

Ulike konsekvenslogikk eller sosial konstruksjon?

En komparativ analyse av politikktviklingen av innvandrings-og
integreringspolitikken etter flyktningstrømmene i 2015-16, og i 2022-23

Wail Kadem

Institutt for statsvitenskap
UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2023

Antall ord: 28036



Ulik konsekvenslogikk eller sosial konstruksjon?

En komparativ analyse av politikkutviklingen av innvandrings- og integreringspolitikken etter flyktningstrømmene i 2015-16 og 2022-23

Wail Kadem

Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2023

Antall ord: 28036

Sammendrag

De siste ti årene opplevde Norge og Europa to ekstraordinære flyktningstrømmer. Den første var i 2015/2016, der et ekstra høyt antall asylsøkere fra Asia og Afrika krysset grense til Europa via Middelhavet og mange av dem fant veien til Norge. Den andre er den nåværende flyktningstrømmen som startet februar 2022 i kjølvannet av krig i Ukraina som sendt flere millioner ukrainere på flukt. Begge situasjonene ble anset som største flyktningkriser siden andre verdens krig, og regjeringen i Norge gjennomførte en rekke tiltak og politikk som siktet på å håndtere et høyt antall nyankomne flyktninger, og sørge for en rask og effektiv integrering av disse flyktningene i det norske samfunnet i begge tilfellene.

I denne oppgaven har jeg forsøkt å svare på hva kjennetegnet politikkutvikling på innvandrings- og integreringsfeltet etter flyktningstrømmer i 2015, og i 2022, og hva kan forklare eventuelle forskjeller? Sammenligningen av de to krisene viste at politikkutviklingen i innvandrings- og integreringsfeltet tok to forskjellige retninger. Stor tilstrømninger av flyktninger i 2015/16, førte til at asyl- og integreringspolitikken ble mer restriktiv i Norge og hele Europa. Etter tilstrømningen av flyktninger fra Ukraina februar 2022, tok asyl- og integreringspolitikk derimot en annen retning: Færre krav og restriksjoner og større valgfrihet og fleksibilitet.

Jeg har benyttet meg av to forskjellige teoretiske perspektiver for å gi en mest mulig helhetlig forståelse om hva som kan forklare forskjellene i politikkutviklingen i begge flyktningkrisene: Det instrumentelle perspektivet som viser hvordan forskjellige konsekvenslogikk hos aktørene fører til at politikkutvikling, ga to ulike utfall. Jeg finner at det var ulike konsekvenslogikk i de to tilfellene, der innstramninger i politikken ble vurdert som egnet for å oppnå målene som ble satt i 2015, mens andre mål i 2022 førte til en politikkutvikling som fokuserte på tilrettelegging og forenklinger.

Det andre perspektivet er sosial konstruksjon av målgrupper som viser hvordan den sosiale konstruksjonen av en bestemt målgruppe i populasjonen, sammen med deres politiske makt, kan påvirke den politikkutviklingen rettet mot dem. Det viser seg at flyktninggruppen som kom i 2015 var negativt konstruert uten en betydelig maktbase, noe som kan forklare hvorfor de var gjenstand for en politikkutvikling som fokuserte på innstramninger og krav. I 2022 var målgruppen derimot positivt konstruert, og de hadde indirekte makt ved at mange hadde eksisterende nettverk i Norge, noe som samstemmer med antagelser i teorien

om at de vil få en mer fordelaktig politikk (enn tidligere grupper), med fokus på tilpasninger og forenklinger i lovverket for ukrainere.

I denne oppgaven har jeg også forsøkt å forklare hvordan sosial konstruksjonen har kunnet påvirket den formålsrasjonelle konsekvenslogikken hos aktørene i begge tilfellene, ved å vise hvor i konsekvenslogikken de sosiale konstruksjonene er gjeldene. Det viser seg at sosial konstruksjonen påvirket aktørenes vurdering av alternativer og konsekvenser, det tredje steget i konsekvenslogikken. Aktørene har valgt innstramminger i asyl og integreringspolitikk som mest egne alternativer for å løse problemet de sto overfor i 2015. I 2022 valgte aktørene derimot blant alternativer som ga mer valgfrihet og fleksibilitet til flyktninger fra Ukraina, for måloppnåelse.

Forord

Jeg vil først og fremst gi en stor takk til min veileder Vilde Hernes, for gode råd og konstruktive diskusjoner, tilgjengelighet og ikke minst tålmodighet. Du har hjulpet meg hele veien i en spennende og lærerik prosess.

Tusen takk til min beste venn og medstudent Svein-Kåre. Jeg er heldig å ha noen som forstår den prosessen jeg gjennomgår.

Sist og ikke minst tusen takk til min kone Olesia, og barna (Dani og Maya) for deres støtte, forståelse og tålmodighet gjennom hele prosessen. Dere er verdens beste familie.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning og problemstilling	1
1.1 Hvorfor er dette interessant?.....	3
1.2 Teoretisk rammeverk og metode	4
1.3 Avgrensning av oppgave	5
1.4 Oppgavens oppbyggingen.....	5
2 To teoretiske perspektiver	7
2.1 Det instrumentelle perspektivet	7
2.1.1 Formålsrasjonelle handlinger og konsekvenslogikk	8
2.2 Social construction of target population.....	10
2.2.1 Sosial konstruksjon	10
2.2.2 Politisk makt	12
2.2.3 Sammenhengen mellom sosialkonstruksjon og politisk makt	12
2.3 Hvordan sosial konstruksjon påvirker formålerasjonelle handlinger.....	14
3 Metode	16
3.1 Casestudiet	16
3.1.1 De teoretiske perspektivene brukes til å forklare caset.	17
3.2 Dokumentanalyse	18
3.2.1 Dokumentene som analyseres	18
3.3 Validitet og reliabilitet.....	22
3.3.1 Validitet	22
3.3.2 Ytre validitet (generalisering).	23
3.3.3 Reliabilitet.....	23
4. Bakgrunn og tidligere forskning	25
4.1 Viktige begreper.....	25
4.2 Aktører i utlendingsforvaltningen	26
4.3 Utvikling frem til i dag og tidligere forskningen	27
4.4 Bakgrunnen for de nye flyktningssituasjonene.....	29
4.4.1 Flyktningstrømmen i 2015/2016	29
4.4.2 Flyktningstrømmen i 2022.....	31
5 Analysedel I - Politikutvikling etter flyktningstrømmene i 2015, og 2022.	33
5.1 Politikutviklingen i 2015/2016.....	33
5.1.1 Lovendringene i restriksjonspakken Innstramning	35
5.1.2 Lovendringene i Innstramning II.....	36
5.1.3 Det ble lettere å sende utlendingen til et annet trygt sted i hjemlandet (Internflukt)	37
5.1.4 Nedkortet klagefrist og bortfall av gratis retts hjelp.....	38
5.1.5 Rett til utvisning i nytt tilfelle	39
5.1.6 Endringer i regler om registrering og søknad om beskyttelse (asyl) ved ankomst	39
5.1.7 Nye plikter i introduksjonsprogrammet.....	40
5.1.8 Endringer i kravene om å få midlertidig og permanent oppholdstillatelse	41
5.1.9 Endringer i krav for å få Statsborgerskap	43
5.1.10 Endringer i regler om familiegjenforeningen	44

5.1.11 Enslige Mindreårige Asylsøkere (EMA)	44
5.1.12 Kollektiv beskyttelse	45
5.1.13 Forslag til endringer i trygdereglene for flyktninger	46
5.2 Politikkenringer etter 24. februar 2022	46
5.2.1 Kollektiv beskyttelse	47
5.2.2 Endringer i registreringsprosess og behandling av søknad om beskyttelse	49
5.2.3 Endringer i reglene om mottak og bosetting	50
5.2.4 Endringer i integreringsloven	53
5.2.5 Enslige mindreårige asylsøkere fra Ukraina	55
5.2.6 Retur / besøk til Ukraina.....	55
5.3 Oppsummering	55
6. Analysedel II– Hvorfor to forskjellige politikker?	59
6.1 Ulik konsekvenslogikker	59
6.1.2 Konsekvenslogikken i 2015.....	59
6.1.3 Konsekvenslogikken i 2022.....	65
6.1.4 Hva var ulikt i konsekvenslogikken i de to prosessene?	68
6.2 De sosiale konstruksjonene av målgruppene og gruppenes maktbaser	70
6.2.1 Den Sosiale konstruksjonen av flyktingene i 2015	70
6.2.2 Sosial konstruksjon i 2022	73
6.2.3 Målgruppens politisk makt i 2015 og 2022	76
6.2.4 Samstilling av sosial konstruksjon og maktbaser	78
6.4 Hvordan påvirker de sosiale konstruksjonene konsekvenslogikkene?	80
7. Konklusjon	84
Litteraturliste	88

1 Innledning og problemstilling

«En kan ikke bli båret på gullstol inn i Norge. Det må stilles krav, og det gjør vi med vårt forslag. Det må få konsekvenser om man ikke oppfyller kravene» (Sylvi Listhaug 2015).

«Det er viktig å komme raskt i gang og ta hardere i og hjelpe ukrainske flyktninger. Vi må bruke den resterende flyktning kvoten på ukrainere og å åpne for at ukrainere kan få oppholds- og arbeidstillatelse utenfor asyl- og flyktning systemet» (Sylvi Listhaug, 2022).

Som sitatene over illustrerer, har det lenge vært, og vil fortsatt være en diskusjon om hvordan vi skal best ta imot og integrere nyankomne flyktninger som flykter fra hjemlandet deres på grunn av krig og konflikter og søker beskyttelse her i Norge. Mottak og integrering av nyankomne asylsøkere i samfunnet er blant de viktigste temaene i den politiske agendaen, og temaet blir enda viktigere i situasjoner med høye ankomster.

De siste ti årene har Norge og Europa opplevd to ekstraordinære flyktningstrømmer. Den første var i 2015, da over 1 million flyktninger krysset grensene til Europa via Middelhavet og over 31000 av dem fant veien til Norge (Østby, 2016). Søkere fra Syria var den største gruppen, med over 10 500 asylsøkere, som flyktet fra hjemlandet på grunn av mord, undertrykkelsen og forfølgelsen de ble utsatt for av det diktatoriske regimet ledet av Bashar al-Assad etter folkebevegelsen av 2011, kjent som den arabiske våren. Men syrere var ikke den eneste gruppen. Det kom også rundt 7000 asylsøkere fra Afghanistan, 3000 irakere og 2900 eritreere, i tillegg til folk fra andre nasjonaliteter (Utlendingsdirektoratet UDI, 2016). Den andre krisen var i 2022, da måtte flere millioner ukrainere flyktet til andre land i Europa i kjølvannet av en fullskala militær invasjon fra Russland. I løpet av 2022 har Norge mottatt over 34000 flyktninger fra Ukraina (Utlendingsdirektoratet (UDI, 2022a).

Et ekstremt høyt antall asylsøkere som kommer i løpet av kort tid og søker beskyttelse i et land, fører naturligvis til flere utfordringer i alle ledd i mottakerlandet. Alt fra registrering av asylsøknader og plass i asylmottakene til bosetting i kommunene og videre integrering. Håndtering av stort antall mennesker på flukt på kort tid, betyr nødvendigvis økt press på grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole og helsetjenester i landet (Prop.107 L

(2022)). Regjeringer må derfor vurdere tilpasninger og endringer i innvandring- og integreringspolitikken i møte med slike situasjoner.

I begge de to, såkalte flyktningkrisene (i 2015-2016 og i 2022), har Norge gjennomført en rekke tiltak og politikk som tar sikte på å håndtere et høyt antall nyankomne flyktninger, og sørge for en rask og forsvarlig integrering av disse flyktningene i det norske samfunnet.

Responser til det regjeringen kalte «utviklingen i migrasjonsbildet» i 2015-16, tok form av innføring av rekke tiltak og endringer i regelverket som berørte blant annet mottak av asylsøkere og etter at de får beskyttelse og ble bosatt i norske kommuner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). I denne perioden var det offentlige ordskiftet i de fleste land i Europa preget av bekymring for kontroll av nasjonale grenser og ikke minst samfunnets evne til å ta imot og integrere så store grupper på flukt i kort tid, og Norge var intet unntak (Østby, 2016). I den nåværende krisen preges offentlig retorikk også av det samme, nemlig hvordan vi skal ta imot store mengder mennesker på flukt og hvordan vi raskt kan integrere dem i samfunnet. Denne flyktningssituasjonen har også ført til endringer i lovverket som følger av det regjeringen kaller for «et høyt antall fordrevne fra Ukraina kommer til Norge for å søke beskyttelse her».

Men som sitatene innledningsvis illustrerer, er det også en annen tone i de offentlige debattene under hver flyktningkriser. Regjeringens uttrykker enda tydeligere under den nåværende krisen enn under den forrige krisen at flyktningene fra Ukraina skal få et godt opphold i Norge, og at de raskt kan delta i det norske samfunnet (Prop.107 L (2021-2022)). Europeiske lands offentlige retorikk er preget av det samme.

Så hvordan utvikler innvandrings og integreringspolitikk seg under slike kriser og hvorfor?

Problemstillingen er todelt og lyder som følger:

1. Hva kjennetegner politikkutviklingen på innvandrings-og integreringsfeltet etter flyktningstrømmene i 2015, og i 2022?
2. Hva kan forklare de eventuelle forskjellene på utviklingene?

I den første del av problemstillingen kartlegger jeg hvordan politikken har utviklet seg i begge krisene. Her dokumenterer jeg hvilke policyendringer som fant sted, samt identifiserer likhetene og forskjellene i regjeringens respons til begge tilfellene.

I den andre delen av problemstillingen setter jeg søkelys på hvorfor politikkutviklingen tok den retningen den tok. Jeg skal benytte meg av to teoretiske perspektiver; (i) det instrumentelle perspektivet, hvor jeg undersøker om de offentlige aktørenes konsekvenslogikk kan forklare politikkutviklingen i begge tilfellene og (ii) det andre perspektivet er sosial konstruksjon av målgrupper hvor jeg vil se nærmere på ulike sosiale konstruksjoner av flyktninggruppene som kom i 2015 og 2022, og hvordan disse kan gi forklaring på eventuelle ulikheter i politikkutviklingen.

1.1 Hvorfor er dette interessant?

Å håndtere stor tilstrømning av flyktninger og sørge for en god og effektiv integrering av disse, er et veldig interessant politikkområde. Det er fordi beslutningene som tas, altså endringer i innvandring- og integreringspolitikken, påvirker direkte flyktnings liv i det nye hjemland deres. Dette gjelder ikke bare for mottaksfasen, men også for flyktnings videre integrering i samfunnet. På samme måte påvirker disse beslutningene befolkning i mottakerlandet generelt. Det politikkområdet berører dessuten flere forvaltningsnivåer, lokalt og nasjonalt og ikke minst internasjonalt.

De to politiske domenene - innvandring og integrering- henger sammen og påvirker hverandre. Selv om de kan støtte hverandre noen ganger, er det ofte en avveining mellom de to (Hernes, 2018). Det er enda mer avgjørende at et land lykkes med integrering av flyktninger i samfunnet når landet står overfor en stor utfordring, nemlig høy økning av flyktninger. Offentlige beslutninger som fattes for å håndtere flyktningkriser, særlig i mottak fasen, vil ha en stor påvirkning på flyktnings først inntrykk om hvordan de ble tatt imot, som igjen påvirker deres videre integrering i det norske samfunnet (ibid).

Mye av det samme gjelder for det lokalsamfunnet som skal ta imot flyktningene og integrere dem i samfunnet. Beslutningene i dette politikkområdet vil naturligvis har stor betydning for hvordan det lokale samfunnet tar imot disse nyankomne flyktningene.

Sammenligningen av disse nasjonale myndigheters respons på disse to flyktningstrømmene i 2015 og 2022 er interessant fordi asylstrømmene har flere likheter. I begge situasjonene har det kommet et stort antall asylsøkere i løpet av det første året - over 31000 i 2015 og over 34000 ukrainere i 2022 (Utlendingsdirektoratet (UDI), 2016a); (UDI, 2022a).

Begge asylstrømmene har blitt oppfattet som de største siden andre verdenskrig.

Begge har medført flere endringer i asyl-og integreringspolitikk for å håndtere det ekstraordinære nyankomne flyktninger.

Tross for at de to situasjonene skiller seg på visse punkter, blant annet ved at Ukraina er et europeisk land, har visa-frihet til EU og konflikten ligger i nærområde til flere land i Europa inkludert Norge. Likevel er et spørsmål om hvor mye innvandring et land tåler, hvilke tilpasninger som eventuelt må gjøres for å ta imot et stort antall, og spørsmål om videre integrering like relevante for denne gruppen som andre flyktninggrupper.

Derfor er det interessant å undersøke om det blir gjennomført en annen politikk under nåværende krise enn den som ble ført i 2015, og eventuelt hvorfor. I tillegg så samspillet mellom målgrupper og politikk har ikke blitt viet mye oppmerksomhet i litteraturen (Djuve, 2011). I den sammenheng er det et mål at denne oppgaven skal tilføye mer til litteraturen om «politikkutvikling i asyl-og integreringsfeltet» ved å si noe om hvordan sosial konstruksjon kan påvirke offentlig politikk i dette feltet.

1.2 Teoretisk rammeverk og metode

Oppgaven er en komparativ casestudie, der to hendelser (flyktningstrømmer i 2015 og i 2022), innad i et land blir sammenlignet. Den komparative metoden, brukes ofte når man leter etter mønstre av likheter og forskjeller eller forklarer kontinuitet og endring (Halperin og Heath, 2020). Jeg vil benytte meg av to teoretiske perspektiver som nevnt ovenfor for å besvare problemstillingen; (i) et instrumentelt perspektiv, og (ii) et perspektiv på hvordan sosiale konstruksjoner av målgrupper kan påvirke politikkutviklingen.

Det instrumentelle perspektivet legger til grunn at aktørene har begrenset rasjonalitet, og det kartlegger mål og middel-forståelser hos aktørene, altså aktørenes konsekvenslogikk. Det andre perspektivet tar utgangspunktet i at den sosiale konstruksjonen av en bestemt målgruppe i populasjonen kan påvirke den politiske agendaen og den faktiske utformingen av

politikken. Stereotyper skapt av for eksempel politikk, media, kultur eller historie er eksempler på sosiale konstruksjoner (Schneider og Ingram 1993)

I denne oppgaven skal disse to perspektivene benyttes supplerende til å gi en helhetlig forståelse av hvorfor politikktutvikling i innvandrings- og integreringsfeltet tok den retningen den tok i begge flyktningkrisene, altså i 2015 og i 2022. Ellers forsøker jeg å heve blikket og diskutere hvordan sosial konstruksjon av disse de to flyktninggruppene kan ha påvirket formålsrasjonelle handlinger hos offentlige aktører i begge krisene. Ved å bruke perspektivene ønsker jeg også å si noe om hvordan politikktutvikling i disse to krisene gir et innblikk i hvilke oppfatninger som råder og ansees som legitime når man utvikler innvandring- og integreringspolitikk generelt.

