

ASYLDEBATTEN OG SENTRALE ASYLPOLITISKE HENDELSER 1980-2013

NOAS, juni 2013

Notatet gjengir sentrale asylpolitiske diskusjoner og viktige hendelser på feltet de siste tiårene. Det gir et riss av utviklingen og de politiske skillelinjene, og gir eksempler på hvordan debattklimaet og retorikken er endret. Dokumentet er ment som grunnlag for diskusjon og refleksjon omkring dagens asyldebatt og asylpolitikk.

Overordnet om asylsøkere i Norge

Antallet asylsøkere til Norge har variert mye, fra 1 500 i 1995 til 17 500 i 2002. De siste årene har antallet ligget på omtrent 10 000.

Asylsøkere utgjør en liten del av innvandringen til Norge. Langt flere personer kommer som arbeidsinnvandrere og familiegjenforente. Ida Børresen, tidligere direktør i UDI, uttalte i 2011 at asylsøkere de siste årene har utgjort mellom 3 og 8 prosent av innvandringen til Norge.

På 90-tallet kom de fleste asylsøkerne fra det tidligere Jugoslavia. De siste årene har det kommet flest asylsøkere fra Somalia, Eritrea, Afghanistan og Iran.

Andelen asylsøkere som får innvilget opphold er i dag på over 60 prosent. Den har vært nede i 20 prosent, men har normalt ligget på omkring 40 prosent. Tidligere var det bare en veldig liten del av asylsøkerne som fikk flyktningstatus, mens mange fikk opphold på humanitært grunnlag. I dag blir det store flertallet av dem som får positivt svar på asylsøknaden anerkjent som flyktninger. Utviklingen skyldes både regelendringer, at flere av asylsøkerne har sterke saker og økt bevissthet om at personer med beskyttelsesbehov skal gis flyktningstatus.

Ifølge Flyktninghjelpen er over 45 millioner mennesker på flukt i verden, og mer enn en tredel av dem er på flukt utenfor eget land. I 2012 søkte 330 000 mennesker om asyl i Europa. Omtrent 44 000 av dem søkte asyl i Sverige, 10 000 i Norge og 6 000 i Danmark. Nesten en tredel av dem som søkte asyl i Europa i 2012 var barn under 18 år.

Asylsystemet oppstår

Tidlig på 80-tallet var det få asylsøkere i Norge, og begrepet asylsøker var ukjent for de fleste. De fleste flyktningene som kom på denne tida var vietnamesiske båtflyktninger eller latinamerikanske opposisjonelle som reiste til Norge med hjelp fra FNs høykommissær for flyktninger.

Fra midten av 80-tallet kom det flere individuelle asylsøkere, og antallet overgikk etter hvert flyktninger som kom ved hjelp av FN. Fra 1985 til 1987 økte antallet asylsøkere i Norge fra drøye 800 til over 8600. Systemet var ikke tilpasset denne voldsomme økningen, og møtte store utfordringer de neste årene.

Allerede på denne tida var det noen som begynte å snakke om en «asylflom», og siden da har det vært et fokus på ankomsttall i norsk asyldebatt.

Asylpolitikken blir til

Før stortingsvalget i 1985 hadde flyktningpolitikk knapt vært noe tema for politiske partier. Ved dette valget la mange partier vekt på Norges humanitære forpliktelser i sine programmer. Særlig SV framhevet de positive sidene ved innvandring, men alt i alt var det nokså liten forskjell mellom partienes standpunkter. Alle partiene unntatt Frp hadde konkrete forslag til hvordan innvandrere bedre kunne hjelpes til rette i det norske samfunnet.

Ved kommunevalget i 1987 ble innvandring og asyl et sentralt tema for første gang. Det hadde sammenheng med at ankomstene på denne tida var sterkt økende. Særlig Frp løftet fram tematikken, og artikulerte en misnøye som fantes i deler av befolkningen. Partiet stilte kostnader ved asylsystemet opp mot tjenester til våre egne gamle og syke. I løpet av denne valgkampen ble innvandringsmotstand og kritikk av norsk asylpraksis etablert som en sentral del av Frps politikk.

I 1987 hadde alle partier nokså fylldige avsnitt om flyktningpolitikk i sine programmer, og partienes posisjoner begynte å avtegne seg klarere. Frp framsto som skeptiske eller negative til innvandring. Mest positive var Rød Valgallianse – som riktignok ikke hadde noen sentral politisk posisjon. Høyre og Arbeiderpartiet la vekt på realpolitiske aspekter og ønsket å framstå som strenge, men humanitære. De var i økende grad opptatt av også å stille krav til innvandrerne. Senterpartiet, KrF, Venstre og SV hadde en mer idealistisk tilnærming og la stor vekt på solidaritet og nestekjærlighet.

Frp fikk støtte fra en del velgere, men i offentligheten hadde de innvandringsvennlige hegemoni. Innvandring og asyl ble i stor utstrekning omtalt i sammenheng med solidaritet og humanitet.

Frp-leder Carl I. Hagen mente imidlertid at myndighetene var naive og lukket øynene for hvilke problemer og farer som kunne oppstå hvis det han kan kalte den lettsindige asylinnvandringen fortsatte. Han uttrykte bekymring for de langsiktige virkningene av at det kom mange mennesker fra andre kulturer og religioner, og med andre holdninger og verdier. Mot slutten av valgkampen presenterte han et brev fra innvandreren Mustafa, som forklarte hvordan muslimske innvandrere planla å lure nordmenn og overta Norge. Brevet ble senere avslørt som falskt, og reaksjonene var skarpe.

Frp vant likevel velgere på sine innvandringskritiske utspill. Fra 3,7 prosent fire år tidligere, fikk de nå 12 prosent av stemmene i fylkesvalget og 10 prosent i kommunevalget. Framgangen rammet både Arbeiderpartiet og Høyre. Frp slo seg opp på å framheve muslimer og asylsøkere som særlig farlige for den nasjonale, kulturelle enheten.

Kontrollpolitikk

I 1988 ble Utlendingsdirektoratet (UDI) opprettet. Fram til da hadde Justisdepartementet behandlet asylsaker, med Kongen i statsråd som klageorgan. Nå overtok UDI store restanser fra Justisdepartementet, som i stedet fikk rollen som klageorgan. UDI hadde fra starten av 124 ansatte, og var allerede ved opprettelsen et relativt stort organ. Senere har det også vokst betydelig.

Samme år ble utlendingsloven vedtatt. Loven var en fullmaktslov som skulle være et effektivt redskap for å håndheve en restriktiv innvandringspolitikk. Loven ga også

utlendinger rettigheter. Den skulle sikre rettssikkerhet og vern mot forfølgelse. Det var et ønske om å begrense skjønnsutøvelsen, slik at en person hadde rett til tillatelse dersom vilkårene var oppfylt.

Potensiell innvandring og det såkalte innvandringspresset ble for første gang et politisk tema på denne tida. Forventningen om økende pågang bidro til at kontroll ble et viktig anliggende i asylpolitikken. Statsminister Gro Harlem Brundtland uttalte i 1987 at «Regjeringen har gått inn for å stramme inn den liberale praksis som tidligere er fulgt når det gjelder å gi opphold til asylsøkere som ikke er reelle flyktninger og dermed ikke fyller vilkårene for å få asyl. Det blir dermed en hovedoppgave å redusere antallet asylsøkere som ikke fyller vilkårene for opphold i Norge. En rekke tiltak er satt inn for å få dette til.» Regjeringen ønsket «en mer begrenset bruk av den skjønsmessige adgang til å gi oppholdstillatelse på humanitært grunnlag enn tidligere.» Mens flyktningpolitikken fram til slutten av 80-tallet først og fremst var fundert i en humanitær tradisjon, ble den nå gjenstand for mer ordinær kontrollpolitikk.

Internasjonal påvirkning

Internasjonale forhold hatt betydning for norsk asylpolitikk helt tilbake til 80-tallet. Norge har vært redd for «magneteffekten» og for å oppfattes som mer attraktivt for asylsøkere enn andre land. Det samme har skjedd i andre europeiske land, og det har dermed oppstått en negativ dynamikk hvor statene tilpasser sin asylpolitikk til andre lands regler og praksis. En slik harmonisert politikk oppstod altså før det ble inngått formelle bindinger og avtaleforpliktelser med europeiske land på 1990- og 2000-tallet.

I EF-samarbeidet ble de indre grensene bygd ned, og kompensert med strengere kontroll av de ytre grensene. Med strengere grensekontroll ble menneskesmugling enn større business. En del grupper framførte kritikk mot *Fortress Europe* - mens innvandrings skeptikere avviste begrepet og omtalte det som ønsketenkning.

Kontrollpolitikken innebar et ønske om å unngå at mennesker kom til grensen og søkte asyl. I den sammenhengen var visumplikt et effektivt virkemiddel. Mens størst mulig visumfrihet tidligere hadde vært et ideal, ble det fra slutten av 80-tallet innført visumplikt for flere land. Etter hvert ble det vanskeligere for personer fra land med mye utvandring å få visum til Vest-Europa.

Mottakerland påla også transportselskaper å gjennomføre dokumentkontroll av de reisende. Selskapene kunne bøtelegges hvis det ikke ble gjort. Kontrollen skulle hindre at folk som ikke hadde tillatelse til å reise til Norge faktisk kom seg hit og fikk anledning til å søke asyl.

