



EUROPEISERING AV NORSK ASYLPOLITIKK

En teoretisk drevet analyse av formelle og uformelle
europeiseringsmekanismer

Master i Public Administration ved Høgskolen i Innlandet

Lilian Muusmann Beck, 15. mai 2018

Sammendrag

Siden 1990-tallet har *europisering* hatt en sentral posisjon i studiet av Den europeiske union (EU), og i denne avhandlingen bruker jeg perspektivet for å få innsikt i hvordan EU påvirker norsk asylfelt. Innvandrings- og asylpolitikk har tradisjonelt vært forbundet med statlig suverenitet, men etableringen av EUs felles asylsystem (CEAS) i 1999 la grunnlag for tettere europeisk samarbeid og koordinering på asylfeltet. Norge er tilknyttet CEAS gjennom egne assosieringsavtaler, og avgjørelser fra Brussel får stadig større innvirkning på norsk asylregulering. Studien er gjennomført som en teoredrevet dokumentanalyse med historisk forankring, med mål om å belyse rettslige, politiske og normative føringer som ligger til grunn for dagens asylregime. Jeg tar det for gitt at europeisering har funnet sted, og ved hjelp av sentrale teoretiske antagelser i europeiseringsperspektivet analyseres formelle og uformelle europeiseringsmekanismer på bakgrunn av tre hypoteser. Først vurderes rettslig påvirkning og **passformhypotesen**, som tilsier at europeisering finner sted når avstanden mellom EU-lov og nasjonal lovgivning er moderat. Funn i analysen viser at det var noe avvik mellom EU asyl *acquis* og norsk asylregulering på tilknytningstidspunktet, men at avstanden ikke var fundamental. Dette gir støtte til passformhypotesen, og den formelle europeiseringen av norsk asylpolitikk kan forklares med at tilpasningen til CEAS ikke innebar omfattende endringer i norsk asylregulering. Passformhypotesen tar imidlertid ikke høyde for aktørers rolle i europeiseringsprosessen, og **hypotesen om EU som mulighetsstruktur** peker på instrumentelle aspekt ved europeisering. Med utgangspunkt i *konsekvenslogikk* forstås europeisering som resultat av rasjonelle aktørers bevisste handlinger for å øke sitt maktgrunnlag og fremme egne interesser. Funn i analysen støtter denne hypotesen, og jeg viser hvordan CEAS virket som et *mulighetsvindu* for aktører som ønsket en mer restriktiv linje i norsk asylpolitikk. **Hypotesen om EU som katalysator for normendring** tar utgangspunkt i *logikken om det passende*, og i analysen ser jeg om norsk tilknytning til CEAS har bidratt til nye forståelser på det norske asylfeltet. Dagens asylsystem bygger på *norm om retten til beskyttelse*, men mine funn viser at det innenfor CEAS også har vokst frem en *norm om kontroll og sikkerhet*. Rettighetsaspektet og kontrollaspektet eksisterer parallelt, og dette belyser paradokset i dagens asylsystem, der retten til beskyttelse står sterkt, men kontrollen med innvandring i praksis har stengt alle regulære reiseruter inn til Festning Europa. En konklusjon er at europeisering har vært med på å legitimere de siste års restriksjoner på det norske asylfeltet, og jeg viser hvordan dette kan forstås både formålsrasjonelt og kognitivt ved hjelp av europeiserings- og organisasjonsteori.

Abstract

Since the 1990s, Europeanization has had a central position in the study of the European Union (EU), and here I use this perspective to gain insight into how the EU affects Norway's asylum regime. Immigration and asylum policy has traditionally been associated with state sovereignty, but the establishment of the EU's Common Asylum System (CEAS) in 1999 laid the foundations for European cooperation and coordination in the asylum field. Norway is formally associated with CEAS, first and foremost through the Schengen and Dublin agreements. This study has been conducted as a theory-driven document analysis, aiming at highlighting the legal, political and normative guidelines that underpin the current asylum regime. I set out to investigate formal and informal mechanisms of Europeanization through three hypotheses based on key theoretical assumptions in the literature. Firstly, formal influence is considered by **the misfit hypothesis**, which indicates that Europeanization is likely to occur when the misfit between EU law and national legislation is low. Findings in the analysis show that discrepancy existed between the EU asylum *acquis* and Norwegian asylum regulation at the time of affiliation, but that the misfit was not fundamental. This supports the misfit hypothesis and judicial adjustments can be explained by the fact that adaptation to CEAS did not involve major changes in Norwegian asylum regulation. The misfit hypothesis does not, however, consider the role rational actors play in the Europeanization process, and **EU as an opportunity structure hypothesis** considers the instrumental aspects of Europeanization, based on a *logic of consequences*. Europeanization occurs as a result of rational actors' conscious decisions to increase their power base and promote their own interests. My analysis supports this hypothesis and indicated how CEAS functioned as a *window of opportunity* for actors wanting more restrictions. The **EU as a catalyst for norm diffusion hypothesis** is based on the *logic of appropriateness*, and my analysis shows that Norway's association to CEAS has contributed to new understandings. Norms of refugee protection are integrated into today's asylum regime, but this study show that a norm of control and security has developed within the framework of CEAS. These two norms exist side by side, illustrating the paradox of today's asylum system, where the right to protection is strong, but migratory control has closed all regular routes into Fortress Europe. One conclusion is that Europeanization has helped legitimize the restrictions we have seen in Norway's asylum regulation in the last decades, and I attempt to show how this can be understood both purposefully and cognitively through the lens of Europeanization and Organizational Theory.

Til min kjære bestefar, som jeg elsker høyere enn himmelen

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på mine studier i *Master in Public Administration*, ved Høgskolen i Innlandet, våren 2018. Innvandring er et tema som alltid har fascinert meg, og det var derfor naturlig å skulle skrive en oppgave om akkurat dette, mens emnet europeisering ble valgt på bakgrunn av en ny interesse for Norges forhold til EU. Dermed avrunder jeg mitt hovedfagstudium med en avhandling om europeisering av norsk asylpolitikk. Gjennom frivilling arbeid i en årrekke, både som leksehjelp og flyktninghjelp, har jeg opparbeidet forståelse for utfordringer flyktninger møter i forbindelse med integrering i det norske samfunn. Mine kunnskaper om EUs felles europeiske asylsystem og den innvirkning EUs politikk har på det norske asylfeltet var derimot begrenset da jeg tok fatt på oppgaven. Jeg var heller ikke bevisst på, og i tilstrekkelig grad kritisk til, måten migrasjon og asylsøkere stadig oftere kobles til kriminalitet og terrorisme. Forståelsen, og ikke minst interessen, for europeisering av norsk asylpolitikk og for kontrollaspektet ved dagens asylregime, har økt betraktelig i løpet av de månedene jeg har arbeidet med denne oppgaven.

Det å skrive er en prosess, og den akademiske reisen har vært lærerik og spennende, men til tider også enormt frustrerende. Jeg vil rette en spesiell takk til min dyktige veileder, Noralv Veggeland. Temaet for oppgaven skyldes i stor grad at du vekket min nysgjerrighet i forhold til EU/EØS og Norge, og dermed åpnet mine åpne for et meget spennende politisk felt. Takk for alle innspill underveis, fordi du alltid var tilgjengelig og særdeles imøtekommende. Jeg vil også rette en stor takk til Micheline Egge Grung for gode faglige innspill, råd og støtte.

På hjemmebane vil jeg takke min enestående sønn Nicolai – takk for din endeløse tålmodighet med en mamma som har vært oppslukt av bøker og skriving i lang tid. En stor takk må også rettes til min fantastiske bestefar – takk for at du alltid støtter meg, og for din betingelsesløse kjærighet.

Lillehammer, mai 2018.

Lilian Muusmann Beck

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
Abstract	2
Forord	4
Kapittel 1: Presentasjon av tema	
1.0 Innledning	10
1.1 Utdyping av problemstillingen og oppgavens teoretiske rammeverk	11
1.2 Relevans	14
1.3 Presisering	15
1.4 Avgrensning	16
1.5 Disposisjon av oppgaven	16
Kapittel 2: Bakgrunnskapittel	
2.0 Innledning	18
2.1 Kort om dagens flyktningsituasjon	18
2.2.0 Internasjonalt nivå: utviklingen av et internasjonalt asyl- og flyktningregime	19
2.2.1 Folkeforbundet 1920 – 1945	19
2.2.2 De forente nasjoner (FN) 1945	21
2.2.3 FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948	21
2.2.4 FNs flyktningkonvensjon fra 1951 og tilleggsprotokoll av 1967	21
2.2.5 FNs konvensjonsrettslige flyktningdefinisjon	22
2.2.6 Non-refoulement	23
2.2.7 Den kalde krigen og politisering av asyl- og flyktningfeltet 1945 – 1989	23
2.2.8 «Flyktningeksplosjon» i en liberal verdensorden	24
2.3.0 Regionalt nivå: utviklingen av et europeisk asyl- og flyktningregime	25
2.3.1 Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)	25
2.3.2 EU og et felles europeisk asylsystem	26
2.3.3 EU som politisk organisasjon	26
2.3.4 EU <i>acquis communautaire</i>	27

2.4.0 Etablering av et felles europeisk asylsystem (CEAS)	28
2.4.1 Første periode 1957 – 1986	28
2.4.2 Andre periode 1986 – 1993	30
2.4.3 Tredje periode 1993– 1999	31
2.4.4 Fjerde periode fra 1999: CEAS etableres	33
2.4.5 CEAS: første fase 1999 – 2005	33
2.4.6 CEAS: andre fase: 2006 – 2012	34
2.5.0 Dagens CEAS	36
2.5.1 EUs asyl- <i>acquis</i> med forankring i internasjonal flyktningrett	36
2.5.2 EU asyl <i>acquis</i> : CEAS' rettslige instrument	36
2.5.3 Dublin-systemet	36
2.5.4 Eurodac-forordningen	37
2.5.5 EUs reviderte Mottaksdirektiv	37
2.5.6 EUs reviderte Statusdirektiv	38
2.5.7 EUs reviderte Prosedyredirektiv	38
2.5.8 EUs Returdirektiv	39
2.5.9 EU-byrå på asylfeltet	39
2.6.0 Schengen	40
2.7.0 Nasjonalt nivå: utviklingen av et norsk asyl- og flyktningregime	41
2.7.1 Flyktninger i Norge: et historisk overblikk	41
2.7.2 Fra kvoteflyktninger og forutsigbarhet til ubedte spontanflyktninger	42
2.7.3 1990-tallet: Regionale kontrolltiltak med nasjonale følger	43
2.7.4 2000-tallet: restriksjoner, kontroll og europeisk samarbeid	43
2.8.0 Forholdet mellom folkeretten og nasjonal rett	44
2.8.1 Norges folkerettslige forpliktelser	45
2.9.0 Norges EU-rettslige forpliktelser	45
2.9.1 Norges tilknytning til Schengen-systemet	46
2.9.2 Norges tilknytning til Dublin-systemet	47

2.9.3 Norges tilknytning til direktivene i CEAS	48
2.9.4 Norsk tilknytning til EUs byråer på asylfeltet	48

Kapittel 3: metodekapittel

3.0 Innledning	49
3.1 Valg av design: dokumentanalyse	49
3.2 Reliabilitet og validitet	49
3.3.0 Kausalitet	51
3.3.1 Bakenforliggende og mellomliggende variabler	52
3.4 Kildemateriell og litteratur	54
3.5 Metodiske innvendinger	56

Kapittel 4: Teorikapittel

4.0 Innledning: valg av teoriperspektiv	58
4.1.0 Europeisering	58
4.1.1 Olsen og europeiseringens fem ansikter	58
4.1.2 <i>Bottom-up</i> og <i>top-down</i> europeisering	59
4.2.0 Fire-steps tilnærming til europeisering som prosess	60
4.2.1 Første steg: definisjon av europeisering	60
4.2.2 Andre steg: etablering av asylpolitikk på EU-nivå	61
4.2.3 Tredje steg: Dimensjoner av endring	61
4.2.4 Fjerde steg: mekanismer for europeisering	63
4.3.0 Organisasjonsteori som teoretisk verktøy for å forstå europeisering	63
4.3.1 Konsekvenslogikk og logikken om det passende	63
4.3.2 Instrument, kultur og myte	64
4.4 Den første europeiseringsmekanismen: europeisering som rettslig tilpasning	65
4.5. Den andre europeiseringsmekanismen: europeisering som nye muligheter for rasjonelle aktører basert på konsekvenslogikk.....	66
4.6.0 Den tredje europeiseringsmekanismen: europeisering som overføring av nye normer og ideer fra EU-nivå basert på logikken om det passende	68

4.6.1 Kulturperspektivet og indre legitimitet som forklaring på europeisering	68
4.6.2 Normer, normers livssyklus og normentreprenører	68
4.6.3 Sti-avhengighet	70
4.6.4 Myteperspektivet og ytre legitimitet som forklaring på europeisering	70
4.6.5 Isomorfisme	71
4.7 Oppsummering	72

Kapittel 5. Analysekapittel. Analyse av EUs innvirkning på det norske asylfeltet.

5.0 Innledning: europeiseringens objekt og dimensjon	73
5.1.0 Passformhypotesen: forventning	73
5.1.1 Passformhypotesen: utfall	74
5.1.2 Oppsummering	75
5.2.0 EU som mulighetsstruktur: forventning	77
5.2.1 EU som mulighetsvindu: utfall	77
5.2.2 Aktører: for hvem kan EU virke som en mulighetsstruktur?	77
5.2.3 Hvordan: EU som mulighetsvindu	79
5.2.4 Vetospillere	79
5.2.5 To-nivå spill	82
5.2.6 <i>Blame avoidance politics</i>	83
5.2.7 Forum-shopping	84
5.2.8 CEAS som mulighetsvindu for byråkratiet og de sikkerhetsprofesjonelle	84
5.2.9 Oppsummering	87
5.3.0 EU som katalysator for normendring nasjonalt: forventning	88
5.3.1 EU som katalysator for normendring nasjonalt. Utfall	89
5.3.2 Norm om retten til beskyttelse	89
5.3.3 Norm om kontroll	90
5.4.0 Kulturperspektivet: Sti-avhengighet	91
5.4.1 Kulturperspektivet: normentreprenører som medierende faktor	93
5.4.2 Kulturperspektivet: politisk konsensus som medierende faktor	93
5.5.0 Myteperspektivet: Institusjonell isomorfisme	94
5.5.1 Myteperspektivet: sosialisering som medierende faktor	96
5.6.0 Oppsummering	98

Kapittel 6 Refleksjon og avslutning

6.0 Europeisering eller globalisering?	100
6.1 Europeisering eller renasjonalisering?	100
6.2 Avslutning	101

Litteratur	104
Liste med forkortelser og ordforklaring	120
Sluttnoter	124

Kapittel 1. Presentasjon av tema

1.1 Innledning

I 2015 stod Europa overfor den største tilstrømningen av flyktninger siden andre verdenskrig (UNHCR 2015), og over 1,2 millioner mennesker søkte om beskyttelse på det europeiske kontinent dette året (Eurostat 2016). Den såkalte europeiske flyktningkrisen dominerte nyhetsbildet, og den humanitære katastrofen som utspant seg i Middelhavet og på Europas strender engasjerte et samlet pressekorps, politikere og folk flest. I Den europeiske union (EU) var man i liten grad forberedt da den globale flyktningkrisen ankom Europa, og den mangelfulle håndteringen av asylsituasjonen blottla betydelige svakheter i EUs asyl- og migrasjonspolitik.

EU har utviklet seg enormt siden opprettelsen i 1952¹, både i bredden og i dybden, og har siden 1990-tallet arbeidet med å få på plass en felles europeisk asylpolitikk for å sikre samordning av medlemslandenes asylpolitikk. Med opprettelsen av Det felles europeiske asylsystemet (CEAS²) i 1999 har man langt på vei etablert et koordinert system og enhetlig regelverk. Norge er formelt og rettslig knyttet til deler av CEAS gjennom egne assosieringsavtaler, med Dublin-forordningen som den viktigste. Dublin-regimet er selve bærebjelken i CEAS, og i norsk asylpolitikk, og angir prosessuelle rettssikkerhetsgarantier for asylsøkeren og fastsetter hvilken stat som har ansvar for behandlingen av en asylsøknad. Norge er også tilknyttet EUs migrasjons- og asylfelt gjennom Schengen-samarbeidet. Det tette samarbeidet og integrering med EU på asylfeltet, er både en prioritert og ønsket utvikling fra norske styresmakters side (Mld. St. 9. 2009/2010), også på områder der Norge formelt sett ikke er tilknyttet til EU.

Tradisjonelt sett har asylpolitikk og grensekontroll vært statens domene, men norsk tilknytning til CEAS medfører at avgjørelser som tas i Brussel får konsekvenser for det norske asylfeltet. **I denne avhandlingen vil jeg redegjøre for utviklingen av dagens asylregime og etableringen av CEAS, og drøfte hvordan opprettelsen av et felles europeisk asylsystem har påvirket norsk asylpolitikk. I analysen vil jeg vurdere EUs formelle og uformelle innvirkning på norsk asylpolitikk, sett i lys av europeisering.**

¹ Den europeiske kull- og stålunionen, forløperen til dagens EU, ble etablert i 1952. EU brukes gjennomgående, til tross for at betegnelsen ikke ble tatt i bruk før Maastricht-avtalen trådte i kraft i 1993.

² *Common European Asylum System*.

1.1 Utdyping av problemstillingen og oppgavens teoretiske rammeverk

Jeg har valgt å skrive en teoretisk drevet oppgave om asylfeltet, der jeg i stor grad vektlegger den historiske utviklingen. Migrasjon- og asylpolitikk er et sensitivt og sammensatt felt, med mange ulike aktører og interesser, og politiske myndigheter må hele tiden balansere mål om en bærekraftig og kontrollert utvikling opp mot humane verdier og internasjonale forpliktelser. Asylfeltet kjennetegnes slik av kompleksitet, noe som åpner for utallige innfallsvinkler. I denne avhandlingen anvendes europeiseringsperspektivet for å belyse norsk asylregime. **Formålet med avhandlingen er å få en overordnet forståelse av hvordan europeiseringsprosesser påvirker norsk asylpolitikk og det norske asylfeltet.**

Europeiseringslitteraturen favner bredt, og jeg har vært nødt til å foreta noen valg. Med europeisering mener jeg her hvordan politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle prosesser på EU-nivå påvirker Norge og bidrar til en harmonisering av politikken på en rekke områder (Amdam & Veggeland 2016: 95). Jeg tar slik utgangspunkt i en prosessorientert, ovenfra-og-ned forståelse av europeisering, basert på en antagelse om at etablering, diffusjon og institusjonalisering av formelle og uformelle normer og praksis på EU-nivå endrer asylpolitikken nasjonalt³. Jeg er altså opptatt av både formell og uformell påvirkning fra EU. Formell påvirkning forstås som rettslig, tvangsmessig regulering som typisk medfører en juridisk reaksjon nasjonalt, gjerne i form av en lovendring. EUs forordninger tilhører denne kategorien *hard regulering* med formell påvirkningskraft (Veggeland 2010: 27). Et eksempel fra asylfeltet er Dublin III-forordningen, som innebærer formell, rettslig påvirkning med påfølgende endring i norsk lovverk. Med uformell påvirkning menes normer, idéer og praksis med utspring fra EU, som smitter over nasjonalt gjennom sosialisering og læringsprosesser. Overgangen mellom formell og uformell påvirkning er ofte glidende, og ettersom regulering fra EU i stor grad åpner opp for nasjonal fortolkning vil uformell påvirkning spille inn, for eksempel når direktiv skal implementeres nasjonalt.

Jeg tar det for gitt at det har foregått en europeisering av norsk asylfelt. Empiriske studier viser imidlertid at europeiseringens utfall varierer, både mellom land og ulike politikkområder⁴, og fører ikke nødvendigvis til harmonisering i tilknyttede lands politikk. For å belyse implementering nasjonalt er det derfor vanlig å kombinere

³ Inspirert av Radaelli (2003), se 4.2.1 i denne oppgaven for Radaellis definisjon av europeisering.

⁴ Se for eksempel Knill og Lehmkuhl 1999/2002, Ette og Faist 2007, Börzel og Risse 2009b, Zaun 2017.

europiseringperspektivet med andre teoriperspektiv for en mer helhetlig forståelse, og her benytter jeg meg av ulike varianter av organisasjonsteori. Basert på sentrale antagelser i det teoretiske rammeverket vil jeg foreta en analyse av EUs effekt på norsk asylpolitikk, som jeg håper vil gi innsikt i asylfeltet og europiseringsprosessen.

Knill og Lehmkuhl (1999, 2002) skiller mellom tre europiseringsmekanismer, som er sentrale i litteraturen og relevante for denne oppgaven. Den første europiseringsmekanismen retter fokus mot hard regulering i form av EU-lover, såkalt EU *acquis communautaire*⁵. Første steg er å undersøke om europisering kan forventes overhodet. Dette kan man si noe om *ex-ante* basert på hvor godt EU asyl *acquis* passer overens med nasjonal politikk ved hjelp av den såkalte *passformhypotesen*⁶. Dersom EUs politikk samsvarer perfekt⁷ med norsk politikk på asylområdet, forventes ingen endring nasjonalt. Tilsvarende regner man med at tilpasning uteblir om avstanden mellom EU og nasjonal politikk er fundamental⁸, fordi lokal motstand er sannsynlig. Passformhypotesen tilsier derimot at man kan forvente tilpasning til EU i tilfeller der det foreligger moderat avvik mellom EUs modell og gjeldende praksis nasjonalt fordi dette vil gi endringspress nasjonalt (Knill & Lehmkuhl 1999, 2002). I analysen tar jeg utgangspunkt i følgende hypotese for å teste passformhypotesen *ex-post*:

Hypotese 1: Moderat avvik mellom EU asyl *acquis* og norsk asylpolitikk vil gi endringspress og utfall nasjonalt i form av rettslig tilpasning.

Passformtesen regnes som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for endring, og tar verken hensyn til aktørers rolle eller uformelle faktorer i europiseringsprosessen (Börzel & Risse 2000). Flere faktorer må derfor trekkes inn i analysen for å supplere det kausale årsaksforholdet mellom EU og utfall i medlemsstaten. Knill & Lehmkuhls (2002) andre europiseringsmekanisme tar utgangspunkt i at EU ikke bare påvirker gjennom formelle lover, men også via mer uformelle reguleringsmekanismer. I tilfeller der det ikke foreligger direkte krav fra EU om endring nasjonalt, kan EU likevel endre den nasjonale maktstrukturen ved å påvirke institusjonelle betingelser og politiske spilleregler nasjonalt. EU kan virke som et *mulighetsvindu*⁹ for aktører med interesser som samsvarer med EUs normer og politikk.

⁵ EUs akkumulerte lovgivning.

⁶ *Misfit hypothesis*

⁷ *Perfect fit* (Knill & Lehmkuhl 1999, 2002).

⁸ *Fundamental misfit* (Knill & Lehmkuhl 1999, 2002).

⁹ *Window of opportunity*

Motsatt kan EUs innflytelse på et gitt område føre til at maktgrunnlaget svekkes for andre aktører. I analysen vil jeg vurdere følgende hypotese i forhold til Norge og norsk asylfelt:

Hypotese 2: Europeisering fører til endring nasjonalt ved at EU virker som en politisk mulighetsstruktur som legger til rette for en omfordeling av maktressurser innad i staten.

For å vurdere **hypotesen om europeisering som mulighetsstruktur** tar jeg utgangspunkt i såkalte instrumentelle, eller formålsrasjonelle, varianter av organisasjonsteori som er basert på rasjonell handling og *konsekvenslogikk*¹⁰. Jeg har en forventning om at påvirkning fra EU endrer de politiske spillereglene og betingelsene nasjonalt, noe som modifierer den institusjonelle konteksten og endrer makt- og ressursfordeling mellom nasjonale aktører. På basis av sentrale antagelser i europeiseringsteori og rasjonell organisasjonsteori vil jeg i analysen diskutere om tilknytning til EUs asylpolitikk har gitt muligheter for norske aktører.

Knill og Lehmkuhls (1999, 2002) tredje europeiseringsmekanisme tar utgangspunkt i at europeisering også kan skje via omforming¹¹ av nasjonale normer og forventninger, som igjen kan føre til endring av det politiske klimaet nasjonalt. Den tredje hypotesen tar utgangspunkt i tanken om at EU er en katalysator for kognitiv endring. Dette er den mest indirekte formen for europeisering, og hovedtanken er at normer og idéer om *beste praksis* spres fra EU-nivå til nasjonalt nivå via diffusjon, sosialisering og læringsmekanismer.

Hypotese 3: Europeisering fører til endring ettersom normer og standarder fra EU-nivå bidrar til utvikling av nye forståelser nasjonalt.

For å vurdere **hypotesen om europeisering som nye normer og idéer** vil jeg ta utgangspunkt i institusjonelle perspektiv innen organisasjonsteori. Her vil det være relevant å se på hvilke normer og diskurser som dominerer i EU på asyl-området, og vurdere i hvilken grad disse har *smittet* over på norsk asylpolitikk. Denne formen for europeisering baserer seg på *logikken om det passende*¹², og kan ses i forhold til et kulturperspektiv og et myteperspektiv (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik 2013). Mens *myteperspektivet* tilsier at organisasjoner er i stadig utvikling og endrer seg i tråd med det som anses som legitimt i

¹⁰ *Logic of consequences.*

¹¹ *Framing.*

¹² *Logic of appropriateness.*

omgivelsene rundt, er det en sentral antagelse i *kulturperspektivet* at organisasjoner vil motsette seg endring.

Hypotesene vil redegjøres for og utdypes både i teorikapittelet og i analysen.

1.2 Relevans

Denne avhandlingen har først og fremst faglig relevans, gitt oppgavens teoretiske tilsnitt.

Asylfeltet er et relativt nytt satsningsområde innenfor europeiseringsstudier, og det er derfor interessant å se nærmere på et lite utforsket saksområde. Historisk sett er oppgaven relevant da den retter fokus på sentrale trekk ved den historiske utviklingen, som jeg mener er nødvendige for å forstå dagens asylregime og norsk asylpolitikk.

Oppgaven har i tillegg politisk, ideologisk og samfunnsmessig relevans. På et overordnet nivå viser oppgaven hvordan westfalske prinsipp om statlig suverenitet og selvvråderett utfordres av overnasjonal politikk og reguleringsstaten EU. EUs reguleringsregime berører stadig flere nivå og områder, også norsk asylpolitikk, og avhandlingen viser hvordan EU styrer ved hjelp av *myke* og *harde* reguleringsmetoder. Dette omtales som «statlig styring uten å ro» (Veggeland 2010: 16), og er en konsekvens av de siste tiårs liberaliseringstendenser. Avregulering fører imidlertid ikke til mindre regulering, men etterfølges av omfattende ny regulering (*ibid*) med påfølgende rettsliggjøring og avpolitisering nasjonalt. Og denne rereguleringen er kjernen i europeiseringen av asylfeltet.

Den globale migrasjonskrisen gjør asylpolitikk til et høyst aktuelt tema som vies stor oppmerksomhet, ikke minst etter at krisen for alvor nådde det europeiske kontinent i 2015. Debatten har blant annet dreid seg om asylregimets effektivitet og legitimitet, samt om hvilke verdier som bør legges til grunn for en bærekraftig asylpolitikk. Man har sett en polarisering mellom dem som ønsker et asylregime basert på internasjonale menneskerettigheter og solidaritet, og dem som vektlegger sikkerhet og kontroll. Den ytre høyrefløy er i skrivende stund på fremmarsj i store deler av Europa, og vinner stadig oppslutning med sin innvandringskritiske retorikk og nasjonalkonservative politikk. Selv om denne avhandlingen ikke går inn på populisme og innvandrings skepsis direkte, belyses forholdet mellom rettighetsaspektet og kontrollaspektet i dagens asylregime. Min avhandling er ikke en normativ vurdering av dagens system, men tar sikte på å gi innsikt i samspillet mellom det europeiske og nasjonale nivå på asylfeltet. Når det er sagt har oppgaven et kritisk tilsnitt, og viser hvordan kriminaliseringen av asylsøkere kan forstås innenfor en europeisk setting. Jeg

vil understreke at den humanitære diskursen så absolutt er til stede i dagens asylregime – den er innbakt i asylinstituttets natur - og asylsøkeres individuelle rettigheter har på en rekke områder styrket seg de siste årene. Det paradoksale er at stadig færre har tilgang på disse rettighetene, gitt økt oppslutning rundt normer og praksis knyttet til kontroll og sikkerhet

1.3 Presisering

Det er nødvendig med noen begrepspresiseringer. I denne oppgaven brukes begrepet *politikk* i vid forstand, og er ikke begrenset til partipolitikk. Her kan politikk vise til: a) det politiske system b) de politiske beslutningsprosessene og c) politikkenes innhold.

Det er mange begrep som brukes om personer med beskyttelsesbehov. Begrepet *asylsøker* viser til en person som har søkt om beskyttelse, mens *flyktning* viser til en person som har fått tilslag på sin asylsøknad, og oppfyller kriteriene for hvem som har krav på flyktningstatus i henhold til FNs flyktningkonvensjon av 1951/1967¹³. Disse begrepene brukes derimot ofte om hverandre, og er uløselig knyttet da det ene begrepet følger av det andre. Personer som er i en fluktsituasjon med behov for rettslig beskyttelse, men som ikke oppfyller FNs krav for konvensjonsflyktninger, kan ha krav på *komplementær beskyttelse*¹⁴. I EU omtales dette som *subsidiær beskyttelse*, mens norsk lov bruker betegnelsen *humanitær beskyttelse* eller «beskyttelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn der kravet til asyl ikke oppfylles» (Utlendingsloven 2016). I Dublin III er begrepet asylsøker byttet ut med "en som søker om internasjonal beskyttelse", og det henvises til EUs statusdirektiv der internasjonal beskyttelse omfatter både flyktningstatus og subsidiær beskyttelse (Prop. 26 L 2013/2014).

I denne oppgaven brukes europeisering, til tross for at EU-isering¹⁵ unektelig er mer presist og bedre konnotativt for å forklare påvirkning fra EU. Jeg synes imidlertid ikke begrepet EU-isering klinger godt på norsk, og holder meg derfor til europeisering. I europeiseringslitteraturen refereres det til «medlemsland», og til tross for at Norge ikke er medlem av EU, mener jeg det norske medlemskapet i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), samt tilknytningsavtaler på asylfeltet, gir grunn til å inkludere Norge i denne kategorien. Jeg skiller derfor ikke mellom medlemsland og Norge i analysen av europeisering av asylfeltet, med mindre noe annet er spesifisert.

¹³ Se 2.2.5 i denne oppgaven for mer om FNs definisjon av flyktningbegrepet.

¹⁴ FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) bruker betegnelsen komplementær beskyttelse

¹⁵ *EU-ization*, et begrep introdusert av Helen Wallace i 2000.

1.4 Avgrensning

Asylfeltet kjennetegnes av kompleksitet, og en klar avgrensning er nødvendig. En av de største utfordringene med å skrive denne avhandlingen har vært mangfoldet av relevante faktorer, og interessante tema. Jeg har likevel måttet ta noen valg: tidsmessig omfatter oppgaven perioden etter andre verdenskrig, med hovedvekt fra 1990-tallet, da CEAS ble etablert, og frem til i dag. Fokus er på tvungen migrasjon¹⁶ av personer fra tredjeland¹⁷ som påberoper seg retten til internasjonal beskyttelse. Ordinær arbeidsinnvandring, familiegjennforening, studentinnvandring og kulturutveksling vil ikke behandles.

Avhandlingen er skrevet fra et norsk ståsted, om norsk tilknytning til EU på asylfeltet. Det er en rekke viktige tema som jeg nevner, men som jeg gjerne skulle diskutert mer i detalj, slik som sikkerhetiseringen av asyløkere, polariseringen av asylfeltet, EU/Norges håndtering av flyktningkrisen i 2015 og forholdet mellom velferdsstat og asylpolitikk. Det ville også vært nyttig med en komparativ analyse av asylpolitikken i ett eller flere sammenlignbare land, som også har tilknytning til CEAS. Slik kan min avhandling ses som et mulig springbrett for videre studier, med mulighet for å sammenligne europeiseringens utfall, og gå mer i dybden på viktige tema som flernivåstyring, reguleringsstat og statlig suverenitet.

1.5 Disposisjon av oppgaven

I denne delen ønsker jeg å beskrive hvordan oppgaven er bygd opp, med håp om at det skal gjøre det lettere for leseren å følge tråden i dette mangesidige temaet.

Jeg starter oppgaven med et bakgrunnskapittel, der jeg ser nærmere på retten til beskyttelse i et historisk perspektiv på tre ulike nivå (globalt, europeisk og nasjonalt). På europeisk nivå er etableringen av et felles europeisk asylsystem (CEAS) i fokus. For å oppnå økt forståelse for prosessene og mekanismene i EU, og etableringen av et felles europeisk asylsystem vil jeg også redegjøre for EU som politisk system, og si noe om Norges forhold til EU.

I kapittel 3 ser jeg nærmere på metodiske valg og overveielser som ligger til grunn, og jeg vil vurdere avhandlingens validitet og reliabilitet.

Deretter følger et kapittel om teori, der jeg vil redegjøre for det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for oppgaven, og de tilnærminger jeg benytter meg av i analysen.

¹⁶ Selv om skillet mellom årsaker til migrasjon er sammensatt, se 2.1 i denne oppgaven.

¹⁷ Opprinnelsesland utenfor EU/EØS.

Europeisering forstås nok de fleste intuitivt som "å bli mer europeisk", men da dette er et flertydig og komplekst begrep vil jeg her redegjøre for europeiseringsbegrepet slik det brukes i litteraturen og i denne oppgaven. Europeisering egner seg godt til å styre oppmerksomhet mot et gitt område (Olsen 2002: 943), og brukes i denne avhandlingen som utgangspunkt for å undersøke asylfeltet. Slik kan man si at jeg bruker europeiseringsperspektivet som et analytisk kompass for å stoke ut hva jeg skal studere, hvilke prosesser som bør med i analysen og på hvilket nivå. Europeisering har imidlertid størst forklaringskraft i kombinasjon med andre teoretiske tilnærminger (Featherstone 2003), og suppleres med organisasjonsteori i analysen.

Kapittel 5 utgjør analysedelen i min avhandling, og jeg vil her koble bakgrunnsstoff, teori og empiri sammen. Jeg starter med å vurdere passformhypotesens relevans for norsk asylpolitikk. Deretter viser jeg hvordan norsk tilknytning til EUs asylsystem kan forstås ut ifra tanken om EU som *mulighetsvindu*, basert på rasjonalistiske antagelser og konsekvenslogikk. Tilsvarende vil jeg belyse hvordan EU påvirker via uformelle mekanismer og bidrar til normendring gjennom sosialisering og kollektive læringsprosesser.

Avslutningsvis kommer jeg med noen kritiske bemerkninger, før jeg konkluderer og oppsummering i forhold til problemstilling og hypoteser.

Kapittel 2: Bakgrunnskapittel

2.0 Innledning

Et historisk bakteppe er viktig for å få innsikt i det komplekse asylfeltet der parallelle historier innen flere fagdisipliner spiller inn. Det er i all hovedsak tre nivå; det internasjonale, det europeiske og det nasjonale, men disse overlapper hverandre og må ses i sammenheng for en mest mulig helhetlig forståelse. Dagens asylregime er fundert på internasjonal flyktningrett, og rettighetsaspektet ligger til grunn. Kontrollaspektet i CEAS må ses i sammenheng med liberalisering og etableringen av EUs indre marked, samt flyktningbølgene som fulgte i kjølvannet av den kalde krigen. Formålet må dette kapittelet er å redegjøre for formelle og uformelle strukturer i dagens asylregime som påvirker dagens praksis.

2.1 Kort om dagens flyktningssituasjon

Dagens flyktningssituasjon er først og fremst en global krise, med over 65 millioner mennesker drevet på flukt på verdensbasis (FN 2017a). 55 % av alle verdens flyktninger kommer i dag fra de tre landene Sør-Sudan, Afghanistan og Syria (*ibid*). I tillegg er utallige mennesker internt fordrevet i egne land, uten mulighet til å søke asyl eller oppfylle FNs krav om flyktningstatus¹⁸. Globalt sett er det ikke Europa som bærer den store byrden, men land i nærrområdene¹⁹. Til tross for at de aller færreste av de som er fordrevet fra sine hjem har ressurser til å reise til Europa (Bøås 2015), betyr ikke det at Europa, eller Norge for den del, ikke påvirkes av dagens flyktningssituasjon. Som nevnt innledningsvis skrev 2015 seg inn i historiebøkene som året da det europeiske kontinent stod overfor den største flyktningstrømmen av mennesker siden andre verdenskrig. Antall asylsøknader til EU økte fra 626,960 i 2014 til 1,322,825 i 2015 (Eurostat 2017b). Den voldsomme økningen skyldtes først og fremst flyktninger fra det borgerkrigsherjede Syria, men det kom også flere flyktninger fra Det afrikanske kontinent, Afghanistan og Irak.

Globalisering og migrasjon henger sammen, og ny teknologi, flere transportmuligheter og bedre infrastruktur har bidratt til at man i dag kan forflytte seg raskere og rimeligere enn tidligere. Mens dette kanskje har gjort reisen lettere for frivillige migranter, er ferden for majoriteten av asylsøkere fortsatt krevende og farefull. Det er i all hovedsak tre ruter inn i

¹⁸ Gitt FNs definisjon kan flyktningstatus kun gis til personer som søker asyl utenfor sitt hjemland.

¹⁹ Tyrkia, Pakistan og Libanon var de tre landene som tok imot flest flyktninger i 2017 (FN 2017a).

Europa for asylsøkere, og alle er såkalte *irregulære*²⁰. Den ene ruten er fra Marokko til Spania over Middelhavet med båt. Den andre ruten går fra Libya til Italia over Middelhavet, og betegnes som særdeles farefull (Bøås 2015). Den tredje ruten går gjennom Tyrkia og med båt til nærliggende greske øyer. Reisen over Middelhavet med båt er forbundet med stor risiko, og de siste par årene har over 8000 menneskeliv²¹ gått tapt på den risikofylte ferden over Middelhavet. Flesteparten av de som trosser frykten og legger ut på den farefulle ferden mot Europa, kommer fra det borgerkrigsherjede Syria, Irak, Afghanistan, Pakistan, Eritrea og Nigeria²² (Eurostat 2017).

