

# **Norsk innvandringspolitikk i et historisk perspektiv**



Bacheloroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Stavanger

**Hanne Udem**

Studentnummer: 261005

Veileder: Kristian Skagen Ekeli

Lvert dato: 10. mai 2023

Antall ord: 7285

## Sammendrag

I denne bacheloroppgaven har jeg, med utgangspunkt i tidligere forskning og litteratur, undersøkt hvordan norske myndigheters innvandringspolitikk har utviklet seg siden 1960-tallet og hva som kan forklare denne utviklingen. For å strukturere oppgaven, er innvandringen delt inn i seks faser og for hver av disse er det gjennomført en systematisk gjennomgang. I alt er det identifisert fem trender som har preget innvandringspolitikken. For det første har den blitt mer restriktiv, med stadig flere krav til tilflytterne. For det andre har politikken blitt mer selektiv, ved at noen innvandrere foretrekkes framfor andre, som dem med europeisk bakgrunn og høyere kompetanse. For det tredje har den blitt mer midlertidig, ved at man har ønsket flyktningers retur så snart forholdene i hjemlandet har stabilisert seg. For det fjerde har innvandringspolitikken i stadig større grad blitt påvirket av overnasjonale myndigheter på europeisk nivå. For det femte har måten myndighetene har forholdt seg til innvandrerne endret seg. Først mente man at innvandrerne skulle assimilere seg, mens man de siste tiårene har vært opptatt av deres integrering i samfunnet.

## Forord

Først og fremst ønsker jeg å takke min veileder, Kristian Skagen Ekeli, for å ha gitt meg verdifulle tilbakemeldinger som har gjort det mulig å utvikle en relevant og interessant oppgave. Jeg vil også takke emneansvarlig, Ellen Jenny Torgersen Skretting, for god innledende samtale om tematikk.

Videre vil jeg takke min samboer, som har vært en kilde til støtte og motivasjon gjennom hele prosessen. Det har vært en fin opplevelse å tilbringe så mange timer på biblioteket med deg.

Til slutt vil jeg takke min arbeidsgiver som har tilrettelagt for at jeg har kunnet bruke tid på oppgaven. Deres fleksibilitet har gjort at jeg har kunnet kombinere arbeid og studier på en effektiv måte.

Hanne Udem, 10. mai

## Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning.....</b>	<b>2</b>
1.1 Metode.....	2
<b>2. Den nye innvandringen.....</b>	<b>3</b>
2.1 Arbeidsinnvandrerne.....	3
2.2 Familieinnvandrerne.....	5
2.3 Asylsøkerne .....	8
2.4 Europeiseringen .....	11
2.5 De østeuropeiske arbeidsinnvandrerne.....	13
2.6 Krigsflyktningene .....	16
<b>3 Konklusjon.....</b>	<b>19</b>
<b>4 Litteraturliste.....</b>	<b>21</b>

# 1. Innledning

Norsk innvandringspolitikk er i kontinuerlig endring, og dersom man sammenligner dagens politikk med den man hadde på 1960-tallet er kontrasten stor. Ikke bare har den blitt mer restriktiv, den har også blitt mer selektiv. Innstramminger har vært ansett som nødvendig for å sikre velferdsstatens videre eksistens, og av den grunn har norske myndigheter siden 1970-tallet etterstrebet en «begrenset og kontrollert» innvandring. I denne bacheloroppgaven vil jeg se nærmere på hvordan norske myndigheters innvandringspolitikk har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke faktorer som kan bidra til å forklare denne utviklingen.

Det var på slutten av 1960-tallet at innvandringen til Norge begynte å ta seg opp og nordmenn først ble introdusert for den «nye innvandringen», kjennetegnet av tilflyttere fra mer fjerne strøk. Siden den gang kan vi snakke om seks faser av innvandring, der de tre første kjennetegnes av henholdsvis arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere og asylsøkere. I de to neste fasene skjedde det en europeisering av innvandringspolitikken og man åpnet dørene for stadig flere europeiske arbeidere. Nå er vi i en fase der innvandringen er mer kompleks. To store flyktningbølger har funnet sted samtidig med en omfattende innvandring av arbeidere og familiemedlemmer.

For å besvare oppgavens problemstillinger vil jeg gjennomføre en systematisk gjennomgang av hver av disse fasene. Med en slik tilnærming ønsker jeg å finne ut hvilke trender som har gjort seg gjeldende i innvandringspolitikken. Med en trend menes en utvikling som har vært merkbar over en lengre periode. Målet er å få en oversikt over hva som ligger bak utviklingen og få en bedre forståelse for dagens politikk.

## 1.1 Metode

Det er i denne oppgaven benyttet historisk metode for å utforske innvandringspolitikken. Oppgaven bygger på eksisterende forskning og litteratur, og det har derfor vært sentralt å finne og velge ut informasjon fra pålitelige kilder. Kildematerialet består i hovedsak av fagfellevurderte artikler fra flere ulike fagområder, som historie, statsvitenskap, sosiologi og rettsvitenskap. Et bredt kildemateriale har bidratt til et mer helhetlig perspektiv. Likevel er det viktig å påpeke at det har vært begrensninger i hva som er skrevet om temaet, særlig om politikken langt tilbake i tid. Det har også vært utfordrende å finne litteratur som beskriver

dagens situasjon. Oppgavens begrensede omfang vil også sette en grense for hva det vil være plass til å ta med, og derfor er det forsøkt å i mest mulig grad få med det viktigste for å belyse problemstillingene. Til slutt må det nevnes at oppgaven vil være preget av egne perspektiver, både i utvelgelses- og formidlingsfasen, selv om det er forsøkt å forholde seg mest mulig objektiv i utarbeidelsen av oppgaven.

## 2. Den nye innvandringen

Den nye innvandringen kjennetegnes av at samfunnet har blitt mer mangfoldig. Det hele startet da stadig flere personer begynte å ta med seg sine verdier, sitt språk og sin livsstil til Norge på 1960-tallet. Vanligvis deles innvandringen etter dette inn i fire faser. Her vil jeg i tillegg til disse, ta for meg to ekstra faser som kan bidra til å skape en større forståelse for hva som har skjedd i innvandringspolitikken de siste tiårene. Alle fasene har særegne kjennetegn, og det er disse som vil være i fokus i det følgende. Samtidig er det viktig å bemerke seg at fasene overlapper, og at enkelte av trendene vedvarer selv om det ikke uttrykkes eksplisitt. Hvilken type innvandring som har dominert har variert, noe som har ført til behov for politiske endringer.

### 2.1 Arbeidsinnvandrerne

Den første fasen kan tidfestes fra 1960 til 1975. Dette var en periode da det var relativt gode økonomiske tider, lav arbeidsløshet og stort behov for arbeidskraft. Norske arbeidere var ikke nok til å tilfredsstille behovet, og myndighetene videreførte derfor en liberal innvandringspolitikk, etablert gjennom Fremmedloven av 1956, i håp om å få utenlandske arbeidere til landet. Denne fasen kjennetegnes altså først og fremst av «arbeidsinnvandrere», det vil si personer som hadde arbeid som grunnlag for oppholdet. Arbeidsinnvandrerne fant stort sett veien til Norge på egen hånd, uten at myndighetene drev noen særlig form for organisert import av arbeidskraft eller aktiv verving, slik de gjorde i andre europeiske land som hadde underskudd på arbeidskraft (Korbøl, 2022, s. 47).