Det ble også innført en første asylland-regel, som innebar at personer kunne sendes tilbake til det første landet de hadde søkt asyl i og få søknaden sin behandlet der. Første asylland-regelen var særlig gunstig for Norge, som på grunn av sin geografiske plassering mottok en liten andel av asylsøkerne til Europa.

Nyvinningene innen kontrollpolitikken ble raskt spredt. Etter hvert ble samarbeidet formalisert gjennom felleseuropeiske avtaler.

Helhetlig flyktningpolitikk på 90-tallet

På 90-tallet var offentligheten delt i synet på asyl- og innvandringspolitikk. Økt tilstrømming av asylsøkere fra andre deler av verden, murens fall og oppløsningen av den tidligere Sovjetunionen skapte en uro hos en del. Mange ønsket strengere regulering av asylfeltet og sterk kontroll.

Det hadde også utviklet seg en skepsis mot muslimer. I 1989 utstedte Irans ayatollah Khomeini en fatwa mot forfatteren Salman Rushdie, som i ayatollahens øyne hadde skrevet en bok som krenket islam. William Nygård, som utga Rushdies bok på norsk, ble skutt i 1993. Saken ble ikke oppklart, men alle spor pekte mot den iranske ambassaden i Oslo. De voldsomme reaksjonene på Rushdies bok bidro til økt skepsis til muslimer og muslimske innvandrere. Khomeinis prestestyre ble i vesten sett som skrekkeeksempelet på politisk misbruk av religion. Enkelte mente at muslimer skulle nektes adgang til riket.

Rune Gerhardsen ble byrådsleder for Arbeiderpartiet i Oslo i 1991. Samme år reiste han en debatt om det han kalte den norske snillismen. Gerhardsen hevdet at det norske samfunnet, i det gode hensikt, tøyde systemet mot en ekstrem og misforstått velvillighet overfor blant annet innvandrere og asylsøkere. Han tok til orde for å stille strengere krav til dem som kom til landet. Utspillet ble kritisert av mange på den politiske venstresida, inkludert partifeller, og Gerhardsen ble beskyldt for fremmedfiendtlighet. Carl I. Hagen ønsket ham imidlertid velkommen etter, og Høyre tok ham til inntekt for sitt syn.

Parallelt var det sterke krefter som ønsket en human asylpolitikk. Mange politikere og velgere var opptatt av global urettferdighet, menneskerettigheter og rettssikkerhet for asylsøkere. Mange forsvarte asylsøkernes rettigheter, og den offentlige diskursen var fortsatt preget av humanitetstenking og solidaritet med asylsøkere.

Regjeringen var opptatt av å få bred oppslutning om flyktningpolitikken. Det skjedde en nyorientering hvor det ble lagt større vekt på en mer helhetlig flyktningpolitikk. Betegnelsen ble lansert i 1990 i en kronikk av Trygve Nordby, daværende generalsekretær i Flyktningerådet. Politikken fokuserte på effektiv ressursutnyttelse, og prioriteringer ble diskutert. Den helhetlige flyktningpolitikken vektla forebygging og langsiktige og konstruktive tiltak. Den omfattet bistand, nødhjelp, konfliktløsning, internasjonalt samarbeid og støtte til demokrati- og menneskerettighetsutvikling. Politikken hadde som formål å demme opp for utvandring, og satse på varige virkninger. Denne linjen samsvarte også med Norges internasjonale renommé og den humanitære tradisjonen.

Thorvald Stoltenberg var FNs høykommissær for flyktninger i en kort periode i 1990. Han argumenterte for at Norge skulle bidra aktivt til å avhjelpe globale flyktningproblemer og unngå rollen som passivt mottakerland. Også Stoltenberg tok til orde for å koble asylpolitikken med bistands- og utenrikspolitikken.

Balkankrise

Krigene på Balkan og frykten for en massefluktsituasjon satte fart i reformarbeidet. Tanken om midlertidig og kollektiv beskyttelse ble sentral i denne perioden.

Folkets syn på flyktningspørsmål var splitta. I en slik situasjon var midlertidige tillatelser politisk gunstige, fordi de kunne ivareta hensyn i begge retninger. Midlertidige tillatelser ga flyktninger den nødvendige beskyttelsen, og ivaretok Norges humanitære

forpliktelser. Samtidig var konsekvensene for landet udramatiske siden personene skulle ut igjen når det var trygt å returnere.

Det norske asylsystemet kunne ikke håndtere det store antallet saker med ordinær behandlingsmåte. Ved å gi kollektive tillatelser var det ikke nødvendig med ordinær, individuell behandling av søknader. Konflikten var venta å være kortvarig, slik at det ville være ressursbesparende med forenkla behandling i påvente av retur. Midlertidige og kollektive tillatelser var i denne situasjonen en pragmatisk løsning.

I oktober 1992 fikk Norge en oppfordring fra FNs høykommissær for flyktninger om å ta imot flyktninger fra Bosnia. Henvendelsen ble raskt fulgt opp i Norge. De som kom fikk betegnelsen krigsflyktninger, og ble ikke registrert som asylsøkere. Personene ble gitt midlertidige tillatelser på kollektivt grunnlag.

Selv om tanken var at bosnierne skulle reise tilbake, ble det valgt en integreringspolitikk. Hovedbegrunnelsen var at tidsperspektivet var usikkert.

Fram til våren 1993 var antallet asylsøkere som kom til Norge relativt lavt. Fra sommeren 1993 økte antallet kraftig, og i tredje kvartal kom over 8000 asylsøkere. I løpet av året kom 13 000 asylsøkere, og omtrent 11 000 av dem var fra det tidligere Jugoslavia. Det ble en nasjonal dugnad for å bosette det store antallet søkere.

Norge innførte visumplikt for personer fra det tidligere Jugoslavia i oktober 1993, som et av de siste europeiske landene. Virkningen var enorm. Fra 3000 søkere bare i september gikk antallet ned til omtrent 300 for hele resten av året. For å kompensere for visumplikten ble det innført mer liberale regler for familiegjening, slik at flere fikk mulighet til å hente familiemedlemmer til Norge. Norge tok også imot en kvote på 3200 tidligere internerte krigsflyktninger etter anmodning fra FNs høykommissær for flyktninger.

Sentrumspartiene, SV og RV var sterkt kritiske til innføringen av visumplikt fordi behovet for beskyttelse fortsatt var til stede. Vinteren 1994 foreslo de å oppheve visumplikten. Regjeringen inntok en mer pragmatisk holdning, og argumenterte for at Norge ikke kan være eneste land med åpne grenser.

I tillegg til bosnierne kom en gruppe kosovoalbanere til Norge etter å ha fått avslag i Sverige. Kosovoalbanerne var ikke omfattet av den kollektive beskyttelsen. Mange av dem tok opphold i kirker, og på det meste var det omtrent 700 personer i kirkeasyl. Kirka mobiliserte ressurser, og talte kosovoalbanernes sak. Også mange lokalmiljøer ble engasjert. Til slutt ble det inngått en avtale med myndighetene om at kosovoalbanerne skulle få en ny, individuell vurdering av saken hvis de dro tilbake til mottakene. Mange av dem fikk da opphold på humanitært grunnlag og muligheter for permanent tillatelse. Situasjonen var paradoksal siden bosnierne, som hadde beskyttelsesbehov, ikke fikk mulighet til permanent opphold.

Stortingsmelding om flyktningspolitikk

Diskusjonene om den helhetlige flyktningspolitikken ledet fram til Stortingsmelding nr. 17 (1994-1995) *Om flyktningspolitikken*. I den nye asylpolitikken ble det lagt vekt på fluktforebyggende tiltak og hjelp når en konflikt hadde brutt ut. I tillegg ble midlertidighet sentralt. Det ble fremmet forslag om regulering av midlertidige tillatelser og kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjoner. Hvis beskyttelsesbehovet opphørte

innenfor en tidsramme på tre pluss ett år, skulle personen reise tilbake. I andre situasjoner enn masseflyktsituasjoner skulle ordningen være individuell behandling.

På midten av 90-tallet ble retur et sentralt tema. Bosnierne var den første gruppen det ble satset på tilbakevending av. Fra flere hold ble det argumentert for at returer er viktige for at man skal kunne hjelpe flere. Tilbakevendingspolitikken ble imidlertid ikke godt mottatt av alle, og ble blant annet omtalt som resirkulering av flyktninger.

I forbindelse med stortingsbehandlingen av meldingen hevdet Arbeiderpartiet at politikken hadde oppslutning blant alle partier minus Frp. SV protesterte på dette. Også KrF og Venstre var skeptiske til deler av meldingen. Et mindretall ønsket å redusere grensen for midlertidighet til totalt tre år, i stedet for fire. De viste til at det allerede var stor usikkerhet forbundet med flyktingenes situasjon.

Tvangsretur følsomt tema

Partiene hadde ulike holdninger til tvangsreturer av personer som ikke hadde oppholdstillatelse. Særlig KrF og SV var sterke motstandere. Frp framstilte tvangsmessig retur som en nødvendighet. Arbeiderpartiet anså temaet som følsomt og forsøkte å unngå klargjøring. I en UDI-brosjyre ble retur framstilt som en nødvendighet. Presentasjonen fikk mye kritikk, og neste versjon av brosjyren var mer moderat.