Det er en rekke grunner til at mennesker migrerer, og både push-faktorer i opprinnelseslandet²³ og pull-faktorer i mottakerlandet²⁴ kan være viktige drivkrefter. Det tradisjonelle skillet mellom frivillig og ufrivillig migrasjon er ikke like tydelig i dag som før, og det er gjerne flere årsaker bak en migrasjonsavgjørelse²⁵ (NOU 2017: 2: 40). Felles for de som tar seg ulovlig inn i Europa for å søke asyl er håpet om at de skal oppfylle kriteriene for hvem som kan påberope seg flyktningstatus. Asylsøkeres rettigheter er et resultat av historiske forhold, og jeg vil nå se nærmere på utviklingen av dagens asylregime.

2.2.0 Internasjonalt nivå: utviklingen av et internasjonalt asyl- og flyktningregime.

Både europeisk og norsk asylpolitikk har forankring i moderne internasjonal folkerett, og tok form på 1900-tallet. Folkeforbundet²⁶ og FN var avgjørende for fremveksten av et internasjonalt flyktningregime²⁷, som omfatter regler, normer og prinsipper for hvordan asylsøkere og flyktninger skal behandles.

2.2.1 Folkeforbundet 1920 - 1945

De historiske røttene til dagens internasjonale flyktningregime kan vi spore tilbake til Gustave Ador²⁸, leder i Den internasjonale Røde Kors Komité, og hans appell til

²⁰ Definert som ulovlige da man tar seg inn i Europa uten de riktige papirene, og utenfor grensepasseringene.

²¹ Basert på tall utarbeidet av Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM), i 2016 mistet ca. 5000 personer livet på ferden mot Europa (IOM 2017).

²² I tillegg til store grupper med asylsøkere fra andre opprinnelsesland, blant annet Sudan, Somalia, Guinea, Venezuela, Colombia, Russland, Gambia, Senegal, Palestina, Ukraina og Albania (Eurostat 2017).

²³ Negative faktorer i hjemlandet som driver mennesker til å emigrere, slik som krig, fattigdom og tørke.

²⁴ Faktorer av positiv art som tiltrekker seg migranter, slik som trygghet og bedre økonomiske muligheter.

²⁵ Ofte betegnet som *mixed migration / mixed flows* (NOU 2017: 2: 40).

²⁶ Forløperen til dagens FN.

²⁷ Se for eksempel Skran (1995) om flyktningregimeteori.

²⁸ Gustave Ador (1845 – 1928), sveitsisk politiker som var president i Røde Kors fra 1910 – 1928.

Folkeforbundet om å bistå russiske flyktninger (Skran 1995: 146). Ador ønsket ikke bare å bistå flyktningene med nødhjelp, men argumenterte for at noe måtte gjøres med deres rettslige status for øvrig. Det ble opprettet et eget organ under Folkeforbundet, og Fridtjof Nansen²⁹ ble utnevnt som første Høykommissær for flyktninger. Innenfor Folkeforbundets rammer spilte Nansen en viktig rolle som pådriver og koordinator for en rekke prosjekt med private organisasjoner og frivillige på flyktningfeltet (*ibid*: 147). Nansenpasset fra 1922 ga tusenvis av flyktninger identifikasjonspapirer som var helt nødvendig for å kunne reise (*ibid*: 148f), og var av stor praktisk og rettslig betydning.

På 1930-tallet førte totalitær ideologi til en økning i antall flyktninger på det europeiske kontinent. Det var ikke bare nazismen og fascismen som skapte ustabilitet, men etableringen av nasjonalstaten som sådan ga grobunn for flyktningbølger. Nasjonsbygging innebar ofte homogeniseringsprosesser som drev politiske, religiøse og etniske minoriteter på flukt, i tillegg økte nasjonalismen spenningsnivået mellom statene i Europa (Skran 1995: 21). Det politiske klimaet var preget av proteksjonisme generelt og restriksjoner på immigrasjonsfeltet, og utviklingen i denne tidlige perioden må ses i sammenheng med stadig større fokus på immigrasjonskontroll etter 1919, noe som gjorde det vanskelig for personer på flukt å finne nye, permanente hjem (*ibid*: 14). For å kontrollere migrasjon over statsgrensene ble det innført pass og system for grensekontroll med registrering (*ibid*: 22).

Migrasjonskontroll kan også ses i forhold til oppbyggingen av velferdsstaten (Skran 1995: 26), som for alvor begynte å ta form i denne perioden. Allerede i den formative perioden kan man ane konturene av politisering og kriminalisering av migranter, ettersom statene i mellomkrigstiden anså migranter som potensielle politiske trusler (*ibid*: 27). Flyktninger ble også i større grad ansett som et politisk problem i seg selv, ettersom de ikke passet inn i forestillingen om den homogene nasjonen (*ibid*: 29). Mellomkrigstidens flyktningpolitikk la likevel grunnlaget for dagens forståelse av flyktninger. Idéen om at flyktninger skulle behandles som en spesiell kategori med forrang fremfor andre migranter, og fokus på flyktnings rettslige status, er spesielt viktig i så måte og har stor betydning også i dag.

²⁹ Fridtjof Nansen (1861 – 1930), norsk diplomat, politiker, polfarer, oppdager, vitenskapsmann. Fikk Nobels fredspris i 1922 for sin innsats for flyktninger etter første verdenskrig.

2.2.2 De forente nasjoner (FN) 1945

Etter andre verdenskrig, og med grusomhetene fra to verdenskriger *in mente*, ble FN grunnlagt 24. oktober 1945 for å bringe verdens nasjoner sammen, og forhindre en ny storkrig. Annen verdenskrig medførte den største flyktningbølgen noen gang, og med bakgrunn i disse erfaringene ble det opprettet mer målrettede tiltak og instrument innenfor FN-systemet i arbeidet for flyktningers rettigheter.

2.2.3 FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948

Rettsgrunnlaget i dagens asyl- og flyktningpolitikk er uløselig knyttet til mer allmenne menneskerettigheter, som er grunnleggende rettigheter mennesker har i kraft av å være mennesker. Disse gjelder for individ og/eller særskilte grupper, og er forankret i konvensjoner og folkerettslig sedvane³⁰ (Ruud & Ulfstein 2011: 229). FN er viktig i så måte, og promotering av menneskerettigheter er et av FNs hovedformål, nedfelt i FN-pakten fra 1945³¹. Med bakgrunn i dette mandatet ble FNs Verdenserklæring om menneskeretter vedtatt i 1948. Menneskerettighetserklæringen er et politisk grunddokument som slår fast visse grunnleggende rettigheter mennesker har, også i forhold til egne styresmakter. Retten til asyl nevnes eksplisitt i art. 14 (1): «Enhver har rett til i andre land å søke og ta imot asyl mot forfølgelse» (FN 1948). Dokumentet er ikke juridisk bindende, men Verdenserklæringen har stor kraft i form av *myk makt*³² grunnet dens autoritet og legitimitet, og har en viktig funksjon som *myk lovgivning*³³ i dagens flyktningregime (Ruud & Ulfstein 2011: 232f).

2.2.4 FNs flyktningkonvensjon fra 1951 og tilleggsprotokoll av 1967

FNs høykommissariat for flyktninger (UNHCR) ble etablert i 1950³⁴, og i 1951 ble FNs konvensjon om flyktningers stilling vedtatt i Genève³⁵. Til tross for UNHCRs universelle mandat, var flyktningkonvensjonen av 1951 både tidsmessig og geografisk avgrenset, og gjaldt for europeere som hadde flyktet i forbindelse med andre verdenskrig (Goodwin-Gill 2016: 37). Tilleggsprotokollen av 1967 er et forsøk på å rette opp i dette, og referer til

³⁰ Slike grupper kan være barn, kvinner, utviklingshemmede, eller minoriteter.

³¹ Det ble også opprettet en egen kommisjon, FNs kommisjon for menneskerettigheter, for å koordinere og fremme menneskeretter internasjonalt. Denne ble erstattet av FNs menneskerettighetsråd i 2006.

³² Myk makt (*soft power*) er et begrep som ble utviklet av Joseph S. Nye, og handler om å få andre til å gjøre det du ønsker uten tvangsmakt (Nye & Welch 2011: 40). Myk makt utføres ved å appellere til andres idéer og beror på evnen til å forme den politiske agenda på en slik måte at man påvirker andres preferanser (*ibid*).

³³ Fra engelsk *soft law*, som er mindre formell enn hard lovgivning (*hard law*), og ikke rettslig bindende.

³⁴ UNHCR erstattet da IRO.

³⁵ FNs flyktningkonvensjon kalles derfor noen ganger for Genèvekonvensjonen.

flyktninger globalt sett og uten tidsbegrensning. I tillegg forplikter tilleggsprotokollen stater til å samarbeide med, og være lydøre for, UNHCRs anbefalinger (*ibid*). Oppheving av den geografiske og tidsmessige begrensningen var viktig, for nå hadde flyktningfeltet i stor grad fått en global karakter.

2.2.5 FNs konvensjonsrettslige flyktningdefinisjon

Flyktningkonvensjonen definerer hvem som kan regnes som flyktninger, og hvilke rettigheter flyktninger har. Den konvensjonsrettslige definisjonen av flyktningbegrepet gjelder for:

«enhver person som på grunn av at han har en velgrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse” (FN 1951, art. 1 A).

Implisitt i definisjonen er det en rekke vilkår som må foreligge, eksempelvis må frykten for forfølgelse være knyttet til rase, religion, nasjonalitet, sosiale eller politiske årsaker. Denne definisjonen dekker også statsløse, men forutsetter at en internasjonal statsgrense er krysset³⁶ og gjelder derfor ikke for mennesker som er internt fordrevet. Det er ikke et krav om at vedkommende må ha forlatt hjemlandet grunnet velbegrunnet frykt, ettersom definisjonen åpner opp for at situasjonen kan ha oppstått mens vedkommende befant seg utenfor opprinnelseslandet (Goodwin-Gill 2016: 38).

Mens FNs konvensjon av 1951/67 innebærer en rett til å søke beskyttelse, gir det ikke nødvendigvis en rett til å få beskyttelse, eller asyl (Hansen 2016: 257). Staters rett til selv å bestemme hvem som oppfyller vilkårene for asyl begrenses imidlertid av et annet sentralt prinsipp innenfor internasjonal flyktningrett, nemlig prinsippet om *non-refoulement*³⁷.

³⁶ FNs flyktningdefinisjon forutsetter at internasjonale grenser krysses, og viser slik relasjonen til det internasjonale statssystemet

³⁷ Fra det franske *refouler*, som betyr å drive tilbake.

2.2.6 *Non-refoulement*

Non-refoulement-prinsippet stammer fra FNs flyktningkonvensjon, art. 33 (1) som slår fast:

«Ingen kontraherende stat må på noen som helst måte utvise eller avvise en flyktning over grensen til områder hvor hans liv eller frihet ville være truet på grunn av hans rase, religion, nasjonalitet, politiske oppfatning eller det forhold at han tilhører en spesiell sosial gruppe» (FN 1951).

Non-refoulement-prinsippet regnes for å være selve grunnsteinen i internasjonal flyktningrett, og er en integrert del av beskyttelse av menneskerettighetene (Goodwin-Gill 2016: 40). I tillegg har prinsippet en sentral plass i både regional og nasjonal flyktningrett. *Non-refoulement* forbyr utvisning av mennesker til områder hvor liv eller frihet er truet, og kan spores til Flyktningkonvensjon av 1933 og arven fra Nansen.

2.2.7 Den kalde krigen og politisering av asyl- og flyktningfeltet 1945 – 1989

Andre verdenskrig ble etterfulgt av Den kalde krigen³⁸ og stormaktrivalisering mellom USA og Sovjetunionen. Ideologisk spenning og opprustningskappløp resulterte i en bipolar verdensorden³⁹, med påfølgende politisering av asyl- og flyktningfeltet (Barnett 2002, Goodwin-Gill 2016: 36). Selv om det aldri ble direkte krigføring mellom USA og Sovjet, utspilte kampen om politisk og ideologisk maktherredømme seg i form av stedfortrederkriger flere steder i Den tredje verden⁴⁰, noe som hadde en destabiliserende effekt og ga en økning i flyktninger. Oppdeling av verden mellom to maktblokker forhindret imidlertid store bevegelser av mennesker mellom Øst og Vest, noe som bidro til at asyl- og flyktningssystemet fungerte uten politiske problemer. De flyktningene som kom til Vest-Europa fra kommunist-Sovjet var få i antall og tilhørte ofte den akademiske og kulturelle elite (Hansen 2016: 258), og politiske dissidenter fra kommunistverden for øvrig ble ønsket velkommen i Vesten. Den kalde krigen la en demper for internasjonalt samarbeid generelt, også for utvikling av det internasjonale flyktningregime, ettersom Sovjetunionen oppfattet

³⁸ Navnet viser til at det aldri ble direkte militær konfrontasjon mellom USA og Sovjetunionen (det var imidlertid stedfortrederkriger i Afrika og Asia, eksempelvis Vietnamkrigen).

³⁹ Med to maktblokker konsentrert rundt en liberal demokratisk Vestblokk (med USA i spissen) og en kommunistisk Østblokk (bestående av Sovjetunionen og allierte).

⁴⁰ Også kalt «det globale Sør», brukes om de fattige utviklingslandene i Afrika, Asia og Sør-Amerika. Begrepet stammer fra den kalde krigen, og henviste da til de land som verken tilhørte Vestblokken eller Østblokken.

FN og FNs organer som et vestlig instrument (Goodwin-Gill 2016: 37). Med FNs påvirkning ble likevel internasjonal rett endret fra å ha fokus på krigsrett, mot mer fokus på menneskerettigheter (Schindler 2003: 170).

2.2.8 «Flyktningeksplosjon» i en liberal verdensorden

Når den kalde krigen tok slutt i 1989⁴¹ stod USA igjen som eneste Supermakt i en unipolar verdensorden. Sluttet på historien om ideologisk herredømme⁴² var en stor seier for liberale, demokratiske verdier, men friheten åpnet opp for store flyktningstrømmer med kurs fra Sør og Øst mot Vesten. I en flyktningkontekst skulle imidlertid liberaliseringstankegangen vise seg å by på utfordringer, og det ble klart at liberalisering har en pris. For Europas del fikk etableringen av et felles indre marked i 1993 stor betydning for asyl- og flyktningpolitikken, ettersom asylsøkere i større grad enn tidligere kunne reise fritt innad i Europa. For å demme opp mot immigrasjon og sikre kontroll med innvandring oppstod begrepet om *de facto* flyktninger⁴³, og en rekke restriksjoner ble innført. Det ble blant annet innført visumplikt ved innreise, og økonomiske sanksjoner mot transportører som fraktet personer uten godkjente reisedokument. Restriksjoner gjorde at eneste mulighet for å nå Europa var via irregulær innvandring, også for personer med reelt beskyttelsesbehov (Brochmann & Kjeldstadli 2014: 346). Hendelser i Europa og etableringen av CEAS står sentralt i den restriktive vendingen og kontrollfokuset i asylfeltet, og det er derfor naturlig å redegjøre for det regionale nivået.

2.3.0 Regionalt nivå: utviklingen av et europeisk asyl- og flyktningregime

⁴¹ Det er omstridt når den kalde krigen egentlig tok slutt. 1989 er året Berlinmuren falt, mens andre mener den kalde krigen tok slutt i 1991, året da Sovjetunionen gikk i oppløsning.

⁴² Det den amerikanske statsviteren Francis Fukuyama (1952 -) omtalte som slutten på historien i boken «The End of History and the Last Man» fra 1991, der han beskriver liberaldemokratiets endelige seier.

⁴³ I motsetning til *de jure*, rettslig definerte flyktninger i henhold til FNs flyktningkonvensjon.

På europeisk nivå⁴⁴ er Europarådet og EU de to aktørene som har hatt størst betydning for den flyktningrettslige utviklingen.

2.3.1 Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)

Europarådets arbeid for å styrke menneskerettighetene har hatt stor betydning, både for EUs forståelse av asylbegrepet og norsk asylpolitikk. Europarådet ble etablert i 1949 som et samarbeidsorgan mellom vesteuropeiske land, og menneskerettigheter var fra starten av et sentralt arbeidsfelt (Ruud & Ulfstein 2011: 47). 4. november 1950 vedtok Europarådet *Den europeiske menneskerettskonvensjonen* (EMK)⁴⁵, som inneholder flere ufravikelige rettigheter. FNs verdenserklæring for menneskerettigheter var forbilde for EMK (*ibid*: 323), men den europeiske versjonen tar et viktig skritt fremover ettersom den er juridisk og formelt bindende (*ibid*: 238), og følges opp av et effektivt kontrollapparat.

Selv om EMK ikke nevner asyl eksplisitt, må artikkel 2, 3 og 5 regnes som relevante. Artikkel 3 trekkes oftest frem i litteraturen, og lyder som følger: «Ingen må bli utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling» (EMK 1950). Denne betingelsen har blitt tolket som et forbud mot å utvise personer til områder hvor de risikerer slik behandling (Ruud & Ulfstein 2011: 140), og regnes som en europeisk versjon av Flyktningkonvensjonens *non-refoulement*-prinsipp. Slik er EMK en viktig mekanisme for å hindre utvisning av migranter og sikre migranternes rettigheter i Europa (McAdam 2016: 210), ikke minst for asylsøkere.

EMK har blitt et viktig instrument i rettsutviklingen til de land som har ratifisert konvensjonen (Ruud & Ulfstein 2011: 239), og for å sikre håndhevelse ble Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD)⁴⁶ opprettet. EMD har ansvar for kontrollen med etterlevelse av EMK⁴⁷ og har stor betydning når det kommer til å tolke asylrett ettersom domsavgjørelser er juridisk bindende. Selv om Norge er et av landene som har hatt færrest saker til behandling for EMD, har andre lands saker og domsavgjørelser innvirkning, både for EUs asylpolitikk og for norsk lov og fortolkning av asylrett.

2.3.2 EU og et felles europeisk asylsystem

⁴⁴ Den regionale utviklingen for styrking av menneskerettigheter har hatt stor betydning for utviklingen, ikke bare i Europa, men også i Amerika (Organisasjonene av amerikanske stater OAS) og Afrika (Afrikanske Union).

⁴⁵ Norge ratifiserte EMK i 1953.

⁴⁶ Også omtalt som Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg.

⁴⁷ Kontrollen er basert på et klagesystem, der både stater og individ har mulighet til å bringe en sak inn for EMD.

EU er den andre europeiske aktøren med stor innvirkning når det kommer til asylsøkeres rettigheter. EU har imidlertid ikke noen egen erklæring for menneskerettigheter, og CEAS bygger på FNs flyktningkonvensjon av 1951/1967, samt EMK. EU-domstolen, Den europeiske unions domstol med sete i Luxembourg, har likevel stor betydning som fortolker av asyl- og flyktningrett. For å kunne forstå innvirkningen EU har på norsk asylfeltet anser jeg det som relevant og redegjøre for hovedtrekk ved EU som politisk organisasjon.

2.3.3 EU som politisk organisasjon

EU er et økonomisk og politisk samarbeid mellom 28 stater⁴⁸ i Europa. Som politisk system er EU *sui generis* og befinner seg et sted mellom en internasjonal organisasjon og en føderalstat, med interstatlige innslag og overnasjonale trekk (Claes & Førland 2015: 15, Cini & Borragán 2016: 3). EUs medlemsland har på flere områder avstått lovgivningsmyndighet til Unionens institusjoner, og EU er eneste internasjonale organisasjon som treffer flertallsvedtak om bindende lover og har lovgivende forsamling som representerer befolkninger på tvers av nasjonale grenser (Utenriksdepartementet 2009: 65). Til tross for at EU kan fatte vedtak som er bindende for medlemslandene, også mot deres vilje, har Unionen ingen formell makt til å håndheve implementering og gjennomføring på nasjonalt nivå (Claes & Førland 2015: 26). Medlemskap i EU er frivillig, og man kan når som helst trekke seg fra samarbeidet⁴⁹. Graden av overnasjonalitet er slik ikke sterk nok til å betegne EU som en føderasjon, men man kan si at EU har føderale trekk, ettersom EUs organer har selvstendig beslutningskompetanse (*ibid*: 29).

EU som beslutningssystem er i dag organisert rundt fem beslutningsorganer: Det europeiske rådⁱ, Ministerrådet (Rådetⁱⁱ), Europakommisjonen (Kommisjonenⁱⁱⁱ), Europaparlamentet (EP^{iv}) og EU-domstolen^v. I tillegg har EU opprettet en rekke byråer innenfor avgrensede sakfelt, også på asylfeltet. Gitt EUs dynamiske karakter har lovgivningsprosedyren og beslutningsstruktur endret seg i perioden som er relevant for denne avhandlingen. En hovedtendens er imidlertid at saksområder har blitt utvidet i EU, og man har gått fra interstatlig til mer overnasjonalt samarbeid i Fellesskapsorgan, noe som gjenspeiles i CEAS.

⁴⁸ 27 stater når Storbritannia trer ut av EU (etter planen skal dette skje 29. mars 2019).

⁴⁹ Retten til å melde seg ut av EU fastslås i Konsolidert utgave av traktaten om Den europeiske union, artikkel 50, punkt 1, og det er denne artikkelen Storbritannia har benyttet seg av nå når de har valgt å tre ut av EU-samarbeidet. Brexit viser imidlertid at utmeldelse er en langvarig og møysommelig prosess.

Slik har EU vokst både i dybden og i bredden (Ruud & Ulfstein 2011: 222), og kjennetegnes av det Veggeland (2010: 40) omtaler som en eksplosiv reguleringsvekst.

2.3.4 EU *acquis communautaire*

EUs lovverk, såkalt *acquis communautaire*, består av felles rettigheter og plikter som er bindende for alle EUs medlemsland. EU-rettens fire hovedrettskilder er EUs primærrett, sekundærretten, generelle rettsprinsipper og EU-domstolens praksis (Utenriksdepartementet 2009: 62). EU har ingen grunnlov på samme måte som Norge, men EUs primærrett er, som navnet tilsier, EUs primære og originale rettskilde, og har forrang over andre rettskildegrunnlag (EU 2010). Primærretten omfatter EUs grunnleggende traktater⁵⁰ og internasjonale avtaler med tredjeland og internasjonale organisasjoner⁵¹. Gjeldende traktat i dag er Lisboa-traktaten (LT), som trådte i kraft 1. desember 2009⁵².

Sekundærretten er EUs avledede regelverk og kan deles inn i bindende og ikke-bindende instrumenter. For EØS-landet Norge, som ikke er medlem av EU, er det EUs sekundærrett på asylfeltet som forplikter. Veggeland (2010: 27f) skiller mellom fire hovedtyper av rettsakter innenfor EUs sekundærrett, som baserer seg på *myke* og/eller *harde* reguleringsmekanismer:

- 1) **Forordninger**, som helt klart er hard regulering og rettslig bindende.
- 2) **Direktiv**, der de vedtatte mål er rettslig bindende, men det åpnes opp for nasjonal tolkning i forhold til hvordan direktivet skal gjennomføres.
- 3) **Vedtak**, som har avgrenset virkeområde og er bindende kun for dem det gjelder.
- 4) **Anbefalinger**, som verken er rettslig eller politisk bindende og utelukkende baserer seg på myk reguleringsmakt.

Jeg vil nå se nærmere på etableringen av CEAS og EUs akkumulerte lovverk på asylfeltet, såkalt EUs asyl *acquis*.

2.4.0 Etablering av et felles europeisk asylsystem (CEAS)

⁵⁰ Dette omfatter EUs opprinnelige traktatgrunnlag, i tillegg til endringer av disse og supplementet. De opprinnelige traktatene som dannet grunnlag for De europeiske fellesskap er Traktaten om det europeiske kull- og stålselskap (EKSF-traktaten, også omtalt som Paris-traktaten) av 1951, Roma-traktatene (Traktaten om Det europeiske økonomiske fellesskap og EURATOM-traktaten) fra 1957 og Maastricht-traktaten (EU 2010).

⁵¹ Inkludert EØS-avtalen.

⁵² LT er en revisjon av Maastrichttraktaten (Traktaten om den europeiske union (TEU)) og Roma-traktaten (Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV)) heller enn en ny traktat (Church & Phinnemore 2016: 39).

Et viktig aspekt i europeiseringsprosessen er konstruksjonen av formelle og uformelle regler, prosedyrer, normer og praksiser på EU-nivå⁵³. I forlengelsen av dette kan europeiseringen av asylfeltet med fordel ses i sammenheng med utviklingen av et felles europeisk asylsystem. CEAS er først og fremst et rettslig rammeverk med mål om å etablere felles prosedyrer og definisjoner for EUs medlemsland i forbindelse med behandling av asylsøknader. Det rettslige utgangspunktet for CEAS finner vi i FNs flyktningkonvensjon av 1951/1967 (EASO 2016). Samarbeid på asylfeltet begynte som kompensierende tiltak for å veie opp for tap av kontroll med indre grenser i Schengen-området (Hailbronner & Thym 2016: 1024), og mål om full harmonisering av asylregler oppstod gradvis og tok først form utenfor EU-systemets rammer. Jeg vil nå redegjøre for hovedtrekk i etableringen av CEAS, som jeg deler inn i fire perioder⁵⁴, deretter vil jeg beskrive dagens CEAS.

2.4.1 Første periode 1957 – 1986: Selvråderett over innvandringspolitikken og minimal innblanding fra EU

Forløperen til dagens EU ble etablert i 1952 da Tyskland, Frankrike, Italia, Belgia, Nederland og Luxembourg opprettet Den europeiske kull- og ståunionen (EKSF). Denne perioden kjennetegnes av minimal innblanding fra EU i medlemsstatenes migrasjonspolitikk, og prinsippet om statlig suverenitet og selvråderett var dominerende på asylfeltet (Kivisto & Faist 2010: 217). Kontroll med migrasjon inn i medlemsstatene ble regnet som et nasjonalt anliggende, og slik ikke av felles interesse. Krav om enstemmighet ved avgjørelser bidro i tillegg til at forsøk på å sette migrasjonspolitikk på agendaen i EU ble blokkert av medlemsstatene (Geddes 2003: 131). De første samarbeidene med betydning for asylfeltet, slik som TREVI⁵⁵-gruppen, Bern- og Schengen-samarbeidet, tok form utenfor EUs etablerte institusjoner, og var mellomstatlige byrå som fokuserte på justis- og politisamarbeid.

TREVI-gruppen ble nedsatt i 1975, og førte til etableringen av fire grupper som utgjør basis for dagens samarbeid på asylfeltet (Uçarer 2016: 283). Bakgrunnen for opprettelsen av TREVI var München-massakren⁵⁶ og andre terrorangrep på europeisk jord, og bekjempelse av transnasjonal kriminalitet og terrorisme var et viktig satsningsområde fra starten av (*ibid*).

⁵³ Inspirert av Radaelli (2003) og hans definisjon av europeisering (se 4.2.1 i denne avhandlingen).

⁵⁴ En slik firedeling finner man i litteraturen, se f.eks Kivisto & Faist 2010, Geddes 2003, Ette & Faist 2007.

⁵⁵ TREVI er et fransk akronym. *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale* (Ulrich 2016).

⁵⁶ München-massakren utspant seg i München i 1972 under de olympiske sommerleker, og var rettet mot de israelske utøverne. Den palestinske terrororganisasjonen Svart September stod bak, og 17 personer ble drept totalt.

Slik ser vi at migrasjon inn i Europa på et tidlig tidspunkt ble knyttet til terror og kriminalitet, noe som har hatt stor betydning for kontrollaspektet i dagens asylregime.

En annen katalysator for transnasjonalt samarbeid var det europeiske integrasjonsprosjektet, og idéen om et felles marked (Uçarer 2016: 283). Roma-traktaten av 1958⁵⁷ la grunnlag for etablering av Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF), som hadde mål om liberalisering og fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital⁵⁸ for å fremme velstand og fred. Etableringen av EØF avskaffet ikke grensekontroll mellom medlemsstatene i første omgang, selv om det var et uttalt mål for å fremme et indre marked. Spranget fra økonomisk samarbeid til å gi fra seg yttergrensekontroll, og dermed oppgi statlig suverenitet, bød på utfordringer for flere medlemsland, og det skjedde derfor lite i regi av EØF i denne tidlige perioden (Ulrich 2016). Schengen-samarbeidet muliggjorde imidlertid etableringen av et felles marked med fravær av indre grensekontroll, og gav behov for et felles asylsystem.

Schengen-samarbeidet fikk større gjennomslagskraft og oppslutning grunnet en generell økning i migrasjonen inn i og mellom landene i Vest-Europa etter andre verdenskrig. Økt trafikk medførte press på grenseovergangene, avdekket svakheter i grensekontrollen og belyste mangelfulle muligheter for transnasjonal kommunikasjon. Dette tydeliggjorde viktigheten av samarbeid mellom statene (Uçarer 2016: 282). Vest-Tyskland, Frankrike, Belgia, Nederland og Luxembourg valgte derfor av praktiske grunner å innlede et samarbeid utenfor EØFs rammeverk⁵⁹. Schengen-avtalen⁶⁰, som ble underskrevet 14. juni 1984 i den lille grensebyen Schengen⁶¹, var en juridisk bindende mellomstatlig folkerettslig avtale mellom statene. Idéen var likevel ikke ny, og både Benelux-landene⁶² og de nordiske landene hadde allerede opphevet tradisjonell grensekontroll av pragmatiske grunner (Ulrich 2016). Norden var en pioner i Europa hva nedbygging av grensekontroll angår, og var det første

⁵⁷ Traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap.

⁵⁸ De såkalte *fire friheter*.

⁵⁹ Allerede i 1970 hadde Nederland, Belgia og Luxembourg etablert et slags «mini-Schengen». Årsaken til utvidelsen var en aksjon blant lastebilsjåfører som protesterte mot forsinkelsene og ineffektiviteten på grensen mellom Tyskland og Frankrike. Denne aksjonen resulterte i en avtale mellom Frankrike og Tyskland i 1984, og i 1985 utvidet man avtalen til også å gjelde for Benelux-landene (Geddes 2003: 131).

⁶⁰ Schengen-avtalen var omfattende, og først i 1990 ble Konvensjon om gjennomføring av Schengen-avtalen (*Convention Implementing the Schengen Agreement*) vedtatt (Ulrich 2016).

⁶¹ Schengen er en liten grenseby i Luxembourg. Schengen-avtalen ble underskrevet om bord i skipet *Princess Marie Astrid* på elven Mosel (som symbolsk nok befant seg mellom Luxembourg, Frankrike og Tyskland).

⁶² Belgia, Nederland og Luxembourg.

egentlige reisefrihetsområde i Europa⁶³. Schengen er likevel det mest ambisiøse prosjektet i perioden, med mål om å fjerne interne grenser og å styrke politi- og grensesamarbeid. Gjennom utvikling av felles politikk og prosedyrer for de ytre grenseovergangene, skulle de indre grensene gradvis kunne opphøre.

2.4.2 Andre periode 1986 – 1993: Opptopping av uformelt mellomstatlig samarbeid: Schengen-konvensjonen og Dublin-konvensjonen.

Etter en langvarig stagnasjonsperiode i europeisk integrering fra 1970-tallet, omtalt som unions-samarbeidets *euro-sklerose* (Knutsen 1998: 107), ble det europeiske integrasjonsprosjektet revitalisert fra midten av 1985. Enhetsakten fra 1986 ble fremste symbol på EUs nye dynamikk, og innebar et ønske om å realisere Roma-traktatens mål om et felles indre marked innen 1993. Liberalisering og nedbygging av intern grensekontroll kom på agendaen (Uçarer 2016: 282), noe som krevde fokus på felles yttergrensekontroll, og felles regler for tilgang, også for asylsøkere (*ibid*: 283).

Denne andre fasen kjennetegnes av en opptopping av uformelt mellomstatlig samarbeid, blant annet gjennom etableringen av *The Ad Hoc Working Group on Immigration* (AGWGI) i 1986 (Kivisto & Faist 2010: 217). AGWGI bestod av høytstående tjenestemenn fra utenriks-tjenesten i vest-europeiske land, og tok opp tema som asyl og grensekontroll. EUs institusjoner var i liten grad involvert i dette samarbeidet. I 1988 etablerte imidlertid EUs medlemsstater en gruppe som fikk ansvar for å redegjøre for sikkerhetsrisikoen målet om fri bevegelse ville medføre. Gruppens arbeid resulterte i Palma-programmet (Geddes 2003: 132), og det er tydelig at hovedfokus er på ytre grensekontroll, og migrasjonsfeltet gjøres til gjenstand for sikkerhetspolitikk (Palma-programmet 1989). Kontrollaspektet i asylpolitikken ble ytterligere styrket, nå også innenfor EUs rammeverk.

Som alltid spiller de historiske forhold inn, og slutten på Den kalde krigen i 1989/1991 åpnet opp for flere muligheter for europeisk samarbeid, men bød også på noen utfordringer. Oppløsningen av Sovjetunionen og Jugoslavia i 1991, førte til politiske og etniske konflikter, og gav nye flyktningbølger (Barnett 2002). Den eksplosive veksten i antall personer på flukt etter 1989 ga grunnlag for tanken om at de vesteuropeiske statsmyndighetene hadde mistet

⁶³ Allerede i 1954 ble Danmark, Finland, Norge og Sverige enige om passfrihet for nordiske borgere, og i 1957 inngikk landene Den nordiske passoverenskomsten (POK). POK var en folkerettslig bindende avtale som etablerte Den nordiske passunionen, som medførte passfri, ukontrollert grensekryssing innad i Norden for alle, også for tredjelandsborgere med visum (Ulrich 2016).

kontrollen over egne grenser (Hansen 2016: 258). Når den kalde krigen var over ble det også vanskeligere å få beskyttelse i Vest-Europa, fordi man fra 1990-tallet innførte en mer restriktiv asylpolitikk (Barnett 2002, Thielemann 2006). Ulovlig migrasjon og menneskesmugling til Europa økte, og fokuset på sikkerhet ble ytterligere trappet opp. Schengen-konvensjonen ble vedtatt i 1990, og deretter begynte arbeidet med å forberede den praktiske gjennomføringen. Dette viste seg å ta tid, særlig fordi Tyskland ba om utsettelse grunnet gjenforeningen med Øst-Tyskland, noe som krevde ekstratiltak ettersom Schengens yttergrense skulle gå lenger øst enn først antatt (Ulrich 2016). Asylsamarbeidet tok et viktig skritt mot harmonisering og felles asylrettslig samarbeid da Dublin-konvensjonen ble vedtatt i Dublin i 1990. Med Dublin-konvensjonen ble Dublin-regimet etablert, som i dag utgjør selve grunnpilaren i EUs asylsystem.

2.4.3 Tredje periode 1993– 1999: formalisering av det mellomstatlige samarbeidet

Fra 1990-tallet ble fokus rettet mot beslutninger fattet på europeisk nivå, og samarbeidet mellom EUs medlemsstater ble i langt større grad formalisert. Med Maastricht-avtalen, eller Traktat om Den europeiske union (TEU⁶⁴) av 1993 ble EF til EU, og det såkalte søylesystemet ble etablert. Søylesystemet varte fra Maastricht-traktaten i 1993 til Lisboa-traktaten i 2009, og bestod av tre søyler som dekket EU-samarbeidet og reflekterte EUs juridiske struktur. Søyle 1 bestod av de europeiske fellesskaper⁶⁵. Kommisjonen var en viktig aktør, og beslutninger ble tatt på bakgrunn av «fellesskapsmetoden⁶⁶», noe som fremmet integrasjon og overnasjonalitet. Søyle 2 representerte felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), og bygget på prinsippet om mellomstatlig samarbeid. Søyle 3 omfattet justis- og politisamarbeidet, inkludert samarbeid om indre sikkerhet og kriminalitetsbekjempelse som tidligere hadde foregått i regi av TREVI⁶⁷ (Ulrich 2016). Asylsaker ble opprinnelig underlagt søyle 3, og Rådet for justis- og innenrikssaker⁶⁸ (JHA) ble opprettet for å styre samarbeidet. JHA bestod av medlemslandenes justis- og innenriksministre, og den tredje søylen var preget av mellomstatlige mekanismer der Kommisjonen fikk en underordnet rolle.

⁶⁴ *Treaty on the European Union*

⁶⁵ Det europeiske kull- og stålfellesskap, Det europeiske atomenergifellesskap (EURATOM), og samarbeidet basert på Roma-traktaten. Disse ble nå betegnet som EF (Det europeiske fellesskap) mot tidligere EØF.

⁶⁶ *Community Method*.

⁶⁷ Trevi-samarbeidet spilte en stor rolle for utformingen av den tredje søylen, men opphørte deretter (Ulrich 2016).

⁶⁸ *Justice and Home Affairs Council (JHA)*.

Innenfor den tredje søylen ble «London-resolusjonene om åpenbart grunnløse asylsøknader»⁶⁹ kodifisert, og følgende ble to av EU asyl *acquis* viktigste reguleringsinstrumenter, i form av prinsippet om *trygge opprinnelsesland* og *trygge tredjeland* formalisert. Prinsippene om trygge opprinnelsesland og trygge tredjeland åpner opp for at medlemsland kan nekte å realitetsbehandle en asylsøknad fra land EU definerer som trygt, og/eller dersom asylsøkeren har hatt mulighet til å søke asyl i transitland definert som trygt på sin vei til Europa (EP 2000).

Hensikten med søylesystemet var å styrke EUs fellesorgan (søyle 1) ved å innføre mer overnasjonalitet, blant annet på asylfeltet. Asylpolitikk, immigrasjonspolitik, ekstern grensekontroll, betingelser for innvandrere fra tredjeland og ulovlig innvandring var tema som ifølge TEU var av felles interesse⁷⁰ (TEU 1992, art. K1). Det var stor splid innad mellom medlemmene i forhold til hvordan samarbeid innenfor justis- og innenrikspolitiske spørsmål skulle utføres. Samarbeidet gikk derfor tregt, og TEU bar preg av å være et politisk kompromiss (Uçarer 2016: 284). Transnasjonal terrorisme, internasjonal kriminalitet og asyl ble først underlagt den tredje søylen, og bar preg av mellomstatlig samarbeid og krav om enstemmighet. Asylrelaterte saker ble midlertid flyttet fra 3. søyle til 1. søyle i med Amsterdamtraktaten⁷¹, som ble inngått i 1997 (EP 2017a). Amsterdamtraktaten er av stor betydning for den rettslige utviklingen av EUs asylpolitikk, og traktatens artikkel 61 - 63^{vi} inneholder spesifikke bestemmelser og regler for asylområdet som skulle iverksettes innenfor en femårsperiode⁷² (Vevstad & Mysen 2011: 7).

