviklingsland for god arbeidskraft og de arbeidstakerne som ankommer landet må ha gode arbeidsvilkår.

Den kulturelle og politiske globaliseringen vises i Norge gjennom utviklingen av et multikulturelt samfunn og det faktum at verden har blitt stadig mindre. For eksempel så er hendelser i fjerne land blitt daglig kost i mediene. Norge er nødt til å ta ansvar for andre land når vi får et direkte innsyn i andre lands nød som en del av vårt forhold til FNs menneskerettigheter. Samtidig får vi større kjennskap til andre kulturer som tidligere var fremmede. Denne kjennskapen gjør at vi lettere forstår utlendingers kulturelle og religiøse behov i Norge. Med flere utlendinger i Norge må vi gjøre det mulig for dem å praktisere sin egen kultur og religion. For eksempel ved å la andre trossamfunn enn den kristne få opptre på den offentlige arena. Samtidig må ikke utenlandske skikker og levemåter som praktiseres i Norge være i strid med norsk lov. Selv om en utlending ikke er klar over at han eller hun bryter norsk lov kan personen bli straffet for det. Derfor er det viktig at utlendinger som ankommer Norge får et innblikk i hvilke regler vi følger her som ofte har andre regler i andre land. For eksempel er enkelte kastesystemer og tvangsekteskap vanlig i noen land, men det er ikke lov i Norge og skal derfor heller ikke praktiseres her. Andre eksempler på lover i Norge

som utlendinger bør vite om fordi det kan være tillat i hjemlandet deres er forbud mot kjønnslemlestelse, mishandling av barn, å bære våpen, å drikke alkohol på offentlige steder, kjøp og salg av narkotika, hallikvirksomhet og menneskehandel.

Ifølge Keohane og Nye 2000 forutsetter globalisering multikontinentale avstander og dermed vil ikke samarbeidsavtalene med Norge og EU gjennom EØS og Schengenavtalen være en del av globalisering, men kun et regionalt samarbeid. I praksis betyr det at globaliseringen vil stige dersom flyktningsstrømmer og innvandring fra land utenom Europa øker, og den synker, en deglobalisering, ved lav innvandring og få flyktninger fra land utenfor Europa. Dersom Norge åpner opp for flere arbeidsinnvandrere fra tredjeland og en liberal flyktningpolitikk vil det føre til en økende grad av globalisering. Dersom vi fører en restriktiv politikk vil dette føre til en nedgang i globalisme for Norges del.

### **Internasjonale rammebetingelser**

Hvordan kan de internasjonale rammebetingelsene som Norge er en del av forklare behovet for en totalreovering av utlendingsloven? Norge er medlem av både verdensomspennende organisasjoner og regionale organisasjoner.

Norge har vært medlem av FN siden 1945 da organisasjonen ble grunnlagt, og siden den gang har FN hatt stor betydning for Norges rolle i verdenssamfunnet. Norge ser på FN som den viktigste organisasjonen for å håndtere internasjonale kriser og konflikter. UNHCR ble opprettet i 1950 for å beskytte flyktninger på flukt i verden, og Norge har vært medlem siden 1951. Norge samarbeider med UNHCR for å hjelpe flyktninger ved å ta imot overføringsflyktninger, også kalt FN- flyktninger. I dag har Norge en kvote på 1000 flyktninger som vi årlig mottar gjennom FN. Gjennom flyktningkonvensjonen og ikke-diskrimineringsprinsippet i UNHCR plikter Norge i tillegg å hjelpe alle flyktninger i nød som ankommer landet.

Med Schengensamarbeidet og Dublinkonvensjonen har det blitt vanskelig for flyktninger å oppnå asyl av beskyttelsesgrunner fordi et avslag i et land, gjelder for alle medlemslandene. Dublinkonvensjonen sier at den staten som først tar imot en asylsøker har ansvaret for personen. Derfor kan ikke Norge gi asyl til en person som først kom til Danmark og fikk avslag på sin søknad der. I 2003 ble Norge medlem av det felleseuropeiske fingeravtryksregisteret EURODAC, noe som har gjort Dublinregelverket mer effektivt. Stater som deltar i Dublinsamarbeidet har rett til å sende en asylsøker tilbake til det landet asylsøkeren kom til først, vel og merke dersom dette er bestemt i nasjonal lov og ikke er i strid med UNHCR. På denne måten vil det derfor fremdeles være mulig å sende en flyktning til sikre



stater utenfor Dublin-området. Det er de nasjonale statene som regulerer vilkårene for å innvilge asyl.

Terroraksjonen mot USA endret verdensbilde totalt, og vi møter nye utfordringer i dag angående sikkerhetspolitikk enn hva som var gjeldende på 80-tallet. Vi trenger en ny lov for å bekjempe disse nye tendensene i verdenssamfunnet. Like etter terroraksjonen i USA 11. september 2001 inngikk Norge en avtale under FN om å bekjempe terrorisme. Annet internasjonalt samarbeid Norge deltar i under kampen mot terror er den USA-styrte "Operation Enduring Freedom" og den internasjonale sikkerhetsstyrken i Afghanistan (ISAF). I tillegg til internasjonalt samarbeid jobber politiet, politiets sikkerhetstjeneste (PST), forsvaret og nasjonal sikkerhetstjeneste aktivt sammen for å bekjempe terror. Ved lov av 2.7.2004 vedtok Stortinget å endre på utlendingsloven angående utvisningsgrunner (NOU 2004:20: 303). Dette skjedde som følge av behov for nye regler angående terrorisme og internasjonal sikkerhet. Norge møter sikkerhetspolitikken igjen i fellesskap med EU gjennom strengere kontroll på ytre grenser, samt felles bekjempelse av personer uten oppklart identitet på Schengenområdet, som kan være en trussel for politiet. At de fleste asylsøkere som kommer til landet ikke har identitetspapirer skyldes gjerne at de er forfulgt av egne myndigheter, som er de som kan gi dem papirene sine. Dermed oppstår et problem for politiet når de ikke vet hvem som befinner seg i landet. Gjennom Eurodac-samarbeidet har EU og Norge og Island et felles fingeravtrykkssystem som skal gjøre det enklere å gjenkjenne uidentifiserte personer som er en trussel for Norge og Europa og er ettersøkt i andre land. De interne problemene her blir altså løst nasjonalt, regionalt (på EU-nivå) og internasjonalt med store operasjoner i andre regioner.