Asylpolitikkenes konsekvenser for enkeltpersoner fikk mye medieoppmerksomhet i denne perioden. Mediedekningen la stor vekt på flyktingenes belastende livssituasjon og usikkerheten som preget deres hverdag.

I desember 1995 ble Daytonavtalen, som avsluttet Bosnia-krigen, signert. Det ble imidlertid raskt klart at retur til det tidligere Jugoslavia i stort omfang ikke var realistisk. Norske myndigheter ønsket å dempe bosniernes frykt for å bli returnert, og uttalte at anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger ville være vesentlige for Norges opptreden. Det ble bevilget mye penger til returfremmende prosjekter i denne perioden.

Arbeiderpartiet opplevde press fra to kanter i denne situasjonen. Frp ville sende folk ut raskt og uten valgfrihet. Frivillige organisasjoner, støttegrupper, opposisjonspartier og en opposisjon innenfor Arbeiderpartiet hadde en helt annen holdning. De ønsket at bosnierne skulle gis forsikringer om at de kunne få bli hvis de ønsket det. De store avisenes dekning handlet i stor grad om myndighetenes urimelighet i behandlingen av bosnierne.

Trygve Nordby fra Flyktingehjelpen var en av dem som fortsatte å forsvare kravet om retur. Han uttalte blant annet: «Tar vi bort kravet om retur, stenger vi døren for de neste som trenger beskyttelse. Noen vil ha klare sikkerhetsgrunner for at de bør få bli i Norge. Men det bør være veldig tungtveiende grunner hvis rene sosiale hensyn skal være nok til at bosniske flyktninger skal få bli.»

Våren 1996 ba FNs høykommissær for flyktninger om å få en gjennomgang av Norges praksis i asylsaker. I 1994 og 1995 fikk bare 0,5 og 1 prosent av asylsøkerne flyktingstatus, og høykommissæren var bekymret for den lave andelen. I samme periode fikk omtrent 30-40 prosent humanitære tillatelser. Det var en oppfatning i utlendingsforvaltningen på denne tida at det skulle svært mye til å oppnå flyktingstatus. Høykommissærens gjennomgang ble brukt iherdig av opposisjonen for å underbygge deres kritikk av regjeringens politikk.

I denne perioden var det på nytt mange som gikk i kirkeasyl. Sommeren 1996 var det en bølge av forfattere, journalister og intellektuelle som kritiserte myndighetene for manglende menneskelighet i asylpolitikken. Sentrum-venstre-partiene og en del Arbeiderparti-representanter var også kritiske. Krigen i Bosnia hadde fått bred mediedekning, og ingen tvilte på bosniernes beskyttelsesbehov. De ble oppfattet som legitime flyktninger og opplevde sterk sympati. Opinionsen hadde stor betydning for den videre politiske prosessen om hvordan denne gruppen mennesker skulle behandles.

Oppmyking på slutten av 90-tallet

Høsten 1996 ble Thorbjørn Jagland statsminister. Han signaliserte en mer liberal holdning i asylpolitikken, og byttet ut Grete Faremo med Anne Holt som justisminister. I november erklærte hun at retur til Bosnia kun skulle skje frivillig. Bosnierne i Norge skulle selv få velge om, og i tilfelle når, de skulle dra tilbake. Midlertidigheten og kravet om retur for denne gruppen ble dermed trukket rett før fireårsfristen gikk ut.

I valgkampen i 1997 hadde KrF oppmykning av asylpolitikken som en hovedsak, og partiet ble en valgvinger. Bondevik I-regjeringen videreførte og forsterket Jaglands oppmykingslinje. De gjennomførte viktige praksisendringer i liberaliserende retning.

Som en symbolhandling ble en pakistansk familie med to alvorlig syke barn hentet tilbake til Norge kort tid etter valget. Familien ble sendt ut av landet i 1995, men fikk nå innvilget opphold på humanitært grunnlag og ble hentet tilbake fra Pakistan.

Utsendelsen av familien hadde vært sterkt kritisert, og Bondevik-regjeringen brukte saken til å markere at de ville legge seg på en annen linje enn tidligere regjeringer.

De viktigste praksisomleggingene under Bondevik-regjeringen handlet om at skjønnet skulle utøves mer liberalt, slik at flere ble omfattet av asylbestemmelsene. Flere kvinner som risikerte kjønnsrelatert forfølgelse og homofile skulle få asyl. Det skulle også gis asyl i flere tilfeller når en asylsøker risikerte overgrep fra andre aktører enn myndighetene. Det ble også innført en romsligere tvilsmargin, og det var ikke krav om sannsynlighetsovervekt for at personen faktisk ville bli forfulgt ved retur. Regjeringen fjernet i tillegg inntektskravene i familiegjenforeningssaker, blant annet fordi det virket hemmende på integrering.

På grunn av krigen i Kosovo kom over 6000 flyktninger til Norge første halvår av 1999. Bondevik-regjeringen åpnet en luftbro med daglige avganger mellom Makedonia og Norge, og flere tusen flyktninger ankom i løpet av kort tid. Flyktningene fikk midlertidig opphold på kollektivt grunnlag.

Aksjonen hadde stor støtte politisk og i befolkningen. Operasjonen tok form av en dugnad hvor alle bidro, og den fungerte godt. Over halvparten av kosovoalbanerne bodde i mottak og returnerte innen utgangen av året. Men returer var også krevende, og mange av de som kom, ble værende i Norge.

I 2000 ble det innført midlertidige arbeidstillatelser for asylsøkere. Tillatelsene ble gitt for ett, to eller tre år. De bortfalt ikke automatisk, men ved vedtak.

Strukturelle endringer

I 1999 ble menneskerettighetsloven vedtatt. Loven gjorde flere sentrale menneskerettighetskonvensjoner til norsk lov, og det ble innført en regel om at

konvensjonsforpliktelsene skulle ha forrang hvis de var i strid med øvrig norsk lovgivning.

Samme år ble det vedtatt å opprette et uavhengig klageorgan i utlendingssaker. I stedet for at Justisdepartementet skulle avgjøre klagesaker, ble det opprettet et uavhengig forvaltningsorgan med domstollignende trekk: Utlendingsnemnda. Begrunnelsen for opprettelsen av Utlendingsnemnda var for en stor del rettssikkerhetshensyn. Klagebehandlingen skulle skje uten politisk styring, og det var et mål at flere asylsøkere skulle møte personlig og forklare seg for dem som avgjorde saken i klageomgangen. For politikerne var det nok også et ønske om i større grad å fritas fra ansvaret for saksbehandlingen. Et uavhengig klageorgan som ikke kunne instrueres lettet det politiske presset på behandlingen av enkeltsaker.

På slutten av 90-tallet framsto Norge som mer liberalt i asylspørsmål enn de fleste andre land. Ankomstene av asylsøkere økte i denne perioden. En del av forklaringen på det kan være at signaler om positive endringer ble fanget opp av personer på flukt, slik at flere av dem reiste til Norge.

I denne perioden fikk UDI og Justisdepartementet mye kritikk for avgjørelser som ble oppfattet som for strenge. Det gjaldt særlig i familieinnvandringsaker, men også på asylfeltet. Mediene var enstemmige i sin kritikk av politikere og utlendingsmyndigheter, og forsvarte gjennomgående dem som fikk avslag på sine søknader.

Strammere klima etter årtusenskiftet

I 2001 ble Utlendingsnemnda opprettet. Rettssikkerhetstanken viste seg imidlertid å få mindre gjennomslag enn mange så for seg ved vedtakelsen og den forutgående debatten. I praksis fikk få asylsøkere møte personlig i nemnda og forklare seg om saken. Utlendingsnemndas praksis har i all hovedsak samsvart med UDIs, også der praksis er strammet inn etter politiske instruksjoner. Skjønnsutøvelsen i nemnda er streng, og omgjøringsprosenten i klageomgangen har hele tida vært lav. Utlendingsnemnda kan ikke styres politisk, men har vist seg å være gode til å lytte til politiske signaler og tilpasse seg det politiske klimaet.

Etter opprettelsen av Utlendingsnemnda behandlet ikke lenger Justisdepartementet enkeltsaker. Departementet var dermed uten ansvar for hvordan regelverket ble tolket og håndhevet i det enkelte tilfelle. Utlendingsforvaltningen kunne på sin side si at de bare iverksetter reglene som politikerne vedtar. Ordningen var bekvem for begge parter, og gjorde det vanskeligere å se hvor politiske signaler sluttet og forvaltningens skjønn overtok.

Terrorangrepene 11. september 2001 representerte et vendepunkt for opinionen og for norsk asylpolitikk. En konsekvens av angrepene var at islamskepsisen ble mye sterkere enn tidligere. Muslimer i vestlige land ble av mange oppfattet som «the enemy within». Etter 11. september ble kontrollaspektet ved asyl- og innvandringspolitikken sterkere vektlagt. Klargjøring av identiteten til personer som reiste inn ble viktigere i alle europeiske land. Frykten for og skepsisen mot muslimer ble forsterket av bombene i Madrid i 2004 og London i 2005, samt dramatikken i forbindelse med karikaturtegningene vinteren 2006.