1.3 Avgrensning av oppgave

Denne oppgaven skal ikke analysere den historiske utviklingen av norske innvandrings-og integreringspolitikk. Flere komparative studier har gjort dette grundig allerede. (Se f.eks. Jan-Paul Brekke, et al 2010 og Djuve, 2016). I stedet konsentrerer den oppgaven seg om politikktutviklingen på innvandring og integreringsfeltet fra de overnevnte krisene inntraff og inntil ett år. Det vil si fra høst/vinter 2015 inntil samme periode i 2016 for den første asylstrømmen, og fra februar 2022 inntil februar 2023 for den nåværende asylstrømmen. Oppgaven setter ikke søkelys på politikktutviklingen som er rettet mot innvandrere generelt, i stedet flytter det empiriske fokuset til integreringspolitikk og spesielle krav som gjelder for flyktninger.

1.4 Oppgavens oppbyggingen

Oppgavens struktur blir som følger: I kapittel 2 vil jeg først redegjøre for de to teoretiske perspektivene som vil brukes som analytisk rammeverk, og beskrive hvordan de vil bli anvendt i oppgaven.

Deretter vil jeg i kapittel 3 skissere oppgavens metodiske tilnærming med case som forskningsdesign. I metodekapittelet vil jeg presentere dokumentanalysen, samt diskutere metodenes validitet og reliabilitet.

I kapittel 4 vil jeg besvare den første del av problemstillingen, nemlig deskriptiv analyse av hvilke endringer funnet sted etter flykningsstrømmen i 2015 og flyktningstrømmen i 2022.

Den andre delen av problemstillingen vil jeg besvare i kapittel 5, der jeg ved hjelp av teoretisk perspektivene, søker forklaring på hvorfor politikkutviklingen gikk i ulike retninger i de to krisene. Der vil jeg også diskutere hvordan sosial konstruksjon av en målgruppe kan påvirke konsekvenslogikken hos offentlige aktører i begge krisene.

Avslutningsvis i kapittel 6 vil jeg presentere en konklusjon og oppsummere for oppgaven.

2 To teoretiske perspektiver

Det er ofte nødvendig å kombinere ulike teoretiske perspektiver for å kunne beskrive og forklare komplekse sosiale fenomener (Thelen 1999, 380). Å analysere forskningsmateriale er ikke en lett oppgave. Vi trenger flere hjelpemidler for dette. Teorier er blant de viktigste hjelpemidlene vi kan tolke empiriske funn med.

Oppgavens problemstilling vil belyses ved bruk av to teoretiske perspektiver; det instrumentelle perspektivet, og perspektivet om hvordan sosial konstruksjon av målgrupper kan påvirke politikkutvikling.

2.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet bygger på tanken om rasjonelle aktører og har sine rotter i *rational choice* teori. Dette perspektivet tar utgangspunkt i at mennesker er rasjonelle aktører og tar deres beslutninger som best mulig fører til at man oppnår målet sitt.

Rasjonalitet betyr at vi bygger våre beslutninger på en vurdering av konsekvensene handlingene våre får, og at vi resonnerer på en systematisk måte (Brunsson & Brunsson, 2015:20-21).

For at en beslutningstaker skal oppnå målet sitt fullstendig, må sikre mest mulig måloppnåelse i beslutningen sin, må beslutningstakere ha fullstendig *formålsrasjonalitet*. Det vil si at beslutningstakere må ha et klart mål med klare prioriteringer, og vurdere alle mulige beslutninger og konsekvenser til alle disse beslutningene. Deretter må beslutningstakere velge den beslutningen som fører til de mest ønskelige konsekvensene som tilsvare målet (Simon & March:1958).

Den rasjonelle tankegangen ble kritisert av Herbert Simon (1997) i hans velkjente bok *Administrative behavior*. Simon mener at folk, selv om de kanskje søker den beste løsningen, vanligvis nøyer seg med mye mindre, fordi beslutningene de står overfor vanligvis krever større informasjon, tid og prosesseringsevne enn de har. De nøyer seg med det Simon kalte for "begrenset rasjonalitet i beslutningsprosess (Simon, 1997: 72-75). Derfor velger folk og organisasjoner en beslutning som gir en tilfredsstillende grad av måloppnåelse, men ikke nødvendigvis er basert på fullstendig formålsrasjonalitet.

De fleste problemene som offentlige aktører står ovenfor, er kompliserte. De offentlige aktørene har derfor ofte ufullstendig formålsrasjonalitet i deres beslutninger.

Innvandring- og integreringspolitikk, spesielt når det gjelder håndtering av de to flyktningkrisene i 2015 og 2022, er eksempler på slike kompliserte utfordringer som offentlige aktører står overfor. Denne masteroppgaven legger derfor til grunn at aktørene i de offentlige myndighetene som hadde ansvar for innvandring – og integreringspolitikk under flyktningkrisene, hadde begrenset rasjonalitet i deres atferd.

2.1.1 Formålsrasjonelle handlinger og konsekvenslogikk

Enhver organisasjon (offentlig og privat) har et mål, det vil si oppfatninger eller forståelse om hva de ønsker å oppnå, løse eller realisere i fremtiden. Offentlige organisasjoner, fra det instrumentelle perspektivet, skal løse problemer eller oppgaver som er ofte kompliserte på vegne av samfunnet (Christensen, Lægreid og Røvik, 2021: 37). Disse er enten faktiske eller forventede problemer eller utfordringer som landet står overfor.

I en ideal situasjon skal folkevalgte, som representerer borgerne, kunne ha mulighet til å ta beslutninger og gjennomføre endringer i politiske institusjoner for å oppnå egne mål. Men når landet står ovenfor store problemer eller kriser, blir målet da å løse dette problemet.

Beslutningene som skal løse problemet, kan ut fra det instrumentelle perspektivet legitimeres hvis det anses som det beste alternativet for å løse å løse problemet. I det instrumentelle perspektivet kartlegger vi hvilke tanker om mål og middel aktørene har (ibid), altså aktørenes konsekvenslogikk.

Aktørenes forståelse av problemet eller situasjonen de står overfor er veldig vesentlig og påvirker naturligvis hele konsekvenslogikken deres, spesielt når målet er å håndtere en krisesituasjon som flyktningsituasjon i 2015, og i 2022.

Hvordan regjeringen og andre offentlige aktører har forstått eller oppfattet flyktningsituasjonen i 2015, vil naturlig nok påvirke hvilket mål de vil realisere og dermed vurdering av forskjellige alternativer, og tar beslutninger basert på dette.

Samme gjelder for 2022. Regjeringens oppfatning av flyktningsituasjon i 2022, vil lage grunn for hvilket mål vil de oppnå, og hvordan de vil oppnå dette målet.

Fra denne innfallsvinkel er aktørens oppfatning om et problem eller utfordring et viktig element blant de aktuelle elementene i en instrumentell konsekvenslogikk.

Figuren under illustrerer disse aktuelle elementene i en instrumentell konsekvenslogikk.

Figur 1- Stegene i en instrumentell konsekvenslogikk



Figuren over illustrerer hvilke steg en aktør tar for den handler rasjonelt, dvs. instrumentelt.

Aktørene får første en forståelse til situasjon eller problemet de står overfor. Denne oppfatningen legger grunnlaget for det andre trinnet, nemlig å definere målet som de ønsker å oppnå. Det neste trinnet er vurdering av ulike handlingsalternativer og potensielle konsekvenser av disse alternativene. Til slutt tar aktørene en beslutning. Denne beslutningen er et resultat av en «begrenset» formålsrasjonell konsekvenslogikk, der det alternativet som antas at vil ha best effekt på ønsket måloppnåelse, blir valgt.

Et instrumentelt perspektiv kan hjelpe oss med å identifisere aktørens begrunnelse for sine beslutninger, og dermed gjøre det lettere å peke på årsakene til myndighetenes tiltak i innvandrings- og integreringspolitikken i begge krisene. Å undersøke komponentene i konsekvenslogikken hos aktørene, vil belyse hvordan ulike årsakoppfatninger, vurderinger av alternativer og konsekvenser kan påvirke aktørens beslutning.

Beslutningene i begge flyktningssituasjonene ble tatt som resultat av en begrenset formålsrasjonell konsekvenslogikk, i og med at aktørene i en krisesituasjon har verken nok tid eller informasjon til å vurdere alle tilgjengelige alternativer. På grunn av dette er det viktig å inkludere et annet teoretiskperspektiv om hvordan aktørene har handlet, nemlig sosial konstruksjon av målgruppe.

2.2 Social construction of target population.

I en serie artikler som startet i 1988, introduserte Schneider og Ingram ideen om sosial konstruksjon av målgruppe og policy design. De argumenterer for at den sosiale konstruksjonen av en målgruppe er et viktig politisk fenomen som bør ta sin plass i studiet av offentlig politikk (Schneider og Ingram, 1988, 1991, 1993).

I artikkelen «*Social Construction of Target Populations*» (1993) etablerer Schneider og Ingram teoriens begrunnelse og grunnleggende konsepter. Teoriens logikk er basert på tidligere arbeid om sosiale konstruksjoner av kunnskap i form av positive eller negative implikasjoner (Edelman, 1964, 1988).

Ingram og Schneider presenterer teoretiske antakelser om hvordan sosiale konstruksjoner av målpopulasjoner samhandler med politiske maktressurser for å skape en typologi av målgrupper og hvordan beslutningstakere reagerer på disse forskjellige "typene" av målpopulasjoner i deres tildeling av fordeler og byrder (Ingram og Schneider 1993).

Jeg skal først redegjøre for hva sosial konstruksjon er, deretter hva som menes med den politiske makten til en målgruppe, og så forklare hvordan sosial konstruksjon samspiller med politiskmakten.

2.2.1 Sosial konstruksjon

Den sosiale konstruksjonen av målpopulasjoner refererer til de kulturelle karakteristikkene eller populære stereotypene av personer eller menneskegrupper i et samfunn. Disse stereotypene av en bestemt gruppe utvikles basert på stereotypene offentlige aktører selv har av personene eller gruppene, eller på de stereotypene som velgere og deres andre viktige publikummere har (Ingram og Schneider, 1993:336).

Ifølge teorien kan en bestemt gruppe av mennesker ha bestemte stereotyper skapt av for eksempel politikk, media, kultur eller historie. Disse stereotypene er sosiale konstruksjoner. Det kan skapes både positive og negative konstruksjoner om en bestemt gruppe av mennesker. Positive konstruksjoner for eksempel betegnelser og assosiasjoner som «fortjent», «intelligent», «ærlig», «hardarbeidere» og så videre. Negative konstruksjoner inkluderer bilder som for eksempel «ufortjent», «dum», «uærlig» og «egoistisk». Det finnes

et bredt utvalg av evalueringsdimensjoner, både positive og negative, som kan brukes til å skildre grupper (Schneider og Ingram, 1993).

Begrepene *målgruppe* og *målpopulasjon* betegner de gruppene som faktisk er valgt ut til å motta fordeler og/eller byrder gjennom de ulike elementene i politikktutforming for å oppnå et offentlig formål som kan inkludere fordeler og straff (Schneider et al, 2014). Politiske ledere, påpekte Schneider og Ingram, liker å gjøre «gode» ting for «gode» mennesker, og de liker også å være «tøffe» mot «dårlige» mennesker (ibid).

Teorien hevder at offentlige aktører kan ikke behandle all informasjon som er relevant for å ta en beslutning, spesielt i en krise situasjon. De stoler derfor på mentale heuristikk for å bestemme hvilken informasjon de skal huske og ta beslutninger ut fra. Den mentale heuristikken filtrerer informasjon på en partisk måte og resulterer derved i en tendens for individer (aktører) til å bekrefte ny informasjon som er i samsvar med eksisterende tro og avvise informasjon som ikke er det. Folk bruker sosiale konstruksjoner på en subjektiv måte som er evaluerende (Schneider et al:2014:121-22).

Northcott (1992: 1-2) innkapsler kortfattet det sosiologiske perspektivet som senterer om den 'sosiale konstruksjonen av virkeligheten':

"Individuals, groups, and societies tend to place interpretations on factual explanations that may or may not be true in the absolute sense. These definitions, interpretations, and affirmations are created to help us make sense of the things and events we experience and to help us decide how to respond to those experiences. In the face of uncertainty and ambiguity, these same social constructs are frequently based on fashionable and therefore changeable assumptions and value judgment."

Politikere, spesielt valgte politikere, reagerer på (og utnytter) disse emosjonelle og intuitive vurderingene i deres begrunnelser og valg av politiske beslutninger. I tillegg innser offentlige aktører at de kan identifiseres og beskrives målgrupper for å påvirke den sosiale konstruksjonen. Derfor er mye av politiske agendaer og politikktutforming basert på spesifikasjonen av målgrupper og bilder (Schneider og Ingram, 1993:336).

Ifølge teorien tas politiske beslutninger ikke bare for at politikerne skal utøve deres instrumentelle evne til å oppnå politiske mål eller på grunn av deres politiske makt, men også

på grunn av verdiladet emosjonelle og kraftige positive og negative sosiale konstruksjoner (hos målgruppe) som målgruppen er assosiert med (Schneider og Ingram, 1993). Argumentet her er at disse eksisterende moralske predisposisjonene (hos aktørene) om sosialkonstruksjon av en bestemt målpopulasjon, har en betydelig effekt på politikktutviklingen rettet mot denne gruppen. Beslutningstakere har (reel eller antatt) forkunnskap om noe eller noen, dette påvirker naturligvis deres vurderinger og dermed deres begrunnelse og valg av politiske tiltak.

2.2.2 Politisk makt

Den politiske makten til en målgruppe refererer ofte til målgruppen politiske ressurser, for eksempel om gruppen er stor, samlet, lett å mobilisere, dyktig, gode posisjonert og har kan kontakte offentlige tjenstepersoner, og så videre. Noen målgrupper har ikke politiskmakt selv, men har sterk tilknytning til den gruppen som har stor politisk makt i et land (Ibid:36).

Fra dette standpunkt kan man si at det finnes både direkte og indirekte politiskmakt til forskjellige målgrupper. Noen grupper har direkte politiskmakt, mens andre grupper har indirekte makt i samfunnet via deres tilknytning og relasjon til den gruppen som har direkte politiskmakt i landet.

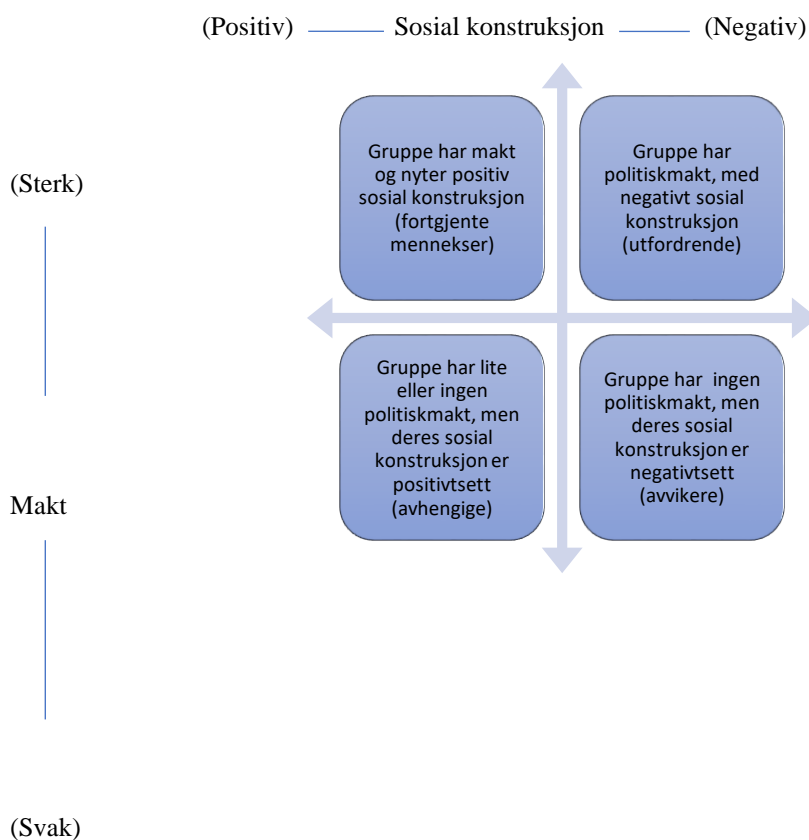
Statsvitere har lenge brukt denne fasetten for å undersøke maktstyrken til målgrupper, slik som interessegrupper og sosiale bevegelser og deres evne til å påvirke beslutningsprosessen for deres interesser (Schneider et al, 2014:110-13).

2.2.3 Sammenhengen mellom sosialkonstruksjon og politisk makt

Teorien legger til grunn at allokering (eller tildeling) av fordeler og byrder til målgrupper gjennom offentlig politikk ikke kun avhenger av gruppens positive eller negative sosial konstruksjon, men også av omfanget av deres politiske makt (Schneider og Ingram 1993).

Ifølge Schneider og Ingram, skaper sammenhengen mellom makt og sosiale konstruksjoner fire typer målpopulasjoner. Figur 2 illustrerer hvordan makt og sosiale konstruksjoner kan skape de fire målpopulasjonene:

Figur 2. Forskjellige typer sosial konstruksjon.



Første er den «*Deserving group*» som oppfattes som både politisk mektige og positivt konstruerte, slik som middelklasse av majoritets befolkning og store fagforeninger.

Den andre gruppe har betydelige politiske ressurser, men er ofte negativt konstruerte av befolkning. De store oljeselskaper, eliter og våpenindustri er eksempler på dette. Denne gruppen kaller Ingram og Schneider kaller for «*Utfordrere*», og blir ofte sett på som relativt egoistiske, umoralske osv.

Den tredje populasjonen utgjøres for eksempel av barn, kvinner og studenter. De anses for å være politisk svake, men de har generelt positive sosialkonstruksjoner hos befolkningen.

Den gruppen er ofte avhengig av andres hjelp.

Den siste og verste populasjonen utgjøres av avvikere, som velferdsmissbrukere, siden de er både svake politisk sett og negativt konstruerte i samfunnet (Schneider og Ingram, 1993:335-36).

Offentlige tjenestepersoner finner det til sin fordel å gi fordelaktig politikk til de begunstigede populasjonene som er både mektige og positivt konstruert «fortjente

mennesker», ikke bare fordi gruppen selv vil respondere positivt, men fordi andre vil godkjenne at den fordelaktige politikken gis til de fortjente menneskene. Omfanget av fordeler til denne gruppen er – i flere tilfeller- være større (overtegnet) enn det som er nødvendig for å tilfredsstill politiske mål (Ibid:335-38).