Etter at Norge utførte endringer i utlendingsloven som en følge av Schengensamarbeidet og vi følger retningslinjer i tråd med FNs prinsipper, er det ingen nyhet at Norges utlendingslov er påvirket av internasjonale avtaler. Men det er i ulik grad. Ifølge det dualistiske prinsipp skal ikke internasjonal rett ha forrang over norsk lov. Før Norge ratifiserer internasjonale avtaler bør vi derfor først endre på det nasjonale lovverket slik at det overensstemmer med de internasjonale avtalene. Dersom vi senere endrer politikken vår kan vi melde oss ut av det internasjonale samarbeidet, men dette vil få negative konsekvenser for Norge i den betydning av Norge vil risikere å bli støtt ut av det internasjonale "gode selskap". Noen internasjonale avtaler jobbes hardere med enn andre for å inkorporere reglene der i vårt lovverk. Et eksempel på dette er Schengensamarbeidet. Schengensamarbeidet er en type "hard law" institusjon, og derfor er Norge nøye med å implementere regelverket i norsk lov. Norge har ikke beslutningsmyndighet i Schengenavtalen (noe som er høyst unormalt i overnasjonale

organer, vanligvis har alle medlemmene lik beslutningsmyndighet) fordi vi ikke er medlemmer av den europeiske union. FN er en type soft law, men har likevel stor tyngde i regjeringen. Ved at flyktningkonvensjonen er lagt til på enkelte områder av Dublinkonvensjonen, har den fått mer tyngde i Europa. Problemet her for en asylsøker er at den kun har en sjanse, og at et avslag i et land gjelder som et avslag i alle land på Dublinområdet.

I forslaget til ny utlendingslov ble det foreslått å prioritere andre internasjonale asyl- og flyktningstiltak i tillegg til UNHCR. Begrunnelsen lå i at dagens flyktningssituasjon er noe helt annet i dag enn hva som var tilfelle i 1951 da Norge ble medlemmer av konvensjonen. I tillegg sier forslaget til ny utlendingslov at de ønsker å gjøre skille mellom de som får opphold på humanitært grunnlag og de som får opphold av beskyttelsesgrunner. Dette er et vagt skille og kan derfor være vanskelig å finne i praksis. Det kan se ut som om forslaget til ny utlendingslov ønsker å prioritere samarbeidet med EU mer enn med FN. Dette vil i tilfelle kunne føre til en mer restriktiv asyl- og flyktningsspolitikk. En av årsakene til at forslaget til ny utlendingslov foreslo å prioritere EU mer enn FN kan være at utvalget består av mye politi og jurister som jobber med ulovlig innvandring og sikkerhetsutfordringer daglig. Mange som søker asyl har ikke oppgitt noen identitet og er et av hovedproblemene til politiets arbeid med å finne terrormistenkte blant asylsøkerne. En mer restriktiv asylpolitikk vil gjøre dette arbeidet enklere for politiet.

I regjeringsplattformen står det at gjeldende regjering ønsker å prioritere prinsippene i UNHCR mer. De tre partiene i koalisjonsregjeringen har alle sagt at de ønsker å øke andel kvoteflyktninger fra FN. Ap har foreslått 1500 og SV vil øke andelen til 3000 kvoteflyktninger i året. I forbindelse med ny utlendingslov har regjeringen sagt at FNs anbefalinger om flyktningsspørsmål skal gjøres tydeligere. I loven skal begrepet flyktning defineres tydelig, og alle de som i tråd med FNs prinsipper har rett til opphold som flyktning skal få det.

## **Migrasjon**

Menneskestrømmer beveger seg over landegrensene i stor utstrekning. Hvordan kan migrasjon som en del av globalisering påvirke nasjonale lover, og da med utlendingsloven som empirisk eksempel?

I 2005 ble det estimert at det finnes 191 millioner internasjonale migranter, noe som tilsvarer tre prosent av verdens befolkning. Tidligere migrasjon var statisk, det vil si den omhandlet for det meste at migranter flyttet seg fra et land til et annet for å bli i

mottakerlandet. I dag er migrasjonen dynamisk, det vil si at folk flytter fra et land til et annet, for så å vende tilbake til landet de kom fra eller dra til et tredje land. Migrasjonen gjelder i dag som tidligere som oftest et ønske om et bedre liv, men i dag er det i tillegg også knyttet til kjærlighet, utdanning eller eventyrlyst i stedet for nødvendighet.

Migrasjon kan være positivt både for bostedslandet og for opprinnelseslandet. For bostedslandet kan det gi økonomisk og kulturell vekst, og for opprinnelseslandet kan det innebære økonomiske fordeler ved at de som har reist kan sende penger tilbake til familien. Den økte transmigrasjonen i verden er med på å forme nasjonal politikk. Politiske spørsmål som hvordan transmigranter skal bli rettferdig behandlet? Hvordan skal søknad om statsborgerskap behandles? Hvordan får migrasjon betydning for nasjonalstaten? Og hvordan former dette politikk og samhandling? (Lotherington 14.11.2006).

Ukontrollert migrasjon er en trussel både for utviklingsland og industriland. Innvandring fra andre kontinenter er en del av globaliseringen og påvirker også utformingen av utlendingsloven. Innvandrere skal ha rettigheter og muligheter til å delta i samfunnslivet. Religiøse, kulturelle og sosiale skiller må løses internasjonalt, ikke overlates til den enkelte stat (Solheim, Erik i Aftenposten 3.9.2006).

Storbritannia har siden 1966 ført en innvandringspolitikk ut i fra en multikulturell modell. Modellen ønsker å unngå assimilering av innvandrere inn i den britiske kulturen, men heller la hver enkelt bestemme over egen kultur og religion og la de ulike kulturene leve side om side. Etter terroraksjonen i London og etter å ha oppdaget islamistiske terroristgrupper i Storbritannia har frykten for terrorisme blitt betydelig økt og modellen har blitt svært omdiskutert. Det er ikke før på 1990-tallet at immigrasjonen til Storbritannia har eksplodert. Ikke bare har innvandringen økt dramatisk, men innvandrerne kommer også fra svært ulike steder. Det er ulike fordeler og ulemper ved immigrasjonen. Utenlandsk arbeidskraft i forskjellige britiske sektorer innenfor alle næringer er svært mye verdsatt. Regjeringen anslår at i helhet (inkludert amerikanske og russiske investeringer) så betaler migranter mer i skatt enn de får utbetalt i sosiale trygdeordninger. Andre mener at en økning i innvandring vil løse Storbritannias problemer med henhold til pensjonsordninger som er et felles problem for land i vesten der stadig flere blir eldre og som ikke er i arbeid etter pensjonsalder. Andre konsekvenser av innvandring kan være at lønninger blir holdt nede, og det arbeidsmarkedet blir mer konkurransepreget. Boligprisene stiger i takt med innvandringen og skoler får problemer med å ta inn elever når de ikke er forberedt på deres ankomst. Dette er årsaker til at rase og innvandring er et av de største temaene innenfor britisk politikk i dag (The Economist).

I Frankrike føres det en assimilasjonsmodell der kultur og religion ikke er en del av offentligheten. Det finnes ikke offisielle tall på hvor mange franskmenn som har etnisk bakgrunn, for i Frankrike har ikke religion eller kultur noen offentlig betydning, de er alle franskmenn. Dette er politikken i teorien. Realiteten er noe annerledes. Det har utviklet seg en helt ny generasjon unge mennesker med bakgrunn fra Nord-Afrika som ikke føler en spesiell kulturell identitet. De føler seg enten halvt afrikansk og fransk, eller verken afrikansk eller fransk. Denne generasjonen nye franskmenn kalles ”*les Beurs*” og er den gruppen vi har sett på nyhetene i det siste som gjør opprør mot staten i Frankrike.

