

Avdeling for økonomi, ledelse og innovasjon

Hege Solheim

Masteroppgave
**Hvorfor innførte Norge midlertidig grensekontroll ved
indre grenser?**

En casestudie av Norges beslutning om å gjeninnføre midlertidige grensekontroller ved indre grenser under migrasjonskrisen og frem til i dag

Why did Norway introduce temporary border control at internal borders?

Master i offentlig styring og ledelse

2019

Samtykker til tilgjengiggjoring i digitalt arkiv Brage

JA NEI

Innhold

INNHold	3
NORSK SAMMENDRAG.....	6
ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT).....	7
1. 1. INTRODUKSJON	9
1.1 OPPGAVENS TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	9
1.2 DISPOSISJON	11
1.3 BEGRUNNELSE OG AKTUALISERING AV PROBLEMSTILLING.....	12
1.4 BRUK AV ORGANISASJON- OG SAMFUNNSVITENSKAPELIG TEORI	14
1.5 METODE OG DATA.....	16
1.6 AVGRENSNING OG DEFINISJON.....	16
2. TEORI.....	18
2.1.INSTITUSJONELL TEORI	19
2.1.1 <i>Mekanismen stiavhengighet</i>	20
2.1.2 <i>Mekanismen kritiske veivalg</i>	21
2.2 RASJONELL AKTØRTEORI OG EFFEKTIVITET.....	23
2.3 SYMBOLPOLITIKK	25
2.4 OPERASJONALISERING AV HYPOTESENE	26
3. METODE.....	29
3.1 FORSKNINGSDESIGN.....	29
3.2 DATAINNSAMLING	30
3.2.1 <i>Dokumentanalyse</i>	31
3.2.2 <i>Dybdeintervju</i>	32

3.2.3 Valg av sted og informanter.....	32
3.2.4 Gjennomføring av intervju og egen rolle	33
3.2.5 Bearbeidelse av data	35
3.3 OPPGAVENS PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET	35
3.3.2 Validitet	36
3.3.2 Reliabilitet.....	37
3.3.3 Generaliserbarhet	38
4. SCHENGENSAMARBEIDET	40
4.1 BAKGRUNNEN FOR SCHENGEN- AVTALEN	40
4.2 NORGES INNGANG I SCHENGEN.....	41
4.3 NORGE OG SCHENGEN I DAG	42
4.4 SCHENGENS INDRE- OG YTRE GRENSER	43
4.6 REVIDERING AV SCHENGEN- GRENSEFORORDNING IFT. MIDLERTIDIG GRENSEKONTROLL	45
5. MIDLERTIDIG GRENSEKONTROLL VED INDRE GRENSER	47
5.1 INDRE GRENSEKONTROLL I SCHENGEN.....	47
5.2 BESLUTNINGSMYNDIGHET FOR INNFØRING AV MIDLERTIDIG GRENSEKONTROLLER	48
5.3 INNFØRING AV MIDLERTIDIG GRENSEKONTROLL VED INDRE GRENSER	49
5.2.1 Alvorlig trussel.....	49
5.2.2 Mot den offentlig orden.....	50
5.2.3 Mot den indre sikkerhet	51
5.4 MIGRASJONSKRISEN 2015	52
6. GJENINNFØRING AV KONTROLL- EN EFFEKTIV ELLER SYMBOLSK HANDLING?54	
6.1 ET KRITISK VEIVALG SOM FØRTE TIL HANDLING	55
6.1.1 Norges håndtering av migrasjonskrisen	55
6.1.2 Et brudd med Norges opprinnelige stivhengighet.....	57

6.2 INNFORING AV GRENSEKONTROLL FOR EFFEKTIVITETENS SKYLD	60
6.2.1 <i>Kostnadseffektivitet</i>	61
6.2.2 <i>Effektive signaleffekter</i>	64
6.3 INNFORING FOR SYMBOLPOLITIKKENS SKYLD.....	67
6.3.1 <i>Symbolsk handling for å tilfredsstille opinionen?</i>	68
6.3.2 <i>Symbolsk markering</i>	72
7. AVSLUTNING.....	74
LITTERATURLISTE	78
APPENDIKS I.....	86
APPENDIKS II.....	87

Norsk sammendrag

I 2015 opplevde Europa og Norge den sterkeste pågangen av asylsøkere noen gang registrert. Et av tiltakene iverksatt av den norske regjeringen dette året ble en skjerping av grensekontrollen ved indre grenser. Denne oppgaven søker å undersøke bakgrunnen for hvorfor Norge gjeninnførte midlertidige grensekontroller ved indre grenser, og hvorfor kontrollen fortsatt er innført i dag.

Norges forhold med EU er under stadig utvikling, hvor Norge i stor grad tilpasser seg endringer bestemt av unionen. Når det gjelder innføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser har Norge mottatt sterk kritikk fra blant andre EU- Kommisjonen og Parlamentet, men kontrollen har likevel blitt gjeninnført gang på gang.

For å belyse bakgrunnen for gjeninnføringen av grensekontroll, vil oppgaven studere relevansen av tre hypoteser som har sin forklaringskraft i kritiske veivalg, rasjonell aktørteori og symbolpolitikk;

Oppgaven diskuterer først om migrasjonskrisen fungerte som en kritisk hendelse slik at Norge vurderte nye alternativer enn det å følge EU. Deretter studerer oppgaven om innføring av midlertidig grensekontroll ved de indre grenser ble ansett som et effektivt virkemiddel for å stanse asyltilstrømmingen, før vi går over til oppgavens siste hypotese som diskuterer at Norge innførte midlertidig grensekontroll ved de indre grenser som gjennom symbolske handlinger kunne vise den norske befolkningen regjeringenes handlekraft.

Ved å samle inn empiri fra regjeringens sider, politiske plattformer, EU-institusjonene, avisartikler, tidsskrift, bøker og ikke minst ved fire intervjuobjekter i ledende stillinger innen utlending- og grenseforvaltningen, baseres mine hovedfunn på at midlertidig grensekontroll ved indre grenser ble iverksatt ikke nødvendigvis for å kontrollere papirløse migranter- og asylsøkere, men fordi man ønsket å minske ankomstene av asylsøkere, og på bakgrunn av en regjering, herunder Fremskrittspartiet, som ønsket å vise sin handlekraft når det gjelder innvandringsrestriktiv politikk.

Engelsk sammendrag (abstract)

In 2015, Europe and Norway experienced the strongest rise of asylum seekers ever registered. One of the measures implemented by the Norwegian government this year was a sharpening of border control at internal borders. This task seeks to investigate the background of why Norway reintroduced temporary border controls at internal borders, and why control is still being implemented today.

Norway's relations with the EU are constantly evolving, where Norway largely adapts to changes determined by the Union. Regarding the introduction of temporary border control at internal borders, Norway has received strong criticism from, among others, the EU Commission and Parliament, but the control has nevertheless been reintroduced time and again.

To elucidate the background for the reintroduction of border control, the task will study the relevance of three hypotheses that have their explanatory power in critical junctures, rational choice theory and symbol politics;

The assignment first seeks out if the migration crisis functioned as a critical juncture so that Norway considered new options than to follow the EU. Then, the task studies if introducing temporary border control at the internal borders was considered as an effective instrument for stopping asylum inflow, before we move on to the task's last hypothesis that discusses that Norway introduced temporary border control at the inner borders that through symbolic actions could show the Norwegian population the governments' action force.

By collecting empirical data from the government's sides, political platforms, EU institutions, newspaper articles, journals, books and, not least, four interview objects in senior positions within the foreign and border administration, my main findings are based on the fact that temporary border control at internal borders was not necessarily implemented to control paperless migrants and asylum seekers, but because they wanted to lessen the arrival of asylum seekers, and on the basis of a government, including the Progress Party, who wanted to show their commitment to immigration-restricting policies.

Forord

En lang studenttilværelse avsluttes med denne masteroppgaven. Årene ved NTNU, utveksling i Frankrike og nå som student ved Høgskolen i Innlandet har gitt meg kunnskap, vennskap og livserfaringer. Arbeidet med masteroppgaven har vært en spennende og lærerik prosess, ikke minst da jeg er ansatt ved en enhet nært knyttet til tema i oppgaven. Jeg er takknemlig for friheten instituttet har gitt meg til å velge tema.

Jeg vil takke min veileder Marianne Riddervold for gode råd og konstruktiv kritikk underveis. Oppgaven hadde heller ikke blitt den samme uten mine informanter som forsynte meg med verdifull innsikt og kunnskap om tema. Jeg vil også rette en stor takk til min samboer. Uten hans oppmuntring og støtte ville ikke prosessen blitt den samme.

Jeg tar fullt ansvar for innhold og eventuelle feil og mangler i masteroppgaven.

1. 1. INTRODUKSJON

1.1 Oppgavens tema og problemstilling

"I dag er flyktnings situasjonen i EU under kontroll. Den ytre grensen er styrket. Mange tiltak er gjennomført for å styrke sikkerheten. Grensekontrollene har derfor utspilt sin rolle" (Falnes 2018).

Sitatet er hentet fra Cecilia Wikström fra Liberalerna i Sverige som mener de indre, midlertidige grensekontrollene som blant annet Norge gjeninnførte i forbindelse med migrasjonskrisen høsten 2015, burde blitt avskaffet for lenge siden.

Migrasjonskrisen oppstod i kjølvannet av den arabiske våren i 2011. Som en konsekvens hadde hundretusenvis av mennesker blitt sendt på flukt. I 2015 forverret situasjonen seg ytterligere, hvor tusenvis av migranter fra Nord-Afrika og Midtøsten ulovlig entret Schengen-området med båt over Middelhavet. Dette førte til Schengen-landenes hittil største utfordring som innebar store og ukontrollerte bevegelser over de indre grensene i Europa (Ulrich 2016, 11).

Hovedregelen for å kunne gjeninnføre midlertidig grensekontroll er at det foreligger en alvorlig trussel mot den offentlige orden eller den indre sikkerhet (European Commission 2019). Som ett av seks land i Schengen-samarbeidet iverksatte Norge dette tiltaket den 24. november 2015. Bakgrunnen for gjeninnføringen var ifølge justis- og beredskapsminister Anders Anundsen å hindre at personer uten id-dokumenter kunne komme inn i landet (Regjeringen 2015a). Det som i starten skulle være en kort, midlertidig kontroll, ble i 2018 nok en gang gjeninnført og er nå fornyet til den 11. mai 2019. De siste to årene har tiltaket vært forankret på bakgrunn av terrortrusselen som ligger over Europa (Regjeringen 2018a).

Wikström er ikke den eneste som er misfornøyd med Norges gjentakende gjeninnføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser. EUs innvandringsminister Dimitris Avramopoulos har i lengre tid understreket at tiltaket om gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser ikke er et tiltak som kan fortsette over lang tid (Dagsavisen

2017). I januar sa han at dette er ekstraordinære tiltak som er innført fordi vi er i en ekstraordinær situasjon, og at disse bare skal innføres som en siste utvei. Den 2. mai 2017 presenterte Kommisjonen en uttalelse der de anbefaler at Østerrike, Tyskland, Danmark, Sverige og Norge utfaser de midlertidige kontrollene de nå har innført ved sine interne Schengen-grenser i løpet av de neste seks månedene (Selmer 2017). Dette har ennå ikke skjedd, til tross for at Parlamentet fordømmer det (Falnes 2018).

Kommisjonen anbefaler i tillegg at det i medlemslandene heller gjennomføres politikontroller og at fokuset ligger på samarbeid over grensene- ikke grensekontroller (Selmer 2017). Responsen på iverksettingen og den langvarige gjennomføringen har dermed ikke vært særlig god, til tross for at medlemslandene med midlertidig grensekontroll ved indre grenser har måtte ha støtte fra Rådet og Kommisjonen for opprettholdelse av kontrollene.

På bakgrunn av de langvarige kontrollene kom det frem i en pressemelding fra Parlamentet fra justis- og innenrikskomiteen, at man i fremtiden ønsker at det skal være vanskeligere å forlenge den midlertidige grensekontrollen i Schengen-området. Her argumenterte LIBE-komiteen at Norge som et av seks Schengen-land ulovlig har utført kontrollen ved de indre grenser i mer enn tre år, på tross av maksperioden på to år, hvor Norge tydelig har feiltolket det opprinnelige Schengen-regelverket (European Parliament 2018) (Se også: The Economist 2018).

Norge har tidligere blitt applaudert av den europeiske union for å være effektive og organiserte når det gjelder å respektere og ta til seg nye regelverk og lover. Denne oppgaven vil derfor anse Norges gjeninnføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser som et brudd med norsk politikk i forhold til landets rolle i EU. Den overordnede problemstillingen for studien er derfor:

Hvorfor valgte Norge å innføre midlertidig grensekontroll i perioden under migrasjonskrisen og fortsatt frem til i dag?

1.2 Disposisjon

Kapittel 1 gir en sammenfatning av oppgavens tema, bakgrunn, aktualitet og oppbygging. Avhandlingens hypoteser blir også kort presentert i dette kapitlet.

Kapittel 2 vil med utgangspunkt i valgt tema og problemstilling redegjøre for det teoretiske rammeverket brukt i studien. Jeg vil benytte meg av institusjonell teori herunder mekanismer som stivhengighet og kritiske veivalg, rasjonell aktørteori og symbolpolitikk. Teoriene danner grunnlag for hypotesene, som videre operasjonaliseres.

Kapittel 3 tar for seg forskningsdesign og metode. Oppgavens fremgangsmåte og datainnhentingsmetode begrunnes. Samtidig går vi gjennom de utvalgte informantene til intervju, min egen rolle og redegjør for oppgavens validitet og reliabilitet. Oppgavens generaliserbarhet vil også bli diskutert.

Kapittel 4 representerer bakgrunnsinformasjon for den valgte casen og problemstillingen. En slik presentasjon er nødvendig for at leser skal ha grunnleggende kunnskap om Schengen-samarbeidet Norge er knyttet til, samt hva som må ligge til rette for at en Schengen-stat skal kunne gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Kapitlet vil derfor starte med en innføring av Schengen-samarbeidet, den norske inntreden, Schengens indre- og ytre grenser, samt Schengen-grenseforordning som er Schengen-statenes håndbok når det gjelder grensekontroll.

Kapittel 5 tar videre for seg bakgrunnsinformasjon i hvilke omstendigheter en indre kontroll kan bli gjeninnført. Vi studerer her lovverket for innføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser, ser på hvor beslutningsmyndigheten ligger og tar til slutt for oss migrasjonskrisen.

Kapittel 6 starter analysekapitlet som er delt inn i to.

Analysen søker å forklare årsaker til hvorfor Norge innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Analysens første del tar først for seg migrasjonskrisen og diskuterer med den første hypotesen at krisen førte til et brudd med Norges opprinnelige stivhengighet til den europeiske union. Delen ser på at krisen åpnet for endring, og deretter de ulike tiltakene som ble igangsatt på bakgrunn av migrasjonskrisen. Denne delen av analysen viser bakgrunnen for

bruddet, men synes ikke å forklare andre årsaker til at midlertidig grensekontroll ved indre grenser ble gjeninnført. Hypotesene blir dermed behandlet som gjensidig overlappende, hvor jeg forventer at mekanismene kan komme inn på ulike tider i hendelsesforløpet.

Analysen viser at gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser i Norge kan forklares i to skritt hvor man først behandler bruddet, og dermed ser på mulige andre årsaker for hvorfor Norge gjeninnførte midlertidig grensekontroll. Del to av analysen diskuterer først om gjeninnføringen av grensekontroll handlet om å stanse asyltilstrømmingen på en effektiv måte. Analysen diskuterer deretter om gjeninnføringen om midlertidig grensekontroll heller handlet om daværende regjering med Fremskrittspartiets restriktive innvandringspolitikk som gjennom iverksetting av grensekontroll ønsket å vise befolkningen sin handlekraft, og at det å kontrollere papirløse migranter- og asylsøkere, eller passe på sikkerhetssituasjonen i Europa, aldri har vært reelle mål med grensekontrollen.

Kapittel 7 avslutter oppgaven. Vi oppsummerer funn, eventuell generaliserbarhet samt planen videre.

1.3 Begrunnelse og aktualisering av problemstilling

Et av kravene som stilles til en problemstilling i kvalitativ forskning er at spørsmålet som behandles er av interesse og dreier seg om vesentlige forhold i samfunnslivet (Grønmo 2004, s 63).

Norge er knyttet til EU på mange måter. Blant annet er landet inkorporert i EØS-avtalen, Schengen-avtalen, Dublin-avtalen, gjensidig bistand i straffesaker, Eurojust, arrestordenen, Cepol-avtalen, Luago-avtalen, Prüm-avtalen, sivile- og militære krisehåndteringsoperasjoner, Nordic Battle Group, Det europeiske forsvarsbyrået, avtaler innenfor fiskerisektoren, landbrukssektoren og finansieringsordning, samt andre betydelig viktige avtaler med den europeiske union (NOU 2012:2, s 36).

Avtalene danner rammen for Norges tilknytning til EU slik den gradvis har vokst frem over en periode på omtrent tjue år. Innenfor disse rammene foregår det et daglig samarbeid i små

og store saker. Norges forhold med EU er under stadig utvikling, drevet frem av løpende endringer i EU som Norge i stor grad tilpasser seg (NOU 2012:2, s 35). Til tross for dette har Norge de siste årene mottatt sterk kritikk fra unionens Parlament, Kommisjon og andre Schengen-medlemsstater (Nielsen 2018). Dette fordi Norge er ett av seks medlemsland i Schengen som bestemte seg for å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser.

Oppgavens problemstilling ønsker å studere bakgrunnen for hvorfor Norge gjeninnførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser, og hvorfor kontrollen fortsatt pågår i dag.

Studiets problemstilling er interessant fordi Norge kun var ett av få Schengen-medlemsstater som gjeninnførte kontrollen ved indre grenser og fordi vi studerer et tema som er lite utforsket. Det nærmeste jeg har kommet er en masteroppgave i juss, skrevet av Silje Reneé Bårdsen Semb, som tar for seg adgangen til å iverksette og gjeninnføre grensekontroll etter Schengen-samarbeidet, ikke årsakene bak gjeninnføringen.

Den eneste studien som tar for seg en lik diskusjon er Jan-Paul Brekke og Anne Stavers artikkel «The renationalisation of migration policies in times of crisis: the case of Norway» (Brekke & Staver 2018). Artikkelen diskuterer årsaker til hvorfor Norge gjeninnførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser, og at grunnen bak stort sett er fordi Norges naboland Sverige og Danmark iverksatte tiltaket. Artikkelen diskuterer i tillegg at Norge ikke er nok forankret i europeisk lov, og at avgjørelsen om å gjeninnføre midlertidig grensekontroll dermed var et naturlig steg- til tross hvor for hvordan vi samarbeider med Europa gjennom blant annet Schengen-avtalen og innvandringspolitikk.

Min avhandling skiller seg fra Brekke og Stavers artikkel fordi jeg diskuterer andre årsaker enn hva som har blitt diskutert i deres artikkel. Heller enn å diskutere Norges gjeninnføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser på bakgrunn av at Sverige og Danmark gjorde det, ser jeg på årsaker som signaleffekter og symbolverdi. Analysen i min studie synes dessuten å gå dypere enn hva Brekke og Staver (2018) gjorde i sin diskusjon, og fremlegger mer empiri.

Ved å spore prosessene som førte til at Norge innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser bidrar jeg med en empirisk forståelse rundt hvilke teorier som kan forklare dreiningen bort fra Norges vanlige stivhengighet til den europeiske union. Ytterligere vil oppgaven bidra med kunnskap om hvilke aktører og interesser som kan ha preget prosessen ved gjeninnføring

av midlertidige grensekontroller i Norge. Dette kan gjøre det enklere å forstå innføringer av tiltak i lignende tilfeller.

Problemstillingen har blitt valgt ut på bakgrunn av Norges fortsatte gjeninnføring av de midlertidige grensekontrollene ved indre grenser, ikke minst da dette er noe Norge har mottatt kritikk for. Norge som vanligvis følger EU og EUs anbefalinger har ved dette tiltaket tatt en dreining fra unionen.

Problemstillingen er også relevant i forhold til samfunnsvitenskap og styring i offentlige organisasjoner. Ved å se på politiske beslutninger og prosesser i organisasjoner, studerer jeg tema som står sentralt i hva jeg blant annet har lært om i både statsvitenskap, europeisk politikk- og organisasjonsteori. Jeg synes i tillegg det er viktig å påpeke utlendingsfeltets, og spesielt EUs relevans, som særlig de siste årene har fått en enorm stor betydning og oppmerksomhet i det offentlige rom. Fagfeltet er av høyst personlig interesse, og nært knyttet til min arbeidsplass.

1.4 Bruk av organisasjon- og samfunnsvitenskapelig teori

Teorier og teoretiske antakelser knyttet til forklaringen for Norges innførsel av midlertidige grensekontroller utdypes grundigere senere. Denne oppgaven søker å gi den fyldigst mulig beskrivelse og systematisk forståelse over hvorfor Norge tok beslutningen om midlertidige grensekontroller ved å anvende ulike teoriperspektiver, og ved å ta høyde for mulige faktorer som kan ha hatt innvirkning på beslutningens innhold.