Schengen-samarbeidet fortsatte med stø kurs, men var fortsatt utenfor EUs rammer. 19. juni 1990 trådte Schengen-konvensjonen i kraft, og Schengen-samarbeidet ble realisert 26. mars 1995. Dublin-konvensjonen fra 1990 trådte i kraft 19. august 1997⁷³, og dermed ble selve hjørnesteinen i det europeiske asylsystem iverksatt. Etter Maastricht-traktaten har fokus for det asylrettslige samarbeidet først og fremst vært rettet mot regler som gjelder for personer fra tredjeland, slik som felles regler for innreise og visumregler.

2.4.4 Fjerde periode fra 1999: CEAS etableres, mer overnasjonalitet og femårsprogram om asyl

⁶⁹ *London Resolution on manifestly unfounded applications for asylum*

⁷⁰ *Common interest.*

⁷¹ Dette ble gjort ved å lage en ny tittel IV av TEU.

⁷² Perioden 1999 - 2004.

⁷³ Se 2.5.0 og utover i denne oppgaven for mer informasjon om dagens CEAS og Dublin-systemet.

Fra Amsterdam-traktaten trådte i kraft i 1999 økte EUs mulighet til å fatte kollektivt bindende beslutninger ettersom asyl nå var underlagt søyle 1, og et komplekst immigrasjons- og asylregime tok form. CEAS skulle etter planen etableres i to faser, der den første fasen skulle sikre harmonisering rundt minimumsstandarder på asylfeltet, mens andre fase skulle sikre en mer effektiv beskyttelse. Opprettelsen av CEAS har gitt et mer koordinert asylfelt i Europa, og er basert på prinsipp om byrdefordeling og solidaritet.

2.4.5 CEAS: første fase 1999 - 2005

Det var på EU-toppmøtet i Tampere⁷⁴ i Finland i 1999 man kom til enighet om økt samarbeid på asyl- og migrasjonsfeltet. Toppmøtet resulterte i **Tampere-programmet** (1999-2004), som var det første femårige programmet om asyl, migrasjon og sikkerhet i EU-regi. EUs medlemsland forpliktet seg til å etablere et felles europeisk asylsystem (CEAS), med minimumsstandarder for behandling av asylsøknader, enhetlige regler, tidsfrister og *benchmarking* for å nå målene (Uçarer 2016: 289). Det var et uttalt ønske om å få bukt med ulovlig immigrasjon, og harmonisering av asylpolitikken må ses i sammenheng med utviklingen av Schengen-samarbeidet. Amsterdam-traktaten innebar som beskrevet mer overnasjonalitet, noe som medførte at samarbeidet om justis- og utenrikspolitikk ble utvidet. Viktigste i så måte var det at Schengen-samarbeidet ble integrert i EUs *acquis communautaire*⁷⁵ (Uçarer 2016: 285). Tampere innebar også en forpliktelse om å bekjempe fattigdom, og det ble opprettet et EU-fond for flyktninger (ERF⁷⁶). Tanken var at man ved hjelp av bistand og utviklingshjelp skulle demme opp mot og forhindre at folk flyktet fra sine opprinnelsesland⁷⁷.

Til tross for at asylpolitikken nå var del av EUs første søyle og underlagt overnasjonalitet, var det fortsatt mellomstatlig samarbeid mellom medlemsstatene som styrte utviklingen *de facto* (Thielemann 2006, Zaun 2017, Guiraudon 2000). Både EPs og EU-domstolens makt på asylfeltet var begrenset, og premissene for CEAS ble lagt av det Zaun (2017) omtaler som *sterke reguleringsstater* med høy ekspertise på asylfeltet, hovedsakelig Tyskland, Sverige, Nederland, Storbritannia og Frankrike.

⁷⁴ Tammerfors.

⁷⁵ Schengen ble (etter mye debatt) inkorporert i EU i form av en protokoll som et tillegg til Amsterdam-traktaten. Protokollen la opp til ytterligere samarbeid mellom Schengen innenfor EU (Uçarer 2016).

⁷⁶ *The European Refugee Fund* (ERF).

⁷⁷ Det ble besluttet å starte pilotprosjekt i Somalia og Irak. Det var også ønske om økt samarbeid med Afghanistan, Irak, Marokko, Somalia og Sri Lanka for å forhindre ulovlig migrasjon (Migration News 1999).

Tampere ble avløst av **Haag-programmet**, som ble vedtatt 5. november 2004. Dette var det andre femårige programmet i EU knyttet til justis-, asyl- og sikkerhetspolitikk. Sikkerhet og kontroll ble vektlagt, og i 2004 ble det opprettet et eget EU-byrå med ansvar for å sikre EUs yttergrense (Frontex⁷⁸). I 2005 forsøkte migranter å ta seg inn ulovlig i de spanske enklavene Ceuta og Melilla⁷⁹, og dette ble sett på som et tegn på hvor sårbar EUs yttergrense var, noe som forsterket samarbeidsviljen og fokuset på kontroll (Ette & Faist: 2007).

Med Haag-programmet ble utviklingen av felles politikk vedrørende asyl, migrasjon og sikkerhet styrket ytterligere (Uçarer 2016: 289). Arbeidet i den første fasen resulterte i fem rettslige instrument i form av tre direktiv og to forordninger. Dublin-konvensjonen ble erstattet av Dublin II-forordningen⁸⁰ (Dublin II) i 2003, og de prosessuelle reglene ble dermed rettslig bindende. Samme år ble det opprettet en felles transnasjonal database (Eurodac) for lagring av biometri og informasjon om asylsøkere. Mottaksdirektivet⁸¹ ble innført i 2003, Statusdirektivet⁸² i 2004 og Prosedyredirektivet⁸³ ble innført i 2005, og la grunnlag for felles regler og minimumsstandarder for behandlingen av asylsøkere. EUs partnerskap med tredjeland på asylfeltet kom på dagsorden, både opprinnelsesland og transitland. Samspillet mellom migrasjon og bistand ble ytterligere vektlagt, og EUs flyktningfond ERF ble besluttet utvidet, som ledd i eksternaliseringen av EUs asylpolitikk.

2.4.6 CEAS: andre fase: 2006 – 2012

Grønnbok om asyl⁸⁴ kom ut i 2007 basert på tilbakemeldinger om hvordan harmonisering av asylpolitikken fungerte til nå. Rådet kom her med sine vurderinger av samarbeidet så langt, og staket opp kursen for videre koordinering på asylfeltet. Det ble slått fast at man i stedet for angitte minimumsstandarder skulle ha mål om effektiv harmonisering av regler og prosedyrer. Solidaritet og byrdefordeling ble vektlagt, både mellom medlemsland og landene rundt, i tillegg til fokus på ordninger for å returnere de med avslag på sin asylsøknad (Grønnbok 2007). Returdirektivet⁸⁵ fra 2008 er et resultat av den nye satsningen. Samme år

⁷⁸ Frontex er et akronym for *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU* (Den europeiske grense- og kystvakt). Se blant annet 2.5.9.

⁷⁹ Ceuta og Melilla er fortsatt «svakheter» i EUs yttergrense, og det er jevnlig migranter som forsøker å ta seg inn på spansk territorium via disse enklavene.

⁸⁰ Rådsforordning 343/2003/EF

⁸¹ Rådsdirektiv 2003/09/EF

⁸² Rådsdirektiv 2004/83/EF

⁸³ Rådsdirektiv 2005/85/EF

⁸⁴ *Green Paper on Asylum*.

⁸⁵ Rådsdirektiv 2008/115/EF.

kom «Politikkplan om asyl⁸⁶», basert på Rådets anbefalinger. Planen kan ses som et veikart eller strategi som staket ut kursen gjennom tre steg: 1) høyere felles standard for beskyttelse gjennom ytterligere koordinering av asylretten, 2) effektivt og godt støttet praktisk samarbeid og 3) økt solidaritet og ansvar mellom medlemsstatene, EU og tredjeland (EU 2011).

Lisboa-traktaten av 2009 tok sikte på å effektivisere beslutningsprosessene i EU, og gjøre EU mer demokratisk. Søyلةstrukturen falt bort, bruken av kvalifiserte flertallsavgjørelser⁸⁷ økte og beslutningsstrukturen ble mer strømlinjeformet. Den alminnelige lovgivningsprosedyren (OLP⁸⁸) ble også normalen i de fleste bestemmelser (Uçarer 2016: 286). Endring fra krav om konsensus til majoritetsavgjørelser effektiviserte EUs muligheter til å fatte vedtak, og styrket overnasjonaliteten på asylfeltet. Volumet på innvandring skulle fortsatt være opp til enkeltlandene (Brekke 2011), men overnasjonalt samarbeid for øvrig ble mer og mer normalisert. Med Lisboa-traktaten ble formålet med et felles asylsystem endret fra å angi minimumsstandarder, til mål om å innføre felles regler, prosedyrer og praksis på asylfeltet (EP 2017b). Harmonisering ble en uttalt målsetting i større grad enn før.

Neste femårsplan ble utarbeidet med **Stockholm-programmet** fra 2009. Målene fra Haag ble videreført, det ble åpnet opp for økt samarbeid med avsenderlandene, og koblingen mellom migrasjon og bistand ble styrket⁸⁹ (Brekke 2011). Europeisk borgerskap og fundamentale rettigheter stod sentralt. Det ble vedtatt at CEAS skulle ferdigstilles innen 2012, men dette klarte man ikke å gjennomføre (Uçarer 2016: 290), og felles europeisk asylpolitikk er fortsatt en målsetting, og ikke *fait accompli*.

2.5.0 Dagens CEAS

2.5.1 EUs asyl-*acquis* med forankring i internasjonal flyktningrett

⁸⁶ *Policy Plan on Asylum*

⁸⁷ QMV *qualified majority voting*.

⁸⁸ *Ordinary Legislative Procedure* (OLP). Ifølge OLP har kommisjonen enerett på å initiere lovforslag (TEUV, art. 294: 2.), som så skal oversendes til både Rådet og EP for godkjenning (TEUV, art 294: 2). dette ble forandret med kravet om medbestemmelse.

⁸⁹ Gjennom satsingsområdet «Globalt perspektiv på migrasjon» fra Stockholm-programmet.

Et felles europeisk asylsystem har, som beskrevet ovenfor, vært under utvikling siden toppmøtet i Tampere i 1999, med mål om et harmonisert asylsystem. Dagens CEAS omfattes av *Konsolidert utgave av traktaten om Den europeiske unions virkemåte* (TEUV), og av særlig betydning er kapittel 2 om grensekontroll, asyl og innvandring artikkel 78⁹⁰. Artikkel 78^{vii} i Lisboa-traktaten og artikkel 18^{viii} i EUs charter om grunnleggende menneskerettigheter kan sies å utgjøre den rettslige basisen for dagens CEAS (Cherubini 2016: 172), og understreker det internasjonale flyktningregimets betydning. Internasjonal flyktningrett, utsprunget fra FN, brukes også som parameter i utarbeidelsen av EUs sekundærlovgivning. I tillegg spiller EMK en viktig rolle, og gjennomtrenger EU asyl *acquis* i større grad enn flyktningkonvensjonen (*ibid*: 178), gitt rettslig kontroll og håndhevelse av EMK.

2.5.2 EU asyl *acquis*: CEAS' rettslige instrument

CEAS omfatter en rekke rettslige instrumenter, og de viktigste er Dublin III-forordningen⁹¹ (Dublin III), Mottaksdirektivet⁹², Prosedyredirektivet⁹³, og Statusdirektivet⁹⁴.

2.5.3 Dublin-systemet

Dublin-systemet omtales som selve grunnsøylen i CEAS, og etablerer kriterier og mekanismer for den prosessuelle behandlingen av en asylsøknad (EP/Rreg. 604/2013: kap. 1, art. 1). Dublin-systemet ble etablert med Dublin-konvensjonen fra 1990, som trådte i kraft 19. august 1997⁹⁵. Dublin-avtalens bestemmelser regulerer hvilket land som har ansvar for å behandle en asylsøknad⁹⁶, og et viktig formål er å sikre at asylsøkere får sin søknad behandlet⁹⁷ og forhindre at asylsøkere søker asyl i flere land samtidig⁹⁸. Dagens Dublin III-forordning er en videreføring og videreutvikling av Dublin I og Dublin II.

Dublin III har to sett med ansvarskriterier. Det ene kriteriet er relatert til hvilket land som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad⁹⁹. Disse kriteriene er hierarkisk ordnet¹⁰⁰, og skal

⁹⁰ Tidligere artikkel 63 i TEF.

⁹¹ EU-regulering 604/2013

⁹² Direktiv 2013/33/EU

⁹³ Direktiv 2013/32/EU (erstattet direktiv 2005/85/EC)

⁹⁴ Direktiv 2011/95/EU (erstattet direktiv 2004/83/EC)

⁹⁵ Konvensjon C 254 av 19/08/1997.

⁹⁶ Jf. artikkel 7 konvensjon C 254 av 19/08/1997.

⁹⁷ Forhindre *refugees in orbit*-situasjoner, med andre ord forhindre at asylsøkere ble kasteball i systemet uten å få sin søknad behandlet i noe land.

⁹⁸ Såkalt *asylshopping*.

⁹⁹ Disse er nedfelt i Dublin III-forordningens artikkel 7 til 15

anvendes i den rekkefølgen de står oppført. Dersom ingen av kriteriene foreligger legges ansvaret på den staten asylsøkeren først søkte asyl i (Vevstad 2007), dette er det såkalte **førsteasyllandprinsipp**. Det andre settet med kriterier er knyttet til bestemmelser om overtakelse og tilbaketakelse av asylsøkere (*ibid*). Dublin III-forordningen inneholder også to unntaksbestemmelser, såkalte sikkerhetsventiler, i form av en suverenitetsklausul¹⁰¹ og en humanitærklausul¹⁰². Det første unntaket fastslår at en stat kan, for eksempel ved å vise til særlig tilknytning til landet eller ved å henvise til *non-refoulement*-prinsippet, påberope seg suverenitetsklausulen og behandle en asylsøknad (*ibid*), til tross for at staten ikke er første asylland. Humanitærklausulen har lignende funksjon, og har mål om å sikre familiens enhet gjennom å styrke gjenforeningsretten og rettssikkerheten for mindreårige asylsøkere.

Førsteasyllandprinsippet var gjeldende praksis også før Dublin-avtalen, men med Dublin-systemet ble kontrollmekanismer og informasjonsutveksling bedre, og arbeidet med å standardisere asylbehandlingen og forhindre asylshopping ble effektivisert. Et gjennombrudd i effektivisering av Dublin-systemet kom med Eurodac-forordningen.

2.5.4 Eurodac-forordningen

Eurodac-forordningen¹⁰³ (heretter Eurodac), er et system der fingeravtrykk og annen informasjon om personer som søker om internasjonal beskyttelse i Europa, lagres sentralt i en felles database. Eurodac er et viktig instrument for å sikre gjennomføringen av Dublin-systemet, og skal sikre kontroll med personer som søker beskyttelse. Eurodac regnes også som viktig for å forhindre terrorisme i Europa (EP/Rreg. 603/2013, punkt 8).

2.5.5 EUs reviderte Mottaksdirektiv

Formålet med Mottaksdirektivet¹⁰⁴ er å etablere felles standard for hvordan asylsøkere skal tas imot (EP/Rdir. 2013/33 kap. 1, art. 1). Det opprinnelige mottaksdirektivet¹⁰⁵ fastsatte minimumskrav eller minimumsstandarder, mens dagens reviderte Mottaksdirektiv har mål om mer harmoniserte og bedre mottaksbetingelser i EU. Direktivet skal sørge for at asylsøkeres primærbehov dekkes mens asylsøknaden behandles, og gjelder både for de med

¹⁰⁰ Eksempler på kriterier er familietilknytning, innvilget oppholdstillatelse og innvilget visum (Vevstad 2007).

¹⁰¹ Definert i Dublin III-forordningen artikkel 17 (1).

¹⁰² Definert i Dublin III-forordningen artikkel 17 (2).

¹⁰³ EU-forordning 603/2013.

¹⁰⁴ EU-direktiv 2013/33.

¹⁰⁵ EU-direktiv 2003/9.

flyktningstatus, og personer med krav på subsidiær beskyttelse (Cherubini 2016: 235). Mottaksdirektivet sikrer asylsøkeres rett til fri bevegelse, i henhold til EMKs artikkel 5 og Flyktningkonvensjonens artikkel 31, og gir retningslinjer for forvaring av asylsøkere. Det er dog opp til statene å tolke hva som menes med «rett til fri bevegelse», og å angi retningslinjer for forvaring, og det er derfor store nasjonale forskjeller på dette området (*ibid*).

2.5.6 EUs reviderte Statusdirektiv

Formålet med Statusdirektivet¹⁰⁶ er å sikre at personer som har behov for beskyttelse får dette (EP/Rdir. 2011/95 kap. 1, art. 1), og direktivet er en viktig del av EUs sekundærlovgivning på asylfeltet. Det opprinnelige Statusdirektivet¹⁰⁷ ble innført med Amsterdam-traktaten og anga minimumsstandarder for hvem som skal anses for å ha beskyttelsesbehov, mens det reviderte Statusdirektivet har mål om felles regler¹⁰⁸ for asyl. EUs reviderte Statusdirektiv åpner opp for at personer med behov for internasjonal beskyttelse, både flyktninger og personer med krav på subsidiær beskyttelse, skal få sin asylsøknad behandlet likt. Direktivet gjelder kun for tredjelandsborgere, og EU/EØS-borgere omfattes ikke (Cherubini 2016: 184). Personer med krav om subsidiær beskyttelse sidestilles med konvensjonsflyktninger i det reviderte direktivet (*ibid*: 207). I tillegg fastslår Statusdirektivet at en ikke-statlig aktør kan kvalifisere som «forfølger» når flyktningstatus avgjøres¹⁰⁹, noe som har stor betydning for asylsøkere i Europa.

2.5.7 EUs reviderte Prosedyredirektiv

Formålet med Prosedyredirektivet¹¹⁰ er å etablere like prosedyrer for behandling av asylsøknader for å sikre effektiv og rettferdig behandling (EP/Rdir. 2013/32: kap. 1, art. 1). Opprinnelig direktiv¹¹¹ fastslo minimumskrav og minimumsstandarder, mens dagens reviderte Prosedyredirektiv tar sikte på bedre og mer harmoniserte prosedyrer i hele EU. Direktivet fastsetter en rekke rettigheter for asylsøkere, slik som retten til et personlig intervju (*ibid*: art. 14), helsesjekk (*ibid*: art 18), fri rettshjelp (*ibid*: art. 19), garantier for enslige mindreårige (*ibid*: art. 25). I tillegg er *non-refoulement*-prinsippet forankret her.

¹⁰⁶ EU-direktiv 2011/95 i 2011.

¹⁰⁷ EU-direktiv 2004/83.

¹⁰⁸ *Uniform status*

¹⁰⁹ Forut for dette godtok verken Tyskland og Frankrike dette (Vevstad 2012).

¹¹⁰ EU-direktiv 2013/32.

¹¹¹ EU-direktiv 2005/85.

Prosedyredirektivet har blitt kritisert for å være komplisert og kronglete utformet, noe som åpner opp for ulike tolkninger og forskjeller i nasjonal praksis (UNHCR 2010, Cherubini 2016). En annen kritikk gjelder EUs direktivets begrep om *trygge tredjeland* og *trygge opprinnelsesland*. Prosedyredirektivets artikkel 40 til 48 omhandler begrensninger i retten til å behandle asylsøknader fra land som defineres som *trygge*. Vurdering av *trygge tredjeland* er i siste instans opp til nasjonale myndigheter, men det oppfordres til å følge EUs anbefaling over hvilke land som regnes som *trygge* (art. 46, 47 og 48 EP/Rdir. 2013/32/EU). EUs definisjon av et trygt opprinnelsesland er et demokrati uten forfølgelse, tortur, trussel om vold eller væpnet konflikt, og det legges altså opp til at medlemsland kan nekte realitetsbehandling av asylsøknader fra slike land. Begrepet om *trygge tredjeland* åpner også opp for å nekte realitetsbehandling av asylsøkere som på sin vei inn i EU har krysset det som defineres som *trygge tredjeland*, på bakgrunn av at asylsøkeren kunne søkt om beskyttelse i slike transittland (art. 40, 41 og 42 EP/Rdir. 2013/32/EU).

2.5.8 EUs Returdirektiv

Returdirektiv fra 2008¹¹² fastslår felles standard og prosedyrer for retur av ulovlige immigranter. Direktivet åpner opp for utvidet adgang til bruk av tvangsmidler og internering (NOAS 2013). Returdirektivet balanserer mellom formålet om å sikre immigranternes rettssikkerhet og å løse utfordringene Schengen-området står overfor knyttet til tredjelandsborgere uten lovlig opphold.

2.5.9 EU-byrå på asylfeltet

EU har opprettet flere byrå med relevans for asylfeltet, og de to viktigste er Det europeiske støttekontor på asylfeltet (EASO) og EUs grensekontrollbyrå (Frontex). EASO¹¹³ har hovedsete på Malta, og ble opprettet i 2010¹¹⁴ for å bidra til å utvikle et effektivt og godt praktisk samarbeid på asyl- og migrasjonsfeltet mellom EUs medlemsland og andre partnere. Støttekontoret har en viktig koordineringsfunksjon, og har mål om å bidra til gjennomføringen av et felles europeisk asylsystem (CEAS) og implementering av EUs asyl *acquis* (EASO 2017). EASO bistår medlemsland ved behov, og har en sentral rolle i de landene som opplever et særlig press på sine asylsystem, slik som Hellas og Italia. EASO

¹¹² EP/Rdir 2008/115/EU.

¹¹³ European Asylum Support Office

¹¹⁴ Opprettet med EU-vedtak 439/2010.

bidrar også til å identifisere *beste praksis*¹¹⁵ når det kommer til asylprosedyrer, i forbindelse med for eksempel intervju og behandling av søknad (*ibid*).

Frontex¹¹⁶ ble opprettet i 2004¹¹⁷ og har hovedsete i Warszawa. Frontex koordinerer det operative samarbeidet om EUs yttergrensekontroll, og bekjempelse av ulovlig innvandring i hele Schengen-området. Frontex skal blant annet hjelpe medlemsland til å samarbeide, gi opplæring av grensevakter, foreta risikoanalyser, og bistå med å sende hjem asylsøkere som har fått endelig avslag. Frontex skal først og fremst gi assistanse på anmodning, og ikke erstatte medlemslandenes egne organer i gjennomføringen av grensekontrolltiltak (Regjeringen 2017a). Byrået har ansvaret for en omfattende overvåking av Middelhavet og Schengens landegrense mot øst, og gjennom overvåkingssystemet EUROSUR er informasjonen tilgjengelig for alle medlemsland.

2.6.0 Schengen

CEAS må også ses i forhold til Schengen-samarbeidet, gitt at indre grensekontroll i Schengenområdet er avskaffet, men ytre grensekontroll er skjerpet. Schengen innebærer et omfattende samarbeid mellom politi- og grensekontrollmyndigheter for å forhindre ulovlige grensepasseringer (Regjeringen 2017a), både mellom Schengenlandene og med tilgrensende lands myndigheter. Det er utarbeidet felles regler for hvordan grensekontroll skal utføres, i tillegg til at det er opprettet et felles informasjonssystem, Schengen Information System (SIS). Det er i dag andre generasjon av systemet som er operativt, SIS II, og dette informasjons- og delingssystemet inneholder blant annet informasjon om personer fra tredjeland som er nektet innreise i Schengen-området.

2.7.0 Nasjonalt nivå: utviklingen av et norsk asyl- og flyktningregime

¹¹⁵ *Best practices*

¹¹⁶ *European Border and Coast Guard System*

¹¹⁷ Etablert 26. oktober 2004 med Rådets forordning nr. 2007/2004/EF, erstattet av Rådets forordning 2016/1624 i 2016.

Norsk asyl- og flyktninghistorie må skilles fra norsk innvandringshistorie for øvrig, og dette skillet representeres i dagens migrasjonspolitik der innvandringspolitikken er avgrenset fra asyl- og flyktningpolitikk. Norske styresmakter har et større nasjonalt handlingsrom når det gjelder innvandringspolitikken, og kan legge andre hensyn og interesser til grunn enn i asyl- og flyktningpolitikken, der det i større grad må tas hensyn til internasjonale forpliktelser og norsk lovgivning¹¹⁸ (NOU 2011: 7: 75). En annen utfordring er at det kan være vanskelig å estimere antall asylsøkere på forhånd, ettersom denne gruppen migranter ikke følger konjunktorene i norsk arbeidsmarked for øvrig. Et unntak er overførings-/kvoteflyktninger, der antall fastsettes etter anbefaling fra FNs Høykommissær for flyktninger¹¹⁹.

Asylsøkere og flyktninger er en spesielt sårbar gruppe, og det er særskilte utfordringer knyttet til denne gruppen innvandrere. Flyktninger har vanligvis flyktet fra alt de eier, og trenger derfor økonomisk støtte for å dekke primærbehov, og mange har også behov for oppfølging av helsevesenet. Flyktninger representerer slik en utfordring for den norske velferdsstat og Den nordiske velferdsmodellen generelt. Det er derfor Norges humanitære forpliktelser, og ikke økonomiske hensyn, som legges til grunn for innvilgelse av asyl.

2.7.1 Flyktninger i Norge: et historisk overblikk

Migrasjon av mennesker har vært en del av menneskets historie i århundrer, og innvandring til Norge er ikke et nytt fenomen (Brochmann 2006: 11). Etter andre verdenskrig ble Norge del av et liberalt innvandringsregime, men sammenlignet med etterkrigstidens Vest-Europa for øvrig var innvandringen her til lands beskjeden (*ibid*: 35). Det er vanlig å snakke om tre *bølger* i den nye innvandringen til Norge etter 1945, og disse kan ikke ses isolert fra hverandre (*ibid*: 69). Den første bølgen begynte på 1960-tallet og bestod av arbeidsinnvandrere, hovedsakelig ikke-vestlige menn fra blant annet Pakistan og Tyrkia. Da norske styresmakter innførte innvandringsstopp¹²⁰ i 1975 førte det ikke til full stopp, men innvandringen fra utviklingsland endret karakter. Den andre bølgen var dominert av

¹¹⁸ Folkerettslige forpliktelser som er implementert i norsk lov og slik er rettslig bindende.

¹¹⁹ Norge er ikke forpliktet til å følge Høykommissærens anbefaling, og statsbudsjettet for 2018 viser at Norge valgte å ta imot færre enn anbefalt (FN 2017b).

¹²⁰ Betegnelse på regulering av arbeidsinnvandringen, først og fremst rettet mot innvandring fra utviklingsland (Brochmann & Kjeldstadli 2014: 242).

familieinnvandring, i form av arbeidsinnvandreres familiemedlemmer som kom via familiegjenforening¹²¹, mens asylsøkere utgjorde den tredje bølgen (*ibid*).

2.7.2 Fra kvoteflyktninger og forutsigbarhet til ubedte spontanflyktninger

Den tredje innvandringsbølgen i form av asylsøkere startet på slutten av 1970-tallet, og representerte et skifte fra forutsigbarhet og kvoteflyktninger håndplukket av norske styresmakter, til uforutsigbarhet og individuelle *ad hoc*-flyktninger som kom på eget initiativ. Flesteparten var politisk motiverte flyktninger¹²², og ettersom de kom spontant ble det nå vanskeligere å planlegge norsk asylpolitikk (Brochmann & Kjeldstadli 2014: 255).

Begrepet *asylsøker* var ukjent for de fleste nordmenn frem til 1980-tallet (NOAS 2013, Torje 1997), men dette endret seg med økningen i antall asylsøkere dette tiåret. 1987 ble et toppår for asylankomster med 8600 asylsøkere¹²³, hovedsakelig fra Iran, Chile og Sri Lanka (NOU 2011: 7: 69). Økningen av asylsøkere på slutten av 1980-tallet medførte et stort press på asylsystemet, og dagens fokus på *antall* asylsøkere i norsk asyldebatt kan spores tilbake hit (NOAS 2013) Innvandring ble nå et viktig politisk tema, og politisk sett utviklet det seg to leirer på Stortinget; én kontrollorientert og pragmatisk leir med Arbeiderpartiet (Ap) og Høyre (H) i spissen, og én humanitær leir frontet av Sosialistisk Venstreparti (SV), Senterpartiet (Sp) og Kristelig Folkeparti (KrF).

Mot slutten av 1980-tallet var Norge blitt et innvandringsland, og i likhet med landene i Vest-Europa beveget Norge seg i retning av mer kontroll på innvandringsfeltet. Europeisk integrasjon førte til at de vest-europeiske landene, inkludert Norge, i større grad måtte ta hensyn til hverandres asylpolitikk (Brochmann & Kjeldstadli 2014: 326). Norsk innvandringspolitikk ble derfor mer systematisk, kunnskapsbasert og planstyrt, og utlendingsloven av 1988 var et redskap for norske styresmakter i håndhevelsen av en mer restriktiv innvandringspolitikk (*ibid*: 331). Ønsket om mer planstyring og kontroll innebar at Utlendingsdirektoratet (UDI), en egen forvaltningsenhet med kompetanse på asylfeltet, ble etablert i 1988.

¹²¹ Slik bidro arbeidsinnvandrere fra den første bølgen til sekundærinnvandring når de ble værende i Norge, og fikk sine familier hit via familiegjenforening, som er ett viktig prinsipp i Den norske velferdsmodell.

¹²² Fra begge leirer i den kalde krigen.

¹²³ Sammenlignet med eksempelvis 1975, da 89 asylsøkere kom til Norge (Brochmann & Kjeldstadli 2014: 256).

2.7.3 1990-tallet: Regionale kontrolltiltak med nasjonale følger

Berlin-murens fall i 1989 førte til økt migrasjon mot Vest-Europa og Norge. Gitt økningen i asylsøkere ble det viktigere for norske styresmakter å sikre håndhevelsen av egne statsgrenser og gjenopprette kontroll med innvandringen¹²⁴. Det oppstod slik et spenn mellom retten til å utvandre og retten til å innvandre etter Den kalde krigens slutt (Brochmann & Kjeldstadli 2014: 318).

Det nye kontrollfokuset ga utslag i flere konkrete tiltak med utspring fra Europa, med hensikt om å begrense tilstrømning av asylsøkere. Viktigste i så måte var krav om visum, og påfølgende sanksjoner mot transportselskap som fraktet personer uten de riktige reisedokumentene. Slik ble kontrollen med migranter i stor grad underlagt ikke-statlige instanser utenfor Norges territoriale grenser (Brochmann & Kjeldstadli 2014: 334). Dette fordret transnasjonalt samarbeid mellom både private og offentlige aktører, og førte til at reguleringen av den legale innvandringen ble skjerpet. Begrepet om *trygge tredjeland*¹²⁵ ble adoptert, og dette medførte at asylsøkere som kom fra, eller via, det norske styresmakter definerte som et *trygt tredjeland* kunne avvises på grensen uten å få sin asylsøknad realitetsbehandlet. Den restriktive linjen i innvandrings- og asylpolitikken medførte en retorisk endring i norsk asylpolitikk¹²⁶, og skepsisen mot innvandring så ut til å øke (Brochmann & Kjeldstadli 2014: 359). Norsk presse tegnet derimot et bilde av norske myndigheter som hjerteløse og strenge, noe som bidro til en oppmyking av asylpolitikken på slutten av 1990-tallet (*ibid*).

2.7.4 2000-tallet: restriksjoner, kontroll og europeisk samarbeid

Holdningen til asylsøkere endret seg imidlertid etter årtusenskiftet, og terrorangrepene i USA 11. september 2001 ble et vendepunkt i norsk asylpolitikk (NOAS 2013). Både politisk praksis og retorikk ble hardere, og asylsøkere ble oftere ansett som en trussel, og kontrollaspektet ble viktigere (*ibid*). Samme år som terrorangrepene ble Norge operativt

¹²⁴ Dette gjaldt for landene i Vest-Europa generelt, og ikke bare for Norge.

¹²⁵ Land som norske myndigheter på forhånd definerte som trygge, inspirert av EU.

¹²⁶ Carl I. Hagen (FrP) utmerket seg i den politiske debatten som spesielt innvandringskritisk. Mer overraskende var det at Rune Gerhardsen (Ap) allerede i 1991 tok et oppgjør med deler av den norske velferdsstaten, inkludert det han oppfattet som en naiv norsk innvandrings- og asylpolitikk.

integrert i Schengen-samarbeidet og tilknyttet Dublin-systemet, og utviklingen i Europa ble dermed enda viktigere for norsk asylpolitikk.

I 2001 ble Utlendingsnemnda (UNE) opprettet. UNE er et uavhengig organ som behandler klager på vedtak i UDI og er overordnet UDI som fortolker av lov (Utlendingsloven 2016: 39f). Som oftest er UNE enige med UDIs vurdering, og avslår derfor de fleste asylsakene (UNE 2017). Til tross for restriksjoner har det norske asylinstitutt flere ganger vært under press de siste årene, blant annet i 2008 (UDI 2008), og sist gang i 2015. I 2015 opplevde Norge, i likhet med Europa for øvrig, et historisk høyt antall asylsøknader, noe som førte til ytterligere innstramming i norsk asylpolitikk. De tre største gruppene med fluktbakgrunn i Norge i dag kommer fra Somalia, Irak og Eritrea (Mld. St. 30. 2015/2016). Nedgangen i asylsøkere har vært markant de siste årene, og følger slik et mønster der toppår for asylsøkere etterfølges av innstramming og restriksjoner, som gir færre søknader om asyl. De ansvarlige politikerne, i dag den blå-blå regjering med Statsminister Erna Solberg (H) i spissen, ser nedgang i antall søkere som bevis for at en mer restriktiv politikk fungerer etter sin hensikt. I denne oppgaven vil jeg peke på flere dimensjoner i det komplekse migrasjonsbildet, og vise hvordan asylsøkere til Norge er uløselig knyttet til EUs asylpolitikk.

2.8.0 Forholdet mellom folkeretten og nasjonal rett

Norge har det man kaller for en dualistisk tilnærming til folkeretten¹²⁷. I praksis betyr dette at internasjonal folkerett setter rammer for norsk asylpolitikk, men den er ikke automatisk gjeldende, og avhenger av implementering i nasjonalt lovverk for å ha gjennomslagskraft (Ruud & Ulfstein 2011: 119f). Dualismen følger av både lovgivning og rettspraksis, og avhjelpes av presumpsjonsprinsippet (NOU 2002: 12), som tilsier at nasjonal rett antas (presumeres) å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Det er mål om å overholde folkerettslige forpliktelser, og folkeretten er slik en relevant rettskildefaktor i norsk rett (*ibid*).

¹²⁷ I motsetning til monisme, der folkeretten og nasjonal rett er del av et større universelt rettssystem (Ruud & Ulfstein 2011: 52), og internasjonal rett automatisk blir del av intern rett.

2.8.1 Norges folkerettslige forpliktelser

Norge har ratifisert både flyktningkonvensjonen og tilleggsprotokollen av 1967, og deler av disse er implementert i norsk lov, noe som kommer til uttrykk i norsk utlendingslov av 2008. Ifølge utlendingsloven, kapittel 4, § 28 skal FNs definisjon av en flyktning jf.

Flyktningkonvensjonen 1951 art. 1 A og tilleggsprotokoll av 1967, legges til grunn når norske styresmakter vurderer en søknad om rett til beskyttelse (Utlendingsloven 2016: 19). Som vi har sett gir ikke FNs flyktningkonvensjon rett til asyl, men sørger for visse minimumsrettigheter for dem som har fått asyl. Konvensjonen forbyr utvisning av mennesker til områder hvor liv eller frihet er truet, jf. *non-refoulement*-prinsippet, som er inkorporert i norsk utlendingslov kapittel 9, § 73 (*ibid*: 38).

EMK ble inkorporert i norsk rett med Menneskerettsloven av 1999, og styrker asylsøkeres rettsvern i Norge. I tillegg kommer anbefalinger, resolusjoner og erklæringer vedtatt av internasjonale organisasjoner. Slike regler har status som *myk lov*¹²⁸, og er i utgangspunktet ikke juridisk bindende. Viktigst av de uformelle instrumentene er de årlige konklusjonene som vedtas av UNHCRs eksekutivkomité (NOU 2004: 20). I tillegg legger internasjonal og regional rett, eksempelvis EMD og EU-domstolen, føringer for norsk rettspraksis gjennom sine tolkninger. Skillet mellom folkeretten og nasjonalrett har blitt mindre markant de siste årene, ikke minst innenfor EU-samarbeidet (Ruud & Ulfstein 2011: 53).

2.9.0 Norges EU-rettslige forpliktelser

EU har stor innflytelse på norsk politikk, dette til tross for at Norge ikke er medlem av EU. Det er gjennom vårt medlemskap i Det europeiske frihandelsforbund¹²⁹ (EFTA) Norge knyttes til EU via EØS-avtalen. EØS-avtalen, som trådte i kraft i 1994, gir Norge adgang til Det indre markedet, og forplikter Norge til EU-retten.

Norge har inngått et omfattende avtaleverk med EU, og gjennom disse avtalene ivaretas forholdet til EU som organisasjon, til EUs medlemsstater og EØS/EFTA-landene Island og Liechtenstein (NOU 2012: 2). Beslutninger tatt i Brussel berører nå de fleste samfunnsområder, og offentlig administrasjon berøres på alle nivå, og fra statlige

¹²⁸ *Soft Law*.

¹²⁹ EFTA ble dannet i 1960, og etablerte et frihandelsområde mellom Danmark, Norge, Portugal, Sveits, Sverige, Storbritannia og Østerrike.

departement til norske kommuner. EU berører også forholdet mellom Stortinget, regjeringen og domstolene (*ibid*), og kommer inn som en slags fjerde statsmakt med stor autoritet på enkelte områder. Man regner med at omtrent $\frac{3}{4}$ av EU-retten er gjeldende som norsk lov (*ibid*), noe som tilsvarer mer enn 11.000 rettsakter i form av direktiv og forordninger (Regjeringen 2017b). Her ser vi reguleringsstatens virke, slik Veggeland (2010, 2016) påpeker, og dette til tross for at vi ikke er medlemmer av Unionen. På migrasjonsfeltet er vi tilknyttet EUs reguleringsregime gjennom egne assosieringsavtaler, der Schengen-avtalen og Dublin III-forordningen er de viktigste.