Myndighetene hadde i utgangspunktet en svært positiv holdning til innvandringen. Det var noe som bidro til nyskaping, økende produksjon og samarbeid. Tanken var at arbeidstakere og arbeidsgivere burde ha stor frihet til å inngå kontrakter med hverandre på tvers av

landegrenser. Derfor var styringen fra myndighetenes side ganske begrenset. For å få arbeidstillatelse, måtte den enkelte søker gjennom en politikontroll, noe som i de aller fleste tilfeller gikk uten problem. Fra 1960 til 1967 økte antallet arbeidstillatelser fra 5000 til nesten 9000, og i gjennomsnitt var det bare 25 søknader som fikk avslag i året (Brochmann, 2014, s. 213). Etter at politikontrollen var gjennomført, var innvandring et personlig anliggende mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Myndighetene tok ikke på seg et videre ansvar for disse innvandrerne, og de måtte klare seg selv (Korbøl, 2022, s. 45).

Selv om myndighetene førte en liberal innvandringspolitikk, var det i starten en ganske forsiktig økning i innvandring til Norge. Totalt sett var det årlig rundt 12 000 personer som innvandret til Norge på begynnelsen av 1960-tallet, og flere valgte å flytte ut av, enn inn i landet. Dette endret seg fra 1967, da tallet på innvandring økte til 15 000 og Norge fikk en årlig nettoinnvandring på 3000-4000 (Østby, 2017). Den viktigste grunnen til den begrensede innvandringen var ifølge Brochmann (2014, s. 217) trolig landets manglende attraktivitet sammenlignet med andre europeiske land.

I starten var de fleste fra Norden, Vest-Europa og USA. Men etter hvert, mot slutten av 1960-tallet, begynte det også å komme noen innvandrere fra land utenfor Vesten. De nye innvandrerne var som oftest unge menn som kom uten familie, fra blant annet Marokko, Tyrkia og Pakistan. De var i stor grad ufaglærte og ble rekruttert til jobber med lav status. I samtiden ble de kalt «fremmedarbeidere», og de ble oppfattet som mer kulturelt fremmede enn øvrige innvandrere (Brochmann, 2014, s. 219). I 1970 var det totalt 338 yrkesaktive marokkanere, 135 tyrkere og 113 pakistanere i Norge. Til tross for det beskjedne antallet som foreløpig hadde kommet, var det disse innvandrerne som ble problematisert og som etter hvert kom til å få myndighetene til å innføre en mer restriktiv innvandringspolitikk. I stadig større grad ble innvandring betraktet som et problem som påføres det norske samfunnet, og inntrykket var at det var innvandringen fra de mer fremmede land som skapte disse problemene (Punternvold Bø, 2004, s. 25, s. 33).

Det ble reist bekymringer fra myndigheter, og i den offentlige debatt begynte man å snakke om «fremmedarbeiderproblemet». Problemet var på den ene siden de konsekvenser fremmedarbeiderne ville skape i det norske samfunn, og på den andre siden samfunnets evne til å ivareta fremmedarbeidernes levekår. Blant annet ble det pekt på problemer knyttet til fremmedarbeidernes inntreden på arbeids- og boligmarkedet. Fagbevegelsen fryktet at

situasjonen ville undergrave opparbeidede rettigheter og svekke lønnsnivået, siden fremmedarbeiderne ofte var villige til å jobbe for lavere lønn og jobbe mer overtid. Blant befolkningen spredte det seg en oppfatning om at fremmedarbeiderne bidro til å forverre situasjonen med det allerede pressede boligmarkedet. Ofte endte fremmedarbeiderne opp med svært dårlige boforhold. I tillegg til dette, var det bekymringer knyttet til fremmedarbeidernes evne til å assimilere seg, det vil si deres evne til å gi avkall på egen kultur og tilpasse seg det norske samfunnet (Carling, 1999, s. 54).

Kort tid etter at 600 pakistanere hadde ankommet landet våren 1971, kom myndighetene med tiltak for å begrense innvandringen. Etter fremmedlovens forskrifter var det slik at arbeidssøkende utlendinger uten arbeidstillatelse skulle bortvises ved grensen, men det var ikke forbud mot at utlendinger kunne komme til landet som turister og bo i landet en stund før de søkte om arbeids- og oppholdstillatelse. Nå ble det bestemt at søknad om arbeidstillatelse måtte sendes fra hjemlandet. I tillegg var det et krav om at søkeren måtte sikre seg en bolig før det kunne gis arbeidstillatelse (Carling, 1999, s. 58). I løpet av de neste to årene ble også arbeidsmarkedshensyn og engelske språkkunnskaper innført som kriterier for oppholdstillatelse. Til tross for restriksjonene, kom det likevel stadig flere innvandrere, og mer enn halve økningen besto av fremmedarbeidere fra blant annet Pakistan, Tyrkia, Marokko og Jugoslavia (Brochmann, 2014, s. 223). Dette skulle i neste fase føre til mer drastiske tiltak.

Samtidig som holdningen til innvandring endret seg, skjedde det en holdningsendring til hvordan norske myndigheter burde forholde seg til innvandrere som kom til landet. Innvandrerne skulle nå få velge om de ville assimilere seg eller beholde «sin egen kultur og eget språk», noe som ifølge den nye tankegangen innebar å bli integrert (Brochmann, 2014, s. 225). Integrering skulle bidra til å framme det flerkulturelle samfunn.

## 2.2 Familieinnvandrene

Som nevnt tidligere, kom det stadig flere fremmedarbeidere til Norge. Den samme tendensen erfarte andre attraktive europeiske land, noe som førte til at de valgte å stenge sine grenser. Dette førte enda flere til Norge, som fortsatt var åpent. Samtidig oppdaget myndighetene at arbeidsinnvandrene var kommet for å bli, ikke for å reise hjem igjen etter noen år, som man først hadde regnet med. På grunn av økningen i innvandrerbefolkningen, valgte norske



myndigheter i 1975 å gjøre det samme som de andre europeiske landene. Den andre fasen, fra 1975 til 1985, ble innledet med at norske myndigheter innførte innvandringsstopp for ikke-nordiske statsborgere. Hensikten med stoppen var å skape en «hvilepause», for å få kontroll på arbeidsinnvandringen og legge til rette for integrerings- og velferdspolitik (Østby, 2017).

I prinsippet innebar innvandringsstoppen at utenlandske arbeidere ikke skulle få tillatelse til å arbeide i Norge, men det ble gitt dispensasjoner for arbeidskraft det var etterspørsel etter. Det var nemlig fortsatt stort behov for arbeidskraft, blant annet i forbindelse med oljefunnene i Nordsjøen. I praksis fungerte vedtaket slik at arbeidstakere fra den tredje verden ble utestengt, mens søkere fra vestlige land i liten grad ble påvirket (Punternvold Bø, 2004; Carling, 1999). Dette blir tydelig dersom man sammenligner arbeidstillatelser gitt til pakistanske og britiske personer kvartalet før og etter innvandringsstoppen. For pakistanerne sank arbeidstillatelser fra 230 til 27, mens for britene steg antallet fra 360 til 390 (Punternvold Bø, 2004, s. 28). I starten var planen at innvandringsstoppen skulle være en midlertidig ordning på ett år, men etter flere forlengelser kom den til å vare til ny utlendingslov trådte i kraft i 1991.

I utgangspunktet så de fleste fremmedarbeiderne for seg kortvarige opphold i Norge eller pendling mellom arbeidsland og hjemland. Siden stoppen begrenset deres mulighet for å reise fram og tilbake, ble en alternativ løsning å bringe familien sammen i Norge. I løpet av denne fasen kom det derfor flere ikke-vestlige familiemedlemmer tilknyttet en person som allerede hadde oppholds- og arbeidstillatelse, siden denne gruppen ikke ble omfattet av reglementet. Av de 23 000 dispensasjoner som ble innvilget de fem første årene etter innvandringsstoppen, ble godt over halvparten gitt til innvandrere med spesielle kvalifikasjoner og nærmere en fjerdedel til familiemedlemmer (Brochmann, 2014, s. 233). Kvinneandelen blant tilflytterne fra Pakistan, Marokko og Tyrkia steg fra under 10 prosent på begynnelsen av 1970-tallet til over 50 prosent på slutten av tiåret. Siden en stadig større andel av innvandrene kom av familiegrunner, gikk man vekk ifra betegnelsen «fremmedarbeidere». Dessuten stod vektleggingen av det fremmede i kontrast til forsøkene på integrering (Carling, 1999, s. 23).