I Norge defineres førstegenerasjonsinnvandrere som utenlandsfødte personer med to utenlandsfødte foreldre (og fire utenlandsfødte besteforeldre). Etterkommere er norskfødte personer med to utenlandsfødte foreldre (og fire utenlandsfødte besteforeldre). Nordmenn defineres som befolkningen i Norge utenom innvandrerbefolkningen. Dette gjelder personer med en eller to norskfødte foreldre. Det som går under definisjonen ”vestlige land” omfatter Norden, øvrige Vest-Europa (unntatt Tyrkia), Nord-Amerika og Oseania. Ikke-vestlige land omfatter Øst-Europa, Asia (inkludert Tyrkia), Afrika, og Sør- og Mellom-Amerika (Blom, Svein i SSB 10.10.2006).

Siden 1970 har det vært en betydelig innvandring til Norge og i følge Statistisk sentralbyrå (SSB) var det i 2005 var en nettoinnvandring på 18 000. Fra 70-tallet og frem til i dag har innvandrerbefolkningen økt fra noen få titusener til nesten 400 000 (Brunborg, Helge og Texmon, Inger 10.10.2006). Innvandrerbefolkningen i Norge har bakgrunn i mer enn 200 forskjellige land. De har ulik bakgrunn og ulike grunner til å ankomme Norge. Noen kommer som flyktninger, andre som arbeidsinnvandrere og noen kommer for å i gjenforene familien som tidligere er kommet til Norge. Det er 387 000 innvandrere i Norge i dag, noe som tilsvarer 8,3 prosent av befolkningen. Innvandrerbefolkningen utgjør om lag 53 000 personer fra andre nordiske land, 49 000 fra resten av Vest-Europa og Nord-Amerika, 68 000 fra Øst-Europa og 217 000 fra Tyrkia og land i Asia, Afrika og Sør-Amerika. Antall innvandrere varierer ut i fra den politiske situasjonen i Norge og i resten av verden. Innvandringen øker ved behov for arbeidskraft og under kriser i verden (Under og etter krigene på Balkan og i Irak økte innvandringen). Etter kriger er det vanlig med høyere familiegjenforening. Innvandringen fra Norden og andre vestlige land har vært ganske jevn siden 70-tallet, men det har foregått en drastisk økning i innvandring fra Øst-Europa og spesielt fra den tredje verden i samme tidsrom (SSB: Innvandring og innvandrere).

Norsk innvandringspolitikk styres av økonomisk og sosial utvikling. Den norske regjeringen regulerer innvandringen i samsvar med internasjonale forpliktelser, behov for

utenlandsk arbeidskraft og tilrettelegging av kultur- og kunnskapsutveksling. Reguleringer og kontrolltiltak i utlendingsloven skal sikre rettigheter til alle som omfattes av loven. Regjeringen opprettholder ikke-diskrimineringsprinsippet ved å gi barn og kvinner spesiell oppmerksomhet og organisert kriminalitet skal forkjempes (AID: Innvandring). Disse prinsippene går inn for at utlendinger i Norge ikke skal diskrimineres. Gjennom internasjonale avtaler skal vi gi vern til dem som trenger det. Vi skal åpne opp for utveksling av kultur og kunnskap på tvers av landegrenser. Alle utlendinger i Norge er under norsk lov som er felles for alle i landet.

Schengensamarbeidet har gjort det enklere for utlendinger som befinner seg på Schengenområdet å passere nasjonale grenser. Både gjennom Dublinkonvensjonen og visumbestemmelsene i Schengensamarbeidet gjør at det ikke lenger er nasjonalt bestemt hvem som kan komme inn på området. Schengensamarbeidet har likevel ikke gjort migrasjonen enklere. I hvert fall ikke for utlendinger utenfor som ønsker å komme inn på området. Man snakker om en ”festning Europa”. Schengen yttergrenser kontrolleres sterkere og gjennom fingeravtrykkssystemet Eurodac må alle asylsøkere over 14 år avgi fingeravtrykk, slik at dersom asylsøkeren får avslag på søknaden i et land og søker asyl i et annet Schengenland, vil dette landet gjennom databasen se at asylsøkeren allerede har fått avslag. Dette vil gjøre det lettere å gjennomføre Dublinkonvensjonen. Dublin-konvensjonen regulerer likevel ikke innholdet i et lands asylpolitikk, bare prosedyreregler. En medlemsstat står fritt til å behandle en asylsøknad selv om den ikke har plikt til det etter Dublin-konvensjonen. Det vil være norsk asylpolitikk som vil gjelde ved behandlingen av søknader i Norge. Selv om det i utgangspunktet vil være norsk asylpolitikk som vil gjelde ved behandlinger av asylsøknader i Norge mener disse medlemmer at det blir vanskelig å unngå at de institusjonelle løsninger og prosedyrer som er nedfelt i avtalen vil føre til en sterkere harmonisering av asylpolitikken innenfor Schengenområdet. For Norge vil det i så fall innebære en mer restriktiv asylpolitikk (Inst. S. nr. 136 (2000-2001)).

### **Nasjonalstatens rolle**

Inngåelse av internasjonale avtaler er med på å viske ut grensene mellom innenriks- og utenrikspolitikk. Utenlandske aktører og utenriks spørsmål er vevd inn i innenrikspolitiske strategier og mål. FN, NATO, EØS og WTO er eksempler på dette. Samhandling mellom stater gjør bekjempelse av felles problemer lettere, samtidig som at omfanget blir større.

Internasjonale avtaler og migrasjonsspørsmål er også med på å forme nasjonalstaten og norsk suverenitet. Den nye utlendingsloven skal balansere skillet mellom overnasjonal myndighet

og nasjonal selvbestemmelse. I EU er det et mål at nasjonal suverenitet skal minskes til fordel for multilateralisering av avtalen. Multilateralisering betyr at vedtak tas på mellomstatlig nivå mot at landet får være med på å fatte vedtakene. Norge er med i Schengensamarbeidet, uten å få være med å fatte vedtakene. I Norge prater politikere ofte om svekket suverenitet og demokratiets underskudd. Vi ønsker samarbeid, men likevel å beholde vår selvråderett. Suvereniteten svekkes ikke nødvendigvis som en konsekvens av internasjonale avtaler, det kommer an på hvordan Stortinget utfører makten. Ny utlendingslov skal ta hensyn til de internasjonale avtalene vi har inngått, samtidig som vi ikke skal la disse avtalene ha forrang for nasjonale behov. Det blir vanskelig å beholde selvrådet når vi gir EU retten til å bestemme våre regler uten at vi får delta.