Negativt konstruerte med lav eller ingen makt grupper er vanligvis nære mål for straffepolitikken. Offentlig tjenstepersoner frykter ikke tap av velgere fra denne gruppen, og allmennheten godkjenner tøffere tiltak for grupper som den har negativ sosialkonstruksjon i samfunnet (ibid). Omfanget av byrder til denne gruppen vil være større (overtegnet) enn det som er nødvendig for å oppnå effektive resultater. De negative sosiale konstruksjonene gjør det sannsynlig at disse gruppene ofte vil få byrder selv når det er ulogisk sett fra perspektivet om politisk effektivitet (ibid:337).

De to flyktningkrisene har medført forskjellige utfall til tross for at de er like på mange. For å belyse hvorfor Regjeringen har gjennomført to forskjellige tiltak for to ellers like kriser, skal jeg diskutere hvordan ulike sosiale konstruksjoner av to ulike flyktninggrupper kan påvirke politikktutvikling i begge krisene. Dette gjøre jeg via å se nærmere på Regjeringas begrunnelse for lovendringer i begge krisene hver for seg. Det å undersøke innholdet i de forslåtte lovforslagene og Regjeringens begrunnelse for disse lovforslagene, kan kaste lys over hva er motivasjon bak disse lovforslagene var, og om de vil tildele fordeler eller byrder til disse målgruppene (Djvue, 2011).

2.3 Hvordan sosial konstruksjon påvirker formålerasjonelle handlinger

I denne oppgaven undersøker jeg hvordan og hvorfor innvandrings- og integreringspolitikk utviklet slik den gjorde under flyktningssituasjonene i 2015, og 2022 ved hjelp av teoriene ovenfor. Først bruker jeg teoriene hver for seg, og undersøke hvordan hvert teoretisk perspektiv kan forklare politikktutvikling i begge situasjonene. Dette for å få helhetlig og bedre svar på oppgavens problemstilling.

Deretter kombinerer jeg disse to teoretiske perspektivene sammen ved å undersøke hvor i den den formålsrasjonelle konsekvenslogikken ulike sosiale konstruksjoner av målgruppen er gjeldende. Er det i aktørers oppfatninger om situasjonen eller problem, mål definisjon eller i vurdering av alternativer og konsekvenser.

Undersøkelsen er et viktig bidrag ikke bare fordi ingen har forsket på dette tidligere (så vidt meg bekjente), men også fordi undersøkelsen åpner dørene for større forskning, og eventuelt nye teorier. Den er nyttig for fremtidig forskere på dette feltet, og for andre forskere i humanistiske og samfunnsvitenskapelige forskningsfelt generelt.

3 Metode

3.1 Casestudiet

Oppgaven er en komparativ *casestudie*, der to hendelser (flyktningstrømmer i 2015 og i 2022), innad i et land blir sammenlignet.

I den samfunnsvitenskaplige faglitteraturen finnes det flere definisjoner og forståelser av hva casestudie er. En casestudie kan defineres som studie av et avgrenset fenomen som observeres på et tidspunkt eller over en definert tidsperiode. Gerring (2004) argumenterer for at en casestudie kan best defineres som en dybdestudie av et enkelt tilfelle (et relativt begrenset fenomen) hvor forskerens mål er å belyse trekk ved en større klasse av lignende fenomener. Gerring argumenterer også for at casestudier er spesielt godt egnet til å gi oss forklaringer på prosesser og endringer, fordi case-studie vektlegger ofte mekanismer fremfor effekter (Gerring, 2004; 2007).

George og Bennett (2005) utdyper dette ved å definere en case som et tilfelle av en klasse av hendelser, og en case-studie som «den detaljerte undersøkelsen av et tilfelle av flere hendelser for å utvikle eller teste historiske forklaringer som kan generaliseres til andre hendelser» (George og Bennett 2005:17). De mener at den store fordelen med casestudien er at ved å fokusere på en enkelt case, kan dette caset undersøkes intensivt, og dette gjør casestudier en av hovedformene for forskning i komparativ politikk (Geddes 2003; George og Bennett 2005).

Oppgaven er også en *komparativ casestudie*, der to hendelser (her: flyktningstrømmene i 2015 og i 2022), innad i et land blir sammenlignet. Den komparative metoden, brukes ofte når man leter etter mønstre av likheter og forskjeller eller forklarer kontinuitet og endring (Halperin og Heath, 2020). Umiddelbart kan det virke som en selvmotsigelse å snakke om en komparativ casestudie, siden det er åpenbart hvor sammenligningen kommer fra hvis det bare er én case involvert. Men, og som Halperin og Heath hevder, er gode casestudier nesten alltid plassert i en komparativ kontekst. De tar for seg teorier eller problemstillinger som har bredere intellektuell relevans, bruker begreper som er anvendelige i andre sammenhenger, og kan til og med forsøke å trekke slutninger som gjelder fenomenet utover det i den opprinnelige saken (Halperin og Heath, 2020: 234-37).

En god komparativ casestudie handler ikke bare om å si noe interessant og meningsfullt om caset som studeres. Den må også si noe mer generelt og større enn selve caset (ibid). Det er derfor viktig at vi spesifiser "universet" som caset skal representere. Innvandring- og integreringspolitikk er *universet* som oppgaven prøver å si noe mer generelt om. Dette feltet er som nevnt i innledningsvis, et komplisert politikkområde som berør flere forvaltningsnivåer og ikke bare det lokalet, men også internasjonalt, nasjonalt og regionalt nivå. Ved hjelp av teoretiske perspektivene prøver jeg å besvare problemstillingen vil jeg å forklare hvordan og hvorfor politikken i dette feltet endres i krisesituasjoner. Det er derfor et ønske at denne oppgaven skal kunne bidra med å utvide kunnskapsgrunnlaget innenfor dette politikkområde.

3.1.1 De teoretiske perspektivene brukes til å forklare caset.

I den casestudien undersøker jeg å besvare problemstillingen ved bruk av to teoretiske perspektivene introdusert i kapittel 2. Undersøkelsen gjennomføres ved at det utledes forventninger om empiriske observasjoner ut ifra to eller flere teoretiske forklaringsperspektiver (George og Bennett 2005).

En slik casestudie er nyttig for for å kombinere flere teoretiske perspektiver for å få helhetlig forklaringen om et fenomen (Halperin og Heath, 2021).

Teoriperspektiver kan nemlig forstås som konseptuelle modeller som strukturerer en ellers kompleks virkelighet, og kan dermed brukes til å gi flere forklaringer på samme fenomen.

Denne oppgaven har sikte på å forklare to ulike utfall i to ellers like situasjoner, nemlig flyktningstrømmen i 2015 og i 2022. Det var omtrent like antall flyktninger og samme press på asyl-og integrerings organisasjoner i landet, likevel to helt forskjellige utfall. De to teoretiske perspektivene brukes for å gi en god forklaring på hvorfor asyl-og integreringspolitikk tok forskjellige retninger i de to situasjonene.

Etter hvert undersøker jeg også hvordan de to teoretiske perspektivene kan forklare caset sammen. Mer spesifikt ser jeg på hvordan de forskjellige sosiale konstruksjonene av de to forskjellige flyktninggruppene påvirket de formål rasjonelle handlingene til aktørene i begge tilfellene.

3.2 Dokumentanalyse

Dokumenter er et verktøy som hjelper oss med å finne svar i ulike kilder og dermed måten vi henter kunnskap på (Bratberg, 2021:11). I en dokumentanalyse samler vi inn og analyserer vi forskjellige dokumenter som bidrar med å gi oss bedre forståelse av en hendelse. I vår sammenheng kan en god dokumentanalyse gi dypere forståelse av hvordan og hvorfor innvandring- og integreringspolitikk endret seg i bestemte tider.

Dokumentanalyse, eller mer presist kalt *kvalitativ innholdsanalyse* innebærer å analysere tekstlig informasjon systematisk (Halperin og Heath 2021: 373-74).

Man kan analysere et bredt spekter av tekster. Offisielle dokumenter er blant de viktigste og mest valide dokumentene man kan analysere.

Valget av undersøkelsesopplegg avhenger i stor grad av forskningsspørsmålet og om dette spørsmålet krever at forskeren går i dybden eller i bredden. Selv om det er ingen motsetninger mellom disse to, nemlig dybden og bredden, er det ofte trade-off mellom disse to dimensjonene (Gerring, 2004: 347). Dette er fordi forskere, og spesielt masterstudenter, er ofte resurs og tids begrenset. Da må man prioritere mellom å undersøke intensivt (dybden) eller om man velger å undersøke ekstensivt (bredden). Denne oppgaven søker (ved hjelp av teoriene) å forklare hvordan og hvorfor innvandring- og integreringspolitikk utvikler seg under to flyktningkriser. Studien kan dermed betegnes som en intensiv case-studie, hvor få dokumenter skal undersøkes intensivt (går i dybden).

3.2.1 Dokumentene som analyseres

Dokumentene som legges til grunn for denne oppgaven er i hovedsak offentlige tilgjengelige dokumenter som er tilgjengelige på internett. For å kunne best besvare den første delen av problemstillingen, vil jeg i denne komparative case-studien analysere lovvedtakene som myndighetene vedtok under de to flyktningssituasjonene.

Følgende dokumenter ble analysert for å beskrive politikktviklingen etter flyktningssituasjon i 2015/ 2016:

- Asylforliket fra 19. november 2015. Seks av åtte partiene på Stortinget ble enige om tiltak for å møte flyktningkrisen. Sosialistisk Venstreparti (V) og Miljøpartiet De

Grønne (MDG) var ikke med på forliket. Dette var tverrpolitisk enighet om å innføre mer restriktive krav til permanent oppholdstillatelse, familiegjening og flyktnings tilgang til velferdstjenester.

- Lovvedtak 5 (2015-2016) som ble vedtatt 20.november 2015. Dette var vedtak til lov om endring i utlendingsloven (innstramning), og inneholder første innstrammingspakke som begrenset asylsøkeres adgang til Norge da, og gjorde det lettere for myndighetene å returnere de som oppholdt seg i et trygt land før de kom til Norge. I tillegg til utvidet Justis og beredskapsdepartement instruksjonsmyndigheten over Utlendingsnemnda.(UNE).
- Lovvedtak 23 (2015-2016), Vedtak til lov om endringer i statsborgerloven. Dette lovvedtaket trådte i kraft 08.desember 2015, og satte krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap for å få norsk statsborgerskap.
- Lovvedtak 102 (2015-2016), som ble vedtatt 10.juni 2016. Vedtak til lov om endringer i utlendingsloven mv. (innstramning II). Dette lovvedtaket inneholdt flere endringer i utlendingsloven, blant annet; større begrensninger av innvandreres mulighet til å få adgang til landet, og flere krav for permanent oppholdstillatelse og familieinnvandring.
- I tillegg til lovvedtak 113 (2016-2017), Vedtak til lov om endringer i folketrygdloven og kontantstøtteloven. Vedtaket ble vedtatt 08.juni 2017, og økte botidskravet for å få kontantstøtte for innvandrere. *Her er det vert å nevne at dette lovvedtaket ble vedtatt juni 2017, det vil si ett år etter at flyktningstrømmen inntraff. Men jeg har tatt med dette vedtaket fordi forslagene til endringer i folketrygdloven, og kontantstøtteloven ble sendt på høring 04.juli 2016, det vil si innen ett år etter krisen. Men disse forslagene ble lenge diskutert på Stortinget. Alle de andre endringsforslagene ble nedstemt i Stortinget og kun kontaktstøtteloven ble endret (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016).*

Følgende dokumenter med tilhørende instruksjoner ble analysert for å beskrive politikktviklingen under flyktningsituasjon i 2022:

- Lovvedtak 88 (2021-2022) av 03.juni 2022, Lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. Vedtaket inneholdte flere endringer i flere lover, blant annet; barnevernloven, opplæringslova, spesialisthelsetjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, barnehageloven, plan- og bygningsloven og integreringsloven.
- Instruks - GI-04/2022 av 16.mars 2022. Instruks om alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina som får midlertidig kollektiv beskyttelse
- Instruks GI-07/2022 av 04. april 2022 – Anvendelse av instruks GI-03/2020 overfor fordrevne fra Ukraina. Ukrainere fikk unntak fra bestemmelsen om tilbakekalling av beskyttelsen ved besøk av hjemlandet.

Når det gjelder den andre delen av problemstillingen, altså *hvorfor* disse endringene ble vedtatt og hvordan offentlige aktører begrunner deres handlinger i begge tilfellene, er det nødvendig å analysere Regjeringens høringsnotater og påfølgende proposisjoner som legger til grunn for disse lovvedtakene, samt parlamentariske debatter i Stortinget om de foreslåtte forslagene i start fasen i begge tilfellene. Innholdet i disse dokumentene kan kaste lys over hvilke premisser Regjeringen har bygd dens argumentasjon på i begge krisene. Man kan peke på hvordan avsenderen generaliserer fra et argument til en konsekvens ved å identifisere premissene (Djuve, 2011); (Bergström og Boréus 2005).

For å forklare årsakene til politikktutviklingen under flyktningssituasjonen i 2015/2016, ble følgende dokumenter analysert:

- Instruks GI-12/2015. Instruks til Utlendingsdirektoratet for behandlingen av asylsøknader fremsatt av personer som har reist inn i Norge fra Russland. Utgitt av Justis og beredskapsdepartement 20 oktober 2015.
- Prop.16 L (2015-2016). Forslag til endring i utlendingsloven (innstramning). Utgitt av Justis og beredskapsdepartement 13.november 2015. Forslag til å begrense asylsøkeres adgang til rike, og utvidet Justis - og beredskapsdepartementets instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda (UNE).

- Parlamentariske debatt den 16.november 2015. Debatt om ovennevnte proposisjon. Prop. 16L (2015-2016).
- Prop.90 L (2015-2016). Forslag til endringer i utlendingslovgivning (innstramning II). utgitt av Justis og beredskapsdepartement 5.april 2016. Forslag til flere endringer i reglene i utlendingsloven, blant annet; å begrense visumfriheten for asylsøkere, og øke kravene for permanentoppholdstillatelse og familieinnvandring.
- Høringsnotatet «Høring om forslag til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen», utsendt av daværende Arbeids- og sosialdepartementet 04.juli 2016, og påfølgende Prop.85L (2016-2017).

For å forklare årsakene til politikktutviklingen under flyktningsituasjon i 2022, ble følgende dokumenter analysert:

- Prop.78S (2021-2022), Økonomiske tiltak som følge av krig i Ukraina, Utgitt av Finansdepartementet 01.april 2022.
- Prop 107 L (2021-2022). Forslag til Lovvedtak om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina". Utgitt av Arbeids- og inkluderingsdepartement den 29. april 2022. Forslag endringer i flere lover, blant annet; barnevernloven, opplæringslova, spesialisthelsetjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, barnehageloven, plan- og bygningsloven og integreringsloven.
- Parlamentariske debatt den 02. juni 2022. Debatt om ovennevnte proposisjon. prop 107 L (2021-2022).

Jeg har også analysert noen få høringssvar fra et bestemt utvalg høringsinstanser. Disse er sektorer som har direkte kontakt med de nyankomne flyktningene som ble direkte berørt av disse endringene i begge krisene. Disse er: Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Politidirektoratet, og Arbeids og velferdsdirektoratet. Det har imidlertid også vært nødvendig å analysere andre dokumenter som: Juridisk veiledninger til endringer i integreringsloven fra IMDI, og en viktig rapport fra Norsk Institutt for By - og Regionforskning (NIBR) om Ukrainske flyktninger - erfaringer fra første fase i Norge.

3.3 Validitet og reliabilitet

Dataenes validitet og reliabilitet må vurderes, uavhengig av hvilken type data som samles inn eller brukes. Hvis dataene i seg selv ikke er valide eller reliable, er innsikten som oppnås ved å analysere dataene sannsynligvis være misvisende på en eller annen måte (Halperin og Heath, 2021:189). *Validitet* er om det man måler, er det man har som hensikt å måle, altså om oppgavens datamateriale er relevant for å svare på oppgavens problemstilling. *Reliabilitet* handler derimot om hvorvidt innsamlingen og bearbeidelsen av materialet er gjort på en nøyaktig måte, altså om andre forskere kunne fått tilsvarende slutninger hvis de hadde gjort den samme undersøkelsen med det samme materialet (Bryman, 2004: 384).

3.3.1 Validitet

Som nevnt ovenfor kan validitet vurderes på flere forskjellige måter. Jeg skal benytte kriteriene til Halperin og Heath (2021: 189-90) for å vurdere om kildegrunnet er egnet til å besvare problemstillingen, altså for å vurdere oppgavens validitet. Kriteriene gjennomgår på en god måte ulike aspekter som kan vurdere om det empiriske grunnlaget er utfyllende og relevant for å besvare problemstillingen. Disse kriteriene kalles *face validitet* og *innholds validitet*.

Face validitet betyr ganske enkelt at dataen vi måler, intuitivt virker å være relevant for det vi vi ønsker å måle. Altså at det er bred enighet om at dataen er direkte relevant for problemstilling. *Innholds validitet* på sin side er at dataen dekker hele spekteret av det vi ønsker å måle, og dekker hvert av dets forskjellige aspekter (ibid).

De offentlige dokumentene som legger til grunn for denne masteroppgaven (lovvedtak, instruksjer og proposisjoner til Stortinget), er originaldata som beskriver endringer i lover og forklarer årsakene bak disse lovendringene i begge krisene. Disse dokumentene er derfor riktige kilder og direkte relevant for begge deler av problemstillingen, nemlig den beskrivende delen (å finne ut hvilke policy og lovendringer som har funnet sted under begge flyktningkriser), og den forklarende delen (årsaken til slike endringer). Derfor kan de fleste være enige om at disse dokumentene er det viktigste elementet for den todelte problemstillingen, og oppgaven har dermed en viss grad av *face validitet* og *innholds validitet*.

Det kan umiddelbart argumenteres for at de nevnte dokumentene mangler innholds validitet siden disse dokumentene ikke dekker hele spekteret av årsaker til policyen og lovendringene i asyl og integreringsfeltet under de to flyktningkrisene. Men og som Lund (2002) hevder, må en god validitet må ikke tolkes absolutt og ideelt, men tilfredsstillende og tilnærmet oppfylt (Lund, 2002: 108).

Med dette som bakgrunn, mener jeg at datamateriale er relevant for å svare på oppgavens problemstilling.

3.3.2 Ytre validitet (generalisering).

Ytre validitet refererer til i hvilken grad funnene kan generaliseres på tvers av sosiale settinger (Bryman, 2004:384). LeCompte og Goetz hevder at, i motsetning til intern validitet, kan ekstern validitet representere et problem for kvalitative undersøkelser ved bruk av casestudier og små utvalg.