Den mest vanlige typen familieinnvandring på 1980-tallet var familiegjenforening, som ofte innebar at en familie hadde blitt splittet opp ved at mannen hadde migrert til Norge. Den andre typen familieinnvandring dreide seg om en migrant som hadde funnet seg en partner etter å ha etablert seg i Norge, og der det var snakk om familieetablering. Denne typen skulle

bli mer vanlig på 1990-tallet, ofte i forbindelse med at arbeidsinnvandrernes barn inngikk ekteskap med personer i hjemlandet. I mediedebatten har denne typen blitt omtalt som «henteekteskap». Siden det ikke fantes regler mot henteekteskap, ble dette for enkelte en strategi for å få komme inn i landet. Oppholdstillatelse ble likevel avslått dersom myndighetene mistenkte at ekteskapet var proforma, som vil si at det kun ble inngått for å få oppholdstillatelse (Harlem & Grøn, 2021). Det har vært vanskelig for myndighetene å bevise at dette skjer, men til tider har utlendingsmyndighetene klart å avdekke omfattende juks i familieinnvandringsordningen (Taraku, 2016, s. 64).

Ordningen med familieinnvandring gjaldt først og fremst ektefelle og barn under tjue år (senere atten år), men den åpnet også for at foreldre og andre nære slektninger kunne søke. Kravet var at forsørgeren i Norge hadde «evne til å gi sin familie et sosialt forsvarlig underhold» og at vedkommende disponerte «familiebolig av sosialt forsvarlig standard» (Carling, 1999, s. 59). Hensikten med kravene, var at de som kom, ikke skulle være avhengig av sosialhjelp, men forsørges av seg selv eller sin familie. I tillegg kan kravene ses som en innvandringsregulerende mekanisme. Det fikk nemlig direkte betydning for hvor mange som fikk mulighet til å komme (Larsen & Horsbøl, 2008). Kravene ble blant annet kritisert av Fremmedarbeiderforeningen for å være upresise og åpne for skjønnsmessig behandling (Brochmann, 2014, s. 238).

Det var ikke krav om at man måtte søke om familiegjennforening fra hjemlandet. Derfor reiste de fleste familiemedlemmene inn i landet under avtale om visumfrihet, for så å søke om familiegjennforening. Dette begrenset myndighetenes mulighet til å kontrollere inntekts- og boforhold. Et drøyt år etter innvandringsstoppen innførte myndighetene derfor visumplikt for pakistanere (Carling, 1999, s. 62). Slik ble det enklere å kontrollere inntekt- og boforhold deres. Samtidig gjorde myndighetene det vanskeligere for utenlandske personer å få besøksvisum, i de tilfellene man mistenkte dem for å ha innvandringsmotiv (Puntervold Bø, 2004, s. 30). Det ble også snevret inn på hvem som kunne søke familiegjennforening, og man innførte en strengere praksis når det gjaldt slektninger utenfor kjernefamilien. Senere ble det innført integreringskrav og aldersgrenser for ektefeller (Eggebo & Staver, 2020, s. 186).

På grunn av den storstilte familieinnvandringen skjedde det likevel en forskyvning fra innvandring fra rike land til innvandring fra fattige land. På begynnelsen av 1960-tallet utgjorde over 90 prosent av tilflyttingen til Norge innvandring fra industrialiserte land, mens

på slutten av 1990-tallet var denne andelen redusert til under halvparten (Carling, 1999, s. 75). Imidlertid har innvandringen fra den tredje verden i stor grad endret karakter, fra å først være kjennetegnet av arbeidsinnvandrere, deretter etterfulgt av familieinnvandrere og senere også flyktninger og asylsøkere.

### 2.3 Asylsøkerne

Flyktningene begynte å komme til Norge fra 1970-tallet, blant annet fra Vietnam og Chile, men inntil midten av 1980-tallet hadde de primært kommet som overførings- eller kvoteflyktninger gjennom de Forente Nasjoner. Disse kunne ikke returneres, og fikk automatisk flyktningstatus ved ankomst. I den tredje fasen, mellom 1985 og 1995, kom flere personer til landet på egen hånd for å søke asyl. Med asyl menes et trygt oppholdssted eller fristed til personer som frykter forfølgelse i sine hjemland (Bø Bahus, 2022). For denne gruppen ble det stilt krav om at hver av dem måtte dokumentere individuell forfølgelsesrisiko i hjemlandet, før de kunne innvilges flyktningstatus. Dersom de ikke kunne dokumentere dette, fikk de enten opphold på humanitært grunnlag eller så fikk de avslag og ble utvist fra landet.

Det er Flyktningkonvensjonen av 1951 som definerer hvem som er å anse som en flyktning, men innenfor denne definisjonen har myndighetene et stort tolkningsrom. Siden de fleste europeiske landene valgte å tolke flyktningbegrepet restriktivt, valgte myndighetene i Norge å gå i samme retning for å unngå en tilstrømming av asylsøkere til landet. Man fryktet «magneteffekten», der landet som hadde den mest liberale innvandringspolitikken tiltrakk seg flest innvandrere. De første årene i denne fasen steg likevel antallet asylsøkere markant. I 1985 var det rundt 830 personer som søkte asyl i Norge, mens det de to neste årene var henholdsvis 2700 og 8600 søkere (Punternvold Bø, 2014, s. 35). Etter norsk fortolkning var det bare et lite fåtall som kvalifiserte til politisk asyl på slutten av 1980-tallet, og rundt tretti prosent fikk beskyttelse på humanitært grunnlag (Brochmann, 2014, s. 270).

Før 1985 hadde innvandrings- og flyktningpolitikk knapt vært et tema i norsk politikk, men nå skulle det for alvor bli aktualisert. Mens Sosialistisk Venstreparti pekte på de positive sidene ved innvandring, formulerte Fremskrittspartiet en misnøye som fantes i deler av befolkningen. Temaet ble særlig viktig i lokalvalget i 1987 da Carl I. Hagen, daværende formann i Frp, leste opp det såkalte «Mustafa-brevet», et fabrikkert brev som handlet om

hvordan islam skulle ta over Norge. Dette året gjorde Frp sitt beste valg så langt, med tolv prosent av stemmene, og utviklet sakseierskap til innvandringsaken (Midtbøen, 2017). For mange velgere som ønsket en strengere innvandringspolitikk ble Frp det foretrukne partiet, en rolle som partiet har beholdt siden. På denne tiden hadde Arbeiderpartiet og Høyre en mer liberal holdning til innvandring, særlig når det kom til flyktning- og asylpolitikk og integreringspolitikk (Simonnes, 2013).

Mens det tidligere hadde vært vanlig å tenke at det å slippe inn flyktninger var en moralsk plikt hos mottakersamfunnet, ble det i senere tid ansett som problemfylt. Noe som skilte den nye gruppen asylsøkere fra de tidligere flyktningene, var at den var større og mer sammensatt, med bakgrunn fra konfliktområder som Iran, Irak, Sri Lanka, Somalia og tidligere Jugoslavia (Hermansen, 2017). Flyktningproblemer og øvrig migrasjonspress ble nå sett på som en trussel mot statens sikkerhet, og man begynte å snakke om en krise i det internasjonale migrasjons- og flyktningsystemet. Dette synet hadde man selv om det var langt færre asylsøkere enn øvrige innvandrere. I 1990 og 1991 kom det tre innvandrere for hver asylsøker. Som Suhrke skriver, var det trolig slik at den såkalte flyktningkrisen egentlig avspeilte «en dypere fiendtlighet mot innvandrerbefolkningen, men fikk utløp i en negativ holdning mot de mest sårbare – asylsøkere og krigsofre» (Suhrke, 1993, s. 35).