### **6.1.2. Nasjonale årsaksfaktorer**

I dette avsnittet skal jeg se på om behovet for en totalrevidering av loven kommer som en konsekvens av nasjonale behov. I teoridelen så jeg på asylpolitikk, arbeidsinnvandring, familierpolitikk og sikkerhetspolitikk i forbindelse med aktuell norsk innvandringspolitikk som sentrale temaer i bakgrunnen til forslag om ny utlendingslov. Asylpolitikk og sikkerhetspolitikk er mer av internasjonal karakter. Det er de internasjonale forholdene som mest er med på å påvirke norsk lovgivning angående asylpolitikk og sikkerhetspolitikk, og disse er derfor drøftet i foregående avsnitt. Av nasjonale forklaringsvariabler ønsker jeg derfor å fokusere på arbeidsinnvandring og familiegjening.

#### **Arbeidsinnvandring**

I dette avsnittet ønsker jeg å drøfte hvordan arbeidsinnvandring kan forklare behovet for ny utlendingslov. I forbindelse med arbeidsinnvandring har jeg sett på behov for arbeidskraft, felles arbeidsmarked innad i EU og EØS, negative konsekvenser for arbeidsmarkedet og ulikhet i sysselsettingen blant innvandrere fra forskjellige land.

I dag er det et stort behov for arbeidskraft til Norge. Norsk økonomi er stadig på vei oppover og vi trenger mer arbeidskraft til å fylle ut næringene. Behovet for arbeidskraft er dynamisk. Vi ser opp gjennom historien at under økonomiske oppgangstider og ved perioder med stor utvandring har arbeidskraft blitt invitert til Norge. I perioder der arbeidsledigheten har vært høy, har man sett behovet for å regulere arbeidsinnvandringen. Gjennom oppbygging av landet etter andre verdenskrig ble arbeidskraft invitert til landet. Da oljeeventyret startet i Norge på midten av 60-tallet var det økonomisk oppgang i landet og arbeidskraft hit var

populært. Men selv om ikke oljekrisen i 1973 fikk konsekvenser for Norge direkte, valgte vi å føre en politisk innvandringsstopp til landet for å samkjøre innvandringspolitikken vår med resten av Europa. Dette viser at allerede da var samarbeid mellom Europa og Norge viktig. Innstrammingen gjaldt kun arbeidsinnvandringen og ikke asylpolitikk. Loven av 1988 legger restriksjoner på utlendingers rett til å ta arbeid, oppholde seg eller bosette seg i Norge. Loven om bortvisning og utvisning gjelder også utelukkende for mennesker som ikke er norske statsborgere. Dette er områder som skal fornyes i den nye utlendingsloven. I dag er igjen behovet stort for arbeidsinnvandring, og i forslaget til ny utlendingslov ønsker man å endre den restriktive arbeidsinnvandringspolitikken i Norge til å bli mer liberal. I dag er det lett for EU-medlemmer å få arbeid og opphold i Norge, men på grunn av et stort behov for arbeidskraft ønsker man også å gjøre det enklere for innvandrere fra tredjeland å få arbeidstillatelse i landet. Siden behovet for arbeidskraft er dynamisk ønsker man et fleksibelt regelverk som gjør det mulig med fri bestemmelse for politikerne av hvor mye innvandring de ønsker i ulike perioder.

### **Familieinnvandring**

I dette avsnittet ønsker jeg å drøfte hvordan tema familieinnvandring kan forklare behovet for ny utlendingslov.

Familieinnvandring er den største årsaken for innvandring til Norge i dag. I utlendingsloven fra 1988 er ikke familiegjening tydelig definert. Det er et spørsmål som har blitt mer kontroversielt i senere tid. Den nye utlendingsloven ønsker å føre en human politikk angående familieinnvandring, men man ønsker å skille mellom familiegjening og familieetablering. Familieetablering er ofte brukt som virkemiddel for å oppnå statsborgerskap, og skal ikke være et lettvindt virkemiddel for å ankomme landet. Behovet for nye regler angående familieinnvandring er foreslått å gjøres både mer innstramming og mer liberalisering. Det trengs et lovverk som gjør det lettere for barn å gjenforenes med foreldrene eller de pårørende, at ektefeller får bo i andre land, at Norge ikke skal hindre lovlige arrangerte ekteskap og at det skal generelt være en selvfølge at nærmeste familie skal få bo sammen. Problemet oppstår når dette blir brukt som et virkemiddel for å oppnå oppholdstillatelse og der tvangsekteskap som ikke er lov i Norge, men ikke er en problemstilling i andre land, blir utført i Norge. Alle innbyggerne i Norge har lov til å selv bestemme hvem de skal gifte seg med etter fylte 18 år. Ingen skal tvinges inn i ekteskapet, verken her i Norge eller til et annet land. I mange land er ekteskapet hellig. Norsk lov må likevel stå foran hensynet til andre religioner på visse punkter. Norge ser på andre land i

Europa sine lover på dette området, og skal prøve å samkjøre med dem for å bekjempe misbruk av loven på dette området. Det gjelder å finne et lovverk som verken er i strid med norsk lov eller FNs menneskerettigheter. Dette dilemmaet kommer jeg tilbake til under diskusjonen om ny utlendingslov i neste avsnitt.

## **6.2. Arbeidet med ny utlendingslov og utsatt resultat**

Arbeidet med ny utlendingslov har fulgt en formell prosess fra regjeringsforslaget til høringsrunden. I tillegg er det nedfelt et sakkyndig utvalg med ansvar for utformingen av loven. Ved at lovforslaget er sendt på høring til alle organisasjoner med interesse for saken, med anmerkning om å sende forslaget videre dersom noen aktører er blitt utelatt, har alle instanser mulighet til å ytre sin mening. I tillegg har diskusjonen forløpt i media og i regjeringen.

For at det endelige resultatet av den nye utlendingsloven skal oppfattes som legitim må den være godkjent av alle parter og ha mulighet til å stå imot offentlig kritikk. Noen interessegrupper kan ha for dårlig med ressurser til å kunne avsette nok tid til å diskutere mot ny lovgivning, selv om de kan være uenige i forslaget. Utlendingslovutvalget kan velge å prioritere enkelte aktørers holdninger mer enn andre fordi de ser dem som mer tilfredsstillende. I tillegg kan enkelte interessegrupper være flinkere til å legge frem holdningene sine enn andre og fremføre dem på en akseptabel måte.