Jeg vil studere relevansen av tre analytisk distinkte men empirisk overlappende hypoteser som bygger på ulike teoretiske perspektiver for å forklare Norges bakgrunn for innføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Disse tre perspektivene er kritiske veivalg innenfor den institusjonelle teorien, rasjonell aktørteori og symbolpolitikk. Jeg vil forvente at hypotesene sammen gir et fullstendig bilde og er overlappende.

Det første perspektivet er et institusjonelt perspektiv hvor organisasjoner blir sett på som stivhengige. Norge har sjeldent mottatt kritikk fra EU når det gjelder pålegg av lover og

regelverk. Norge legger ikke ned veto, og tar raskt til seg det som kreves fra unionen, og blir sett på som en svært enkel aktør å ha med å gjøre (NOU:2 2012, s 80).

Siden Norge var et av få medlemsland i Schengen under den såkalte migrasjonskrisen som innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser vil oppgaven starte med å argumentere for at Norge ikke fulgte den vanlige stivhengigheten man vanligvis ville gjort. Studien går dermed videre fra stivhengighet til kritiske veivalg (engelsk ordlyd: critical junctures) som innenfor den institusjonelle teori forklarer organisasjoners brytning ved kriser. Migrasjonskrisen er dermed et sentralt tema i oppgaven når vi diskuterer hvorfor Norge valgte å innføre tiltaket om å innføre grensekontroll ved indre grenser. Selv om kritiske veivalg muligens kan forklare Norges brudd, kan ikke dette forklare bakgrunnen for beslutningen om å innføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser.

Rasjonell aktørteori argumenterer for at mennesket er effektivt og tar rasjonelle avgjørelser på bakgrunn av blant annet mål-middel kalkulasjoner og fordi man tar rasjonelle valg (Christensen et al 2015, s 55).

En annen forklaringsmekanisme til hvorfor Norge innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser kan være symbolpolitikk, og hvordan symboler blant regjeringens mest innvandringsrestriktive parti, Fremskrittspartiet, kan være en bakgrunn for denne iverksettingen.

Teoriene vil hjelpe meg å danne grunnlaget for videre analyse i å besvare nettopp spørsmålet i hva de var som gjorde at Norge innførte midlertidige grensekontroller.

Avhandlingens hypoteser er dermed som følger:

H1) Migrasjonskrisen fungerte som en kritisk hendelse slik at Norge vurderte nye alternativer enn det å følge EU.

H2) Innføring av midlertidig grensekontroll ved de indre grenser ble ansett som et effektivt virkemiddel for å stoppe asyltilstrømmingen.

H3) Norge innførte midlertidig grensekontroll ved de indre grenser som gjennom symbolske handlinger kunne vise den norske befolkningen regjeringens handlekraft.

1.5 Metode og data

Siden undersøkelsen skal studere et enkeltfenomen, vil case-studie være det mest logiske (Yin 2014, s 13). Et case-studie forstås her som en empirisk undersøkelse der en er interessert i et fenomen i dets naturlige omgivelser, og å gå i dybden av prosessen.

Kvalitativ metode egner seg for å besvare oppgavens problemstilling på grunn av behovet for kontekstuell forståelse og ikke-kvantifiserbar innsikt om årsaksforhold som best kan oppnås gjennom dybdeundersøkelser (Kvale & Brinkmann 2015). Analysens empiriske grunnlag er samlet inn gjennom dokumentgjennomgang av offentlige dokumenter, herunder fra Regjeringen, Stortinget og EU-institusjoner, rapporter fra politiet, medieoppslag samt annen akademisk litteratur på feltet.

I tillegg har jeg gjennomført semistrukturerte intervjuer med nøkkelpersoner innad i grense- og utlendingsforvaltningen. Formålet med denne sammensetningen var å danne et helhetlig og nyansert bilde av beslutningen om å innføre midlertidig grensekontroll ved de indre grensene (Kvale & Brinkmann 2015, s 176).

1.6 Avgrensning og definisjon

Oppgaven har fokus på den såkalte migrasjonskrisen frem til dags dato. For å kunne ta høyde for historiske føringer og drivkrefter som kan ha påvirket Norge til å innføre midlertidige grensekontroller har det vært nødvendig å se på Norges historie og medlemskap i Schengensamarbeidet. Det er viktig å poengtere at denne studien kun vil diskutere mulige andre årsaker til Norges gjeninnføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser, og ikke hvorfor andre Schengenstater å iverksette tiltaket. Lovmessig sett ligger fokuset på grenseforordningen artikkel 25 og 29, som tar for seg reglene om midlertidig grensekontroll ved de indre grenser i Schengen.

Intervjuene er avgrenset til kun å gjelde personer i sentrale stillinger innenfor utlending- og grenseforvaltningen i staten- politietaten, direktorat eller departement.

Jeg finner det også hensiktsmessig å nevne at oppgaven kun vil diskutere og se på Norges situasjon i forhold til hvordan dette har brutt med europeisk stivhengighet. Selv om vi ikke diskuterer de andre Schengen-landene i denne oppgaven, betyr det ikke at de ikke har stått ovenfor kritikk, eller gjennomførte lignende brudd. Oppgaven vil uansett kun behandle Norges tilfelle.

Til slutt vil jeg for ryddighetens skyld definere et par begreper som flittig vil bli brukt i oppgaven:

«Migrant» betegnes som et individ som deltar i migrasjon

«Migrasjon» betegner forflyttingen av enkeltmennesker eller grupper. Brukes for forflyttinger både over landegrensene og innenfor et land. For å skille de to gruppene brukes gjerne "internasjonal migrasjon" om forflytting over landegrensene, men i denne oppgaven henvender vi kun til migrasjonskrisen.

«Asylsøker» er av Flyktninghjelpen definert som en person som på egen hånd ankommer et annet land og som normalt søker om asyl ved ankomst eller kort tid etter ankomst (Flyktninghjelpen 2018).

2. TEORI

I dette kapittelet vil jeg presentere det teoretiske rammeverket som brukes i oppgaven. En teori kan defineres som et relativt systematisk sett av forestillinger om sammenhenger mellom ulike fenomen. Utgangspunktet er at en teori brukes som verktøy for å forstå empiriske fenomener (Roness 1997, s 11).

Det er viktig å være klar over at det ikke finnes bestemte fasitsvar når det kommer til Norges beslutning om å innføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Bak en slik beslutning er det grunn til å tro at det ligger komplekse beslutningsprosesser preget av mange aktørers preferanser, historiske føringer og krav fra omgivelsene. Denne avhandlingen tar sikte på å legge ut teorier som vil gi studien den mest mulig fyldig beskrivelse over Norges beslutning.

Kort oppsummert tar teorikapittelet for seg den institusjonelle teorien som vanligvis ville forklart Norges stivhengighet til den europeiske union- at Norge gjør som de blir fortalt av EU på bakgrunn av det samarbeidet vi har som ikke involverer en bestemmelsesrett utover veto. Da Norge har innført midlertidig grensekontroll ved indre grenser fra 2015 og frem til i dag, til tross for kritikk fra EU- Parlamentet, Kommisjonen og andre Schengen-stater, vil migrasjonskrisen diskuteres som en hendelse som skapte et kritisk veivalg for Norge. Samtidig oppdager vi at mekanismen om kritiske veivalg ikke er nok for å kunne forklare årsaken bak valget om å gjeninnføre midlertidige kontroller.

Vi går så bort fra avhandlingens teoretiske utgangspunkt for å studere relevansen av to andre hypoteser: at Norge innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser på bakgrunn av å skape effektivitet i forhold til å minske asyltilstrømmingen, samt symboler og en handlekraftig regjering. Oppgaven har dermed tre teoretiske perspektiver som skal forklare bakgrunnen og andre mulige årsaker bak Norges avgjørelse om å innføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Til sammen vil dette forhåpentligvis gi et enhetlig bilde.

2.1. Institusjonell teori

Den institusjonelle teorien har blitt sentral innenfor både statsvitenskap, sosiologi og samfunnsøkonomi, men spesielt innenfor organisasjonsteorier etter 1970-tallet. Institusjonell teori forbindes med uformelle normer og verdier som vokser frem og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner.

I den institusjonelle teorien vokser mål gradvis frem, sammen med formelle strukturer og normer som er virkemidler for å oppnå disse målene. Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier, i tillegg til de formelle, får organisasjonen institusjonelle trekk (Christensen et al. 2015, s 52). Dette gjør en organisasjon mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav, men den får også nye og nødvendige kvaliteter, noe som kan gjøre at den kan løse oppgaver bedre og utvikle et sterkere sosialt fellesskap (Christensen et al 2015, s 53).

En sentral mekanisme innenfor teorien er «logikken om det kulturelt passende», oppfunnet av March og Olsen. En organisasjon vil når man skal treffe en beslutning ut ifra denne logikken ikke handle rasjonelt ut fra en grundig avveining av instrumentelle pro-et contra-argumenter, men velge det alternativet som oppfattes rimelig eller som akseptabel atferd, hvor man ofte kopierer handlingsregler som tidligere har blitt brukt og som har fungert godt (Christensen et al 2015, s 54).

En ny-institusjonelt perspektiv legger vekt på organisasjonsstrukturer og prosesser i organisasjonsområder. Organisasjonene streber hele tiden etter å bli like hverandre og å oppnå legitimitet for å kunne beholde sin plass (Eriksson-Zetterquist et al. 2014, s 249).

Utgangspunktet for teorien er altså at mennesker og organisasjoner tilpasser sin oppførsel for å unngå kaos og uorden. Når mennesker går inn i og blir en del av en institusjon, vil de forsøke å finne ut av hvordan de bør oppføre seg der, og lære seg reglene som gjelder for institusjonen. Dersom de kommer i en ny ukjent situasjon, forsøker de å sammenligne med lignende episoder de har opplevd og dermed kjenner reglene for. Gjennom dette atferdsmønsteret hos institusjonens medlemmer bidrar institusjonen med orden og forutsigbarhet (Christensen et al 2015, s 58).

2.1.1 Mekanismen stiavhengighet

Stiavhengighet er en sentral mekanisme innenfor den institusjonelle teori. Mekanismen fokuserer på at en offentlig organisasjon som etableres i en bestemt tidsperiode og får fødselsmerker som kan være karakterisert av bestemte kulturelle kontekster eller normer og verdier, noe som vil prege den sterkt senere (Christensen et al 2015, s 61).

Dette betyr at de type mål man etableres fra begynnelsen i en offentlig organisasjons liv, vil kunne ha stor betydning for utviklingen videre og er ikke lette å forandre, selv når omgivelsene og konteksten endrer seg. Kostnadene blir for store hvis man omstiller seg for mye, som er hva March og Olsen kaller historisk ineffektivitet.

Stiavhengighet kan få betydning for innholdet i politikken på ulike områder. En tidsepoke preget av for eksempel desentralisering fører både andre formelle organisasjonsstrukturer og kulturelle normer og verdier enn en periode med vekt på hierarki, styring og sentralisering (Christensen et al 2015, s 62).

I forhold til Norge og EU kan man tydelig se merker etter denne stiavhengigheten. Jeg vil også gå ut ifra at Norge ønsker å følge EU, da kostnadene for å omstille seg er for store. Norge har siden sin inntreden i EØS-avtalen fått såkalte fødselsmerker av EU.

Om man ser på alle de direktiver og regler som gjelder i EU, har Norge innført 70 prosent av direktivene og 17 prosent av forordningene. Grunnen til at Norge ikke har innført et større antall, er blant annet at en rekke EU-lover har tidsbegrenset varighet, eller blir brukt på samarbeid som Norge ikke er en del av, for eksempel handel med tredjeland. Av de omkring 600 lovene som finnes i Norges lover, inneholder omkring en tredjedel mer eller i mindre grad EU-rett. Omkring 1000 forskrifter gjør det samme, og Norge har dermed implementert det de har fått beskjed om.

Norge er forpliktet til å følge EUs regler. Dersom det oppstår konflikter, bringes saken inn for EFTA-domstolen. En dom her kan oppheve vedtak i Stortinget. Av de mer enn 8000 rettsaktene eller lover som er tatt inn i norsk lov— og regelverk, er det bare i 17 tilfeller at det var vært reist spørsmål om bruk av reservasjonsretten. Så langt er ikke dette skjedd (Ask 2014)

(Se også NOU 2012:2, s 80). På bakgrunn av dette ønsker jeg å påstå Norges stivhengighet til EU.

Stivhengighet kan gi stabilitet og dybde i de uformelle verdiene og normene i en offentlig organisasjon. Dette gjør det lettere å forstå under hvilke kulturelle rammer de skal forholde seg til, og det er enklere å avgjøre hva som er passende atferd. Men, ulempene er at det kan medføre manglende fleksibilitet, særlig problematisk hvis omgivelsene endrer seg raskt-nettopp slik de gjorde under migrasjonskrisen i 2015. Ut fra denne synsvinkelen kan institusjonelle trekk skape bremsing av endring eller et skifte (Christensen et al. 2015).

På bakgrunn av institusjonell teori og mekanismen om stivhengighet kan man forvente at Norge gjorde som de fleste andre medlemsland i Schengen- og ikke å innføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser, men heller å forholde seg til Schengens yttergrense slik Schengen-regelverket sier medlemsstatene skal gjøre. Likevel valgte Norge den 24. november 2015 å innføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser, som ett av seks land.

Teorien som vanligvis kan forklare denne stivhengigheten og beslutningene, er den institusjonelle teorien som argumenterer for at Norge ønsker å bli mest mulig lik EU for å unngå kaos og konflikt, samt at vi hele tiden streber å bli lik EU for å kunne beholde vår plass. Teorien kommer dog til kort med å forklare iverksetting av midlertidig kontroller da beslutningen har mottatt kritikk de siste årene, hvor det blant annet vises til at Norge gjennom tiltaket ikke bidrar til EUs og Schengens kollektive mål (Nielsen 2018).

Denne teorien er bakgrunnen for problemstillingen. Iverksetting av tiltaket oppfattes likevel som et brudd ved den opprinnelige stivhengigheten, og studien tar oss dermed videre til en annen mekanisme innenfor den samme teorien som muligens kan forklare dette bruddet.

2.1.2 Mekanismen kritiske veivalg

En annen sentral mekanisme innenfor den institusjonelle teori er kritiske veivalg (engelsk ordlyd: critical junctures). Capoccia & Kelemen (2007) definerer i sin studie om kritiske veivalg en definisjon av mekanismen, som relativt korte perioder hvor det eksisterer en vesentlig økt sannsynlighet for at agents eller aktørers valg vil påvirke utfallet i en sak. Med

'relativt korte perioder' vises det til at varigheten av hendelsen er kort hvis man sammenligner det med den opprinnelige stivhengigheten som har blitt fulgt. Med 'vesentlig økt sannsynlighet' vises det til at sannsynligheten for agents eller aktørers valg vil påvirke utfallet og hvilken interesse man har, må være høy i forhold til hvordan sannsynligheten for dette var før og etter den kritiske perioden.

I institusjonell analyse tilbys i tillegg en annen definisjon av kritiske veivalg som en situasjon hvor strukturelle (økonomiske, kulturelle, organisatoriske) påvirkninger på politisk handling er betydelig avslappet i en relativt kort periode med to konsekvenser: rekkevidden av troverdige valg åpnes til kraftige politiske aktører utvides vesentlig og konsekvensene av deres beslutninger for utfallet av interesse er potensielt mye mer betydningsfulle.

Denne definisjonen fanger både tanken om at for en kort fase står agenter (personer) overfor et bredere utvalg enn typisk mulige alternative og ideen om at deres valg blant disse alternativene sannsynligvis vil få betydelig innvirkning på de etterfølgende resultatene. Videre, for å understreke at sannsynligheten for at aktørenes valg vil påvirke utfallet, reduseres etter kritiske knutepunkt, antyder denne definisjonen at deres valg i en kritisk tid utløser en banebasert prosess som begrenser fremtidige valg (Capoccia & Kelemen 2007, s 343).

Vi velger å se på kritiske veivalg som en motpart til stivhengighet innenfor den institusjonelle teorien. Dette fordi mekanismen kan brukes til å forklare hva som skjer når det har oppstått en brytning med den ellers stabile stivhengigheten innad i institusjoner eller organisasjoner, som ofte kommer ved drastiske endringer eller gjennom uventede situasjoner (Capoccia & Kelemen 2007, s 345).

Norge har ikke tidligere vært vitne til en lignende krise enn det migrasjonskrisen i 2015 var. Ingen visste hva som ventet oss, eller hvor lang tid krisen ville pågå. Man visste ikke hvor mange migranter og asylsøkere som ville entre landet, og hvilke økonomiske belastninger dette ville ha for samfunnet. Man visste heller ikke hvilke typer migranter det var som krysset Europas indre grenser, etter å ha tatt seg ulovlig over yttergrensene. Migrasjonskrisen kan dermed ha ført til beslutninger i Norge og blant den norske regjeringen, som ellers ikke ville bli tatt om man ikke opplevde å stå ovenfor drastiske endringer eller denne uventede situasjonen.

Oppgavens første hypotese diskuterer nettopp dette som en årsak til at Norge valgte å innføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser. På bakgrunn av at vi stod ovenfor en ukjent

situasjon og dramatiske endringer, valgte man å iverksette et tiltak om indre grensek kontroll. Norge så i takt med krisen at man burde vurdere andre alternativer for hvordan man skulle håndtere situasjonen.

Studiens første hypotese utgår dermed fra dette;

H1: Migrasjonskrisen fungerte som en kritisk hendelse slik at Norge vurderte nye alternativer fra nye aktører, enn det å følge EU.

Til tross for at en slik mekanisme om kritiske veivalg kan forklare brytningen som skjedde med stivhengigheten under migrasjonskrisen samt forklare endring, kan ikke mekanismen forklare selve beslutningen eller andre årsaker bak beslutningen rundt å innføre midlertidig grensek kontroll ved de indre grenser.

Studien tar oss dermed videre til to alternative forklaringer. Den første er basert på rasjonell aktørteori.

2.2 Rasjonell aktørteori og effektivitet

En mulig forklaring på at Norge innførte midlertidig grensek kontroll ved indre grenser kan belyses av rasjonell aktørteori. Teorien har vært sterk innenfor statsvitenskap, sosiologi og organisasjonsteori siden 1960-tallet og blir ofte brukt i den samfunnsvitenskapelige kontekst når begrunnelser skal belyses (Aakvaag 2008).

Teorien tar for seg at individ og grupper handler i overensstemmelse med sin egen rasjonalitet og rasjonelle valg. Videre er en sentral mekanisme i denne teorien å velge det utfallet som tilfredsstillter aktørers preferanser på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Ikke minst vil en rasjonell aktør velge de mest effektive midlene for å nå sine mål. Teorien tar for seg det å handle ut fra en snever rasjonell logikk og en mål-middel-orientering (Christensen et al 2015, s 55).

Teorien bygger på to grunnpremisser. Den første tar utgangspunkt i metodologisk individualisme; at alle sosiale fenomener skal forklares som et resultat av individuelle aktørers handlinger. Den andre er at mennesker er rasjonelle, basert på at det ligger en bevisst mål-middel-kalkyle til grunn for valget (Aakvaag 2008, s 97):

Ifølge teorien om rasjonelle valg består handlingsvalget av en bevisst og overveid beslutning om å iverksette det beste av tilgjengelige alternativer med henblikk på å realisere ønsker i lys av oppfatninger (Aakvaag 2008, s 109).

Teorien om rasjonelle valg hevder dessuten at aktøren fatter bevisste handlingsvalg der en velger det alternativet som oppfattes som mest nyttig, og at mennesket dermed handler rasjonelt. De kommer til uttrykk gjennom evnen til å rangere ulike handlingsalternativer etter hva som ønskes oppnådd. Det er ønskene som motiverer til handling, og det er ønskene som er hoveddrivkraften bak våre handlinger (Aakvaag 2008, s 110).

Man kan tenke seg Norge som en rasjonell aktør i situasjonen som oppstod under migrasjonskrisen i 2015, og frem til i dag. Teorien kan dermed være med på å belyse hvorfor Norge iverksatte midlertidig grensekontroll ved indre grenser, og hvorfor tiltaket fortsatt er gjeldende i dag. På denne bakgrunn vil Norge bli sett på som en rasjonell aktør, som nøye vurderer sine alternativer i forhold til hva som lønner seg mest i en kost/nytte vurdering. Norge vurderte tydeligvis at det fantes gode effekter for landet å iverksette midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Men hvilken effektivitet er det snakk om her?

Fra rasjonell aktørteori setter vi dermed ut oppgavens andre hypotese;

H2: Innføring av midlertidig grensekontroll ved de indre grenser ble ansett som et effektivt virkemiddel for å stoppe asyltilstrømmingen.

På bakgrunn av at tiltaket om indre grensekontroll en rekke ganger har blitt iverksatt til tross for kritikk fra unionen samt uttalelser i media fra Norges mest innvandringsrestriktive parti hvor man snakker om viktigheten av symbol, kommer ikke studien unna å diskutere symbolpolitikk som en annen potensiell teori til hvorfor Norge iverksatte midlertidig grensekontroll ved indre grenser.

2.3 Symbolpolitikk

I dette kapittelet skal vi ta for oss symbolpolitikk og signaler som en aktuell teori når vi vil forklare hva som er årsaken bak Norges gjeninnføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Begrepet brukes om flertydige tegn med komplekse og flytende betydninger. Symboler fungerer slik at mennesker gir opplevelser, situasjoner og konstellasjoner et generelt betydningsinnhold (Gilhus og Mikaelsson 2001, s 80-84).