Også hendelser i Skandinavia bidro til stemningen av mistro mot muslimer og motstand mot muslimsk påvirkning. Høsten 2000 avslørte Kadra Yusuf i samarbeid med TV2 at

flere imamer i Norge støttet kjønnslemlestelse av jenter. I Sverige i 2002 ble den unge, kurdiske kvinnen Fadime drept av sin far for å gjenopprette familiens ære. Hendelsene utløste naturlig nok sterk kritikk, men bidro også til en hard retorikk og negativ omtale av islam og muslimer. I offentligheten ble det framsatt krav om skjerpelser og en tøffere holdning. Islamkritikken har ofte hatt flytende grenser mot kritikk av asylsøkere og krav om en strengere politikk på asylfeltet.

Også Mulla Krekar-saken fikk stor oppmerksomhet. Krekar er en kurder fra Nord-Irak som kom til Norge ved hjelp av FN på 80-tallet. I 2003 ble han arrestert og avhørt, mistenkt for å finansiere og organisere terroraksjoner fra Norge. Sentrale politikere ønsket å utvise ham fra landet. Utvisningssaken gikk helt til Høyesterett, som konkluderte med at Krekar var en fare for rikets sikkerhet og derfor i utgangspunktet kunne utvises. Han var imidlertid vernet mot å sendes til Irak fordi han risikerte dødsstraff eller forfølgelse der. Krekar-saken har blitt misbrukt til å mistenkeliggjøre asylsøkere som gruppe – til tross for at han selv ankom Norge som kvoteflyktning. Saken brukes fortsatt som argument for større innstramminger på asylfeltet. Frps Ketil Solvik-Olsen uttalte i en debatt i 2012 at det er nødvendig å internere alle asylsøkere for å unngå flere Krekar-saker.

Overfallsvoldtekter med utenlandske gjerningsmenn og narkoselgere langs Akerselva med asylsøkerbakgrunn er andre eksempler på temaer som har bidratt til å diskreditere asylsøkere generelt. Mange assosierer asylsøkere med kriminalitet.

Blant de norske partiene er det særlig Frp som har spilt på muslimfrykt. I 2004, noen måneder etter Madrid-bombene, holdt Carl I. Hagen en tale hos Levende Ord i Bergen, hvor han understreket og overdrev forskjellene mellom muslimer og kristne. Han snakket om «vi kristne», og hevdet at muslimer har en langsiktig plan om å islamisere verden.

Mistroen til asylsøkere og andre utlendinger har vært en viktig politisk faktor i mange europeiske land etter årtusenskiftet. Innvandrings skeptiske eller -fiendtlige partier fått stor oppslutning flere steder, blant annet i Danmark.

Solbergs innstramminger

Erna Solberg var kommunalminister fra 2001 til 2005. Hun ønsket store innstramminger i asylpolitikken og erklærte at det var en målsetting å halvere antallet asylsøknader.

Et av tiltakene som ble innført var den såkalte 48-timersregelen. Den innebærer at personer fra land som antas å være trygge, i utgangspunktet skal få søknaden sin behandlet i løpet av 48 timer.

De mest dramatiske endringene under Erna Solberg styre handlet om Norges forhold til FNs anbefalinger. Anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger har tradisjonelt vært retningsgivende for norsk asylpraksis. I løpet av Solbergs tid ved makten ble imidlertid kursen endret.

Solberg uttalte til Klassekampen: «Vi lar oss ikke diktera av FN sin høgkommissær.» Regjeringen ga flere ganger direkte instruks til UDI om å bryte FNs anbefalinger. Slike regjeringsinstruksjoner som var i strid med anbefalingene, ble ikke begrunnet.

Høsten 2003 og vinteren 2004 ble det innført behandlingsstans for de største gruppene asylsøkere: Afghanere, somaliere, tsjetsjenere og irakere. Stansen ble fulgt av

innstramminger som var i strid med FNs anbefalinger. Disse menneskene, som ifølge FN burde få beskyttelse, ble returnert til konfliktområdene de hadde flyktet fra.

Antallet kvoteflyktninger ble halvert i denne perioden, fra 1500 til 750. Antallet har fortsatt ikke kommet opp på samme nivå som tidligere. Kvoten for 2013 er på 1200 personer.

Solberg valgte også en hard linje mot asylsøkere med endelig avslag. I 2004 ble disse menneskene kastet ut av asylmottakene. De mistet arbeidstillatelser, botilbud i mottak og penger til mat. Det ble gjort unntak for de fleste barnefamilier, men også noen av dem mistet støtten.

SV foreslo samme år å gi papirløse muligheten til å få opphold i Norge. Forslaget fikk bare støtte av Senterpartiet.

I Trondheim ønsket lokalpolitikere å ta ansvar for asylsøkere som havnet på gata. Erna Solberg advarte dem, og sa at tiltakene i praksis ville bety fri innvandring av mennesker fra Afrikas Horn og at fristaden Trondheim ville bli «Somalias største by». Regjeringen var opptatt av at somaliere som får avslag må samarbeide om retur, ellers ville de ikke kunne sendes tilbake. Å nekte dem bidrag til livsopphold skulle gjøre situasjonen i Norge så vanskelig at flere av dem returnerte. Trondheimspolitikernes forslag innebar en normalisering av de papirløses situasjon, og regjeringen mente at det ville bidra til at personene ikke reiste fra Norge. Ifølge en rapport fra ISF og Byggforsk fra 2005 var situasjonen nedbrytende og potensielt helseskadelig for dem det gjaldt. De påviste at ikke mange reiste tilbake.

I 2004 fikk også behandlingen av asylsaken til israeleren Mordechai Vanunu stor oppmerksomhet i norske medier. Vanunu hadde sittet fengslet i Israel i 18 år etter at han varslet om at landet hadde kjernefysiske våpen. Også etter fengslingen ble han pålagt strenge restriksjoner. UDI mente at Vanunu oppfylte kriteriene for asyl, men Erna Solberg instruerte direktoratet om å avslå søknaden. I pressemeldingen skrev hun at det er fast praksis at asyl ikke innvilges til personer som oppholder seg i hjemlandet. Det stemmer at de fleste innvilges asyl etter at de har reist inn i Norge, men i en del tilfeller skjer det også at personer søker asyl fra et annet land, at søknaden behandles og at det gis en innreisetillatelse. Terje Einarsen, en av Norges fremste eksperter på flyktningrett, har bekreftet at det er adgang til å behandle asylsøknaden til en person som ikke er i landet. Solbergs instruks skyldtes altså en valgt politikk.

Våren 2005 ble det vedtatt at terskelen for å få opphold av humanitære grunner skulle heves. Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet var imot endringen. Innstrammingen ble reversert i Soria Moria I-erklæringen fra 2005, men i Soria Moria II fra 2009 ble regelen strammet inn igjen.

Europeisk samarbeid

Utover på 2000-tallet ble det europeiske samarbeidet stadig viktigere. Tilpasningen til europeiske standarder innebar ofte innstramminger i norsk regelverk og praksis.

I 2001 ble Norge med i Schengen-samarbeidet, som blant annet innebar felleseuropeisk kriminalitetsbekjempende arbeid og politisamarbeid. Tidligere hadde de nordiske landene hatt en passunion, men nå ble passfriheten utvidet til å gjelde flere land.

Schengen-avtalen innebar større frihet for dem som var innenfor, men gjorde det vanskeligere å komme inn.

Norge valgte også å delta i Schengen Information System (SIS). SIS er et sentralt register for Schengen-landene. Det er et avansert datasystem som forsyner medlemslandene med opplysninger om kriminalitet, innreisenekt og utvisninger av utlendinger. Utlendinger som er registrert i SIS får ikke tilgang til Schengen.

Norge ble tilknyttet det europeiske Dublin-samarbeidet i 2001. Reglene innebærer at asylsøkere som hovedregel sendes tilbake til det EU-landet de først ble registrert i. Reglene gir i veldig liten grad pålegg om å sende asylsøkere tilbake til andre Dublin-land, men regelverket inneholder hjemler for slike utsendelser som norske myndigheter benytter i stor utstrekning. I 2003 ble det innført kortere tidsfrister for å sende ut folk. Norge ble også tilknyttet fingeravtrykkregisteret Eurodac.

Grensekontrollbyrået Frontex ble etablert i 2005. Byråets oppgaver er blant annet å organisere felles operasjoner for å stanse uønsket innvandring, blant annet samarbeid om å sende personer uten lovlig opphold tilbake til hjemlandet. Frontex tilføres stadig mer ressurser og blir et større og større organ.

Beskyttelsen av EUs yttergrenser blir et stadig viktigere anliggende, og det investeres stort i fysiske kontrolltiltak på tvers av Europa. Bjarte Vandvik, tidligere leder for Det europeiske flyktningrådet (ECRE), har bemerket at i 2010 var det dobbelt så mange personer involvert i overvåkingen av Europas grenser som antallet asylsøkere til Europa – henholdsvis 400 000 og 200 000 personer. Et stort antall mennesker ønsker å komme inn i Europa via sjøveien, og europeiske land legger ned en stor innsats i å hindre dem i å dra eller vanskeliggjøre adgangen. Mange mennesker mister livet på veien, og Middelhavet har blitt karakterisert som en massegrav.