Utlendingslovutvalget har fått kritikk for at ingen utlendinger eller representanter fra minoritetsorganisasjoner er med i utvalget. Fordi det først og fremst er utlendinger som rammes av den nye loven, bør de få være representert. Ifølge de Leon fra OMOD var det heller ingen utlendinger med under arbeidet med den gjeldende loven fra 1988, en lov som ifølge han, har gitt negative virkninger i ettertid. De Leon påpeker at fagre ord om integrering blir tomme dersom minoritetsgrupper ikke får være med i beslutningsprosessen. Tidligere statssekretær Kristin Ørmen Johnsen (H) forsvarte sammensetningen av utvalget ved å påpeke at utvalget ville blitt altfor stort dersom alle grupper ble representert, og det var på bakgrunn av protesten at utvalget fikk tildelt en referansegruppe som skulle hjelpe til med å utrede ny lov. Ørmen Johnsen mente at dette ville være en fordel for minoritetsgruppene ved at de vil kunne stå mye friere, uten å ende opp som gisler i et lovutvalg som må jobbe seg frem mot størst mulig enighet (Tran, Mari i Utrop.no 20.11.2001). Noen har ønsket at referansegruppen skulle bli mer involvert i utvalgets arbeid. Til dette har utvalget svart at referansegruppen hadde mulighet til å komme med skriftlige innspill til utvalget (KRD). Antirasistisk senter var



invitert til å delta i referansegruppen, men har i høringsuttalelsen påpekt at referansegruppen fungerte mer som et politisk alibi for utvalget og sekretariatet, enn som et virkelig ønske om dialog med interessegruppene. Antirasistisk senter skriver at ingen forslag som utvalget vurderte, ble drøftet på møtene med referansegruppen. Kun meningene til LO og NHO ble hørt, samt noen av de store organisasjonene som driver direkte tjenesteyting for staten. Antirasistisk senter opplevde en manglende interesse fra utvalget i å utforske erfaringer og ønsker fra de fremmøtte organisasjonene (Antirasistisk senter, høring, NOU 2004:20).

Høringsrunden fikk en del kritikk for å ha vært delt i to runder. Alle endringene som er blitt utført i utlendingsloven de siste tiårene har skapt mye uoversiktighet med loven. Mange instanser mente at forslaget til den nye loven burde blitt drøftet i sin helhet. De prioriterte tiltakene ble av utvalget sett på som så viktige at de skulle implementeres i allerede gjeldende lov, før det resterende lovforslaget ble drøftet. Dette var et meget uheldig forslag, mente enkelte høringsinstanser. Forslaget til ny utlendingslov møtte mye kritikk fra forskjellige grupper. Flere av tiltakene ble sett på som lite effektive til å løse de problemene vi står overfor. Hvis det stemmer at referansegruppen er blitt lite tatt hensyn til kan det ikke komme som noen overraskelse på utvalget at forslaget ville møte mye kritikk. Kritikken gjelder blant annet forslaget om å informere utenlandske kvinner om voldelige menn før de ankommer landet. Kritikken mot dette forslaget går på at det for det første er diskriminerende. Skal utenlandske kvinner bli informert om voldelige menn, bør dermed også alle kvinner (også norske) bli informert. For det andre har kritikken gått på at dette er en måte å stenge kvinnene ute av landet på, mens det i realiteten er de voldelige mennene i Norge som burde få straff for at de er voldelige. For det tredje er det et fokus på menn som voldelige, mens krisesenter har flere eksempler på menn som ankommer landet og blir gift med voldelige kvinner eller kynisk utnyttende kvinner. Annen kritikk går på hvilke regler som ikke synes å høre hjemme i utlendingsloven, men heller i straffeloven, at utlendinger får særegne regler for hvor mange de kan gifte seg med (for å unngå serieekteskap) og at tidligere vandel skal ha betydning for hva personen foretar seg i dag.

Diskusjonen omkring ny utlendingslov i media gjelder blant annet arbeidsinnvandring, asylpolitikk og familieinnvandring (regler for å unngå tvangsekteskap). Forslaget til ny utlendingslov har foreslått å effektivisere arbeidet med behandling av søknader om arbeidstillatelse og gjøre det lettere for tredjelandsborgere å få arbeidstillatelse i Norge. Dette gjenspeiler et behov for arbeidskraft i det norske næringslivet. Kritikken mot økt arbeidsinnvandring ligger i at det allerede i dag befinner seg mange kvalifiserte arbeidsfolk i Norge som ikke får arbeid. Mange innvandrere med høy utdanning og lang arbeidserfaring

bak seg får ikke jobb som det de er utdannet til og må befinne seg med arbeid som ikke krever spesiell utdanning og som er typisk lavtlønnede yrker. Det er ytret et ønske om å effektivisere innvandrere som allerede befinner seg i landet før man inviterer nye. Mange frykter også for arbeidsplassene sine dersom det ankommer mange innvandrere til landet og høy arbeidsledighet. Som statistikken viser så er det flere arbeidsledige blant innvandrerbefolkningen enn i resten av befolkningen. Det fryktes at det vil dannes en ny underklasse bestående av mange innvandrere som til slutt vil skape mer frykt og uro i samfunnet, med referanser til hva som er hendt i blant annet Frankrike. Andre mener Norge trenger mer utenlandsk arbeidskraft. Spørsmålet er bare om vi skal fokusere på enkelte land eller ikke. Statistikken viser at andel innvandrere i arbeid skiller seg fra forskjellige land. Det vil dermed oppstå populære land og mindre populære land. Nord-Amerika og Asia er typisk populærområder, mens arbeidskraft fra Sør-Amerika og Afrika vil bli nedprioritert.

Debatten om lovverk angående asyl- og flyktningpolitikk og sikkerhetspolitikk går hånd i hånd. Menneskerettsforkjempere støtter en mer liberal asyl- og flyktningpolitikk slik at flere mennesker i nød kan få hjelp. På den andre siden så er flesteparten av flyktninger i Norge uten identitet når de ankommer landet, noe som skaper sikkerhetsproblemer for politiet i deres arbeid med å finne terrormistenkte. Dette skaper problemer for den nye utlendingsloven. Hvilke problemstillinger skal bli vektlagt? Behovet for å beskytte landet mot terrorister, eller å hjelpe mennesker i nød? Er det mulig å kombinere disse to skillelinjene?

Familieinnvandring er et av de vanligste temaene i norsk innvandringspolitikk. Her finnes både humanitære og kulturelle spørsmål som kan være vanskelig å finne en felles løsning på. Den mest kontroversielle debatten angående familieinnvandring omhandler tvangsekteskap. Det er foreslått å sette opp aldersgrensen fra 18 til 21 år for utlendinger fra tredjeland til å gifte seg som en metode for å hanskles med problematikken tvangsekteskap. Argumentet for å heve aldersgrensen er at dersom man er litt eldre er det lettere å styre over eget liv og stå imot press fra foreldrene. Endringene skal ikke gjelde EØS-borgere. Forslaget om å heve aldersgrensen er i tråd med EUs direktiver som sier at et land kan selv velge aldersgrense for ekteskap ved familiegjenforening, nettopp for å hindre tvangsekteskap (AID: høring 23.11.2006). Mange søknader om familieinnvandring på grunn av ekteskap kommer fra tredjeland der tvangsekteskap ikke er en problemstilling. Forslaget om å heve aldersgrensen har møtt mye kritikk. Blant annet mener mange at forslaget kan være i strid med UNHCRs prinsipper om menneskerettigheter, og da med henvisning til artikkel 8 i flyktningkonvensjonen fra 1951 som omhandler vern om familieliv og privatliv, samt vernet mot diskriminering (Gangås, Beate i Aftenposten 16.10.06). Det er også sagt at i andre land er

det vanligere å gifte seg unge, og vil være i strid med deres kultur dersom aldersgrensen settes opp. Dersom de ulike høringsinstansene og politikerne er enige når resultatet om ny utlendingslov endelig legges frem for Stortinget, har vi kommet frem til et lovforslag som burde være relativt akseptabelt for alle parter. Deltakerne vil da ha lært av hverandre og hvis de i tillegg er overbevist om at lovforslaget er det beste de kan komme frem til, vil prosessen også være i tråd med Habermas' teori om det deliberative demokratiet.