I 1988 ble ny utlendingslov vedtatt, der det viktigste vedtaket var visumplikt for personer fra såkalte «asylproduserende land», det vil si personer som kom fra land med flyktningproblemer (Heiberg, 1998, s. 13). Disse fikk avslag på sine visumsøknader dersom myndighetene mistenkte at visumsøkeren ville søke om asyl etter ankomst. Retten til å søke asyl ble dermed vanskelig å benytte seg av i praksis, siden asylsøknaden måtte leveres ved norsk grense. Dette førte altså til en utestengning av asylsøkere, og som en konsekvens sank antallet asylsøkere. Illegal grensekryssing ble for enkelte den eneste løsningen for å komme seg til landet, men det er vanskelig å si noe om hvor mange dette gjaldt. Antallet som faktisk søkte asyl i 1990 var 4000 personer, mens det kun var 1400 som søkte fem år senere. Et unntak når det gjaldt lave asylsøkertall var da det brøt ut krig i Bosnia i 1992. Totalt kom 13000 bosniske flyktninger til landet, før man i oktober 1993 innførte visumplikt for denne gruppen (Brekke, 2001, s. 11).

Sammen med økningen i bosniske flyktninger, førte sikkerhetspolitiske endringer etter oppløsningen av Sovjetunionen og økonomisk lavkonjunktur til ønsker om endringer i

flyktningpolitikken på begynnelsen av 1990-tallet. Det ble et mål i Norge å skape en «helhetlig politikk» der norske myndigheter skulle spille en rolle i å avhjelpe den internasjonale flyktnings situasjonen. Norge skulle ikke lenger være et «passivt mottakerland», men gjøre bedre bruk av ressursene. Det skulle blant annet satses på «hjelp i nærområdene» framfor å ta dem inn i Norge. Dersom det ble nødvendig, skulle myndighetene tilby flyktninger beskyttelse i Norge, men ikke nødvendigvis et nytt hjemland. Midlertidig opphold og tilbakevending ble sentralt i den nye flyktningpolitikken (Brekke, 2001, s. 14).

Da de bosniske flyktningene kom til Norge, fikk de asyl uten individuell saksbehandling og den nye ordningen med midlertidig beskyttelse ble for første gang benyttet. Det til tross for at den ennå ikke var helt klarlagt. Målet var at flyktningene skulle reise tilbake til sitt hjemland, dersom dette var mulig innen de neste fire årene. I mellomtiden skulle flyktningene likevel delta i integrasjonsprogrammer (Brekke, 2001, s. 11). En slik ordning innebærer i praksis at myndighetene gir beskyttelse til de mange, framfor å ta mer allmenne menneskelige hensyn til den enkelte (Kjerschow, 1993, s. 227). Den nye flyktningpolitikken, som først ble kjent for allmennheten året etter at det ble fred i Bosnia, ble aldri en suksess. Sterke reaksjoner førte til at regjeringen Jagland i 1996 lovet at bosnierne selv skulle få bestemme om de skulle vende tilbake eller bli værende i Norge. Kun ti prosent av de bosniske flyktningene forlot Norge (Brekke, 2001, s. 235).

Som tidligere nevnt, var det en fallende tendens i antall asylsøkere til Norge. Nå ble fokuset snudd mot en økende bekymring for integreringen av innvandrerne som allerede var i landet. En del av arbeidsinnvandrerne som hadde kommet til landet på 1960- og 1970-tallet ble kastet ut i langvarig ledighet, blant annet som følge av rasjonalisering, effektivisering og bedriftsnedleggelse. Med økt arbeidsledighet og flere på sosial trygd, skjedde det en dreining fra en integreringspolitikk som skulle sikre innvandrernes levekår og deres mulighet til å bevare sin kulturelle egenart, til en politikk som ble rettet mot og problematiserte innvandreres økonomiske produktivitet. Arbeid har i senere tid blitt framholdt som kilden til selvstendighet og bedre materielle kår, og som en arena for sosial integrering der man kan utvikle nettverk og tilhørighet (Ihle, 2017). Nå ble det innført strengere krav til innvandreres integrering, inkludert krav om norskopplæring og arbeid.

## 2.4 Europeiseringen

Fram til midten av 1990-tallet hadde innvandringspolitikken i all hovedsak vært et nasjonalt anliggende. Myndighetene hadde i prinsippet, som vi har sett, mulighet til å regulere hvem som fikk slippe inn i landet, gjennom lover og forskrifter. I den fjerde fasen, mellom 1995 og 2005, skjedde det en «europeisering» av innvandringspolitikken, der utviklingen av politikken i stadig større grad ble påvirket av den europeiske union og organisasjonens medlemsland, enten direkte eller indirekte. Det ble åpnet opp for fri bevegelse innenfor det avgrensede europeiske området. For folk utenfra, ble det vanskeligere å komme inn, men når de først hadde fått opphold i ett av landene, kunne de fritt dra videre til andre medlemsland. På denne måten mistet norske myndigheter en del av sin suverenitet, det vil si kontrollen over egne grenser.

Europeiseringen startet da Norge ble medlem av EØS-avtalen i 1994. Med denne avtalen bygget man ned den indre grensekontrollen for EU og EØS-borgere og man åpnet opp for økt mobilitet av arbeidskraft. Reglene i avtalen la til rette for at man kunne reise for å søke arbeid i en annen stat i inntil seks måneder, samt rett til opphold og familiegjenforening dersom man fant jobb. For Norges del førte avtalen foreløpig til en ganske beskjeden arbeidsinnvandring fra EU/EØS-området, med 2000-3000 årlige innvandring (Dølvik & Eldring, 2005, 259), noe som senere skulle endre seg. Avtalen innebar også en etablering av europeiske yttergrenser for å begrense uønsket innvandring av tredjelandsborgere, og da særlig asylsøkere.

I 1999 inngikk Norge også en avtale med EU om Schengen-samarbeidet, først og fremst for å beholde de åpne grensene med de andre nordiske landene (Finstad, 2008). Dette samarbeidet bygget videre på retten til fri bevegelighet, gjennom å gjøre det mulig for personer i de deltakende landene å reise pass- og visumfritt i inntil tre måneder. Man fjernet altså grensekontrollen for inn- og utreise innenfor området. I tillegg ble kontrollen med de ytre grensene forsterket og politisamarbeidet utvidet, rettet mot forsøk på innvandring av asylsøkere og arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU (Punternvold Bø, 2004). Personer som kom fra flyktningproduserende land skulle vurderes strengere enn andre. Samarbeidet med EU førte altså til at grensekontrollen for europeiske borgere ble redusert til et minimum, mens kontrollen utad for tredjelandsborgere ble intensivert og effektivisert. Utlendingsloven

bidro til at arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS holdt seg på et lavt nivå, dersom man ser vekk fra rekrutteringen av en del høykvalifisert personell til offshoresektoren.