I 2011 ble EUs returdirektiv gjennomført i norsk rett. Direktivet innebar blant annet utvidet adgang til bruk av tvangsmidler og utvidet adgang til å fengsle utlendinger. Det ble innført senkede beviskrav for å fengsle ved tvil om identitet og ved fare for unndragelse av utreiseplikt. Grensen for hvor lenge utlendinger kan sitte fengslet før de sendes ut av landet ble utvidet til 18 måneder.

Returdirektivet innebar også en forpliktelse for Norge til å monitorere/kontrollere returoperasjoner. Denne forpliktelsen overholdes ikke, og det er så langt ikke innført tiltak som oppfyller monitoreringsforpliktelsen.

EU etablerte i 2011 Det europeiske støttekontoret på asylfeltet (EASO). Støttekontoret er et ekspertcenter som skal bidra til ensartet asylpraksis i de europeiske landene. Norge deltar i dette samarbeidet.

Rødgrønn regjering fra 2005

I den første regjeringserklæringen fra de rødgrønne, Soria Moria I, ble det slått fast at regjeringen skulle føre en human og rettssikker asylpolitikk. Det skulle i større grad tas hensyn til anbefalinger fra FNs høykommissær for flyktninger.

I praksis gjennomførte den rødgrønne regjeringen en del liberaliseringer, men også mange innstramminger. Tendensen til å bryte med anbefalingene fra FNs høykommissær fortsatte.

Etter at de rødgrønne kom til makten, avsluttet de praksisen med å nekte avviste asylsøkere mat og gjeninnførte ordningen med mottaksplass til personer med endelig avslag.

Regjeringen økte også kvoten for overføringsflyktninger som kommer til Norge ved hjelp fra FNs høykommissær for flyktninger fra 750 til 1200. De har hatt som målsetting at kvoten skal opp igjen til det gamle nivået, med 1500 kvoteflyktninger årlig. De har imidlertid ikke gjennomført dette i praksis.

Under den rødgrønne regjeringen ble det vedtatt en regel om at barn som har vært flere år i Norge kan få oppholdstillatelse på grunn av sin tilknytning til riket. Praktiseringen av regelen har imidlertid vært strengere enn det politikerne ga signaler om ved vedtakelsen, og også mange barn som har vært i Norge i over fem år, har fått avslag.

Det ble også vedtatt at personer som ikke kan returneres til hjemlandet, kan få oppholdstillatelse på spesielle vilkår. Disse vilkårene er imidlertid veldig strenge, og bestemmelsen har derfor hatt veldig begrenset praktisk betydning.

I 2007 ble ansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år overført til barnevernet. UDI hadde fortsatt ansvaret for barna mellom 15 og 18.

Samme år innførte regjeringen tiltak som skulle bidra til en grundigere prøving av betydningen av FNs anbefalinger. Det ble vedtatt en regel om at norsk asylpraksis som er i strid med anbefalinger fra FNs høykommissær for flyktninger, skal prøves av fagorganet Utlendingsnemndas høyeste myndighet, stornemnda. I praksis har stornemnda godkjent de aller fleste av praksisomleggingene i strid med FNs anbefalinger.

I 2008 vedtok Stortinget en ny utlendingslov. Lovteksten ligger på mange områder tett opp til EUs statusdirektiv om hvem som har krav på beskyttelse. Ved vedtakelsen av loven var det et politisk ønske om å styrke flyktningkonvensjonens betydning i norsk rett. Den nye loven ga flere personer rett til flyktningstatus.

Selv om den rødgrønne regjeringen gjennomførte flere liberaliserende endringer de første årene, førte den også en veldig restriktiv asylpolitikk på mange felt.

Sommeren 2005 ble det gjennomført noen få tvangsreturer til Somalia. FNs høykommissær for flyktninger kom med krass kritikk av praksisen i et brev til norske myndigheter. Våren 2006 var det omfattende krigshandlinger i blant annet Mogadishu. Mindre enn en uke etter at flyplassen gjenåpnet sommeren 2006, begynte Norge på nytt å tvangsreturnere folk dit. Returene utløste en ny skriftlig protest fra FNs høykommissær. I november 2006 stanset Utlendingsnemnda returene og innvilget midlertidige tillatelser.

Først i mars 2010 behandlet stornemnda saken. Stornemnda kom til at det er greit å sende personer til Mogadishu – selv om dette er i strid med FNs anbefalinger, og mye strengere enn praksis i de fleste landene i vår nærhet. FNs høykommissær for flyktninger kom nok en gang med kritikk av Norges asylpraksis for somaliere. Stornemndas avgjørelse var så ekstrem at justisminister Knut Storberget instruerte Utlendingsnemnda om ny behandling og risset opp sitt syn på sakskomplekset. Resultatet ble et vedtak om at retur til Mogadishu ikke godtas, men at somaliere kan henvises til å bosette seg i andre deler av landet. Også en slik praksis er i strid med FNs anbefalinger.

I 2006 ble det innført en praksisendring som innebar at personer kunne få avslag på asylsøknaden og henvises til å dra til andre og tryggere deler av hjemlandet, såkalt internflukt. Selv om norske myndigheter mente at en asylsøker risikerte å bli drept eller utsatt for alvorlige overgrep ved retur til hjemlandet, ble det gitt avslag dersom det fantes et tilgjengelig og trygt område som det var rimelig å sende personen til.

Praksisendringen innebar at et stort antall afghanere fikk avslag på asylsøknaden og ble henvist til å bosette seg i Kabul. En returavtale med afghanske myndigheter gjorde at et mange afghanere med avslag kunne sendes tilbake til hjemlandet. Norske myndigheter påsto først politikken var i tråd med anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger, men mottok så kritikk av høykommissæren for denne praksisen.

Sommeren 2006 sultestreiket omtrent 80 afghanere foran Oslo domkirke i fire uker. Aksjonen fikk mye oppmerksomhet, og regjeringen besluttet å stanse tvangsreturene midlertidig mens regjeringspartiene forhandlet. Våren 2007 var praksis fortsatt ikke avklart. Afghanske asylsøkere gjennomførte da en ny aksjon, en omvendt pilegrimsmarsj fra Trondheim til Oslo. De møtte mye støtte fra det norske folk. I juli 2007 ble asylpraksis i Afghanistan-saker behandlet i stornemnda. De la seg på en praksis hvor henvisning til internflukt bare skulle skje på strenge vilkår, og ikke være i strid med anbefalinger fra FNs høykommissær for flyktninger. Denne praksisen ble imidlertid annullert i forbindelse med regjeringens asylinnstramminger året etter.

I 2007 ble det også gjennomført endringer i praksis for tsjetsjenske asylsøkere. Endringen innebar at innvilgelsesprosenten sank fra omtrent 75 til 15. Ifølge FN-tall fra 2009 var norsk praksis nesten tre ganger strengere enn det europeiske gjennomsnittet.

I 2006 fikk den såkalte MUF-saken stor oppmerksomhet i mediene. MUFerne var kurdere fra Nord-Irak som fra 2000 hadde fått midlertidige tillatelser uten rett til familiegjenforening (MUF), en ordning innført av daværende justisminister Odd Einar Dørum. Veldig mange saker ble behandlet på svært kort tid i UDI, blant annet ved innleid hjelp fra et vikarbyrå. Det var uklart når kurderne kunne returnere, og de ble bosatt i kommuner på vanlig måte.

I 2001 uttalte Dørum at han angret på behandlingen av MUFerne, og at det var på tide å finne en løsning for dem. Erna Solberg var imidlertid ikke interessert i det, og ingenting skjedde før i 2005. Da ble det bestemt at de av kurderne som var i arbeid, kunne innvilges opphold. I tillegg ga UDI tillatelse til 200 personer som falt utenfor forskriften, blant annet syke, arbeidsuføre og pensjonister, på grunnlag av bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn. UDI informerte ikke departementet om disse innvilgelsene, og resultatet ble politisk skandale og en heksejakt på UDIs ledelse.

Lovavdelingen i Justisdepartementet mente at UDIs praksis var innenfor loven. Et granskningsutvalg ledet av Hans Petter Graver mente imidlertid at praktiseringen var i strid med politiske signaler og at UDI gikk utover sine fullmakter. Erna Solberg, som akkurat hadde gått av som minister og som ønsket sterkere politisk styring, brukte saken for alt den var verdt. Partier, både i posisjon og opposisjon, kritiserte forvaltningen for å ha opptrådt for humanitært. Det var først i løpet av 2011 at det ble funnet en løsning for de fleste av MUFerne som fortsatt ikke hadde fått en varig tillatelse, over ti år etter at de kom til Norge.

Innstrammingstiltak 2008

I september 2008 presenterte den rødgrønne regjeringen 13 punkter med innstramminger av asylpolitikken. Innstrammningene var til dels dramatiske, og de kom veldig uventet. Med innstrammningene la den rødgrønne regjeringen seg på en ny og langt mer restriktiv linje enn tidligere.

Ett av tiltakene gjaldt den tidligere omtalte praksisen for internflukt. Regjeringen vedtok at personer kan henvises til internflukt i områder personen ikke har noen tilknytning til. Dette innebar et brudd med anbefalinger fra FNs høykommissær for flyktinger vedtatt i forskrifts form.