Symboler tas også i bruk for å fremme budskap på lett tilgjengelige måter. Her kan det skapes et grunnlag for begeistring og tilslutning på en helt annen måte enn fullstendige, presise og nyanserte resonnementer åpner for (Rasch 1993, s 12). Noen ganger forstås symbolpolitikk som pseudopolitikk, altså noe som kommer i stedet for, eller til fortrenghet for realiteter. Handlingen har en annen reell begrunnelse enn det som oppgis, da de virkelige motivene ikke tåler dagens lys (Rasch 1993, s 11).

I statsvitenskap er ikke symbolpolitikk et negativt begrep. I faget ser man på hvordan politikere kan bruke symboler for å fremme politiske budskap. Dette fordi symboler gir mer tilhørighet, engasjement blant velgerne, mens selve politiske innholdet oppfattes som langt mer kjedelig. Dessuten kan alle politiske uttalelser og handlinger ha symbolske tolkninger (Rasch 1993). Symbolikk blir ofte brukt om politiske handlinger. Nettopp ble Donald Trumps mur mot Mexico for å stoppe den illegale innvandringen også betegnet som nettopp et symbol (Simsø & Nilsson 2019).

Symboler er også relevant innad i den institusjonelle teorien. Den institusjonelle teorien argumenterer for at offentlige institusjoner eller organisasjoner (som Norge, Regjering eller politi) vil vise deres ståsted ut ifra fysiske symboler. Symbolene blir da manifestasjoner av den underliggende kulturen. Den amerikanske statsviteren Charles Goodsell har sett systematisk på koplingen mellom fysiske symboler, og de oppgaver offentlige organisasjoner har, og den kulturen de representerer (Christensen et al. 2015, s 53).

Selv om man her snakker om fysiske symboler, kan det være nærliggende å tolke det også som underliggende symboler, og at det er viktig for offentlige organisasjoner eller for regjeringen

å vise, gjennom symboler, hva som er ønsket tilstand i samfunnet. Det kan dermed være nærliggende å tro at regjeringen med Fremskrittspartiet i spissen, gjennom symboler ønsket å vise befolkningen sin handlekraft under krisen.

Ble indre, midlertidig grensekontroll innført på bakgrunn av symbolpolitikk? Var slike symboler om uønskede asylsøkere lettere å sende gjennom innføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser som symbol? Var innføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser bare et tiltak igangsatt av regjeringen med Fremskrittspartiet i spissen for å vise media og den norske befolkningen om at de var handlekraftig, og fordi symbolske krav er lettere enn å kritisere mer dyptgående og kontroversielle samfunnsstrukturer?

Ut av dette danner vi avhandlingens tredje og siste hypotese, i hva som kan forklare midlertidig grensekontroller ved indre grenser i Norge:

H3: Norge innførte midlertidig grensekontroll ved de indre grenser som gjennom symbolske handlinger kunne vise den norske befolkningen regjeringenes handlekraft.

2.4 Operasjonalisering av hypotesene

For å analysere de ulike hypotesene vi akkurat har satt ut, må vi operasjonalisere de. Dette innebærer ikke bare et spørsmål om valg av hva slags data vi skal samle inn eller hvilken metode vi skal velge, eller hva som kan være årsak eller virkning, men hvordan vi skal finne veien fra vårt forskningsspørsmål til de spørsmål vi skal stille til det eller dem vi undersøker (Madsbu 2011).

Denne oppgaven tar for seg bakgrunnen for Norges innføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Problemstillingen vurderer jeg først og fremst som klar og tydelig, da vi vil studere spesifikke årsaker bak innføringen av tiltaket. Det foreligger aktuell empiri på området som jeg kunne ta utgangspunkt i for det videre arbeidet og rundt undersøkelsene. Jeg har i tillegg gjennomført intervju med fire sentrale personer ansatt i utlending- og grenseforvaltningen.

Oppgaven starter med en innføring i institusjonell teori hvor det blir argumentert for at Norge ved de fleste anledninger kan sies å være stivhengig til den europeiske union. Vi viser til at Norge alltid er raskt ute med å innføre lover vi blir pålagt av EU, og ikke bruker vår vetorett (NOU:2 2012, s 80). På bakgrunn av dette vil det være legitimt å forvente at Norge også ville fulgt EU når det gjelder innføring av midlertidig grensekontroller, og å gjøre som de aller fleste medlemsstater gjorde- å ikke gjeninnføre grensekontroll. Siden Norge likevel gjeninnførte grensekontroll ved indre grenser vil oppgaven finne en annen mekanisme innenfor den samme teorien for å kunne forklare dette valget. Mekanismen kritiske veivalg sier at endringer i en ellers stivhengig organisasjon kan oppstå ved en krise eller en uventet situasjon, slik som migrasjonskrisen.

Oppgavens første hypotese om at kritiske veivalg kan forklare Norges beslutning om å innføre midlertidig grensekontroll blir dermed lagt ut. Om dette stemmer vil man kunne forvente å finne at migrasjonskrisen fungerte som en kritisk hendelse slik at Norge vurderte nye alternativer enn det å gjøre som medlemslandene i Schengen og i EU flest, som ikke innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser til tross for krisen.

Ifølge statsminister Erna Solberg (2015) måtte Norge handle, og innstramminger var svært viktig (Regjeringen 2016e). Mekanismen kritiske veivalg kan være med på å redegjøre Norges beslutning om å gå en annen sti, men ikke forklare nøyaktig hvilken handling, og heller ikke beslutningen tatt om å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser.

For å forklare Norges beslutning om å innføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser forventer vi å finne belegg for at det ble ansett som et effektivt virkemiddel for å stoppe asyltilstrømmingen.

Som det heter i Stortingsmelding nr. 15 fra 2009: 'For Regjeringen foreligger det to enkle prioriteringsprinsipper for ressursbruk og innsats i utenrikspolitikken: på den ene siden, graden av viktighet og relevans for det norske samfunnet, og på den andre siden, Norges mulighet og evne til å gjøre en forskjell' (Det kongelige utenriksdepartement 2009, s 88). Jeg vil dermed forvente å finne mål/middel analyser gjort av Regjeringen og departement.

Det finnes forventninger til at regjeringens ansatte er rasjonelle beslutningstakere som kalkulerer nytten av ulike handlinger, og dermed velger det alternativet som gir mest nytte i forhold til egen-interesse og det å beskytte norske interesser (Aakvaag 2008, s 109).

Jeg vil også kunne forvente å finne uttalelser om effektivitet i forhold til å stanse asyltilstrømmingen, og hvilke tiltak som både kan iverksettes uten å bruke EU-lov, men som også vil være det mest mulig effektive tiltaket når det gjelder å stanse innvandringen.

Opgavens tredje hypotese foreslår at Norge innførte midlertidig grensekontroll ved de indre grenser som gjennom symbolske handlinger kunne vise den norske befolkningen regjeringenes handlekraft. I motsetning til hypotesen som omhandler effektivitet, vil jeg ikke forvente å finne kostnad-nytte analyser når det gjelder diskusjonen av symboler. Jeg forventer ikke å finne diskusjoner rundt det effektive aspektet.

Med oppgavens problemstilling forventer jeg i så fall å finne belegg for at den sittende Regjering innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser for å fremme et politisk budskap, og brukte symboler til sin fordel (Rasch 1993, s 11). FrP er blant annet for en streng innvandringspolitikk og oppgir på sin politiske plattform at det er viktig for partiet å sende ut signal til innvandrere at man må lære seg språket, jobbe og stå på egne ben (Fremskrittspartiet u.å). I den nye regjeringsplattformen visere også FrP til at et av partiets viktige budskap var at å ha kontroll på norske grenser (Fremskrittspartiet 2018). Det finnes også forventninger for at Fremskrittspartiet ønsket å bruke innføringen av midlertidig grensekontroller ved indre grenser, og å vise sin handlekraft i forhold til tiltaket, for å kunne bli gjenvalgt.

3. METODE

I dette kapitlet vil jeg gå gjennom den metode og forskningsstrategi som har blitt brukt for å samle inn data og empiri til oppgavens problemstilling. Ved å bruke en bestemt metode følger man en vei mot et spesifikt mål (Kvale & Brinkmann 2015, s 140).

Jeg vil argumentere for at en kvalitativ casestudie med intervju og analyse av dokumenter er den mest hensiktsmessige metoden. Jeg tar videre for meg oppgavens datainnsamling, dybdeintervju samt valg av sted og informanter. Til slutt tar jeg for meg min egen rolle, før jeg vurderer datamaterialets kvalitet ved validitet og reliabilitet.

3.1 Forskningsdesign

Hovedformene for forskningsopplegg og metode for datainnsamling er kvantitativ og kvalitativ tilnærming. Om dataene vi samler inn består av tall er forskningsopplegget kvantitativt. Kvantitativ metode har til hensikt å gå i bredden, den er strukturert og systematisk og informasjonen kan formes til målbare enheter. Generelt er innsamling av kvantitative data preget av høy grad av strukturering og liten fleksibilitet (Jacobsen 2005, s 31).

Formålet med studien er å se årsakene til at Norge tok beslutningen om å innføre midlertidig grensekontroll ved de indre grenser under den såkalte migrasjonskrisen og frem til i dag. Siden jeg ønsker bedre innsyn i kompleksiteten av dette tiltaket, argumenterer jeg for at et kvalitativt forskningsopplegg vil være mest fornuftig. Målet med kvalitativ forskning er å oppnå en forståelse av sosiale fenomener (Thagaard 2006). Man søker etter å forstå verden fra informantens side. Målet er å få frem betydningen av personers erfaringer og avdekke deres opplevelse av fenomenet (Madsbu 2011, s 76).

Casestudiet blir ofte kjennetegnet som en intensiv undersøkelse av et enkeltfenomen. Et av de essensielle kjennetegnene til casestudier er at det er en empirisk undersøkelse av et fenomen i en naturlig kontekst. Dette kan gjerne være en beslutning, hvor målet da er å belyse slike beslutninger, hvorfor de ble tatt, hvordan de ble implementert, og med hvilket resultat.

Typisk er at casestudier inneholder få enheter, men mange variabler, og en rekke ulike kilder for å analysere fenomenet som studeres (Yin 2014, s 15). En slik strategi er relevant ettersom denne avhandlingen studerer bakgrunnen for Norges innføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser- en langvarig prosess med ulike problemoppfatninger.

I tillegg er prosessen som studeres kompleks, hvor en casestudie kan belyse de ulike elementene i konteksten best. Casestudier åpner opp for å kunne benytte seg av et mangfold av datakilder og dette gir en fleksibilitet i forhold til innhenting, analyse, og tolkning. Samtidig som en underveis får en bedre oversikt og forståelse av fenomenet som undersøkes, kan den analytiske framgangsmåten justeres i forhold til dette (Yin 2014, s 20).

3.2 Datainnsamling

I denne studien har jeg benyttet meg av det som blir omtalt av Yin (2014) som triangulering. Ved bruk av triangulering bruker man ulike typer datakilder for å besvare forskningsspørsmålet. På denne måten kan jeg som forsker belyse tema mer omfattende, samtidig som funnene og en eventuell konklusjon vil være mer nøyaktig fordi det er basert på flere informasjonskilder (Yin 2014, s 120).

På bakgrunn av dette benytter studien seg av et stort og detaljert datagrunnlag. Datagrunnlaget for studien er hovedsakelig et bredt spekter av forskjellige typer offentlige dokumenter; proposisjoner, stortingsmeldinger, rapporter, artikler, bøker og intervju.

Innsamling av data gjennom intervju er godt egnet for å få informasjon og innsikt i personers opplevelser og tanker (Kvale 2006, s 73). Dette har vært relevant under arbeid med denne oppgaven hvor vi har studert et tema relativt lukket for opplysninger, annet enn det som fremkommer av offentlig informasjon- som ikke gir et veldig godt grunnlag for å svare på problemstillingen. Informantenes personlige tanker og opplevelser rundt migrasjonskrisen og det de vet om iverksettingen av midlertidig grensekontroller ved indre grenser har derfor vært en viktig del av analysen, for å finne ut om det finnes andre årsaker til hvorfor Norge iverksatte tiltaket om midlertidig grensekontroll.

3.2.1 Dokumentanalyse

En stor del av informasjon i denne avhandlingen kommer fra ulike sider på internett. Regjeringen, Stortinget eller EU institusjonenes hjemmesider. Jeg har samlet inn alle dokumenter som omhandler midlertidig grensekontroll ved Norges grenser fra tidsperioden 2015-2019. Jeg har samtidig samlet inn dokumenter fra regjeringens side og Stortingets sider som angår asylsituasjonen i Norge fra 2015 og frem til i dag. På EUs egne hjemmesider har også artikler om midlertidig grensekontroll samt asylsituasjonen rundt i Europa vært sentrale.

Jeg har i tillegg brukt Schengen-grenseforordning tilgjengelig på EUs hjemmesider, og ikke minst rapporten «Norsk politi i Schengen», utgitt av Politiet og Stein Ulrich i 2016. Rapporten har belyst Schengen-samarbeidet svært godt, og gitt grunnleggende informasjon om både Schengen grenseforordning og bakgrunnen for gjeninnføringen av midlertidig grensekontroller ved indre grenser. Utover det har jeg studert Fremskrittspartiets politiske plattform, da det er dette partiet som i Norge har den mest innvandringsrestriktive politikken. Dette er min primære data. Innsamlingen av denne type informasjon har blitt gjort hjemmefra.

Sekundære kilder i form av internettartikler og andre masterstudier om grensekontroll har også blitt samlet inn. Internettartiklene har for det meste omhandlet oppdateringer og kritikk rettet mot den midlertidige grensekontrollen i tidsperioden 2015 og frem til i dag. Av andre internettartikler har jeg også samlet inn Fremskrittspartiets rolle i media, og hva de har sagt om migrasjonskrisen.

Utover dette har Brekke og Staverters forskningsartikkel «The renationalisation of migration policies in times of crisis: the case of Norway» bade gitt inspirasjon og klarhet når det gjelder Norges beslutning om å innføre midlertidige grensekontroller ved indre grenser. I tillegg presiseres det hvorfor man kan stille spørsmål rundt Norges innføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser. En slik kombinasjon av ulike kilder kan bidra til å belyse avhandlingens problemstilling på en god måte.

3.2.2 Dybdeintervju

Gjennom avisartikler, politiske plattformer og informasjon fra regjeringens sider, opplevde jeg det som vanskelig å få et tilstrekkelig svar på de underliggende årsakene til Norges gjeninnføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser.

Jeg ønsket å snakke med mennesker som jobbet tett med iverksettelsen av tiltaket om å gjeninnføre kontroll. Ved å gjennomføre intervju, ville dette gi meg en slik sjanse. Ifølge Kvale (2006, s 73), mener de at et intervju ligger nært opp til en samtale i dagliglivet, men at det som et profesjonelt intervju har et formål. Jeg ønsket å holde intervjuet delvis åpent om det skulle dukke opp tema jeg fant særlig interessant og ville diskutere mer.

Siden jeg ønsket klare svar, men samtidig å ha fleksibilitet i forhold til mine informanter, valgte jeg å gjennomføre intervju med en semistrukturert tilnærming (Kvale & Brinkmann 2015, s 162). Kvale og Brinkmann (2015, s 32), trekker fram noe kvalitetskriterium for gode intervjuer. Et av kriteriene er at intervjupersonen gir spontane, innholdsrike, spesifikke og relevante svar. Et annet kvalitetskriterium er at intervjupersonen avgir et lengre og utdypende svar på et kort spørsmål fra intervjuer.

Jeg ønsket å gjennomføre dybdeintervju med mine informanter, for å få disse utdypende svarene på spørsmålene jeg hadde forberedt på forhånd. En metode som dybdeintervju gav meg også et påskudd til å snakke direkte med sentrale nøkkelpersoner innad i utlending- og grenseforvaltningen. Før dybdeintervjuene ble problemstillingen og hypotesene operasjonalisert. En slik operasjonalisering gjorde at jeg hadde forberedt spørsmål til mine informanter på forhånd.

I analysedelen vil informantene betegnes som person 1, person 2, person 3 og person 4. Appendix I forklarer intervjuobjektens bakgrunn og erfaring, mens appendix II beskriver for ordens skyld hva forkortelsene brukt i denne oppgaven står for.

3.2.3 Valg av sted og informanter

Kvalitative studier baserer seg på såkalte strategiske utvalg (Thagaard 2006). Det vil si at jeg måtte velge informanter som hadde kvalifikasjonene for å svare på spørsmål rundt midlertidig

grensekontroll ved indre grenser. I denne avhandlingen måtte jeg intervju noen som jobbet tett med utlending- eller grenseforordningen.

Min egen stilling i utlendingsforvaltningen gav meg et fortrinn i å vite hvilke personer som kunne gi meg god nok informasjon til å kunne svare på problemstillingen.

Jeg valgte meg ut fem personer fra ulike etater innad i staten direkte knyttet til politiets arbeidsoppgaver, som samlet kunne gi et relevant bilde av den norske beslutningen.

På forespørsel om intervju sendte jeg ut en mail med et informasjonsbrev om bakgrunnen for studien og hvorfor jeg ønsket akkurat den personen som informant. Heldigvis svarte fire av fem ja. Dette var ansatte fra enten politidistrikt, direktorat eller departement. Alle satt i lederstillinger, hadde sentrale roller under migrasjonskrisen og har fortsatt det i dag. På denne måten ville samtlige besitte informasjon om tema, men ikke være knyttet til hverandre på daglig basis. Ved alle intervjuene, reiste jeg til informantenes arbeidssted. Dette for å skape trygghet, som ifølge Kvale og Brinkmann (2015) er viktig under et intervju for å få egnet informasjon.

3.2.4 Gjennomføring av intervju og egen rolle

På forhånd hadde intervjuguide blitt utarbeidet og pilottestet, for å få best mulig respons for å danne grunnlag for analyse og drøfting i avhandlingen. Samtykkeerklæring ble på starten av intervjuet gjennomgått. Dette valget baserte seg på å overholde etiske retningslinjer og informert samtykke (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 162). Samtlige ble også informert om at undersøkelsesformen var godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste og at alle data om enkeltpersoner eller tjenestested ville bli behandlet med konfidensialitet. De ble også informert om sin rett til å nekte å være med i undersøkelsen eller avslutte intervjuet underveis hvis de ønsket det.

En viktig forutsetning for å lykkes med dybdeintervjuer er ifølge Tjora (2012, s 112) at man greier å skape en avslappet stemning hvor informanten føler det er greit å snakke åpent om erfaringer. Ifølge Kvale & Brinkmann (2015, s 37) vil en god kontakt være etablert ved at

forskeren lytter aktivt til hva informanten har å si, viser interesse og respekt. Relasjonen som utvikles mellom forsker og intervjuperson vil påvirke kvaliteten på datamaterialet som frembringes og intervjueren har ansvar for å tilpasse intervjusituasjonen på innspill intervjupersonen kommer med (Thagaard, 2006). Under intervjuene var jeg bevisst på egen, nøytral holdning og ansiktsuttrykk, hvordan jeg formidlet spørsmålene og at intervjuobjektet oppfattet spørsmålet riktig. Det var viktig for meg å ikke avbryte informanten da ham snakket.

Den som intervjuer skal tolke og registrere meninger både i det som blir sagt og hvordan det uttrykkes. Forskeren bør styre intervjuet, kjenne formålet og vite hva en skal innhente kunnskap om. Samtalen bør fokusere på kunnskapsinnhenting, at en får svar på det en ønsker å få svar på og meningsutvekslinger bør unngås (Kvale & Brinkmann 2015, s 32).

Kvale (2006, s 74) påpeker at i et forskningsintervju vil det være en viss asymmetri i maktforholdet mellom intervjuer og intervjuperson. Forskeren setter rammer og definerer intervjusituasjonen, bestemmer temaet for samtalen, stiller spørsmål og følger opp de svarene som ønskes videre belyst. Til tross for at alle mine informanter hadde lederbakgrunn, syntes ikke dette å påvirke intervjusituasjonen, hvor det var jeg som ledet an.

Av informantene hadde jeg kun kjennskap til en fra før. Intervjuet med denne person (person 2) ble noe ekstra tilpasset i form av at informanten ikke ønsket å svare på en del av spørsmålene som de andre informantene hadde svart på. Dette kan ha noe å gjøre med at vi jobbet sammen, og at informanten var redd for å bli misoppfattet.

Jeg ønsket å bruke båndopptaker under intervjuene i tillegg til notater for å sikre at ikke noe ble uteglemt og forespurte informantene om tillatelse til dette. For intervjueren kan dette være til hjelp for blant annet å registrere ikke-verbale budskap informanten formidler mens lydopptakeren går (Kvale og Brinkmann 2015). Alle samtykket og jeg opplevde ikke at dette la noen hemninger på noen av informantene. Før intervjuene har jeg nøye forberedt spørsmål og intervjuguide for informanten.

For å skape et vellykket dybdeintervju startet jeg intervjuet med en kort og uformell samtale, med blant annet spørsmål om personens bakgrunn og hva personen arbeider med i dag. Samtalen gikk dermed videre til det overordnede tema og studiens hensikt. Dermed startet refleksjonsspørsmålene, hvor informanten gikk i dybden av de ulike spørsmålene som ble stilt (Tjora 2012, s 113). Ved mitt første intervju opplevde jeg at vi sporet litt av under samtalen. For de resterende intervjuene prøvde jeg dermed å forholde meg mer til intervjuguiden, men

informerte samtidig informantene at de fritt kunne fortelle om det var i høy relevans til oppgaven.