Innvirkningen EU har på nasjonal politikk gjør at det i dag ikke er kontroversielt å snakke om en *omfattende europeisering* av Norge (NOU 2012: 2: 17). For Norges del er det viktig å peke på at utviklingen hele tiden går en vei, nemlig mot stadig tettere tilknytning (*ibid*: 20). Det er i tilknytningsavtalers natur at de forplikter Norge til å overta allerede eksisterende EU-regler (*ibid*: 37) med de samme forpliktelsene som EU-medlemmene. Norge deltar imidlertid ikke institusjonelt, og det er ingen felles ramme for de ulike avtalene (*ibid*: 37), men vi har likevel innpass i flere byrå og fora på asylfeltet.

2.9.1 Norges tilknytning til Schengen-systemet

Foruten EØS er Schengen-avtalen den viktigste avtalen Norge har med EU (NOU 2012:2: 35), og Schengen knytter Norge til Europa og EU i langt større grad enn tidligere. Norske myndigheters beslutning om å delta i Schengen-samarbeidet var først og fremst for å bevare Den nordiske pass- og reisefrihetsordningen fra 1950-tallet (St.prp. nr. 42 1996/97). Som vi har sett startet forhandlingene utenfor EU-systemet, og den opprinnelige Samarbeidsavtalen¹³⁰ fra 1996, som sikret Norge assosiert status i Schengen-avtalen, ble gjort ugyldig da Schengen ble en integrert del av EU-retten¹³¹. Etter ytterligere forhandlinger kom en ny avtale i stand i 1999, som i all hovedsak lignet den opprinnelige Samarbeidsavtalen (Brochmann & Kjeldstadli 2014: 340). Man kan si at norske myndigheters avgjørelse om å ta del i Schengen-systemet for alvor åpnet opp døren for tilknytning til EUs migrasjons- og justispolitikk. Schengen la grunnlag for et omfattende justis- og politisamarbeid, med mål om harmonisering på en rekke områder, blant annet visumpolitikk, returarbeid, samarbeid mot ulovlig innvandring og informasjonsutveksling. Schengen-avtalen forplikter Norge til å

¹³⁰ Samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengen-avtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på felles grenseoverganger.

¹³¹ Vedtatt på toppmøtet i Amsterdam i 1997.

kontrollere landets yttergrense i Nord, og føre kontroll med alle ankomster utenfor Schengenområdet. Norge ble automatisk en del av SIS¹³² og av passfrihetssonen, og kontrollen internt mellom Schengenland bortfalt (*ibid*: 341). Et SIRENE¹³³-kontor måtte opprettes for å sikre utveksling av informasjon¹³⁴, og politisamarbeidet fikk en mer formalisert karakter.

Schengen-samarbeidet forplikter Norge til Schengenregelverket, og vi har rett til å delta i utformingen og utviklingen av såkalt Schengen-*acquis*, men har ikke stemmerett ved endelige vedtak. Schengen er en rammeavtale, som er ment å være dynamisk og utvikle seg, noe som innebærer at nye rettsakter implementeres i norsk lov fortløpende. Det er ingen reservasjonsrett¹³⁵, men i stedet en såkalt giljotinklausul¹³⁶ som innebærer at dersom Norge sier nei til en ny rettsakt vil hele avtalen opphøre med seks måneders virkning (NOU 2012: 2: 692). Som beskrevet er Schengen et kompensatorisk tiltak iverksatt i forbindelse med innføringen av EUs indre marked. Vi har sett at Det indre marked og Schengen medførte åpne grenser internt, noe som gjorde det enklere for mennesker å forflytte seg, også for asylsøkere. Det var dermed nødvendig med koordinering av asylopolitikken, og norsk deltagelse i Schengen var betinget av at Norge fikk i stand en avtale med EU om prosessuelle regler i forbindelse med behandlingen av asylsøknader (Vevstad 2007).

2.9.2 Norges tilknytning til Dublin-systemet

Norge ble tilknyttet Dublin-systemet i 2001 gjennom en egen avtale med EU. Den opprinnelige Dublin-konvensjonen ble erstattet av Dublin II-forordningen i 2003, som var en forlengelse av opprinnelig konvensjon, men innebar større innslag av hard reguleringsmakt og mer fokus på effektivitet. Gjennom Dublin II ble Norge også tilknyttet Eurodac, og sikret deltagelse i EUs felles database med biometrisk data. Gjeldende regulering er Dublin III-forordningen av 2014, og den norske tilslutningen er fullstendig, uten særordninger eller unntak. Førsteasyllandprinsippet innebærer at asylsøkere som kommer til Norge via andre

¹³² *Schengen Information System*

¹³³ *Supplementary Information Requested at the National Entries*

¹³⁴ SIRENE er et nasjonalt kontaktpunkt der man ved treff i SIS kan kontakte det SIRENE-kontoret på gripelsen fant sted, og slik utveksles informasjon og supplerende opplysninger fremlegges (Ulrich 2016: 70).

¹³⁵ Slik det finnes i EØS-avtalen.

¹³⁶ Artikkel 8 (NOU 2012: 2).

Dublin-land kan sendes tilbake dit uten at norske myndigheter behøver å foreta en full asylbehandling¹³⁷.

2.9.3 Norges tilknytning til direktivene i CEAS

Norge er formelt sett ikke tilknyttet prosedyredirektivet, mottaksdirektivet eller statusdirektivet. Schengen- og Dublin-samarbeidet forutsetter dog at Norge holder seg orientert om EU asyl *acquis*, noe som bidrar til en tilknytning også på områder der vi formelt sett ikke har inngått samarbeid (Brekke 2011). Norge er i tillegg forpliktet til å tilse at norsk asylpraksis holdes opp mot europeisk standard (*ibid*).

2.9.4 Norsk tilknytning til EUs byråer på asylfeltet

Norge har en avtale om tilknytning til EASO, som gir oss rett til full deltagelse i alle aktiviteter som ligger til byrået. Vi er representert i styret¹³⁸ med observatørstatus, og har dermed ikke stemmerett (Regjeringen 2017c).

Norge deltar i Frontex på lik linje med EU-medlemmer (Brekke 2011: 10), har plass i Frontex' styre og er med å dekke deler av utgiftene til Frontex' drift og operasjoner. Norge har begrenset stemmerett i operasjoner der Norge er involvert, men har ikke full stemmerett slik EU-medlemmer har. Frontex-samarbeidet forplikter Norge til å ha kontroll over norske yttergrenser¹³⁹. I tillegg medvirker Norge i kontroll og overvåking ved yttergrensene i sør og flyktningsrutene i Middelhavet, blant annet i Frontex' beredskapsteam *Rapid Border Intervention Teams*¹⁴⁰ og *Operasjon Triton* utenfor Italia (Forsvaret 2017).

¹³⁷ Jf. Dublin-avtalens ansvarsriterier.

¹³⁸ Representanter fra UDI stiller fra norsk side.

¹³⁹ Det vil si grensen mot Russland, samt flyplasser og havner med trafikk fra tredjeland.

¹⁴⁰ RABIT.

3. Metodekapittel

3.0 Innledning

Metode er en planmessig fremgangsmåte, og kommer av det greske *methodos*, som betyr å følge en bestemt vei mot et mål (Tranøy 2014). Et viktig mål for denne avhandlingen er å se norsk asylpolitikk i en større europeisk sammenheng, og dermed oppnå økt forståelse for asylfeltet. Hvilke svar man finner avhenger imidlertid av de valg man tar underveis, og jeg vil derfor si litt om metodevalg, valg av litteratur, samt datamaterialets reliabilitet og validitet.

3.1 Valg av design: dokumentanalyse

Det metodiske utgangspunkt for min avhandling er kvalitativ teoretisk ledet dokumentanalyse basert på fortolkning og forståelse. Dokumentanalyse er en systemisk framgangsmåte som brukes for å evaluere dokumenter og avdekke mening (Bowen 2009). Dokument er ikke begrenset til offentlige kilder, men brukes her som en samlebetegnelse for alle skriftlige kilder som legges til grunn for analysen (Thagaard 2004: 59). I denne avhandlingen anvender jeg dokumentanalyse for å orientere meg i faglitteratur om et bestemt emne, nemlig asylpolitikk. I analysen vil jeg koble asylfeltets historiske utvikling med relevant teori for å oppnå økt forståelse av det norske asylsystem. Formålet med dokumentanalyse, i form av å utvikle en dypere forståelse gjennom fortolkning, passer godt overens med oppgavens sosialteoretiske tilsnitt. Videre er innholdsanalyse mye brukt innenfor historiefaget og sosiologi (*ibid*), og passer slik avhandlingens multidisiplinære forankring.

Dokumentanalyse har noen klare fordeler; kildematerialet er i all hovedsak lett tilgjengelig og stabilt, i tillegg er metoden kostnadseffektiv (Thagaard 2004: 59). Med knapphet på tid og begrensede økonomiske ressurser til rådighet var dokumentanalyse et naturlig valg for denne studien. Dokumentanalyse egner seg godt til å studere endring og fenomen over tid (*ibid*), noe som passer godt for min oppgave ettersom jeg ser på utviklingen på asylfeltet. I tillegg er det få etiske implikasjoner knyttet til hvordan jeg her bruker dokumentanalyse.

3.2 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er viktige kriterier for å vurdere kvaliteten av forskning, og måles på en skala som går fra lav til høy, der høy reliabilitet og validitet er det som kjennetegner troverdige og pålitelige studier. Reliabilitet betyr pålitelighet, og handler om i hvilken grad en studie kan etterprøves (Bryman 2012: 46), mens validitet handler om studiens gyldighet og om man måler det man sier man skal måle (*ibid*: 390). Reliabilitet er knyttet til *måten* forskningen utføres på, hvordan man samler inn data, operasjonaliserer, analyserer og hvordan studien dokumenteres for. Det handler om å sannsynliggjøre forskningsfunn på en troverdig måte.

En måte å sikre troverdighet på er å skille mellom henvisning fra dokumenter og egne vurderinger (Thagaard 2004: 178), noe jeg har forsøkt å sikre gjennom god bruk av kildehenvisning. I tillegg har jeg vært bevisst på å presisere begrep og teoriperspektiv som ligger til grunn for analysen, noe jeg mener styrker den *indre reliabilitet* og avhandlingens etterprøvbarehet. Den *ytre reliabiliteten* handler om i hvilken grad andre forskere vil kunne gjenta studien og oppdage samme fenomen. Repeterbarhet er generelt sett en utfordring innenfor kvalitativ forskning og samfunnsvitenskapen, og kan lettere ivaretas ved for eksempel kontrollerte, randomiserte eksperiment. Til tross for at et positivistisk syn ikke ligger til grunn for avhandlingens metodevalg, fremgangsmåte og analyse, har jeg forsøkt å bygge opp mine argumenter slik at de skal kunne etterprøves, gitt de historiske fakta og teoretiske antagelsene som ligger til grunn.

Validitet er et annet ord for sannhet (Silverman 2013: 21), og det handler om hvorvidt man måler det man har til hensikt å måle. Validitet er knyttet til resultatene og tolkningen av disse (Thagaard 2004: 179), og sier noe om gyldigheten og integriteten i forskningsfunn (Bryman 2012: 47). Jeg har gjennomgående forsøkt å reflektere kritisk over egne tolkninger, samt vise til alternative fremstillinger der jeg mener det er på sin plass. Til tross for at jeg tilstreber objektivitet i oppgaven er ingen forskning nøytral (Silverman 2013), og min studie er intet unntak i så måte. Min bakgrunn og erfaringer preger både valg av forståelseshorisont og kildemateriell, samt selve fortolkningen. Det at meninger farges av ens erfaring og fordommer kan knyttes til begrepet om intersubjektivitet.

Dokumentanalyse gjøres hovedsakelig basert på tekster som er skrevet for et annet formål enn det forskeren bruker dem til (Thagaard 2004: 59), noe som gir rom for feiltolkning og manipulasjon. Det er derfor viktig å ha *in mente* at kildematerialet jeg legger til grunn for min oppgave, ble skrevet for et annet formål. Jeg har forsøkt å være bevisst på og lojal mot kilden,

og ikke ta setninger ut av sammenheng for å bygge opp under mine argumenter. Enhver tekst er en del av en større kontekst, og jeg har forsøkt å være aktsom mot denne, og for hvilken innvirkning dette kan ha for de argumenter som presenteres i datamaterialet. En fortolkningsprosess er imidlertid nødvendig for at dataene skal få mening (Bowen 2009), og valg av teoretisk rammeverk har betydning for hvilke enheter jeg inkluderer i analysen, og hvordan jeg forstår disse.

I forskningsmetode snakker man om indre og ytre validitet. Indre validitet handler om kausalitet (*ibid*) og i hvilken grad resultatene er gyldige for den aktuelle studien. Jeg kommer tilbake til kausalitet om litt, men kort fortalt handler det om sammenhengen mellom variabler. Ytre validitet handler om i hvilken grad studien er generaliserbar, og om forskningsfunnene har relevans utover denne ene studien (Bryman 2012: 47). Selv om jeg håper mine funn kan overføres og ha relevans for forståelsen av europeisering generelt, så er ikke generalisering et mål for avhandlingen.

3.3.0 Kausalitet

Kausalitet er et velkjent begrep fra naturvitenskapen, men har også relevans innen samfunnsvitenskapene (Ringdal 2001: 73). Kausalitet viser til at det foreligger et påvirkningsforhold mellom to variabler, slik at en endring av årsaksvariabelen vil gi endring av effektvariabelen (Hellevik 2011: 59). Mitt utgangspunkt er europeisering som en ovenfra- og ned prosess, og jeg forventer derfor at årsakssammenhengen går fra EU (årsaksvariabel) til norsk asylpolitikk (effektvariabel), og antar at EUs asylpolitikk gir utfall nasjonalt og påvirker norsk asylpolitikk.

Ettersom europeisering favner bredt, og potensielt kan medføre både formelle og uformelle endringer på nasjonalt nivå, via en rekke mekanismer og med flere mulige utfall, kan det være vanskelig å peke på hvilke betingelser og hvilke mekanismer som følger av europeisering (Radaelli 2012). Dette gjør det utfordrende å skulle påvise kausalitet mellom EU og utfall nasjonalt. Kompleksiteten i samfunnsvitenskapene gjør det vanskelig å etablere direkte sammenheng mellom variabler av typen X gir Y. I en studie som denne vil det være nærmest umulig å etablere direkte sammenhenger mellom årsak og effekt, og dette er heller ikke ønskelig gitt fokuset på samspill og dynamikk. Det kan i denne sammenheng være relevant å spørre seg om det er *sannsynlig* at utfallet ville blitt et annet dersom man fjerner EU som forklaringsvariabel.

For å unnsnippe problemet med kausalitet benytter jeg meg av en metode som kalles *bracketing*. *Bracketing* er et metodologisk redskap for å skille mellom ovenfra- og ned og nedenfra- og opp prosesser, selv om disse er forbundet (de Flers & Müller 2010). Ettersom mitt fokus er rettet mot hvilken påvirkning EU har på norsk asylfelt, altså en ovenfra- og ned-tilnærming, er *bracketing* nyttig som verktøy for å forenkle analysen, selv om begge prosesser nødvendigvis er forbundet. Ved å skille de to prosessene unngår man problemet med hva som er avhengig og uavhengig variabel. I min avhandling er EU og EU asyl *acquis* primære uavhengig variabel, mens norsk asylfelt er avhengig variabel. I tillegg vil ulike medierende variabler spille inn, og belyse forholdet mellom variablene.

3.3.1 Bakenforliggende og mellomliggende variabler

Medierende mellomvariabler er en utfordring i studiet av europeisering, og de Flers og Müller (2010) omtaler dette som problemet med *equivifinality*, og viser til at det kan være flere årsaker bak et utfall. Det kan være vanskelig å skille mellom nasjonale utfall og endringer som en konsekvens av europeisering, og endringer som skyldes andre fenomen internasjonalt eller nasjonalt. Utviklingen i norsk asylpolitikk kan derfor ikke bare vurderes opp mot EU, men også mer generelt i forhold til strukturelle endringer og hendelser i det internasjonale system. Gitt globalisering for øvrig kan det være vanskelig å si med sikkerhet om endring følger av EU eller internasjonalisering for øvrig. En rettesnor bør derfor være at tilpasning innebærer at medlemslandenes myndigheter innfører og opprettholder regler og en politikk de ellers ikke ville gjort, eller gir politikken andre former og begrunnelser enn de ville ha gjort uten påvirkning fra EU (Claes & Førland 2015: 200).

Den beste måten å teste årsakssammenhengen, og utelukke eventuelle spuriøse effekter, er ved hjelp av et eksperiment (Ringdal 2001: 75). Gitt oppgavens tema og asylfeltets natur vil det ikke være mulig å foreta kontrollerte eksperiment, og årsakssammenhengen mellom EUs asylpolitikk og norsk asylfelt må derfor vurderes teoretisk og kognitivt.

I redegjørelsen av årsakssammenhenger kan den uavhengige variabelen X (EU/CEAS) ha en direkte effekt på Y (utfall nasjonalt). Man kan også tenke seg at sammenhengen best kan forklares ved å trekke inn en mellomliggende variabel Z. Den uavhengige variabelen gir slik en indirekte effekt ved at X påvirker Y via den mellomliggende variabelen Z (Ringdal 2001: 343). X gir fortsatt Y, men Z er en indirekte årsak til utfallet. Mellomliggende variabler som kan fremme eller hemme endring nasjonalt trekkes derfor inn i analysen for å supplere det

kausale årsaksforholdet mellom EU og utfall nasjonalt når jeg tester hypotesene om EU som mulighetsstruktur og som arena for normoverføring.

Den uavhengige variabelen er som beskrevet EU/EUs s asylpolitikk (CEAS), mens norsk asylpolitikk/asylfelt er avhengig variabel. Jeg har en forventning om europeisering, og vil undersøke hvorvidt sentrale antagelser innen europeiseringsteori egner seg til å forklare utfall nasjonalt. Mellomliggende variabler kan være norske politikere, byråkrater, sikkerhetsprofesjonelle, og normentreprenører. Formålet med analysen er å vurdere hvorvidt det er grunnlag for å hevde at endring i norsk asylpolitikk skyldes beslutninger, verdier og normer fra EU, og de mellomliggende variablene kan forklare hvordan og/eller hvorfor en overføring finner sted.

3.4 Kildemateriell og litteratur

Ringdal (2001: 103) skiller mellom eksplorerende, beskrivende og forklarende studier. Formålet med denne avhandlingen er både å gi en fyldig beskrivelse av et komplekst fenomen, og forklare dette ved hjelp av historie og teori. Siden denne oppgaven baserer seg ene og alene på faglitteratur og dokumenter, som slik er mine data, har jeg brukt mye tid på utvelgelsesprosessen og vurderingen av kilder. Jeg kjenner meg igjen i Thagaards (2004: 60) beskrivelse av dokumentanalyse som *feltarbeid i biblioteket*, og det har vært utfordrende å sortere og avgrense litteraturen. Det er enorme mengder kildemateriell tilgjengelig, noe som selvsagt er en velsignelse, men til tider har det også følt som en forbannelse der jeg stadig har oppdaget nye vinklinger og perspektiv. Kildematerialet består utelukkende av skiftelige kilder, men varierer i tid, form og innhold. Det er viktig å vurdere partiskheten og kvaliteten i kildematerialet, og jeg har hatt fire kriterier *in mente* når jeg har valgt mine kilder. De fire kriteriene er: autentisitet, troverdighet, representativitet og mening¹⁴¹ (Bryman 2012: 544), og det handler i bunn og grunn om kildenes reliabilitet og validitet.

I denne avhandlingen har jeg benyttet meg av en del offentlige dokumenter med utspring fra norske styresmakter og EU som jeg har brukt kognitivt. Eksempler på offentlige dokumenter som kilder i avhandlingen er rapporter, utredninger, proposisjoner, lovtekster, lovendring, Stortingsvedtak, uttalelser fra forberedende komité og statistikk. Jeg regner offentlige dokumenter som eksempel på primærkilde brukt i denne oppgaven. Offentlige dokumenter

¹⁴¹ *Authenticity, credibility, representativeness and meaning* (Byrman 2012: 544).

inneholder mye førstehåndsinformasjon, og jeg vurderer de som stabile, representative, nøytrale og troverdige. Jeg mener selv at faglitteraturen benyttet i avhandlingen oppfyller J. Scotts fire kriterier, men jeg vedkjenner at de akademiske verkene vil være farget av opphavspersonens disiplinære utgangspunkt og fordommer. Det er en utfordring innenfor kvalitativ metode generelt, og dokumentanalyse spesielt, at to personer sjelden ser ting med samme *briller* og forstår ting likt. I den grad primærkilden henviser til andre verk og forfattere, og dermed fremstår som en sekundærkilde, har jeg forsøkt å gå til originalteksten så langt det har latt seg gjøre, og ikke blindt kopiert andres fortolkning, noe jeg mener styrker oppgavens indre validitet. Gro Tjores forskningsrapport om hovedtrekk i norsk asyldebatt 1985 – 1995 er et eksempel på en tertiærkilde jeg har brukt i oppgaven. I den grad jeg bruker media som kilde har jeg forsøkt å forholde meg til det som regnes som balanserte og seriøse nyhetsredaksjoner.

Asylpolitikk ligger i skjæringspunktet mellom flere ulike fagdisipliner, slik som offentlig administrasjon og organisering, jus, menneskeretter, sosiologi, internasjonale relasjoner (IR) og politikk. Innenfor jus-faget vil både nasjonal rett, regional og global folkerett være relevant. Den sentrale kilden for den rettslige gjennomgangen er *Innføring i folkerett*, som er skrevet av Morten Ruud og Geir Ulfstein, begge jurister med bred erfaring fra arbeid med menneskeretter. I redegjørelsen av flyktningretten mer spesifikt, tar jeg utgangspunkt i Goodwin-Gil (2016) og Hailbronner & Thyme (2016).

I gjennomgangen av den historiske utviklingen av flyktningbegrepet og etableringen av et internasjonalt flyktningregime tar jeg utgangspunkt i tekster hentet fra boken *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*¹⁴² fra 2016, i tillegg til Claudena M. Skrans¹⁴³ bok *Refugees in Inter-war Europe: The Emergence of a Regime* fra 1995. Skran hevder at et internasjonalt flyktningregime oppstod mellom de to verdenskrigene, som har lagt grunnlaget for dagens forståelse av tvungen migrasjon og dagens internasjonale flyktningregime.

¹⁴² Boken består av tekster fra 52 av verdens fremste akademikere innen flyktningstudier, og retter fokus mot en rekke tema på tvers av ulike fagdisipliner (for eksempel jus, historie, sosiologi, statsvitenskap, offentlig administrasjon, internasjonale studier og internasjonal politikk), og er en bauta med informasjon.

¹⁴³ Claudena M. Skran er forfatter og professor i statsvitenskap med statlig styring som spesialisering (*professor of government*) ved Lawrence University i Wisconsin, USA.

For informasjon om EU, EUs institusjonelle utforming og virke har Cini og Borragans bok *European Union Politics* (2016) vært som en slags bibel, og jeg har brukt denne for å få bredere forståelse og mer allmenne kunnskaper om EU generelt der det har vært relevant. Cherubini (2016) har vært sentral for å forstå EUs asylpolitikk, mens Brekke (2011) og Vevstad (2012) har vært nyttige for å forstå Norges tilknytning til CEAS. Jeg har i tillegg hatt stor nytte av Stein Ulrichs rapport *Norsk politi i Schengen* fra 2016. Ulrich var den første norske politimannen som jobbet med Schengen-spørsmål. I tillegg til Ulrichs egne erfaringer om tema baserer rapporten seg på et bredt utvalg av tilgjengelig litteratur, dokumenter og intervjuer med sentrale aktører på nasjonalt og europeisk nivå.

Analysen bygger først og fremst på europeiseringsteori. Europeiseringslitteraturen er bred og sammensatt, og består av ulike skoleretninger og flere sentrale akademikere. I denne oppgaven støtter jeg meg i all hovedsak på litterære verk fra veletablerte navn innenfor europeiseringsstudier, som Olsen (2002), Radaelli (2000, 2003, 2012), Knill og Lehmkuhl (1999, 2002), Haverland (1999), Featherstone (2003), Thielemann (2006), Falkner og Treib (2007), Ette og Faist, Kaunert (2009), Kaunert & Léonard (2012), Graziano og Vink (2013), samt Börzel og Risse (2000, 2009a, 2009b, 2012). Organisasjonsteori brukes som et supplement for å forklare europeiseringen, og bidrag fra Røvik (2009) og Christensen, Lægread, Roness & Røvik (2013) utgjør det teoretiske rammeverket for både det instrumentelle og institusjonelle syn på organisasjoner.

Jeg har forsøkt å gå til primærkilden i den grad det har latt seg gjøre praktisk, tidsmessig og ressursmessig. I analysen av EU som et mulighetsvindu, og europeisering basert på konsekvenslogikk, støtter jeg meg til Weaver (1986) og hans idéer om *blame avoidance politics*, Tseblis' (1995, 2002) teori om vetospillere og Putnams (1988) to-nivå-spill. Europeisering forstått som logikken om det passende, i tråd med kultur- og myteperspektivet, bygger på Meyer og Rowan (1977), DiMaggio og Powell (1983, 1991), og March og Olsen. Finnemore og Sikkink (1998) er sentrale for å forstå den sosiale konstruksjonen av normer, og Noralv Veggeland (2010) er sentral når jeg viser til EU som reguleringsstat.

Man skal så langt det lar seg gjøre bruke ord og uttrykk på det språket teksten er skrevet i, altså norsk i dette tilfelle. Dette er imidlertid ikke alltid en ukomplisert oppgave, da det norske språk kan mangle noen av de nyansene det engelske språk har. I tillegg kan intersubjektivitet være en utfordring ved oversettelse ettersom jeg ikke nødvendigvis forstår et ord eller begrep på samme måte som avsenderen. Her er det mange fallgruver. Jeg har

derfor prøvd så langt det lar seg gjøre å være språklig presis, og gjerne referere til det engelske ordet i en fotnote slik at man kan kontrollere og vurdere om man er enig i min forståelse og/eller oversettelse.

3.5 Metodiske innvendinger

En innvending er at jeg burde benyttet meg av flere metodiske tilnærminger, såkalt triangulering, noe blant annet Bowen (2009) mener er nødvendig for en fullverdig kvalitativ analyse. Gitt oppgavens fortolkende formål, og avhandlingens teoretiske og historiske forankring mener jeg likevel mitt valg av dokumentanalyse som eneste metode kan forsvares.

I denne oppgaven er jeg ikke så opptatt av bakenforliggende variabler, noe som er en metodisk svakhet. Det kan være vanskelig å si noe sikkert om det er EU som påvirker norsk asylpolitikk eller FN og/eller Europarådet på områder der praksis og normer samsvarer. Når jeg velger å ikke problematisere rundt dette skyldes det Norges formelle tilknytning til EU generelt. Jeg tar det for gitt at europeisering foregår, og at EU-nivå påvirker norsk asylpolitikk, på bakgrunn av eksisterende avtaler og tilknytning, tidligere studier og litteratur om europeisering generelt.

En kritikk er at jeg i liten grad har forsøkt å avkrefte mine hypoteser og forskningsspørsmål. Dette er for så vidt ikke uvanlig innenfor visse disipliner (Bowen 2009). Til mitt forsvar vil jeg hevde at min unyanserte fremstilling henger sammen med at jeg ønsker å fortelle en historie, og vise ved hjelp av europeiseringsperspektivet hvordan historien om asylpolitikk *kan* forstås. Jeg mener ikke å si at dette er den eneste riktige fremstillingen, og jeg har aldri lagt skjul på at et annet teoretisk rammeverk vil trekke andre konklusjoner, men jeg mener likevel oppgaven er viktig og har relevans sammen med andre tekster.

Denne oppgaven kan i tillegg kritiseres for å blande sammen ulike nivå, og ulike akademiske tradisjoner. Jeg benytter meg av litterære verk rettet mot studiet av europeisering, organisasjonsteori, IR-faget og rettslære. Dette gir selvsagt grobunn for sammenblanding og rot. På den annen side mener jeg det gir et godt utgangspunkt for en bred og dekkende analyse av tema for denne avhandlingen. Asylpolitikk tilhører ikke ett nivå eller ett fagfelt,

men strekker seg fra individnivå, til nasjonalt og systemnivå, og berører flere akademiske disipliner.

Denne avhandlingen ikke er en normativ vurdering av dagens system, men tar sikte på å gi innsikt i samspillet mellom det europeiske og nasjonale nivå på asylfeltet ved hjelp av litteratur innenfor europeiseringsstudier. Når det er sagt har oppgaven et klart kritisk tilsnitt ettersom jeg vektlegger kontrollaspektet i dagens asylregime. Det er derfor viktig å understreke at den humanitære diskursen så absolutt er til stede i dagens asylsystem – den er innbakt i asylinstituttets natur - og asylsøkeres individuelle rettigheter har på en rekke områder styrket seg.

4. Teorikapittel

4.0 Innledning: valg av teoriperspektiv

Teoriperspektiv er som veikart som skal være til hjelp når vi orienterer oss i ukjent terreng, og gjøre det lettere å forstå det vi studerer (Nye & Welch 2011: 9). Valg av teoriperspektiv er slik av stor betydning, og påvirker blant annet hvilke enheter man inkluderer og dermed også til en viss grad forskningsresultatene. Gitt asylfeltets komplekse natur har jeg valgt å kombinere flere teoretiske tilnærminger for en mest mulig helhetlig forståelse. Mens europeiseringsperspektivet ligger i bunn for avhandlingens teoretiske rammeverk, trekker jeg inn organisasjonsteori der dette er nyttig for å belyse samspillet mellom ulike faktorer på asylfeltet.

4.1.0 Europeisering

Siden 1950-tallet har studier av europeisk integrasjon og EU hatt en sentral plass innenfor samfunnsvitenskapene. Tradisjonelt var *nyfunksjonalismen*¹⁴⁴ og *liberal intergovernmentalisme*¹⁴⁵ toneangivende, men fra 1990-tallet har europeiseringsperspektivet fått stadig større oppslutning. Tilnærmingen bygger på bidrag fra klassisk integrasjonsteori, og har blitt omtalt som en slags *tredje vei* (Graziano & Vink 2013: 33) i studiet av EU.

4.1.1 Olsen og europeiseringens fem ansikter

Til tross for at europeisering i dag har en sentral plass i studiet av EU og europeisk integrasjon (Börzel & Panke 2016: 111), foreligger det ingen helhetlig teori eller entydig

¹⁴⁴ *Nyfunksjonalismen* ble utviklet på 1950-tallet, og assosieres gjerne med Ernst Haas. Europeisk integrasjon forklares ved hjelp av en kumulativ logikk, der man tenker seg at integrasjon i én sektor vil spre seg til andre områder mer eller mindre automatisk, gjennom såkalte *spillover*-effekter (Jensen 2016: 54).

¹⁴⁵ *Liberal intergovernmentalisme* er en form for nyrealisme, og tar utgangspunkt i staten som den aktøren som driver integrasjonen fremover (eller tilbake, ettersom man her åpner opp for at integrasjonsprosessen kan reverseres). Europeisk integrasjon og EU anses som et resultat av rasjonell kostnad-nytte kalkulering foretatt av aktører på statsnivå, der samarbeid inngås fordi dette regnes for å være i statens interesse (Cini 2016: 66f).

begrepsdefinisjon (Olsen 2002: 921). Johan P. Olsen¹⁴⁶ (2002) har kartlagt bruken av europeiseringsbegrepet og skiller mellom fem ulike endringsprosesser som utgjør det han kaller *europeiseringens fem ansikt*¹⁴⁷. For det første kan europeisering knyttes til endring i territoriale grenser, eksempelvis gjennom opptak av nye EU-medlemmer. Europeisering kan også knyttes til etablering av institusjoner på EU-nivå, og i forlengelse av dette til diffusjon av EU-politikk i nasjonalstater. En fjerde forståelse ser på eksport av typisk europeiske former for politisk organisering og styring til land utenfor Europa, og til slutt kan europeisering forstås som et politisk prosjekt for et styrket og mer samlet Europa¹⁴⁸ (Olsen 2002: 923f). Den vanligste bruken av europeisering er i form av endringer på nasjonalt nivå som følge av politikk og normer på EU-nivå (*ibid*), og det er denne forståelsen som legges til grunn her. Olsens (2002) femte forståelse av europeisering har også relevans i forhold til kontrollaspektet i dagens asylpolitikk, ettersom etableringen av et felles asylsystem kan forstås som et politisk prosjekt for å styrke tanken om en samlet europeisk identitet.

4.1.2 Bottom-up og top-down europeisering

I dagens litteratur om europeisering kan man grovt sett skille mellom studier som retter fokus mot hvordan stater påvirker EU (*bottom-up*), hvordan EU påvirker nasjonale endringer (*top-down*), og studier der europeisering forstås som en toveisprosess. Den første generasjon med europeiseringsstudier tok sikte på å forklare etableringen av EU og utviklingen av overnasjonale institusjoner gjennom et nedenfra- og – opp perspektiv¹⁴⁹. Annen generasjon europeiseringsstudier tok Fellesskapets institusjoner mer for gitt, og fokus var i større grad orientert rundt effekten EU hadde på medlemslandene, altså et ovenfra-og-ned perspektiv¹⁵⁰ (Ette & Faist 2007). De to opprinnelige *bølgene* har fortsatt stor betydning, men europeisering er en dynamisk tilnærming og endrer karakter i takt med utviklingen i Europa og i EU (*ibid*). Ovenfra- og ned-perspektiv retter fokus på hvordan EU *laster ned*¹⁵¹ sin politikk og påvirker institusjoner, prosesser og politikk blant medlemmer og tredjeland. Her søker man etter årsaker på EU-nivå for å forklare utfall nasjonalt (Börzel & Panke 2016: 111), jf. Olsens (2002) tredje forståelse av europeisering. Nedenfra og opp-perspektivet, analyserer hvordan medlemsstater og nasjonale aktører påvirker EU, og i hvilken grad stater

¹⁴⁶ Johan P. Olsen (født 1939) er en internasjonalt kjent norsk statsviter og organisasjonsteoretiker.

¹⁴⁷ *Five «faces» of europeanization.*

¹⁴⁸ Min oversettelse, se Olsen 2002 for originaltekst.

¹⁴⁹ *Bottom-up* perspektiv

¹⁵⁰ *Top-down* perspektiv

¹⁵¹ Download i originaltekst.

lykkes med å *laste opp*¹⁵² nasjonal politikk på EU-nivå (Börzel & Panke 2016: 111). Europeisering kan også forstås som en toveisprosess, eller syntese, mellom *top-down* og *bottom-up*-perspektiver, der fokus rettes mot gjensidig påvirkning og samspillet mellom EU og medlemmene (*ibid*).

4.2.0 Fire-steps tilnærming til europeisering som prosess

Det er liten grad av systematikk når det kommer til forklaringer om hvordan europeisering påvirker nasjonalt (Ette & Faist 2007), noe som har vært en utfordring. Prosessaspektet er viktig i europeiseringen (Radaelli 2003, Olsen 2002), og det handler i stor grad om at noe tas ut av en sammenheng (EU) og settes inn i en annen kontekst (Norge). Jeg vil nå presentere et firestegs rammeverk¹⁵³ som jeg mener er nyttig for å forstå hva europeisering er og hvordan europeisering virker. De fire stegene er definisjon av 1) begrepet, 2) etablering av overnasjonal politikk, 3) dimensjon av endring og 4) mekanismer for endring.

4.2.1 Første steg: definisjon av europeisering

Ifølge Radaelli (2000, 2003) har europeiseringsbegrepet en tendens til å bli utvidet både i lengden og i bredden¹⁵⁴, og brukes som en samlebetegnelse på mange ulike prosesser og utfall på ulike nivå. Det er derfor viktig å tenke over hva man mener med europeisering, både begrepets innhold (intensjon) og begrepets omfang (ekstensjon).

Som nevnt tidligere er ikke europeisering én teori, og da det ikke foreligger noen konsensus om en entydig definisjon anser jeg det som nødvendig å si noe om hvordan europeiseringsbegrepet brukes her. I denne avhandlingen tar jeg utgangspunkt i en bred¹⁵⁵ forståelse av europeisering som «konstruksjon, spredning og institusjonalisering av formelle og uformelle regler, paradigmer, stiler, «måter å gjøre ting på», delte oppfatninger og normer som først defineres og konsolideres på EU-nivå og så innarbeides i nasjonal politikk» (Claes & Førland 2015: 44). En slik vid forståelse passer godt med hvordan Radaelli (2003) definerer europeisering:

¹⁵² *Uploading* i originaltekst.

¹⁵³ Inspirert av blant annet Radaelli (2000) og Ette og Faist (2007), som har ulike tre-steps modeller.

¹⁵⁴ *Conceptual overstretch*.

¹⁵⁵ En smal forståelse ser europeisering som endring i nasjonal politikk som følge av beslutninger fra EU (Claes & Førland 2015: 44).

“Process of a) construction b) diffusion and c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, «ways of doing things» and shared belief and norms which are first defined and consolidated in the making of EU policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structure and public policies”

Denne definisjonen åpner for at europeiseringsbegrepet kan brukes i studiet av land som ikke er medlem av EU (Radaelli 2003: 30), slik som EØS-landet Norge. I tillegg dekker den både påvirkning av formell og kognitiv art, og er velegnet ettersom jeg her tar sikte på å redegjøre for både formell og uformell påvirkning. Radaelli (2003) vektlegger at europeisering er en dynamisk prosess, og et resultat av samspillet mellom europeisk og nasjonalt nivå. Til tross for at fokus i denne avhandlingen primært sett er rettet mot en *top-down* tilnærming, anerkjennes samspillet mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå. Zaun (2017) viser nettopp til den påvirkningen enkelte medlemsstater med høy kompetanse på asylfeltet¹⁵⁶ har hatt på etableringen av CEAS. Og selv om jeg i denne avhandlingen ikke retter fokus mot hvordan Norge som sådan har påvirket EU-nivå, anerkjenner jeg at det er en toveisprosess der nasjonale aktører kan påvirke EU *acquis*.

4.2.2 Andre steg: etablering av asylpolitikk på EU-nivå

Steg to i europeiseringsprosessen er etablering av en europeisk modell med overnasjonale institusjoner, reguleringsform og politikk. I denne oppgaven vil CEAS være en slik europeisk modell, som danner grunnlag for europeisering og nasjonale utfall.