Før avtalen om Schengen-samarbeidet, ble asylsøkere som hadde vært i et annet europeisk land, returnert, eller forsøkt returnert, til dette landet. Den såkalte første asyllandsregelen var ikke nedfelt i en avtale, men ble ansett som sedvanerett. I praksis var det imidlertid vanskelig å gjennomføre en slik returnering. Det var ikke alltid man hadde bevis for at asylsøkeren hadde oppholdt seg i et annet land og ofte var det motvilje mot å ta en asylsøker tilbake. Med Schengen-avtalen kunne asylsøkerne igjen fritt velge asylland, men det var inntil norske myndigheter forhandlet fram Dublin-avtalen, senere kalt Dublin-forordningen, i 2001. Denne forordningen fastsatte kriterier for hvilke land som skulle være ansvarlige for å behandle den enkelte asylsøker, og innebar at man kunne sende vedkommende tilbake til den ansvarlige medlemsstaten, som normalt var den staten asylsøkeren først kom til (Tolonen, 2008). Forordningen skulle forhindre at en person søkte beskyttelse i flere stater og motvirke at asylsøkere som kom til Europa ble henvist mellom stater uten å få asylsøknaden behandlet (Møkkelgjerd, 2017, s. 66).

Etter at man åpnet grensene innad i EU- og EØS-området, oppdaget man at «det svakeste leddet i kjeden» når det gjaldt grensekontroll fikk avgjørende betydning for tilstrømmingen av innvandrere til medlemslandene. Andre sider ved landenes politikk spilte også inn, som sjenerøse velferdsordninger, et omfattende svart arbeidsmarked eller en liberal asylopolitikk (Djuve & Friberg, 2004, s. 11). Alle medlemslandene var redde for å framstå for liberale. Dersom Norge for eksempel hadde en liberal innvandringspolitikk, kunne innvandrere dra til Norge, for deretter å fritt reise videre til de andre landene i Schengen-området. Dermed oppstod det et økende behov for å samordne lover og regler i medlemslandene. Selv om ikke Norge har vært bundet til å innføre europeiske reformer, har norsk politikk i stor grad tilpasset seg europeiske normer og forskrifter.

På 1990-tallet begynte man samtidig å bekymre seg for «eldrebølgen», en konsekvens av lave fødselstall og stadig flere eldre. Myndighetene så et behov for unge arbeidere som kunne betale for de økende pensjonsutgiftene og ta seg av de eldre, og arbeidsinnvandring ble trukket fram som en mulig løsning. Samtidig med denne bekymringen, kom stadig flere personer som søkte asyl, men som egentlig var ute etter en jobb. Disse forsøkte myndighetene

imidlertid å begrense. Grunnen til dette var at man ønsket noen som kunne gå rett ut i arbeid, i stedet for noen som ble avhengig av sosial trygd. (Brochmann, 2016, s. 17, s. 18).

Samme tiår skjedde det også en liberalisering av flyktningpolitikken. Myndighetene begynte å tolke flyktningbegrepet mer progressivt. Fra nå av skulle personer som risikerer forfølgelse på bakgrunn av kjønn eller seksuell legning bli trukket inn under konvensjonens flyktningdefinisjon. For eksempel ble det åpnet for asyl for personer som er utsatt for kvinnemishandling, tvangsekteskap, tvangsprostitusjon og trusler fra familie og slekt som en følge av brudd på sosiale normer (Taraku, 2016, s. 190). På denne måten har norske myndigheter styrket kvinners og homofiles rettigheter.

Samtidig som landet ble åpnet for EU-borgere, ble det inngått bilaterale avtaler om sesongarbeid i landbruket, noe som gjorde at arbeidsmigrasjonen fra Øst-Europa tok seg opp. Men det var ikke i nærheten av så stor økning som man skulle oppleve etter tusenårsskiftet.

## 2.5 De østeuropeiske arbeidsinnvandrerne

Utvidelsene av EU i 2004, og senere i 2007, banet vei for den mest storstilte innvandringsbølgen i norsk historie. Det samlede antall arbeidsinnvandring de neste tretten årene var nesten 240 000, hvorav flesteparten kom fra nye medlemsland i EU og kun 25 000 kom fra land utenfor Europa (Østby, 2017). Den femte fasen mellom 2005 og 2015 kjennetegnes dermed først og fremst av arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske land, der den desidert største gruppen kom fra Polen. Utvidelsene representerte en liberalisering av politikken rettet mot de nye EU-medlemmene. Framover skulle reglene for arbeidsinnvandring også utenfor EØS bli lettet på, selv om denne holdt seg på et relativt lavt nivå. Reglene for familieinnvandring og asyl på den andre siden ble strammet inn (Staver, 2021).

I denne fasen var Norge inne i en høykonjunktur, og med få arbeidsledige var etterspørselen etter arbeidskraft stor. Siden polakker var en kilde til billig, fleksibel og kompetent arbeidskraft, var norske arbeidsgivere og bemanningsbyråer ivrige etter å rekruttere dem. Finanskrisen i 2008 la en kortvarig demper for tilstrømmingen, men siden Norge i liten grad ble berørt av krisen sammenlignet med andre europeiske land, ble Norge en enda mer attraktiv destinasjon for polakkene. Mens det ved inngangen til 2004 var 6800 polske



innvandrere i Norge, økte dette tallet til mer enn 80 000 ved inngangen til 2014 (Friberg & Golden, 2014).

De polske arbeidsinnvandrerne ble i starten kjennetegnet av midlertidighet. Mange av dem hadde opprinnelig sett for seg å vende tilbake til hjemlandet, men etter en viss tid bestemte flere seg i stedet for å pendle fram og tilbake med korte mellomrom. Dette skiller denne gruppen fra asylsøkere og flyktninger, som ofte ikke har samme mulighet til å reise hjem. (Villa, Valestrand & Rye, 2023, s. 105). Men som Brochmann (2014, s. 407) påpeker har det med tiden vist seg at mange av polakkene til slutt har valgt å bli i Norge. Fem år etter tilflytting viser registertall at om lag halvparten av arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa fortsatt bor i Norge (Friberg, Dølvik & Eldring, 2013, s. 21).

I forbindelse med den store innvandringen av østeuropeere har det vært bekymringer knyttet til lavlønnskonkurrans og sosial dumping. Velferds- og inntektsnivå i de nye medlemslandene var langt lavere enn i Norge, og i Baltikum og Polen utgjorde lønnsnivået kun 10–25 prosent av det norske (Dølvik & Eldring, 2005, 260). Forskning har også vist at arbeidsinnvandrere gjennomgående har svært mye lavere inntekter enn det som ellers er vanlig i Norge (Friberg, Dølvik & Eldring, 2013, s. 23). Likevel har innvandringen av polakker og andre hvite europeere i stor grad pågått i stillhet, og det har ikke vært et omstridt tema på samme måte som andre innvandregrupper.

Mens det på kort sikt har vist seg at de utenlandske arbeidstakerne har hatt positiv økonomisk virkning i form av økte skatteinntekter og økt produksjon, har det i det lange løp erfaringsmessig hatt negative effekter på velferdsstaten. Erfaringene fra de tidligere arbeidsinnvandrerne på 1970-tallet viste at selv om de fleste var i arbeid da de først kom til landet, gikk sysselsettingen kraftig ned etter omtrent ti års botid. Etter ti år ble denne gruppen overrepresentert blant mottakere av sosiale ytelser, noe som blant annet skyldtes deres utsatte posisjon i arbeidsmarkedet, at de ofte hadde arbeid som krevde tungt fysisk arbeid og velferdsordninger som gjorde det mindre attraktivt å arbeide (Friberg, Dølvik & Eldring, 2013, s. 33).

På grunn av denne langtidseffekten, innførte myndighetene i 2004 introduksjonsprogrammet, som innebar to-tre år med språkopplæring og kunnskap om det norske samfunn, med det formålet å styrke innvandreernes mulighet til å delta i samfunnet. Dette ble imidlertid ikke

tilbudt de nye arbeidsinnvandrerne, kun til flyktninger og familieinnvandrere.