Intervjuene tok i gjennomsnitt underkant av en time og har vært en av mine primære kilder til denne avhandlingen.

3.2.5 Bearbeidelse av data

Ifølge Jacobsen (2005) vil en analyse av kvalitative data dreie seg om tre ting: For det første å beskrive datagrunnlaget så grundig og detaljert som mulig uten selv å farge opplysningene. Deretter å systematisere og kategorisere den uoversiktlige informasjonen som ligger i datagrunnlaget forut for en analyse, ettersom systematisering er nødvendig for å kunne gjengi funnene. Til sist skal dataene bindes sammen ved å lete etter sammenhenger, meninger og årsaker (Jacobsen 2005, s 186). Det er viktig å være klar over at noe «går tapt i transkripsjonen», og det kan blant være elementer som ironi, stemmeleie og kroppsspråk (Kvale & Birkmann, 2015, s. 205-206).

På bakgrunn av den store mengden av data som fremkom under intervjuene og på bakgrunn av noe manglende strukturering av spørsmålene, har jeg valgt å trekke ut informasjon fra samtlige intervju og sammenstille de under kategoriserte tema på bakgrunn av funnene. Kategoriseringen er nødvendig for å forenkle kompliserte, detaljerte og rike data. For det første er det en forenkling av kompliserte, detaljerte og rike data og for det andre er det en forutsetning for at vi kan sammenligne ulike intervjuer (Jacobsen 2005, s 193).

Dataene ble i sin helhet samlet, til ett eget hjelpedokument for meg selv utenom avhandlingen, med tematisering på grunn av det store datamaterialet. Dette ble også gjort for ikke å miste viktig og korrekt informasjon fra noen av informantene og for at undersøkelsen skal være til å stole på.

3.3 Oppgavens pålitelighet og gyldighet

For å oppnå en forståelse av sosiale fenomener har måten vi fortolker informasjonen en særlig stor betydning i kvalitativ forskning (Thagaard 2006). Innenfor samfunnsvitenskapen

diskuteres troverdigheten, styrken og overførbarheten av kunnskap i sammenheng med begrepene reliabilitet, validitet og generalisering (Kvale og Brinkmann 2015, s 137).

Begrepene reliabilitet og validitet har vært knyttet til kvantitative forskningstilnæringer, og det har utløst debatt i hvilken grad man kan benytte disse begrepene innenfor kvalitative tilnæringer (Brinkmann & Kvale 2015, s 211). Gjennom oppgaven har jeg imidlertid valgt å la pålitelighet og gyldighet være et mål for å ha gjennomført en god undersøkelse.

3.3.2 Validitet

Validitet tester studiens gyldighet, troverdighet og relevans. For at oppgaven skal være valid og ha en høy gyldighet må oppgaven måle det den har til hensikt å måle.

Kvale (2006, s 165) presenterer syv trinn i en undersøkelse, der validitet er vesentlig i alle trinnene: tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysing, validering og rapportering. Dette innebærer at forskeren hele tiden må stille spørsmål, der «hva» og «hvorfor» kommer før spørsmål om «hvordan».

Hvorvidt mine begrunnelser og argumenter for å gjøre denne undersøkelsen velfunderte, vil avhenge av om andre opplever dem som relevante. Jeg opplevde imidlertid utelukkende positiv respons fra mine informanter vedrørende problemstilling og tema i studien.

Når det gjelder dokumentenes validitet har jeg brukt en kombinasjon av skriftlige og muntlige kilder. Ved å bruke en miks økes validiteten på datamaterialet. Studiets validitet øker også idet jeg benytter meg av offentlige dokumenter, bøker og forskningsrapporter som er relevante for problemstillingen (Jacobsen 2005, s 155).

Under intervjuene brukte jeg spørsmål som var relevante for problemstillingen og det som fremkom under operasjonaliseringen av hypotesene. Siden jeg gjennomførte semistrukturerte intervju stilte jeg også oppfølgingsspørsmål for å få mer presise svar da det følte nødvendig (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 170). Om jeg ble usikker på det informantens svarte, brukte jeg kontrollspørsmål av typen «Forstår jeg det rett når du sier ...». Ved transkribering av intervjuene skrev jeg ordrett hva informantene hadde svart, selv om jeg ikke brukte tid på «nys», «host», eller «latter»- nonverbale uttrykk.

Som intervjuer opplevde jeg ved alle fire intervju at informantene gjentok hverandre, som kan være en bekreftelse på oppgavens høye troverdighet i forhold til innsamling av informasjon. Informantenes arbeidssted som sentrale nøkkelpersoner innad i utlending- og grenseforvaltningen er også med på å gjøre studiets validitet høy.

Problemstillingens validitet og relevans har også blitt sikret på andre måter. Som forsker i dette studiet og som ansatt innen utlending- og grenseforvaltningen har jeg bred kunnskap om tema generelt. Denne kunnskapen tror jeg har bidratt positivt, spesielt når det gjelder innsamling av datamateriale og i analysen.

På bakgrunn av dette vurderes oppgaven til å ha høy validitet.

3.3.2 Reliabilitet

Reliabilitet henviser til hvor pålitelige resultatene er, og grad av troverdighet (Kvale og Brinkmann, 2009, s 211). Spesielt viktig er det å være nøyaktig i bearbeidelsen når det gjelder innhenting av datamaterialet, og om undersøkelsen kan fremstå som presis.

Kvale og Brinkmann (2006, s 164) redegjør blant annet for at det kvalitative forskningsintervjuet er et håndverk. I kvalitative studier kan det være vanskelig å teste forskningens reliabilitet fordi forskerens personlige egenskaper og kunnskaper kan variere og påvirke oppgavens grad av reliabilitet.

Studiets informanter har bestått av ansatte ledere eller fagansvarlige innad i utlending- og grenseforvaltningen. Bortsett fra én person, hadde jeg ingen kjennskap til informantene før intervjuet ble gjennomført. Ifølge Kvale og Brinkmann (2015, s 212) styrker dette oppgavens reliabilitet. Under intervjuene var jeg bevisst på egen, nøytral holdning og ansiktsuttrykk, hvordan jeg formidlet spørsmålene og at intervjuobjektet oppfattet spørsmålet riktig.

En god reliabilitet er avhengig av hvordan jeg forholder meg til informantens virkelighetsforståelse når de forteller om sine egne opplevelser. Informantene kan for eksempel ha interesse av å fortelle at systemet fungerer bedre eller dårligere enn sine intensjoner. Det kan forekomme misforståelser mellom meg og informantene, slik at fremstillingen ikke representerer det som ble sagt. For å bidra til å ivareta studiens reliabilitet,

benyttet jeg meg av båndopptaker. På denne måten kunne jeg høre intervjuet gjentatte ganger, om det var spørsmål jeg ble usikker på.

I studiet har jeg benyttet meg av anonymisering av informantene for å sørge for konfidensialitet mellom forsker og informant. Ved bare å gjøre et fåtall intervjuer slik tilfellet var i denne studien, øker muligheten for at informantene ikke er representative nok for studiens problemstilling. For styrke oppgavens reliabilitet har jeg derfor brukt felles spørsmålsformuleringer som har økt mulighetene for å avdekke forskjellige eller felles oppfatninger, i tillegg til å gi rom for tilleggs- og oppfølgingsspørsmål (Kvale & Brinkmann 2015).

Datamaterialet som har blitt samlet inn består av offentlige dokumenter fra Regjeringen, Stortingets eller EU-institusjoners plattform og blir vurdert pålitelig. Jeg har også brukt en triangulering av forskning- og nyhetsartikler, bøker, og rapporter for å bedre reliabiliteten.

På bakgrunn av dette vurderer jeg oppgaven til å ha høy reliabilitet.

3.3.3 Generaliserbarhet

Dersom en ønsker å generalisere i en kvalitativ studie, kan en spørre om den kunnskapen som kommer ut av en intervjusituasjon, kan gjøres gjeldende i andre relevante situasjoner. Ved en analytisk generalisering må man gjøre en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene i en studie kan brukes som en rettleiding for hva som kan komme til å skje i en annen situasjon (Kvale og Brinkmann, 2009, s 265).

Innenfor casestudiets strategi er det relevant å nevne at generalisering sjeldent forekommer fra et enkelt eksperiment, men ved flere grupper eksperiment. Å kunne generalisere fra en individuell case til et univers og alle lover er heller ikke denne avhandlingens formål. Ambisjonene bør heller være å kunne bidra til en bedre forståelse av enkeltfenomenet som studeres, som vi har gjort i denne oppgaven (Gentikow 2005, s 37).

Informantene mine har vært personer med ulik rolle i staten, selv om alle har jobbet innenfor utlending- og grenseforvaltningen. Hvordan andre i samme rolle, knyttet til samme type arbeid, opplever og erfarer sine situasjoner, kan jeg ikke si noe om. Til tross for dette tror jeg

at mine funn kan belyse interessante funn og en annen side rundt det omdiskuterte kontrolltiltaket om å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser.

I de neste tre kapitlene vil jeg beskrive bakgrunnen for caset før vi går videre til avhandlingens analyse.

4. SCHENGENSAMARBEIDET

Dette kapitlet vil ta for seg Norge i Schengen- et avgjørende tema for diskusjon når man analyserer innføringen av midlertidige grensekontroller i et av medlemslandene. Jeg vil starte med å trekke frem bakgrunnen og utviklingen for norsk medlemskap i Schengen før jeg avslutter med en innføring i Schengen- grenseforordning og suverenitetsprinsippet. Jeg vil fokusere på hendelser jeg ser på som relevante i forhold til avhandlingens problemstilling, og for å kunne bevise Norges stivhengighet til EU og Schengen.

4.1 Bakgrunnen for Schengen- avtalen

På 1950-tallet fantes det land som arbeidet med å bygge ned den tradisjonelle grensekontrollen. Hovedsakelig var dette Belgia, Nederland og Luxembourg, fordi trafikkvolumet mellom landene økte i raskt. En grensekontroll opplevde man dermed som plagsom, og noe som motarbeidet et samarbeid. Grensekontrollen var for ressurskrevende, spesielt med et marked i Europa som bare ville utvikle seg mer og mer. Siden grensekontroll handlet om å sikre statenes suverenitet og sikkerhet, trengte man derfor et felles regelverk og felles tiltak for å kompensere et slikt eventuelt bortfall (Ulrich 2016, s 18).

Som de første landene ble Belgia, Nederland og Luxembourg sammen med Tyskland og Frankrike enige i 1985 om å fjerne grensekontrollen seg imellom, med mål om et tettere samarbeid. For disse landene ble det opprettet felles regler for kontroll, sammen med et tettere politiarbeid. Dette var starten på Schengen-avtalen (Ulrich 2016, s 28).

I 1990 ble Schengenkonvensjonen vedtatt. Schengen-samarbeidet gikk dermed fra å være noe mellomstatlig- et samarbeid med noen av medlemslandene i Det europeiske fellesskap- til å bli en del av EF-regelverket (Ulrich 2016, s 18). Samarbeidslandene i EF, med unntak av Storbritannia og Irland, utviklet felles regler for ytre grensekontroll samt fjerning av indre grensekontroll. Kjernen i samarbeidet var at personkontrollen ved de indre grensene skulle bygges ned for å sikre en målsetting om fri bevegelighet av personer, samtidig som

grensekontrollen ved de ytre grensene skulle styrkes. På denne måten unngikk man tids- og kostnadskrevende køer ved landegrensene for person- og passkontroll (NOU 2012:2, s 71).

To år senere ble EF til EU, som gjorde at medlemslandenes innenriks, justis- og politisamarbeid ble en felles håndtering for hele unionen. Alle medlemslandene skulle nå samarbeide om dette sammen, og ikke hver for seg. Dette dannet EUs tredje søyle (NOU 2012:2, s 72).

På grunn av medlemslandenes store ulikheter, ble ikke starten på samarbeidet enkel. Til tross for at arbeidet om å avskaffe grensekontroll innad i unionen flere ganger ble stoppet, trådte avtalen endelig i kraft i 1995 (Ulrich 2016, s 18). Amsterdamtraktaten av 1999 iverksatte avtalen for hele den europeiske union, med Rådet som dets øverste organ (Ulrich 2016, s 19).

4.2 Norges inngang i Schengen

I Norden, som i resten av EU, eksisterte det et tett samarbeid over landegrensene. Dette hadde blant annet Den nordiske passunionen fra 1954 bidratt til, som innebar et felles passkontrollområde med en indre pass- og reisefrihet. Norden hadde med andre ord åpne grenser med henhold til grensekontroll seg imellom. Man hadde ikke lengre bindende regler for inn- og utreisekontroll. Heller ikke hadde man grenseovervåkning på de nordiske yttergrensene. Men, i motsetning til Schengen-avtalen inneholdt ikke samarbeidet mellom de nordiske landene noen form for politisamarbeid eller register for felles opplysninger eller etterlysninger.

Den formelle politisamarbeidsavtalen for de nordiske landene ble iverksatt i 1971. De nordiske landene var alle enige om at den nordiske passunionen fungerte godt og hadde dermed ikke et stort ønske om å gjennomføre lignende samarbeid med resten de andre europeiske landene. Ting endret seg dog da flere av de nordiske landene vurderte å søke om EU-medlemskap (Ulrich 2016 s 20).

Danmark søkte blant annet om medlemskap i Schengen i 1994. I den samme perioden lå Sverige og Finland an til å bli medlem av unionen. Dette skapte en akutt situasjon og panikk for spesielt Norge og Island i henhold til den nordiske passunionen hvor man kunne reise fritt seg imellom. Uten medlemskap eller en annen type avtale, ville Norge bli sett på som et

tredjeland, stående alene uten noen naboer man fritt kunne reise til. Etter flere runder uenigheter ville Norge også ta del i et tettere europeisk politisamarbeid. Et helt nytt organ- Fellesorganet- ble dermed opprettet som et samarbeidsorgan for justis- og innenriksministere fra EU, Norge og Island. På denne måten kunne vi ta del i Schengen-samarbeidet uten å være en del av den europeiske union (Ulrich 2016, s 23).

Den nordiske passunionen var et lite utbygd grensesamarbeid med få regler. Schengen-avtalen satte dermed Norge i en utfordrende posisjon; for å kunne bli medlem måtte Norge innføre nye internasjonale grense- og politiregistre (Ulrich 2016, s 27). Samtidig måtte den norske infrastrukturen på grenseoverganger styrkes betraktelig. Det måtte eksistere klare skiller mellom hva som var Schengen, og hva som ikke var det. Det hele førte til en ny lovgivning (Ulrich 2016, s 20).

4.3 Norge og Schengen i dag

I dag foregår Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet, sammen med Island, Sveits og Liechtenstein i et 'Fellesorgan', sammen med de resterende medlemsstatene i EU og Kommisjonen. Landene deltar i drøftelser på alle nivåer vedrørende ethvert Schengen-relatert spørsmål. Alle stater har talerett på lik linje. Norge og Island har rett til å fremsette forslag til nytt regelverk og få dem drøftet i Fellesorganet. Dersom det har vært drøftet forslag til nye rettsakter, treffer EU-statene for sin del vedtak i Rådet (NOU 2012:2, s 180).

Etter Schengen-avtalen art. 8 nr. 2 skal Norge på selvstendig grunnlag avgjøre om de skal godta innholdet. Dersom Norge ikke godtar en ny rettsakt, skal avtalen etter art. 8 nr. 3 anses opphørt (NOU 2012:2, s 72).

For Norge innebærer Schengen-samarbeidet for det første at man har beholdt den nordiske passunionen, som i sin tid var begrunnelsen for at Norge søkte seg med i samarbeidet. For det andre innebærer det at nordmenn, på lik linje med andre innbyggere i Schengen-stater, som hovedregel kan reise fritt i hele Schengen-området, uten å bli underlagt personkontroll ved grensene mellom hver medlemsstat. Som følge av Norges tilknytning til Schengen-samarbeidet, har det blitt utviklet et betydelig regelverk, samt blitt gjort en rekke endringer av det eksisterende regelverket.

Norge har rett å delta i de ordninger som vedtas og diskuteres, men om det utvikles nye samarbeidsplattformer innad i unionen som ikke er en videreutvikling av Schengen-samarbeidet, vil ikke Norge være inkludert.

Om Norge ikke godtar nye Schengenrelevante regler og ordninger, og samtidig ikke finner et passende kompromiss, er Norges eneste mulighet å tre ut av Schengen. Siden Norge fortsatt er en del av Schengen-samarbeidet, betyr det at denne formidable selvråderetten ikke har blitt brukt (Ulrich 2016, s 25). Dette er nok en god grunn til at Norge vedtar og innfører regler for å tilpasse seg unionen, og for å ikke sette seg selv i en slik farlig posisjon med å måtte tre ut av samarbeidet- informasjonen som styrker teorien om Norges stivhengighet til Den europeiske union.

4.4 Schengens indre- og ytre grenser

Kjerneelementet i Schengen-samarbeidet om avskaffelse av personkontrollen kommer til uttrykk i § 14 første ledd annet punktum, som fastslår at indre Schengen-grense kan passeres hvor som helst såfremt det ikke er innført midlertidig grensekontroll. Ytre Schengen-grense kan bare passeres over grenseovergangssteder fastsatt av departementet, innenfor åpningstiden, jf. § 14 første ledd første punktum og utlendingsforskriften § 4-2 (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s 51).

Ved å innføre et felles reisefrihetsområde som Schengen-samarbeidet, uten kontroll på grensene mellom de statene som deltar, har man lagt ansvaret for grensekontroll ut til områdets ytre grenser. I praksis vil det si at hver stat utfører grensekontroll på vegne av alle, der landet har grenser mot tredjeland – det være seg landegrense, sjøgrense eller luftgrense (Ulrich 2016, s 14).

Nåværende EU-kommisær for migrasjon og internpolitikk Dimitris Avramopoulos, uttalte i forbindelse med Schengens 30-års markering at:

Schengen-avtalen har fundamentalt forvandlet det europeiske landskapet. Fjernelse av kontrollen ved grensene mellom medlemsstatene er en av de mest fremragende prestasjonene av europeisk integrasjon som er synlig for alle grenseoverskridende reisende. Det ville ikke vært mulig uten gjensidig tillit mellom medlemslandene. Gjensidig tillit og nært samarbeid er noe vi trenger i dag, og jeg håper at dette jubileet vil mobilisere oss for å bli med i arbeidet med å takle de felles utfordringene, ikke bare i Schengen-samarbeidet, men også sammen i forhold til migrasjon (Min oversettelse, European Commission 2015).

Siden Schengen-samarbeidet legger til grunn at medlemslandene skal samarbeide om en ytre kontroll, har det blitt utviklet flere kompenserende tiltak som skal forebygge og rette opp i den økte sikkerhetsrisiko, som eventuelt kan følge av at grensekontrollen blir opphevet ved de indre grenser. Et av de viktigste kompenserende tiltak, er grensekontroll ved de ytre grenser. Andre tiltak er et felles visumarbeid (VIS) og et elektronisk informasjons- og etterlysningssystem (SIS) (Ulrich 2016, s 15).

Et slikt system for grensekontroll har som grunnforutsetning solidaritet og gjensidig tillit mellom alle deltagende stater. Hvis kontroll gjeninnføres midlertidig på indre grenser, gjelder hovedregelen for den suverene stats grensekontroll også der, eventuelt med spesifiserte tilpasninger (Ulrich 2016, s 14).

For Norge har det tidligere vært den felles ytre Schengengrensen- stort sett langt fra Norge- som har skapt bekymring og reist utfordringer (Ulrich 2016, s 47). Schengen-regelverket tillater i noen grad tilpasninger grunnet lavt trussel/risikonivå, men utgangspunktet er likevel at alle Schengengrenser skal ha kontroll på noenlunde samme nivå- både grenseovervåkning og inn og utreisekontroll- på alle typer grenser. Prinsippet om helhetlig grenseforvaltning gjelder like fullt, enten trusselnivået er høyt eller lavt (Ulrich 2016, s 48).

Migrasjonsstrømmen i 2015 viste store svakheter ved Schengens yttergrensekontroll. Med en sviktende yttergrense, ble flere tiltak iverksatt for å ivareta Schengenlandene og deres indre grense. Siden midlertidig grensekontroll ved indre grenser egentlig ikke er noe man skal foreta seg, skal vi i det neste avsnittet se på hvordan Schengen- grenseforordning endret seg de senere årene på bakgrunn av medlemstatenes behov for å gjeninnføre grensekontroller.

4.6 Revidering av Schengen- grenseforordning ift. midlertidig grensekontroll

I 2006 ble Schengen-grenseforordning vedtatt. Forordningen ble inkorporert i norsk rett som en del av utlendingsforskriften, med hjemmel i Utlendingsloven (Ulrich 2016, s 47). Grenseforordningen innførte felles regler for alle medlemslandene i Schengen-samarbeidet når det gjaldt bevegelsen av personer over grenser og ellers grensekontroll (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s 11).