Regjeringen vedtok at norsk praksis i asylsaker i hovedtrekk skal samsvare med praksis i andre sammenlignbare land. Det betyr i realiteten at europeiske land følger hverandres innstramminger og deltar i et kappløp om å ha den mest restriktive praksisen.

Regjeringen besluttet også at det skulle gjennomføres returer til Hellas, selv om forholdene der var sterkt kritikkverdige og kun et fåtall asylsøkere ble gitt mulighet til å registrere sin asylsak der. Det var viktigere for regjeringen at norsk praksis var tilpasset andre lands praksis enn at den var i overensstemmelse med internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.

Et av de mest kontroversielle tiltakene fra regjeringen var det såkalte fireårskravet. Regjeringen ønsket å innføre et krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for at personer kunne innvilges familieinnvandringstillatelse. Kravet skulle ikke gjelde arbeidsinnvandrere og EØS-borgere.

Innstrammingstiltakene ble begrunnet i et ønske om å redusere antallet grunnløse asylsøknader. Fireårskravet var imidlertid ment å ramme personer som allerede hadde fått opphold i Norge. Ved å gjøre situasjonen veldig vanskelig for dem, skulle andre avskrekkes fra å komme til Norge og søke asyl. Personer som har rett til opphold i Norge skulle altså benyttes som virkemiddel i regjeringens signalpolitikk.

Fireårskravet har bare blitt gjennomført for tillatelser til familieetablering. For allerede eksisterende familier som søker om å gjenforenes, er det ikke innført noe slikt krav, blant annet fordi reglene allerede er så strenge at det i praksis tar nærmere fire år å kunne dokumentere at inntektskravene er oppfylt.

Et annet omstridt tiltak var beslutningen om at enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år uten omsorgspersoner i hjemlandet kan gis midlertidige tillatelser og sendes ut så snart de er myndige. Våren 2012 var det gitt 123 slike tillatelser. Statssekretær Pål Lønseth har uttalt at behandlingen av disse barna har en viktig signaleffekt.

Et annet innstrammingstiltak var at departementet skulle gis mulighet til å instruere utlendingsforvaltningen til å bryte FNs anbefalinger. I disse tilfellene skulle praksis ikke prøves i stornemnd.

Regjeringen besluttet å utrede mulighetene for et eget hurtig saksbehandlingsløp i de tilfellene der asylsøkeren ikke bidro til å avklare sin identitet. Det ble bestemt at det skulle tas fingeravtrykk av alle søkere som ikke kunne dokumentere sin identitet, eller som måtte antas å oppgi falsk identitet. Det skulle også innføres hurtigbehandling av asylsøknader fra grupper som erfaringsvis har høy avslagsprosent.

Regjeringen fastslo også at den arbeidet med en returavtale med Irak, og at arbeidet med å inngå flere returavtaler skulle intensiveres.

SV var imot regjeringens nye linje i asylpolitikken, og tok dissens på flere av innstrammingsiltakene.

Retursatsing og streng rødgrønn linje

I den andre perioden, fra 2009, har den rødgrønne regjeringen ført en streng asylpolitikk. Retur av asylsøkere med avslag har vært løftet fram som et prioritert felt. Det er også innført ytterligere innstramminger i regelverk og praksis.

I 2008 stoppet norske myndigheter returer av asylsøkere til Hellas på grunn av betydelige mangler ved det greske asylsystemet, blant annet ulovlige fengslinger, politivold og svært begrensa muligheter til å registrere asylsøknaden.

Utlendingsnemnda berostilte saker og UDI suspenderte utreiseplikten mens krenkelser av asylsøkeres rettigheter i Hellas ble undersøkt. Våren 2009 instruerte departementet UDI om igjen å sende asylsøkere til Hellas. Også Utlendingsnemnda gjenopptok behandlingen av Hellas-saker.

I februar 2010 ble returer til Hellas behandlet i stornemnda, som konkluderte med at asylsøkere kan sendes til Hellas. Departementet instruerte om at også barnefamilier kunne sendes ut. Norge sendte dermed asylsøkere tilbake til elendige forhold i Hellas – helt til Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg tok affære og ba norske myndigheter om å stoppe utsendelsene i oktober 2010. I januar 2011 fastslo domstolen i en sak mot Belgia at å sende asylsøkere til Hellas innebærer brudd på grunnleggende menneskerettigheter.

Sommeren 2009 gjennomførte UDI en praksisendring for palestinske asylsøkere. Endringen skjedde etter at palestinere hadde vært blant de største asylsøkergruppene i Norge i 2008 og 2009. Tidligere hadde alle palestinere som kunne dokumentere at de var fra Vestbredden fått opphold, mens nå ble det store flertallet av søknadene avslått. Praksisomleggingen preget også behandlingen av palestinersaker i klageomgangen. I 2010 ga Utlendingsnemnda positivt svar i 1 av 299 saker. Protest mot den strenge praksisen for palestinere var bakgrunnen for den palestinske teltleiren som ble opprettet ved Jakobskirken i Oslo sentrum i mai 2011. Palestinerleiren ble stående i et år.

Den rødgrønne regjeringen har gjennomført en stor satsing på retur. Det har blitt satt inn mye på å få personer med avslag til å returnere frivillig, og det har blitt gjennomført flere tvangsreturer enn tidligere. Som justisminister uttalte Knut Storberget i 2009 at norske myndigheter skulle bli «hardere i klypa» i returarbeidet.

Vinteren 2009/2010 ble mange irakere sendt ut med tvang i store politiaksjoner med charterflyvninger. Tvangsreturene ble kritisert av FNs høykommissær for flyktninger.

Høsten 2010 ble flere barnefamilier med bakgrunn fra Kosovo sendt til Serbia. Også disse utsendelsene vakte en del protester. Det ble også gjennomført returer av barnefamilier fra Kaukasus.

Våren 2010 fikk også den såkalte Fathia-saken mye oppmerksomhet. En somalisk kvinne som hadde vært utsatt for svært alvorlige overgrep ble sendt til et liv på gata i Italia sammen med sin seks år gamle sønn. Saken vakte sterke reaksjoner.

På utlendingsinternatet Trandum fengsles personer som skal sendes ut av Norge. Forholdene for de innsatte på internatet og deres rettsikkerhet har vært gjenstand for

kritikk fra blant annet FNs torturkomité, Europarådets torturkomité og Sivilombudsmannen. Kritikken har blant annet ført til forskriftsregulering av forholdene på internatet, og byggingen av en egen enhet for barnefamilier.

I 2010 var det opptøyer på ventemottakene Lier og Fagerli. Ventemottakene ble opprettet i 2006 og 2007 for personer med endelig avslag. Mottakene skulle ha en veldig nøktern standard, og tanken var at flere da skulle velge å reise ut av Norge. På mottakene bodde mange enslige menn uten framtidsutsikter tett sammen, uten noe aktivitetstilbud eller oppfølging. Mange var preget av traumatiske opplevelser i hjemlandet eller av den vanskelige tilværelsen i Norge, og de hadde veldig begrensa rett til helsehjelp. Ventemottakene hadde hele tida vært urolige steder med mye aggresjon, og verneombudet karakteriserte i 2010 situasjonen ved ventemottakene som uforsvarlig. En rapport fra NTNU konkluderte med at mottakene ikke fremmet retur, men brøt mennesker ned. Situasjonen toppet seg da beboerne gjorde opprør i 2010, og blant annet brant ned en av bygningene på Lier. Opptøyene ledet til at ordningen med ventemottak ble avvirket.

I 2010 hadde Norge den kraftigste nedgangen i antall asylsøkere i hele Europa, fra 17 000 i 2009 til 9 000 i løpet av 2010. Fra 2010 har det også vært en drastisk nedgang i tallet på innvilgede familieinnvandringstillatelser i Norge. Nedgangen skyldes i hovedsak at inntektskravet for familieinnvandring er skjerpet. Ifølge Paula Tolonen, tidligere direktør for asylavdelingen i UDI, er familieinnvandringsreglene på 2010-tallet strammet inn på en måte som ville vært helt utenkelig før årtusenskiftet. Innstrammningene er gjennomført nærmest uten kritikk fra media og med nokså bred politisk enighet.

Norske utlendingsmyndigheter har i mange år ført en praksis som innebærer at mange homofile asylsøkere har fått avslag og blitt pålagt å tilpasse seg de sosiokulturelle normene i hjemlandet og opptre diskret med hensyn til sin seksuelle legning. I 2012 kom imidlertid Høyesterett med en prinsippavgjørelse om homofile. Avgjørelsen sa at homofile ikke lenger skal pålegges å holde sin legning skjult i hjemlandet for å unngå forfølgelse. Personer som antas å holde en lav profil på grunn av frykten for reaksjoner, skal gis beskyttelse i Norge.

I januar 2012 inngikk Norge en returavtale med Etiopia. Norge har lenge hatt et sterkt ønske om å få på plass en slik avtale, siden det i praksis har vært vanskelig å sende etiopiere tilbake til hjemlandet. Mange av de papirløse som har vært i Norge i mange år, er tidligere etiopiske asylsøkere.