I bakgrunnskapittelet har vi sett at en europeisk modell med overnasjonale institusjoner og samordnet politikk på asylfeltet langt på vei er etablert med opprettelsen av CEAS. Dette tilsvarer det andre steget i Radaellis (2003) modell, og til tross for at målet om felles asylpolitikk ennå ikke er ferdigstilt, har man tatt viktige skritt mot å etablere felles praksis og prinsipper på EU-nivå. I analysen tar jeg som nevnt utgangspunkt i at politikk på EU-nivå (CEAS) påvirker nasjonalt, og jeg antar dermed at det skjer en overføring, eller spredning, av politikk fra overnasjonalt nivå og til det norske asylfeltet. For å forklare diffusjonsprosessen benytter jeg meg av sentrale antagelser i europeiseringsperspektivet og de to

¹⁵⁶ Det Zaun kaller for *strong regulators* som har stor reguleringsmakt og påvirkningskraft på asylfeltet.

handlingslogikkene¹⁵⁷. Jeg kommer tilbake til dette om litt, men først vil jeg rette blikket mot hvilke faktorer det kan være relevant å ha med i analysen og dimensjoner av endring.

4.2.3 Tredje steg: Dimensjoner av endring

Det tredje steget for å forstå europeiseringsprosessen er relatert til dimensjonen av endring; hva som endres og i hvilken grad. Definisjon av europeiseringsbegrepet kan ses som et første steg for å forstå om og hvordan EU påvirker nasjonalt nivå. Det neste steget er å spørre hva som europeiseres, og i hvilken grad, med andre ord utforske dimensjonen av endring.

Radaelli (2000) trekker frem tre ulike områder der europeisering kan foregå: a) nasjonale strukturer (institusjoner, offentlig administrasjon, rettsvesen), b) kognitive strukturer og c) offentlig politikk. I denne avhandlingen skiller jeg ikke mellom de ulike områdene, og alle er relevante i analysen, gitt den brede forståelsen av politikk¹⁵⁸ som legges til grunn.

Hva som europeiseres må deretter ses i sammenheng med i hvilken grad og hvilken retning europeiseringen tar. Radaelli (2000) skiller mellom fire ulike idealtyper av utfall: a) motstand¹⁵⁹, eller ingen endring, forekommer dersom EUs politikk er for ulik nasjonal politikk, b) absorpsjon¹⁶⁰, som betyr endring ved tilpasning og gjerne er mer overfladisk, c) transformasjon¹⁶¹, som viser til en fundamental og gjennomgripende endring, og d) tilbaketrekking¹⁶², som betyr at tendenser på EU-nivå kan føre til at nasjonal politikk beveger seg lenger fra Den europeiske modell.

I forkant av at CEAS ble etablert var det særlig tre hypoteser som sa noe om forventet effekt av harmonisert asylpolitikk i EU som stod sentralt i europeiseringslitteraturen, men ingen av disse har inntruffet (Toshkov & de Haan: 2013). En spådom var at harmonisering på asylfeltet ville føre til et *kappløp mot bunnen*¹⁶³, og svekkede rettigheter for asylsøkere. En annen forventning gikk ut på at institusjonalisering av felles politikk ville medføre full koordinering av nasjonalstatenes asylpolitikk, og en tredje teori var at CEAS ville føre til byrdefordeling¹⁶⁴. Ingen av disse antagelsene har slått ut slik man trodde på forhånd (*ibid*). Europeisering er ikke ensbetydende med harmonisering eller konvergens (Radaelli 2000), og

¹⁵⁷ *Konsekvenslogikk og logikken om det passende.*

¹⁵⁸ Se avsnitt 1.3 i denne avhandlingen.

¹⁵⁹ *Inertia*

¹⁶⁰ *Absorption*

¹⁶¹ *Transformation*

¹⁶² *Retrenchment.*

¹⁶³ *Race to the bottom*

¹⁶⁴ *Burden sharing.*

empirien tilsier at selv hard, rettslig regulering fra Brussel blir implementert og tolket forskjellig i medlemslandene (Haverland 1999). Dette gjør at man ikke på forhånd med sikkerhet kan forutsi effekten av for eksempel en ny forordning fra EU, verken nasjonalt i ett medlemsland, eller den samlede effekten mellom landene. Jeg antar derfor at det skjer noe i overføringen fra EU til nasjonalt nivå, noe som ligner på det Røvik (2009) betegner som en *oversettelse*¹⁶⁵, i det noe hentes ut fra en bestemt kontekst (dekontekstualisering) og settes inn i en annen kontekst (kontekstualisering). Jeg vil nå rette blikket mot mekanismer for europeisering og nasjonale betingelser, som kan hjelpe oss med å forstå ulikheter i *oversettelsen* fra EU.

4.2.4 Fjerde steg: mekanismer for europeisering

Det fjerde steget tar utgangspunkt i mekanismer for europeisering og tilpasningspress i nasjonal politikkutforming og nasjonale beslutningsprosesser. Disse mekanismene belyser europeiseringsprosessen (Radaelli 2000), og står sentralt i analysen senere i avhandlingen. Med utgangspunkt i litteraturen (Knill & Lehmkuhl 1999, 2002, Radaelli 2000, Börzel & Risse 2000, 2009a, 2009b) vil jeg skissere opp tre modeller, eller tilnærminger, for å forstå europeiseringens utfall, som jeg skal diskutere relevansen av senere i analysekapittelet. De tre tilnærmingene korresponderer med de tre europeiseringsmekanismene.

Den første tilnærmingen tar utgangspunkt i formell, rettslig regulering fra EU, og passformhypotesen. Den andre tilnærmingen tar utgangspunkt i *rational choice*-teori og konsekvenslogikk, der europeisering forstås som en konsekvens av rasjonelle aktørers valg. Den tredje tilnærmingen har et kognitivt utgangspunkt, og studerer europeisering som spredningen av idéer og normer fra EU til nasjonalt hold, og europeisering forstås på bakgrunn av logikken om det passende. Det er viktig å ha *in mente* at *asylpolitikk fra EU* ikke er én enhetlig kategori, men en rekke ulike reguleringsformer, prosesser og tendenser som virker sammen. Av den grunn er det ikke slik at *EUs asylpolitikk* tilhører den ene eller den andre modellen, og en helhetlig analyse, som er mitt utgangspunkt, bør derfor si noe om alle relevante mekanismer.

4.3.0 Organisasjonsteori som teoretisk verktøy for å forstå europeisering

Graziano og Vink (2007) påpeker at europeisering ikke er en teori, men et fenomen som må forklares, og organisasjonsteori er nyttig for å forklare hvordan og på hvilke måter Brussel

¹⁶⁵ Uthenting, overføring og mottak av idéer kan ses som en form for oversettelse (Røvik 2009: 23).

påvirker norsk politikk. Organisasjonsteori er en samlebetegnelse på en rekke ulike tilnærminger som tar sikte på å beskrive og forklare organisasjonsadferd, og brukes her som et supplement til europeiseringsperspektivet for å forklare europeiseringens utfall. En grunntanke er at man ikke kan forstå offentlig politikk og norske myndigheters beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte (Christensen *et al* 2013: 11). De to idealtypiske handlingslogikkene i form av logikken om det passende, ligger til grunn for å forklare institusjonell endring og europeisering.

4.3.1 Konsekvenslogikk og logikken om det passende

Konsekvenslogikk og logikken om det passende tar sikte på å beskrive handling på bakgrunn av hvilken motivasjon som ligger bak (March & Olsen 2009). Konsekvenslogikk tar utgangspunkt i at handling kan forklares på bakgrunn av rasjonell kost-nytte-vurderinger, der man velger den eller de beslutningene som man antar gir best konsekvenser. Med utgangspunkt i konsekvenslogikk blir europeisering forstått som drevet frem av rasjonelle aktører. Logikken om det passende ser derimot europeisering som en konsekvens av at aktører gjør det som oppfattes som sømmelig innenfor det institusjonelle miljøet de er del av. Som handlende aktører spør vi oss selv: hva slags situasjon er dette? Hva slags person er jeg? Hva gjør en person som meg i en situasjon som denne? (March & Olsen 2013). Svarene på slike spørsmål bestemmes i stor grad av hvilke forventninger samfunnet og/eller organisasjonen har, som legger føringer for handling (*ibid*).

Konsekvenslogikk og logikken om det passende ligger til grunn for andre og tredje europeiseringsmekanisme, og har en sentral plass i analysen ettersom utfall nasjonalt kan forstås i lys av de to logikkene. De to logikkene er velegnet for å fange kompleksiteten som ligger til grunn for nasjonal handling på asylfeltet, og legges til grunn når jeg siden skal belyse og forklare europeisering.

4.3.2 Instrument, kultur og myte.

Christensen *et al.* (2013) skiller mellom instrumentelle og institusjonelle forståelsesrammer i studiet av offentlige organisasjoner og institusjoner. Instrumentelle perspektiv ser organisasjoner som redskaper, eller instrumenter, rasjonelle aktører kan ta i bruk for å nå visse mål (Christensen *et al.* 2013: 33). Det formålsrasjonelle idealet står sentralt, og konsekvenslogikk legges til grunn (*ibid*:14). Et slikt instrumentelt perspektiv sammenfaller med såkalte *rational choice*-varianter av institusjonalisme.

Christensen *et al.* (2013) redegjør for to institusjonelle perspektiv i form av myte- og kulturperspektivet, som har forankring i sosiologisk institusjonalisme og historisk institusjonalisme. Der man innenfor et instrumentelt perspektiv antar formålsrasjonelle aktører som handler på bakgrunn av konsekvenser, er det logikken om det passende som danner utgangspunkt for handling i de institusjonelle variantene. Kort fortalt handler kulturperspektivet om hvordan normer innad i organisasjonen påvirker aktørers beslutninger og handlinger, mens myteperspektivet tar utgangspunkt i normer utenfor organisasjonen, og ser hvordan disse påvirker handling i organisasjoner. De institusjonelle perspektivene har mange ting til felles med sosialkonstruktivistiske perspektiv, som er kulturbaserte og fokuserer på betydningen av identitet, idéer og sosial samhandling (Jackson & Sørensen 2007: 162). En grunntanke her er tanken om at verden er sosialt konstruert. Konstruktivismen vektlegger forholdet mellom aktør og struktur (*ibid*: 164), og man tenker seg at aktør og struktur virker sammen og er gjensidig avhengig av hverandre (Nye & Welch 2011: 63). Wiener (2006) understreker nærheten mellom de sosiologiske institusjonelle variantene og konstruktivismen, og jeg velger derfor å behandle disse under ett. Betydningen av normer er felles for denne måten å forstå europeisering på.

4.4 Den første europeiseringsmekanismen: europeisering som rettslig tilpasning

Den første tilnærmingen tar utgangspunkt i *passformhypotesen*, som sier noe om forventet utfall basert på avstanden mellom EU asyl *acquis* og norsk asylpolitikk. Samsvarer politikken i EU og Norge fullstendig er det ikke grunnlag for noen endring, og man kan ikke slik snakke om europeisering. Det må altså være et avvik mellom politikk og prosesser på EU-nivå *versus* nasjonalt nivå som oppfattes som ubeleilige¹⁶⁶ og dermed gir adaptasjonspress i medlemslandene. Er avviket mellom EU-nivå og nasjonal politikk imidlertid veldig stort, tilsier litteraturen at europeisering uteblir ettersom avstanden da vil forhindre europeisering. Slik er det to forhold som gir en forventning om at europeisering uteblir; både ved perfekt samsvar¹⁶⁷ og ved stort avvik¹⁶⁸. I situasjoner der avstanden mellom EUs politikk og nasjonal politikk ikke er så stor, og der inkrementelle tilpasninger er tilstrekkelig forventes europeisering. På bakgrunn av dette vil følgende samsvarshypotese drøftes i analysen:

¹⁶⁶ *Inconvenient* (Börzel & Risse 2000: 2).

¹⁶⁷ *Perfect fit*

¹⁶⁸ *Fundamental misfit*

Hypotese 1: Moderat avvik mellom EU asyl *acquis* og norsk asylpolitikk vil gi endringspress og utfall nasjonalt i form av rettslig tilpasning.

Passformhypotesen er et av europeiseringsperspektivets viktigste teoretiske bidrag (Graziano & Vink 2007: 40) og har stor analytisk verdi, men er en forenkling som verken tar hensyn til aktørers rolle eller uformelle faktorer i europeiseringsprosessen. Passformhypotesen antar at nasjonale aktører nødvendigvis vil opprettholde *status quo* (Mastenbroek & Kaeding 2006), og den tar ikke høyde for at det politiske lederskap kan ønske endring. Flere empiriske studier har også gjort funn som går imot passformhypotesen (*ibid*), eksempelvis Haverland (1999), som konkluderer med at passformhypotesen i liten grad kan forklare endringsgrad og tempo. Videre er hypotesen logisk inkonsistent ettersom den kausale årsakssammenhengen ikke redegjøres for i tilstrekkelig grad, noe som gjør at man ikke kan utelukke spuriøse effekter (Mastenbroek & Kaeding 2006, Radaelli 2000). Med disse innvendingene *in mente* tar jeg utgangspunkt i at rettslig tilpasningspress kan gi endring nasjonalt, og moderate avvik anses som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for europeisering.

De to andre tilnærmingene for å forstå europeisering tar utgangspunkt i at det må være noen faktorer som legger til rette for endring, og som kan supplere det kausale årsaksforholdet mellom EU og medlemsstaten. Tanken er at europeisering kan forklares ved å vise til mellomliggende variabler, eller medierende årsaker, som kan kaste lys over årsakssammenhengen mellom EU asyl *acquis* og norsk asylfelt. Europeiseringsperspektivet kan ikke *stå på egne ben* for å forklare andre og tredje europeiseringsmekanisme, og organisasjonsteoretiske perspektiv trekkes derfor inn i analysen for å få en mer helhetlig forståelse.

4.5. Den andre europeiseringsmekanismen: europeisering som nye muligheter for rasjonelle aktører basert på konsekvenslogikk

Instrumentelle perspektiv vektlegger den formelle organisasjonsstrukturen, for eksempel i form av lover og regler, som beskriver normer for hva som skal gjøres (Christensen *et al.* 2013 37). I denne rasjonalistiske varianten av institusjonalisme tas beslutninger på bakgrunn av konsekvenslogikk, og man må derfor se på hvilke muligheter eller hindringer EU skaper for rasjonelle aktører i norsk forvaltning og politikk på asylfeltet.

Man kan skille mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant (Christensen *et al* 2013: 34). I den hierarkiske varianten legges et maskinelt syn på organisasjonen til grunn, jf. Webers klassiske fremstilling av byråkratiet, som tar utgangspunkt i at organisasjonen er enhetlig og kjennetegnes av hierarki, arbeidsdeling og rutiner (Weber 2010: 97). Denne varianten vil ikke tillegges særlig betydning i min analyse, gitt overgangen til mer indirekte styringsformer med innføring av New Public Management (NPM) fra 1980-tallet, og dagens reguleringsstatlige premiss om *rowing without steering*.

Forhandlingsvarianten tar høyde for at organisasjoner ikke er homogene, og oppfatter organisasjoner som koalisjoner, der hver aktør handler formålsrasjonelt ut i fra egne interesser (Christensen *et al.* 2013: 44). EU kan slik representere et mulighetsvindu (Knill & Lehmkuhl 1999) der aktører kan fremme sine interesser og få gjennomslag for politikk via arenaer og kanaler på EU-nivå. I analysen vil jeg drøfte følgende hypotese basert på tanken om EU som mulighetsvindu for rasjonelle aktører:

Hypotese 2: Europeisering fører til endring nasjonalt ved at EU virker som en politisk mulighetsstruktur som legger til rette for en omfordeling av maktressurser innad i staten.

Det er en rekke ulike varianter av det instrumentelle forhandlingsperspektivet, og her benyttes Weaver (1986), Tsebelis (1995) og Putnam (1988) for å forklare europeiseringens utfall. Weaver (1986) viser at det i politikken ofte er viktigere å *unngå å få skylden* for noe, enn å ta æren for en gitt politikk, og europeisering kan forstås i lys av et slikt *blame avoidance*-perspektiv. Tsebelis (1995) retter fokus på veto-spillere, og antar at mange veto-spillere nasjonalt kan forklare at endring nasjonalt uteblir. Putnams (1988) teori om to-nivå spill tar utgangspunkt i at nasjonale interesser ikke er gitt på forhånd, men må forstås på bakgrunn av forhandlinger på to nivå. For det første må styresmaktene ta hensyn til nasjonalt nivå og forsvare sine beslutninger overfor velgerne. Regjeringer må også forholde seg til det internasjonale nivå, og de nasjonale interessene må stadig balanseres opp mot de internasjonale (Putnam 1988).

Denne andre europeiseringsmekanismen tar utgangspunkt i at europeisering finner sted på bakgrunn av rasjonell valg-teori og konsekvenslogikk. Mens passformhypotesen tar utgangspunkt i hard, rettslig regulering i form av for eksempel EU-forordninger, vil EU-direktiv være spesielt relevant for denne andre tilnærmingen for å forstå europeisering. EU-direktiv åpner opp for mer handlingsrom nasjonalt, og befinner seg et sted mellom hard og

myk regulering. Fokuset er på økte politiske muligheter som følge av europeisk integrering. Formålsrasjonalitet er viktig i dette perspektivet, og man tenker seg at aktører handler på bakgrunn av en konsekvenslogikk. Fullstendig rasjonalitet forutsetter at man har full oversikt over alle alternativer, full informasjon og innsikt i alle mulige konsekvenser, noe som i all hovedsak er en umulighet i komplekse fenomen og organisasjoner¹⁶⁹. Modell om begrenset rasjonalitet tar høyde for disse manglende, og her poengteres det at man fatter beslutninger som er tilfredsstillende heller enn optimale (Goldstein & Pevehouse 2012: 127).

4.6.0 Den tredje europeiseringsmekanismen: europeisering som overføring av nye normer og idéer fra EU-nivå basert på logikken om det passende.

Europeisering forekommer ikke bare via hard regulering, forordninger og EU-direktiv, men tar også form som uformelle regler, prosedyrer og normer. Denne tredje europeiseringsmekanismen er den mest indirekte, og legger til grunn at europeisering finner sted når idéer, normer og praksis fra EU-nivå overføres og internaliseres nasjonalt (Börzel & Risse 2000b). EU er katalysator for normendring, både som politisk normentreprenør og som arena for sosialisering, og bidrar til nye forståelser av hva som er *passende*. Med utgangspunkt i en kognitiv tilnærming vil jeg i analysen se nærmere på hvordan CEAS har endret normer og forståelser i norsk asylpolitikk med utgangspunkt i følgende hypotese:

Hypotese 3: Europeisering fører til endring ettersom normer og standarder fra EU-nivå bidrar til utvikling av nye forståelser nasjonalt.

For å forklare europeisering som overføring av normer fra EU/CEAS til det norske asylfelt støtter jeg meg til en historisk og sosiologisk institusjonalisme, og *logikken om det passende* legges til grunn. Det handler i bunn og grunn om hvilke oppfatninger aktører har av hva som forventes av dem (March & Olsen 2013) og man kan grovt skille mellom et kulturperspektiv og et myteperspektiv.

4.6.1 Kulturperspektivet og indre legitimitet som forklaring på europeisering

Kulturperspektivet retter blikket innover mot organisasjonskulturen, og normer og verdier som har vokst frem over tid, for å forklare holdninger og handlinger (Christensen *et al.* 2013:

¹⁶⁹ Aktører kan også påvirkes av følelser og kognitiv partiskhet (Goldstein & Pevehouse 2012: 139).

52). Organisasjonskulturen, i form av både uformelle og formelle normer og verdier, skaper en forventning om hva som er passende. Aktører sosialiseres i den kulturen de er en del av, og kulturperspektivet er nært knyttet til begrepet om kulturell *stickyness*¹⁷⁰ og stivhengighet. I tråd med kulturperspektivet må den indre legitimiteten sikres, og europeisering (endring) kan forklares med utgangspunkt i avstanden mellom eksisterende og nye normer.

4.6.2 Normer, normers livssyklus og normentreprenører

Normer kan knyttes til idéer og identitet, og er nært forbundet med sosialkonstruktivistiske perspektiv. En grunntanke i dette perspektivet er man for å forstå handling må gå utover de rent materielle betingelsene, og studere hvilke normer og idéer som påvirker aktører, være seg personer eller nasjoner. Normer er sentralt i kulturperspektivet, og sier noe om forventet handlingsmåte, eller standard for sømmelig oppførsel for aktører med en gitt identitet (Finnemore & Sikkink 1998: 891). Ifølge Martha Finnemore og Kathryn Sikkink¹⁷¹ (1998) er det graden av *riktighet*¹⁷² og det evaluerende aspektet som skiller normer fra andre typer regler. Normer innebærer standarder for hva som er passende oppførsel, og slik er både det intersubjektive aspektet og det evaluerende aspektet ved normer viktig (*ibid*: 891). Normer har en dynamisk karakter, og selv om de ofte tas for gitt, kommer de ikke fra intet (Barnett 2014: 164). For å forklare hvordan normer påvirker har Finnemore og Sikkink (1998) utarbeidet en modell over normers livssyklus¹⁷³.

Livssyklusmodellen kan ses som en prosess i tre stadier: 1) etablering av normer¹⁷⁴, 2) normkaskade¹⁷⁵ og til slutt 3) internalisering (Finnemore & Sikkink 1998). Framveksten av normer er gjerne drevet frem av normentreprenør, som er aktører eller grupper av aktører som i form av sin stilling har normativ makt og kan sette en sak på agendaen. Normentreprenører regnes som viktige for å spre idéer og normer fra EU til nasjonalt nivå (Börzel & Risse 2012), og er en medierende faktor som bidrar til endring. Mellom det første og det andre stadiet er det et vippepunkt, som viser til at et tilstrekkelig antall relevante aktører har adoptert normen

¹⁷⁰ *Sticky culture*, eller klebrig kultur, som er tungrodd og vanskelig å endre.

¹⁷¹ Finnemore (1959) og Sikkink (1955) er begge amerikanske, med bakgrunn fra internasjonale relasjoner (IR) og er prominente figurer innenfor den konstruktivistiske retningen av IR-faget.

¹⁷² *Oughtness*.

¹⁷³ *The Norm Life Cycle*

¹⁷⁴ *Norm emergence* (Finnemore & Sikkink 1998: 895)

¹⁷⁵ *Norm cascade* (Finnemore & Sikkink 1998: 895)

(Finnemore & Sikkink 1998: 895). Normkaskade betegner stadiet der de brede massene overtales av normentreprenøren og dersom man lykkes er siste stadiet internalisering (*ibid*).

Dersom EUs normer er i samsvar med de nasjonale normene, er sjansen stor for at de inkorporeres nasjonalt (Börzel & Risse 2000). Motsatt vil stor kulturell avstand føre til motstand mot endring. Vi ser at logikken har mye til felles med passformhypotesen og første europeiseringsmekanisme, men fokuset er forflyttet fra rettslig, formell regulering til uformell påvirkning og reguleringsmekanismer. En norm har altså større sjanse for å internaliseres dersom den kan knyttes til allerede eksisterende normer, og normentreprenører benytter seg av dette når de konstruerer nye normer innenfor gjeldende normative rammeverk (Finnemore & Sikkink 1998: 908). Forholdet mellom nye og eksisterende normer kan ses i relasjon til sti-avhengighet (*ibid*).

4.6.3 Sti-avhengighet

Sti-avhengighet går ut på at de normene og verdiene som preger en organisasjon i dens formative år, vil ha stor betydning for utviklingen videre (Christensen *et al.* 2013: 62). Organisasjoner preges av den tidsperioden og konteksten den ble etablert i, og de historiske røttene får betydning for de kulturelle utviklingsveiene senere. Christensen *et al.* (2013) omtaler dette som organisasjonens *fødselsmerke*. Man tenker seg at organisasjonens tidlige mål står robust, selv om samfunnet endrer seg, og institusjonelle trekk kan slik virke som en bremsekloss mot endring (*ibid*: 63). Logikken om det passende handler her om å oppføre seg i henhold til eksisterende normer og organisasjonens *ethos*, og er i stor grad rettet mot fortiden (*ibid*: 55). Slike normer kan være både formelle, eller mer indirekte og dermed vanskelige å få øye på (Christensen *et al.* 2013: 53).

På tross av det deterministiske aspektet er ikke endring umulig, og ulike varianter forklarer endring på ulik måte. For det første kan endring skje gradvis via inkrementelle tilpasninger, eller via mer omfattende brudd av gjeldende praksis som følge av for eksempel en økonomisk eller politisk krise (Christensen *et al.* 2013: 63).

4.6.4 Myteperspektivet og ytre legitimitet som forklaring på europeisering

Myteperspektivet tar utgangspunkt i tanken om at sosialt skapte normer i organisasjoners institusjonelle omgivelser preger organisasjoners utforming (Christensen *et al.* 2013: 75). De sosialt skapte normene i organisasjonens omgivelser kalles *myter*, og disse kan spre seg raskt via imitasjon (*ibid*). En viktig grunntanke i denne tilnærmingen er tanken om at organisasjoner ikke kan overleve kun ved å være effektive, men de må i tillegg søke

legitimitet i omgivelsene¹⁷⁶ (Røvik 2009: 26). I forlengelsen av dette forventes organisasjoner å følge vestlige modernitetsnormer om fornyelse og rasjonalitet¹⁷⁷, noe som fører til en rekke *oppskrifter* og idéer om hvordan en moderne organisasjon bør operere (*ibid*). Ulike typer organisasjoner kan være avhengig av legitimitet i ulik grad og fra ulike grupper, for eksempel media, intellektuelle, eksterne aktørgrupper og profesjoner (*ibid*). Disse idéene blir institusjonelle elementer, de institusjonaliseres og tas for gitt, og dette kan forklare både hvorfor og hvordan oppskriftene spres, samt hvorfor organisasjoner adopterer dem (*ibid*).

I motsetning til kulturperspektivet, rettes blikket her utover mot omgivelsene og stadig skiftende rasjonaliserte myter for hvordan organisasjonen bør utformes. Kulturperspektivets statiske element er slik ikke tilstede her, og gjennom translasjonsprosessen tenker man seg at organisasjoner blir mer like. Logikk om det passende betyr innenfor myteperspektivet at man handler i tråd med det som anses som akseptabelt i det miljøet organisasjonen er en del av. Organisasjoner reflekterer over hvilke verdier de tillegges, og forsøker å inkorporere og reflektere disse verdiene utad (Christensen *et al.* 2013: 75). Ut i fra myteperspektivet forstås europeisering som at nasjonale aktørers mentale rammeverk endres gjennom sosialisering med EUs institusjoner og retningslinjer. I den forbindelse er tanken om institusjonell homogenisering, såkalt isomorfisme, sentral.

4.6.5 Isomorfisme

Myter antas å spres raskt via imitasjon, og organisasjoner verden over vil derfor med tiden bli stadig mer like¹⁷⁸ (Christensen *et al.* 2013: 75). Tanken er at organisasjoner tilpasser seg ytre normer dels for å få legitimitet og aksept i omgivelsene, og myter kan slik forstås som en legitimert oppskrift (Røvik 2009: 26). Denne legitimerede oppskriften kjennetegnes av å være på rasjonalisert og institusjonalisert. En rasjonalisert myte betyr at myten antas å være vitenskapelig og formålsrasjonell, uten at dette nødvendigvis stemmer (Christensen *et al.* 2013: 77). Er en myte institusjonalisert betyr dette at den tas for gitt, og regnes som nødvendig og sann (*ibid*).

Et sentralt aspekt ved myteperspektivet er hvorfor myter tas i bruk i organisasjoner, og hva som skjer når de blir tatt i bruk. DiMaggio og Powell (1983) presenterer tre mekanismer for

¹⁷⁶ Denne tanken ble først formulert av Parsons i 1956 (Røvik 2009: 26)

¹⁷⁷ Tanken om modernitetsnormer ble formulert av Meyer & Rowan i 1977 (Røvik 2009: 26).

¹⁷⁸ I hvert fall på overflaten (Christensen *et al.* 2013: 75).

institusjonell homogenisering, i form av 1) tvangsmessig adoptering, 2) mimetisk adoptering og 3) normativt basert adoptering. Røvik (2009) betegner de ulike formene for isomorfisme som motiver organisasjonene har for å adoptere nye idéer og moderne oppskrifter.

Tvangsmessig isomorfisme er knyttet til politisk press, og kan være både formell og uformell (DiMaggio & Powell 1983: 150). Mimetisk isomorfisme kan oppstå når man er usikker på hvilken retning man skal utvikle seg i. I tillegg oppstår mimetikk fordi utvalget av ulike organisasjonsløsninger tilgjengelig er nokså begrenset (*ibid*: 152). Slik kan mimetisk isomorfisme sies å være en slags kopiering av de institusjonelle omgivelsene for å håndtere usikkerhet. Normativt press knyttes i stor grad til profesjonene, både til selve profesjonsutdanningen og profesjonsnettverk (*ibid*).

4.7 Oppsummering

Både Røvik¹⁷⁹ (2009) og Christensen *et al.*¹⁸⁰ (2013) argumenterer for at instrumentelle og institusjonelle forklaringer bør brukes sammen for en mest mulig helhetlig forståelse av den komplekse sosiale virkelighet. I analysen tar jeg utgangspunkt i det instrumentelle, kultur- og myteperspektivet for å forstå europeisering. Perspektivene utelukker ikke hverandre, tvert imot – i komplekse situasjoner opererer gjerne to eller flere slike mekanismer sammen. Det samme gjelder for de to handlingslogikkene som ligger til grunn, som gjerne overlapper hverandre når man skal forstå komplekse samfunnsforhold.

¹⁷⁹ Røvik (2009) betegner dette som pragmatisk institusjonalisme.

¹⁸⁰ En transformativ tilnærming (Christensen *et al* 2013: kap. 9).

5. Analysekapittel: Analyse av EUs innvirkning på det norske asylfeltet.

5.0 Innledning: europeiseringens objekt og dimensjon

Jeg vil nå koble teori til empiri, og vurdere i hvilken grad sentrale bidrag innenfor europeiseringslitteraturen kan bidra til å gi økt forståelse av norsk asylpolitikk. Jeg ønsker å se nærmere på i hvilken grad norsk asylpolitikk er et resultat av påvirkning fra Brussel, og hvordan denne påvirkningen kan forstås med bakgrunn i sentrale antagelser i europeiseringslitteraturen. Europeiseringens objekt, jf. Radaelli (2000) er norsk asylpolitikk, både rettslig, politisk og diskursivt. Europeiseringens dimensjon vil jeg karakterisere som dyp og altomfattende, både normativt og praktisk, og tilsvarer slik det Radaelli (2000) betegner som *transformasjon*. Implementering og gjennomføring har skjedd uten konflikter og problemer, og passformhypotesen kan gi en forklaring på dette.

5.1.0 Passformhypotesen: forventning

Passformhypotesen tar utgangspunkt i formell, rettslig regulering fra EU, og er til hjelp for å vurdere den første europeiseringsmekanismen. På asylfeltet vil Schengen-avtalen, Dublin III og Eurodac kunne kategoriseres som hard regulering fra EU som Norge er forpliktet til rettslig sett. Jeg har derfor en forventning om at norsk asylpolitikk er i overensstemmelse med EU asyl *acquis*. Passformhypotesen tar utgangspunkt i EU akkumulerte lovverk, som er den eneste formen for tvangsmakt EU har over sine medlemsstater (Börzel & Risse 2009a), og europeisering som mekanisme inntreer ved at EU *acquis* blir inkorporert i nasjonale lovverk¹⁸¹. Ettersom Norge ikke er forpliktet til hele EU asyl *acquis* har jeg ikke noen forventning om at EUs direktiv på asylfeltet er implementert i norsk utlendingsrett.

¹⁸¹ Gitt EUs desentraliserte implementeringsstruktur er det opp til nasjonalstatene å sørge for at EU *acquis* blir inkorporert i nasjonal lovgivning og fulgt opp (Treib 2014).

Schengen- og Dublin-samarbeidet forutsetter dog at Norge holder seg orientert om EU asyl *acquis* (Brekke 2011), og jeg forventer derfor at norsk asylpraksis er i tråd med europeisk standard for øvrig.

Harmonisering med EU skjer ikke automatisk, og vi husker at særlig to forhold, passformhypotesens to ytterpunkter, gir forventning om at endring uteblir nasjonalt. Både i tilfeller der EU-reguleringen sammenfaller helt med nasjonale forhold¹⁸², og i tilfeller der EU-reguleringen avviker fundamentalt fra de nasjonale forhold¹⁸³, antar vi adaptasjon uteblir¹⁸⁴. Europeisering forventes derimot der EU-reguleringen medfører mindre omfattende endringer i nasjonal politikk. Med tanke på at Norge generelt sett er kjent for å overholde sine forpliktelser til EU, og jeg på forhånd forventer at vi overholder de delene av EU asyl *acquis* som vi er forpliktet til gjennom egne avtaler, forventer jeg at avstanden mellom EU og norsk asylpolitikk var moderat ved innføring. Jeg vil nå vurdere passformhypotesens relevans *post ante* for Norge med utgangspunkt i EUs asyl *acquis* og harde reguleringsmekanismer, med utgangspunkt i følgende hypotese:

Hypotese 1: Moderat avvik mellom EU asyl *acquis* og norsk asylpolitikk vil gi endringspress og utfall nasjonalt i form av rettslig tilpasning.

5.1.1 Passformhypotesen: utfall

Dublin-systemet var i store trekk i tråd med gjeldende lov og praksis på asylfeltet da Norge ble formelt tilknyttet i 2001. FNs flyktningdefinisjon var allerede inkorporert i norsk utlendingslov av 1988¹⁸⁵ gjennom § 16, og prinsippet om *non-refoulement*, var definert i § 33 (Utlendingsloven 1988). Norge hadde allerede ratifisert de viktigste folkerettslige avtalene i forbindelse med asyl, slik som FNs Menneskerettigheter, og EMK var inkorporert i norsk rett med Menneskerettsloven av 1999. Dualismen i norsk lovgivning og rettspraksis kan ha bidratt til at internasjonal asylrett allerede var implementert i norsk lovgivning, og slik sett medførte ikke tilknytning til Dublin store endringer på det folkerettslige området.

¹⁸² *Perfect fit* (Knill & Lehmkuhl 1999, 2002).

¹⁸³ *Fundamental misfit* (Knill & Lehmkuhl 1999, 2002).

¹⁸⁴ Såkalt *non-adaptation* (Knill & Lehmkuhl 1999, 2002).

¹⁸⁵ Utlendingsloven av 1988 var gjeldende lov som la grunnlag for å fastslå utlendingers adgang til Norge og deres opphold, inkludert asyl, da Dublin-systemet ble innført.

Noen endringer var likevel nødvendig for å sikre at norsk regelverk var i samsvar med Dublin II, som var en forordning med rettslig karakter, og endringer i utlendingsloven trådte i kraft 1.9.2003. Endringene var dog minimale^{ix}, særlig med tanke på at prinsippet om førsteasylland og regler for ansvarsforhold ved behandling av asylsøknader allerede var etablert praksis og inngikk i Schengenkonvensjonen, del II kapittel 7. Gitt at Norge allerede var bundet av Dublin-konvensjonen, som ble inngått etter samtykke fra Stortinget, var det naturlig å videreføre dette samarbeidet med Dublin II, ellers hadde vi måttet trekke oss fra hele Dublin-systemet, noe som ville fått følger for Schengen-systemet og potensielt EØS-avtalen og Norges tilknytning til Det indre marked.

I likhet med Dublin-systemet medførte Eurodac-forordningen minimale endringer i norsk utlendingslov av 1988, dog noen nye bestemmelser fulgte^x. Til tross for innføring av nytt datasystem og nye arbeidsrutiner vurderer jeg det dithen at det ikke er grunn til å snakke om avvik, men heller inkrementelle endringer og videreutvikling av eksisterende grense- og politisamarbeid.

Schengen-avtalen ble innført som en traktat av folkerettslig karakter, etter debatt om hvorvidt en slik avtale var forenlig med Den norske grunnlov (St.prp. nr. 50 (1998-99)). På den ene siden kan man argumentere for at Schengen åpenbart gikk ut over gjeldende norsk lov og praksis, og representerte et fundamentalt avvik med opprinnelig rettspraksis og virke. På den annen side var Schengen en utvidelse av Den nordiske passunionen. Norsk politi og grensemyndigheter var allerede involvert i omfattende transnasjonalt samarbeid (Ulrich 2016), og Schengen formaliserte og videreførte eksisterende kultur. Politisamarbeidet i Schengen har mye til felles med det nordiske politisamarbeidet (NOU 2004: 20) som Norge allerede var del av i en årrekke. Jeg konkluderer derfor med at avviket ikke var fundamentalt.

Vi ser at Norge overholder sine forpliktelser til EU i Utlendingsloven av 2008. Eksempelvis er Prosedyredirektivets begrep om *trygge tredjeland* tatt inn i § 32 (Utlendingsloven 2016: 22). Også enkelte prinsipper fra EUs reviderte Statusdirektiv er implementert i den nye utlendingsloven fra 2008, slik som Statusdirektivets beskyttelsesregler. Norge har også vedtatt EUs returdirektiv fra 2008 (2008/115/EC), som ble inkorporert i norsk lov i 2011.

5.1.2 Oppsummering og kritikk

Vi husker at nasjonal tilpasning til den europeiske modell er mest sannsynlig i tilfeller der ny regulering fører til inkrementelle endringer fra eksisterende nasjonal politikk¹⁸⁶ (Knill & Lehmkuhl 1999). Det kan være nyttig å tenke seg et kontinuum som går fra perfekt passform i ene enden, til inkompatibel i andre enden. Mens man forventer nasjonal endring i tilfeller med mindre omfattende avvik, altså orientert rundt kontinuumets midtpunkt, regner man med at tilpasning vil utebli i kontinuumets ytterpunkter (*ibid*). Jeg vil konkludere med at det foreligger en moderat eller begrenset form for avvik mellom EU asyl *acquis* som europeisk modell og norsk lov på asylområdet. Det er dermed grunn til å tro at det forelå en viss grad av press for nasjonal endring, noe de juridiske lovendringene viser, i tillegg til utbygging av nye kontrollrutiner og datasystem for å sikre innføring av EU-standard. Ut fra lovendringene ser det ut til at forordningene ble implementert innen fristene fra EU, og inkrementelle forskjeller mellom EU og nasjonal praksis *kan* være en forklaring på den raske og tilfredsstillende implementeringen. Passformhypotesen kan ha forklaringskraft her, og den første hypotesen er styrket. Avstanden mellom EU asyl *acquis* og norsk asylrett var moderat, noe som medførte endringspress og ga inkrementelle endringer og tilpasning mot EU.

Til tross for passformhypotesens verdi som analytisk verktøy, husker vi at den har visse svakheter, og er blant annet ensidig deterministisk (Mastenbroek & Kaeding 2006) og logisk inkonsistent (*ibid*, Radaelli 2000). Selv om graden av passform kan forklare norsk tilpasning, kan det ikke utelukkes at andre faktorer som spiller inn og er av betydning. Det neste steg i analysen er derfor å se på ulike mellomvariabler som kan *forklare* endring nasjonalt.