Integreringspolitikken i Norge ble på denne måten delt i to, der integreringstilbudet til arbeidsinnvandrere har vært frivillige og minimale, og der de tilgjengelige tjenestene i stor grad har vært private og kommersielle. Bakgrunnen for denne todelte integreringspolitikken er myndighetenes orientering mot lønnsarbeid og økonomisk selvforsørgelse. Det har vært en forventning til at dem som er i arbeid er i stand til å integrere og klare seg selv (Villa, Valestrand & Rye, 2023, s. 172).

Studier har imidlertid vist at mange polske arbeidsinnvandrere har opplevd manglende sosial integrering, utilstrekkelige norskferdigheter, sårbarhet i arbeidsmarkedet og økonomisk marginalisering, selv etter mange år i landet (Villa, Valestrand & Rye, 2023, s. 175). Dette har ført til at flere har blitt utstøtt fra arbeidslivet og blitt avhengig av sosiale ytelser i perioder, blant annet i forbindelse med finanskrisen i 2008 (Friberg, Dølvik & Eldring, 2013, s. 35). Sysselsettingen av europeiske borgere har likevel vært høyere enn blant innvandrere fra andre verdensdeler. Mens arbeidsinnvandrere fra EU i stor grad har vært i arbeid, har de fleste innvandrerne fra Afrika og Asia vært flyktninger eller familieinnvandrere og brukt lengre tid på å få en jobb (Aamodt, 2018), noe som kan forklare hvorfor introduksjonsprogrammet har vært rettet mot disse gruppene.

Da innvandringsstoppen ble innført, gjorde man unntak for å få spesialister til Norge. Denne såkalte spesialistbestemmelsen ble senere tatt inn i utlendingsforskriften. I 2000 ble kompetansekravet senket, slik at man åpnet for at personer med kompetanse på videregående nivå kunne komme, noe som førte til at flere utenfor Europa fikk mulighet til å komme til Norge. Likevel har det vært relativt få utenfor Europa som har kommet til Norge. Kvoten for faglærte og høyt utdannede arbeidsinnvandrere på 5000 har ikke vært fylt opp. Trolig kan bakgrunnen for dette være at arbeidsgiverne, i tillegg til byråkratiske godkjenningsprosesser, er forpliktet til å betale norsk tariff lønn for slik arbeidskraft. Dette gjelder ikke for EØS-borgere (Friberg, Dølvik & Eldring, 2013, s. 13).

Mens det har vært stor interesse for å få høyt kvalifiserte arbeidstakere til Norge, er det mindre vilje mot å ta imot de rettighetsbaserte kategoriene familie og flukt, siden disse generelt har lavere deltakelse i arbeidsmarkedet.

## 2.6 Krigsflyktningene

Asylmigrasjonen har vært svært uforutsigbar, noe som har vært særlig tydelig det siste tiåret. Høsten 2015 kom et rekordhøyt antall flyktninger fra Syria til landet, i tillegg til et høyt antall afghanere, irakere og eritreere. Totalt var det drøyt 31 000 personer som søkte om beskyttelse i Norge dette året, som utgjorde hele tre ganger så mange som de siste årene før 2015 (Østby, 2016). De neste årene holdt tallet seg lavt, før man i 2022 opplevde en ny kraftig økning av asylsøkere – denne gangen fra Ukraina. Så langt har over 46 000 ukrainere kommet til Norge som flyktninger (UDI, 2023). Den siste fasen kjennetegnes altså først og fremst av at et høyt antall krigsflyktninger kom til landet. Disse bølgene ble håndtert på to ulike måter av norske myndigheter.

Da båtflyktningene fra Syria kom til Europa i 2015, førte det naturligvis til store utfordringer for Hellas og Italia, der de fleste kom i land. I henhold til Dublin-forordningen ble disse landene ansvarlige for et høyt antall asylsøkere. For å avhjelpe situasjonen, ble det opprettet et EU-program for å relokalisere flyktningene. Selv om Norge ikke var forpliktet til å delta, valgte myndighetene frivillig å ta imot 1500 asylsøkere (Brekke & Staver, 2018, s. 2169). Etter hvert som stadig flere asylsøkere kom til Europa, brøt Dublin-forordningen i praksis sammen, da flere medlemsland sluttet å håndheve den. De ga opp å registrere og sjekke innvandrernes identitet, særlig dersom migrantene var på vei til et annet land som kunne overta forpliktelsen og kostnaden med asylmottaket. Dette gjorde at flere kom seg til andre europeiske land, hvorav en del kom til Norge.

Siden den store folkemengden kom på et så kort tidsrom, fikk det norske mottaks- og integreringssystemet store utfordringer. Myndighetene valgte derfor å gjeninnsette kontrollen ved den nasjonale grensen i en midlertidig periode, for å forhindre ulovlige immigranter i å komme til Norge fra andre Schengen-områder. Som Jan-Paul Brekke og Anne Staver (2018, s. 2173) formulerer det, skjedde det en «renasjonalisering» av asylpolitikken, som innebar at man forsterket den nasjonale kontrollen. Denne kontrollen ble forlenget i flere omganger, blant annet på grunn av terrortrusselen i Europa og senere på grunn av koronapandemien.

Kort tid etter tilstrømmingen av flyktningene, inngikk de fleste politiske partiene et asylforlik, der hensikten var å få bedre kontroll over situasjonen. Dette forliket innebar en rekke innstramminger i asyl- og flyktningpolitikken. Blant annet gjorde de det vanskeligere

for innvandrere å få innvilget oppholdstillatelse, både ved at de innførte et nytt inntektskrav for permanent oppholdstillatelse for alle innvandrergupper og ved at de innførte en ny instruks om opphør av flyktningstatus. Dette førte samlet sett til mer midlertidighet for innvandrere, særlig for flyktningene (Eggebo & Staver, 2020). Inntil nylig hadde det vært et mål at norsk asyl- og flyktningpolitikk skulle harmoneres med andre europeiske lands politikk. Asylinnstrammingene førte imidlertid politikken i en annen retning. Flere av forslagene la opp til strengere regler enn det som følger av EU-regelverket.

I 2016 var Norge det landet i EU/EØS som hadde størst nedgang i antall asylsøknader. Kun 3500 søkte om asyl. Nedgangen skyldtes først og fremst grensekontroll på de indre Schengen-grensene, og i mindre grad innstrammingene i Norge. Blant annet inngikk EU en avtale med Tyrkia. Bakgrunnen for avtalen var at flyktningene som ankom Tyrkia ofte dro videre til Helles, noe som ble den største ruten til Europa. Avtalen innebar at EU skulle dekke kostnadene knyttet til retur av flyktningene og at Tyrkia skulle få økonomisk støtte for å håndtere det økende antallet flyktninger (Ersland, 2018). Som Staver (2021) påpeker, skjedde det en «eksternalisering», der grense- og mobilitetskontrollen ble flyttet lenger vekk fra Norge. På den måten ble det vanskeligere for asylsøkerne å reise videre i Europa. Et annet eksempel på eksternalisering er returavtalene som EU, og i noen tilfeller norske myndigheter, har gjort med en rekke land utenfor Europa. Formålet med denne politikken har vært å forebygge uønsket innvandring og kunne returnere avviste asylsøkere og ulovlige innvandrere (Taraku, 2016, s. 226).

De siste årene har stadig mer fokus vært rettet mot ulovlige innvandrere. Puntervold Bø (2019) hevder at det i løpet av de siste tiårene har skjedd en «kriminalisering» av innvandringen. Dette skjedde først ved at man forhindret asylsøkeres mulighet til reise lovlig til Norge, da man innførte visumplikt for de asylproduserende landene. Dermed ble de nødt å krysse grensene ulovlig for å få mulighet til å søke asyl i Norge. I 2012 og 2016 senket man beviskravet for å fengsle asylsøkere, slik det ble lettere å fengsle innvandrere dersom det var tvil om deres identitet var korrekt (Puntervold Bø, 2019). I 2022 trådte en ny grenselov i kraft, som innebar at politi, tolletaten og norsk etterretning i større grad kunne samle inn personopplysninger fra flyselskaper (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). Selv om bruken er forbeholdt saker om terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet, illustrerer dette bekymringen overfor innvandring generelt.