Kan vi dermed si at forslaget til ny utlendingslov er en videreføring eller et kvalitativt brudd med gjeldende utlendingslov? Den gjeldende utlendingsloven har gjennomgått flere endringer de siste tjue årene. Forslaget til ny lov har dermed ikke ført til de store endringene siden mange av de nye lovene som er innført kommer som en konsekvens av internasjonale forpliktelser. Hovedformålene med ny lov var å regulere den økte tilstrømningen av asylsøkere og gjøre det lettere for tredjelandsborgere å gjøre det enklere å få arbeid i Norge. Forslaget til ny lov har foreslått å skille tydeligere mellom de som søker opphold som flyktning eller på humanitært grunnlag tydeligere, som vil være en forbedring av gjeldende lov. Gjennom en mer regulert arbeidsinnvandringspolitikk skal det bli enklere og mer rettferdig politikk overfor u-land med hvem som får opphold i landet. For at disse målene skal gjennomføres kreves det bedre og raskere saksbehandlingsmetoder, som vil være en av utfordringene ved gjennomføringen av ny utlendingslov. Det kan hende at mange interesseorganisasjoner ikke er fornøyd med den nye loven nettopp fordi den viser seg å være mer en videreføring av gjeldende lov enn et kvalitativt brudd. Det kan se ut som om mange interesseorganisasjoner og politiske partier er skuffet over forslaget fordi den ikke møter dagens utfordringer med Norge som et multikulturelt samfunn på en bedre måte. Blant annet så har den såkalte mer liberale arbeidsinnvandringspolitikken fått kritikk for å være preget av tanken om innvandringsstopp fra 70-tallet. Forslagene til å løse problemer angående tvangsekteskap og serieekteskap har møtt mye kritikk. Kritikken går på at forslagene i seg selv ikke vil kunne løse problemene som foreligger.

## Konklusjon

Innledningsvis stilte jeg følgende spørsmål; hvilke grunner hadde man for å endre på hele utlendingsloven og hva gjør at det endelige resultatet lar vente på seg? For å svare på disse spørsmålene vil jeg se på de forklaringsvariabler som i størst grad forklarer bakgrunnen til ny utlendingslov og hva som hindrer det ferdige lovvedtaket.

Jeg valgte å se på internasjonale og nasjonale forklaringsvariabler til behovet for ny utlendingslov. Den økonomiske globaliseringen påvirker behovet for ny utlendingslov ved at loven må formes slik at den både gjør det mulig for nasjonale selskaper å hente utenlandsk arbeidskraft, samtidig som vi ikke skal tappe utviklingsland for vitale ressurser og arbeidskraft. Den kulturelle og politiske globaliseringen påvirker norsk utlendingslov ved at den må regulere hvilke utenlandske skikker som skal være lovlig i landet, og hvilke skikker som ikke kan tillates. Globalisering fører også med seg internasjonale avtaler og betingelser. Norge har valgt å samarbeide med internasjonale organisasjoner siden den andre verdenskrig, men dette i seg selv har ikke krevd en helt ny utlendingslov, kun enkelte endringer. Det var likevel alle endringene som ble utført i forbindelse med Schengenavtalen som satte i gang prosessen med en ny utlendingslov. Gjentatte endringene i utlendingsloven, gjorde at den ble svært uoversiktlig, og man ønsket en totalvurdering av hele lovverket. Migrasjon er en del av globaliseringen, og regler angående inn- og utvandring av riket er en av utlendingslovens hovedformål. EØS og Schengensamarbeidet har åpnet for fri bevegelse av personer, og disse endringene er for lengst utført i utlendingsloven. Reglene for hvem som får komme inn i riket fra andre deler av verden må likevel justeres, både etter internasjonale forpliktelser og nasjonalt behov. De internasjonale avtalene som påvirker utlendingsloven er gode eksempler på hvordan nasjonalstaten mister suverenitet. Det skal fremdeles være Norge og norsk utlendingslov som bestemmer hvem som får komme inn i landet, men skillet mellom internasjonale og nasjonale regler svekkes stadig. For eksempel så sies det at det er nasjonalstaten som til syvende og sist bestemmer hvem som får asyl i landet og ikke. Men med Dublinkonvensjonen og Schengenavtalen kan skille mellom norsk og internasjonal asylregulering være vanskelig å trekke.

Selv om det internasjonale samfunnet er med på å påvirke norsk utlendingslov, så er det de nasjonale behovene som i størst grad har aktualisert et behov for en totalrevidering av loven. Behovet for arbeidskraft og behovet for å regulere politikken med henhold til familieinnvandring er de sakene som utpeker seg mest som bakgrunn for ny utlendingslov. Det var den restriktive arbeidsinnvandringspolitikken i gjeldende lov som først og fremst

trengtes å fornyes, fordi det i dag er et stort behov for arbeidskraft til Norge (også fra den tredje verden) og den gjeldende utlendingsloven innebærer en restriktiv arbeidsinnvandringspolitikk. Angående familieinnvandring trengtes et lovverk som er bedre tilpasset Norge som et multikulturelt samfunn. Det må tydeliggjøres hvilke skikker som er og ikke er lov til å praktisere i Norge, og hvordan reglene for familiegjenforening/ etablering skulle være.