Opgaven tar kun for seg én case for å undersøke Regjerings respons på flyktningkrisene i 2015 og 2022. Funnene kan derfor ikke automatisk generaliseres til andre politikkområder innenfor offentlig forvaltning eller andre land. Likevel er ønsket at denne oppgaven kan bidra med innsikt i hvilke årsaker som kan medføre til store endringer i innvandring- og integreringspolitikk på et mer overordnet nivå, og ikke kun for håndtering av flyktningkriser. De teoretiske perspektivene som vil benyttes setter oppgavens funn inn i et teoretisk rammeverk. Slik kan funnene forhåpentligvis kunne gi innsikt som også kan være nyttig innenfor andre politikkområder der asyl- og integreringspolitikk er tema og andre land.

3.3.3 Reliabilitet

Reliabilitet omhandler i stor grad om i hvilken grad en studie kan replikeres. Det vil si at innsamlingen og bearbeidelsen av materialet er gjort på en nøyaktig måte, slik at andre forskere kunne fått tilsvarende slutninger hvis de hadde gjort den samme undersøkelsen med det samme materialet (Bryman 2004: 383).

I utgangspunktet er dette et vanskelig kriterium å møte i kvalitativ forskning, siden det er ikke umulig å "fryse" en sosial setting og omstendighetene til en studie. Det er også sjelden harde

fakta i samfunnsvitenskap (Gerring, 2007). Forskere er til syvende og sist mennesker og kan ha forskjellige perspektiver og tolker samme tekster ulikt, samt vektlegger funn i ulike grad.

En annen reliabilitetsutfordring kan være utvalg av tekster / dokumenter, siden dokumentanalyse er en arbeidskrevende metode (Bergström og Boréus 2005). Hvilke tekster som er relevante vil kunne være preget av skjønn, og dette kan true reliabiliteten.

I mine analyser vil jeg inkludere bestemte offisielle dokumenter (proposisjoner og lovvedtaket) for å se på hvordan og hvorfor utlendingsloven ble endret.

Dette styrker i teorien reliabiliteten fordi alle dokumentene som analyseres er offentlige, og tilgjengelig for andre forskere for å etterprøve resultatene. Jeg vil også nevne eksplisitt når jeg bruker min egen tolkning av innholdet i tekstene, slik at det er et klart skille mellom min tolkning av innholdet i dokumentene og faktisk innhold.

Basert på vurderingene over mener jeg at oppgaven kan vise til tilstrekkelig validitet og reliabilitet.

4. Bakgrunn og tidligere forskning

I dette kapitlet skal jeg først redegjøre for viktige avklaringer og definisjoner av begreper som ofte brukes i asyl- og integreringspolitikken. Jeg gir en kort oversikt over hvilke offentlige aktører som er ansvarlige for asyl- og integreringspolitikk. I tillegg beskriver jeg kort utviklingstrekkene i dette politikkområde frem til i dag, og tidligere forskning på dette feltet. Deretter presenterer jeg bakgrunnen for politikktutviklingen i flyktnings situasjonene i 2015/2016 og 2022.

4.1 Viktige begreper

FNs flyktningkonvensjon definerer «flyktninger» som de som søker beskyttelse i et annet land utenfor deres hjemland, og som verken kan få beskyttelse eller returnere til deres hjemland. Dette er fordi de frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en sosial gruppe, eller politiske meninger i eget hjemland. Flere land kaller mennesker som søker om beskyttelse og venter på at deres søknad blir behandlet ferdig, for «asylsøkere». Hvis søknaden blir innvilget kalles den asylsøkeren for en flyktning. Dette skille vil også brukes i denne oppgaven.

«Kollektiv beskyttelse» er en egen beskyttelsesstatus som innebærer at flere personer i en massefluktsituasjon får beskyttelse. Etter utlendingslovens § 34 kan personer i en massefluktsituasjon få kollektiv beskyttelse på bakgrunn av en gruppevurdering og ikke en individuell vurdering som i en vanlig asylsøknad. (UDI,2022b).

«Dublin-avtalen» er et samarbeid mellom EU-landene, Island, Sveits, Liechtenstein og Norge, som bestemmer hvilket land som har ansvaret for å behandle en søknad om beskyttelse (Asyl). Disse landene (som deltar i dette samarbeidet) kalles for Dublin-land, og hver asylsøker får søknaden sin behandlet i kun ett av Dublin-landene (UDI, 2023a). Hovedregelen er at søknaden skal behandles av det første Dublin-landet asylsøkeren kommer til. Hvis asylsøkeren søker om beskyttelse i et annet Dublin-land, skal han eller hun sendes tilbake til det landet som allerede har behandlet søknaden, eller som skal ha ansvar for å behandle søknaden.

«Schengen-avtalen» er en avtale mellom 26 europeiske land som avskaffer grensekontroll av personer og gods mellom medlemslandene og etablerer et omfattende politisamarbeid. Hvis man har gyldig visum eller oppholdstillatelse i et av disse landene, kan du også besøke de andre landene (UDI, 2023b). Avtalen ble kalt Schengen fordi den ble inngått i en liten by i Luxembourg som heter Schengen, der grensene for tre EU-landene Frankrike, Luxembourg og Tyskland møtes (Knudsen, 2023).

4.2 Aktører i utlendingsforvaltningen

Tre departementer har overordnet ansvar for innvandring- og integreringspolitikken: Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for flyktning og innvandringspolitikken, mens Arbeids- og inkluderingsdepartementet og kunnskapsdepartementet har ansvar for integreringspolitikken.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for utlendingsloven, med tilhørende forskrifter, overordnet ansvar for drift av statlige asylmottak og etatsstyringsansvar for følgende etater:

- Utlendingsdirektoratet (UDI) som skal iverksette asyl- og innvandringspolitikk, og skal gi fagelig baserte bidrag til utvikling av politikk på dette området.
- Utlendingsnemnda (UNE), som behandler alle klager etter utlendings- og statsborgerloven/lova over vedtak som UDI treffer i første instans. UNE fungerer som et uavhengig forvaltningsorgan når UNE fatter vedtak i klagesaker.
- Politiets utlendingsenhet (PU), som deres hovedoppgave er å registrere asylsøkere som kommer til Norge, samt kartlegge identiteten til disse nyankomne og uttransportere de som ikke har lovlig opphold i landet. I tillegg utfører de grensekontroll (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022a).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har derimot det overordnede ansvaret for integreringspolitikken. Departementet har blant annet ansvar for bosetning av flyktninger og forvaltning av statsborgerloven og introduksjonsloven. Departementet har etatsstyringsansvar for Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDI), som har kjerneoppgaver i integreringspolitikken. Departementet har også ansvar for arbeidsinnvandringspolitikk (ibid).

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, som hører til srotetes under Kunnskapsdepartementet, er også involvert i integreringspolitikken via deres pedagogiske ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (ibid).

Det er selvsagt andre aktører som også påvirker dette politiske området, som EU-organer, andre stater, frivillige organisasjoner og lokale myndigheter (Brekke et al, 2010:09).

4.3 Utvikling frem til i dag og tidligere forskningen

Fram til 1970-tallet var det nesten ingen tidligere forskning på migrasjon til Norge, og innvandringen og integreringen var ganske uregulert (Andersson, 2018); (Brochmann og Hagelund, 2010).

Økende arbeidsinnvandring fra Tyrkia og Pakistan på begynnelsen av 1970-tallet førte til nye forskningsprosjekter som fokuserte på hvordan de nye arbeidsmigrantene kom til å tilpasse seg i arbeidslivet og samfunnet. Integrering av innvandrere ble i økende grad ansett for å utgjøre et sosialt problem, og politikerne fryktet at innvandrerguppen ville utvikle seg til en etnisk basert underklasse som kunne true selve likestillingsprosjektet i den norske velferdsstaten (Brochmann og Hagelund, 2005; 2010); (Andersson, 2018:63).

Da kom velferdsstatens prinsipp om universalisme til uttrykk i politikktutforming, som gikk ut på å løse innvandrernes utfordringer innenfor det ordinære velferdssystemet.

I 1975 innførte Norge innvandringsstoppen, men andre typer innvandring som familieinnvandring, asylsøkere og flyktninger har økt betraktelig i 1980-tallet, og innvandringspolitikk kom på den politiske dagsordningen. Fram til slutten av 1980-tallet handlet integreringspolitikken om at innvandrere skulle få retten til kulturell egenart og valgmuligheter (Brochmann 2003); (Djvue, 2011).

Høyt antall nyankomne asylsøkere og økende arbeidsledighetsnivået blant innvandrere i 1990-tallet, førte til at integrering av innvandrere ble prioritert, og asyl ble et nytt sentralt forskningsområde sammen med tidligere forskning på arbeidsinnvandrere og migrasjon (Andersson, 2018:64). I denne perioden var flere forskningsinstitutter ofte grunnforskningsorienterte og åpne for å utforske på forskjellige problemstillinger (ibid:65). Men temaer som innvandringens konsekvenser for arbeidsmarkedet, velferdspolitik og

sosial tillit var blant problemstillinger som ofte ble prioritert i denne perioden, altså på 1990-tallet og utover på 2000-tallet (ibid). Dette er forståelig siden forskning på migrasjons- og integreringsfeltet, har alltid vært finansiert av staten, og norske myndigheter har alltid stått sentralt i å drive frem forskningen på migrasjonsfeltet i Norge (Brekke et al, 2010); (Andersson, 2018). Dette medførte til at forskningens problemstillinger handlet mye om deltakelse av nyankomne flyktninger på arbeidsmarkedet for å opprettholde det velferdssystemet. Dette er viktig, ikke bare fordi høy innvandring utfordrer velferdsstaten, men også fordi de nye innvandrerne på mange måter er brukere, og produsenter av velferdstjenester. (Brochmann og Hagelund, 2005; 2010).

I løpet av 1990-tallet, og i takt med migrasjon, globalisering og demografiske endringer, ble velferdsordningen og innvandring- og integreringspolitikk endret både i Norge og flere andre land. Velferdsstatsendringene var hovedsakelig forstått som nedskjæringer eller innstramninger (Pierson 1994). Velferdsstater ble nå forstått som at de opererte under forhold med «permanente innstramninger» (Pierson 2002); (Djuve, 2011).

I 1997 hadde det politiske klimaet endret seg i Norge, og en stortingsmelding som ble lagt fram av Regjeringen (ledet av Arbeidspartiet på daværendetidspunkt), for første gang foreslo å utrede alternativet med å knytte rettighetene til inntektsstøtte til deltakelse i en eller annen form for opplæring (St.mld nr. 17 1996–97). I 2003 institusjonaliserte introduksjonsloven obligatorisk deltakelse i heldagsopplæring for nyankomne innvandrere, og representerte dermed et vannskille i norsk integreringspolitikk (Djuve, 2011: 114). Introduksjonsloven som trådte i kraft i 2004, inneholder innføring av rettigheter og plikter for flyktninger og deres familier til ganske omfattende statlig finansierte integreringstiltak, inkludert språk- og samfunnsopplæring, sysselsetting og utdanningstiltak (introduksjonsloven, 2003).

Utover på 2000-tallet økte etter hvert antallet arbeidsinnvandrere fra de nye EU-medlemstatene fra Øst-Europa. Innvandringspolitikken i denne perioden var preget av en åpenhet for (faglært) arbeidsinnvandring (Staver 2021). Den perioden var også preget av stor økning i antall asylsøkere fra Midtøsten og Afrika. Flere komparative studier pekte på at innvandringspolitikk i denne perioden ble mer selektiv. Asyl- og familieinnvandring ble strammet inn for å unngå å være attraktiv for nye asylsøkere, mens arbeidsinnvandring fasiliteret (Staver, 2021). Temaer som grensekontroll og familieinnvandring for eksempel, ble mer prioritert i denne perioden (Brekke et al 2010).

Den restriktive asylpolitikk var en trend i hele Europa i løpet av 2000-tallet, og spesielt etter flyktningkrise i 2015/16. Christensen et al, (2016) kaller denne perioden for «*the rase to the bottom*», hvor europeiske land hadde et overordnet mål om å gjøre deres land minst attraktive for nyankomne flyktninger. (Christensen et al. 2016).

En av de mest prioriterte problemstillingene i forskningen i denne perioden var hvilke utfordringer økningen av antall asylsøkere kunne medføre for den nordiske modellen (Djuve, 2016). I denne perioden merkes det også økning i forskning på forhold mellom innvandring og integrering og hvordan disse to politikkområdene påvirker hverandre, samt økning i tverrfaglige og komparative studier som sammenligner politikktutvikling på innvandring- og integreringsfeltet på tvers av flere europeiske land. (Hernes, 2018); (Brekke og Staver, 2018); (Hagelund, 2020); (Tronstad og Hernes 2017), (Hernes og Tronstad 2014). , (Boswell og Hampshire, 2017).

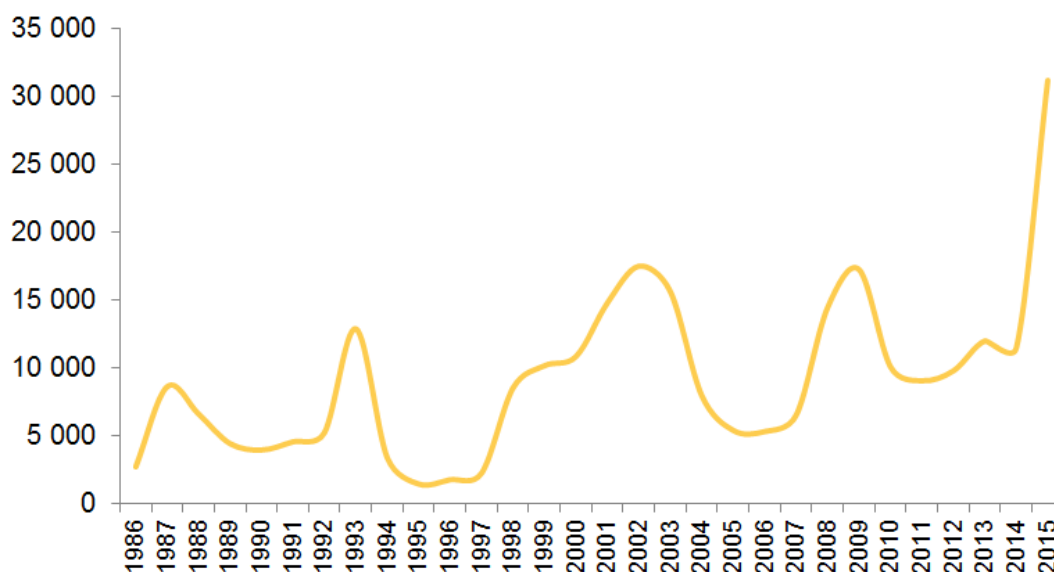
Innvandrings- og integreringspolitikk ble også utviklet i 2022 på kjølvannet av pågående krig i Ukraina, noe som førte til ekstraordinær økning i antall asylsøkere fra Ukraina. Situasjonen i Ukraina er pågående og utvikler seg stadig siden februar 2022. Derfor er det lite forskning på den siste tidens utvikling.

4.4 Bakgrunnen for de nye flyktningssituasjonene

4.4.1 Flyktningstrømmen i 2015/2016

I 2015 kom rekordmange asylsøkere kom til Europa og Norge i 2015. Antall personer som søkte asyl i Europa oversteg 1,1 millioner og av dem har litt over 31000 søkt asyl i Norge (SSB, 2016). Dette tilsvarer en tredobling av antallet som søkte beskyttelse i Norge året før. De fleste asylsøkere var fra Syria (10 500) som ble drevet på flukt fra sine hjem i Syria i grunn av utbrudd av borgerkrig, terrorvirksomhet i tillegg til undertrykkelse og forfølgelse av regimet i Syria på kjølvannet av folkebevegelsen kjent som den arabiske våren i 2011. Men syrere var ikke den eneste asylgruppen som kom i 2015 - 2016. Den nest største gruppen var fra Afghanistan med (7 000) asylsøkere, etterfulgt av irakere (3 200) og eritreere (2 900) (UDI, 2016a).

Figur 1. Antall asylsøknader i Norge 1986-2015, kilde: (UDI, 2016a)



Denne situasjonen ble oppfattet som krise og trussel for statenes suverenitet i hele Europa. Derfor innførte mottakslandene flere restriktive tiltak for å gjenvinne kontrollen over grensene sine og avskrekke ytterligere ankomster (Brekke og Staver 2018) . Norge var intet unntak.

Regjeringen første respons var beslutninger om å styrke den nasjonale grensekontrollen. Målet var å hindre adgang til grunnløse asylsøkere til Norge. Derfor økte Regjeringen bevilgninger til berørte etater for å være i stand til å håndtere et stort antall nyankomne flyktninger (Prop.16 L (2015-2016)).

Regjeringen i Norge satte i gang tverrpolitiske konsultasjoner om mulige restriktive tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet begynte raskt å undersøke mulige juridiske endringer for å møte det de kalte da «utvikling i migrasjonsbildet», og lette etter restriktive tiltak på tvers av alle områder av migrasjonspolitikken (med unntak av arbeidsmigrasjon) fra idet flyktnings ankom til de får statsborgerskap. Disse tiltakene ble samlet i to restriksjonspakker, såkalt (Innstramning), og (Innstramning II).

Regjeringen representerte den første restriksjonspakke (Innstramning) 13. november 2015. De foreslo endringer i utlendingsloven (2008) som begrenser asylsøkeres adgang til rike, og som gjorde det lettere for myndighetene å utvise asylsøkere til landene som de har oppholdt seg i før de ankom Norge (Prop. 16 L (2015-2016); Brekke og Staver 2018).

Slik endring kunne ikke se lyset uten politisk støtte i parlamentet. Etter en uke, nærmere bestemt 19. november 2015, ble Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre ble enige om å iverksette noen av tiltakene med et overordnet mål: «å begrense ankomsten av asylsøkere». Det inkluderte blant annet raskere retur av flyktninger og andre tiltak for å avskrekke asylsøkere fra å komme til landet (Regjering.no, 2015).

Sylvi Listhaug fra Fremskrittspartiet ble i et regjeringsskifte i desember 2015 utnevnt til innvandrings- og integreringsminister. En av hennes første handlinger som statsråden var å legge frem den nye restriksjonspakken, (Innstramning II), som var ute på høring fra desember 2015 til februar 2016. Forslaget ble møtt med kritikk fra offentlige instanser, frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner. Det fullstendige lovforslaget, som beholdt de fleste av de opprinnelige forslagene til tross for den omfattende kritikken, ble publisert i april og debattert i Stortinget i juni. Ikke alle tiltak ble vedtatt, men flere ble det (Brekke og staver, 2018).

4.4.2 Flyktningstrømmen i 2022

I slutten av februar 2022, startet Russland en fullskala militær invasjon av Ukraina. Dette medførte at flere millioner ukrainere flyktet fra krig til andre land, i tillegg til flere andre som ble internt fordrevet i Ukraina. I løpet av 2022 fikk Norge 35 095 søknader om beskyttelse etter hjemmel om massefluktsituasjon fra Ukraina (kollektiv beskyttelse), og av dem var 34 732 ukrainere. Resten var tredje landsborgere som bodde i Ukraina før 24 februar 2022 (UDI, 2022a).