For å forstå nasjonale reaksjoner på tilpasningspress fra EU deler jeg inn i to hovedkategorier av forklaringsvariabler, basert på styringsmodus og hvilken handlingslogikk som ligger til grunn. Vi husker at den første gruppen av forklaringsvariabler tar utgangspunkt i rasjonalistisk institusjonalisme, og er basert på konsekvenslogikk. Fra et slikt rasjonalistisk perspektiv tenker man at avviket mellom EU og nasjonalt nivå medfører muligheter i form av et mulighetsvindu for nasjonale aktører til å fremme sine interesser (Börzel og Risse 2009b). I hvilken grad aktører benytter seg av disse nye strukturelle mulighetene avhenger av blant annet vetospillere og den institusjonelle strukturen (*ibid*). Den andre gruppen med forklaringsvariabler har utgangspunkt i sosiologisk/konstruktivistisk institusjonalisme, og

¹⁸⁶ Dette er den opprinnelige og tradisjonelle forståelsen av passformtesen. Det er imidlertid en jungel av ulike tolkninger og variasjoner av passformtesen, som til dels avviker stort fra hverandre.

baserer seg på logikken om det passende. Her er tanken at europeisk politikk og normer i liten grad samsvarer med nasjonal politikk og normer, noe som fører til press. Hvorvidt de nye normene blir internalisert avhenger i stor grad av normentreprenører og den politiske kulturen (*ibid*). Man antar her at europeisering skjer via sosialisering og kollektive læringsprosesser der de nye normene etter hvert blir internalisert (*ibid*).

5.2.0 EU som mulighetsstruktur: forventning

Regulering i tilknytning til negativ integrasjon, med hensikt om å sikre liberalisering og mobilitet, er en mindre direkte form for europeisering. I motsetning til rettslig regulering, der det foreligger en klar forventning om direkte implementering nasjonalt, påvirker EU via den andre europeiseringsmekanismen ved å endre de politiske betingelsene nasjonalt (Knill & Lehmkuhl 1999). EU endrer spillereglene ved å reformere nasjonale mulighetsstrukturer, noe som modifierer den institusjonelle konteksten og gir grunnlag for en endring av makt- og ressursfordeling mellom nasjonale aktører (Knill & Lehmkuhl 2002). Maktforhold og strukturer endres ettersom noen aktører tildeles ressurser og makt, mens andre mister sitt maktgrunnlag, og påvirkning fra EU kan slik både innsnevre eller utvide nasjonale myndigheters oppfatning av eget handlingsrom (Knill & Lehmkuhl 1999). Basert på antagelsen om europeisering som mulighetsstruktur har jeg utviklet følgende hypotese:

Hypotese 2: Europeisering fører til endring nasjonalt ved at EU virker som en politisk mulighetsstruktur som legger til rette for en omfordeling av maktressurser innad i staten.

Jeg vil nå se teori i forhold til empiri, og drøfte hvorvidt tilknytning til CEAS kan forstås på bakgrunn av konsekvenslogikk.

5.2.1 EU som mulighetsvindu: utfall

Teorier basert på *rational choice*-institusjonalisme ser organisasjoner som instrument for formålsoverrettede aktører. Europeisering forstås på bakgrunn av en formålsrasjonell konsekvenslogikk, der man antar at tilknytning til EU er å foretrekke i tilfeller der dette er fordelaktig. EU blir slik omtalt som en mulighetsstruktur eller mulighetsvindu for omfordeling av maktressurser og for å fremme egne interesser (Börzel & Risse 2009b). En

forutsetning for omfordeling er at nasjonale aktører har kapasitet til å utnytte de nye mulighetene som finnes i flernivåstyring av asylfeltet.

5.2.2 Aktører: for hvem kan EU virke som en mulighetsstruktur?

Ettersom asylpolitikk er nært knyttet til statlig suverenitet er det nærliggende å rette blikket mot norske styresmakter. Statsledere og representanter på ministernivå som representerer staten har særlig legitimitet på asylfeltet, og den norske regjering er derfor viktig. Fra 2013 har Regjeringen Solberg¹⁸⁷ styrt Norge, med statsminister Erna Solberg i ledersetet. I et historisk aspekt kan det være seks andre regjeringsperioder som er av interesse: Gro Harlem Brundtlands tredje regjering (1990 – 1996), Thorbjørn Jaglands regjering (1996 – 1997), Kjell Magne Bondeviks første regjering (1997 – 2000), Jens Stoltenbergs første regjering (2000 – 2001), Kjell Magne Bondeviks andre regjering (2002 – 2005) og Jens Stoltenbergs andre regjering (2005 – 2013). Det politiske lederskap er ikke de eneste som kan ha interesse av tettere tilknytning til EUs asylpolitikk. FrP har utmerket seg som særlig innvandringskritisk, både i opposisjon og også i regjering.

Det er i dag Justis- og beredskapsdepartementet som har overordnet ansvar for de sentrale aktørene i utlendingsforvaltningen. Relevante aktører innenfor norsk forvaltning som jobber mot asylfeltet er blant annet Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemda (UNE), Utenriksdepartementet, Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi), Kompetanse Norge, og Arbeids- og sosialdepartementet. Organiseringen av utlendingsforvaltningen har imidlertid endret seg i løpet av årene, og er utsatt for de samme reformer og endringer som offentlig sektor for øvrig. Deler av byråkratiet med kontroll over velferdsstaten kan også ha egne interesser i forhold til innvandring og asylpolitikk, ettersom asylsøkere som gruppe medfører en økonomisk belastning på den norske velferdsstat. Grødem (2016) peker på at innvandring også representerer et politisk dilemma for den nordiske velferdsmodellen, som bygger på en homogen befolkningsstruktur¹⁸⁸. SSB-saken¹⁸⁹ kan ses som et eksempel på politiseringen og de ulike interessene knyttet til velferdsstat og innvandring.

¹⁸⁷ Koalisjonsregjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet (FrP), en såkalt blå-blå regjering.

¹⁸⁸ Grødem (2016) konkluderer likevel med at den norske velferdsmodellen er robust, også i møte med innvandring, og mener ingenting tilsier at Norge er mer sårbart enn andre industriland i så måte.

¹⁸⁹ Viser til konflikten i 2017 mellom Christine Meyer, daværende sjef i Statistisk Sentralbyrå (SSB) og finansminister Siv Jensen (FrP). Konflikten er kompleks, men en del av kritikken mot Meyer er knyttet til omorganisering innad i SSB og omplassering av Erling Holmøy, som har forsket på kostnadene ved innvandring. Meyer på sin side anklaget Jensen for å utøve politisk press på innvandringsfeltet. Saken endte med at Meyer sluttet i sin stilling som sjef i SSB.

Politi- og sikkerhetsvesen kan også tenkes å ha egeninteresse av norsk tilknytning til CEAS. Politiets hovedaktør på migrasjonsfeltet er Politiets Utlendingsenhet (PU), men også Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Kriminalpolitisen (KRIPOS¹⁹⁰), Politidirektoratet (POD), nasjonale grensemyndigheter og tollmyndigheter er viktige aktører. Teknologi spiller en viktig rolle i den praktiske utførelsen av CEAS, og aktører som jobber med slik teknologi, både de som utvikler, ivaretar og bruker teknologien, kan se positivt på EU og samarbeid på asylfeltet. I 1999 mottok Datatilsynet, som har tilsyn med den norske delen av SIS II, 25 mill. kroner for å utvikle et nytt Datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF), som Politiets Datatjeneste (PD) har ansvar for å drifte (St.prp. nr. 84: 2000-2001). Det er med andre ord mange ulike aktører som kan se tilknytning til EUs asylpolitikk som en mulighet til å fremme eget maktgrunnlag og egne interesser.

Det er i tillegg en rekke interessegrupper på asylområdet. Gitt asylfeltets særegne natur og vektlegging av statlig beslutningsmakt og suverenitet tillegger jeg disse liten betydning her. NGO'er i Norge kjennetegnes generelt av EU-skepsis, og bruker derfor ikke EU-nivået til å fremme sin sak (Brekke & Staver 2018).

5.2.3 Hvordan: EU som mulighetsvindu

Det er vanskelig å si med sikkerhet hva som er formål bak og hensikt med politiske avgjørelser og beslutninger generelt. Offisielle dokument og uttalelser kan imidlertid gi en pekepinn. Med utgangspunkt i rasjonell organisasjonsteori vil jeg nå se nærmere på hvordan EUs politikk og politiske struktur kan representere en mulighet for norske aktører til å fremme egne interesser. En slik tilnærming innebærer en instrumentell forståelse av europeisering, og forutsetter formålsrasjonalitet. Tanken er at det ligger en konsekvenslogikk til grunn for handling, og man bruker muligheter som oppstår nasjonalt ved å knytte seg til samarbeid med EU på asylfeltet. Jeg opererer med en tredeling av relevante norske aktører i politikere, byråkrater og sikkerhetsprofesjonelle¹⁹¹. To-nivå spill, vetospillere, *blame avoidance politics* og *venue shopping* står sentralt i analysen.

5.2.4 Vetospillere

¹⁹⁰ Kripos administrerer den norske delen av Eurodac.

¹⁹¹ Med sikkerhetsprofesjonelle mener jeg politi, tollvesen, grensemyndigheter, sikkerhets- og etterretningsbransjen, både i offentlig og privat sektor. Selve uttrykket sikkerhetsprofesjonelle har jeg lånt fra Bigo (2002), som tilhører den konstruktivistiske Pariserskolen og har fokus på sikkerhetisering av migranter.

Tsebelis' (1995, 2002) teori om vetospillere er et nyttig verktøy når man skal analysere politiske utfall. En vetospiller er et individ eller kollektiv av aktører som har makt til å endre *status quo*¹⁹², og for å få i stand en endring må et visst antall vetospillere gi sin aksept for at den i det hele tatt kan finne sted. Antall og type vetospillere avhenger i stor grad av egenskaper ved et lands styreform og den politiske utformingen, og Tsebelis (1995, 2002) skiller mellom institusjonelle og politiske vetospillere.

Institusjonelle vetospillere har formell makt basert på institusjonell organisering og maktfordeling, definert av et lands konstitusjon og lover (Tsebelis 1995, 2002). I Norge ligger Montesquieus maktfordelingsprinsipp til grunn for en tredeling av makt mellom nasjonalforsamlingen (Stortinget), utøvende makt (regjeringen) og dømmende makt (domstolene), som kan regnes som institusjonelle vetospillere. Jeg har ikke funnet eksempler på motstand fra Norges tre øverste statsorgan, noe som kan forklare den rettslige og politiske tilpasningen til CEAS. Tilknytningen til EUs asylfelt er ønsket politikk fra norske styresmakters side, og Stortinget har fulgt opp og vedtatt relevant EU-lovgivning, som slik har blitt implementert i norsk lov. EU og europeisk integrasjon har derimot endret maktforholdet mellom de tre statsorganene, og regjeringen har styrket sin maktposisjon vis-a-vis Stortinget (NOU 2012: 2: 821). Avtaler med EU innebærer at lovgivningsmyndighet overføres fra nasjonalt til europeisk nivå, og Stortingets rolle er i stadig større grad begrenset til å gi samtykke til nye forpliktelser overfor EU (*ibid*). En annen konsekvens av europeisk integrasjon er at den dømmende makt har styrket seg på bekostning av regjering og nasjonalforsamling. I tillegg har den norske domstolen fått en ny funksjon i form av å sikre overholdelse av EU-lovgivning nasjonalt. Den nye domstolskontrollen, og økningen i regulering fra EU på en rekke områder, er sentralt i den såkalte rettsliggjøringen av samfunnsliv og politikk (*ibid*). Så selv om ingen institusjonelle vetospillere gikk imot Dublin/Eurodac/Schengen, har norsk tilknytning til EU generelt sett medført en maktforskyvning på bekostning av Stortinget.

Politiske vetospillere tar utgangspunkt i politisk organisering (Tsebelis 1995). I Norge har vi et flerpartisystem, og politiske vetospillere i Norge kan sies å være Arbeiderpartiet og Høyre,

¹⁹² Tanken om vetospillere har forankring i spillteori og tar utgangspunkt i formålsrasjonalitet. Jeg vil gjerne understreke at min fremstilling av Tsebelis' teoretiske rammeverk og studier er meget forenklet. Tsebelis (1995, 2002) går selv ned på detaljnivå og redegjør for ulike former for og kombinasjoner av vetospillere innen ulike miljøer.

som de to største politiske partiene i perioden etter 1945. Politiske vetospilleres makt er aldri absolutt, ettersom andre politiske aktører kan balansere vetospillerens makt ved å inngå samarbeid (*ibid.*: 303). De politiske partiene som var skeptiske til europeiseringen av asylpolitikken, hovedsakelig SV, KrF og Sp, var imidlertid for små til å kunne utfordre Ap og Høyre i asylspørsmålet. Med unntak av Jens Stoltenbergs andre regjering (2005 – 2013) har Norge hatt mindretallsregjeringer fra 1990 og frem til i dag, og det er et kjennetegn ved norsk politikk at vetomakt har vært fordelt mellom flere aktører.

Jeg har ikke funnet eksempler som tilsier at det var institusjonelle eller politiske vetospillere som gikk imot norsk tilknytning til EU på asylområdet. En forklaring kan være Norges institusjonelle og politiske utforming der makten er fordelt mellom mange aktører. Visse interessegrupper og aktører uttalte seg kritisk til innføringen av Schengen, eksempelvis Juss-Buss, Amnesty International, Antirasistisk senter, Den norske advokatforening med flere (Ot.prp. nr. 56 1998/99). Disse aktørene har imidlertid ingen institusjonell eller politisk makt som gjør at man kan regne dem som veto-spillere. Mangelen på vetospillere kan også skyldes asyl- og migrasjonsfeltets natur. Regjeringen antas å ha styrket makt på dette området vis-à-vis nasjonalforsamling, opposisjonspartier og interessegrupper (Ette & Faist 2007). Denne tendensen er styrket fra 1990-tallet når asyl og migrasjon ble knyttet opp mot terrorisme, internasjonal kriminalitet og sikkerhet (*ibid.*). Dermed har asyl- og migrasjon blitt et politikkområde for en lukket krets, uten mulighet for institusjonelle eller politiske vetospillere. I de tilfeller der EU og regjeringen drar i samme retning, slik det er grunn til å anta her basert på offisielle dokumenter, blir det vanskelig for opposisjonelle krefter.

En annen faktor som kan spille inn er konsensuskulturen i norsk politikk generelt, og på asylfeltet spesielt. Dersom et land har få vetospillere, og den politiske kulturen er preget av konsensus, legger dette til rette for tilpasning til EU (Treib 2014). Vi har sett at det fra 1990-tallet har vært en uttalt skepsis til ukontrollert innvandring, og at de to største og mest innflytelsesrike partiene i etterkrigstiden, Ap og Høyre, stort sett var enige om en *pragmatisk og ansvarlig* linje i innvandringspolitikken. På samme tid som Dublin II-forordningen ble gjeldende i Norge i 2003 frontet daværende kommunalminister Erna Solberg¹⁹³ flere innstramminger i asylpolitikken, og fremsatte en rekke tiltak med mål om å halvere antallet

¹⁹³ Kommunalminister fra 2001 – 2005 i Bondevik II-regjeringen.

asylsøknader og effektivisere asylbehandlingen¹⁹⁴ (Kommunal- og Regionaldepartementet 2004). Den rødgrønne regjeringen fortsatte den strenge asylpolitikken i sin andre periode, og endret ordlyden i sin regjeringsplattform fra *human, solidarisk og rettsikker* i 2005 (Soria Moria I: 69) til *konsekvent, rettferdig og rettsikker* i 2009 (Soria Moria II: 70).

Den restriktive linjen har vært særlig tydelig fra og med Soria Moria 2. I 2008 presenterte daværende statsminister Jens Stoltenberg (Ap) en 13-punktsplan^{195xi} med tiltak for å begrense asylsammenkomstene. Ett av tiltakene var rettet mot harmonisering av norsk asylpolitikk (Andersen 2008), og i praksis innebar dette et kappløp mot stadig mer restriktive tiltak blant de vesteuropeiske landene (NOAS 2013). I 2008 vedtok Stortinget en ny Utlendingslov, og den nye loven tok i større grad hensyn til EUs asyl *acquis*. På bakgrunn av formålsrasjonell konsekvenslogikk er det derfor naturlig å tenke seg at de største partiene ønsket samarbeid med EU på asylfeltet, noe som også bekreftes i NOU 2012: 2. Partiene som tok til orde for en mer human asylpolitikk og tok avstand fra EU, hadde mindre reell politisk makt og innflytelse. For Ap og Høyre kan derfor EU og harmonisering tolkes som en mulighet til å fremme sine preferanser og politikk.

5.2.5 To-nivå spill

Putnams (1988) modell om to-nivå spill¹⁹⁶ viser til koblingen mellom nasjonalt og internasjonalt nivå. Ifølge modellen må makthavere forholde seg til og forhandle på begge nivåer, ofte med motstridende interesser og preferanser. Styresmaktene må deretter forsøke å forene de to nivåene ved å maksimere nasjonale interesser til minst mulig kostnad internasjonalt (Putnam 1988: 434). Putnam (1988) viser til det er størst sjans for internasjonalt samarbeid i tilfeller der det ikke foreligger nasjonal konsensus. Politisk splittelse, ulike synspunkter, heterogenitet og polarisering mellom interessegrupper vil i tråd med denne tanken drive statlige styresmakter til å samarbeide med overnasjonalt nivå, spesielt hvis statslederens personlige preferanser sammenfaller med det politiske utfallet på overnasjonalt nivå (*ibid*). Europeiske forhandlinger kan øke legitimiteten for en politisk løsning, og statsledere kan slik henvise til overnasjonalt nivå for å fremme egen agenda på hjemmebane.

¹⁹⁴ Det var blant annet på grunn av den harde linjen i asylpolitikken Solberg fikk tilnavnet «Jern-Erna».

¹⁹⁵ Regjeringspartiet SV var imot innstrammingsiltakene, og tok dissens over punkt fem.

¹⁹⁶ Two-level games.

I vårt tilfelle vil de to nivåene der forhandlingsspill utspiller seg være norske makthavere (nasjonalt nivå) på den ene siden og EUs medlemsstater og Fellesinstitusjoner (internasjonalt/regionalt nivå) på den andre siden. Til tross for at Norge generelt sett kjennetegnes av en sterk konsensuskultur, har vi sett at asylfeltet ikke var preget av konsensus, i hvert fall ikke før 11. september 2001. SV, KrF og Sp var *asylopponent*er og ønsket en mer human politikk enn Ap og Høyres pragmatiske *ansvarspolitik*k, mens FrP ønsket mer restriksjoner enn regjeringspartiene antydde. I tillegg var Flyktningshjelpen, Amnesty International og en rekke andre interesseorganisasjoner engasjert i flyktningers rettigheter, og ønsket en oppmykning av gjeldene praksis. Ifølge Torje (1997) fremstilte media i all hovedsak asylsøkeren som et individ med krav på beskyttelse, også mot det norske *asylbyråkratiet*. Det var slik et mangfold av interesser på asylfeltet, og til tross for at ingen av asylopponentene hadde vetomakt, kan man likevel forstå tilknytning til EUs asylpolitikken i tråd med teorien om to nivå-spill og på bakgrunn av konsekvenslogikk. De mange aktørene som ønsket en mer liberal asyl- og innvandringspolitikk var ikke mange nok eller store nok til å kunne klassifiseres som veto-spillere, men var likevel viktige med tanke på stortingsvalg, stemmegivning og politisk oppslutning. Tilknytning til EU kan ses som en mulighet for makthavere til å oppnå de politiske resultater de ønsket, og unngå skyld på hjemmebane¹⁹⁷.

5.2.6 *Blame avoidance politics*

En slik tanke er i tråd med Weaver (1986) og hans teori om *blame avoidance*. Ifølge Weaver (1986) er det i politikken verden vel så viktig å unngå å bli klandret for¹⁹⁸ politiske utfall, som å ta æren for ett. Én strategi politikere og byråkrater kan bruke for å unngå skyld er å legge ansvaret over på andre (Weaver 1986: 385). EU kan i så måte ha funksjon som en slags syndebukk, som frigir nasjonale politikere og byråkrater fra ansvar gjennom å erklære seg maktesløse mot påvirkning ovenfra. På midten av 1990-tallet var Ap under press fra to kanter i asylspørsmål, blant annet vedrørende retur av flyktninger som hadde fått avslag. FrP mente retur var nødvendig, mens ikke-statlige organisasjoner (NGO-er¹⁹⁹) og interessegrupper, samt SV og KrF var imot tvungen retur (NOAS 2013). Selv om interessegrupper og

¹⁹⁷ *blame avoidance*

¹⁹⁸ Min oversettelse. *Blame avoidance* i originaltekst. Se Weaver 1986.

¹⁹⁹ *Non-Governmental Organization*.

opposisjonspartier har liten formell påvirkningskraft over migrasjon- og asylområdet, kan man anta at norske styresmakter ikke ønsket negativ omtale og kontrovers av frykt for å miste velgere og popularitet. Slik kan tilknytning til EU ikke bare innsnevre, men også utvide, nasjonale myndigheters oppfatning av eget handlingsrom (Knill & Lehmkuhl 1999).

Thielemann (2006) viser til hvordan europeiske statsledere brukte etableringen av en felles asylpolitikk for å legitimere innføring av restriksjoner i asylpolitikken, og unngå nasjonale hindre. Mellomstatlige fora ga makthavere en sjanse til å møtes og utvikle prinsippene i dagens CEAS, uten innblanding fra de typisk kritiske aktørene som gjerne finnes på hjemmebane, eksempelvis NGO-er, politiske konkurrenter eller menneskerettsadvokater (Thielemann 2006). I tråd med slike argument kan norsk tilknytning til CEAS forstås som er resultat av formålsrasjonelle aktører som ønsket innstramming i norsk asylpolitikk, uten å måtte stå til ansvar for slike restriksjoner overfor liberale krefter nasjonalt. I tilfeller der nasjonale aktører bruker EU-politikk for å fremme egen agenda kan man tenke seg at påvirkning fra EU blir betydelig, og maktoverføring til overnasjonalt nivå kan slik knyttes til begrepet om forum-shopping²⁰⁰.

5.2.7 Forum-shopping

Forum-shopping refererer nettopp til idéen om at politiske beslutningstakere som møter opposisjon på hjemmebane, vil fremme sin politikk på arenaer som er mer åpne for deres preferanser og mål (Kaunert & Léonard 2012: 1396). Eksempelvis kan sub-nasjonale nivå gå utenom sentralmakten, og EU kan bli brukt for å fremme egne interesser. I motsetning til regional- og markedsrelatert sektorpolitikk er asylfeltet unikt ettersom det i det store og det hele er sentralstatens ansvarsområde. Gitt at norske styresmakters preferanser var i samsvar med EUs på asylområdet, er det den samme logikken som ligger til grunn. Utgangspunktet er at sentrale aktører i det politiske statsapparatet bevisst velger europeisk nivå for å unngå liberale vetospillere på hjemmebane (Zaun 2017: 5, Guiraudon 2000, Thielemann 2006). Man bruker EU for å få gjennomslag for ønsket politikk på hjemmebane «gjennom bakdøra» (Zaun 2017), slik Vevstad (2012) ser Schengen og Dublin som en bakdør for Norge inn til CEAS.

²⁰⁰ *Venue shopping.*

5.2.8 CEAS som mulighetsvindu for byråkratiet og de sikkerhetsprofesjonelle

Norsk tilknytning til CEAS medførte økte ressurser til norsk asylforvaltning, samt en mulighet til å knytte kontakter på tvers av landegrensene og fremme egen stilling og posisjon. Samarbeidet på asylfeltet har åpnet opp for omfattende kontakt mellom politikere og byråkrater transnasjonalt, noe som sikrer Norge tilgang til operative nettverk og informasjonsstrømmer i EU (NOU 2012: 2:73). Full tilknytning til Dublin-systemet har ført til at norske myndigheter i større grad blir invitert til uformelle samarbeid og møter om asylrettslige spørsmål. Dublin innebærer deltagelse i den blandede komité²⁰¹ der saker av prinsipiell karakter drøftes, og slik holdes Norge oppdatert og har sjansen til å fremme innspill. Norske myndigheter deltar også i ekspertmøter, blant annet relatert til Eurodac. Fra 2010 har Norge gjennom en egen avtale vært tilknyttet informasjonsnettverket European Migration Network (EMF) (NOU 2012: 2: 74). Også Schengen åpner opp for omfattende samarbeid i ulike fora, blant annet i arbeidsgrupper under Det europeiske råd i saker som blir vurdert som Schengen-relevante (Brekke 2011). Tilknytning til EU åpner slik opp for en rekke nye fora der norske politikere og byråkrater kan fremme sine interesser og styrke sitt maktgrunnlag, til egen vinning og/eller til fordel for partier/organisasjonen.

Vi har sett at det transnasjonale politi- og sikkerhetssamarbeidet som kjennetegner dagens CEAS oppstod utenfor EU-systemet. På møter i mellomstatlige sikkerhetsklubber som Trevi- og Bern, der toppledelsen i departementer, politi og sikkerhet deltok, ble koblingen mellom asyl/migrasjon, terrorisme og kriminalitet opprettet. Det var bred enighet blant ministre og politifolk om at de var de rette til å adressere problemene de selv hadde definert (Guiraudon 2000). For sentrale aktører i de veletablerte samarbeidsgruppene, og for såkalte *migrasjonskontrolleksperter* var Schengen og EU et mulighetsvindu (*ibid*) for å styrke egne interesser og sikre legitimitet. Store deler av samarbeidet fortsatte i flere år utenfor demokratiske strukturer og utenfor det politiske system, men kom i stand på bakgrunn av teknokrater i byråkratiet. Flere bidrag (Bigo 2002, Thielemann 2006, Guiraudon 2000), peker på at europeisk integrasjon på asylområdet ligger til grunn for de siste års restriksjoner, drevet frem av sentrale makthavere, *sikkerhetsprofesjonelle*, deler av militæret og den teknologiske utviklingen. Indre og ytre sikkerhet ble knyttet sammen, og dette åpnet for koblingen mellom terrorisme, transnasjonal kriminalitet og asyl/migrasjonsfeltet.

²⁰¹ Joint Committee

Det er nærliggende å tenke seg at EU og CEAS representerer et lignende mulighetsvindu for norske sikkerhetsprofesjonelle, og en omstrukturering av makt i de sikkerhetsprofesjonelles favør. Ulrich (2016) viser til at deltagelse i europeiske arbeidsgrupper og transnasjonale fora har vært viktig for norsk politi- og etterretningstjeneste. Slik kan man si at for gruppen av sikkerhetsprofesjonelle har EU medført et mulighetsvindu for økt kompetanse, nettverkssamarbeid og en styrket stilling vis-a-vis andre aktører i norsk politikk og forvaltning. Innhold og karakter av samarbeidet er dog i stor grad hemmeligstemplet, slik at det er vanskelig å evaluere konkret basert på tilgjengelig informasjon. Økte budsjetter, spesialiserte grupper og fokusområder (Ulrich 2016) kan tyde på at det transnasjonale aspektet av politi- og sikkerhetspolitikk har økt. Lavenex (2001) påpeker at det som kjennetegnet samarbeidet på asylfeltet nettopp var teknokrati, hemmelighold og hastverk²⁰². Det er en utfordring å vurdere hvorvidt EU førte til endring nasjonalt og omfordeling av makt ettersom mye av utviklingen foregikk i «lukkede» forum.

5.2.9 Oppsummering og kritikk

Vi har sett at hypotesen om EU som mulighetsstruktur underbygges av funn i analysen. Studier fra Europa viser at de vest-europeiske landene brukte EU-nivå for å fremme egne interesser og ønsker om en mer restriktiv asylpolitikk (Zaun 2017, Thielemann 2006). De instrumentelle perspektivene i analysen støtter opp under tanken om at CEAS ble et mulighetsvindu²⁰³ for regjeringen, som fikk økt gjennomslagskraft, uten store kostnader ettersom *skylden* ble lagt på EU. Det europeiske samarbeidet åpnet ikke bare opp for økt nasjonal handlekraft, men kan også tenkes å gi skalaeffekter ved at man står samlet og bedre kan demme opp mot migrasjon, i form av samarbeid om grensekontroll og felles regelverk.

Garbage Can-modellen tar utgangspunkt i at politiske beslutninger og utfall er resultat av mer eller mindre tilfeldige valg (Cohen, March & Olsen 1972). Stikk i strid med de rasjonelle variantene beskrevet overfor kjennetegnes denne modellen av vilkårlighet, der både problemer søker løsninger og løsninger søker problemer i et organisert anarki (*ibid*: 2).

²⁰² *Technocracy, secrecy and urgency* (Lavenex 2001).

²⁰³ *Window of opportunity*.

Et eksempel kan være de nevnte 13 innstramningstiltakene regjeringen presenterte i 2008, som fremstod som fragmenterte og uten et klart formål, bortsett fra ønsket om å redusere innvandringen (Brekke & Aarset 2009). Ønsket om å redusere innvandring fremstår imidlertid som klart, både i de 13 punktene og i norsk asylpolitikk generelt siden 1990-tallet. Krav om visum, aktiv bruk av førsteasylland-regelen og sanksjoner mot transportselskap kan ikke ses uavhengig av tilsvarende tiltak i resten av Europa. Dette støtter tanken om at en konsekvenslogikk ligger til grunn, der restriksjonsorienteringen kan ses som et resultat av at de liberale demokratiene ønsket å gjenoppta kontrollen med egne grenser.

Dersom målsettingen var å få færre asylsøkere til Norge kan argumentere for at tilknytningen til CEAS har vært vellykket, vurdert på bakgrunn av konsekvenslogikk. Siden 2016 har det vært en svak nedgang i antall asylsøknader til EUs medlemsland²⁰⁴, og i 2017 var antallet som søkte asyl i EU tilbake på 2014-nivå med 649 855 totalt sett²⁰⁵ (Eurostat 2018). Nedgangen skyldes først og fremst kontrolltiltak og avtaler med tredjeland, slik som avtalen mellom EU og Tyrkia inngått i mars 2016, heller enn en reell nedgang i antall mennesker på flukt. Her kan man også hevde at norske asylankomster vil følge asylankomstene i Europa, uavhengig av tilknytning til CEAS eller ikke. Dublin-samarbeidet har likevel vært fordelaktig for Norge (Vevstad 2007), og totalt sett har Norge sendt flere Dublin-saker tilbake enn hva vi har mottatt. Tallene varierer fra år til år, men i 2009 sendte Norge anmodninger til andre land i Dublin-området om å ta tilbake 5000 søkere, mens Norge kun mottok 1000 slike henvendelser (Brekke 2011). Dette skyldes først og fremst Norges geografiske plassering, som sikrer at Norge ikke er et naturlig første mottaksland. Dette er praktisk sett viktig for norsk innvandringspolitikk (NOU 2012: 2:74).

EU har også være en mulighetsstruktur for asylbyråkrater, aktører innen velferdsforvaltning og sikkerhetsprofesjonelle. Igjen har vi sett hvordan CEAS har forsterket kontrollaspektet i asylpolitikken, og ved å føre asylpolitikken over i høypolitikken har de sikkerhetsprofesjonelle fått økt handlingsrom, større bevilgninger og mer legitimitet. På bakgrunn av teori og empiri basert i her finner jeg grunn til å støtte hypotesen om at europeisering førte til endring nasjonalt, og virket som mulighetsvindu for norske politikere, byråkrater og sikkerhetsprofesjonelle.

²⁰⁴ 1,260,910 søkte asyl for første gang i EU28 (Eurostat 2017b).

²⁰⁵ Det er her snakk om de som søkte asyl for første gang i EU28 (Eurostat 2018).

5.3.0 EU som katalysator for normendring nasjonalt: forventning

Vi husker at europeisering ikke bare forekommer via hard regulering, men også gjennom omforming av nasjonale idéer og forventninger. Med utgangspunkt i Radaellis (2000) definisjon av europeisering rettes fokus nå mot de uformelle reglene, prosedyrene, normene og måtene å gjøre ting på. Den 3. hypotesen belyser den tredje europeiseringsmekanismen:

Hypotese 3: Europeisering fører til endring ettersom normer og standarder fra EU-nivå bidrar til utvikling av nye forståelser nasjonalt.

EU er en viktig arena for sosialisering og kollektive læringsprosesser, og EUs institusjoner og byråer har påvirkningskraft, og kan virke som katalysator for normendring og for utvikling av nye forståelser av hva som er passende. Med bakgrunn i dette forventer jeg at normene fra CEAS har smittet over på norsk asylpolitikk.

5.3.1 EU som katalysator for normendring nasjonalt: utfall

Det er vanskelig å si noe konkret om hvilke normer som dominerer på et gitt felt, og det er også utfordrende å skulle si noe om spredningen av disse normene. Rådende idéer og normer legger føringer for preferanser og målsettinger på asylfeltet, og er viktige for å forstå den myke formen for påvirkning som EU besitter. Gjennom oppgaven har jeg skissert opp to ulike verdimodeller på asylfeltet, som står i motsetning til hverandre, men eksisterer parallelt. Den ene er *norm om retten til beskyttelse*, og kan knyttes til FNs menneskerettigheter og utviklingen av flyktningrett. Siden 1990-tallet har det innenfor EU i tillegg vokst frem en *norm om sikkerhet og kontroll*. De to hovedkategoriene av normer kan betegnes som paraplynormer, som har gitt utspring i andre normer, slik som solidaritet, byrde- og ansvarsfordeling, norm om informasjonsdeling, norm om returarbeid, norm om trygge tredjeland og norm om trygge opprinnelsesland.

5.3.2 Norm om retten til beskyttelse

Norm om rett til beskyttelse bygger på internasjonal flyktningrett. Moderne flyktningretts livssyklus kan sies å ha startet etter første verdenskrig. Fridtjof Nansen var en viktig normentreprenør, og brukte sin innflytelse gjennom Folkeforbundet og som diplomat til å

overtale andre aktører om viktigheten av flyktningers rettigheter (Skran 1995). Vippepunktet kom imidlertid ikke før etter andre verdenskrig og med opprettelsen av FN. Deretter fulgte normkaskaden, som viser til at normen ble spredt via imitasjon og sosialisering. Norm om retten til beskyttelse er en integrert del av dagens asylregime, og man kan snakke om at normen har allmenn gyldighet og er internalisert.

Norm om retten til beskyttelse er en robust og spesifikk internasjonal norm, som i EU er kodifisert i artikkel 3 i EMK og i Statusdirektivet art. 9 og 10. Asylfeltet kjennetegnes av en høy grad av regulering, og det er derfor en rekke normer som regler nedskrevet i EUs asyl *acquis*. Eksempler på dette er *non-refoulement*-prinsippet, rett til tilgang til arbeidsmarkedet i Mottaksdirektivet og norm om tilgang på rettshjelp og andre rettsikkerhetsgarantier i asylsøkerprosessen²⁰⁶ i Prosedyredirektivet. Den nye utlendingsloven av 2008 har i stor grad tatt hensyn til store deler av EUs direktiver på asylområdet.

Normer knyttet til retten til beskyttelse og menneskerettigheter generelt kan sies å stå sterkt innenfor EU, som er en regional pådriver for frihet og demokrati²⁰⁷. EU kjennetegnes av en rekke universelle normer, blant annet respekt for menneskets verdighet, frihet, demokrati, likhet, rettssikkerhet og respekt for menneskerettighetene (Lisboatraktaten, artikkel 2). Av særlig betydning for asylfeltet er normen om solidaritet, som har vært styrende prinsipp siden Amsterdam-traktaten. Det er særlig artikkel 80 TEUV som omhandler solidaritet²⁰⁸ (Lang 2013, EP 2011).

EU asyl *acquis* nevner solidaritet flere steder, og snakker om solidaritet mellom generasjoner og mellom medlemsland, men det er ingen standard eller styringsmål²⁰⁹ på hva begrepet egentlig betyr, noe som åpner opp for nasjonal tolkning (Lang 2013). Lang (2013) opererer med fire ulike betydninger av solidaritet i CEAS: 1) Solidaritet som lojalitet, knyttet til en forventning om at alle medlemsland overholder sine forpliktelser, 2) Solidaritet som tillit, knyttet til opphevelse av indre grensekontroll der man må stole på at alle medlemsstater tar ansvaret for sin del av kontrollen med EUs yttergrense, 3) Solidaritet som rettferdighet,

²⁰⁶ Slik som rett til intervju, rett til informasjon, rett til advokat, rett til å klage på et vedtak.

²⁰⁷ Eksempelvis mottok EU Nobel fredspris i 2012, for sitt arbeid for fred, forsoning, demokrati og menneskerettigheter i Europa.

²⁰⁸ Artikkel 80 TEUV fastslår at CEAS er fundert på solidaritet, og bare kan fungere effektivt dersom ansvars- og byrdefordeling mellom medlemsstatene ligger til grunn.

²⁰⁹ *Benchmarking*

knyttet til tanken om at medlemsstater med liten pågang av asylsøkere skal bistå de landene i sør som har størst pågang av migranter og 4) Solidaritet som nødvendighet²¹⁰, der tanken er at man ved å hjelpe medlemsstater som trenger det bidrar man til å sikre stabilitet og trygghet i hele EU (Lange 2013). Gitt pluralismen av måter å forstå solidaritetsbegrepet på, kan norm om solidaritet ses i sammenheng med norm om kontroll og sikkerhet.