At Norge inngikk en slik avtale, markerte et holdningsskifte. Da den etiopiske statsministeren Meles Zenawi var på besøk i Norge for å motta Yara-prisen i 2005, fikk han kun møte en statssekretær i Utenriksdepartementet. Verken statsminister Bondevik eller noen av statsrådene ville treffe ham. I 2012 inngikk norske myndigheter en avtale med det samme regimet om at personer som har søkt asyl i Norge kan sendes tilbake dit.

Returavtalen ble sterkt kritisert, blant annet fra FNs høykommissær for menneskerettigheter. Mange fryktet at politisk opposisjonelle og andre utsatte grupper skulle sendes tilbake til myndighetsforfølgelse. Så langt har imidlertid returavtalen hatt liten praktisk betydning, og det er fortsatt vanskelig å sende etiopiere ut med tvang. Asylpraksis for denne gruppen er imidlertid justert, slik at mange av dem som tidligere har fått mange avslag, nå er innvilget flyktningstatus på bakgrunn av myndighetskritikk og politisk aktivitet.

Flere representanter for norske myndigheter har gitt uttrykk for at handlingsrommet for asylinnstramminger er brukt opp. I en kronikk fra 2011 skrev Ida Børresen, daværende direktør i UDI, at Norge har strammet inn asylpolitikken så mye det er mulig uten å bryte internasjonale konvensjoner. Også andre, blant annet statssekretær Pål Lønseth, har kommet med tilsvarende uttalelser.

Engasjement for papirløse og barn på flukt

Papirløse er mennesker som ikke har lovlig opphold i Norge. Betegnelsen papirløs sikter altså til oppholdspapirer, og ikke identitetspapirer. Mange av de papirløse i Norge er tidligere asylsøkere, og en god del av dem er personer som har fått avslag som er i strid med FNs anbefalinger og som ikke tør å reise tilbake.

Noen av de papirløse har bodd i Norge i bortimot tjue år med svært begrensa rettigheter. Papirløse har for eksempel ikke rett til helsehjelp utenom i akutte situasjoner. Papirløse har ingen utsikter til å få oppholdstillatelse i Norge på bakgrunn av oppholdstid og humanitære hensyn.

Norge er ett av få europeiske land som ikke har funnet løsninger for denne gruppen mennesker. Ifølge SV har 23 av 27 EU-land gjennomført en eller flere former for regulariseringsordninger for papirløse.

I august 2010 ble papirløskampanjen lansert, med krav om at det utarbeides løsninger for papirløse barn og voksne. Også mange lokalpolitikere har reagert på behandlingen av de papirløse, og har fremmet lokalpolitiske initiativer.

I januar 2011 ble debatten om papirløse aktualisert i forbindelse med pågripelsen og utsendelsen av Maria Amelie. Saken vakte i første omgang en sympatibølge. Senere snudde mediedekningen, og framstillingen av det stakkers asylbarnet ble til omtale av den voksne ulovlige innvandreren Salamova som ikke hadde noen legitim grunn til å få bli i Norge.

Saken endte med at det ble innført en særregel for personer med spesialistkompetanse, som ga Maria Amelie mulighet til lovlig opphold i Norge. Regelen har imidlertid svært snever anvendelse, og den har bare gitt en håndfull andre personer opphold. Løsningen på Maria Amelies sak innebar altså ikke noen løsning for andre papirløse i Norge.

Situasjonen for papirløse ble tvert imot forverret i denne perioden. Mange papirløse hadde i flere år fått tilsendt skattekort, selv om de ikke hadde arbeidstillatelse. De hadde dermed klart å beholde jobben. Etter en opprydning i Skattedirektoratets registre ble det fra 2011 ikke lenger sendt ut slike skattekort, og mange papirløse mistet dermed inntektsgrunnlaget sitt. På bakgrunn av dette sultestreiket en gruppe etiopiere i Oslo domkirke i februar 2011.

De papirløse, lengeværende barna har skapt sterkt engasjement, ikke minst i mange lokalmiljøer. Utlendingsnemndas praksis overfor disse barna har vært streng, og barn som har bodd i Norge i opptil ti år gis avslag og sendes ut av landet.

Stortingsmeldingen *Barn på flukt* som ble presentert sommeren 2012 omhandlet de lengeværende barnas situasjon. Meldingen inneholdt imidlertid få konkrete og forpliktende uttalelser og tiltak. De lengeværende barna har fått mye medieoppmerksomhet, og har sympati i en stor del av befolkningen. Politikerne vegrer seg likevel for å ta tak i problemstillingen, og reglene på feltet er derfor uklare og

praktiseringen er i stor grad overlatt til utlendingsforvaltningens skjønn. Praksis i dag er betydelig strengere enn da regelen ble innført i 2007.

Høyesterett avsa to plenumsdommer om lengeværende barn i desember 2012. Høyesterett kom til at utlendingsforvaltningen har betydelig skjønnsrom innenfor dagens regelverk, og at Utlendingsnemndas avslag var gyldige.

Utlendingsnemnda la fram sin praksis i saker om lengeværende barn i juni 2013. Gjennomgangen viste at praksis i liten grad har endret seg etter stortingsmeldingen om *Barn på flukt*. Så lenge regelverket ikke endres, vil det ikke gjelde noen klar maksimumsgrense for hvor lenge barn kan være i Norge før de skal gis oppholdstillatelse.

Retorikken skjerpes stadig

Vridning i mediedekningen

Før årtusenskiftet handlet medieomtalen av asylfeltet stort sett om enkeltsaker som illustrerte brutaliteten i norsk asylpolitikk og asylpraksis. Petter J. Drefvelin, direktør i UDI fra 1996 til 2001, beskriver langvarig kampanjejournalistikk av svært negativ karakter i sin direktørperiode. Avisene skrev mye om enkeltmennesker som var ofre for systemets og byråkratiets firkanta og lite humane tilnærming. UDI ble beskyldt for ondskap, hjerteløshet, manglende menneskelighet og empati.

Ansatte i utlendingsforvaltningen peker på en klimaendring i politiske diskusjoner og i medieoppslag i årene etter årtusenskiftet. Medieomtalen handlet ikke lenger om hvilke problemer innvandrere og asylsøkere møter, men hvilke utfordringer de representerer for samfunnet. Det politiske klimaet ble preget av at asylsøkere anses som et problem og en trussel; noe som skal begrenses.

Paula Tolonen, tidligere leder for asylavdelingen i UDI, trekker fram 11. september som et vendepunkt. Mediedekningen etter terrorangrepene ble i mye større grad preget av skepsis til muslimer og asylsøkere, og dette påvirket også omtalen av asylsaker og asylsystemet. Fra å måtte forsvare avslag som ble oppfattet som urimelige og brutale, ble UDIs rolle nå å forklare at mange mennesker har krav på beskyttelse og kreve at de ikke mistenkeliggjøres.

Personer som rammes av utlendingsmyndighetenes avslag er mindre synlige i mediene i dag enn tidligere. Dette var blant annet tydelig under den såkalte MUF-saken i 2006. Mediedekningen handlet hovedsakelig om systemet, behovet for kontroll, politisk styring og de ulike aktørene i politikk og forvaltning. MUFernes vanskelige situasjon fikk lite omtale, og disse menneskenes historier ble i liten grad formidlet i mediene.

Grunnløse søknader og lykkejegere

Grunnløse asylsøknader er et begrep som har blitt mye brukt de siste årene. Reduksjon av grunnløse asylsøknader benyttes som påskudd for innstramminger mot asylsøkere generelt. Asylsøknader som ender med avslag omtales ofte som grunnløse, også i saker hvor avslagene er i strid med FNs anbefalinger.

Statssekretær Pål Lønseth brukte uttrykket flere ganger i forbindelse med Maria Amelie-saken i 2011. Å gi tillatelse til papirløse ville ifølge ham kunne tiltrekke mange tusen grunnløse asylsøkere til Norge og undergrave utlendingsforvaltningens vedtak og returarbeid, og i ytterste konsekvens selve asylinstituttet.

Høyre og FrP har flere ganger omtalt asylsøkere som får avslag som illegale migranter eller innvandrere. Erna Solberg skrev på bloggen sin i 2009: «Veksten av grunnløse søknader er ute av kontroll». På denne tida kom det store flertallet av asylsøkerne fra krigsherjede land eller diktaturer, og mange av dem som fikk avslag burde ifølge FN gis beskyttelse.

Hyppig bruk av vendinger som «grunnløse asylsøknader» og «personer uten beskyttelsesbehov» har bidratt til å skape et bilde av asylsøkere som personer som kommer til Norge av økonomiske årsaker. Betegnelsen «grunnløse søknader» kan gi inntrykk av at asylsøkere forsøker å lure seg til opphold i Norge. Begrepsbruken bidrar til å mistenkeliggjøre asylsøkere som gruppe og til å underminere deres troverdighet.

Beskyttelsesbehov og lykkejegere blir i mange tilfeller satt opp mot hverandre, og problemene til mennesker som flykter blir gjerne bagatellisert. Erna Solberg har uttalt at «Det er tungt å leve i land som Somalia og Afghanistan. Men dårlig helsestell, manglende jobb og harde sosiale forhold gir ikke rett til asylopphold i Norge.» Uttalelsen gir inntrykk av at somaliere og afghanere, som er blant de største asylsøkergruppene i Norge i dag, kommer hit av bekvemmelighetsgrunner. Realiteten er imidlertid at disse menneskene flykter fra to av verdens mest krigsherjede land hvor sikkerhetssituasjonen er særdeles vanskelig.