Med den arabiske våren i 2011 ønsket flere Schengenstater å utvide adgangen til å kunne gjeninnføre midlertidig grensekontroll. Frankrike, Spania og Tyskland mente blant annet at det burde være mulig for land som Hellas og Italia- som ofte er migrantenes første land i Schengen- å innføre denne type kontroll. Gjennom diskusjon i Rådet fremkom det bred enighet rundt nødvendigheten av å styrke den politiske styringen og samarbeidet i Schengens yttergrense (Ulrich 2016, s 76). Blant annet var medlemslandene enige i at det burde finnes en mekanisme ved ekstraordinære situasjoner og når Schengen-samarbeidets funksjon er truet (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s 21).

Resultatet ble at Schengen grenseforordning ble revidert i 2013 – med større adgang til gjeninnføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Det ble også bestemt at Kommisjonen kan fatte beslutning om midlertidig gjeninnføring av grensekontroll om det oppstår en situasjon som kan true den offentlige orden og indre sikkerhet i Schengen (Malmstöm 2011).

Norge uttrykte motstand mot Kommisjonens ønske om å selv få makt over gjeninnføring av nasjonale grensekontrolltiltak. Det ble diskutert at et slikt forslag særlig er problematisk i Norge da vi fortsatt står utenfor EU, og ikke vil ha stemmerett når avgjørelser om norsk grensekontroll skal tas (Bondevik 2011).

I mars 2016 vedtok Rådet og EU-parlamentet en ny, konsolidert versjon av Grenseforordningen, der alle tidligere endringer ble inkorporert. Den trådte i kraft 14. April 2016 og erstatter den tidligere Grenseforordningen av 2006 (Ulrich 2016, s 47).

Avhandlingens neste kapittel vil forklare hva midlertidig grensekontroll ved indre grenser er etter grenseforordningen, og spesifikt hva om må ligge til rette for at en medlemsstat skal kunne iverksette et slikt tiltak. Kapittelet avsluttes med å se på migrasjonskrisen.

5. MIDLERTIDIG GRENSEKONTROLL VED INDRE GRENSER

Kapittelet forklarer bakgrunnen for midlertidig grensekontroll ved indre grenser samt hva som må ligge til rette for en slik gjeninnføring, da vi hittil har lært at Schengen-avtalen gir Norge og de andre medlemslandene en helhetlig grenseforvaltning som forbindes med åpne grenser og en hovedsakelig fraværende grensekontroll mellom landene. Kapittelet tar også for seg beslutningsmyndighetene for iverksetting av tiltaket og til slutt migrasjonskrisen. Det er viktig å gå gjennom en slik type informasjon for å ha nok forståelse i hva som ligger bak en gjeninnføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser før en analyse av problemstillingen og hypotesene.

5.1 Indre grensekontroll i Schengen

Hovedvilkåret i Schengen-samarbeidet er at grensene mellom medlemslandene skal være åpne. Schengen-regelverket tillater likevel gjeninnføring av kontroll på indre grenser – på strenge vilkår. Det er forsøkt skapt en balanse mellom hensynet til samfunnssikkerhet og hensynet til reisefriheten. Kommisjonen overvåker, kontrollerer og griper eventuelt inn hvis reglene ikke følges. Reglene ble justert i 2013 for å lette adgangen til gjeninnføring ved ekstraordinært migrasjonspress mot ytre grenser. I 2016 har nettopp disse unntaksreglene fått meget stor betydning og er gjenstand for intens debatt (Ulrich 2016, s 16).

Grensekontroll skiller seg fra vanlig personkontroll, såkalt territorialkontroll, ved at grensekontroll kun foretas som følge av en faktisk passering av en landegrense, regulert av grenseforordningen. Grensekontroll etter grenseforordningen medfører konsekvent ID-kontroll. Territorialkontroll på den andre siden, er stikkprøvekontroller som baserer seg på analyser og som kan bli foretatt i grensenære områder. Slike kontroller er som hovedregel underlagt nasjonal lovgivning og kan utøves slik den enkelte stat ønsker (NOU 2012:2, s 701).

Ifølge Schengen- grenseforordning kan midlertidig grensekontroll gjeninnføres på de indre grenser for et begrenset tidsrom, når hensynet til den offentlige orden eller indre sikkerhet krever det:

«... midlertidige grensekontroller kan bare innføres ved hovedvilkåret alvorlig trussel mot den offentlige orden eller mot den indre sikkerhet» (Schengen-grenseforordning 2016, s 4).

Et slikt tiltak kan sies å være regelverkets og grenseforordningens «nødbrems». Schengen-landene må ha mulighet til å gjeninnføre midlertidig kontroll på de indre grenser til vern om offentlig sikkerhet og i siste instans rikets sikkerhet.

I praksis har Schengen-statene benyttet seg av hjemmelen til kortvarig gjeninnføring ved store internasjonale konferanser, toppmøter etc. – av frykt for voldelige demonstrasjoner og/ eller terror – og noen ganger ved store sportsstevner eller andre arrangementer som kunne tiltrekke elementer man fryktet kunne forstyrre offentlig ro og orden (Ulrich 2016, s 76).

5.2 Beslutningsmyndighet for innføring av midlertidig grensekontroller

Dersom området uten indre grensekontroll står i fare for ikke å fungere som følge av vedvarende, alvorlige mangler ved kontrollen på de ytre grensene, og dette utgjør en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet, kan grensekontroll på indre grenser gjeninnføres for en tidsbegrenset periode, etter en særskilt prosedyre på EU-nivå. Det bør fastsettes vilkår og prosedyrer om dette for å sikre at ethvert slikt tiltak kun anvendes i unntakstilfeller og at forholdsmessighetsprinsippet overholdes. Den midlertidige gjeninnførte grensekontrollens omfang og varighet bør begrenses til det som er stengt nødvendig for å møte trusselen (Schengen-grenseforordning 2016, s 4).

I første omgang kan grensekontroll gjeninnføres for inntil seks måneder. Senere kan perioden forlenges tre ganger à seks måneder – til sammen gir dette en ramme på 24 måneder. Slik beslutning kan kun treffes av Rådet etter forslag fra Kommisjonen – i form av en anbefaling til en eller flere bestemte medlemsstater.

I utgangspunktet ligger myndigheten til å gjeninnføre grensekontrolltiltak etter art. 25 hos den enkelte medlemsstat, men i realiteten har man innført en «kvasi-overnasjonalitet», der det er helhetsbildet som teller. For eksempel kan flere Schengen-stater ha interesse av at én av dem gjeninnfører grensekontroll mot et såkalt «førsteland» (Ulrich 2016, s 76).

Politidirektoratet ga i 2012 en instruks til politidistriktene og særorganene om tiltak ved midlertidig gjeninnføring av grensekontroll. I et rundskriv fra Politidirektoratet presiseres det at den aktuelle situasjon og politiets trussel- og risikovurderinger skal være grunnlaget for omfang, type kontrolltiltak og tidsrom for kontrollen.

Myndighet til å gjeninnføre grensekontroll ligger hos departementet, men er delegert til Politidirektoratet hvis det er behov for øyeblikkelige tiltak (Utlendingsdirektoratet u.å). Departementet har også gitt nærmere retningslinjer for hvordan fullmakten skal benyttes. POD kan beslutte gjeninnføring i inntil 30 dager. Politimestrene er gitt fullmakt til å beslutte grensekontroll i inntil 72 timer dersom det er fare forbundet med utsettelse. Dette tar særlig sikte på å forebygge alvorlige forbrytelser som f.eks. terroranslag eller stanse og pågripe ettersøkte personer etter en slik hendelse (Ulrich 2016, s 77).

Vi skal nå se nærmere på de ulike premissene som må være tilstede for at et medlemsland i Schengen-samarbeidet skal kunne innføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser.

5.3 Innføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser

5.2.1 Alvorlig trussel

Vi skal nå se nøyere på hvilke premisser som må ligge til grunn for at en midlertidig grensekontroll skal bli besluttet innført. Etter artikkel 25 kan midlertidig grensekontroll ved indre grenser gjeninnføres ved tilfeller som krever øyeblikkelig handling; hvis hensynet til den offentlige orden og indre sikkerhet i en medlemsstat krever at det iverksettes øyeblikkelig

tiltak, kan vedkommende medlemsstat unntaksvis gjeninnføre grensekontrollen på de indre grenser straks (Semb 2017, s 41).

Videre følger det av art. 29 nr. 1 at grensekontroll kan gjeninnføres dersom området uten indre grensekontroll står i fare for ikke å fungere som følge av vedvarende, alvorlige mangler ved kontrollen på de ytre grensene, og dette utgjør en alvorlig trussel mot den offentlig orden eller indre sikkerhet.

En medlemsstat som har gjeninnført grensekontroll på de indre grenser i henhold til artikkel 23, skal snarest mulig framlegge en rapport til Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen om gjeninnføringen av grensekontrollen på de indre grenser der det særlig skal legges vekt på gjennomføringen av kontrollen og om gjeninnføringen av grensekontrollen har vært effektiv (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s 51).

På bakgrunn av dette kan retten til fri bevegelse over Schengens indre grenser innskrenkes når det foreligger en virkelig, umiddelbar og en tilstrekkelig alvorlig trussel mot en grunnleggende samfunnsinteresse.

Ikke hvilken som helst trussel kvalifiserer til å utgjøre en alvorlig trussel; det må fortas en konkret vurdering av den aktuelle trusselen, der gjentakelsesfaren er en del av denne vurderingen.

Det fremgår at en «virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel» angir terskelen for proporsjonalitetsvurderingen, og at trusselen som Schengenstaten opplever må være umiddelbar og virkelig på nøyaktig det tidspunktet man ønsker å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grense (European Parliamentary Research Service 2016).

5.2.2 Mot den offentlig orden

Et annet premiss som kan være tilstede for at et medlemsland av Schengen-samarbeidet skal kunne gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser er den av offentlig orden.

Offentlig orden er utformet for å beskytte grunnleggende verdier i et samfunn. De ulike samfunn i Schengen-samarbeidet er dessuten mange, og hvert land har dermed lov til å ta hensyn til sin nasjonale lovgivning når det gjelder offentlig orden.

Under offentlig orden inngår grunnleggende nasjonale interesser, og motstand til forhold som vil kunne få alvorlig konsekvenser. Under offentlig orden inngår også bekjempelse av kriminalitet og annen atferd som anses å være i strid med tradisjonelle rettsnormer (Semb 2017, s 30).

5.2.3 Mot den indre sikkerhet

Det antas at begrepet indre sikkerhet i stor grad samsvarer med blant annet nasjonal sikkerhet i hver enkelt medlemsstat. EU har utviklet en strategi for å ivareta unionens indre sikkerhet, som inkluderer å motkjempe ulike former for kriminalitet og trusler (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s 51). Politiet trekker frem alvorlig og organisert kriminalitet, terrorisme og radikalisering, cyberkriminalitet, trusler fra nye teknologier og naturlige og menneskeskapt trusler som eksempler (EU Kommisjonen 2013).

Andre alvorlige trusler kan være mot statens selvstendighet, statsforfatning, myndigheter og myndighetspersoner. Kort forklart kan det sies at bestemmelsen regulerte oppgavene til Politiet sikkerhetstjeneste, blant annet ulovlig etterretningsvirksomhet, spredning av masseødeleggelsesvåpen, sabotasje og politisk motivert vold eller tvang (Politiets sikkerhetstjeneste 2019).

Begrepet har fått fornyet aktualiteten de siste tiårene som følge av den internasjonale utviklingen, særlig på grunn av den økende frykten for terrorangrep, både nasjonalt og internasjonalt. I tillegg har migrasjonsstrømmen fra 2015 gjort begrepet aktuelt igjen (Semb 2017, s 34).

5.4 Migrasjonskrisen 2015

Høsten 2015 kom Schengen-området sterkt under press på grunn av en voldsom økning i irregulær migrasjon og en ukontrollert strøm av flyktninger. Flesteparten av disse migrantene flyktet fra Midtøsten samt andre land i Asia og Afrika i retning Europa- og deretter i stor grad Nord-Europa - for et bedre og tryggere liv (Ulrich 2016, s 11). Schengens yttergrense mellom Tyrkia og Hellas har i flere år vært problematisk, men også Italias øyer har stått ovenfor store utfordringer. I 2016 var ikke lengre landene kapable til å håndtere krisen. Mottakssystemene i Europa ble satt under sterkt press da ankomsten av migranter og asylsøkere var på sitt høyeste i 2015 (Ulrich 2016, s 12).

Situasjonen i Middelhavet er del av en større utvikling med økning i antall flyktninger og migranter som kommer til Europa. Dette er ofte referert til som «migrasjonskrisen». Økningen i antallet flyktninger og migranter de siste årene er særlig knyttet til utviklingen av krigen i Syria, men også til langvarige konflikter og vanskelige forhold i andre land så som Eritrea, Somalia, Sudan, Irak og Afghanistan (Jumbert 2018).

Det store migrasjonspresset høsten 2015 avtok noe utover vinteren 2016. I årets første syv måneder ankom 260.000 irregulære migranter til EU – flere enn i samme tidsrom i 2015. Ultimo august 2016 meldte Frontex at 285.000 hadde ankommet sjøveien til EU på irregulær måte. 30. november meldte FNs høykommissær for flyktninger at 347.000 hadde krysset Middelhavet på irregulært vis i inneværende år. Av disse var 171.700 kommet til Hellas og 170.900 til Italia, resten til andre EU-land (Ulrich 2016, s 13).

Presset fra migrasjonskrisen førte til et paradigmeskifte hos mange av Schengenstatene i hvordan de håndterte migrasjonen. Det ble sådd tvil i de europeiske staters håndtering med nasjonale og overnasjonale interesser, til å kontrollere grenser. Alternative tiltak til hvordan man skulle håndtere migrasjonen på best mulig måte ble dermed vurdert. Manglende evne for nasjonale mottak og systemer for asylregistrering gjorde at flere land startet å diskutere ekstraordinære gjeninnføringer av kontroller på intraeuropeiske grenser. Som et av landene med et godt fungerende system for asylregistrering finner vi Norge. Til tross for det startet man også her å diskutere muligheten for gjeninnføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser (Brekke & Staver 2018, s 2165).

I 2017 ble det registrert 179 536 irregulære migranter til EU, mens det i 2018 ble registrert 134 004 (Goldberg 2018). For Norges del har antall asylsøkere i 2018 gått drastisk ned, sett i forhold til forutgående år. I 2017 søkte 3546 personer om asyl i Norge, mens UDI i 2018 mottok 2654 asylsøknader (Aftenposten 2019). Tallet for 2019 har blitt anslått til mellom 2000 og 7000 asylsøknader (Utlendingsdirektoratet u.å).

Var migrasjonskrisen nok til å vurdere gjeninnføring av midlertidig grensekontroller ved indre grenser? Og har gjeninnføringen en rekke ganger blitt begrunnet godt nok? Vi skal i oppgavens neste kapittel og analysedel diskutere dette. Vi skal i analysenes første del se om krisen ble oppfattet som reell av den styrende regjering, og hvordan den eventuelle krisen ble håndtert og vurdert. På bakgrunn av valgene regjeringen tok vil vi diskutere om det finnes andre årsaker for at Norge innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser.

6. GJENINNFØRING AV KONTROLL- EN EFFEKTIV ELLER SYMBOLSK HANDLING?

Kapittel 7 er oppgavens analysekapittel og deler analysen i to. Den første delen av analysen søker å finne ut om migrasjonskrisen fungerte som en kritisk hendelse slik at Norge vurderte nye alternativer enn det å følge EU.

Vi analyserer valget Norge tok med å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser, og at dette var på grunn av migrasjonskrisen som hadde oppstått. Migrasjonskrisen førte til det som i oppgavens første del vil diskuteres som et kritisk veivalg, hvor Norge opplevde en kaotisk situasjon som gjorde at landet tok et valg man nødvendigvis ikke hadde tatt om en krise ikke hadde vært tilstede. Man vurderte andre alternativ enn det å følge unionen. I analysens del 1 diskuterer vi dette som et brudd med stivhengighet mellom Norge og EU. Hypotesen synes dog ikke å gi belegg for å forklare andre årsaker bak gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser.

Dette tar oss videre til analysens del 2. Frem til 2017 var kontrollene innført for å kontrollere papirløse migranter- og asylsøkere, mens bakgrunnen for kontrollene etter 2017 var på grunn av sikkerhetssituasjonen i Europa. Det fremkommer deretter at de midlertidige grensekontrollene kun har blitt innført på fergestrekninger mellom Norge og Europa.

Del to søker å finne svar på hva som var bakgrunnen, og om det finnes andre årsaker til at Norge gjeninnførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Analysen diskuterer om tiltaket handlet om å stanse asyltilstrømmingen på en effektiv måte. Analysen diskuterer deretter om gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll heller handlet om daværende regjering med Fremskrittspartiets restriktive innvandringspolitikk som gjennom iverksetting av grensekontroll ønsket å vise befolkningen sin handlekraft og Norges fortsatt suverene rolle i Europa. Kan gjeninnføringen forklare på bakgrunn av rasjonell aktørteori eller symbolpolitikk?

Som lagt ut i operasjonaliseringen vil jeg forvente at mekanismene kan komme inn på ulike tider i hendelsesforløpet.

6.1 Et kritisk veivalg som førte til handling

6.1.1 Norges håndtering av migrasjonskrisen

Oppgavens første hypotese omhandler migrasjonskrisen og kritiske veivalg. Hypotesen behandler situasjonen som en kritisk hendelse som førte til at Norge vurderte nye alternativer i forhold til hvordan man skulle håndtere situasjonen, enn det å følge størsteparten av EU.

«Vi deler felles grunnverdier og vurderinger og har ofte like målsettinger. Dette gjelder på kjerneområder som menneskerettigheter, engasjementspolitikk, klima og miljø. Det er i Norges interesse at vi har et nært samarbeid med EU i utenrikspolitikken» (Danielsen 2015).

Det er på bakgrunn av dette utsagnet samt ved å se til Norges samarbeidsområdet med den europeiske union tidligere presentert i oppgaven vi finner belegg for å tro at Norge ville stått med et samlet Europa når det gjelder håndtering av migrasjonskrisen.

Medlemslandene samarbeidet på mange måter; hver medlemsstat i Schengen-samarbeidet prøvde på en rekke vis å få kontroll på situasjonen. Samlet satset man på å styrke EUs grensekontrollbyrå Frontex, trappe opp og styrke innsatsen gjennom asylstøttekontoret EASO, tilføre ressurser til de mest utsatte landene, øve press mot og kritikk av medlemsstatene og å endre Schengen-regelverket. De fleste medlemsland i Schengen handlet utover dette ved å øke sine territoriale kontroller (Ulrich 2016, s 11).

På Stortinget og blant den norske regjeringen fantes det bred enighet om at man måtte gjøre mer. På nasjonalt nivå ønsket Regjeringen å stramme inn retten for familiegjenforening, opprette nye integreringskriterier for å få permanent opphold, øke muligheten for å sikre retur av personer med åpenbare grunnløse asylsøknader, redusere klagefristen fra tre til en uke ved åpenbare grunnløse asylsøknader, effektivisere ID-avklaring, forenkle saksbehandlingsregler når en asylsøknad kan nektes realitetsbehandlet og nye beskyttelsesformer (Kommunal- og forvaltningskomiteen 2015, s 10, s 17, s 113).

Utover dette innførte Regjeringen også en skjerping av territorialkontrollene i grensenære områder, med et formål om å bedre kunne hindre innreise for personer som ikke har nødvendige reisedokumenter til Norge (Regjeringen 2015a).

Ifølge statsminister Erna Solberg (2015) var ikke dette nok. I november 2015 gjennomførte statsministeren intervju med Aftenposten vedørende krisen, hvor hun uttalte at mer måtte gjøres (Glomnes 2015).

Et tiltak man tidlig ønsket å gjeninnføre var midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Ifølge justis- og beredskapsminister Anders Anundsen var dette et tiltak for å bedre kontrollen på asyltilstrømmingen - herunder papirløse migranter-, og som Norge startet å diskutere bare to dager etter at Sverige hadde iverksatt det samme tiltaket, fordi de ikke lengre klarte å håndtere flere asylankomster (Regjeringen 2015a).

Som vist i kapittel fem er gjeninnføring av midlertidig kontroll ved indre grenser et tiltak som kun kan iverksettes etter strenge vilkår. Dersom området uten indre grensekontroll står i fare for å ikke fungere som følge av vedvarende, alvorlige mangler ved kontrollen på de ytre grensene, og dette utgjør en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet, kan grensekontroll på indre grenser gjeninnføres for en tidsbegrenset periode, etter en særskilt prosedyre på EU-nivå (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s 19).

Norge har ved flere tidligere anledninger iverksatt tiltaket om å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Forskjellen er bare at disse gjeninnføringene har vært svært kortvarige, og på maks to uker (Ulrich 2016, s 76).

Person 1 husker diskusjonene som pågikk rundt møtene i justisdepartementet samt i Politidirektoratet som gjaldt Norges valg og hvordan man skulle håndtere en migrasjonskrise. Med et press på indre grenser som hadde tatt seg voldsomt opp, kom det i september over 250 asylsøkere ved Svinesundgrensa, samtidig som Storskog i Finnmark meldte om store endringer. Person 3 husker mye av det samme, og betegner situasjonen som en krisesituasjon. Norge hadde aldri opplevd et slikt press, og man undret seg over hvilke tiltak som skulle fungere best.