5.3.3 Norm om kontroll

Vi har sett hvordan sikkerhet og kontroll først kom på agendaen utenfor EU-samarbeidet. Første steg var etableringen av Trevi-gruppen og Bern-samarbeidet på 1970-tallet, der høytstående representanter fra de europeiske landene møttes og la grunnlag for et omfattende transnasjonalt politisamarbeid. Koblingen mellom terrorisme, transnasjonal kriminalitet og migrasjon tok form innenfor disse transnasjonale samarbeidsgruppene (Bigo 2002, Thielemann 2006). Vippepunktet kan sies å være Schengen-samarbeidet og realiseringen av Det indre marked. Statsledere og sikkerhetsprofesjonelle var sentrale i fremstillingen av asylsøkere som en sikkerhetstrussel, som er utgangspunktet for dagens norm om sikkerhet. Her spilles det ikke på empati eller altruisme, som Finnemore og Sikkink (1998) regner som viktige årsaker for å forstå normer, og normen har heller ikke universell gyldighet. Man spiller dog på folks følelser, og normen har relevans og gyldighet i Europa. I EU-systemet ble koblingen mellom terror, kriminalitet og asyl gjentatt av teknokrater, og normen om kontroll ble institusjonalisert (Guiraudon 2000). Trinn to i livssyklusmodellen ble drevet frem var aktører med stor grad av legitimitet, både statlige aktører og sikkerhetsprofesjonelle, og internalisert ved hjelp av sosialisering og kollektiv læring

EUs eksternaliseringspolitikk på asylfeltet kan ses i forlengelse av norm om kontroll, og prinsipp om trygge tredjeland / trygge opprinnelsesland, norm om retur og norm om informasjonsdeling står sentralt. Selv om fremstillingen av migranter og asylsøkere som en trussel mot Europa ikke er ny, har normen om kontroll fått en praktisk slagside fra 1999 da Schengen ble en del av EU-systemet. Med Maastrich fikk EU, som beskrevet tidligere, en mer overnasjonal karakter og Tampere-programmet vektla behovet for felles løsninger også hva angikk yttergrensekontroll. Norge tar del i disse felles løsningene gjennom blant annet Schengen-samarbeidet og Frontex.

²¹⁰ *Necessity*

5.4.0 Kulturperspektivet: sti-avhengighet

Sti-avhengighet har som vi husker mye til felles med passformhypotesen, og gir en forventning om europeisering, eller eventuelt mangel på europeisering, basert på kulturell kontekst og eksisterende normer. Vi har sett at norsk asylpolitikk for alvor tok form på 1980-tallet. Retten til beskyttelse og FNs menneskerettigheter stod sterkt fra starten av, men ettersom den planstyrte asylpolitikken var en konsekvens av høye asylankomster til Norge, var kontrollaspektet til stede allerede fra starten av.

FNs definisjon av flyktninger var etablert praksis i Norge, og retten til beskyttelse i CEAS var slik i tråd med den normative stien Norge allerede befant seg på. Norge kom sent på banen som innvandringsland, og så derfor mot andre vesteuropeiske land i utformingen av egen asylpolitikk. Frykten for en *magneteffekt* (Brochmann & Kjeldstadli 2014: 326) gjorde at norsk asylpolitikk fra starten av lignet nabolandenes. Kontrollaspektet i CEAS, og normen om kontroll og sikkerhet, var derfor en integrert del av norsk asylregulering allerede før den formelle tilknytningen i 2001.

Gitt at norsk asylregime er et relativt nytt felt som fra starten av var orientert mot Europa, er det liten grunn til å tro at asylfeltet var preget av en særegen norsk *stickyness*. UDI er den mest sentrale organisasjonen på asylfeltet, hva angår de prosessuelle prosedyrene som fulgte med Dublin-systemet, og ble opprettet i 1988 på bakgrunn av økt innvandringspress. På dette tidspunktet hadde norsk asylpolitikk allerede beveget seg bort fra den humanitære linjen og kontroll var i fokus. Gitt UDIs statlige mandat kan man anta at kontrollaspektet preget organisasjonen fra starten av, og slik ble UDIs *fødselsmerke*²¹¹. Tanken om at de mål man etablerer fra begynnelsen av, som i dette tilfellet var pragmatiske mål og fokus på antall asylsøkere, preger senere politikk, kan tas som argument for at tilpasning til EUs asylsystem ikke bød på kulturkollisjoner. Dublin kan derfor ikke antas å ha medført noen omveltninger eller kostnader for UDI, og kan forstås som å være innenfor den sti UDI allerede var på.

Dublin II-forordningen la større vekt på effektivisering, noe som innebar at tidsfrister ble innført og/eller kortet ned, sanksjoner ble skjerpet og mangel på overholdelse av tidsfrister ble i større grad likestilt med aksept av ansvar (Innst. O. nr. 130 2002/2003). UDI var

²¹¹ For å bruke Christensen *et als* uttrykk (Christensen *et al.* 2013: 62).

imidlertid vant til å jobbe under press og uforutsigbare forhold (Tjore 1997²¹²). Som fagfelt kjennetegnes asylområdet av stor usikkerhet, både i forhold til antall asylsøkere, hvor asylsøkere kommer fra, forventninger til mottaksapparat, endrede prosedyrer for den prosessuelle håndteringen av asylsøkere og organisering av forvaltningen generelt. Politikken var avhengig av de sittende styresmakter, men oppstod ikke i et vakuum, og nabolandenes asylpolitikk spilte en stor rolle for nasjonal asylpolitikk allerede før CEAS ble etablert. Schengen-samarbeidet var også i tråd med eksisterende normer og politikk, og en forlengelse av og nødvendighet for å opprettholde Den nordiske passunionen.. Slik befant både Schengen og Dublin seg innenfor den stien norske styresmakter hadde staket ut, og representerte ikke brudd med, men en forlengelse av, eksisterende kurs.

Generelt sett har Norge tradisjon for en samarbeidslinje med EU for å forhindre isolasjon. På asylfeltet vektla daværende utenriksminister Knut Vollebæk²¹³ allerede i 1999 i en redegjørelse om norsk Europa-politikk behovet for et samarbeid på asylfeltet (Stortinget 1999). Norsk tilknytning til EU på asylfeltet har hele tiden vært villet og ønsket fra norske styresmakters side (Brekke 2011, Mld. St. nr. 9. 2009/2010), og det er særlig samarbeid på kontrolliden som har vært ønskelig (*ibid*). Fra starten av ble samarbeid med EU regnet for å være i norsk interesse, men det var først med Stoltenberg II-regjeringen harmonisering ble et uttalt mål (Brekke 2011, Meld. St. 9 2009/2010).

5.4.1 Kulturperspektivet: Normentreprenører som medierende faktor

Normentreprenører har en viktig funksjon når det kommer til å danne grunnlag for endring og tilpasning til nye normer. På asylfeltet har FN tradisjonelt sett vært, og er fortsatt, en viktig normentreprenør. De rettighetsbaserte normene i EU samsvarer med FNs menneskerettighetsnormer, som også ligger til grunn for norsk asylpolitikk. I EU har Kommisjonen hatt en viktig funksjon når det kommer til å fremme FNs menneskerettigheter som en slags normentreprenør og pådriver for menneskerettsnormer på EU-nivå (Kaunert 2009). I Norge har NOAS hatt en viktig rolle som normentreprenør, samt en rekke interesseorganisasjoner knyttet til ulike grupper asylsøkere, slik som barns rettigheter, de med funksjonshemninger, kvinners stilling og så videre. Disse gruppene har kunnet benytte seg av FNs konvensjoner og prinsipper for å fremme sin politikk i Norge. EU kjennetegnes også av

²¹² Fra statsviter Gro Tjores forskningsrapport om norsk asyldebatt utgitt 1997 i regi av Chr. Michelsen Institute.

²¹³ Utenriksminister i Kjell Magne Bondeviks (KrF) første regjering.

sterke rettigheter for individet, blant annet i EUs charter for menneskerettigheter, men også i CEAS' forordninger og direktiv. Slike prinsipper har en normativ funksjon, og kan bli brukt av normentreprenører for å fremme sin sak, og asylsøkeres rettigheter.

Sentrale normentreprenører på kontrollsiden er Europol, norsk tollvesen, politi, sikkerhetstjeneste og i senere tid Frontex. Dette er aktører med høy grad av legitimitet, som samarbeider tett med norske myndigheter. I tråd med kulturperspektivet kan normen om kontroll og sikkerhet ses i forlengelse med den sosiale konstruksjonen av oss og dem, og ønske om å bevare den norske samfunn og velferdsstaten. Slik kan man si at de sikkerhetsprofesjonelle normentreprenørene også spiller på folks følelser.

5.4.2 Kulturperspektivet: politisk konsensus som medierende faktor

Kulturperspektivet antar at et politisk miljø preget av konsensus vil fremme endring og legge til rette for europeisering. Norge er kjent for en sterk politisk konsensuskultur. Asylfeltet er derimot et normativt ladet felt, som kjennetegnes av mangel på konsensus. Likevel har vi sett at regjeringspartiene har vært enige om tilslutning til EUs asylopolitikk.

Sentrale trekk ved den norske stats administrative kapasitet kan også være relevant for å forklare tilslutningen til EUs normer og politikk. Falkner og Treib (2007) konkluderer med at det ikke finnes én enkelt faktor som kan forklare implementering nasjonalt, og de presenterer derfor et alternativt rammeverk for å forstå og analysere implementering av EU-lov nasjonalt gjennom inndeling av medlemsstatene i fire idealtyper²¹⁴. De fire kategoriene er: 1) *Verden av overholdelse av rettsnormer*²¹⁵, 2) *Verden av nasjonal politikk*²¹⁶, 3) *Verden av gjennomføringsforsømmelse*²¹⁷, og 4) *Verden av gjennomføringsfravær*²¹⁸ (*ibid*).

De nordiske EU-landene tilhører *Verden av overholdelse av rettsnormer* (Falkner & Treib 2007: 3), og gitt likheten mellom de nordiske landene og Norge, anser jeg det som naturlig at Norge også havner i denne kategorien. Det som kjennetegner landene i denne kategorien er at det ikke regnes som sosialt akseptert å bryte med EU, og man går derfor ut i fra at

²¹⁴ Opprinnelig opererte Falkner & Treib med 3 kategorier (for EU15), men med utvidelsen mot øst har en fjerde kategori blitt lagt til (Falkner & Treib 2007).

²¹⁵ *World of law observance* i originaltekst. Se Falkner & Treib 2007.

²¹⁶ *World of domestic politics* i originaltekst. Se Falkner & Treib 2007.

²¹⁷ Min oversettelse. *World of transposition neglect* i originaltekst. Se Falkner & Treib 2007.

²¹⁸ Min oversettelse. *World of dead letters* i originaltekst. Se Falkner & Treib 2007. Uttrykket *dead letter* viser til at en lov eller avtale eksisterer formelt sett, men ikke følges opp i praksis.

implementering skjer mer eller mindre automatisk og uten opposisjon. Landene har i tillegg et godt utviklet statsapparat som sikrer en rask og effektiv implementering. Kun unntaksvis vil disse landene motsette seg føringer fra EU, og da kun i tilfeller som går sterkt imot landenes tradisjoner (*ibid*). Jeg har ikke funnet tilfeller av kritikk mot Norge for mangelfull eller forsinket implementering av EU asyl *acquis* som vi er tilknyttet. Norge er også best i EØS-klassen når det kommer til å innføre EU-direktiv (Regjeringen 2017d), og det er grunn til å tro at dette også gjelder på asylfeltet. Norge kommer alltid godt ut av det i globale målinger med utgangspunkt i effektivitet, demokrati og *good governance*, og gitt Falkner og Treibs (2007) modell kan norsk tilpasning og lov-overholdelse forklares med utgangspunkt i egenskaper ved norsk statsadministrasjon. Dette understøttes av den generelle konsensuskulturen som preger norsk politikk og forvaltning.

5.5.0 Myteperspektivet: institusjonell isomorfisme

Tanken om at organisasjoner adopterer populære organisasjonsoppskrifter, såkalte rasjonaliserte myter, for å sikre legitimitet i omgivelsene, står sentralt i myteperspektivet. Vektleggingen av legitimitet utfordrer Webers tanke om at organisasjoner primært sett drives fremover av formålsrasjonalitet, effektivitet og konkurranse. DiMaggio og Powell (1983) antar at organisasjoner som opererer innenfor samme organisasjonsfelt²¹⁹ over tid vil bli mer like, ettersom rasjonaliserte myter spres. Dette gir institusjonell og politisk likhet, og over tid tenker man seg at konvergens vil erstatte mangfold (Barnett 2014: 163). Organisasjoner kan ha ulike grunner til å adoptere de rasjonaliserte mytene, og DiMaggio og Powell (1983) skiller mellom tvangsmessig, mimetisk og normativ isomorfisme²²⁰.

Tvangsmessig isomorfisme, kan oppstå på bakgrunn av formelt og uformelt press fra andre organisasjoner eller kulturelle forventninger generelt (DiMaggio & Powell 1983: 150). Maktaspektet er sentralt for å forstå hvorfor organisasjoner blir mer like, og det handler om en form for avhengighet mellom to (eller flere) aktører. Her tenker vi oss at det er EU som har makt over norsk asylpolitikk. De politiske og institusjonelle beslutningene som tas på EU-nivå, og som Norge må følge grunnet sin tilknytning til EUs asylfelt, kan sies å være en form for tvangsmessig isomorfi. Vi vet at det er store forskjeller mellom EU-land og

²¹⁹ *Organizational field*.

²²⁰ En annen variant finnes også, i form av *competitive isomorphism* (DiMaggio & Powell 1983: 149).

implementeringsgrad av EU asyl *acquis*, men norsk asylpolitikk har helt klart blitt mer lik sine nabolands, og på sikt kan vi tenke oss full harmonisering.

Økonomisk bistand og avhengighet er en annen form for tvangspress, men ettersom Norge ikke er avhengig av finansiell støtte fra EU kan ikke dette ses som en årsak til europeisering. Indirekte har likevel Norge mye å tjene på et tett samarbeid med Europa, ikke minst handelsmessig (NOU 2012: 2). Vi husker også at det med økt innvandring ble viktig for de vest-europeiske landene å koordinere asylpolitikken, og harmonisering med CEAS kan ha hatt tvangsmessig preg for norske styresmakter.

Den andre grunnen til at organisasjoner blir likere er mimetisk isomorfisme, som oppstår som en følge av usikkerhet, uklare årsakssammenhenger, mangel på informasjon og oversikt. En strategi som følge av usikkerhet er da å kopiere andre organisasjoner (DiMaggio & Powell 1983: 152). Norsk innføring av normer, prinsipper og prosedyrer som ikke er påkrevd fra EU kan ses som en myk form for europeisering og mimetisk isomorfisme. Eksempler på dette er prinsippet om trygge tredjeland og trygge opprinnelsesland som er beskrevet i Prosedyredirektivet. Norge er ikke tilknyttet av dette direktivet, men likevel er prinsippene om trygge tredjeland og trygge opprinnelsesland implementert i norsk utlendingslov § 32. Andre eksempler er innføringen av visumplikt og bødelegging av transportørsekskap som kontrolltiltak, som kan ses i sammenheng med den usikkerheten som nødvendigvis fulgte da landene i Vest-Europa strammet inn sin asylpolitikk og innførte lignende restriksjoner, basert på logikk om mimetisk isomorfisme.

Mimetisk isomorfisme kan også finne sted når det oppfordres til sammenligning og konkurranse fra EU-nivå, noe som kan gi institusjonell likhet, ettersom aktører justerer sin oppførsel og/eller politikk i konkurransen med andre. Også ved innføring av EU-standarder, som fører til at idéer om beste praksis²²¹ spres, kan vi snakke om mimetisk isomorfisme.

Den tredje mekanismen er normativ isomorfisme som oppstår som følge av profesjonalisering og profesjonsmakt. To viktige kilder til likhet som følge av profesjonalisering er formell høyere utdanning og profesjonsnettverk (DiMaggio & Powell 1983: 152). Likheten i utdanningsbakgrunn gir grunnlag for homogenisering av normer og

²²¹ *Best practice*.

meningsforståelser, som opprettholdes og forsterkes innenfor de ensartede nettverkene. Frontex består blant annet av politi fra de ulike medlemslandene. Politiet er en profesjon, og det er derfor grunn til å anta at normativ isomorfisme vil føre én felles politikultur, også på tvers av landegrensene.

Interstatlig samarbeid er vel etablert på dette feltet, og har bidratt til blant annet *norm om registrering* og *norm om deling av informasjon*. En undersøkelse i regi av Universitet i Oslo viser derimot at norsk politi opplevde arbeidet i Frontex som en kulturkollisjon mellom ulike polititradisjoner (Fosse 2017). Dette kan tyde på at likheten er kosmetisk heller en fundamental. Nettopp dette er tanken i dekoplingsteorien, som anser den institusjonelle formlikheten for å være mer overfladisk, og mer som et symbol for å tilfredsstille omgivelsene heller enn internaliserte normer (Røvik 2009: 26). Gitt et slikt perspektiv vil tilpasningen til oppskriftene, såkalte rasjonaliserte myter (Meyer & Rowan 1977), gi kosmetiske utfall og være mer pragmatisk enn det homogeniseringsteorien antar.

5.5.1 Myteperspektivet: sosialisering som medierende faktor

Sosialisering viser til de sosiale prosessene som fører til at normer blir internalisert (Skirbekk 2015) og handler om å lære å bli en del av det samfunnet vi lever i. Sosialisering kan forklare endringer i aktørers identitet og interesser, som følge av imitasjon, sosial innflytelse, og overtalelse (Barnett 2014: 164). Kort fortalt er tanken at man tilegner seg verdier og normer som passer overens med omgivelsene og det institusjonelle miljøet man er en del av. Europeisering kan slik ses som en sosialiseringsprosess som innebærer overføring av kollektive forståelser av hva som er passende, som igjen danner utgangspunkt for nasjonal handling og politikk. Sosialisering handler om hvordan normer internaliseres, som igjen regulerer hva aktører gjør og kan knyttes til hvordan aktører definerer seg selv.

Europeisering via sosialisering og kollektive læringsprosesser kan dreie seg om samarbeidsformer, slik som den åpne koordineringsmetoden²²²). Den åpne koordineringsmetoden²²³ i EU er det beste eksempelet på påvirkning gjennom emulering (Börzel & Risse 2009a), og har også blitt tatt i bruk på asylfeltet. Europeisering som

²²² Open Method of Coordination (OMC).

²²³ *Open method of coordination*.

sosialisering kan også dreie seg om bedre metoder (standardisering, beste praksis, målstyring) og endring av organisasjonsstruktur (sentralisert, desentralisert, horisontal, vertikal).

Denne formen for europeisering finner man typisk på politikkområder der EU formulerer vage og symbolske mål for politikktutforming, ofte i forkant av hard regulering for å påvirke og endre det politiske miljøet nasjonalt (Knill & Lehmkuhl 1999), og en kognitiv logikk ligger til grunn. Man forsøker å trigge nasjonal tilpasning til EU ved å påvirke og endre nasjonale aktørers preferanser og forventninger, noe som potensielt medfører institusjonell adaptasjon (*ibid*).

Det er flere viktige arenaer på asylfeltet i EU-regi der representanter fra europeiske stater, inkludert Norge, møtes, og der sosialisering finner sted. Dette er viktige arenaer for samhandling, og utgjør det March & Olsen (2013) omtaler som institusjonelle miljø kjennetegnet av egne formelle og uformelle regler. Gjennom kurs, konferanser, utvekslingsprogram, foredrag og feltarbeid sprer idéer og normer seg fra EU-nivå til nasjonalt hold. Det utveksles informasjon og kunnskap på tvers av landene, noe som bidrar til læring, ny innsikt og forståelse. EUs asylpolitikk og forståelse av asylfeltet virker slik som en mal og modell for de ulike medlemsland og tilknyttede stater, og asylnormer fra EU spres både innad og utenfor EUs grenser. I myteperspektivet er tanken at de normene og den praksisen som har størst legitimitet spres og adopteres, uavhengig av om disse ligner eksisterende praksis i nasjonalstaten eller ikke.

Når det gjelder normer om kontroll er EU-byrå på justisfeltet relevante for asylfeltet, gitt koblingen til terrorisme. Eksempler er Frontex, Europol, Eurojust, og Cepol. Den mest profilerte av disse er Frontex, der Norge deltar på lik linje med EU-medlemmer (Brekke 2011: 10), og norsk personell deltar blant annet i Operasjon Triton utenfor Italia. Den operative delen ledes av politiet, og Forsvaret bidrar med ti offiserer. Formålet med operasjonen er kontroll over flyktning-rutene i Middelhavet (Forsvaret 2017). Norge må følge Frontex' rutiner og standarder i kontrollen av norske yttergrenser, det vil si grensen mot Russland, samt flyplasser og havner med trafikk fra tredjeland. Gjennom Frontex-samarbeidet medvirker Norge i kontroll og overvåking ved yttergrensene i sør. Norge er også tilknyttet Frontex' beredskapsteam Rapid Border Intervention Teams²²⁴, som består av nasjonale eksperter på grensekontroll, og norsk personell deltar i opplæring som drives av

²²⁴ RABIT.

Frontex. Norge er med å dekke deler av utgiftene til Frontex' drift og operasjoner, og har plass i Frontex' styre. Norge har begrenset stemmerett i operasjoner der Norge er involvert, men har ikke full stemmerett slik EU-medlemmer har. Andre viktige aktører jobber mer målrettet med prosessuell støtte til asylsøkere og for samarbeid som skal sikre harmonisering i CEAS.

Eksempler på EU-byrå som vektlegger solidaritetsnormer er EASO²²⁵, diverse støtteordninger for flyktninger og EMF²²⁶. Vi husker at EASO er en viktig arena for kunnskapsutveksling og læring, og skal bistå og veilede medlemsstatene i best mulig håndtering av asylsøkere. Slik spres EU-standarden og den europeiske asylmodell, også til Norge. EASO har utarbeidet flere informasjonshefter og materiell som er ment som nyttige verktøy²²⁷ i møtet med og identifisering av asylsøkere, blant annet for de som har første kontakt med tredjelanspersoner. I tillegg er lignende informasjon med standard for håndtering av Dublin-reglementet under utvikling, som først og fremst skal hjelpe de som til daglig jobber med Dublin III-forordningen²²⁸, i forbindelse med rutiner og standarder knyttet til personlig intervju og retningslinjer for å vurdere bevis (EASO 2017). Til tross for at Norge ikke er et naturlig mottakerland, er det grunn til å tro at beste praksis og standarder fra EASO spres også hit til lands, og preger forvaltningens behandling av asylsøkere.

5. 6 Oppsummering

Jeg har vist hvordan europeisering kan forstås som hard regulering i form av forordninger fra EU nivå og EUs asyl *acquis*. Norsk tilpasning til EU kan forklares ved å vise til interesser og rasjonalitet, og EUs politikk og praksis kan endre nasjonale aktørers politiske påvirkningskraft. Vi har sett at EU kan endre nasjonale betingelser og være et mulighetsvindu for aktører til å fremme sine interesser, eller brukes for å presse igjennom upopulær politikk på hjemmebane og skylde på Brussel. Dette er en rasjonalistisk forståelse av EUs påvirkning, der europeisering finner sted på bakgrunn av en konsekvenslogikk.

Vi har sett hvordan europeisering kan forklares med utgangspunkt i logikken om det passende, der intersubjektive normer legger føringer for beslutninger og handling. Det som

²²⁵ EUs støttekontor på asylfeltet

²²⁶ European Migration Network

²²⁷ Toolkit

²²⁸ Denne skulle ferdigstilles i 2017, men så fremt jeg kan se er det fortsatt ikke lansert.

regnes som sømmelig i kulturperspektivet er det som er i tråd med eksisterende politikk og kultur. Den norske tilknytningen til CEAS representerte ikke noe brudd i norsk asylpraksis, men kan best forstås inkrementelt. Norsk asylfelt tok først form fra 1980-tallet, og er slik et relativt nytt område, politisk og administrativt sett, som fra starten av var kjennetegnet av stor grad av usikkerhet og norsk orientering mot Europa. En innvending er at man ikke kan snakke om europeisering som overføring av normer ettersom EUs normer allerede var toneangivende i norsk asylpraksis. Normene hadde likevel utspring fra EU, uavhengig av om de ble overført før eller etter Norges formelle tilknytning.

Vi har også sett at EU også kan føre til en endring av idéer og normer, der nasjonale myndigheter tilegner seg samme problem- eller løsningsforståelse som er rådende i EU (Claes & Førland 2015: 203). EU er en viktig arena for sosialisering og læring av hva som er passende og legitimt, noe som kan gi isomorfisme. Legitimitet er sentralt, og det handler om å tilpasse seg gjeldende normer for å få anerkjennelse fra organisasjonen og/eller omgivelsene (Rowan & Meyer 1977, DiMaggio & Powell 1983). En innvending er at de rasjonaliserte mytene, standarden og beste praksis ikke skyldes europeisering per se, men er del av globale trender. New Public Management (NPM) er et eksempel på en reformbevegelse med internasjonale dimensjoner, og i dagens globaliserte tidsalder kan man anta at moter sprer seg raskt, noe som gjør det vanskelig å skille mellom europeisering og globalisering.

Kapittel 6: Refleksjon og avslutning

6.0 Europeisering eller globalisering?

En innvending mot europeiseringsperspektivet er hvordan en kan skille mellom påvirkning fra EU og globalisering mer generelt. De samme tendensene som er tydelige innenfor EU, og som jeg her hevder er resultat av europeisering, finner man også langt utenfor det europeiske kontinentets grenser. USA, Thailand, Australia og Canada er eksempler på land som har strammet inn asylreguleringen og stadig større grad fokuser på kontroll. Kriminaliseringen av asylsøkere må ses i sammenheng med en utvidet forståelse av sikkerhet, og ses i en bredere internasjonal sammenheng. Ettersom restriksjoner på asylfeltet ble særlig strammet inn etter terrorangrepene i USA 11. september 2001 er det grunn til å tenke seg at det er snakk om en global endring heller enn en regional.

Til dette vil jeg hevde at den regionale utviklingen og det europeiske nivå har størst betydning for Norges del. I en stadig mer globalisert verden er det å forvente at tendenser i politikken vil ligne hverandre, slik som på asylfeltet. Det er likevel det europeiske nivå, og EU, som har direkte påvirkning på norsk asylpolitikk gitt tilknytningsavtalene vi har inngått med Unionen på dette området. Europeisering er også mer enn europeisk integrasjon og påvirkning, men tar utgangspunkt i den effekten EU som organisasjon har nasjonalt. Til tross for FNs sterke stilling på asylfeltet, finnes det ingen tilsvarende organisasjon på globalt nivå.

6.1 Europeisering eller renasjonalisering?

Etter den voldsomme økningen i asylankomster til Europa i 2015 så man en tendens til en renasjonalisering²²⁹ av asyl- og migrasjonspolitik i europeiske stater²³⁰. Dette ga seg utslag i

²²⁹ Renasjonalisering i form av at nasjonalstatens territoriale grenser og nasjonal selvråderett så ut til å bli viktigere, og ikke forstått i økonomisk forstand.

Norge, blant annet med midlertidig skjerping av nasjonal grensekontroll høsten/vinteren 2015, som en følge av den store tilstrømmingen av utenlandske borgere. Under press valgte flere land i Europa å sette sine nasjonale hensyn først, fremfor samarbeid og overholdelse av bestemmelsene som ligger til grunn for Schengen og CEAS. Brekke og Staver (2018) omtaler dette som en krise i håndteringen av flyktninger, og et klart brudd med CEAS' utvikling de siste 20 år og harmoniseringen av europeiske lands asylpolitikk.

Gjeninnføringen av midlertidig nasjonal grensekontroll kan forsvares med utgangspunkt i Schengens grenseregler, kapittel 2, men kan etter sigende kun innføres unntaksvis og i en begrenset periode (Grenseforordningen 2014). Norge forlenget imidlertid nasjonal kontroll over egne grenser utover det Schengens regelverk tilsier. Brekke og Staver (2018) peker også på at Regjeringen Solbergs innstramningstiltak i 2016, og økt fokus på returarbeid, kan tolkes som tegn på manglende tillitt til et felles europeisk asylsystem, og at gjeninnføring av nasjonal kontroll var ansett som nødvendig. Til tross for renasjonaliseringstendenser vil jeg likevel hevde at EU fortsatt har stor betydning over norsk asylpolitikk, og i et stadig tettere integrert Europa er det vanskelig å tenke seg at europeiseringstendensen vil reverseres med det første.

6.2 Avslutning

I artikkelen *The Many Faces of Europeanization* (2002) spør Johan Olsen hva europeisering betyr, og om begrepet i det hele tatt er nyttig. 16 år senere hersker det fortsatt tvil om hva europeisering egentlig innebærer, og det er en pågående debatt om begrepets funksjon og nytte. På tross av dette konkluderer jeg med at europeiseringsperspektivet er fruktbart, spesielt som analytisk verktøy for å forstå den innvirkning EU har på nasjonalt nivå. Jeg har gjennom oppgaven vist til at europeisering er noe mer enn europeisk integrasjon og harmonisering, og sier noe om hvordan EU som organisasjon påvirker nasjonalt.

I sin definisjon nevner Radaelli (2002) etableringen av en europeisk modell som et viktig aspekt i europeiseringsprosessen. Innledningsvis skrev jeg at jeg ville redegjøre for utviklingen av dagens asylregime og etableringen av CEAS, og drøfte hvordan opprettelsen

²³⁰ Eksempelvis innførte Tyskland, Østerrike, Slovakia, og Tsjekkia midlertidig grensekontroll og sendte sine nasjonale soldatstyrker for å vokte territorialgrensene og forhindre at flyktninger kunne ta seg inn og søke asyl i deres områder.

av et felles europeisk asylsystem har påvirket norsk asylpolitikk. Dette har jeg gjort både ved hjelp av historiske betraktninger, og sentrale teoretiske antagelser. I avhandlingen har jeg rettet fokus mot både formell og uformell påvirkning ved å vise til tre mekanismer for europeisering. Og i analysen har jeg vist hvordan de tre mekanismene kan forstås, ved hjelp av de tre hypotesene og sett i lys av norsk asylfelt.

Passformhypotesen forklarer europeisering med at norsk tilpasning til EU var inkrementell heller enn fundamental, noe som gjorde harmonisering av lovgivning og politikk lettere. Ettersom det ikke var så store avvik, var det heller ikke så store kostnader forbundet med koordinering.

Den andre mekanismen tar ikke utgangspunkt i at EU er en modell for kongruens, men ser på hvordan europeisering endrer spillereglene nasjonalt, slik at makt- og mulighetsstrukturer endres. Norske styresmakter fikk for eksempel større handlingsrom når det kom til å gjennomføre innstramming i asylreguleringen. Norske aktører innen politi, migrasjonsmyndigheter og utlendingsforvaltning har i tillegg fått mer makt ettersom asylpolitikk har blitt høypolitikk²³¹.

Den tredje mekanismen for europeisering tar utgangspunkt i potensialet EU har til å påvirke og endre forventninger og oppfatning nasjonalt. Vi har sett i analysen at Norge i stor grad har adoptert de europeiske normene på asylfeltet. Gitt EUs eksternaliseringspolitikk og fokuset på immigrasjonskontroll konkluderer jeg med at kontrollaspektet står sterkere enn rettighetsaspektet i dagens asylsystem. Et godt eksempel på dette er paradokset i dagens system, der personer med behov for beskyttelse utestenges fra Festning Europa av kontroll- og migrasjonstiltak, og derfor ikke får søkt om asyl og benyttet seg av de sterke individuelle rettighetene man har som flyktning innenfor EUs asylsystem.

Kontrollaspektet frontes utad av Frontex, og de sikkerhetsprofesjonelle opererer som normentreprenører, som legitimerer stadig strengere kontrolltiltak og nye metoder for overvåking. Gitt Norges nærhet til EU, både politisk, kulturelt og geografisk, er det grunn til å tro at normene om kontroll og sikkerhet ville ha blitt overført til Norge uavhengig av Dublin og Schengen. Men med den formelle tilknytningen til CEAS kan man tenke seg at

²³¹ *High politics*

overføringen av normer finner sted på flere arenaer, og via flere kanaler enn hva som ellers ville vært tilfelle. CEAS sikrer norsk deltagelse i en rekke byrå og fora, og på disse arenaene utveksles erfaringer om beste praksis, effektive metoder og nye måter å gjøre ting på.

Til tross for at jeg konkluderer med at europeisering som perspektiv både er nyttig og viktig, erkjenner jeg samtidig at tilnærmingen ofte kom til kort i denne studien av asylfeltet. Staten har fortsatt mye suverenitet på asylområdet, og mange av de tendensene jeg forventet å finne i forhold til maktkamp mellom aktører, lobbyvirksomhet og opposisjon uteble. Det har vært en utfordring at mange av samtalen og forhandlingene på asylområdet foregår bak lukkede dører, og analysen bærer preg av manglende transparens på asylfeltet.

Kombinert med et historisk perspektiv og med organisasjonsteori mener jeg likevel europeiseringsteori ga verdifull innsikt og var velegnet til å fange opp ulike aspekter ved det komplekse asylfeltet.

Litteratur

Amdam, Jørgen & Noralv Veggeland. 2016. *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.

Anderson, Benedict. 2006. *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso

Andersen, Dag Terje. 2008. Innstramming av asylpolitikken. Publikasjon/tale av Arbeids-og inkluderingsminister Dag Terje Andersen. Hentet fra:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/publikasjoner/taler_artikler/2008/pres_dt_a_2008.09.03_innvandring.pdf?id=2091786

Barnett, Laura. 2002. *Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime*. I *International Journal of Refugee Law*. 2002. Vol. 14. Nr. 2/3.

Barnett, Michael. 2014. Social Constructivism. I Baylis, John, Steve Smith & Patricia Owens (red.) 2014. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. United Kingdom: Oxford University Press.

Berg, Ole T. & Aksel B. Sterri. 2017, 11.10. Norges politiske system. I *Store norske leksikon*. Hentet fra: https://snl.no/Norges_politiske_system

Bigo, Didier. 2002. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. I *Alternatives*. 2002. Vol. 27, No. 1. Hentet fra:
<https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>

Bowen, Glenn A. 2009. Document Analysis as a Qualitative Research Method. I *Qualitative Research Journal*. 2009. Vol. 9, no. 2. Hentet fra:

https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36585952/Bowen_2009.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1511434182&Signature=DCLv2fKnPD%2Btg%2BAvzyB1FCQbkDQ%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDocument_Analysis_as_a_Qualitative_Resea.pdf

Brekke, Jan-Paul og Monica Five Aarset. 2009. Why Norway? Understanding Asylum Destinations. Institute for Social Research. ISF Rapport 2009. Hentet fra:

https://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/publikasjoner/why-norway-understanding-asylum-destinations.pdf

Brekke, Jan-Paul. 2011. *Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU*. På oppdrag fra Europautredningen. Rapport 10. Hentet fra: <http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/Rap10-innvandring.pdf>

Brekke, Jan-Paul & Anne Staver. 2018. The renationalisation of migration policies in times of crisis: the case of Norway. I *Journal of Ethnic and Migration Studies*. doi: 10.1080/1369183X.2018.1433026

Brochmann, Grete. 2006. *Hva er innvandring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Brochmann, Grete & Knut Kjeldstadli. 2014. *Innvandringen til Norge: 900 – 2010*. Oslo: Pax Forlag.

Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. 4th edition. New York: Oxford University Press

Börzel, Tanja A & Thomas Risse. 2000. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers*. 2000. Vol. 4, no.15. Hentet fra: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>

Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas. 2009a. *The Transformative Power of Europe: the European Union and the diffusion of ideas*. KFG Working Paper Series. Tyskland: Freie Universität Berlin Hentet fra: <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/36473>

Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas. 2009b. Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. Utarbeidet for Featherstone, Keith & Claudio Radaelli (red.), *The Politics of*

Europeanisation. Hentet fra: <http://www.gs.uni.wroc.pl/files/BOERZEL%20-%20RISSE%20Conceptualizing%20the%20domestic%20impact%20of%20Europe.pdf>

Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas. 2012. From Europeanisation to Diffusion: Introduction. I *West European Politics*. 2012. Vol. 35, no. 1. Hentet fra: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2012.631310>

Börzel, Tanja A. & Diana Panke. 2016. Europeanization. I Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borrágán (red.) 2016. *European Union Politics*. United Kingdom: Oxford University Press.

Bøås, Morten. 2015. Verdens flyktningkrise – årsaker, konsekvenser og mulige løsninger. I *Hvor hender det?* Nr. 15, 2015. Hentet fra: <http://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2015/Verdens-flyktningkrise-aarsaker-konsekvenser-og-mulige-loesninger>

Cherubini, Francesco. 2016. *Asylum Law in the European Union*. New York: Routledge.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik. 2013. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Church, Clive & David Phinnemore. 2016. *From the Constitutional Treaty to the Treaty of Lisbon and Beyond*. I Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borrágán (red.) 2016. *European Union Politics*. United Kingdom: Oxford University Press.

Cini, Michelle. 2016. Intergovernmentalism. I Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borrágán (red.) 2016. *European Union Politics*. United Kingdom: Oxford University Press.

Claes, Dag Harald & Tor Egil Førland. 2015. *EU Mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Gyldendal Akademisk: Oslo.

Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. I *Administrative Science Quarterly*. 1972. Vol. 17, No. 1. Hentet fra: https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Cohen_March_Olsen_1972.pdf

De Flers, Nicole Alecu & Patrick Müller. 2010. *Applying the Concept of Europeanization to the study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms*. Paper prepared for the GARNET Conference 2010 – The European Union in International Affairs, Panel B.3. Hentet fra: <https://www.ies.be/files/M%C3%BCller-B3.pdf>

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. I *American Sociological Review*. 1983. Vol. 48, No. 2. Hentet fra: <http://www.jstor.org/stable/2095101>

EASO. 2016. *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals. A Judicial Analysis*. EASO Professional Development Series for Members of Courts and Tribunals. Hentet fra:

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>

EASO 2017. EASO Practical Tools. Overview of practical tools developed in the EASO Quality Matrix activities and activities on vulnerable persons. Hentet fra:

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools%20brochure%20-%20A5%20-%20March%202017.pdf>

Egeberg, Morten. 2016. The European Commission. I Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán (red.) 2016. *European Union Politics*. United Kingdom: Oxford University Press.

EMK 1950. *European Convention on Human Rights*. Hentet fra:

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

EP/Rdir. 2011/95. Statusdirektivet (revidert). Hentet fra: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&qid=1432903841759&from=EN>

EP/Rdir. 2013/32. Prosedyredirektivet (revidert). Hentet fra: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&qid=1432902149210&from=DA>

EP/Rdir. 2013/33. Mottakdirektivet (revidert). Hentet fra: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>

EP/Rreg. 603/2013. EURODAC II-forordningen. Hentet fra: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:EN:PDF>

EP/Rreg. 604/2013. Dublin III-forordningen. Hentet fra: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>

EP 2000. European Parliament. Asylum in the EU Member States. European Parliament. Directorate-General for Research. Hentet fra:

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/108_en.pdf

EP 2017. European Parliament. The Maastricht and Amsterdam treaties. *Fact Sheets on the European Union*. Hentet fra: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf

EP 2017b. European Parliament. Migration and asylum: a challenge for Europe. *Fact Sheets on the European Union*. Hentet fra:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL_PERI\(2017\)6004_14_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL_PERI(2017)6004_14_EN.pdf)

Ette, Andreas & Thomas Faist. 2007. The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: research, questions and concept. I Faist, Thomas & Andreas Ette (red.). 2007. *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*. New York: Palgrave Macmillan.