Store endringer i lovverket som følge av mange ukrainske flyktninger har funnet sted. I likhet med flyktnings situasjonen i 2015, har Regjeringen fremmet en proposisjon til Stortinget hvor de legger frem forslag til økonomiske tiltak for å økte bevilgninger til berørte etater for å være i stand til å håndtere stort antall nyankomne flyktninger på kort tid (Prop. 78 S (2021–2022)).

Regjeringen fremmet senere en annen proposisjon som inneholder midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (Prop. 107 L (2021-2022)).

Endringene har berørt flere lover, blant annet barnevernloven, opplæringslova,

spesialisthelsetjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, barnehageloven, plan- og bygningsloven og integreringsloven (LOV-2022-06-10-35).

I likhet med flyktningssituasjonen i 2015, var det bred politisk enighet om disse endringene i møte med den situasjonen var nødvendig, og at det høye ankomsttallet ville også føre til utfordringer i alle ledd og øke presset på grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole og helsetjenester i både vertskommuner for mottak og for bosettingskommuner. Men endringene som Regjeringen foreslo i dette tilfellet var midlertidige og gitt for ett år med mulighet for fornyelse dersom situasjonen i Ukraina vedvarer. Regjeringen understrekte også at det måtte planlegges for at behovet for beskyttelse kunne bli av en viss lengde (Prop.107 L (2021-2022)).

5 Analysedel I - Politikutvikling etter flyktningstrømmene i 2015, og 2022.

I dette kapittelet besvarer jeg den første delen av oppgavens problemstilling. Jeg beskriver og sammenligner endringene i asyl- og integreringspolitikken etter flyktningstrømmene i 2015, og 2022.

5.1 Politikutviklingen i 2015/2016

Store endringer i asyl- og integreringspolitikk fant sted i kjølvannet av høye antall nyankomne asylsøkere i 2015/2016. Regjeringen gjennomførte som nevnt i forrige kapittelet flere tiltak som ble samlet i to restriksjonspakker, såkalt (Innstramning), og (Innstramning II).

Tabell.1 nedenfor summerer de viktigste policyendringene etter flyktningssituasjon i 2015/2016

Tabell.1. Politikutvikling i 2015/16

Dato	Tema	Innhold	Prosess
November 2015	Politisk koalisjon mellom (Ap, H, Frp, S, V and Krf).	- Tverrpolitisk enighet om å innføre mer restriktive innvandringspolitikk	Asylforliket 2015
November 2015	Asyl-innstramning	Begrenset asylsøkeres adgang til rike ved å: <ul style="list-style-type: none">- Utvidet Justis - og beredskapsdepartementets instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda (UNE)- Legge til rette for at asylsøkere hurtigere kan henvises tilbake til trygge tredjeland.- Utvidet retten for pågrepelse av grunnløse asylsøkere- Kortere, eller ingen utreisefrist, for å sikre rask retur for overnevnte asylsøkerne	Lovvedtak 5 (2015-2016)
Desember 2015	Statsborgerskap	Høyere krav for å få statsborgerskap: <ul style="list-style-type: none">- Bestå språkprøve på A2 nivå eller bedre- Bestå prøve i samfunnskunnskap på norsk	Lovvedtak 23 (2015-2016)

April / juni 2016	Innstramninger II	Ytterligere innstramning i asyl og integreringspolitikk: <ul style="list-style-type: none"> - Fjernet rimelighetskravet som åpnet for mer internflukt - Utvidet utvisningsrett for utvidet gruppe asylsøkere - Kortereklagefrist på avsluttede vedtaket. - Fjernet rett til fri rettshjelp 	Lovvedtak 102 (2015-2016)
Juni, 2016	Permanent oppholdstillatelse	Nye krav: <ul style="list-style-type: none"> - Bestå avslutningsprøve i norsk på A1 nivå, og bestå avsluttendeprøven i samfunnskunnskap på et språk flyktingen forstår - Selvforsørgelse i de siste 12 månedene og ikke har mottatt økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. - Utvidelse av målgruppen til å omfatte personer mellom 55–67 år 	Lovvedtak 102 (2015-2016)
Juni, 2016	Familieinnvandring	<ul style="list-style-type: none"> - 24-årskravet ved familieetablering. - Vurdering av familiens tilknytning ved familiegjenforening 	Lovvedtak 102 (2015-2016)
Juni, 2016	Enslige Mindreårige Asylsøkere	<ul style="list-style-type: none"> - Midlertidig tillatelse til mindreårige asylsøkere frem til de blir 18 år. De vil få ny vurdering når de blir 18 år, og de som ikke fyller kravene for beskyttelse må forlate Norge 	Prop. 90L (2015-2016)/ Utlendingsforskrift § 8-8.
Juni 2016 / juni 2017	Endringer i folketrygdloven og kontantstøtteloven	<ul style="list-style-type: none"> - Nytt botidskrav på 5 år for å kunne få kontantstøtte. - Endre endringer i folketrygdloven ble nedstemt i Stortinget 	Lovvedtak 113 (2016-2017)

5.1.1 Lovendringene i restriksjonspakken Innstramning

Justis- og beredskapsdepartementet fremmet de første endringene i utlendingsloven (2008) i proposisjon 16 L (2015-2016), som respons til flyktnings situasjonen høsten 2015.

Departementet la frem flere forslag som hovedsakelig gjaldt i stor grad i mottaksfasen.

For det første foreslo departementet utvidelse av bestemmelsen om instruksjonsmyndighet for Justis- og beredskapsdepartementets over Utlendingsnemnda (UNE), når det gjelder lovtolkning og skjønnsutøvelse i behandlingen av klagesaker etter utlendingsloven paragraf 76. Før 2015 hadde departementet ikke slik instruksjonsmyndighet over (UNE), kun over Utlendingsdirektoratet (UDI). Dette skulle gi Regjeringen større rom for å styre hvordan UNE skal behandle klager på avviste asylsøknader (Prop.16 L 2015-2016).

I samme prosessen ble første ledd i paragraf 32 i utlendingsloven endret. Paragraf 32 nevner asylsøkere som ikke har krav på realitetsbehandling av deres søknad om beskyttelse, det vil si de som ville mest sannsynlig fått avslag på deres søknad om beskyttelse.

Disse er;

- a) asylsøkere som allerede har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land,
- b) et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet, krever mottatt av den asylsøkeren (altså dette landet ønsker at denne asylsøkeren sendes tilbake til dem),
- c) kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten, eller
- d) har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt, og hvor utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet.

Den siste delen av første ledd bokstav d i denne paragrafen ble fjernet etter flyktnings situasjon i 2015. Det vil si at myndighetene kunne da nekte realitetsbehandling og sende asylsøkeren tilbake til landet han eller hun kom fra, uten å sjekke om at vedkommende vil få en søknad om beskyttelse behandlet der (Prp. 16L, 2015-2016)); lovvedtak 5 (2015-2016)). Det holder med at asylsøkeren har et opphold i et område hvor han eller hun ikke var forfulgt. Som resultat av den endringen, ble veldig mange asylsøkere som kom fra Russland via Storskog i Finnmark i 2015, ble sendt tilbake til Russland, selv om de ikke ville få deres søknad om beskyttelse behandlet i Russland.

Paragraf 106 i utlendingsloven, som gir myndighetene lov til pågrepelse og internering av en asylsøker i noen bestemte tilfeller (kriminelle handlinger eller lov forbrytelser), ble også endret etter flyktnings situasjonen i 2015.

Den nye endringen utvidet retten for pågrepelse til å gjelde asylsøkere der deres søknad om beskyttelse mest sannsynlig ville bli nektet realitetsbehandlet i forhold til overnevnte § 32 første ledd bokstav a og d. Den nye bestemmelsen reduserte pågrepelsestiden fra 4 til én uke. Det vil si at den asylsøkeren må sendes tilbake innen 7 dager og ikke 4 uker som tidligere for å fri gjøre ressurser. Den bestemmelsen om pågrepelse gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse (Utlendingsloven § 106); (Prop.16 L (2015-2016); lovvedtak 5 (2015-2016)).

Til sist ble utlendingsloven § 90 femte ledd endret. Paragrafen inneholder bestemmelsen som blant annet regulerer i hvilke tilfeller det kan settes en kortere frist for utreise enn vanlig, eller unnlates å sette en frist. Den bestemmelsen ble endret for å sikre raskere retur ved å gi kortere frist for utreise eller ingen for personer som har fått en søknad avvist i henhold til overnevnte § 32 første ledd (Utlendingsloven § 90).

5.1.2 Lovendringene i Innstramning II

Regjeringen ville stramme inn asyl- og integreringspolitikk ytterligere. De ville redusere antall asylsøkere ved å bortvise de ved grensen som ikke trengte beskyttelse, og ikke bare de som kom fra Russland.

Utenlandsloven § 9 regulerer denne fasen, altså adgang til landet.

I utgangspunktet må alle utlendinger ha visum for å kunne reise inn i Norge, med mindre myndighetene har gjort unntak fra dette kravet. Et unntak fra dette kravet om visum var det å søke beskyttelse (asyl) (utenlandskloven § 9 første ledd).

Dette unntaket ble endret i 2015. Den nye endringen ga myndighetene midlertidig rett (innen to til seks uker) i en krise situasjon med høyt antall ankomster til å bortvise asylsøkere ved grensen dersom de ikke hadde krav på realitetsbehandling av sin søknad i Norge (§ 9 [6 og 7]). Å ikke ha krav på realitetsbehandling, betyr at asylsøkeren vil mest sannsynlig få avslag på sin søknad om asyl i Norge (ibid).

I praksis kunne endringen hindre mange asylsøkere i å søke beskyttelse i Norge, og i stedet henvise dem til et annet land (Staver et al, 2018). Ifølge Regjering gjør endringen det mulig

for Norge å håndtere hypotetiske fremtidige situasjoner «der stor mengde mennesker vil krysse grense og søke asyl i Norge» (Prop.90 L (2015-2016) S.25).

§ 32 i utlendingsloven som allerede ble endret i første innstramningen, ble på nytt endret i innstramning II. Paragrafen fikk et nytt femte ledd som ga myndighetene i en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere, lov til å beslutte at søknader om beskyttelse skulle kunne nektes realitetsbehandlingen og søkeren kunne sendes tilbake, dersom søkeren ankommet direkte fra en nordisk stat uten dette landet krever mottatt av denne asylsøkeren. Den paragrafen ble endret to ganger. Første endring resulterte i retur av mange asylsøkere som kom via Storskogen tilbake til Russland, den andre endringen siktet på å returnere asylsøkere som kom direkte fra en nordisk stat.

Slik retur var vanskelig før 2015, da krevdes det at asylsøkeren hadde allerede beskyttelse i landet den kom fra, og at dette landet krevde at den asylsøkeren skulle sendes tilbake til dem. Men etter endringene kunne myndighetene nekte asylsøknader bare hvis søkeren har kommet direkte fra de overnevnte landene, uavhengig om disse landene krevde å motta asylsøkeren, eller om asylsøkeren fikk beskyttelse der. Kort sagt, gjorde endringene i utlendingsloven § 32 det mye lettere å sende asylsøkere tilbake til landene de kom fra så lenge de ikke var forfulgt i disse landene.

5.1.3 Det ble lettere å sende utlendingen til et annet trygt sted i hjemlandet (Internflukt)

Utlendingsloven § 28 definerer om en utlending er flyktning, og dermed har rett til oppholdstillatelse (asyl). Femte ledd i den paragrafen ga unntak fra retten til å bli anerkjent som flyktning. Unntaket var når søkeren kunne få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet (internflukt) enn det området søkeren har flyktet fra, og når det ikke var *urimelig* å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet. Denne ordningen gjenspeiler EU-kvalifikasjonsdirektivet IPA (Internal protection alternative). Ordningen krever at; (i) den skal gi effektiv beskyttelse, (ii) den må være tilgjengelig og (iii) det må være rimelig å henvise asylsøkeren tilbake til den delen av landet. (Directive 2011/95/EU Art. 8).

Forutsetningen om denne rimelighetsvurderingen ble fjernet fra norske lovgivningen etter endringen (utenlandsloven § 28 femte ledd). Dette medførte at flere asylsøkere ikke lenger

oppfylte grunnlaget for asyl, spesielt søkere fra Afghanistan. Dette medførte at flere ville få avslag, og flere kunne bli returnert til hjemlandet sammenlignet med det før 2015. mye lettere enn det var mulig før 2015, siden det er ikke behov for rimelighetsvurderingen. Ved utgangen av 2016 hadde norsk politi registrert 410 tvangsreturer til blant annet Afghanistan (Politiet.no 2016; Staver et al 2018).

Regjeringen endret likevel ikke endret grunnvilkåret for effektiv beskyttelse som insisterer at det ikke være tillatt å henwise en asylsøker tilbake til internflukt i hjemlandet hvis søkeren vil bli forfulgt eller risikerer umenneskelige behandling (utlendingsloven § 73).

5.1.4 Nedkortet klagefrist og bortfall av gratis rettshjelp

Klagefrist for asylsøkere som åpenbar ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse etter overnevnte utlendingsloven § 28, ble redusert fra tre til én uke.

Endringen gjaldt for asylsøkere som åpenbart ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse etter utlendingsloven § 28 (de som kan sendes tilbake til internflukt i deres hjemland), og det er ingen fare for at vedkommende bli forfulgt eller utsatt for umenneskelige handlinger (Utlendingsloven § 94).

Før 2015 var det også slik at en utlending som søker beskyttelse i Norge har rett til fritt rettsråd (gratis advokat hjelp) ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet (Utlendingsloven § 92; pop. 90L:169-70). Fra og med desember 2015 ble dette endret slik at det ikke lenger ble gitt rett til fri rettshjelp i asylsaker hvor UDI avslo å realitetsbehandle saken etter § 32 første ledd bokstav a (utlendingen har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land) eller bokstav d (utlendingen har reist til riket etter å hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt), eller UDI avslo realitetsbehandle saken etter § 28 (utlending kan få beskyttelse i et annet område i hjemlandet). Utlendingen har heller ikke rett til fritt rettsråd i forbindelse med eventuelt bortvisningsvedtak (Prp. 90 L:170). Loven fastsetter at en utlending som ikke har rett til fritt rettsråd etter utlendingsloven står fritt til å la seg bistå av advokat i alle trinn av saken, men må selv bære kostnaden for bistanden (ibid).

5.1.5 Rett til utvisning i nytt tilfelle

Regler om utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse ble også endret etter flyktningssituasjonen i 2015. Paragraf 66 i utlendingsloven regulerer denne ordningen. Før asylsituasjonen inntraff kunne en utlending uten oppholdstillatelse kan utvises i noen bestemte tilfeller: når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven i Norge, når utlendingen har gitt vesentlig uriktig eller åpenbart villedende opplysninger i en sak, eller sonet i utlandet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder.

En utlending kan også utvises når en administrativ myndighet i et Schengenland har truffet en endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller opphold.

I tilfeller når grunnleggende nasjonale interesser gjør det nødvendig, kan en utlending også utvises (utlendingsloven § 66) .

Første ledd i utlendingsloven § 66 fikk en ny bokstav etter endringen i 2015 (bokstav f) som utvider utvisningsrett til å gjelde utlendingens søknad om beskyttelse som er nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d (utlendingsloven §66).

Det vil si at utvisningsrett gjelder når asylsøkeren har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land, eller har reist til Norge etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt (utlendingsloven §32, første ledd, bokstav a og d).

5.1.6 Endringer i regler om registrering og søknad om beskyttelse (asyl) ved ankomst

Registrering av asylsøknad ble også endret i 2015 på grunn av det ekstraordinære antall ankomster. Før 2015 var det slik at alle asylsøkere som kom til Norge og søkte om beskyttelse (asyl) ble registrert av politiets utlendingsenhet (PU). Dette fant sted på et nasjonalt senter på Tøyen i Oslo med begrenset kapasitet. Selve prosessen innebar screening av søkerens elektroniske enheter og undersøkelse av deres eiendeler.

Utlendingsmyndighetenes hovedoppgave var å etablere identiteten til asylsøkere, hvor de kom fra og hvorfor de søkte asyl i Norge (Justis og beredskapsdepartementet, 2016); (Politiets utlendingsenhet).

Mens UDI i Oslo fortsatte saksbehandlingen, ble asylsøkerne tildelt plass på et transitt- eller asylmottak et annet sted i landet . Mottakene er formelt under UDIs ansvar, men drives av private selskaper, frivillige organisasjoner eller kommuner. De største operatørene er de private selskapene som Link og Hero. Asylsøkere har ikke plikt til å oppholde seg i mottak, men de mister normalt tilgangen til gratis bolig og lommepenger dersom de melder seg ut av mottakssystemet (Justis og beredskapsdepartementet, 2016).

I kjølvannet av flyktnings situasjonen i 2015 ønsket Regjeringen å styrke mottakssystemet for å kunne håndtere et høyt antall nyankomne. Regjeringen økte bevilgningsøkningene til berørte etater for å etablere nye ankomstsentre. Det første ankomstsenteret åpnet på Råde i Østfold i oktober 2015, og det andre i Kirkenes i Finnmark noen uker senere. Ankomstsentrene var bygget opp slik at registrering og innledende helsesjekk skule gjøres på ett sted, før asylsøkeren ble sendt videre i systemet, og sentrene overtok som første ankomststed for asylsøkere (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

Én ny aktør ble også involvert i denne prosessen hvilke ikke var involvert før 2015 i mottaksprosessen, nemlig Direktoratet for Samfunnsikkerhet og Beredskap (DSB). Justis- og beredskapsdepartementet har anmodet (DSB) om å bistå UDI i å få på plass den nødvendige registreringskapasiteten (ibid).

De nye ankomstsentrene skulle tilby overnatting til nyankomne asylsøkere noen få dager, mens PU foretok en første registrering av dem. Her skulle også den lokale helsetjenesten være til stede for og gjennomføre helsesjekk og annen helsehjelp (ibid).

5.1.7 Nye plikter i introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsprogrammet er et program som rettet mot nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år. Den målgruppen har ifølge introduksjonsloven rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Oppholdstillatelsen må innvilges på grunnlag av asyl (beskyttelse), eller kollektivbeskyttelse i masse flykt situasjon, og deres familiemedlemmer (Introduksjonsloven 2003, som gjaldt i 2015, § 2). Målet med programmet er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet (jf. §1). Innholdet i introduksjonsprogrammet på daværende tidspunkt var å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, gi grunnleggende innsikt i norsk

samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet (ibid, §4). Programmet skulle være helårlig og på full tid, og deltagerne hadde rett til introduksjonsstønad.