Siden 1990-tallet har det generelt sett vært en positiv utvikling i holdningen til innvandring i befolkningen, men i 2015 var det en dreining i motsatt retning, mest trolig på grunn av både sikkerhetssituasjonen og den store flyktningbølgen som kom til landet. Dette var likevel bare en svak tendens sammenlignet med andre land (Hellevik & Hellevik, 2017). I de politiske partiene har man etter tusenårsskiftet sett en tendens til et skifte mot en mer restriktiv politikk, særlig når det gjelder flyktningpolitikk. Ap og Høyre har nærmet seg Frp, noe som har vært synlig i utviklingen av politikken (Simonnes, 2013). Frp har i det siste tatt til orde for at man bør hjelpe flyktningene i nærområdene, i stedet for å ta dem imot i Norge. Denne tilnærmingen har også Taraku (2016, s. 241) tatt til orde for, siden han mener det er galt å bruke mest penger på dem som har ressurser til å komme til landet, i stedet for dem som er tvunget til å bli igjen. Han peker på at menn i sin beste alder utgjør flesteparten av dem som kom til Norge i 2015, og at det er galt å ta penger fra bistandsbudsjettet for å bruke på beskyttelse av disse.

Den politiske håndteringen av de ukrainske flyktningene skilte seg i stor grad fra håndteringen av de syriske flyktningene. De syriske flyktningene som kom seg til Norge, måtte dokumentere individuell forfølgelsesrisiko. De ble bosatt i flyktningmottak, og måtte avvente med å finne arbeid og bosted til etter at saken deres var ferdig behandlet. For en del av de syriske flyktningene, ble søknaden avvist fordi de hadde vært innom et annet europeisk land før ankomst i Norge. Dette medførte at en del ble sendt tilbake til dette landet. For de ukrainske flyktningene som kom i 2022 var situasjonen en annen. Ukraina hadde inngått en avtale om visumfrihet til Schengen tilbake i 2017. Det innebar at de hadde mulighet til å reise og oppholde seg i landet i inntil 90 dager og søke asyl. Det trengte ikke å være det første landet de kom til. Kort tid etter at de første ukrainske flyktningene kom til Norge i 2022, ble det bestemt at denne gruppen skulle innvilges midlertidig kollektiv beskyttelse på samme måte som de bosniske flyktningene på 1990-tallet. Dette innebar at hele gruppen fikk beskyttelse, og at de fikk mulighet til å lete etter arbeid og bosted umiddelbart etter ankomst (Strøm, 2022).

Over femti år har gått siden den nye innvandringen startet. Mye har endret seg, men mye er også slik det pleide å være. Det er fremdeles den dag i dag lettere for europeiske innvandrere å komme til Norge, enn personer utenfor Europa.

### 3 Konklusjon

I denne bacheloroppgaven har jeg beskrevet hvordan norske myndigheters innvandringspolitikk har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke faktorer som kan bidra til å forklare denne utviklingen, med utgangspunkt i tidligere forskning og litteratur. Som det kommer fram, har mye forandret seg siden 1960-tallet. Det er mulig å identifisere flere trender som synliggjøres i de ulike fasene som er beskrevet ovenfor.

For det første har innvandringspolitikken endret seg fra å være liberal til å bli stadig mer restriktiv. Faktorer som spilte inn for denne liberale holdningen til innvandringsspørsmålet i den første fasen var gode økonomiske tider, behovet for arbeidskraft og det generelle synet på migrasjon som noe gjensidig nyttig. Mens stort sett de fleste som kom, var fra andre europeiske og kulturelt sett like land, steg uroen da noen ikke-europeiske innvandrere begynte å komme til landet. Tilflyttingen av det som ble kalt «fremmedarbeidere» skulle føre til endringer på det politiske området. Fra 1970-tallet ble innvandringspolitikken stadig mer restriktiv, først i form av innvandringsstopp for utenlandske arbeidere. Etter hvert som flere familieinnvandrere og flyktninger kom til landet, ble det også innført restriksjoner for disse gruppene. Samtidig kan det pekes på enkelte liberaliseringer, blant annet for europeiske arbeidere etter Norge ble med i EØS-avtalen, utvidelsen av EU og utvidelsen av flyktningbegrepet.

For det andre har innvandringspolitikken blitt mer selektiv. Innvandringsstoppen representerte en ordning der arbeidskraft fra den vestlige verden ble favorisert. Kun de innvandrerne man hadde behov for i arbeidsmarkedet, fikk innpass. Samtidig brukte man kulturelle argumenter for å hindre at uønskede grupper kom til landet, siden innvandring fra mer fjerne land ble forbundet med sosiale problemer. Med innføringen av visumplikt for enkelte nasjonaliteter, gjorde man det vanskeligere for asylsøkere og familieinnvandrere å komme til landet. Dette gikk først og fremst utover personer utenfor Europa. Med det frie marked og Schengen-samarbeidet gikk man lengre i denne seleksjonen, ved at man åpnet dørene for stadig flere europeiske borgere, samtidig som har lukket dørene for dem utenfor.

For det tredje har man blitt mer og mer opptatt av å tilby innvandrere, og særlig flyktninger, et midlertidig oppholdssted, i stedet for et nytt hjem. På 1960-tallet regnet man med at de fleste innvandrere reiste tilbake til hjemlandet i nedgangstider, men de fleste valgte å bli i

Norge. Etter hvert som landet har blitt mer attraktivt, har man blitt mer opptatt av å legge til rette for at særlig flyktninger skal reise tilbake så snart forholdene er gode nok i hjemlandet. Dette var målet da de bosniske flyktningene kom til landet, og igjen da de ukrainske flyktningene kom. En slik midlertidig ordning har vært særlig viktig i tider der man har fått mange tilflyttere på kort tid, siden dette effektiviserer saksbehandlingstiden.

For det fjerde har måten myndighetene har forholdt seg til innvandrere endret seg. På 1960-tallet var de fortsatt opptatt av at innvandrerne skulle assimileres i det norske samfunn. Dette endret seg på 1970-tallet, da man ble mer opptatt av integrering av innvandrerne. Innholdet i begrepet integrering har imidlertid endret seg med årene. Mens integrering i starten innebar at innvandrerne skulle få utøve sin kulturelle egenart, har man etter hvert blitt mer opptatt av gjensidig tilpasning og at de nye innvandrerne skal ha kunnskaper om norsk språk og samfunn. Håpet har vært å få færre innvandrere på sosiale ytelser og flere i arbeid. Derfor innførte norske myndigheter introduksjonsordningen.

For det femte har den norske innvandringspolitikken blitt stadig mer påvirket av overnasjonale myndigheter og hva som skjer i utlandet. Dette er en konsekvens av avtalene som Norge har inngått med EU. På den ene siden har man åpnet grensene for europeiske borgere, og på den andre siden har man stengt de ytre europeiske grensene for dem som er utenfor. I tilfeller der mange innvandrere prøver å komme inn i Europa samtidig, risikerer man likevel at flere ulovlige innvandrere kommer.

## 4 Litteraturliste

Aamodt, I. (2018, 27. november). *Hvorfor er det vanskeligere for innvandrere å komme i jobb?* Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvorfor-er-det-vanskeligere-for-innvandrere-a-komme-i-jobb>

Brekke, J.-P. (2001) *Velkommen og farvel? : Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Institutt for samfunnsforskning.