Person 4 forteller at ham tidlig under migrasjonskrisen ble kalt inn til møter i både POD og hos Justis- og beredskapsdepartementet. Man hadde i august sett antydninger til endringer på de norske, indre grensene. Samtidig hadde man fått signaler fra andre europeiske land om at sfæren rundt Middelhavet hadde blitt kaotisk.

Person 1 forteller at ham ble innkalt til møter i Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, POD og ikke minst DSB hvor målet med møtene var å kartlegge

hvordan man på en mest mulig effektiv måte kunne håndtere det som mest sannsynligvis ville utvikle seg til å bli en krise. Blant departementene og direktoratene fantes det bred enighet Norge måtte handle.

Den 24. november 2015 gjeninnførte Norge midlertidig grensekontroll ved indre grenser, her fergestrekninger, for å bedre kontrollere papirløse migranter- og asylsøkere, og for å hindre at asylstrømmen endret rute fra Sverige til Norge (Regjeringen 2015a). En slik gjeninnføring har ikke tidligere vært innført på bakgrunn av en migrantkrise, og således ikke en rekke ganger også etter å ha mottatt kritikk fra EU ved dets Kommisjon og Parlament, og det har blitt satt spørsmålsteget ved Norges trofasthet og seriøsitet til Schengen-samarbeidet (The Economist 2018). Dette skal vi se nærmere på.

6.1.2 Et brudd med Norges opprinnelige stivhengighet

Den 18. desember 2015 ble det besluttet at den midlertidige grensekontrollen ved indre grenser skulle forlenges med inntil 20 dager. Dette ble besluttet av justis- og beredskapsdepartementet. Bakgrunnen for gjeninnføringen var at Norge hadde mottatt en stor del asylsøkere over kort tid i forhold til innbyggertallet, og at en slik kontroll måtte opprettholdes. Selv om tallet på migranter hadde gått ned ukene før, anså regjeringen det som nødvendig å forlenge grensekontrollen for å sikre at man hadde full kjennskap til de som kom over indre grensen forutsetning i forhold til landets sikkerhet, uttalte justis- og beredskapsminister Anders Anundsen. Kontrollen ble gjeninnført på fergestrekninger fra Danmark, Sverige og Tyskland, og ble forlenget til den 15. januar 2016 (Regjeringen 2015b).

Den 15. januar 2016 kom beskjeden om at regjeringen forlenger grensekontrollen med ytterligere tretti dager. Til tross for at antall asylsøkere hadde gått betydelig ned ønsket man å opprettholde kontrollen, for å sikre offentlig ro og orden. Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen nevnte også i sin uttalelse at tiltaket virket å ha en «god preventiv effekt» (Regjeringen 2016d).

Den 15 mars 2016 kom beskjeden på nytt om at grensekontrollen på fergeankomster fra Danmark, Sverige og Tyskland, av hensyn til offentlig orden og indre sikkerhet, hadde blitt forlenget til den 13. april 2016. Det ble opplyst om at Schengens yttergrenser fortsatt opplevde et stort press, selv om ikke Nord-Europa lengre gjorde det. Samtidig var det grunn til å tro at uregistrerte utlendinger ville forflytte seg til andre land, og at Norge dermed måtte opprettholde fergekontrollene (Regjeringen 2016b).

Den 12 april 2016 uttalte regjeringen at man på nytt har forlenget grensekontrollen. Igjen ønsket man å kontrollere egen sjøgrense slik at ikke uregistrerte utlendinger skulle ta seg til landet, samt av hensyn til offentlig ro og orden (Hegnar 2016).

Den 10. juni 2016 uttalte justis- og beredskapsministeren at kontrollen på indre Schengen-grense skulle fortsette frem til den 11. november 2016. Dette som følge av at EUs Råd den 12. mai besluttet at Norge, som ett av fem land, kunne fortsette sin kontrollvirksomhet. De to første årene ble det begrunnet i grenseforordningens artikkel 29. Artikkelen åpner for kontroll på grunn av alvorlige og vedvarende mangler ved yttergrensekontrollen, som utgjør en alvorlig trussel mot offentlig orden eller sikkerhet

«– Jeg er glad for at EU er enig i at vi har behov for å fortsette grensekontrollen. Yttergrensekontrollen er fortsatt ikke godt nok ivaretatt, og det knytter seg mange usikkerhetsmomenter til situasjonen i Europa. Vi er nødt til å ha kontroll på våre egne grenser inntil man har funnet en felleseuropeisk løsning» sa justis- og beredskapsminister Anders Anundsen (Regjeringen 2016a).

På nytt den 11. november 2016, forlenget Norge den indre grensekontrollen med tre måneder. Dette til tross for at asylankomstene hadde vært lave hele året. Statssekretær Ove A. Vanebo i Justis- og beredskapsdepartementet uttrykte at det fortsatt fantes usikkerhet knyttet til antall personer som ønsket å søke tilhold i Norge, og at det derfor var viktig å opprettholde kontrollen (Regjeringen 2016c).

I 2017 trodde mange at Norge skulle avslutte gjeninnføringen av de midlertidige grensekontrollene, etter at de hadde fått signal fra Parlamentet og Kommisjonen om at en utfasing snart måtte finne sted (Falnes 2018). Til tross for dette forlenget Norge de indre

kontrollene med seks måneder og frem til den 10. mai 2017. Bakgrunnen var en fortsatt ustabil migrasjonssituasjon (Regjeringen 2017).

Etter november 2017 har begrunnelsen vært knyttet til grenseforordningens artikkel 25, med grunnlag i terrortrusler og sikkerhetssituasjonen i Europa. Det vises til artikkel 25 i Schengen-grenseforordning, som åpner for unntaksvis å ha grensekontroll dersom det foreligger alvorlige trusler mot den offentlige orden eller den indre sikkerheten. I brevet fra Norge vises det til at terrorister har brukt muligheten til å reise fritt innenfor Schengen-området til å planlegge, forberede og utføre terrorangrep (Berseth 2018).

Den 12 oktober 2018 varslet Norge på nytt EU-kommisjonen om at man ønsker å opprettholde den indre grensekontrollen i seks måneder fra og med 12. november. Dette på bakgrunn av at norske myndigheter er bekymret for terrortrusselen og sikkerhetssituasjonen i Europa og ser at det fortsatt finnes potensiale for sekundærmigrasjon. Justis- og innvandringsminister Tor Mikkell Wara opplyste at en indre grensekontroll kan hindre mulige terrorister å reise inn til Norge, og at en slik kontroll vil ha en generell effekt ved at det gjøres offentlig kjent at det gjennomføres indre grensekontroll (Regjeringen 2018a).

Ulike handlings- og strategiplaner ble nedsatt, men ifølge person 3 visste ingen hva som ventet oss; ingen kunne melde fra om hvor lenge en slik krise ville pågå, hvem som ville ta seg ulovlig over de ytre grenser, eller passere de indre grensene. Heller ikke visste man hvilke økonomiske konsekvenser en slik migrantstrøm ville bringe med seg og hvilke belastninger dette kunne få for samfunnet.

Med et dyptgående samarbeid og avtaler på de aller fleste områder ser det ut opprinnelig ut til at Norge er stivhengige til den europeiske union, og er på mange måter forpliktet til å følge unionens regelverk og lover (Ask 2014).

Norge har ikke nedlagt veto på saker som angår samarbeid med EU (NOU:2 2012, s 80). Dette tolkes dithen at Norge setter nærheten og samarbeidet med unionen høyt, og at man ikke ønsker å risikere konflikt. At EU- politikk er i norske interesser, og at Norge retter seg etter samarbeidet tyder på Norges stivhengighet til unionen. Person 3 bekrefter også dette, men at migrasjonskrisen førte til et annet valg hvor Norge ble mer lukket, og satt sin suverene stat først.

Til tross for at Norges naboland, Danmark og Sverige, samt Frankrike, Tyskland og Østerrike også gjeninnførte midlertidige grensekontroller ved indre grenser, tyder likevel Norges historikk og samarbeid med EU på at en slik gjeninnføring var et brudd med landets opprinnelige stivhengighet (Reisjå & Sandvik 2016). Gjentakende kritikk fra Parlamentet og Kommisjonen kan også tolkes dithen at Norges avgjørelse om å gjeninnføre midlertidig grensekontroll heller var unormal i forhold til et europeisk samarbeid, spesielt ved å ha opprettholdt kontrollene i tre og et halvt år- et og et halvt år lengre enn egentlig lovlig (Jasiewicz, 2018).

Vi finner støtte blant person 1 at man i utgangspunktet gikk ut ifra at Norge ville innføre politikontroller, heller enn midlertidig grensekontroller. Ved å heller gjeninnføre grensekontroll som Sverige og Danmark, kan det tyde på at man søkte trygghet. Kanskje vi kan tolke det dithen at tankene rundt den nordiske passunionen fortsatt lå nært. Uansett kan gjeninnføringen av kontroll tyde på at Norge tar avstand fra EUs felles interesser, og ikke minst det utenrikspolitiske samarbeidet (Brekke & Staver 2018, s 2176).

Hypotesen om at migrasjonskrisen åpnet for endring og gjorde at Norge vurderte andre alternativer enn det å følge unionen, støttes. Diskusjonen rundt hypotesen kan likevel ikke forklare Norges bakgrunn og årsakene for at kontrolltiltaket ble iverksatt.

De neste kapitlene i analysen tar for seg om det finnes andre årsaker på hvorfor Norge valgte å gjeninnføre midlertidig grensekontroll på ferger mellom Norge og det europeiske kontinent.

6.2 Innføring av grensekontroll for effektivitetens skyld

Del en av analysen har diskutert oppgavens første hypotese som omhandler hvordan migrasjonskrisen kunne føre til et brudd med Norges opprinnelige stivhengighet til EU, som videre la grunnlaget for at Norge vurderte andre alternativer da de måtte handle under krisen. Norge valgte å innføre midlertidig grensekontroll, og har som vi har sett, gjeninnført tiltaket en rekke ganger, til tross for at de har mottatt kritikk fra blant andre EU- Kommisjonen og Parlamentet (Nielsen 2018) (Se også: The Economist 2018).

Norges bakgrunn for gjeninnføringen av midlertidig grensekontroller ble i 2015-16 begrunnet i at man ønsker kontroll på papirløse migranter som har tatt seg ulovlig over Europas ytre grenser, og som beveger seg fritt over de indre grensene (Regjeringen 2015a). Senere, fra 2017-18, har tiltaket blitt gjeninnført på bakgrunn av terrortrusselen og sikkerhetssituasjonen i Europa (Regjeringen 2017).

I 2018 har antall asylsøkere i Norge gått drastisk ned, sett i forhold til 2015 og mange forutgående år. I 2017 søkte 3546 personer om asyl i Norge, mens UDI i 2018 fikk inn 2654 asylsøknader (Aftenposten 2019). Tallet for 2019 har blitt anslått til mellom 2000 og 7000 asylsøkere (Utlendingsdirektoratet u.å).

Siden Norge ikke har sluttet å gjeninnføre kontrolltiltaket til tross for kritikk og rekordlave asylsøknader (Nielsen 2018), søker oppgaven å finne ut om det eksisterer andre årsaker, enn de som har fremkommet i det offentlige rom, for hvorfor Norge tviholder på grensekontrollene, som opprinnelig kun skal være et midlertidig tiltak.

Oppgavens andre hypotese diskuterer at gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser ble iverksatt da det ble sett på som et effektivt virkemiddel for å stoppe asyltilstrømmingen. Hypotesen er utledet fra en teoretisk forventning om at individ og grupper handler i overensstemmelse med sin egen rasjonalitet og som tar rasjonelle valg.

Det eksisterer forventninger om at kontrolltiltaket ved indre grenser ble iverksatt fordi man ønsket å tilfredsstille aktørers preferanser på en mest mulig kostnadseffektiv måte, og at en rasjonell aktør, som regjeringen, vil iverksette tiltak som bruker de mest effektive midler for å nå sine mål. Som en rasjonell aktør gjør man en handling basert på en bevisst og overveid beslutning hvor man ønsker å iverksette det beste av tilgjengelige alternativer. Dermed velger man det alternativ som oppfattes mest nyttig. Vi skal nå se nærmere på dette.

6.2.1 Kostnadseffektivitet

Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen uttalte i 2015 at Norge innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser for å bedre kunne kontrollere asyltilstrømmingen (Regjeringen 2015a). Ministeren viste her til papirløse migranter- og asylsøkere som reiste

over indre grenser i Europa. Hypotesen undersøker om bakgrunnen for innføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser handlet om en annen effektivitet og en annen type kontroll enn det som ble oppgitt av regjeringen.

Hvis hypotesen er relevant og kan forklare hvorfor Norge innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser, vil vi kunne forvente å finne økonomiske årsaker til iverksettingen av tiltaket, som kalkulasjoner i kost- nyttevurderinger. Om hypotesen er relevant for å kunne forklare iverksettingen av tiltaket forventer vi å finne rasjonelle beslutningstakere i regjeringen som har vurdert flere alternativer, og endelig valgt det mest effektive alternativet i forhold til å stanse asyltilstrømmingen, og samtidig fokusert på kostnadseffektivitet (Christensen et al 2015, s 55).

Da migrasjonskrisen var et faktum, ble det nedsatt flere grupper fra ulike direktorat og departementer med hovedoppgave i å gjennomføre kostnad- og risikoanalyser i forhold til krisens mulige utfall, ifølge person 1. Helse- og omsorgsdepartementet måtte kalkulere og analysere hvilken effekt hvor mange skadelidende (les: traumer, psykiske lidelser etc.) Norge kunne legge godt til rette for, uten at det skulle gå ut over andre pasienter.

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap, Politiets sikkerhetstjeneste, samt situasjonssenteret i Justis- og beredskapsdepartementet analyserte situasjonsbildet i Norge og ulike scenario som kunne bli virkelighet i forhold til blant annet terror (Politiets sikkerhetstjeneste 2016, s 4). Ifølge person 1 ble mesteparten av denne informasjonen unntatt offentligheten, men man kan i DSBs risikoanalyse for 2019 se at det er nevnt (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2019, s 8). Hovedoppgaven var å kalkulere de økonomiske konsekvensene Norge måtte håndtere ved en asyl- og migrantbølge. Konklusjonene man satt igjen med var ifølge person 1 alvorlige.

Ifølge person 1 bestod hovedspørsmålene av hvordan den norske infrastrukturen kunne overleve, om det skulle komme «for mange». Et realistisk scenario var blant annet at Norges infrastruktur kunne bryte sammen om man ikke klarte å stanse krisen og asyltilstrømmingen til landet (Ertzaas & Mosveen 2016). Migrasjonskrisen medførte store utfordringer på utgiftssiden, både på kort sikt i det akutte behovet for økt mottakskapasitet og på lengre sikt for alle som fikk opphold (Aftenposten 2017a).

Under intervju med person 3 vises det til det samme, hvor analysene gjort av direktorat og departementene bekreftes. Ifølge person 3 måtte man tenke ut hvordan man skulle håndtere

asyltilstrømmingen og migrasjonskrisen på en effektiv måte. Et alternativ man raskt tenkte på var ifølge person 3 å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser i Norge. På denne måten ønsket man å hindre vekst av asyltilstrømmingen, samtidig som man effektivt ville ivareta Norges sikkerhet, økonomi og infrastruktur. Person 4 henviste til mye av det samme under sitt intervju.

I en situasjon hvor man står ovenfor flere handlingsalternativer, slik som Norge gjorde, ønsker man å velge det utfallet som tilfredsstillende aktørers preferanser på en mest mulig kostnadseffektiv måte (Christensen et al 2015, s 55). Det kan tenkes at en kollaps av norsk infrastruktur ville hatt fatale konsekvenser for det norske samfunnet. Å huse asylsøkere mens man venter på vedtak om en eventuell oppholdstillatelse, koster også samfunnet svært mye (Mosveen 2016).

Blant Stortingsmeldinger og ved regjeringens uttalelser er ikke dette økonomiske aspektet nevnt som en årsak til hvorfor Norge innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser (Regjeringen 2015-18). Det at flere av mine informanter påpeker mål -og middelanalysene som ble gjort, og faren som eksisterte ved Norges infrastruktur, kan tyde på at et slikt økonomisk aspekt ikke er grunnløst. Ikke minst finner vi støtte i et brev fra Utenriksdepartementet, hvor økonomiske konsekvenser av ulike scenario i Norge blir diskutert (Kvistad & Aasland 2016, s 5).

Et annet interessant aspekt av hypotesen og dens mulige forklaring kommer frem når man diskuterer steds plasseringen på de indre grensekontrollene. Norge innførte kun midlertidig grensekontroll ved utvalgte fergestrekninger mellom Norge og Europa. Ved å kun gjeninnføre midlertidige kontroller på ferger, kan det tenkes at man sparte penger i forhold til om man skulle gjeninnført kontroller på alle indre grenser.

I motsetning til person 1, person 3 og person 4, opplyser person 2 at Norge ikke vurderte midlertidige grensekontroller som kostnadseffektivt, da det er for store summer knyttet opp til et slikt tiltak. Ifølge person 1 var informanten i flere møter med Justis- og beredskapsdepartementet hvor den praktiske virkningen av kontrollen ble diskutert. Man så at store kostnader likevel ville bli knyttet til fergekontroller, men at en kollaps av norsk infrastruktur ville ha større konsekvenser.

Mål- og middelkalkulasjoner og analyser som ble gjennomført kan tyde på at oppgavens andre hypotese støttes, og at gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser kan

finne forklaringskraft i rasjonell aktørteori og effektivitet i forhold til norsk økonomi og det å stanse asyltilstrømmingen.

Kapitlets analyse når det gjelder hypotese to går dermed videre for å diskutere signaleffekter, og hvordan signaler rasjonelt kan skape effektivitet og hindre asyltilstrømmingen.

6.2.2 Effektive signaleffekter

Hittil har hypotesen søkt forklaring i rasjonell aktørteori, og at en del av gjeninnføringen av grensek kontroll ved indre grenser bunner i en kostnads vurdering og et ønske om å være mest mulig effektiv økonomisk i forhold til å stanse asyltilstrømmingen til Norge.

Denne informasjonen gir videre støtte til oppgavens andre hypotese som søker å forklare gjeninnføringen av grensek kontroll ved indre grenser for å stoppe asyltilstrømmingen gjennom signaleffekt.

Brekke & Staver (2018, s 2171) mener gjennomføringen av Norges midlertidige grensekontroller ved indre grenser var en umiddelbar reaksjon på hva nabolandene gjorde. Sverige mente de ville oppnå en god kontroll og effektivitet som kunne hindre asyltilstrømmingen ved å gjennomføre tiltaket. Siden Norge fryktet at strømmen av migranter ville skifte kurs mot Norge, ble også tiltaket iverksatt her.

Å minske asyltilstrømmingen blir et sentralt punkt i hypotesen og i analysen, hvor jeg har funnet flere dokumenter som støtter at Norge gjeninnførte midlertidig grensek kontroll på indre grenser for å minske asyltilstrømmingen gjennom signaleffekter, som står sentralt i rasjonell aktørteori;

I 2017 gikk innvandringsminister Sylvi Listhaug ut i media og uttalte at hun ønsket å bruke signaler for å avskrekke asylsøkere fra å komme til landet (Austenå 2016). Ifølge person 1 finnes det sannhet i dette. Man ønsket å bruke signaleffekter heller enn å bruke formaliserte kontroller på hele landets indre grenser som hadde blitt altfor dyrt og lite kostnadseffektivt. På denne måten ville man minske asyltilstrømmingen gjennom å innføre kontroller på fergestrekningene mellom Norge og Europa. Stein Ulrich (2016) opplyser at rederiene i de

respektive landene allerede hadde fått påbud om å gjennomføre id-sjekk av alle personer ved ombordstigning. En ny kontroll ved ankomst til Norge virker dermed nytteløs om det var id-løse migranter man ønsket å kontrollere, da disse allerede hadde blitt sjekket.

Ifølge person 1 har informanten kun opplevd et fåtall personer uten id-dokumenter, eller som ønsker å søke asyl, om bord på fergene. Ifølge Stein Ulrich (2016, s 13) kom det i perioden 24. november 2015 til den 30. september 2016 på fergestrekningene totalt 33 asylsøkere. De siste to årene har det ikke vært flere enn rundt ti asylsøkere i året. I motsetning til veioverganger, hvor det kom flere tusen. Vi kan dermed tolke det dithen at kontroll på fergestrekningene i realiteten ikke er effektive, og at det dermed må finnes andre årsaker bak for at grensekontrollen fortsatt er iverksatt i Norge. Om målet med grensekontroll på fergestrekningene vært å kontrollere asylsøkere, ville man i større grad muligens vurdere å kontrollere andre indre overganger, som asylsøkerne i større grad passerte.

Man kan tolke justis- og beredskapsminister Anders Anundsens utsagn om at gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll ved fergestrekninger har hatt en «god preventiv effekt» som noe annet enn en god effekt i å kontrollere papirløse migranter- eller i de to siste årene- terrorister. Med «god preventiv effekt» er det grunn til å tro at ministeren fra Fremskrittspartiet heller snakker om en god effekt i forhold til å minske asyltilstrømmingen, da tallet på asylsøknader gikk betydelig nedover fra 2015 til 2016 (Fremskrittspartiet 2016).