Introduksjonsstønaden var på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltagere under 25 år som ikke bodde med foreldre, mottok 2/3 stønad. Deltagere under 25 år som bor med en eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad (jf §§ 3, 8). Programmet kunne varer inntil to år og kan forlenges med ett år, når det var særlig grunner for det (jf, §5).

Det var ikke store endringer i den eksisterende introduksjonsloven fra (2003), men to endringer ble innført etter flyktningsituasjon i 2015. For det første, ble det innført plikt til aktiviteter i asylmottaket. Asylsøkere som bor i mottak og som er over 18 år fikk plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Integreringsloven fra (2003), §5). Slike aktiviteter var frivillige før 2015. For det andre ble målgruppen med rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap utvidet til å inkludere personer mellom 55 og 67 år. Før 2015 var målgruppen begrenset til personer mellom 16 og 55 år (Introduksjonsloven fra (2003) § 17).

5.1.8 Endringer i kravene om å få midlertidig og permanent oppholdstillatelse

Midlertidig oppholdstillatelse

Etter at den nyankomne flyktningen har fått lov til å bo i Norge, får han eller hun en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse i Norge. Tillatelse ble gitt for minst ett år, og den kunne fornyes inntil 3 år (utenlandsloven § 60). Før 2015 var det slik at utlendingen måtte oppholde seg i Norge i minst 3 måneder i en tillatelse periode på ett år, for å kunne fornye den midlertidige oppholdstillatelsen. Dette ble endret etter 2015. Etter endringene ble det lagt til som krav at utlendingen måtte oppholde seg i Norge i minst 6 måneder i en tillatelsesperiode på ett år (ibid; Lovvedtak 102 (2015-2016)).

Permanent oppholdstillatelse

Det ble også innført skjerpede krav for å oppnå permanent oppholdstillatelse (Utlendingsloven § 62). Tidligere var kravet at flyktninger har gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven, blant annet fullføring av 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap (prop.90 L: 135), og deltakelse på en

språktest. Etter 2015 ble dette kravet skjerpet. For å få permanent oppholdstillatelse må man har bestått avsluttende prøve i norsk muntlig med resultat A1 eller bedre.

Krav til samfunnskunnskap ble også skjerpet. Før var det også bare krav til deltakelse i opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap som skulle beskrive og forklare viktige trekk ved det norske samfunnet, informasjon om rettigheter, plikter og muligheter, og formidle kjennskap til sentrale verdier (prop.90 L: 132). Endringen innebar at man nå måtte ta den obligatoriske avsluttende prøven i samfunnskunnskap på et språk man forsto (ibid).

Her er det viktig å nevne at bestemmelsen om prøve i norsk og samfunnskunnskap, kun gjelder for de som har rett og plikt¹ til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer, og disse på daværendetidspunktet var utlendinger mellom 16 og 55 år som har fått; a) oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller b) kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34. Utlending mellom 55 og 67 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i bokstav a eller b har kun rett, men ikke plikt, til å delta i opplæring (Rundskriv Q-20/2015). Kort sagt, en utlending som er mellom 16 og 55 år, og har oppholdstillatelse på grunn av asyl (beskyttelse), eller kollektiv beskyttelse må bestå en prøve på norsk og samfunnskunnskap for å få permanent oppholdstillatelse. Personer som har oppholdstillatelse som faglært arbeidstaker for eksempel, trenger ikke ha bestått noen prøver (UDI, 2023c).

Økonomiske krav ble også innført for første gang. Kravet om selvforsørgelse gjelder for utlendinger mellom 18 og 67 år, og krever at utlendingen har vært selvforsørger i de siste 12 månedene og ikke har mottatt økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. I tillegg ble det innført et nytt inntektskravet, som krever at utlendingen må dokumentere at han eller hun har hatt inntekt tilsvarende minst 2,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden, gjennom ordinær inntekt fra arbeid, eller andre pensjonsgivende ytelser som sykepenger, dagpenger, arbeidsavklaringspenger osv. (Utlendingsforskriften, 2009 kapittel 11). Dette er individuelt,

¹ Med rett til opplæring menes det at den enkelte skal få opplæring gratis fra kommunen vedkommende bor i. Retten til opplæring innebærer også at deltakeren har krav på opplæring opp til nivå B2 hvis dette nivået kan nås innenfor de pliktfestede 600 timene, og opp til nivå B1 hvis dette nivået kan nås innen den totale rammen på 3000 timer. Plikt til opplæring innebærer at den enkelte selv må ta initiativ ved å henvende seg til kommunen for å påbegynne opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Plikten understreker den enkeltes ansvar for å søke å lære seg norsk språk og sette seg inn i norske samfunnsforhold. Plikten innebærer videre at den enkelte må ha gjennomført den lovpålagte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap dersom hun eller han senere ønsker å søke om permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap i Norge (Rundskrift Q-20/2015).

det vil si at det er ikke nok at man er forsørget og ikke har mottatt økonomisk stønad siste året, man må i tillegg selv har inntekt.

Den nye endringen gir også myndighetene rett til å avslå søknaden om permanent oppholdstillatelse hvis utlendingen aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet (Utlendingsloven § 62).

5.1.9 Endringer i krav for å få Statsborgerskap

I likhet med endringer om permanent oppholdstillatelse, innførte statsborgerloven skjerpede krav når det gjelder språk- og samfunnskunnskaper. Dette er naturlig siden å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62, er blant de fastsatte kravene til statsborgerskap (statsborgerloven § 7).

Før 2015 var det ikke krav om å bestå prøver i norsk eller samfunnskunnskap for å få statsborgerskap. Kravet var at personen mellom 18 og 55 år og som søker statsborgerskap må gjennomføre 600 timer opplæring i norsk- og samfunnskunnskap (Prop.144, 2014-2015).

Med den nye endringen ble vedtatt desember 2015 innført for første gang Norge krav om å bestå språk- og samfunnsprøver for å få statsborgerskap. I likhet med endringer i utlendingsloven § 62 om permanent oppholdstillatelse, skal søkeren om statsborgerskap også bestå en prøve i norsk og samfunnskunnskap, men på et høyere nivå. Statsborgerloven krever at utlendingen må bestå norskprøve som tilsvarer A2 eller bedre (ibid). Når det gjelder samfunnskunnskap så krever den nye endringen at utlendingen må ha bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk, og ikke på et språk søkeren kan forstå som i kravene til permanent oppholdstillatelse (ibid).

I tillegg har den nye endringen utvidet målgruppen til å omfatte personer 55–67. Tidligere var målgruppen fra 18-55 (Statsborgerloven, §§ 7 og 8). Målgruppen for denne ordningen er alle utlendinger som har rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det vil si både flyktninger og de som har fått kollektiv beskyttelse, og er mellom 18 og 67 år gammel (Prop.144, 2014-2015).

5.1.10 Endringer i regler om familiegjenforeningen

Regjeringen i Norge foreslo å innføre et 3 års arbeidskrav for referansepersoner for familiegjenforening for flyktninger, men opposisjonen avviste midlertid regjeringsforslaget i Stortinget, og kravet ble derfor ikke innført.

Det kom derimot én endring når det gjelder unntak fra retten til familiegjenforeningen, regulert i utlendingsloven § 51. Før 2015 nevner utlendingsloven eksplisitt få tilfeller der retten til familieinnvandring kan nektes. Disse er dersom det ville være i strid med forutsetningene for referansepersonens oppholdstillatelse å innvilge oppholdstillatelse til søkeren, dersom referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse, eller dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Etter endringen ble det lagt ett nytt ledd til § 51 i utlendingsloven. I følge det nye tredje leddet kan familiegjenforening nektes dersom familielivet kan utøves i et trygt land som familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Ifølge loven gjelder den bestemmelsen kun hvis referanseperson (den som bor i Norge) har opphold oppholdstillatelse som flyktning eller etter kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf §34, bestemmelsen gjelder ikke andre immigranter (Utlendingsloven § 51).

Når det gjelder familieetablering, altså flyktninger som ønsker å gifte seg etter at de får beskyttelse (flyktning) i landet, så ble det satt et 24-årskrav til både referanse person i Norge og til hans eller hennes ektefelle, for å få lov til å etablere familien i Norge. Før 2015 var kravet at begge parter er voksne, altså 18 år gamle. Nå er det slik at begge må være over 24 år gammel for å kunne etablere en ny familie i Norge (Utlendingsloven § 41). Dette kravet gjelder kun flyktninger. Kravet gjelder ikke andre innvandrere, som for eksempel arbeidsinnvandrere for eksempel, der 18 års grensen fortsatt gjelder.

5.1.11 Enslige Mindreårige Asylsøkere (EMA)

Før 2015 var det slik at en mindreårige asylsøkere kunne få beskyttelse selv om de øvrige vilkårene for beskyttelse i loven ikke var oppfylt, hvis (i) person står i reell fare for å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet (Utenandsloven § 28: b), eller (ii) den enslige mindreårige som søkte beskyttelse var uten forsvarlig omsorg ved retur (Utenandsloven § 38, bokstav A).

Etter flyktningkrise 2015, ble det bestemt at det gis midlertidige og begrensede tillatelser til disse enslige mindreårige asylsøkere. Tillatelsene vil være midlertidige frem til de fyller 18 år, og begrensede på den måten at de ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familiegjenforening (Utlendingsforskrift § 8–8).

De vil få en ny vurdering når de fyller 18 år, og hvis det viser seg at de ikke har krav på beskyttelse, så sendes de tilbake til det landet de kom fra. Den nye endringer gjelder fra den enslige mindreårige asylsøkeren er 16 år gammel (ibid).

5.1.12 Kollektiv beskyttelse

Utlendingsloven § 34, regulerer ordning om kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon.

Etter den paragrafen kan det gis kollektiv beskyttelse dersom det foreligger en massefluktsituasjon (utlendingsloven § 34). Beskyttelsen gis på bakgrunn av gruppevurdering og ikke individuell vurdering av asylsøkere som i vanlig situasjon. Denne ordningen ble ikke benyttet under flyktningssituasjon i 2015. Regjeringen endret imidlertid denne paragrafen som en forberedelse til fremtidiges lignende situasjon. Den nye endringen har økt botidskravet for å få permanent oppholdstillatelse for flyktning som får kollektiv beskyttelse.

Tidligere § 34 sa at «en utlending som omfattes av massefluktsituasjonen kan få en midlertidig oppholdstillatelse på grunnlag av en gruppevurdering (kollektiv beskyttelse).

Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse og gjelder for ett år.

Tillatelsen kan fornyes eller forlenges i inntil tre år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse. Deretter kan det gis en midlertidig tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter ett år med slik tillatelse skal det gis permanent oppholdstillatelse» (Utlendingsloven §34).

Sagt med andre ord, måtte flyktningene som fikk kollektiv beskyttelse bo i landet i 4 år, før de kan ville søke om permanent oppholdstillatelse.

I tråd med den nye endringen, må flyktninger med kollektiv beskyttelse ha en annen oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse i tre år, etter at den kollektive beskyttelsen er ferdig. Det vil derfor ta minimum seks år (tre år kollektiv beskyttelse og tre år med annen tillatelse) før en person kan søke om permanent oppholdstillatelsen.

5.1.13 Forslag til endringer i trygdereglene for flyktninger

Regjeringen foreslo flere innstramminger og endringer i trygdeordningene for flyktninger. Før 2015 var det slik at personer måtte ha bodd tre år i Norge før de fikk tilgang på flere ytelser fra trygdloven som uføretrygd, pensjon og arbeidsavklaringspenger (Prop. 85L 2016-17).

Flyktninger hadde derimot et unntak fra dette kravet. Regjeringen foreslo å fjerne dette unntaket (ibid). Forslaget gikk også ut på å heve botidskravet for rett til overnevnte ytelsene fra tre til fem år. Forslagene ble avvist i Stortinget.

Før 2015 stiltes det ikke krav til botid for å få kontantstøtte. Regjeringen foreslo å innføre et krav om fem års botid (ibid). Dette forslaget ble akseptert og dermed vedtatt (kontantstøtteleven § 3).

5.2 Politikkendringer etter 24. februar 2022

Det ble vedtatt store endringer i lovverket som følge av mange ukrainskes flyktninger kom til Norge. I likhet med flyktnings situasjonen i 2015, fremmet Regjeringen proposisjon til Stortinget hvor de la frem forslag til økonomiske tiltak til å økte bevilgninger til berørte etater for å være i stand til å håndtere stort antall nyankomne flyktninger på kort tid (Prop. 78 S (2021–2022)). Deretter fremmet Regjeringen en annen proposisjon som inneholder midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (Prop. 107 L (2021-2022)).

Endringene berørte flere felt. Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste endringene etter flyktningstrømmen i februar 2022.

Tabell2: Endringene etter februar 2022.

Dato	Tema	Innhold	Prosess
Mars 2022	Midlertidig kollektiv beskyttelse	- Utløse bruk av paragraf 34 i utlendingsloven (2008).	Utlendingsloven (2008), §34
Mars 2022	Mottak og bosetting	- Utvidet ordningen om 'alternativ mottaksplassering' (AMOT), til å inkludere flyktninger fra Ukraina.	Instruks - GI-04/2022
April 2022	Beskyttelse mot utreiseplikt	- UDI og UNE suspenderte utreiseplikten til Ukraina inntil videre.	Prop.107 L (2021-2022)
April 2022	Besøke hjemlandet	- Ukrainere fikk unntak fra å miste beskyttelsen hvis de besøkte hjemlandet.	Instruks GI-07/2022
Juni 2022.	Integrering	- Iverksatt tilpasninger i integreringsloven for flyktning fra Ukraina. - Introduksjonsprogrammet ble endret for å tilpasse ukrainere flyktninger og deres midlertidige situasjon.	Integreringsloven (2021)

5.2.1 Kollektiv beskyttelse

En vesentlig utvikling i reglene som skulle beskytte ukrainske flyktninger, var Regjeringens beslutningen om å utløse utlendingsloven § 34 i utlendingsloven for første gang. Etter denne paragrafen kan personer i en massefluktsituasjon få kollektiv beskyttelse på bakgrunn av en gruppevurdering i stedet for en individuell vurdering som i en vanlig asylsøknad (UDI, 2022b). Det er Regjeringen som må beslutte at det foreligger en massefluktsituasjon som gjør at bestemmelsen kommer i bruk, og Kongen i statsråd beslutter også når muligheten til å gi kollektiv beskyttelse ikke skal gjelde lenger (Utlendingsloven § 34).

Utlendingsloven § 34 gjenspeiler, men er ikke identisk med, EUs midlertidige beskyttelsesdirektiv (TPD), som Det europeiske råd besluttet å aktivere 4. mars 2022. I likhet med direktivet krever § 34 at Regjeringen utsteder en utløsende beslutning som definerer gruppen som den skal gjelde for (Rådet for den Europeiske Union, 2022).

Regjeringen i Norge fattet et slikt vedtak 11. mars 2022, som gjorde utlendingsloven § 34 gjeldende for:

- a) Ukrainske statsborgere bosatt i Ukraina før 24. februar 2022
- b) Tredjelandsborgere og statsløse personer som hadde mottatt internasjonal beskyttelse eller lignende nasjonal beskyttelsesstatus i Ukraina før 24. februar 2022
- c) Tredjelandsborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer til personer nevnt i bokstav a eller b, som ektefelle, samboer, barn under 18 år og andre medlemmer av personens husstand før 24. februar 2022 (Utlendingsloven, §34).

Regjering i Norge (til forskjell fra EUs midlertidige beskyttelsesdirektiv), utvidet også virkeområdet til å omfatte ukrainske statsborgere som er lovlig bosatt i Norge før 24. februar 2022. Dermed kunne ukrainske sesongarbeidere og studenter som var i Norge ved invasjonen bli i Norge og få fortsette å jobbe /studere mens de ventet på ny tillatelse, selv om de ikke har flyktet fra krigen og allerede bor i Norge (Justis og beredskapsdepartementet, 2022b).

Det vil si at de alle fleste personer fra Ukraina og deres familie medlemmer faller under kollektiv beskyttelse i Norge, både de som var i Ukraina og de som var i Norge før krigen startet. Dette gjelder også selv om personen fra Ukraina har flere statsborgerskap (UDI, 2023d). Dette gjelder ikke for ukrainere som bor i Norge med permanent oppholdstillatelse, eller midlertidig oppholdstillatelse som danner grunn til permanent oppholdstillatelsen.

Tidligere i oppgaven har vi sett hvordan utlendingsloven § 34 ble også endret etter flyktningsituasjon i 2015. Det har også skjedd endringer i botidskravet for permanent opphold i tiden etter 2016, men før 2022. I desember 2020 ble botidskravet for personer med kollektiv beskyttelse økt fra tre til fem år. Det vil si at andre flyktninger må ha bodd i Norge i fem år før de eventuelt kan søke om permanent oppholdstillatelse (Utlendingsloven §62; *ibid*).

Denne endringen har konsekvenser for personer med kollektiv beskyttelse, siden en midlertidig kollektiv oppholdstillatelse ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter tre år med slik tillatelse, kan det gis en annen midlertidig tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter fem år med slik tillatelse kan det søkes om permanent oppholdstillatelse. Sagt med andre ord må ukrainere bo 8 år (3 år

med kollektiv beskyttelse + 5 år med midlertidig oppholdstillatelse), før de eventuelt kan søke om permanent oppholdstillatelse.

I Prop. 107 L (2021-2022) understreker Justis og beredskapsdepartementet også at Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda har suspendert utreiseplikten til Ukraina inntil videre. Dette innebærer at ingen kan bli returnert til Ukraina slik situasjonen er nå, heller ikke personer som oppholder seg i Norge uten oppholdstillatelse (Prop. 107 L (2021-2022:11)).

5.2.2 Endringer i registreringsprosess og behandling av søknad om beskyttelse

Registreringsprosess

Registreringsprosess ble endret etter 2016, og før 2022. Prosjektet Politiet og Utlendingsforvaltningen i Mottaks- og Ankomstfasen (PUMA) ble etablert med hovedmål om å anbefale en effektiv og sikker ankomstfase, styrke etatenes evne til å håndtere svingninger i ankomstene og å skape effektive kontaktpunkter med asylsøkerne. Sommeren 2017 leverte prosjektet sine anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet, og i 2018 besluttet Regjeringen å samle den innledende asylsaksbehandlingen i Norge på ankomstsenteret i Råde. Fra og med 2020 flyttet saksbehandlere fra både PU og UDI fra Oslo til ankomstsenteret i Råde. Dette skulle sørge blant annet for raskere saksbehandling enn tidligere, ved at både søkeren og flere aktører i utlendingsforvaltningen er samlet på samme sted i ankomstfasen (politiets utlendingsenhet, 2023). Selve registreringen foretas av representanter for Politiets utlendingsenhet (PU) og kan innebære screening av søkerens elektroniske enheter og undersøkelse av deres eiendeler. Myndighetens hovedansvar er å etablere identiteten til individet. De vil normalt be søkere om å begrunne sine søknader om asyl (ibid). Siden flyktninger fra Ukraina har fått kollektiv beskyttelse der myndighetene ikke trenger å gå gjennom individuell behandling av deres asylsøknad, ble denne prosessen mindre omfattende enn det var i 2015.