Brekke, J.-P. & Staver, A. (2018). The renationalisation of migration policies in times of crisis: the case of Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(13), s. 2163–2181. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1433026>

Brochmann, G. (2003). Innvandring og innvandrere på 1970-tallet. I K. Kjeldstadli (Red.), *Norsk innvandringshistorie Bind 1-3*. Pax forlag.

Brochmann, G. & Kjeldstadli, K. (2014). *Innvandringen til Norge: 900–2010*. Pax Forlag.

Bø Bahus, V. (2022, 1. januar). Første asylland. *Store norske leksikon*. [https://snl.no/f%C3%B8rste\\_asylland](https://snl.no/f%C3%B8rste_asylland)

Carling, J. (1999). *Arbeidsinnvandring og familiegjenforening 1967–1980: en oversikt med hovedvekt på statistikk*. Norges forskningsråd.

Djuve, A. B. & Friberg, J. H. (2004). Innvandring og det flerkulturelle samfunn. (Fafø-rapport 32). Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon.

Dølvik, J. E. & Eldring, L. (2005). Etter EU-utvidelsen: Arbeidsmigrasjon gjennom bakdøra skaper nye utfordringer i det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 22(2), s. 259–267.

Eggebø, H. & Staver, A. B. (2020, 4. juni). Mer midlertidighet – innvandringspolitikken etter asylforliket. *Nytt norsk tidsskrift*, 37(2), s. 125–136. <https://doi-org.ezproxy.uis.no/10.18261/issn.1504-3053-2020-02-04>

Ersland, B. L. (2018, 4. desember). Flyktningeavtalen mellom EU og Tyrkia. *Store norske leksikon*. [https://snl.no/Flyktningeavtalen\\_mellom\\_EU\\_og\\_Tyrkia](https://snl.no/Flyktningeavtalen_mellom_EU_og_Tyrkia)

Finstad, F. B. (2008, 3. desember). Norges tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk. *Nytt norsk tidsskrift*, 25(4), s. 226–345. <https://doi-org.ezproxy.uis.no/10.18261/ISSN1504-3053-2008-04-04>

Friberg, J. H., Dølvik, J. E. & Eldring, L. (2013). Arbeidsmigrasjon til Norge fra Øst- og Sentral-Europa. *Temannotat, Norges forskningsråd*.



Friberg, J. H. & Golden, A. (2014). Norges største innvandrergroupe: Historien om migrasjon fra Polen til Norge og om andrespråkskorpuset ASK. *NOA – norsk som andrespråk*, 30(2), <http://ojs.novus.no/index.php/NOA/article/view/832>

FNs flyktningkonvensjon. (1951). *Konvensjon om flyktningers stilling*. Lovdata. <https://lovdata.no/traktat/1951-07-28-1>

Harlem, H. & Grøn, E. V. (2021). Omgåelsesekteskap som grunnlag for å avslå en søknad om familieinnvandring. *Kritisk juss*, 47(3), s. 180-184. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2021-03-03>

Heiberg, T. (1998). *Innvandringspolitikk og utlendingslov – samtidens klagemur*. Fagbokforlaget.

Hellevik, O. & Hellevik, T. (2017). Utviklingen i synet på innvandrere og innvandring i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 58(3), s. 250–283. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2017-03-01>

Hermansen, A. S. (2017). Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks? *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 1(1), s. 15–34. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2017-01-02>

Ihle, R. (2017). Integrering – samfunnsfellesskapets opptakskrav? *Plan*, 49(1), s. 10–17. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2017-01-04>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2022, 29. april). Ny grenselov trer i kraft, med hjemmel for innhenting av passasjeropplysninger. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-grenselov-trer-i-kraft-med-hjemmel-for-innhenting-av-passasjeropplysninger/id2910825/>

Kjerschow, A. (1993). *Innvandringspolitikk – et spørsmål om tålegrenser?* Dagens folkevandringer – Berører de oss? I A. Suhrke & S. Gjerdåker (Red.). Cappelen forlag.

Korbøl, A. & Midtbøen, A. H. (2022). *Den kritiske fase : Innvandring til Norge fra Pakistan 1970–1973*. Universitetsforlaget.

Larsen, T. & Horsbøl, K. S. (2008, 20. september). Bør dårlig økonomi være til hinder for at barn får familiegjennforening med sine omsorgspersoner? *Kritisk juss*, 34(3), s. 172–187. <https://doi-org.ezproxy.uis.no/10.18261/ISSN2387-4546-2008-03-11>

Meld. St. 14 (2020–2021). *Perspektivmeldingen 2021*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>

Meld. St. 18 (2007–2008). Arbeidsinnvandring. *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-18-2007-2008-/id507744/>

Midtbøen, A. H. (2017, 1. juni). Innvandringshistorie som faghistorie: kontroverser i norsk migrasjonsforskning. *Nytt norsk tidsskrift*, 34(2), s. 130–149. <https://doi-org.ezproxy.uis.no/10.18261/issn.1504-3053-2017-02-03>

Møkkelgjerd, A. (2017). *Asylkoden : 99 spørsmål og svar fra den norske asyldebatten*. Pax forlag.

Puntervold Bø, B. (2004). *Søkelys på den norske innvandringsdebatten: Etiske og rettslige dilemmaer*. Høyskoleforlaget.

Puntervold Bø, B. (2019). Den grenseløse innvandringskontrollen – Et rettssikkerhetsproblem? *Nytt norsk tidsskrift*, 36(3), s. 241–254. <https://doi-org.ezproxy.uis.no/10.18261/issn.1504-3053-2019-03-07>

Simonnes, K. (2013, 18. juni). I stjålne klær? – En analyse av endringer i Høyres, Arbeiderpartiets og Fremskrittspartiets innvandrings- og integreringspolitikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(2), s. 144–158. <https://doi-org.ezproxy.uis.no/10.18261/ISSN1504-2936-2013-02-07>

Staver, A. B. (2021, 2. september). Restriktiv eller selektiv? Innvandringspolitikkenes ulike ansikter. *Nytt norsk tidsskrift*, 38(3), s. 183–194. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2021-03-02>

Suhrke, A. (1993). *Den vanskelige migrasjonen: vandring i en verden med barrierer*. Dagens folkevandringer – Berører de oss? I A. Suhrke & S. Gjerdåker (Red.). Cappelen forlag.

Taraku, S. (2016). *Innvandringsrealisme : Politikkenes muligheter i folkevandringens tid*. Dreyers forlag.

Tolonen, P. (2008, 20. september). Irregulære migranter – de papirløse. *Kritisk juss*, 34(3), s. 125–134. <https://doi-org.ezproxy.uis.no/10.18261/ISSN2387-4546-2008-03-03>

UDI. (2023, 4. mai). *Statistikk om Ukrainasituasjonen*. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina/#>

Villa, M., Valestrand, E. T. & Rye, J. F. (2023). *Migrasjon og mobilitet – handlinger, mønstre og forståelser i norsk sammenheng*. Cappelen damm Akademisk.

Østby, L. (2016, 14. desember). *Fra asylsøker til flyktning – før og etter kriseåret 2015*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/fra-asylsoker-til-flyktning-for-og-etter-krisearet-2015>

Strøm, P. (2022, 12. mars). *Dette er forskjellene på en flyktning fra Syria og Ukraina*. NRK. <https://www.nrk.no/nordland/dette-er-forskjellene-pa-en-flyktning-fra-syria-og-ukraina-1.15886774>

Østby, L. (2017, 18. september). *Arbeidsinnvandrere – fra hovedstadsfenomen til vanlig syn i hele landet*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/arbeidsinnvandrere-fra-hovedstadsfenomen-til-vanlig-syn-i-hele-landet>