Ønske om færre asylsøkere

De siste årene har det vært enighet mellom de fleste partier om at det er et politisk mål å redusere antallet asylsøkere til Norge. I en debatt i valgkampen i 2009 viste statsminister Jens Stoltenberg til lave ankomsttall for asylsøkere. Han uttalte så at «vi skal bli enda bedre» før han beskrev ytterligere innstrammingsiltak. Også statssekretærer med ansvar for asylfeltet, som Libe Rieber-Mohn og Pål Lønseth, har beskrevet lave ankomsttall som en suksess og noe som viser at deres politikk virker.

Formålet med innstrammingsiltakene i 2008 var angivelig å redusere antallet asylsøkere uten beskyttelsesbehov. De fleste som søkte asyl i Norge i 2008 flyktet fra krigssoner og diktaturer. Mange av dem hadde vært utsatt for alvorlige overgrep i hjemlandet. Flere av innstrammingsiltakene rammet grupper som ifølge FN burde gis beskyttelse/asyl og som tidligere ble ansett av norske myndigheter å ha beskyttelsesbehov. En av regjeringens metoder for å nå målet om reduksjon i antallet asylsøkere uten beskyttelsesbehov, var altså å heve terskelen for beskyttelse/asyl og snevre inn gruppen som ble ansett å ha beskyttelsesbehov. Norske myndigheter satte til side FNs anbefalinger, og de som fikk avslag ble så framstilt som lykkejegere som kom til Norge av materielle årsaker.

Asylsøkere og kriminalitet

Asylsøkere omtales ofte i sammenheng med kriminalitet. Arne Johannessen, tidligere leder i Politiets Fellesforbund, uttalte i 2009: «I år vil 18.000 ID-løse asylsøkere stjele, rane, utøve vold og omsette narkotika.» Samme år sa Frp-leder Siv Jensen i en valgkampdebatt: «Det folk ute i Oslos gater ser, er en stadig økende flom av kriminelle asylsøkere som selger dop og voldtar jenter uten grunn.»

Frps Per Sandberg har tidligere foreslått elektronisk merking av asylsøkere. Arne Johannessen fra Politiets Fellesforbund var positiv til forslaget.

Sommeren 2010 framstilte statsminister Jens Stoltenberg og justisminister Knut Storberget regjeringens asylinnstramminger som en viktig del av regjeringens kamp mot terror.

I perioden med mange overfallsvoldtekter i 2011 ble statsminister Jens Stoltenberg spurt om hva regjeringen gjorde for å motvirke flere slike overgrep. Stoltenberg svarte med å redegjøre for regjeringens retur- og innstrammingsiltak i asylpolitikken.

I tillegg blir utlendinger som utfører kriminalitet i Norge ofte feilaktig omtalt som asylsøkere. Da NRK Dagsnytt presenterte nyheten om at et stort antall kriminelle ble sendt ut av Norge i 2011, ble saken i hver nyhetssending introdusert som at rekordmange kriminelle asylsøkere var sendt ut av landet. Saken handlet imidlertid om utsending av kriminelle utlendinger som i hovedsak kom fra Litauen og andre europeiske land, og som ikke var asylsøkere.

Felles for disse uttalelsene er at de gir inntrykk av at veldig mange asylsøkere er kriminelle. Veldig alvorlige kriminelle handlinger kobles til asylsøkere, gjerne uten at det er empirisk grunnlag for sammenstillingen. Uttalelsene fra profilerte politikere og samfunnspersoner er egnet til å skape sterk mistro mot asylsøkere, og bidrar til at asylsøkere generelt assosieres med kriminalitet.

Klargjøring av identitet

Asylsøkeres identitet har vært et sentralt tema i utlendingsforvaltningen de siste årene. Det er et sterkt ønske om at asylsøkere skal dokumentere sin identitet med gyldig pass. Myndighetene har en legitim interesse i å kjenne asylsøkeres identitet, blant annet av sikkerhetshensyn og for å kunne returnere personer etter avslag. Denne interessen kan imidlertid fortrenge forståelsen for flyktnings situasjon, og at det ofte er gode grunner til at de ikke kan dokumentere sin identitet med gyldige reisedokumenter.

Mange myndighetspersoner bruker betegnelser som «skjult id» og «id-løse» om asylsøkere som ikke har dokumentert identiteten med pass. Blant annet Arne Johannessen fra Politiets Fellesforbund og statssekretær Pål Lønseth har uttalt at ni av ti asylsøkere er id-løse.

Ida Børresen, tidligere direktør i UDI, sa til Klassekampen i 2009 at slike uttalelser ga et svært misvisende bilde og korrigerende framstillingen. Hun framholdt at 93 prosent av asylsøkerne dokumenterer eller samarbeider om å sannsynliggjøre sin identitet. «Det er absolutt ingen grunn til å mistenkeliggjøre ni av ti asylsøkere for å ville skjule identiteten sin. Vi må hele tiden kjempe mot dette inntrykket som har etablert seg om at mer enn 90 prosent av asylsøkerne er skurker.»

Også advokat og ytringsfrihetsekspert Jon Wessel-Aas har kritisert myndighetenes uttalelser. På et seminar om hatefulle ytringer uttalte han seg kritisk til at representanter for myndighetene ytrer seg på misvisende måter om en sårbar gruppe. I stedet for å bekjempe fordommer, bidrar myndighetene på denne måten til å nøre opp under og i verste fall legitimere den fremmedfiendtligheten man sier må bekjempes. Ifølge Wessel-Aas er dette et større problem enn at det finnes bloggere som Fjordman.

Ladet begrepsbruk

Asylsøkere som ble værende mange år i Norge etter avslag, ble tidligere ofte kalt «ureturnerbare». Senere ble «papirløse» den vanligste betegnelsen på asylsøkere med endelig avslag og andre uten oppholdstillatelse i Norge.

Politikere som ønsker en streng politikk overfor denne gruppen mennesker, innførte imidlertid begrepet «returnektere». Både Arbeiderpartiet, Høyre og Frp har uttalt at de foretrekker denne betegnelsen på menneskene som lever i Norge uten tillatelse.

Ordvalget har vært viktig i asyldebatten. Ord som krigsflyktninger, torturofre og opposisjonelle er i dag lite brukt i asylpolitiske diskusjoner. Disse betegnelsene viser til grunnene til at folk flykter til Norge. I et restriktivt klima er begreper som grunnløse og id-løse langt hyppigere anvendt i asyldebatten. Disse uttrykkene framhever problematiske sider ved asylordningen som kan begrunne en streng asylpraksis.

Norges ansvar

Over 45 millioner mennesker er på flukt i verden, og bare 7 promille av dem (330 000) søkte asyl i Europa i 2012. 0,2 promille av verdens flyktninger kom til Norge. Drøye tre prosent av asylsøkerne som kom til Europa i 2012, søkte asyl i Norge. Sverige mottok mer enn fire ganger så mange asylsøkere.

Til tross for dette har norske myndigheter inntatt en offerrolle og understreker stadig viktigheten av at Norge ikke skal motta en uforholdsmessig stor andel asylsøkere. Antallet asylsøkere sammenlignes med innbyggertallet, mens andre faktorer ikke omtales. Selv når det har vært snakk om å returnere asylsøkere til Hellas, som mottar en veldig stor andel av Europas asylsøkere og som ikke har et fungerende asylsystem, snakker norske myndigheter om at asylsøkere må sendes tilbake for at Norge ikke skal få uforholdsmessig mange asylsøkere. Norges privilegerte situasjon og vårt ansvar som et rikt land i verden blir knapt nevnt.

Ønsket om en streng asylpolitikk, understreking av behovet for kontroll og mistenkeliggjøring av asylsøkere er ikke nye fenomener. Dette har vært innslag i asyldebatten helt fra starten av. Forskjellen fra tidligere er omfanget av kritiske synspunkt og graden av enighet om en streng praksis. I asyldebatten i 2013 framheves i liten grad solidaritetstenking, nestekjærlighet, humanitet og moralske forpliktelser til å hjelpe mennesker på flukt. Når det tas til orde for en mykere linje, er praksisen som kritiseres som regel så restriktiv at den ville vært utenkelig for et tiår eller to siden. De største partiene er i dag enige om å føre en svært streng linje i asylpolitikken.

Litteratur:

Ann-Magrit Austenå: *Arven etter Sataniske vers*

Grete Brochmann: *Norsk innvandringshistorie. Bind 3. Del II. 1975-2000* i Norsk innvandringshistorie, Knut Kjeldstadli (red.)

Petter J. Drefvelin: *Med storm i kastene i De første 20 årene*. Utlendingsdirektoratets jubileumbok 1988-2008

Nicolai B. Johansen, Thomas Ugelvik og Katja Franko Aas (red.) *Krimmigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*

Susan Lyden: *Norsk flyktningpolitikk i globaliseringens tid* i Materialisten nr. 3-4 2011. Flyktningpolitikk

Rune Berglund Steen: *Svartebok over norsk asylpolitikk*

Paula Tolonen: *Utlendingsdirektoratet gjennom 20 år* i Materialisten nr. 3-4 2011. Flyktningpolitikk