Registreringsprosessen ble endret på kjølvannet av den raske ankomsten av et høyt antall ukrainere. Regjeringen sørget for at asylsøkere kan registrere seg flere steder i landet. Politiet ville i første omgang registrere asylsøkere på flere steder i åtte politidistrikter; Agder, Sør-Vest, Vest, Møre og Romsdal, Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark. Senere, ble registrering utvidet til flere steder i landet. Dette skulle ifølge Regjeringen redusere presset på

det nasjonale ankomstsenteret i Råde, og vil gjøre det lettere for ukrainere å søke asyl der de oppholdt seg i landet (Justis- og beredskapsdepartementet 2022c).

Behandlingen av søknader om beskyttelse

Behandlingstid av søknader om beskyttelse som UDI behandler, ble også endret.

Vanligvis behandles asylsøknader individuelt, og asylsøkeren må gjennomføre et intervju. Ventetiden på intervjuet varierer basert på hvor asylsøkeren kommer fra, men de fleste bli intervjuet innen 12 måneder etter at de søkte om beskyttelse. Noen får svar på søknaden (vedtak) kort tid etter intervjuet, men mange må vente lenger. Kort sagt må de aller fleste asylsøkere vente flere måneder før de eventuelt får svar på deres søknad om beskyttelse i Norge (UDI, 2023e).

Siden flyktninger fra Ukraina har fått kollektiv beskyttelse, og ikke trenger individuell vurdering, ble behandlingen av søknaden betydelig kortere enn for andre asylsøkere. I tillegg har UDI automatisert vedtaksfattingen til alle som har rett på kollektiv beskyttelse. Dette vil si at søknadene behandles automatisk og ikke av en saksbehandler. Dette vil føre til at det kan behandles et stort antall søknader på kort tid (Prop.107 (2021-2022): 12).

Ifølge UDI ble alle fleste fra søknader om kollektiv beskyttelse behandlet automatisk (UDI, 2023f).

Det er likevel noen få søknader som må behandles individuelt, av en saksbehandler. Disse er saker som mangler dokumenter, hvis søkeren ikke er ukrainske statsborgere, eller hvis søkeren ikke har oppgitt riktig bostedsadresse i Norge (UDI, 2023f). Søknadene som behandles manuelt av en saksbehandler og ikke automatisk, tar lengere behandlingstid. Men alle fleste av denne målgruppen (behandling av saksbehandler), får svar i løpet av 4 måneder, men mange får svar før det ifølge UDI (ibid).

5.2.3 Endringer i reglene om mottak og bosetting

I likhet med andre asylsøkere har mange ukrainere bodd i et asylmottak mens de venter på svar på søknaden. Det store ankomsttallet utfordret mottakskapasiteten. En stor del ukrainere har i første fasen bodd hos venner og familie i Norge. For å legge til rette for dette besluttet Justis og beredskapsdepartementet å utvide ordningen om 'alternativ mottaksplassering' (AMOT) ved å innføre en «midlertidig alternativ mottaksplassering» (MAMOT), i en

instruks gitt 16. mars 2022. Instruksen gjaldt kun for flyktninger fra Ukraina og som er omfattet av målgruppen i § 34 om midlertidig kollektiv beskyttelse, og ikke for andre grupper asylsøkere (Instruks, GI-4/2022).

Det opprinnelige AMOT-systemet inneholdt restriktive kriterier for å bo utenfor mottakssystemet:

- Asylsøkeren må ha nær familie som bor i den kommunen han eller hun søker AMOT i
- Asylsøkeren er enslig mindreårig og ønsker å bo hos personer som kan tilby omsorg til denne mindreårige flyktingen, eller
- Asylsøkere har behov for helsehjelp i en bestemt kommune (UDI, 2023g).

Ifølge AMOT-systemet er det kommunen der asylsøkeren bor som påtar seg ansvaret for søkeren. Asylsøkeren må søke AMOT, og kommunen kan godta eller nekte å påta seg dette ansvaret. Dersom kommunen ikke godtar det, henvises asylsøkeren tilbake til mottaket dersom han eller hun har behov for økonomisk og annen bistand. Hvis en kommune godtar AMOT for en asylsøker, blir kommunen ansvarlig for vedkommende, og kommunen mottar tilskudd fra UDI for å dekke gjennomsnittlige utgifter til ulike tjenester. Kommunen skal også betale økonomiske stønader til dekning av utgifter som er nødvendige for asylsøkerens livsopphold. Hvis asylsøkeren er i stand til å forsørge seg selv, bortfaller slike ytelser helt eller delvis (IMDi, 2022a).

Den nye ordningen (MAMOT), innebar at ukrainere som fant seg et sted å bo i en kommune – enten med familiemedlemmer, andre privatpersoner eller et hjem organisert av frivillige organisasjoner eller av kommunen – kunne søke om å bli registrert for midlertidig alternativ mottaksplassering i kommunen. Denne utvidede retten – med færre restriktive kriterier enn det opprinnelige AMOT-systemet – ga ukrainere større frihet til å finne alternativ bolig uten å miste rettighetene til offentlig hjelp (UDI, 2023g).

Det er imidlertid viktig å understreke at det fortsatt er frivillig for kommunen å godta en MAMOT-søknad. Avslår kommunen en søknad, henvises søkeren til det alminnelige mottaket. Likevel rapporterte nesten halvparten av respondentene i den første undersøkelsen av ukrainske flyktninger utført i juni 2022 at de bodde privat i en eller annen form, og ikke i mottak (Hernes et al. 2022).

Ukrainere kunne ta med kjæledyrene sine

I likhet med 2015, ble også en ny statlig aktør involvert i mottakets prosess, som aldri var involvert tidligere. I denne flyktningkrisen i 2022 ble Mattilsynet involvert og ikke (DSB). Mange ukrainere ankom med kjæledyrene sine. Før tilstrømningen av ukrainere i 2022, var kjæledyr ikke tillatt i det norske mottaket, og Mattilsynet var ikke involvert i asylprosessen før. Siden mange flyktninger fra Ukraina kom med kjæledyrene sine, har norske myndighetene tilpasset lovverket og prosedyrer. Staten tok ansvar for karantene for ukrainske kjæledyr og organiserte vaksinasjon, chipping og gjenforening med sine eiere for å hindre spredning av sykdommer, etc. Staten dekket også kostnadene for slike karanteneopphold (noen andre borgere må betale for det selv). Mattilsynet har frem til mars 2023, brukt 27 millioner kroner på behandling og tiltak rundt dette (Matre, 2022).

Ukrainere ble intervjuet med færre spørsmål enn før

Mottakene har også ansvar for å gjennomføre en bosettingskartlegging – omtalt som bosettingssamtale – som vanligvis omfatter 24 spørsmål. Selv om tiden det tok fra søknad om kollektiv beskyttelse til vedtak ble innvilget ble drastisk redusert sammenlignet med prosedyren med individuelle asylprosesser, hindret bosettingssamtalen en rask bosettingsprosess. For å fremskynde bosettingsprosessen ble kartleggingens samtale 4. april 2022 redusert fra 24 til tre spørsmål – om 1) familie og nettverk i Norge, 2) eventuell helsesituasjon som skal tas i betraktning, og 3) om søkeren hadde kjæledyr. Kartleggingen ble deretter utvidet i mai med spørsmål om arbeidserfaring og utdanning, med sikte på å sikre mer målrettet bosetting (Arbeids-og inkluderingsdepartementet, 2022).

Etter at asylsøkere får søknadene deres innvilget, skal de bosettes i en kommune. Bosetting og integrering av flyktninger er en kommunal oppgave. Kommunene som bosetter disse flyktningene mottar tilskudd fra staten (IMDi, 2022a).

Bosetting av flyktninger skjer vanligvis på grunnlag av avtaler mellom stat og kommuner. Via IMDi, sender staten forespørsler til norske kommuner basert på prognoser om hvor mange flyktninger som trenger bosetting året etter. Kommunene bestemmer selv hvor mange flyktninger de er villige til å bosette.

For at flyktning kan ha rett til økonomisk bistand og introduksjonsprogram, må flyktninger bosettes gjennom slike «offentlige» bosettingsavtaler mellom stat og kommunen.

Men ikke alle flyktninger bosettes via den offentlige avtalen, altså ved at IMDi finner en kommune til dem. Noen kan bli bosatt via avtalt selvbosetting som betyr at en flyktning som bor i asylmottak og får innvilget oppholdstillatelse kan finne bolig selv og få boligen og bosettingen godkjent av kommunen og IMDi (IMDi, 2021). Selv om denne ordningen ble faktisk opprettet i 2015, tok ikke mange kommuner imot flyktninger som selv bosatt seg i kommunen på daværende tidspunkt.

Men siden ukrainere oftere enn tidligere asylsøkere bodde utenfor Norges mottakssystem i førbosettingsperioden (enten ved å oppholde seg privat uten offentlig hjelp, eller gjennom MAMOT-systemet) ble praksisen med selvbosetting utbredt og kommunene tok imot og godkjent flere asylsøkere som bosatte seg på egen hånd.

Her er det vert å nevne at den økte bruken av «avtalt selvbosetting» skyldes imidlertid ikke en aktiv nasjonal politikkendring, men en endring i praksis (f.eks. at flere ukrainske flyktninger gjennom sine norske nettverk har kontaktet kommunene for å få hjelp til å bosette seg, og at kommuner var mer åpne for å akseptere selvbosetting).

5.2.4 Endringer i integreringsloven

Integreringsloven fra (2003), og som ble endret i 2020, inneholder flere integreringstiltak som sikter på å integrere flyktninger tidligst mulig i det norske samfunnet slik at de blir økonomisk selvstendige (Integreringsloven §1). Dette gjøres ved å gi dem god opplæring i norsk og kunnskap om norsk samfunnsliv, og sørge for at de oppfyller formelle kvalifikasjoner og får en varig tilknytning til arbeidslivet (ibid).

Integreringen skjer ganske tidlig og allerede når asylsøkere bor på asylmottaket. Som nevnt tidligere i oppgaven, så siden 2015 har asylsøkere plikt til å delta på norskkurs (175 timer), og 25 timer samfunnsopplæring (Integreringsloven §5); (integreringsforskriften §§ 1 og 2).

Flyktninger som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse, og venter på bosetting i en kommune, har også rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging (integreringsloven §§ 6 og 10). Kartleggingen før bosetting skal bidra til at personen blir bosatt i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid, og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Det er vertskommunens (hvor mottaket ligger) ansvar at kompetansekartleggingen blir gjennomført. Kartleggingen skal minst omfatte; språkkunnskaper, utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse.

Asylsøkere som ikke gjennomfører kompetansekartleggingen før bosetting, har etter loven rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen etter bosetting i en kommune (integreringsloven §10).

Endringene i integreringsloven etter flyktningsituasjon i 2022, kom i form av midlertidige endringer som tilpasser flyktninger fra Ukraina og deres status i landet med midlertidig kollektiv beskyttelse. Den nye endringen i integreringsloven fritar imidlertid ukrainere fra plikten til å delta på undervisning i norsk og samfunnskunnskap i mottak (Integreringsloven § 37 a). Ukrainere er også unntatt fra retten og plikten i integreringsloven til kompetansekartlegging i mottak, og etter bosettingen er kartleggingen gjort frivillig til denne gruppen (Integreringsloven § 37 b).

Introduksjonsprogrammet ble også endret etter flyktningsituasjon i 2022. Endringene var også midlertidige og gjaldt for personer som har fått oppholdstillatelse etter § 34 i utlendingsloven (kollektiv beskyttelse). Ifølge den nye endringen ble språkopplæringen kortere for ukrainere (kun ett år, i samsvar med varigheten av deres første tillatelse). I motsetning til alle andre flyktninger, ble de tilbudt engelskopplæring. Den nye endringen gir ukrainske flyktninger kun rett til norskopplæring og ikke plikt. De har verken rett eller plikt til å delta i samfunnskunnskap (Integreringsloven 37 c).

Kort sagt skiller ukrainere seg fra andre flyktninger at de fikk flere valgfrihet og færre plikter når det gjelder introduksjonsprogrammet, og kortere språkopplæringen.

Kommuner som mottar flyktninger, er pliktet til å tilby introduksjonsprogrammet til dem ifølge loven. Men den plikten gjelder ikke overfor personer som har avbrutt eller avvist deltagelse i opplæring i mottak, introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Integreringsloven (2020), § 3).

Endringen ga ukrainere rett til å delta i et introduksjonsprogram selv om de har gått ut i arbeid og tidligere har avvist eller avbrutt deltagelse i programmet. Ifølge integreringsloven § 37 c, er ukrainere unntatt fra § 3. Det vil si at ukrainere kan gjennomføre introduksjonsprogrammet på deltid, og hvis de avviser eller avbryter programmet, mister de ikke retten til å komme tilbake senere, dette kan ikke andre flyktninger gjøre.

Regjeringen har også endret opptaksreglene for flyktninger fra Ukraina som ønsker å studere i Norge. Etter den nye endringen kan ukrainere søke om studieplass uten å ha generell studiekompetanse (Kunnskapsdepartementet, 2022).

5.2.5 Enslige mindreårige asylsøkere fra Ukraina

I likhet med 2015 har det også kommet en del enslige mindreårige asylsøkere, (530 personer) i løpet av 2022 (UDI, 2023h). Regjeringen har endret reglene i barnevernloven kapittel 5A om omsorgssentre for mindreårige. Ukrainere enslige mindreårige asylsøkere kan nå tilbys opphold i et familiebasert tilbud som et alternativ til omsorgssentre for mindreårige. Det familie-baserte tilbudet skal oppfylle samme krav som stilles til fosterhjem. Slikt tilbud vil ifølge Regjeringen kunne avlaste myndighetene som driver omsorgssentre for enslige mindreårige, og at det er for barnets beste at de bor i en familie-basert miljø. Regjeringen innførte også enkelte justeringer i regelverket om barnevernsvedtak over landegrensener for å forenkle prosedyrene for samarbeid med ukrainske myndigheter om dette tema (Prop, 107L (2021-2022-punkt 8)).

5.2.6 Retur / besøk til Ukraina

Vanligvis har flyktninger forbud mot å returnere til opprinnelseslandet. For det å reise tilbake tyder på at de benytter seg av beskyttelsen fra samme stat som de søker beskyttelse fra. Utlendingsloven §§ 37 og 63 sier at når en flyktning som har fått beskyttelse i Norge reiser tilbake til sitt hjemland, strider dette forutsetningen for opphold i Norge, og oppholdstillatelsen kan da tilbakekalles (Utlendingsloven §§ 37 og 63). Dette gjelder både flyktninger og de som får kollektiv beskyttelse etter § 34 (ibid). Flyktninger fra Ukraina har fått unntak fra dette. Ukrainere kan returnere til Ukraina uten å miste oppholdstillatelsen. Og at bestemmelsen om å trekke tilbake flyktningstatus fra flyktninger som returnerer til hjemlandet gjelder ikke for ukrainske flyktninger som fikk kollektiv beskyttelse. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022e).

5.3 Oppsummering

Begge flyktningstrømmene (i 2015 og 2022) medførte til store endringer i asyl- og integreringsfeltet. I dette delkapittelet oppsummerer jeg de viktigste endringene i begge

krisene ved å gi en komparativ oversikt over begge policyendringene. Tabellen under illustrerer disse endringene.

Tabell.3: komparativ oversikt over policyendringene på de ulike politikkområdene i 2015 og 2022

Tema	Endring i 2015/16	Endring i 2022
Asylsøkeres adgang til landet og mottakelse	<ul style="list-style-type: none"> - Grensekontroll, begrenset asylsøkeres adgang til rike, og utvidet utvisningsrett - Gjorde det lettere å sende asylsøkere tilbake til internflukt eller tredje land - Utvidet JDs instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda (UNE) - Utvidet retten for pågripelse for grunnløse asylsøkere. - Kortere eller ingen utreisefrist for å sikre rask retur for overnevnte asylsøkerne 	<ul style="list-style-type: none"> - Utløse bruk av kollektiv beskyttelse til alle fra Ukraina - Å suspendere utreiseplikt til Ukraina inntil videre - Utvidelse av midlertidig alternativ mottaksplassering (MAMOT-system) - Desentralising av asylregistreringen
Registrering, kartlegging og bosetting	<ul style="list-style-type: none"> - Vanlig og sentral registrering i bestemte registrerings sentere i landet - Individuell behandling av asylsøknader - Bosetting via vanlig mottakssystem - Veldig begrenset bruk av Alternativ mottaksplassering (AMOT) - Rett og plikt til kompetansekartlegging, før og etter bosetting 	<ul style="list-style-type: none"> - Desentralising av asylregistreringen - Asylsøknader behandles basert på gruppetilhørighet, og ikke etter en individuell vurdering - Automatisering av vedtaksfetting - Utvidelse av midlertidig alternativ mottaksplassering (MAMOT-system), kun for ukrainere - Kompetansekartlegging ble frivillig for ukrainere før og etter bosetting
Integrering/ introduksjonsprogram	<ul style="list-style-type: none"> - Innførte plikt til å opplæring i norsk og samfunnskunnskap i mottaket for voksne - Utvidet målgruppe som har rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap, dvs. til å inkludere personer mellom 55-67 år 	<ul style="list-style-type: none"> - Ukrainere fikk unntak fra plikt til opplæring i mottaket - Introduksjonsprogrammet ble endret for å gi ukrainere kortere løp og mer frivillighet.