Også daværende avdelingsdirektør i Politidirektoratet Knut Smedsrud uttalte i 2015 at kontrolltiltaket handler mer om signaleffekt enn praktisk virkning. I uttalelsen sier avdelingsdirektøren at gjeninnføringen av de midlertidige grensekontrollene ved fergestrekningene er et signal om at praksisen strammes til og at det vil være et strengere kontrollregime, hvor han til slutt la til at asylsøkere fremdeles vil få søknaden sin behandlet i Norge (Selmer 2017). Det at en asylsøker uansett kan søke asyl, selv uten dokumenter eller med falske dokumenter, kan tyde på at kontrollen egentlig ikke var særlig effektiv i forhold til å hindre asyltilstrømmingen (Politiets utlendingsenhet u.å).

Blant person 1 og person 3 eksisterte det dessuten klare meninger om hvorfor Norge valgte å gjeninnføre midlertidig grensekontroller ved indre grenser. Begge informantene mente at den politiske ledelsen ville sende ut signaler ved å innføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser, og at effektene av disse signalene ville være avgjørende for en effektiv håndtering av asyltilstrømmingen. Denne bakgrunnen støttes i tillegg av Austenå (2016).

Person 1 opplyste videre at iverksettingen av tiltaket i stor grad handlet om å sende ut et signal til asylsøkerne om at det var vanskelig å komme seg inn til Norge. Person 1 opplyser at det handler om det at det eksisterer en kontroll og oppmerksomheten som finnes rundt en slik kontroll. Hvis man ikke har tilgang til informasjon, får man kanskje heller ikke vite at kontrollene kun er gjeldene på fargeoverganger. Man kan tro det er et generelt tiltak.

På denne måten skapte man effekt og hindret en ekspansjon av asyltilstrømmingen. Selv om Norge kun innførte kontroll på overganger med ferge, fremkom det i media og andre steder at Norge opererte med grensek kontroll (Nilsen 2015). Av menneskesmuglere og asylsøkere kunne dette oppfattes som grensek kontroll over hele landet mener person 3. Dette kan tyde på at den midlertidige grensek kontrollen hadde en forebyggende effekt gjennom signalene en grensek kontroll ved indre grenser sendte ut.

Person 2 mente årsaken som fremkom i media og i offentligheten ikke nødvendigvis forklarte hele bakgrunnen for hvorfor Norge innførte midlertidige grensek kontroller ved indre grenser. Person 2 mener ikke at Norge hadde som hensikt å sende ut signaleffekter til migranter- og asylsøkere som ønsket å ta seg til Norge. Informanten argumenterte for at effekten rundt et slikt tiltak sikkert nok ble brukt for det det var verdt, men at tiltaket ikke ble iverksatt for å hindre asyltilstrømmingen.

Ifølge Politiets sikkerhetstjenestes (PST) trusselvurdering fra 2016 var en av de mest alvorlige truslene Norge stod ovenfor politisk motivert vold fra ekstreme islamistiske grupper, og at gruppen kan ta seg over Europas indre grenser (Politiets sikkerhetstjeneste 2016, s 4). I 2019 er utfordringen den samme. Det vurderes av PST som mulig at ekstreme islamister vil forsøke å utføre terrorangrep her i landet (Politiets sikkerhetstjeneste 2019, s 5). Er det mulig at en slik grensek kontroll, utført kun på fergestrekninger, kan å hindre terror?

I forhold til dette spørsmålet opplyser person 4 under intervjuet at det selvfølgelig kan tenkes at terrorister ikke drar til land man vet har innført indre grensek kontroll. Man kan også tenke seg til at effektene vil endre seg når en slik kontroll tar slutt, hvor asylsøkere- og andre migranter plutselig finner det mer attraktivt å komme til Norge. Vi vil i alle fall opprettholde kontrollen da den ikke er særlig ressurskrevende, men synes å ha en stor signaleffekt som slår positivt tilbake på Norge.

Ved å vurdere hvilken støtte oppgavens andre hypotese har fått, vil vi avslutningsvis runde av med forventningene som tidligere ble operasjonaliserte; for at hypotesen skal ha støtte

forventer vi å finne Norge som en rasjonell aktør i forhold til sine innbyggere, og at det har blitt foretatt mål- middel analyser for å finne ut hva som er den mest effektive metoden når det gjelder å stanse en asyltilstrømming (Christensen et al. 2015, s 50).

Både gjennom avisartikler, tidsskrifter og intervjuobjekter finner vi betydelig støtte for at Norge kan ha gjeninnførte midlertidig grensekontroll fordi man ønsket å stanse asyltilstrømmingen, og gjorde dette med det mest effektive tiltaket; å sende ut signaler gjennom grensekontrollen.

Rasjonell aktørteori kan dermed være med på å forklare bakgrunnen for gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll ved de indre grenser. Som en rasjonell aktør kan det ses ut som at Norge sendte ut signaler om at vi hadde mer kontroll enn det som var tilfellet, eller signaler om at man ikke ønsket å ta imot flere asylsøkere- og migranter. Hvis man ikke vet at kontrollen kun gjelder på fergestrekninger, kan det samtidig tenkes at eventuelle terrorister dro til andre land heller enn til Norge.

Det at midlertidig grensekontroll kun ble innført på fergestrekninger kan likevel tyde på at det eksisterer en annen forklaring enn den av effektivitet. Det kan tenkes at asylsøkere, migranter og terrorister enkelt kan finne ut at Norges grensekontroller kun er gjeldende på fergestrekninger. Det kan dessuten tenkes at siden fergekontrollene ikke synes å være særlig effektiv i forhold til å finne papirløse migranter eller personer som truer Norges sikkerhet, at tiltaket faktisk ble innført av en annen årsak. Neste kapittel diskuterer oppgavens siste hypotese, den av symbolpolitikk.

6.3 Innføring for symbolpolitikens skyld

Symboler har alltid vært viktige i forbindelse med politiske kamper. I forbindelse med gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser kan symboler sies å representere underliggende kultur og meninger (Rasch 1993, s 11).

Symboler har blitt brukt for å fremme politiske budskap. Hvordan politikere opptrer symbolsk kan gjøre at velgerne føler en sterkere tilhørighet, og skape engasjement. I dette kapitlet skal vi på bakgrunn av studiets tredje og siste hypotese undersøke og analysere om tiltaket ved gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser kan forklares av symbolpolitikk (Rasch 1993).

Hypotesen vi skal teste ut sier Norge innførte midlertidig grensekontroll ved de indre grenser som gjennom symbolske handlinger kunne vise den norske befolkningen regjeringens handlekraft. Til slutt diskuterer analysen om gjeninnføringen var en symbolsk handling på bakgrunn av Norges posisjon i Europa, og at vi symbolsk viser vår fortsatte suverenitet.

Det er viktig å studere hvilken symbolsk effekt gjeninnføringen av midlertidig grensekontroller kan ha hatt, spesielt med bakgrunn av de politiske uttalelsene som kom under migrasjonskrisen. Var slike symboler om uønskede asylsøkere lettere å sende gjennom innføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser som symbol? Har politikerne valgt å arbeide for innføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser fordi det å stille et symbolsk krav er lettere enn å kritisere mer dyptgående og kontroversielle samfunnsstrukturer? Var innføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser bare et tiltak igangsatt av regjeringen for å vise media og den norske befolkningen om at de var handlekraftig? Eller ble det kun iverksatt på bakgrunn av at Norge ønsket å markere seg og sin posisjon?

Kapitlet undersøker om regjeringen brukte midlertidig grensekontroll ved indre grenser som et symbol, og ikke slik som nevnt av regjeringen- at man ønsket kontroll på papirløse migranter eller fordi man opplevde en truende sikkerhetssituasjon i Europa. På denne måte kan man diskutere at den midlertidige grensekontrollen ble et symbol for den sittende regjeringens handlekraft, heller enn å være noe annet. Vi skal se nærmere på dette.

6.3.1 Symbolsk handling for å tilfredsstille opinionen?

Når det gjelder studiets siste hypotese ønsker vi å studere om Norge gjeninnførte midlertidige grensekontroller ved indre grenser på bakgrunn av en regjering som ønsket å vise sin handlekraft. Ut fra operasjonaliseringen forventer vi å kunne finne belegg og utsagn fra

politiske ledere om at de ønsket å tilfredsstille opinionen, og på bakgrunn av dette viste sin handlekraft, også for å bli gjenvalgt.

Da Fremskrittspartiet høsten 2013 dannet regjering med Høyre og fremla sin politiske plattform for de neste årene, var det et overordnet mål for partiet å bremse innvandringen og stramme kraftig inn på asylpolitikken (Dagbladet 2013).

Mens det ble returnert 5 966 utlendinger uten lovlig opphold i 2013, ble måltallet for retur av utlendinger satt til 7 100 for 2014. De største gruppene var utviste straffedømte og personer som skulle returneres til andre europeiske land i tråd med Dublin-forordningen. Den tredje gruppen utlendinger som skulle uttransporteres; asylsøkere med avslått søknad, ble økt fra 1 200 til 1 500. I arbeidet med revidert budsjett ble måltallet skrudd ytterligere opp: 1 900 av 7 100 returnerte utlendinger skulle være asylsøkere med endelig avslag. Samtidig vokste krigen i Syria og islamistiske grupperinger utløste krig mot irakiske myndigheter og kurdiske Peshmerga-krigere. For justisminister Anders Anundsen og FrP var det imidlertid av stor symbolpolitisk betydning å kunne vise til en strengere asylpolitikk og høyere returtall enn under den rødgrønne regjeringen (Austenå 2016).

En sentral mekanisme som faller innunder symbolpolitikk er hvilke budskap symbolene kan sende ut, og hvilken effekt dette har (Rasch 1993, s 12). På Fremskrittspartiets politiske plattform fremkommer det at partiets viktigste budskap er å ha kontroll på de norske grensene (Fremskrittspartiet 2018).

Under migrasjonskrisen høsten 2015 var den politiske ledelsen med Fremskrittspartiet i spissen sikre på at signalene man sendte ut ved å ha gjeninnført midlertidig grensekontroll ved indre grenser, skapte harmoni blant den norske befolkningen og var en viktig handling i forhold til partiets velgere (Slettholm 2017).

På bakgrunn av dette kan det virke nærliggende å knytte regjeringens symbolpolitikk opp imot innføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Dette støttes også av et annet utsagn ved partiets politiske plattform hvor man ifølge Fremskrittspartiet (2013) hadde startet jakten på symbolpolitiske tiltak med en umiddelbar og skarp økning i tvangsreturer av utlendinger uten lovlig opphold i riket.

Når det gjelder iverksetting av midlertidige grensekontroller ved indre grenser, fortalte justisminister Anders Anundsen i 2016 at Norge ville lede an for en streng og rettferdig

asylpolitikk (Fremskrittspartiet 2016). Justisministeren fortalte videre at dette var viktig for Norges land, både i forhold til sine egne borgere så vel som resten av Europa. Dette kan tolkes dithen at gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser fungerer som et viktig symbol da det representerer regjeringens politikk og meninger.

Det at de midlertidige grensekontrollene ved indre grenser kan ha opphav i en symbolsk effekt, heller enn en effekt hvor man skal være effektiv for å stanse asyltilstrømmingen, eller å kontrollere hvem som kommer inn som papirløse, synes også å finne støtte ved at tiltaket kun ble iverksatt på ferger som ankom fra Sverige, Danmark og Tyskland. Det kan diskuteres at et annet tiltak enn å innføre midlertidig grensekontroll ved fergestrekninger hadde vært mer effektivt når det gjelder signaleffekt.

Ifølge person 1 reiser et fåtall av migranter og asylsøkere med fergen over til Norge. Dette kan tolkes dithen at behovet for indre grensekontroll på fergestrekningene ikke er tilstede på den bakgrunn som regjeringen har innført midlertidig grensekontroll for. De som ankommer Norge med et formål om å søke asyl, kan likevel gjøre det (Politiets utlendingsenhet u.å). Ifølge person 1 kom det i tillegg svært sjeldent passasjerer med uriktige id-dokumenter, nettopp fordi passasjerene allerede hadde blitt sjekket før ombordstigning. Dette kan tyde på at de midlertidige grensekontrollene fungerer mer som et symbolsk tiltak.

Vi kan tolke denne informasjonen dithen at de midlertidige grensekontrollene ved indre grenser kan sies å ha en større betydning for den norske befolkning, hvor regjeringen viste sin handlekraft og iverksatte tiltak man trodde ville ha stor betydning for hvordan den norske opinionen så partiet, samt et senere gjenvalg (Aftenposten 2017b).

Til tross for at antall asylsøkere har gått drastisk ned siden 2016 har Norge fortsatt gjeninnføringen av midlertidig grensekontroller ved indre grenser. Ifølge person 3 er det ikke sikkert at kontrollene fortsatt hadde vært gjeninnført om regjeringen hadde bestått av andre parti. Ifølge person 3 er det i alle fall god grunn til å tro at en utfasing av kontrollene hadde vært iverksatt for lenge siden. Person 1 støtter også opp om dette utsagnet. Dette kan vi tolke som støtte til hypotesen, og en grunn for hvorfor regjeringen fortsetter å innføre midlertidig grensekontroll ved fergestrekninger til tross for kritikk fra flere EU- institusjoner (Nielsen 2018).

Ifølge person 1 var det store diskusjoner i departementene om man skulle gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser, eller om man skulle nøye seg med kontroll på

territoriet, eller andre kontrolltiltak. På et politifaglig nivå vurderte man det dithen at det ikke var hensiktsmessig å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser, men heller gjennomføre en territorial kontroll (person 1). Dette utsagnet kan også tyde på at gjeninnføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser var en symbolsk handling, da politikontroller eller territorialkontroller ved alle landets indre grenser kunne vært mer effektivt i forhold både å hindre asyltilstrømmingen, og å fange opp mennesker uten id-dokumenter.

I en artikkel skrevet av Aftenposten den 2. juli 2017 fremkommer det at FrP går til gjenvalg med et ønske om permanent grensekontroll (Aftenposten 2017b). Person 1 mener at de midlertidige grensekontrollene ved indre grenser ble sett på som god politikk av den sittende regjeringen, og at tiltaket kan ses i sammenheng med gjenvalg.

Motsetningsvis mener person 2 at Fremskrittspartiet i regjering ikke hadde en påvirkning på Norges gjeninnføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Person 2 argumenterer for at enhver sittende regjering måtte vist handlekraft, og foretatt seg noe. Hadde det kun handlet om symbol, ville ikke regjeringen gått for et like dyrt tiltak. Person 2 opplyser under intervjuet at politiet ikke kontrollerer alle fergene som ankommer Norge, da man ikke har kapasitet. Dette kan peke dithen at kontrollene har en mer symbolsk handling. Enkelte steder er grensekontrollen så overfladisk at den ikke har noen hensikt, ifølge person 3.

Person 4 mener at et valg om gjeninnføringen av kontroll henger sammen med den regjeringen og en justis- og beredskapsminister fra Fremskrittspartiet, men at hovedårsaken til en slik gjeninnføring først og fremst var for å stoppe papirløse asylsøkere og migranter, og at vi ønsket kontroll over hvem som befant seg i landet.

Heller ikke ifølge person 3 finner vi belegg som kan tyde på at Norge gjeninnførte midlertidig grensekontroll kun på bakgrunn av å opptre symbolsk, eller å vise Norges befolkning handlekraft. Person 3 mener at Fremskrittspartiet som har en restriktiv innvandringspolitikk selvfølgelig utnyttet situasjonen i så måte at man snakket mer om tema i media og begrunnet viktigheten for tiltaket godt. Bortsett fra det mener person 3 det eksisterer en rasjonell tro om at de fleste andre partier sittende i en regjering hadde valgt de samme metodene.

Når det gjelder spørsmål om hvorfor den midlertidige grensekontrollen ved indre grenser kun ble gjeninnført ved utvalgte fergestrekninger, virker det ikke som om noen av informantene har særlig med svar. Kanskje ønsket vi å sende ut et symbolsk signal om at vi hadde mer

kontroll enn det vi faktisk hadde? Belegget tyder uansett på at vi finner støtte og en forklaring i at Norge gjeninnførte grensekontroll ved indre grenser på bakgrunn av en regjeringens lyst for å vise handlekraft.

6.3.2 Symbolsk markering

Analysen gjelder fortsatt studiets tredje hypotese vedrørende Norges gjeninnføring av midlertidig grensekontroller ved indre grenser med en regjering som ville fremstå handlekraftig gjennom symbolbruk. Ut fra operasjonaliseringen vil man også kunne forvente å finne at de midlertidige grensekontrollene ved indre grenser ble gjeninnført på bakgrunn av en regjering som ønsket å vise symbolske handlinger og handlekraft i forhold til hva andre Schengen-stater hadde gjort (Slettholm 2017). Ønsket Norge å sende signaler til Europa for å markere sin suverene rolle?

Jeg finner støtte blant Brekke & Staver (2018) for dette. Beslutningen om å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser kan handle om at Norge ikke er fullt så europeisert som de andre medlemslandene i Schengen, som er fullverdige medlemmer av den europeiske union. Mellom 2014-2016 så vi blant annet at norsk syn på EU medlemskap var svært negativt, med mer enn 70% av befolkningen imot. Selv om Norge er forankret i EU politikk gjennom EØS og Schengen-samarbeidet, har Norge ingen formell tilgang til EUs uttøvelse av politikk, som kan være en årsak til at Norge så mer til seg selv og sitt suverene område da beslutningen ble tatt (Brekke & Staver 2018, s 2175).

Norge har kontinuerlig vært opptatt av at landets politikk ikke burde være mer liberal enn sine naboer (Brekke & Staver 2018, s 2171). Samtidig så man i Europa at de innvandringsrestriktive partiene fikk større oppslutning (Sagflaot 2018). Og ikke å være mer liberal enn sine naboer kan vi tolke dithen at iverksettingen av tiltaket handlet mer om et symbolsk tiltak.

Det kan tyde på at man egentlig bare handlet slik man vanligvis ville gjort, men gav tiltaket mer oppmerksomhet for å tilfredsstille opinionen, og å være sikre på at opinionen la merke til jobben som ble gjort av Fremskrittspartiet. Innføring av grensekontroll er uansett ifølge Brekke & Staver (2018, s 2173) det mest konkrete og synlige eksempelet på en stats ønske om

å være suverene og ønske om å ha nasjonal kontroll. Selv om gjeninnføringen av grensekontroll skjedde innenfor eksisterende lovverk, har Norges utvidelser og måten de har strukket Schengen-grenseforordning på, gjort at man jobber imot samarbeidet (Falnes 2018). Dette bekreftes samtidig av person 3 som påpeker at det var viktig for Norge i denne ukjente situasjonen å sette sin egen nasjonale suverenitet først.

Jeg ønsker å merke meg med det lave antall medlemsstater som faktisk har midlertidig grensekontroll. De fleste landene valgte og ikke å gjeninnføre midlertidig grensekontroll, men økte kun territorialkontrollene i grensenære områder. Land som Portugal og Spania har blant annet ikke gjennomført grensekontroll ved indre grenser (European Commission 2019). Det kan tyde på at det ikke har vært en så stor utbredt panikk blant medlemsstatene som har blitt fremstilt av diverse medier. Dette kan også være med på å styrke teorien på at det hele var en symbolsk handling, som vi kan tolke dithen at Norge ønsket å gå foran som et land med en restriktiv innvandringspolitikk.

Det neste kapittelet vil oppsummere analysens funn, hvor vi ser nærmere på hvilken av hypotesene som best kan synes å forklare andre mulige årsaker til innføringen av midlertidig grensekontroll ved indre grenser.

7. AVSLUTNING

Oppgaven har undersøkt bakgrunnen for at Norge gjeninnførte midlertidig grensek kontroll ved indre grenser, i perioden under migrasjonskrisen og frem til i dag. For å studere dette, har jeg studert relevansen av tre analytisk distinkte men empirisk overlappende hypoteser som bygger på ulike teoretiske perspektiver. Som min forventning tilsa innledningsvis, har hypotesene til sammen gitt et overlappende, dog ikke fullstendig, bilde.

Hovedregelen for å kunne gjeninnføre midlertidig grensek kontroll er at det foreligger en «alvorlig trussel mot den offentlige orden eller den indre sikkerhet» (Schengen-grenseforordning 2016, s 4). Vi har sett at den bakgrunnen for gjeninnføring av grensek kontroll ved indre grenser var å hindre personer uten id-dokumenter i å komme inn i landet, ifølge regjeringen (Regjeringen 2015a).

Da tiltaket ble iverksatt første gang, gjaldt grensek kontrollen for alle indre grenser. For resten av gangene Norge har gjeninnført grensek kontroll ved indre grenser, har tiltaket kun vært iverksatt på fergestrekninger mellom Norge og Europa (Regjeringen 2015a).

Vi har i oppgaven sett at det som opprinnelig skulle være en kort, midlertidig kontroll, heller synes å være mer en permanent løsning, hvor grensek kontrollen i Norge over fergestrekninger på nytt den 11. november 2018 ble forlenget med seks måneder. Bakgrunnen for gjeninnføringen endret seg da til å gjelde sikkerhetssituasjonen i Europa (Regjeringen 2018a).