Hva er det så som gjør at det endelige lovverket lar vente på seg? Arbeidet med den nye loven har fulgt formell lovprosess, der alle berørte parter og interessegrupper har hatt mulighet til å komme med sin mening. Jeg har funnet noe som overrasket meg under arbeidet med den nye utlendingsloven. Utvalget fikk tildelt en referansegruppe under arbeidet med den nye loven, noe som ikke er vanlig i en lovutformingsprosess. Vanligvis vil interessegrupper få muligheten til å ytre sin mening senere i høringsrunden. Referansegruppen ble likevel oppnevnt fordi man ønsket bredere kunnskap om temaet innvandring, også under arbeidet med forslag til ny lov. For nettopp å unngå for mange diskusjoner etter at lovforslaget var ferdig, ønsket man å la interessegruppene få delta i arbeidet med selve forslaget. Hadde utvalget tatt mer hensyn til referansegruppen og fulgt opp eventuelle synspunkter fra denne i lovarbeidet, så ville kanskje heller ikke diskusjonen om det endelige lovvedtaket vært så omfattende og tatt så lang tid. Det er nærliggende å tro at referansegruppen ble oppnevnt kun som et politisk alibi, uten at de fikk påvirke det nye lovforslaget så mye i praksis. Habermas prater om offentlighetens forfall der den offentlige frie diskurs er i ferd med å bryte sammen på grunn av stridende grupper som kjemper om makt og ressurser i det politiske systemet. Kan et slikt synspunkt overføres til arbeidet med den nye loven der de interessegruppene som ble hørt avhenger av deres ressurser og posisjoner? For eksempel så er det blitt sagt at de store organisasjonene LO og NHO, samt noen organisasjoner som jobber tett opp mot staten, er de eneste som ble hørt. Det meste av forslaget til ny utlendingslov er alle aktører enige om. Det som uenighetene hovedsakelig ligger i er forslag til hvordan hindre tvangsekteskap, betydningen av UNHCR sine prinsipper og strengere eller mildere asylpolitikk. Det kan hende at uenighetene angående lovforslaget kunne ha blitt løst allerede under arbeidet med loven, gjennom god diskusjon mellom utvalget og referansegruppen. Høringsrunden og medias diskusjon omkring utlendingsloven vil likevel kunne legitimere saksbehandlingen fordi de ikke tar til takke med det forslaget utvalget har kommet med. Og for at det endelige lovforslaget skal være legitimt skal det, ifølge Habermas, være godkjent av alle parter. Hva som til slutt er det beste alternativet til ny lov som alle parter kan bli enige om blir interessant å se, men faller likevel utenfor denne oppgavens problemstilling.

I innledningen stilte jeg også tre underliggende spørsmål; 1) Finnes det en sammenheng mellom økt globalisering i form av internasjonale rammebetingelser og migrasjon og nasjonale behov for ny utlendingslov? 2) Er forslaget til ny lov en videreføring eller et kvalitativt brudd med den gjeldende utlendingsloven og 3) Hvilke saker angående forslaget har skapt uenigheter i Stortinget og i media? Spørsmål én har jeg allerede svart indirekte på overfor i konklusjonen. Enkelte internasjonale avtaler som Norge har forpliktet seg til krever endringer i nasjonalt lovverk, men ikke direkte en endring i hele utlendingsloven. Økt migrasjon i verden er mer med på å påvirke den norske utlendingsloven ved at det er denne loven som skal kontrollere inn- og utvandringen til landet. Spørsmål to er usikkert å svare på før det endelige lovforslaget foreligger. Jeg kan likevel nevne at forslaget til ny utlendingslov har fått kritikk for å være for lik den gjeldende utlendingsloven, og at den restriktive holdningen i gjeldende lov videreføres i den neste. Dette kan skyldes at det kun er jurister som utformer den nye loven, der formaliteter blir vektlagt samt viktigheten av internasjonale avtaler. Hadde det vært flere mennesker med minoritetsbakgrunn under arbeidet med ny lov, ville kanskje den nye loven sett noe mer annerledes ut enn den gjeldende loven. Spørsmål tre ønsker å vite hva uenighetene om ny utlendingslov ligger i. Det meste av forslaget til ny utlendingslov er interessegrupper og politikere blitt enige om. Men det er noen tema det kjempes om. Disse temaene gjelder hva slags regler man skal ha for å hindre tvangsekteskap, om det skal innføres kunnskapsprøver, nedre aldersgrense for å gifte seg med en nordmann, UNHCR sin betydning, kvinners rettigheter og strengere eller mildere asylopolitikk.

Det vil bli spennende å se resultatet av den nye loven som en dag kommer. Kanskje allerede i juni 2007. I den nye loven vil man kunne se hvilke aktører som fikk gjennomslag for sine forslag, og hvilke grupper som ikke ble hørt. Vil den nye loven oppleve like mange endringer som gjeldende lov har gjort? Den økte innvandringen til Norge de siste tjue årene vil stadig fortsette. Hvordan vil diskusjonen om nasjonalstatens rolle og innvandrernes behov for integrering i det norske samfunnet se ut om tjue år? Vil vi da igjen trenge en ny utlendingslov, eller har vi da kanskje felles lovverk med resten av Europa? Dette er problemstillinger det skal bli interessant å følge med på i fremtiden, og kan være bidrag til fremtidig forskning.

## LITTERATURLISTELISTE

Abbott, Kenneth W. og Snidal, Duncan: *Hard and soft law in international governance*. International organization 54, 3, Summer 2000, pp. 421-456.

Andenæs, Johs.: *Statsforfatningen i Norge, åttende utgave*. Universitetsforlaget 2000.

Assenza, Gaudenz: *An example of how to conduct analytical research*. Gjesteforeleser ved Universitetet I Tromsø, 8. februar 2006. Samfunnsvitenskapelig fakultet.

Eriksen, Erik Oddvar og Weigård, Jarle: *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati- Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Fagbokforlaget 1999.

Eskeland, Ståle: *Grunnloven og Schengensamarbeidet*. Gyldendal Norsk Forlag ASA 1997.

Grønmo, Sigmund: *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget 2004.

Heiberg, Turid: *Innvandringspolitikk og utlendingslov- samtidens klagemur*. Fagbokforlaget 1998.

Hodne, Bjarne: *Norsk nasjonalkultur- en kulturpolitisk oversikt*. Universitetsforlaget 2002.

Hveem, Helge, Heum, Per og Ruud, Audun: *Globaliseringen og norske selskapers etableringer i utlandet. Virkninger på maktfordelingen i Norge*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-3065. Dato: 23.11.2000. Kap. 5.1.

Johannessen, Asbjørn, Tufte, Per Arne, Kristoffersen, Line: *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt forlag [2002] 2006.

Keohane, Robert O; Nye Jr, Joseph S.: *Globalization: What's new? What's not? (And so what?)*. Foreign policy. Spring 2000.

Kjeldstadli, Knut:

- *Fortida er ikke hva den engang var. En innføring i historiefaget.* Universitetsforlaget 1992.
- *Norsk innvandringshistorie. Bind 1: I kongens tid 900- 1814.* Pax forlag A/S, Oslo 2003.

Lotherington, Ann Therese: *Migrasjon og verdier.* Norut samfunnsforskning AS. Tromsø 14.11.06.

Midré, Georges: *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og bhandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten.* Universitetsforlaget 1990, 2. utgave 1995.

Moen, Ole O.: *USA- Annerledeslandet i vest.* Cappelen 2005.

Thagaard, Tove: *Systematikk og innlevelse - en innføring i kvalitativ metode.* Fagbokforlaget 2003, 2.utgave 2002, 2. opplag 2006.

Weber, Cynthia: *International relations theory. A critical introduction.* Routledge 2001, 2.utgave 2005.

Østerud, Øyvind: *Globaliseringen og nasjonalstaten. Makt og demokratiutredningen 1998-2003.* Ad Notam Gyldendal 1999.

Østerud, Engelstad, Meyer, Selle, Skjeie: *Mot en ny maktutredning.* Ad Notam Gyldendal 1999.