EU 2011. *Policy Plan on Asylum*. Hentet fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0002>

EUs charter for grunnleggende menneskerettigheter. Artikkel 18 om asyl. Hentet fra: <http://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/18-right-asylum>

Europalov, 2014, 8. november. *Europalovs ordliste over EU- og EØS- ord og uttrykk*. Hentet fra: <http://europalov.no/laer-mer/ordliste>

Eurostat. 2016, 4.03. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. *Eurostat news release*. Hentet fra:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>

Eurostat. 2017, 13.03. Asylum Statistics. Hentet fra: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Main_statistical_findings

Eurostat, 2017b, 4.10. Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded). Hentet fra:

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en

Eurostat 2018. 2018. *Asylum Quarterly Report. Statistics Explained*. Hentet fra:

<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/13562.pdf>

Falkner, Gerda & Oliver Treib. 2007. Three Worlds of Compliance or Four? The EU 15 Compared to New Member States. *Political Science Series*. Hentet fra:

https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_112.pdf

Featherstone, Kevin. 2003. Introduction: In the name of "Europe". I Featherstone, Kevin & Claudio M. Radaelli (red). 2003. *The Politics of Europeanization*. United States: Oxford University Press.

Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. I *International Organization*. Vol. 52, No. 4. Hentet fra: www.jstor.org/stable/2601361.

FN 1948. *FNs verdenserklæring om Menneskerettigheter*. Hentet fra: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/nrr.pdf

FN 1951. *FNs konvensjon om flyktningers stilling*. Norsk oversettelse. Hentet fra: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/internasjonale-konvensjoner-og-avtaler/1951-07-28/>

FN 2017a. *Figures at a Glance*. Hentet fra <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (22.11.2017).

FN 2017b. 2017, 12.10. *Statsbudsjettet: Norge tar i mot 1120 kvoteflyktninger i 2018*. Pressemelding fra FN-sambandet. Hentet fra: <https://www.fn.no/Nyheter/Statsbudsjettet-Norge-tar-imot-1120-kvoteflyktninger-i-2018>

Forfang, Frode. 2016, 5.1. Dagens system bygger på et paradoks. Finnes et bedre internasjonalt flyktningsystem?. Kronikk i Aftenposten. 2016. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/9poM/Dagens-system-bygger-pa-et-paradoks-Finnes-et-bedre-internasjonalt-flyktningsystem--Frode-Forfang>

Forsvaret, 2017. Operasjon Triton. Hentet fra: <https://itjenestefornorge.no/sok/frontex>

Fosse, Marit. Krevende politisamarbeid på tvers av landegrenser. I *forskning.no*. Hentet fra: <https://forskning.no/innvandring-juridiske-fag-kriminalitet/2016/08/krevende-politisamarbeid-pa-tvers-av-landegrenser>

Geddes, Andrew. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. India: SAGE Publications Ltd.

Goodwin-Gill, Guy S. 2016. I Fiddian-Qasmiyeh, Elena, Gil Loescher, Katy Long & Nando Sigona (red.). 2016. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. United States of America: Oxford University Press.

Goldstein, Joshua S. & Jon C. Pevehouse. 2012. *International Relations*. United States: Longman/Pearson.

Graziano, Paolo R. & Maarten P. Vink. 2013. Part 1 Analysis. Chapter 2. Europeanization: Concept, Theory and Methods, in Bulmer, Simon & Christian Lequesne. 2013. *The member States of the European Union*. United Kingdom: Oxford University Press.

Grenseforordningen. 2014. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). Hentet fra: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/schengen/5622006ec/>

Grødem, Anne Skevik. 2016. Migration as a challenge to the Nordic welfare states. I Veggeland, Noralv (red.) 2016. *The Current Nordic Welfare State Model*. New York: NOVA Science Publishers.

Grønnbok. 2007. Green Paper on the Future Common European Asylum System. Utarbeidet av Rådet. Hentet fra: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52007DC0301>

Guiraudon, Virginie. 2000. European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. I *Journal of Common Market Studies*. 2000. Vol. 38, No. 2.

Hailbronner, Kay & Daniel Thym. 2016. Legal Framework for EU Asylum Policy. In Hailbronner, Kay & Daniel Thym (red.). 2016. *EU Immigration and Asylum Law*. Commentary, 2nd edition. US: C.H. Beck/Hart Publishing.

Hammerstad, Anne. 2016. The Securitization of Forced Migration. I Fiddian-Qasmiyeh, Elena, Gil Loescher, Katy Long & Nando Sigona (red.). 2016. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. United States of America: Oxford University Press.

Haverland, Markus. 1999. National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. European University Institute, Working Paper No 99/17. Hentet fra: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1622/99_17t.htm;jsessionid=D2C8B58FD7245E62A848216E51BB4E5B?sequence=1

Hellevik, Ottar. 2011. *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget

IBM. 2017. *European Integrated Border Management Strategy*. Meeting of the Expert Group "Management of the External Borders" i Brussel, juni 2017. Hentet fra: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=33415&no=7>

Innst. O. nr. 130. 2002/2003. Innstilling frå kommunalkomiteen om lov om endringer i utlendingsloven (Dublin II-forordningen). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2002-2003/inno-200203-130/>

IOM. 2017. Map Tracking Migrant Deaths and Disappearances. *IOM's Global Migration Data Analysis Centre*. Hentet fra: <http://gmdac.iom.int/map-tracking-migrant-deaths-and-disappearances>

Jackson, Robert & Sørensen, Georg. 2007. *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Great Britain: Oxford University Press.

Jensen, Carsten Strøby. 2016. Neo-functionalism. I Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán (red.) 2016. *European Union Politics*. United Kingdom: Oxford University Press.

Kaunert, Christian. 2009. Liberty versus Security? EU Asylum Policy and the European Commission. I *Journal of Contemporary European Research*. Volume 5, No. 2. Hentet fra: <http://jcer.net/index.php/jcer/article/view/172>

Kaunert, Christian & Sarah Léonard. 2012. The development of the EU Asylum Policy: Venue-Shopping in Perspective. I *Journal of European Public Policy*, 19:9. Hentet fra: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2012.677191>

Kivisto, Peter og Thomas Faist. 2010. *Beyond a Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*. United States of America: SAGE Publications Ltd.

Knill, Christoph & Dirk Lehmkuhl. 1999. How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. I *European Integration online Papers*. 1999. Vol. 3, No. 7. Hentet fra: <https://pdfs.semanticscholar.org/c7af/83f50463c0c33e489bafec75e1a86eeab6bb.pdf>

Knill, Christoph & Dirk Lehmkuhl. 2002. The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. I *European Journal of Political Research*. 2002. Vol. 41, No. 2. Hentet fra: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.00012>

Knutsen, Paul. 1998. *Penger, Stål og politikk - en problemorientert innføring i EUs historie*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kommunal- og Regionaldepartementet. 2004, 1. august. Samarbeidsregjeringens flyktning- og innvandringspolitikk. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/bro/2004/0012/ddd/pdfv/218091-innvandringspolitikk.pdf>

Konvensjon C 254 av 19/08/1997. Dublin-konvensjonen. Hentet fra: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41997A0819(01))

Lang, Iris Goldner. 2013. Is there Solidarity on Asylum and Migration in the EU? I *Croatian yearbook of European law & policy*. 2013. Vol.9, No.9. Hentet fra: <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/viewFile/172/111>

Lavenex, Sandra. 2001. *The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security*. USA: Ashgate Publishing.

Lewis, Jeffrey. 2016. The European Council and the Council of the European Union. I Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán (red.) 2016. *European Union Politics*. United Kingdom: Oxford University Press.

Lisboatraktaten. 2012. Konsolidert utgave av traktaten om Den europeiske unions virkemåte. 2012/C 326/01. Norsk oversettelse. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/europa/lisboatraktat/konsolidert-traktaten-virkemaate.pdf>

March, James G. & Johan P. Olsen. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. I *International Organization*. 1998. Vol. 52, No. 4. Hentet fra: http://courses.washington.edu/ppm504/MarchOlson_IO_98.pdf

March, James G. & Johan P. Olsen. 2013. The Logic of Appropriateness. I *The Oxford Handbook of Political Science*. Hentet fra: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-024>

Mastenbroek, Ellen & Michael Kaeding. 2006. Europeanization Beyond the Goodness of Fit: Domestic Politics in the Forefront. I *Comparative European Politics*. 2006. Vol. 4, No. 4. Hentet fra: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.cep.6110078>

McAdam, Jane. 2016. Human Rights and Forced Migration. I Fiddian-Qasmiyeh, Elena, Gil Loescher, Katy Long & Nando Sigona (red.). 2016. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. United States of America: Oxford University Press.

Meyer, John W. & Brian Rowan. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I *The American Journal of Sociology*. 1977. Vol. 83, No. 2. Hentet fra: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-9602%28197709%2983%3A2%3C340%3AIOFSAM%3E2.0.CO%3B2-3>

Migration News. 1999, November. EU: Tampere Summit. Vol. 6, No. 11. Hentet fra: <https://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1955>

Mld. St. 9, 2009/2010. *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. Justis- og politidepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8e80a685fd54aacb649612f0531f7a2/no/pdfs/stm200920100009000dddpdfs.pdf>

Mld. St. 30, 2015/2016. Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm201520160030000dddpdfs.pdf>

NOAS. 2013. Notat om *Asyldebatten og sentrale asylpolitiske hendelser 1980-2013*. Hentet fra: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2013/06/Notat-om-asyldebatten1.pdf>

NOU 2002: 12. *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*. Kap 7: Forholdet mellom internasjonale forpliktelser og norsk rett (utarbeidet av Ken Uggerud). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-12/id145418/sec9>

NOU 2004: 20. *Ny utlendingslov*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-20/id387326/sec5>

NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon - den norske modellens framtid*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496/>

NOU 2012: 2. *Uten for innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Informasjonsforvaltning.

NOU 2017: 2. *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Informasjonsforvaltning.

Nye, Joseph S. & David A. Welch. 2011. *Understanding Global Conflict and Cooperation. An Introduction to Theory and History*. The United States of America: Pearson Education.

Ot.prp. nr. 56. 1998/99. Om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengensamarbeidet. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-56-1998-99-/id159851/sec4?q=eurodac#match_0

Palma-programmet 1989. Hentet fra: <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch1.pdf>

Prop. 26 L 2013/2014. Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen). Proposisjon til Stortinget. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-26-l-20132014/id746713/sec3>

Putnam, Robert D. 1988. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. I *International Organization*. 1988. Vol. 42, No. 3. Hentet fra: http://web.pdx.edu/~noordijk/Noordijk/EU_Readings_files/putnam_1988_two-level.pdf

Radaelli, Claudio. 2000. Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. I *European Integration online Papers*. 2000 Vol. 4, No 8. Hentet fra:

<http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf>

Radaelli, Claudio M. 2003. The Europeanization of Public Policy. I Featherstone, Kevin & Claudio M. Radaelli (red.). 2003. *The Politics of Europeanization*. United States: Oxford University Press.

Radaelli, Claudio M. 2012. Europeanization: The Challenge of Establishing Casualty. I Exadaktylos, Theofanis & Claudio M. Radialli (red.). 2012. *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.

Regjeringen. 2017a, 28.06. Schengen- og Dublin-samarbeidet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring/innsikt/schengen--og-dublin-samarbeidet/id578315/>

Regjeringen. 2017b, 03.07. Europapolitikk. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/fakta-115259/ofte-stilte-sporsmal/id613868/#lover>

Regjeringen 2017c, 7.6. EU-byråer Norge deltar i. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/byra-program-samarbeid/eu-byraer/id685101/#justis>

Regjeringen. 2017d, 25.9. Norge best i EØS-klassen på gjennomføringen av EU-direktiver.

Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu_direktiver/id2572907/

Ringdal, Kristen. 2001. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvanitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Roos, Christof & Natascha Zaun. 2014. Norms matter! The role of international norms in EU policies on asylum and immigration. I *European Journal of Migration and Law* 16, no. 1.

Hentet fra: http://eprints.lse.ac.uk/84504/1/Norms%20matter_Roos_Zaun_Accepted.pdf

Ruud, Morten & Geir Ulfstein. 2011. *Innføring i folkerett*. 4. utgave. Oslo:

Universitetsforlaget.

Røvik, Kjell Arne. 2009. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Schimmelfennig, Frank. 2012. Constructivist Perspectives. I Jones, Erik, Anand Menon & Stephen Weatherill (red). 2012. *The Oxford Handbook of the European Union*. Hentet fra: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199546282.001.0001/oxfordhb-9780199546282>

Schindler, Dietrich. 2003. International Humanitarian Law: Its Remarkable Development and its Persistent Violation. In *Journal of the History of International Law*. 2003 Nr. 5

Silverman, David. 2013. *Interpreting Qualitative Data*. 4th edition. London: SAGE Publications

Skirbekk, Sigurd. 2015, 20.02. Sosialisering. I *Store norske leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/sosialisering>

Skran, Claudena M.. 1995. *Refugees in Inter-war Europe. The Emergence of a Regime*. Oxford: The Clarendon Press.

St.prp. nr. 42 1996/97. Om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19 desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-42-1996-97-/id201270/sec1>

St.prp. nr. 50 1998-99. 1998/1999. Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-50-1998-99-/id202374/sec1>

St.prp. nr. 38 2000-01. 2000/2001. Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Republikken Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-38-2000-2001-/id204241/>

St.prp. nr. 84 2000-01. 2000/2001. Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2001. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-84-2000-2001-/id137719/sec3>

Stortinget 1999. Redegjørelse av utenriksministeren om norsk Europa-politikk. Redegjørelse av utenriksminister Knut Vollebæk. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/1998-1999/990119/1>

TEU 1992. Treaty on European Union, signert i Maastrich 7. februar 1992. Hentet fra: https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

Thagaard, Tove. 2004. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Thielemann, Eiko R. 2006. The «Soft» Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change. I *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2006. Vol. 29, no. 4.

Tjore, Gro. 1997. *Utdrag av norsk flyktningdebatt 1985-1995. Eit styrande perspektiv?* Chr. Michelsen Institute. CMI Report Series. Hentet fra: https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2435795/R%201997.%202.%20Gro%20Tjore-07092007_1.pdf?sequence=2

Tranøy, Knut Erik. 2014, 24.07. Metode. I *Store norske leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/metode>

Treib, Oliver. 2014. Implementing and complying with EU governance outputs. I *Living Reviews in European Governance*. 2014. Vol 9. Hentet fra: <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2014-1/download/lreg-2014-1Color.pdf>

Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. I *British Journal of Political Science*. 1995, Vol. 25, No. 3. Hentet fra: <http://www.jstor.org.ezproxy1.inn.no/stable/pdf/194257.pdf>

Tsebelis, George. 2002. Veto Players: How Political Institutions Work. Hentet fra: http://www.socpol.unimi.it/corsi/scienzapoliticasi_e_al/documenti/File/lastvp2.pdf

Uçarer, Emek M. 2016. The Area of Freedom, Security, and Justice. I Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán (red.) 2016. *European Union Politics*. United Kingdom:

Ulrich, Stein. 2016. *Norsk politi i Schengen*. Hentet fra:

<https://www.politi.no/globalassets/dokumenter/01-rapporter-statistikk-og-analyse/schengen/norsk-politi-i-schengen.pdf>

UNE 2017, 10.11. Beskyttelse/asyl. Hentet fra:

<https://www.une.no/sakstyper/beskyttelseasyl/>

UNHCR 1995. Notat om internasjonal beskyttelse. Forfattet av UNHCRs eksekutivkomité.

Hentet fra: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae68d404>

UNHCR 2010. *Improving Asylum Procedures Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice*. Rapport utarbeidet av UNHCR på oppdrag fra Det europeiske flyktningfond/Kommisjonen. Hentet fra:

<http://www.unhcr.org/protection/operations/4ba9d99d9/improving-asylum-procedures-comparative-analysis-recommendations-law-practice.html>

UNHCR 2015. Global Trends. Forced Displacement in 2015. Rapport utarbeidet av FNs

Høykommissær for flyktninger (UNHCR). Hentet fra: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>

Utlendingsloven. 2016. *Norges Lover. Utlendingsloven med forskrift*. Bergen:

Fagbokforlaget.

Utenriksdepartementet 2009. Håndbok i EU/EØS-arbeid. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/eos_handboken_27jan.pdf?id=2163452

Veggeland, Noralv. 2010. *Den nye reguleringsstaten. Idébrytninger og styringskonflikter*.

Oslo: Gyldendal Akademisk.

Veggeland. 2016, 16.2. Politikerne gir fra seg kontroll over lovverk og store verdier. Kronikk i *Aftenposten*. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/JEVJ/Politikerne-gir-fra-seg-kontroll-over-lovverk-og-store-verdier--Noralv-Veggeland>

Verdenserklæringen for Menneskerettigheter. 1948. Paris. Hentet fra:

http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf

Vevstad, Vigdis & Charlotte Mysen. 2011. *Normative European Jurisprudence in a Refugee and Migration Context*. Institute for social research. ISF Rapport 2011: 3. Hentet fra: https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/annet/normative-european-jurisprudence-in-a-refugee-and-migration-context.pdf

Vevstad, Vigdis. 2012. *Et felles europeisk asylsystem*. Hentet fra: https://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/konferansefiler/vevstad-felles-europeisk-asylsystem.pdf

Weber, Max. 2010. *Makt og byråkrati. Essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Utvalg og innledning ved Egil Fjeldstad, oversatt av Dag Østerberg. Polen: Gyldendal Akademisk.

Weaver, R. Kent. 1986. The Politics of Blame Avoidance. I *Journal of Public Policy*, 1986. Vol. 6, No. 4. Hentet fra: <https://historicalunderbelly.files.wordpress.com/2012/12/the-politics-of-blame-avoidance.pdf>

Wiener, Antje. 2006. Constructivist Approaches in International Relations Theory: Puzzles and Promises. I *Constitutionalism Webpapers*, No. 5/2006. Hentet fra: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1939758

Wæver, Ole. 2011. Politics, security, theory. I *Special issue on The Politics of Securitization*. 2011. Vol. 42. Hentet fra: <http://journals.sagepub.com.ezproxy2.inn.no/doi/pdf/10.1177/0967010611418718>

Zaun, Natascha. 2017. *EU Asylum Policies. The Power of Strong Regulating States*. United Kingdom: Palgrave Macmillan

Liste med forkortelser og ordforklaringer

Acquis Communautaires; betegnelse på EU-retten

AHWGI: The Ad Hoc Working Group on Immigration

Amsterdamtraktaten: Amsterdam-traktaten er en revisjon av Maastricht-traktaten om Den europeiske union, inkludert Traktaten om Det europeiske fellesskap. Trådte i kraft 1. mai 1999, og utvidet bruken av medbestemmelses- prosedyren (OLP) til flere områder.

CEAS: Common European Asylum System, det felles europeiske asylsystemet.

De fire friheter: Prinsipp i EU fra Roma-traktaten av 1958 om et felles indre marked med fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital (= de fire friheter).

Den normale beslutningsprosedyren: betegnelse innført med Lisboa-traktaten. Betegner den såkalte medbestemmelsesprosedyren mellom Europaparlamentet (EP) og Rådet, som krever at begge parter kommer til full enighet før en ny EU-rettsakt kan vedtas.

Direktiv: EU-rettsakt som fastsetter mål som landene skal oppnå. De enkelte landene står imidlertid fritt til å velge form og utforme innholdet forhold til nasjonale rett så lenge målene blir nådd. Direktiver er derfor ofte mer generelt uformet enn forordninger. I utgangspunktet har ikke direktiv direkte virkning, og blir først juridisk bindende og trer i kraft ved nasjonal gjennomføring (Europalov 2014).

Domstolen: EU-domstolen

Dublin I: Også omtalt som Dublin-konvensjonen. Konvensjon underskrevet i 1990 av Belgia, Danmark, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia og Tyskland. Konvensjonen etablerte kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilket land som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad (første asyllandregelen). Gjeldende til 2003, da den ble erstattet av Dublin II.

Dublin II: EU-regulering no. 343/2003, også omtalt som Dublin II-forordningen. Videreutvikling og videreføring av Dublin-konvensjonen. Gyldig til 2013, da den ble erstattet av Dublin III.

Dublin III: EU-regulering no. 604/2013, også omtalt som Dublin III-forordningen. Dagens gjeldende regulering vedrørende kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilket land som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad. Viderefører og videreutvikler Dublin II-forordningen.

Dublin-området: *Dublin area*. Landene som har forpliktet seg til å følge Dublin-reguleringene.

Dublin-systemet: Dublin-konvensjonen og EURODAC utgjør det som kan kalles Dublin-systemet.

EASO: European Asylum Support Office. Det europeiske støttekontoret på asylfeltet

EMD: Den europeiske menneskerettsdomstolen

EMK: Den europeiske menneskerettskonvensjon

Enhetsakten: Single European Act, den første revisjon av Roma-traktaten. Enhetsakten trådte i kraft 1. juli 1987, og la grunnlaget for gjennomføringen av det indre marked.

ERF: The European Refugee Fund.

EU: Den europeiske union, eller bare Unionen.

EU-domstolen: Den europeiske unions domstol (Court of Justice, tidligere European Court of Justice) i Luxembourg. EU-domstolen har én dommer pr. medlemsstat. Gjennom domsavsigelse gir EU-domstolen også regelmessige fortolkninger av EU-retten, enten i forbindelse med saker om feilaktig gjennomføring av EU-direktiver i nasjonal rett (traktatsbrudd) eller feilaktig praktisering av EU-regelverket. EU-domstolen gir rådgivende uttalelser på henvendelse fra nasjonale domstoler. I EU-landene har Høyesterett plikt til å be om en fortolkning fra EU-domstolen i saker som berører EU-retten (Europalov 2014).

EU-rettsakt: rettslig bestemmelse vedtatt av EUs organer. Både *hard* og *soft* regulering: forordninger, direktiv, beslutninger, anbefalinger og retningslinjer.

EURODAC: European Dactyloscopy, et register opprettet av EU som inneholder fingeravtrykk av alle som søker asyl.

EØS: Det europeiske samarbeidsområde

Flyktningkonvensjonen: FNs konvensjon om flyktninger stilling

FN: De forente nasjoner.

Forordning: betegnelse i EU-systemet på en bindende EU-rettsakt som skal følges i alle detaljer i hele EU, hvor den også har direkte virkning. Forordninger sikrer like og samtidige rettsregler i alle EUs medlemsland. Forordninger inneholder bestemmelser om når de skal anvendes (Europalov 2014).

FRONTEX: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders. Det europeiske byrå for forvaltning av det operative samarbeidet ved de ytre grenser. EUs grensevaktbyrå.

Grønnbok: forløperen til hvitboka (se *hvitbok*).

Hvitbok: Offisielt dokument. I EU betegner dette et slags høringsnotat utarbeidet av Kommisjonen med forslag til tiltak og europeisk politikk på et nytt område.

IOM: Den internasjonale organisasjonen for migrasjon.

JHA: Justice and Home Affairs. Rådet for justis- og innenrikssaker. JHA bestod av medlemslandenes justis- og utenriksministre og skulle koordinere samarbeid i tredje søyle (jf. EUs søylestruktur etter Maastricht).

Maastricht-traktaten: Traktaten om Den europeiske Union (TEU) ble underskrevet 7. februar 1992 og trådte i kraft 1. november 1993. Traktaten etablerte den Den europeiske union (EU) som en politisk overbygning over tre søyler: De europeiske fellesskaper, den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, og justis- og politisamarbeidet. Den første søylen omfattet de tre etablerte fellesskapene, gjennom tre separate traktater: Det europeiske fellesskap (EF, tidligere EØF), Euratom og Kull- og stålunionen. Maastricht-traktaten la samtidig grunnlaget for EUs økonomiske og monetære union (Europalov 2014).

OLP: Ordinary Legislative Procedure. Alminnelig lovgivningsprosedyre. Se *Den normale lovgivningsprosedyren*.

POK: Den nordiske passoverenskomsten. En folkerettslig bindende avtale inngått i 1957 mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige.

Roma-traktaten: Traktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF) ble inngått 25. mars 1957 mellom Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike, Italia og Vest-Tyskland, og trådte i kraft 1. januar 1958. Gjennom Maastricht-traktaten i 2003 ble betegnelsen EØF endret til Det europeiske fellesskap (EF) for å markere utvidelsen av traktatens politikkområder. Ved ikrafttredelsen av Lisboa-traktaten 1. desember 2009 er Roma-traktaten erstattet av Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (Europalov 2014)

Rådet: EU-rådet, også kalt Ministerrådet, består av justis- og innenriksministrene i EUs medlemsland og er fremste lovgivende organ i EU.

Samarbeidsavtalen: Samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser.

Schengen eksekutivkomité: Schengen-statenes øverste organ, bestående av justis- og innenriksministre.

Schengen-samarbeidet: avtale inngått i 1985 mellom fem av EUs medlemsland (Frankrike, Tyskland og Benelux-landene) om avskaffelse av inn- og utreisekontroll for personer. Gjennom Amsterdam-traktaten ble Schengen-samarbeidet i 1999 inkorporert i EU. Schengen omfattes i dag av 22 av EUs medlemsland, samt Norge, Island, Sveits og Liechtenstein. Norge sluttet seg til 25. mars 2001. Schengen-reglene er i vesentlig utstrekning tatt inn i norsk lovgivning ved endringer til utlendingsloven og ved lov og forskrift om Schengen-informasjonsystemet (SIS-loven). For å sikre ikke-medlemslandenes deltakelse i Schengensamarbeidet er det opprettet et fellesorgan under Rådet hvor de fire EFTA-landene og samtlige EU-land deltar. Fellesorganet skal behandle alle typer Schengensaker. Norge har talerett i fellesorganet, men fellesorganet har ikke beslutningskompetanse. Vedtak som

gjelder for Schengen-området vedtas av Rådets justis- og innenriksministermøte i umiddelbar etterkant av Fellesorganets møte. Norge tar stilling til vedtakene i etterkant. Dersom man ikke kan godta et vedtak, opphører samarbeidet (Europalov 2014).

Schengen-området: Schengen-landene omfatter 22 medlemsstater i EU (Belgia, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Italia, Latvia, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spania, Sverige, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn og Østerrike), og Island, Liechtenstein, Norge og Sveits inngår i Schengen-området gjennom særskilte assosieringsavtaler. Derutover har de europeiske mikrostatene Monaco, San Marino og Vatikanstaten samt Færøyene og Grønland åpne grenser mot Schengen-området.

SIS: Schengen Information System

Tilpasning: vanlig betegnelse i EØS-sammenheng på endringer som søkes oppnådd eller vedtas ved innlemmelse av EU-rettsakter i EØS-avtalen.

Traktat: folkerettslig bindende avtale mellom to eller flere stater. Både EU og EØS er hjemlet på traktater.

UDI: Utlendingsdirektoratet

UNE: Utlendingsnemnda

Sluttnoter

ⁱ Det europeiske råd består av stats- og regjeringssjefer fra hvert av medlemslandene, og møtes minst fire ganger i året. Kommisjonens president er også til stede på disse møtene, og agenda for møtene preges ofte av aktuelle saker og internasjonale kriser. Det europeiske råd har en viktig funksjon i form av å fastlegge politiske retningslinjer og komme til enighet der fagministrene i Ministerrådet er uenige. Til tross for at Det europeiske råd ikke deltar i OLP, kan det legge føringer på de andre organene som kan påvirke i forhold til utforming av lovgivning (Claes & Førland 2016: 165).

ⁱⁱ Rådet er det fremste lovgivende EU-organ, og består av statsråder eller andre representanter fra medlemsstatenes regjeringer med mandat til å fatte bindende beslutninger (Claes & Førland 2015: 165). Juridisk sett er Rådet én enhet, men består i realiteten av ti konstellasjoner organisert etter fagområde (Lewis 2016: 139). Hver slik konstellasjon, eller fagområde, ledes av de nasjonale fagstatsrådene, som møtes og diskuterer de ulike fagfelt. Det er her nasjonale interesser representeres, og makt utøves på vegne av medlemsstaten. I tillegg skal overnasjonale interesser ivaretas, og Rådet er slik i et krysningspunkt mellom interstatlig og overnasjonalt nivå (Lewis 2016: 152).

ⁱⁱⁱ Kommisjonen har den utøvende myndighet i EU, og består av et kollegium på 28 kommissærer, én fra hvert medlemsland, samt et omfattende administrativt apparat. Hver kommissær leder ett eller flere av EUs direktorater, som kan minne om nasjonale departement, og i hvert direktorat har kommissæren med seg seks egne medarbeidere, som utgjør kommissærens kabinett (Claes & Førland 2015: 169). Kommisjonen skal i utgangspunktet være et uavhengig organ, men til tross for dette idealet har de respektive medlemsland sannsynligvis en viss påvirkning på «sin» kommissær (Claes & Førland 2015: 168, Egeberg 2016: 134). Kommisjonen ledes i dag av Jean-Claude Juncker fra Luxembourg. Kommisjonen har mange likhetstrekk og funksjoner med staters utøvende myndighet, og slik den norske regjering i all hovedsak tar initiativ til nye lover i Norge, er det Kommisjonen som fremmer nye lovforslag i EU. Kommisjonen formulerer utkast til forordninger, direktiver, beslutninger og anbefalinger. Hver kommissær leder ett eller flere direktorat, som kan minne om nasjonale departement. Direktoratene fremmer forslag til vedtak på sitt ekspertiseområde, og praktisk skjer dette gjennom egne eksperter, rådgivere, og hundrevis av spesialkomiteer og arbeidsgrupper. Kommisjonen gir også ut analyser og forslag på områder der EU har en politikk allerede (hvitbok) og på områder der EU ikke har utformet noen politikk enda (grønnbok) (Claes & Førland 2016: 169). Kommisjonen har i tillegg etablert rundt 250 såkalte komitologikomiteer, med ulik kompetanse og myndighet (Egeberg 2016: 135). Kommisjonen har enerett til å formulere ny EU-lovgivning, men er avhengig av godkjenning fra Europaparlamentet og Ministerrådet. Når det kommer til implementeringen av EU-politikk nasjonalt er Kommisjonen avhengig av medlemsstatenes statsapparat (Egeberg 2016: 135).

^{iv} **Parlamentet** består av en president og 750 medlemmer som velges for fem år ved direkte valg i alle medlemslandene. Til tross for lav valgdeltagelse er EP Unionens mest demokratiske organ. Det er i hovedsak nasjonale partier som stiller til valg, og de organiserer seg partipolitisk og langs ideologiske skillelinjer i løse tilslutninger som kan sammenlignes med nettverksorganisering. Beslutninger i parlamentet fattes i hovedsak med alminnelig flertall (Claes & Førland 2015: 171). Europaparlamentet består av 750 medlemmer og en president, og består i all hovedsak av representanter fra nasjonale partier i medlemsstatene. Medlemmene velges ved nasjonale valg, og til tross for lav valgdeltagelse er EP Unionens mest demokratiske organ. De

folkevalgte organiseres etter partitilhørighet på EU-nivå, og kan sammenlignes med nettverksorganisering. I hovedsak tas beslutninger i EP på bakgrunn av alminnelig flertall. Til tross for sitt navn kan ikke EP sammenlignes med nasjonale parlamenter, og tradisjonelt sett har EP hatt en rådgivende funksjon, mens Rådet hadde beslutningsmyndighet. Dette er imidlertid under endring, og i flere saker er nå de to organene å regne som likestilte (Claes & Førland 2015: 171), og kan sammen ses som to kamre i EUs nasjonalforsamling. EP har en viktig funksjon som den som godkjenner den nyutnevnte Kommisjonen. EP har i tillegg en kontrollfunksjon overfor Kommisjonen, som må legge frem arbeidsprogram for nytt år og rapport om året som gikk. En annen viktig maktfaktor er EPs rolle som den som godkjenner Unionens budsjett (Claes & Førland 2015: 174).

^v **EU-domstolen** består av en dommer fra hvert medlemsland, og kan behandle saker relatert til a) traktatbrudd, der de har mulighet til å bøtelegge stater som ikke overholder sine forpliktelser til fellesskapet dersom de ikke retter seg etter domsavsigelser, b) annulleringssaker, som betyr at de kan overprøve lovligheten av vedtak fattet i EU-organ, og c) prejudisielle spørsmål, som er av mer generell art og skal være til hjelp dersom nasjonale myndigheter er i tvil om hvordan EUs lovverk skal fortolkes (Claes & Førland 2015: 174f). EU-lovgivning er som oftest et resultat av kompromisser, og er ofte generell og lite spesifikk. EU-domstolen har brukt de vage formuleringene til sin fordel i fortolkning av lovverket, noe som har styrket EUs makt på bekostning av medlemsstatene (Kapsis 2016: 170).

^{vi} Amsterdamtraktaten, kapittel IV om visum, asyl, immigrasjon og annen politikk relatert til den frie bevegelsen av personer, artikkel 61 - 63.

Article 61

In order to establish progressively an area of freedom, security and justice, the Council shall adopt:

- (a) within a period of five years after the entry into force of the Treaty of Amsterdam, measures aimed at ensuring the free movement of persons in accordance with Article 14, in conjunction with directly related flanking measures with respect to external border controls, asylum and immigration, in accordance with the provisions of Article 62(2) and (3) and Article 63(1)(a) and (2)(a), and measures to prevent and combat crime in accordance with the provisions of Article 31(e) of the Treaty on European Union;
- (b) other measures in the fields of asylum, immigration and safeguarding the rights of nationals of third countries, in accordance with the provisions of Article 63;
- (c) measures in the field of judicial cooperation in civil matters as provided for in Article 65; 24.12.2002 Official Journal of the European Communities C 325/57 EN
- (d) appropriate measures to encourage and strengthen administrative cooperation, as provided for in Article 66;
- (e) measures in the field of police and judicial cooperation in criminal matters aimed at a high level of security by preventing and combating crime within the Union in accordance with the provisions of the Treaty on European Union.

Article 62

The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 67, shall, within a period of five years after the entry into force of the Treaty of Amsterdam, adopt: 1. measures with a view to ensuring, in compliance with Article 14, the absence of any controls on persons, be they citizens of the Union or nationals of third countries, when crossing internal borders; 2. measures on the crossing of the external borders of the Member States which shall establish:

(a) standards and procedures to be followed by Member States in carrying out checks on persons at such borders;

(b) rules on visas for intended stays of no more than three months, including: (i) the list of third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement; (ii) the procedures and conditions for issuing visas by Member States; (iii) a uniform format for visas; (iv) rules on a uniform visa;

3. measures setting out the conditions under which nationals of third countries shall have the freedom to travel within the territory of the Member States during a period of no more than three months.

Article 63

The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 67, shall, within a period of five years after the entry into force of the Treaty of Amsterdam (Amsterdam 1997).

1. measures on asylum, in accordance with the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and other relevant treaties, within the following areas: (a) criteria and mechanisms for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted by a national of a third country in one of the Member States, (b) minimum standards on the reception of asylum seekers in Member States, C 325/58 Official Journal of the European Communities 24.12.2002 EN (c) minimum standards with respect to the qualification of nationals of third countries as refugees, (d) minimum standards on procedures in Member States for granting or withdrawing refugee status;

2. measures on refugees and displaced persons within the following areas: (a) minimum standards for giving temporary protection to displaced persons from third countries who cannot return to their country of origin and for persons who otherwise need international protection, (b) promoting a balance of effort between Member States in receiving and bearing the consequences of receiving refugees and displaced persons;

3. measures on immigration policy within the following areas: (a) conditions of entry and residence, and standards on procedures for the issue by Member States of long-term visas and residence permits, including those for the purpose of family reunion, (b) illegal immigration and illegal residence, including repatriation of illegal residents;

4. measures defining the rights and conditions under which nationals of third countries who are legally resident in a Member State may reside in other Member States.

Measures adopted by the Council pursuant to points 3 and 4 shall not prevent any Member State from maintaining or introducing in the areas concerned national provisions which are compatible with this Treaty and with international agreements.

Measures to be adopted pursuant to points 2(b), 3(a) and 4 shall not be subject to the five-year period referred to above.

^{vii} «*Unionen skal utarbeide en felles politikk for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med sikte på å gi hensiktsmessig status til enhver statsborger fra en tredjestat som har behov for internasjonal beskyttelse, og sikre overholdelse av non-refoulement-prinsippet. Denne politikken må være i samsvar med Genève-konvensjonen av 28. juli 1951 og protokollen av 31. januar 1967 om flyktingers status samt andre relevante traktater*» (Lisboatraktaten 2012).

^{viii} «*The right to asylum shall be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and in accordance with the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*» (EU 2000).

^{ix} Følgende endringer ble vedtatt av utlendingsloven av 1988 på bakgrunn av Dublin II-forordningen:

§ 17 første ledd bokstav e skal lyde:

e) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i samarbeidet i henhold til avtale mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat,

§ 34 a første ledd første punktum skal lyde:

«I den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i Schengen-samarbeidet og samarbeidet i henhold til avtale mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i slikt samarbeid, som ledd i eller til bruk ved behandling av sak om visum, asyl eller oppholdstillatelse».

(Innst. O. nr. 130 2002/2003).

^x Om Eurodac (EUs rådsforordning nr. 2725/2000) og endring av norsk utlendingslov av 1988:

«For øvrig er det inntatt en ny bestemmelse i utlendingsloven § 34 a og utlendingsforskriften § 127 a om oversendelse av opplysninger i forbindelse med Dublin-konvensjonen artiklene 14 og 15. Utlendingsloven § 34 a omfatter oversendelse av opplysninger til myndighetene i de stater vi samarbeider med, men ikke oversendelse av fingeravtrykk til en sentralenhet i Europa. Å delta i Eurodac-samarbeidet vil medføre at fingeravtrykk som tas av norsk politi i utlendings saker vil bli sendt elektronisk til den sentrale Eurodac-databasen og lagret der».

(St.prp. nr. 38. 2000-2001)

^{xi} De 13 tiltakene som ble presentert 3 september 2008 for å begrense asylankomster var:

- 1) Individuell behandling
- 2) Retur til trygt område i hjemlandet.
- 3) Harmonisering av praksis med andre land
- 4) Flere skal returneres til første asyl-land
- 5) Krav om fire års arbeid/utdanning for å få familieetablering
- 6) Midlertidig tillatelse for søkere 16 – 18 år
- 7) Politisk styring av praksis
- 8) Avtale med Irak
- 9) Avtaler med andre land
- 10) Hurtig saksbehandling ved ID-tvil

Kilde: Andersen 2008.