For å belyse problemstillingen tilfredsstillende startet oppgaven med å redegjøre for Norges posisjon i Schengen-samarbeidet. Videre har vi studert Schengen-grenseforordning, og regelverket bak midlertidig grensek kontroll ved indre grenser. Dette har vært viktig informasjon da Schengen-samarbeidet opprinnelig unngår indre grensek kontroller. Heller belager samarbeidet seg på medlemsland med samme mål om å styrke Europas ytre grenser (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s 11). Oppgaven har dermed tatt for seg migrasjonskrisen, før vi har gått videre til studiets analyse for å finne eventuell støtte i hypotesene oppgaven har lagt ut.

Norge har tidligere opptrådt som et land stivhengige til den europeiske union, hvor vi raskt og effektivt, ofte som en av de første medlemslandene, har implementert nye lover og

regelverk (Ask 2014). Ved å gjeninnføre midlertidig grensekontroll som kun ett av seks Schengen-medlemsland og for i tillegg å ha mottatt kritikk fra blant andre EU Parlamentet, Kommisjonen og andre EU-land (Nielsen 2018), har oppgaven analysert det dithen at Norge brøt med sin opprinnelige stivhengighet og Schengen-samarbeidet under migrasjonskrisen, spesielt ved å gjeninnføre en kontroll som skal være midlertidig, men som hittil har vart i over tre og et halvt år (Brekke & Staver 2018, s 2173).

Oppgavens første hypotese søker å forklare dette bruddet gjennom migrasjonskrisen. Oppgaven diskuterer at migrasjonskrisen var en reell krise, som førte til et kritisk veivalg for Norge i forhold til dets dramatiske og uventede konsekvenser. Dette førte til at Norge vurderte andre alternativer enn å følge det flesteparten av unionen gjorde. I hypotesen finner vi blant empiri støtte.

Hypotesen gir oss dog lite støtte i det å forklare hvorfor Norge i denne situasjonen valgte nettopp å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved indre grenser. Oppgaven studerer dermed relevansen til to hypoteser, basert på rasjonell aktørteori og symbolpolitikk.

I analysen fremkommer det flere årsaker til Norges gjeninnføring av grensekontroll ved indre grenser. Med grensekontrollen ønsket man kontroll over papirløse migranter- og asylsøkere som entret landet. Vi har i oppgaven sett at kontrollen ble gjeninnført en rekke ganger på bakgrunn av tiltakets «preventive effekt». Ifølge empirien lagt ut i denne oppgaven finner vi ingen grunn for at ‘en god preventiv effekt’ handler om at man stoppet mange asylsøkere eller papirløse migranter, slik som kontrollen opprinnelig var iverksatt for.

Dessuten gjør empiri i oppgaven det klart at papirløse migranter- og asylsøkere uansett har rett på å få sin asylsøknad behandlet, selv uten id-dokument. Analysen sår dermed tvil om den bakgrunnen for gjeninnføringen av grensekontroll- at de eneste målet var et ønske om å kontrollere disse papirløse innvandrerne.

I analysen fremkommer det at kontrollen fra 2017-19 har blitt forlenget på bakgrunn av sikkerhetssituasjonen i Europa. En viktig oppdagelse i analysen er at de indre grensekontrollene kun gjelder ved fergestrekninger. Som terrorist, kan det tenkes at man kan velge andre indre grenser å krysse, enn den av sjøgrensen. Av mine informanter fremkommer det dessuten ingen informasjon om at terrorister eller personer som har vært til fare for den norske sikkerhetssituasjonen har blitt stoppet over fergene. Det blir dessuten fortalt av person 1 at også asylsøkere i svært liten grad har benyttet seg av fergestrekningene for å søke asyl.

Hadde det eksistert en reell frykt i forhold til Europas sikkerhetssituasjon, eller at man ønsket å kontrollere papirløse migranter- og asylsøkere, kan det tenkes at Norge ville vurdert grensekontroll også på andre indre grenseoverganger.

Funnene i analysen gjør at pilen heller peker på at Norge ønsker å sende ut et signal for å skape effektivitet i forhold til å minske asyltilstrømmingen. Vi finner støtte for at de midlertidige grensekontrollene ved indre grenser i Norge kan forklares av oppgavens andre hypotese med signaleffekter. Norge ville unngå at migrantstrømmen flyttet seg til Norge etter at Sverige iverksatte tiltaket om grensekontroll. I tillegg så man på bakgrunn av mål- og middelkalkulasjoner som hadde blitt gjennomført at norsk infrastruktur kunne kollapse. Ved å sende ut signaler om stengte grenser i Norge, ville mengden som prøvde å ta seg til landet, minske. For dette finner vi bred støtte blant informantene, men mindre støtte i offentlige dokumenter om at man ønsket å hindre asyltilstrømmingen fra å bli større. Ifølge to av informantene var analyser av denne typen konfidensielt, som kan være årsaken til at jeg ikke finner mer offentlig informasjon.

Andre funn i analysen peker på at regjeringen gjennom symbolske handlinger ønsker å vise at man er handlekraftig. Selv om andre regjeringer ville gjennomført lignende tiltak, spilte Fremskrittspartiet på befolkningens ønsker, engasjement og muligens frykt, idet man iverksatte kontrollene. Vi har sett på partiets politiske plattform hvor grensekontroller kan sies å ha hatt en betydningsfull rolle. Oppgaven finner belegg for at symboler i stor grad ble benyttet under diskusjonene og gjennomføringen av dette tiltaket. Fremskrittspartiet har blant annet ønsket å gå til gjenvalg med permanente grensekontroller, som vi i analysen har tolket som at grensekontrollene må ha gitt partiet større oppslutning (Aftenposten 2017b). Ved oppgavens tredje hypotese om symbolpolitikk og en handlekraftig regjering, finner vi bred støtte ved analyse av dokumenter, politiske plattformer og artikler, men liten støtte blant informantene.

Slik det også fremkom i metodekapittelet, har ikke målet med denne avhandlingen vært å generalisere, men snarere å få en mest mulig fullstendig forklaring på denne beslutningen. Ved å spore prosessene som førte til at Norge innførte midlertidig grensekontroll ved indre grenser kan det tyde på at jeg har bidratt med empirisk forståelse rundt hvilke teorier som kan forklare dreiningen bort fra Norges opprinnelige stivhengighet til den europeiske union. Mine studier indikerer at funnene gjort i analysen tyder på at oppgavens to siste hypoteser kan synes å ha like bred relevans. Ytterligere kan oppgaven ha bidratt med kunnskap om hvilke aktører og

interesser som kan ha preget prosessen ved gjeninnføring av midlertidig grensekontroller i Norge.

Når det gjelder planer for fremtiden må man anta at Norge vil fortsette å være et attraktivt mål for migrasjon innenfor Schengen-området. Potensialet for ny stor migrasjon til Norge er fortsatt til stede og vil trolig være det i årevis fremover (Ulrich 2016, s 95).Spørsmålet er likevel hvor langt man kan gå i gjeninnføring uten å innrømme at Schengen-systemet i realiteten har opphørt. Gjenopprettelsen av grensekontroller og deres vedvarende forlengelse kan symbolisere Schengens død, om Norge, sammen med de andre europeiske statene som har gjeninnført tiltaket, fortsetter på samme måte (Brekke & Staver 2018, s 2176).

Til tross for at situasjonen vinteren 2019 er den at reglene i Schengen-grenseforordning har blitt fulgt av samtlige Schengen-stater, har landene som for tiden gjennomfører midlertidig grensekontroll ved indre grenser fått beskjed etter gjentakende kritikk at en utfasing av kontrollene vil bli realistisk i 2019 (Nielsen 2018).

Grensekontrollen ved fergestrekninger i Norge har en varighet frem til 11.mai 2019. Hva som skjer etter dette, gjenstår å se.

Litteraturliste

Aakvaag, G. C. (2008): *Moderne Sosiologisk Teori*. Oslo: Abstrakt forlag.

Aftenposten (2017a, 12.oktober) Den dyre symbolpolitikkenes tid er over. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/leder/i/0M5wo/Aftenposten-mener--Den-dyre-symbolpolitikkenes-tid-er-over>

Aftenposten (2017b, 2.juli) Frp går til valg på permanent grensekontroll. Med partiet i regjering er 9 av 78 grenseoverganger bemannet. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/AAGvj/Frp-gar-til-valg-pa-permanent-grensekontroll-Med-partiet-i-regjering-er-9-av-78-grenseoverganger-bemannet>

Aftenposten (2019, 9. januar) 2654 asylsøkere til Norge i fjor – 900 færre enn året før. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/WLPv0k/2654-asylsokere-til-Norge-i-fjor--900-farre-enn-aret-for>

Ask, A. O. (2014, 25. november) Nei til EU ble JA til veldig mye. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/3jzOL/NEI-til-EU-ble-JA-til-veldig-mye>

Austena, A.M. (2016). «Migrasjonskrisen: Når signaleffekten helliger midlene». *Internasjonal Politikk*, 74, 2: 1–10. DOI: <http://dx.doi.org/10.17585/ip.v74.456>

Berseth, J. (2018, 31.oktober) EU/EØS-nytt - 31. oktober 2018. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2018/eueos-nytt--31.-oktober-2018/#grensekontroll>

Bondevik, A. (2011, 15. september) Kritisk til EU-forslag. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/innenriks/kritisk-til-eu-forslag-1.810233>

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, 2163-2181, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1433026

Capoccia, G., & Kelemen, D. R. (2007) The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics* 59(3), 341–369, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>

Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utgave). Oslo: Universitetsforlaget

Dagsavisen (2017, 2.mai) EU-kommisjonen ber Norge fase ut grensekontroll. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/innenriks/eu-kommisjonen-ber-norge-fase-ut-grensekontroll-1.961409>

Danielsen, A. M. (2015) Norge og EU på samme linje i viktige utenrikspolitiske saker i 2014. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-og-eu-pa-samme-linje-i-viktige-utenrikspolitiske-saker-i-2014/id2364735/>

Det kongelige utenriksdepartement (2009) *Interesser, ansvar og muligheter Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.* (St.meld.nr.15) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9c4165390a954c2a809ded2ef11e56c9/no/pdfs/stm200820090015000dddpdfs.pdf>

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (2019) *Alvorlige hendelser som kan ramme Norge.* Hentet fra https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779_aks_2018.cleaned.pdf

Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T. Styhre, A, & Woll, K. (2014) *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm

Ertzaas, P. & Mosveen, E (2016, 29.februar) Slår alarm om flyktnings situasjonen i hemmelig UD-notat. *Verdens gang*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/zmnx9/slaar-alarm-om-flyktnings-situasjonen-i-hemmelig-ud-notat>

EU Kommissjonen (2013) Internal security: what progress has been made? Hentet fra [Europa.eu/rapid/press-release_IP-13-317_en.htm](https://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-13-317_en.htm)

European Commission (2015, 12. juni) Schengen agreement 30 years. Hentet fra https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20150612_01_en

European Commission (2019 22. februar) Temporary Reintroduction of Border Control. Hentet fra https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

European Parliament (2018, 23. november) *Tanja Fajon: "If we lose Schengen, we will lose the European project"*. Hentet fra www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20181116STO19210/schengen-suspension-how-long-should-internal-border-checks-last

European Parliamentary Research Service (2016) *Schengen and the management of the EU's external borders*. Hentet fra www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581392/EPRS_BRI%282016%29581392_EN.pdf

Falnes, J. (2018, 30.mai) EU-parlamentet fordømmer norsk grensek kontroll. Hentet fra <https://www.smp.no/ntb/utenriks/2018/05/30/EU-parlamentet-fordømmer-norsk-grensek kontroll-16800372.ece>

Flyktninghjelpen (2018, 19.juni) Begreper. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/global/statistikk/begreper/#>

Fremskrittspartiet (2016 15.januar) Forlenger grensek kontroll. Hentet fra <https://www.frp.no/aktuelt/2016/01/forlenger-grensek kontroll>

Fremskrittspartiet (2018, 14.januar) Viktige seire for FrP i ny regjeringsplattform. Hentet fra <https://www.frp.no/aktuelt/2018/01/viktige-seire-for-frp-i-ny-regjeringsplattform>

Fremskrittspartiet (u.å) Integrering. Hentet den 11.11.18 fra <https://www.frp.no/tema/innvandring/integrering>

Gentikow, B. (2005): *Hvordan utforsker man medieerfaringer?* Kvalitativ metode. Kritiansand: IJ-forlaget, revidert utgave.

Gilhus, I. S. og Mikaelsson, L. (2001). *Nytt blikk på religion. Studiet av religion i dag*. Oslo: Pax

Glomnes, L. M., (2015, 7.november) Erna Solberg om hvordan flyktningkrisen vil endre Norge. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/0GMJ/Erna-Solberg-om-hvordan-flyktningskrisen-vil-endre-Norge>

Goldberg, M. L. (2018, 11. desember) European Union Releases Facts and Figures for Migrant and Refugees arrivals in 2018. Hentet fra <https://www.undispatch.com/european-union-releases-facts-and-figures-for-migrant-and-refugees-arrivals-in-2018/>

Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hegnar (2016) Norsk grensekontroll forlenget i én måned. *Hegnar*. Hentet fra <https://www.hegнар.no/Nyheter/Politikk/2016/04/Norsk-grensekontroll-forlenget-i-en-maaned>

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser* (2.utg). Kristiansand: Høyskoleforlaget

Jasiewicz, J. (2018, 16.mai) A not-so-temporary reinstatement of internal border controls? Hentet fra <https://leidenlawblog.nl/articles/a-not-so-temporary-reinstatement-of-internal-border-controls>

Jumbert, M. G. (2018) Flyktningkrisen i Middelhavet. *I Det store norske leksikon*. Hentet fra https://snl.no/Flyktningkrisen_i_Middelhavet

Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)* (Prop. 161 L 2016-2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/013f96466c124c029471b28c616f208b/no/pdfs/prp201620170161000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og forvaltningskomiteen (2015) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)* (Prop. 90 L (2015-16). Hentet fra <https://stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-391.pdf>

Kvale, S. (2006) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademiske

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg., 2. oppl. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Kvistad, J. M., & Aasland, M. (2016) *Flukt og migrasjon til Europa og Norge 2016. Scenarier, konsekvenser, tiltak*. Hentet fra <https://filternyheter.no/wp-content/uploads/2016/03/UD-jan-2016-for-publisering.pdf>

Madsbu, J. P. (2011). *Hvordan etablere vitenskapelig kunnskap om samfunnet*. Hentet fra <https://core.ac.uk/download/pdf/30916718.pdf>

Malmstöm, C. (2011, 16. september) Strengthening the area without internal border controls to guarantee free movement. Hentet fra europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-585_en.htm

Nielsen, N. (2018, 19.mai) EU parliament targets 'unlawful' border checks. Hentet fra <https://euobserver.com/justice/141920>

Nilsen, T. (2015, 26. november) Norway introduces border control. *The Barents observer*. Hentet fra <https://thebarentsobserver.com/en/borders/2015/11/norway-introduces-border-control>

NOU 2012:2 (2012) *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet

NRK (2018, 4.desember) Grensek kontroll. *Nrk.* Hentet fra <https://www.nrk.no/nyheter/grensek kontroll-1.12673278>

Politiets sikkerhetstjeneste (2016) *Trusselvurdering 2016.* Hentet fra <https://www.pst.no/globalassets/artikler/trusselvurderinger/trusselvurdering-2016.pdf>

Politiets sikkerhetstjeneste (2019) *Trusselvurdering 2019.* Hentet fra <https://pst.no/globalassets/artikler/trusselvurderinger/psts-trusselvurdering-2019.pdf>

Politiets utlendingsenhet (u.å) *Politiets utlendingsenhet.* Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/pu/om-pu/politiets-utlendingsenhet>

Rasch, B. E. (1993) *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring.* Oslo: Universitetsforlaget.

Regjeringen (2015a, 24.november) Innfører grensek kontroll. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innforer-grensek kontroll/id2464073/>

Regjeringen (2015b, 11.desember) Grensek kontrollen forlenges. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/grensek kontrollen-forlenges2/id2468671/>

Regjeringen (2016a, 10.juni) Forlenget grensek kontroll på indre Schengen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forlenget-grensek kontroll-pa-indre-schengen/id2503865/>

Regjeringen (2016b, 15.mars) Grensek kontrollen er forlenget. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/grensek kontrollen-er-forlenget/id2479821/>

Regjeringen (2016c, 11.november) Norge forlenger grensek kontrollen med 3 måneder. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-forlenger-grensek kontrollen-med-3-maneder/id2520233/>

Regjeringen (2016d, 15.januar) Regjeringen forlenger grensek kontroll. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-forlenger-grensek kontroll/id2470467/>

Regjeringen (2016e, 5.april) Regjeringen: - Nødvendige innstramminger. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side/id2481689/>

Regjeringen (2017, 23.oktober) Slik vil EU unngå ny migrasjonskrise. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/migrasjonsplan/id2575625/>

Regjeringen (2018a, 12.oktober) Fortsatt grensek kontroll. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fortsatt-grensek kontroll/id2615689/>

Regjeringen (2018b, 9.mai) Norge i Europa. Regjeringens arbeidsprogram for samarbeidet med EU 2018. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arbeidsprogram_eu2018/id2600621/

Reisjå, M. & Sandvik, S (2016) Mener Norge bryter Schengen-avtalen: – Begrunnelsen holder ikke. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/mener-norge-bryter-schengen-avtalen--begrunnelsen-holder-ikke-1.12755811>

Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringar: teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*, Bergen: Fagbokforlaget

Sagflaat, E. (2018) Vinden ifra høyre vil ikke snu. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/nyemeninger/vinden-ifra-hoyre-vil-ikke-snu-1.1179421>

Schengen-grenseforordning (2006) 32006R0562 306R0562 (LOV-2006-09-22). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/PageFiles/2782/Forordning%20nr.%20562-2006%20Grenseforordningen.pdf>

Selmer, N. (2017, 4.mai) Grensek kontroll utgått på dato? Hentet fra www.europabevegelsen.no/grensek kontroll-utgatt-pa-dato/

Semb, S. R. B. (2017) *Adgangen til å iverksette og gjeninnføre grensekontroll etter Schengen-samarbeidet* (Masteravhandling). Tromsø:UiT. Hentet fra

<https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/12674/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Simsø, R. & Nilsson, T. (2019, 10. februar) Her er smuglertunnelene: – Trumps mur fungerer ikke. Den er bare et symbol. *VG- Verdens Gang*. Hentet fra

<https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/4dpx6o/her-er-smuglertunnelene-trumps-mur-fungerer-ikke-den-er-bare-et-symbol>

Slettholm, A. (2017, 25.august) Det fungerer å sende signaler i asylpolitikken. *Aftenposten*.

Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/3213d/Det-fungerer-a-sende-signaler-i-asylpolitikken--Andreas-Slettholm>

Thagaard, T. (2006). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (2. Utgave). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

The Economist (2018, 25. oktober) Border checks are undermining Schengen. *The Economist*

Hentet fra <https://www.economist.com/europe/2018/10/25/border-checks-are-undermining-schengen>

Tjora, A. (2012): *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Ulrich, S. (2016) *Norsk politi i Schengen*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/internasjonalt/norsk-politi-i-schengen.pdf>

Utlendingsdirektoratet (u.å) Forventninger om antall asylsøkere til Norge i 2018 og 2019

(anslag per desember 2017). Hentet den 23.10.18 fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikknotater/forventninger-om-antall-asylsokere-til-norge-i-2018-og-2019-anslag-per-desember-2017/>

Yin, R. K. (2014) *Case Study Research. Design and Methods*. (5. utgave) Sage: Thousand Oaks.

Appendiks I

Mine intervjuobjekter var personer i lederstillinger fra utlending- og grenseforvaltningen. I oppgaven blir objektene beskrevet som person 1, person 2, person 3 og person 4.

På bakgrunn av informantenes anonymisering vil jeg nå beskrive deres roller i så måte at informasjon utgitt ikke kan spores tilbake til informantene og deres respektive arbeidsplasser.

Person 1 er nåværende leder av en utlending- og grenseforvaltningsseksjon. Personen har i tillegg tidligere jobbet i Politidirektoratet (POD) innenfor det samme feltet, og hadde således en viktig rolle under migrasjonskrisen i 2015.

Person 2 innehar også en viktig rolle innenfor utlending- og grenseforvaltningen. Personen har i mange år innehatt en viktig rolle når det gjelder grensefeltet, særlig når det gjelder behandling av faget.

Person 3 besitter en sentral rolle innenfor utlending- og grenseforvaltningen i et direktorat hvor personen har vært ansatt i mange år. Person 3 hadde en sentral posisjon da migrasjonskrisen startet, samt årene som har fulgt. Personen har bistått i flere viktige diskusjoner knyttet til innføring av midlertidig grensekontroll ved indre grenser.

Person 4 innehar også en lederrolle i utlendingsforvaltningen. Personen har i mange år arbeidet med asyl og ankomst, og hadde en sentral rolle under migrasjonskrisen i 2015 og årene etterpå.

Appendiks II

Forkortelser

DSB- Direktoratet for sikkerhet- og beredskap

EASO- Det europeiske asylstøttekontoret

EF- Det europeiske fellesskap

EFTA- Det europeiske frihandelsforbund

EU- Den europeiske union

EØS- Det europeiske økonomiske samarbeidsområde

FrP- Fremskrittspartiet

LIBE- Europaparlamentets komité for sivile rettigheter, rettferdighet og indre anliggender,

NOU- Norges offentlige utredninger

POD- Politidirektoratet

SIS- Schengen informasjon system

UDI- Utlendingsdirektoratet

VIS- Visa informasjon system