Østerud, Goldman, Pedersen: *Statsvitenskapelig leksikon.* Universitetsforlaget AS 1997.

### **Offentlige dokumenter og øvrige internetadresser**

Arbeiderpartiet (Ap):

- Ap Partiprogram. *Innvandring.*

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID):

- Høring 23.12.2004: *NOU 2004:20 Ny utlendingslov*
- Aas, Thor Arne og Ege, Birgitte. 20.11.2006. *Høring- ny utlendingslov- adgang for departementet til å instruere om utsatt iverksetting ved berostillelse av saker.*



- Pressemelding nr. 141. Dato 22.11.2006. *Heimel for departementet til å instruere om utsett iverksetting på høyring.*
- Pressemelding 5.2.2007. *Arbeidet med ny utlendingslov. Regjeringens tiltak for større vektlegging av UNHCRs anbefalinger.*
- Tema: Innvandring.
- St.prp. nr. 1 (2006-2007). Del II nærmere om budsjettforslaget
- Torhild Holth 24.6.2003. Sammendrag av rapport. *Implementering av et kjønnsperspektiv i norsk flyktningsrett- konklusjon*
- Tema: Arbeidsinnvandring
- Pressemelding 27.10. 2006: *Norge vil trenge faglært arbeidskraft fra utlandet:*
- Tema: Familieinnvandring
- Høring 23.11.2006. *Beskyttelse mot tvangsekteskap - tiltak for å motvirke at unge personer sendes til og holdes tilbake i hjemlandet for å tvangsgiftes.*

Arkivverket. Riksarkivet og statsarkivene:

- *Sentralpasskontoret 1917-1957*

Europa- travelling in Europe:

- *Documents you will need:* [http://europa.eu/abc/travel/doc/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/travel/doc/index_en.htm)

FN:

- FNs høykommissær for flyktninger/UNHCR

Fremskrittspartiet:

- Frp partiprogram
- Frp fra A til Å
- Akershus Frp. Partiprogram. Arne-Rune Gjelsvik. *Frykter økt innvandring.* 8.2.2007.

Høyre:

- Høyres partiprogram. Nye muligheter – Høyres program 2005-2009
- Tema: *Innvandring og asyl*

Kommunal- og regional departementet KRD:

- Ot prp nr 96 (2000-2001) *Om lov om endringer i utlendingsloven*
- Inst. O. nr. 24 (2005-2006) *Innstilling til Odelstinget fra Kommunal- og forvaltningskomiteen.*
- Pressemelding nr. 190/2001. Dato 14.12.2001: *lovutvalg for ny utlendingslov.*
- Møte mellom Utlendingslovutvalget og referansegruppen torsdag 13. februar 2003.

Kristelig Folkeparti (KrF):

- KrF Politisk program 05-09. *Innvandring og integrering/ Utenrikspolitikk*

NHO:

- NHO. *Kort om NHO*
- NHO. *Evaluering av allmenngjøringsloven*

NOU. Norges offentlige utredninger.

- 2004:20. *Ny utlendingslov.*

Norges lover 1687- 1999. Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo 2000.

- Grunnloven av 1814
- *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).*

PST:

- Holme, Jørn. Ukjent dato. *Forslag til endringer i utlendingsloven.*
- Arbeidsområder/ terrorbekjempelse/ Internasjonalt ansvar

Regjeringen.no:

- Soria Moria- erklæringen. Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09
- Pressemelding 15.2.2001: *Forenkling av utlendingslovgivningen.*
- Pressemelding nr. 190/2001, dato 14.12.2001: *Lovutvalg for ny utlendingslov*

Senterparti (Sp):

- SPs partiprogram, kapittel 13: Trygg hverdag

Sosialistisk Venstreparti (SV):

- SVs partiprogram. Kapittel 11: Likestilling og likeverd

Stortinget.no:

- A-Å: lovbehandlingen
- Stortingets høringstime 15/11-2006
- Innst.S.nr.136 (2000-2001): *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Republikken Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat*

Statistisk sentralbyrå (SSB):

- Anon. *Innvandring og innvandrere*
- Aukrust, Inge og Aurdal, Per Svein. 22.06.2006. *Flere innvandrere i arbeid*
- Blom, Svein. 10.10.2006. *Høyest innvandrерandel i Oslo, men større segregasjon i danske byer*
- Brunborg, Helge og Texmon, Inger. 10.10.2006. *Hvor stor blir innvandrerbefolkningen fremover*

Utenriksdepartementet (UD):

- Internasjonal rett; Folkerett og menneskerettigheter:

<http://odin.dep.no/ud/niv/fred/032001-990717/index-dok000-b-n-a.html>

Utlendingsdirektoratet (UDI):

- Utlendingsforvaltningen
- Anon. 22.1.2007. *Større andel asylsøkere får beskyttelse*
- Anon. 19.1.2005. *Halvert antall asylsøkere, økt antall innvilgede søknader*
- Anon. 8.9.2006. *Hvem kan søke familieinnvandring?*
- Tall og fakta- første tertial 2006

Venstre:

- 6.2.2007. *Arbeidsinnvandring skal sikre velferden:*  
<http://www.venstre.no/politikk/sosialtansvar/932>

- Ukjent dato. *En sosialliberal utenrikspolitikk:*  
<http://www.venstre.no/politikk/utenriks/>

### Avisartikler

#### Aftenposten:

- Tjønn, Halvor. *Utlendingslov splitter*. 17.11.2006.
- Hegtun, Halvor. *Tvil om økt innvandring*. 27.10.2006.
- Beate Gangås, likestillings- og diskrimineringsombud. *Nei til 21-årsgrense!* 16.10.06
- [NTB] *Hanssen utsetter ny utlendingslov*. 14.9.06.
- Solheim, Erik. *Globaliseringens tapere*. 03.09.06.
- Hegtun, Halvor. *Ap bremses SV og Sp*. 19.08.06
- Leder, Aftenposten. *Ekteskap og integrasjon*. 13. 01.06.
- Nordby, Trygve G. 22.07.05. *Behov for fleksibel utlendingslov*.
- Eliassen, Haakon E. H. *ID-advarsel fra PST*. 18.07.05
- Stølen, Linda. *Brud med bytterett*. 07.08.04

#### Dagbladet:

- Karlsen, Kirsten. *Lover strakstiltak*. 25.2.2007.
- Dagsavisen:
  - Hammer, Anders Sømme. *Tvangsreturer splitter regjeringen*. 30.12.2006.

#### NRK:

- Svendsen, Paal Adolfsen. *Utlendingslov utsatt*. 5.2.2007.

#### Ny Tid:

- Eraker, Harald. *Tusener snytt for asyl i Norge*. 22.10.2004

#### The Economist:

- Anon. *Brittania redux. A special report on Britain*: 12. February 3rd-9th 2007.

#### Utrop.no:

- Tran, Mari. Ingen "utlendinger" i utlendingslovutvalg. 20.11.2001.