Permanentoppholdstillatelse	<ul style="list-style-type: none"> - Innføre krav for norsk; Å bestå avsluttendeprøve på norsk på min A1-nivå, og prøve i samfunnskunnskap på et språk flyktingene forstår - Nye krav om selvforsørgelse i det siste året uten å ha mottatt økonomisk stønad 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen endringer
Statsborgerskap	<ul style="list-style-type: none"> - Innføre nye og høyere krav for å få statsborgerskap (språkprøve på A2 nivå eller bedre- og samfunnsprøve på norsk) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen endring.
Familieinnvandring	<ul style="list-style-type: none"> - Innføre 24-årskrav ved familieetablering. - Vurdering av familiens tilknytning ved familiejenforening 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen endring
Enslige mindreårige asylsøkere	<ul style="list-style-type: none"> - Ny endring ga midlertidig tillatelse til mindreårige asylsøkere frem til de blir 18 år. De får ny vurdering når de blir 18 år. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ukrainere enslige mindreårige asylsøkere kunne etter endringen tilbys opphold i et familiebasert tilbud som et alternativ til omsorgssentre for mindreårige.
Folketrygdsloven og kontantstøtteleven	<ul style="list-style-type: none"> - Øke botidskrav fra 3 til 5 år for å få kontantstøtte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen endring.
Opptak til høyere utdanning	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen endring, en vanlig godkjenningsprosess. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ukrainere fikk unntak fra krav til generell studiekompetanse for å søke studieplass.
Retur til hjemlandet	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen endring, Flyktingene ville mistet beskyttelse hvis de besøkte hjemlandet de flyktet fra. 	<ul style="list-style-type: none"> - Endring i regler slik at ukrainere kunne besøke Ukraina utenom å miste retten til beskyttelse i Norge

Poltikkutviklingen i 2022 var ikke den samme som i 2015. Regjeringens første respons i 2015 var å begrense asylsøkerens adgang til landet, og å utvise flere av dem som har oppholdt seg i et trygt land før de kom til Norge. Regjeringen åpnet for å sende flere til internflukt i et annet område i dere hjemland som de fluktet fra. Mens i 2022 var den første responsen å utløse utlendingsloven § 34 som gir midlertidig kollektiv beskyttelse til de alle fleste flyktinger fra Ukraina. I tillegg suspenderte UDI og UNE utreiseplikten til Ukraina inntil videre, selv til de som ikke hadde oppholdstillatelse og til de som hadde fått vedtak om å forlat Norge. Det vil si at hvis en fra Ukraina oppholdt seg i Norge før februar 2022, og fikk

– til en eller annen grunn- vedtak om å forlate landet, skal ikke sendes tilbake dit etter denne endringen.

I 2015 innførte regjeringen flere innstramminger som berørte flere aspekter av de nyankomnes liv. Alt fra skjerpene inntekt- og språkkrav for å kunne få permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap, til innføring av nye 24-års krav for familieinnvandring for flyktninger og begrense tilgang til trygdeytelser. Regjeringens budskap fra slike endringer var klart: å «sørge for at asylsøkernes sosiale ytelser er på et nivå der Norge ikke fremstår som økonomisk attraktivt i forhold til sammenlignbare europeiske land» (Asylforliket, 2015 punkt 6).

Endringene i 2022 var derimot preget av tilrettelegging og forenkling i alle ledd, slik at det passer for ukrainere og deres opphold i Norge. Flere endringer ga mer fleksibilitet og valgfrihet for ukrainere. Regjeringens budskap var klar i dette tilfellet: «Flyktninger fra Ukraina får et godt opphold i Norge og raskt kan delta i det norske samfunnet» (prop.107 L (2021-2022):7).

Innstramning i asyl- og integreringspolitikk i 2015 var en fortsettelse av den restriktive retningen som hadde vært en trend i Norge og hele Europa i løpet av 2000-tallet (jf. Kapittel 4). Mens politikktutviklingen i 2022 skilte seg ut gjennom tilpasninger, forenklinger og mer valgfrihet for ukrainere.

Hvorfor tok politikktutvikling to forskjellige retninger i disse to krisene? Dette forsøker jeg å svare på i neste kapitlet.

6. Analysedel II– Hvorfor to forskjellige politikker?

Formålet med dette kapitlet er å få en dypere forståelse for den siste delen av oppgavens problemstilling. De to teoretiske perspektivene skal brukes til å belyse hvorfor utviklingen i asyl og integreringspolitikk tok to forskjellige retninger for de to flyktningkriser, som på flere måter er like.

Jeg kaster først lys over hvordan det instrumentelle perspektivet kan forklare Regjerings ulike responser på krisene. Deretter. Deretter viser jeg hvordan sosiale konstruksjonene av målgruppe flyktningene i begge krisene kan forklare årsaken til ulike asyl og integreringspolitikk i disse to krisene.

6.1 Ulik konsekvenslogikker

Regjeringen benyttet to ulike formålsrasjonelle argumentasjoner til å begrunne behovet for endringer i asyl og integreringspolitikken i begge krisene. Deres argumentasjon bygget på deres konsekvenslogikk, altså deres vurdering av tilgjengelige alternativer for å kunne oppnå ønskede mål for å håndtere begge flyktningkriser.

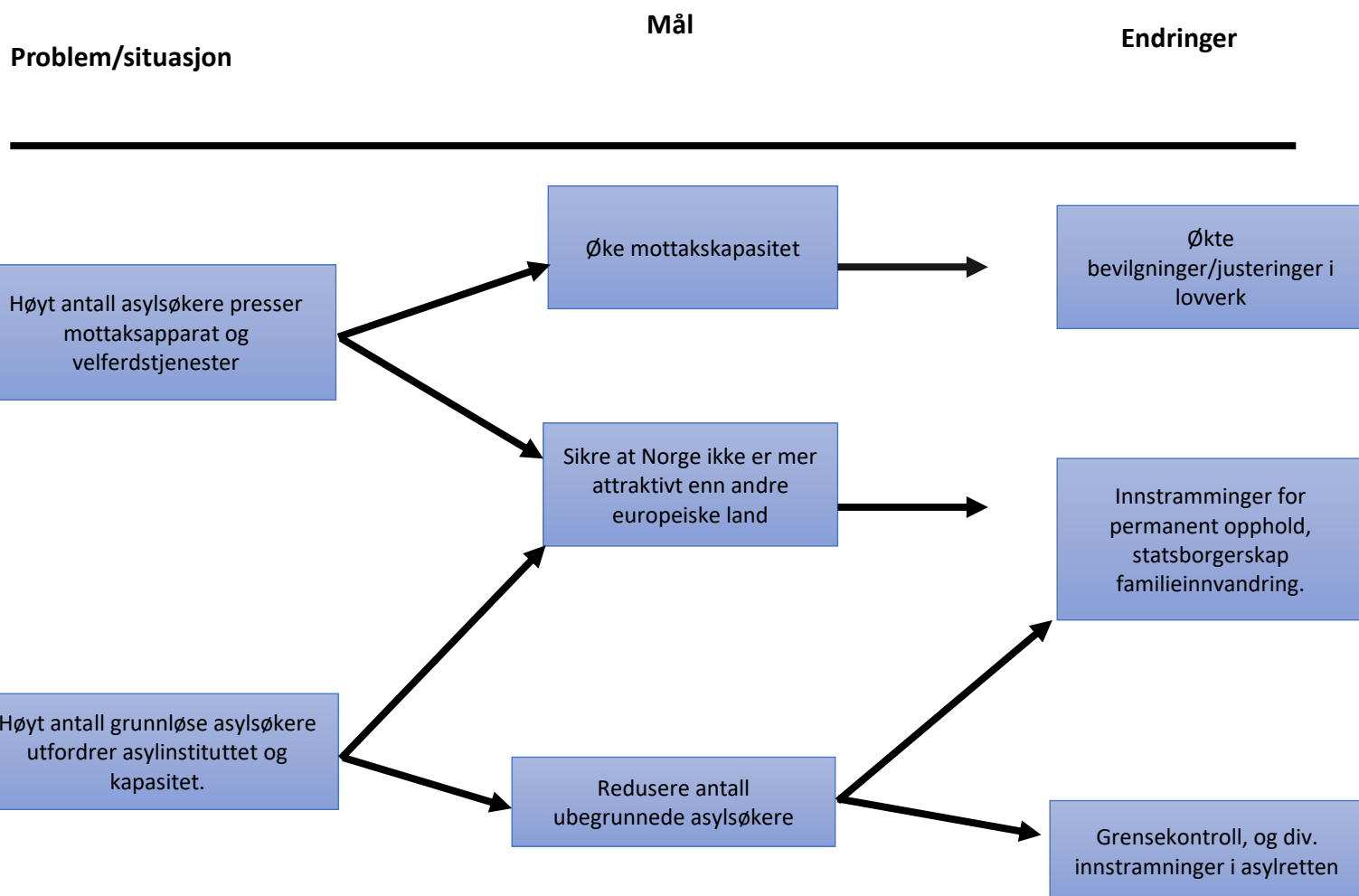
For å belyse hvorfor Regjeringen har gjennomført to forskjellige tiltak for to ellers like krisene, diskuterer jeg nedenfor aktørens konsekvenslogikk og hvordan ulike situasjonsoppfatninger, målsettinger og vurderinger av alternativer og konsekvenser kan påvirke aktørens beslutninger. Ved å se på Regjeringens konsekvenslogikk i begge krisene, kan man da lokalisere hvor i konsekvenslogikken Regjeringen skiller seg.

Først vil jeg kaste lys over aktørens konsekvenslogikk i 2015, og så i 2022.

6.1.2 Konsekvenslogikken i 2015

Jeg vil basere meg på figuren for en instrumentell konsekvenslogikk presentert i teorikapitlet (figur 1), der det skilles mellom følgende steg i en konsekvenslogikk: 1) situasjonsoppfatning. 2) Identifisere målet, 3) Formålsrasjonell vurdering av alternativer og konsekvenser. 4) Beslutning - valg av det alternativet som antas å få best effekt på måloppnåelse.

Figur.3 Steg i konsekvenslogikk i 2015



Figuren over viser hvilket steg i konsekvenslogikken var avgjørende og påvirket forslaget og deretter lovendring som innstrammet asyl og integreringspolitikk i 2015/16. Figuren illustrerer hvilket steg i konsekvenslogikken var avgjørende for regjerings respons og dermed politikktutvikling.

Hvordan Regjeringen oppfattet situasjon i 2015

Første steg i modellen viser hvordan regjeringen forsto eller oppfattet situasjonen de sto ovenfor. Dette steget er veldig viktig fordi denne oppfatningen var grunnlaget for det andre trinnet, nemlig aktørenes målsetting, som på sin side var hjørnesteinen for det andre trinnet, altså vurderingen av alternativer som er egne for måloppnåelse.

Regjeringen oppfattet situasjon i 2015 som at det kom et stort antall asylsøkere som presser mottaksapparatet og velferdstjenestene, og at det kom mange grunnløse asylsøkere som ikke hadde krav på beskyttelse og ville utfordre asylinstituttet og kapasiteten.

Regjeringen peket eksplisitt på hva slags utfordring vi sto ovenfor høst 2015. Justis og beredskapsdepartementets begrunnet for endringer i asylpolitikken med at «*Europa og Norge opplever en historisk stor tilstrømning av flyktninger og migranter og at antall asylsøkere i Norge har økt kraftig og at flere av disse fyller ikke kravene til beskyttelse*». Departementet understreket ellers at "*Norge mangler mottakskapasitet til det høye antallet, og dette er en betydelig utfordring for vårt asylsystem*» (Prop.16 L, 2015:6).

Her oppsummerte regjeringen hvordan de forsto situasjon i 2015, samt peket eksplisitt på hva slags utfordringen vi sto ovenfor da.

Dette var ikke bare Regjeringens oppfatning om situasjonen i 2015, flere politiske partier i Stortinget delte samme oppfatning om asylsituasjon på daværende tidspunkt.

I en parlamentarisk debatt om endringer i utlendingsloven (innstramninger), sa Jonas Gahr Støre partileder i Arbeidspartiet (Ap) følgende:

«Det vi har erfart de siste ukene, er at mange av dem som krysser grensen til Norge, ikke flykter fra krig og forfølgelse. De vil bli returnert. I mellomtiden opplever vi belastninger i det norske systemet, noe som svekker kapasiteten til å håndtere dem som virkelig har behov for beskyttelse. Skal vi sikre og hegne om dem som asylinstituttet er lagd for, fordrer det en langt mer offensiv håndtering av dem som kommer hit uten behov for beskyttelse. Det gjelder også mennesker som nå kommer til Norge etter å ha hatt trygt opphold i tredjeland» (Stortinget, 2015: 457-463).

I samme prosessen sa Marit Arnstad fra Senterpartiet (SP), følgende:

«Samtidig som mange kommer til å få opphold i Norge, må vi også erkjenne at det nå kommer mange mennesker hit som etter vårt eget lovverk ikke vil ha krav på beskyttelse i Norge» (ibid).

Trine Skei Grande fra Venstrepartiet (V), hadde også samme forståelse om asylsituasjonen på daværende tidspunktet: «*Europa klarte ikke å være rask nok i responsen til å hindre at de store menneskegruppene nå er i bevegelse i Europa – som vi akkurat nå ser.*

Når dette skjer, blir asylinstituttet vårt satt under press. Da er utfordringa vår å klare å løfte de idealene som er viktige å løfte, men også å være villige til å ta grep for å sikre at de

asylsøkerne som har grunnløse søknader, ikke ødelegger for asylinstituttet, som er en så viktig del av den vestlige verdens demokratiske tankegang» (ibid).

Mye av det samme gjaldt for partileder Audun Lysbakken i Sosialistisk Venstreparti (SV): *«Vi deler det regjeringen sier er intensjonen bak de forslagene som er lagt fram[...]. Vi er enig i at mennesker med opphold i et trygt tredjeland verken trenger asyl i Norge eller burde søke asyl i Norge» (ibid).*

Berørte etatene som ble påvirket av denne krisen, hadde samme oppfatningen om denne situasjonen. Politidirektoratet var blant de mest berørte etatene i denne krisen siden de er den første etaten som skal håndtere asylankomstene. I deres svar på høringsnotat skrev direktoratet følgende:

«De høye asylankomstene i 2015 har vært krevende å håndtere for politiet, utlendingsforvaltningen for øvrig og andre berørte etater[...]Politidirektoratet ser på denne bakgrunn at det er behov for å foreta endringer i utlendingslovgivningen, både for å sikre at asylsystemet skal fungere godt og for å legge til rette for integrering i Norge. Etter vår vurdering vil mange av de foreslåtte endringene være egnet til å oppnå de ønskede formålene» (politidirektoratet, 2016).

Utlendingsdirektoratet (UDI) som var kritisk til flere av forslagene og skeptisk til at slike tiltak kom til å være effektive for å oppnå målene, stilte seg positiv til endringen som gjelder subsidiær beskyttelse, altså endringen om å sende asylsøkere som har oppholdt seg i et trygt land for ankomst tilbake til det trygge landet eller området. Direktoratet mente at dette tiltaket sammen med andre tiltak ville forhindre misbruk av asylretten og frigjøre resurser til UDI (UDI, 2016b).

I sitt hørings svar anerkjenner Integrerings- og mangfolds direktoratet (IMDi), behovet for *«å kontrollere asyltilstrømningen og redusere andelen åpenbare grunnløse søknader på nasjonalt nivå»*. Direktoratet var likevel kritisk til de andre forslagene spesielt de som gjelder integreringsdelen, altså familieinnvandring etc. For disse forslagene ville ha påvirket personene med lovlig opphold i landet og ikke asylsøkere. Direktoratet mente ellers at slike tiltak ville begrense muligheter til rask integrering i det norske samfunnet (IMDi, 2016). Viktigheten av aktørenes oppfatning av utfordringen/ situasjonen som de sto ovenfor da, fremheves tydelig her. De fleste offentlige aktører (i Regjeringen og opposisjonen) hadde en

felles oppfatning om asylsituasjon i 2015. Den oppfatningen var at det har kommet et ekstremt høyt antall nyankomne asylsøkere som vil søke beskyttelse i landet, og at flere av dem ikke fyller krav til beskyttelse. Basert på denne oppfatningen ble det satt flere mål, nemlig å øke bevilgningene til de berørte etatene som ble påvirket av asyltilstrømmingen, redusere andelen åpenbare grunnløse asylsøknader og sørge for at Norge ikke fremsto som et attraktivt land for flyktning i denne krisen og i fremtidig (Prop.16 L, 2015:6); (Prop 90 L (2015-2016): 12).

Regjeringen fikk derfor støtte til forslagene som begrenset dette antallet, og sendte tilbake disse som ikke hadde krav på beskyttelse, samt innstramminger i asyl- og integreringspolitikk.

Vurdering av handlingsalternativer og konsekvenser i 2015

Neste steg i konsekvenslogikken er aktørenes vurdering av tilgjengelige handlingsalternativer og konsekvenser av disse alternativene. Basert på aktørenes problemoppfatning og ønskede mål, vil de nå vurdere konsekvenser av ulike alternativer som vil redusere eller eliminere avstanden mellom ønskede mål, og virkeligheten.

I dette steget ble det vurdert av forslåtte tiltakene (innstramning og Innstramning II), og om disse var egne for måloppnåelse i 2015/16.

I proposisjonen 90 L (2015-2016), understreket Justis og beredskapsdepartementet at Regjeringen har allerede økt bevilgningene til berørte etatene som ble påvirket av asyltilstrømmingen herunder politiet, UDI, barnevernet og fylkesmannsembetet, i tillegg til å øke tilskudd til vertskommunene for asylmottak, slik at de i stand til å ivareta sine plikter (Prop 90 L (2015-2016): 12). Departementet har imidlertid understreket at innstramningen i asylopolitikk var helt nødvendig, selv om myndighetene styrket etatene for å håndtere situasjonen, fordi ekstremt høyt antall flykting var en utfordring i alle ledd og presser velferdsordningen i landet, det var derfor nødvendig å ha kontroll over hvem skal få beskyttelse i landet, og hvem skal bortvises (ibid).

Departementet så denne krisen i sammenheng med de fleste europeiske land som hadde iverksatt en rekke tiltak for å stramme inn regelverket for asylsøkere, og understreket at regjeringen måtte sende signaler som gjorde at Norge ikke fremsto som den mest attraktive destinasjonen for asylsøkere. Å fremstå som velferdsmagnet ville medføre til at systemet for mottak, behandling og bosetting av flyktinger ikke klarte å håndtere antallet som ville ha

kommet, i tillegg ville et stort antall flyktninger medføre dårligere integrering av disse i landet (Ibid:13).

Det var bred enighet i Stortinget om at vurdering av disse alternativene var den beste løsningen til utfordringen de sto overfor.

Arbeidspartiet for eksempel, ville fremføre konkrete krav til Regjeringen, og det første kravet var «*arbeid med ytterligere regelendringer med sikte på å forbedre lovverket særlig med henblikk på raskere saksbehandling og utsendelse av asylsøkere med grunnløse asylsøknader*» (Stortinget, 2015: 457-463).

Senterpartiet (SP), pekte også på det samme:

«I en situasjon der det bare de siste fire ukene har kommet over 9 000 asylsøkere, må vi også være faste i praktiseringen av det asylinstituttet vi har vedtatt, og vi må være villige til å stramme inn hvis det er nødvendig for at loven skal kunne praktiseres etter sitt formål. Og det er akkurat det Senterpartiet opplever at dagens lovendringer har som formål» (ibid).

Sosialistisk Venstreparti (SV) sa seg enig med flere av Regjeringens handlingsalternativer:

«Det betyr også at vi må vurdere tiltak som kan hindre at mennesker uten beskyttelsesbehov kommer til Norge, og at vi raskere kan returnere mennesker som ikke har beskyttelsesbehov – også tiltak som vi i en mer normal situasjon kanskje ikke ville gått inn for. På den bakgrunn vil SV stemme for flere av forslagene regjeringen har lagt fram, men ikke alle» (ibid).

På denne måten ble tilgjengelige alternativer for å håndtere denne krisen innsnevret.

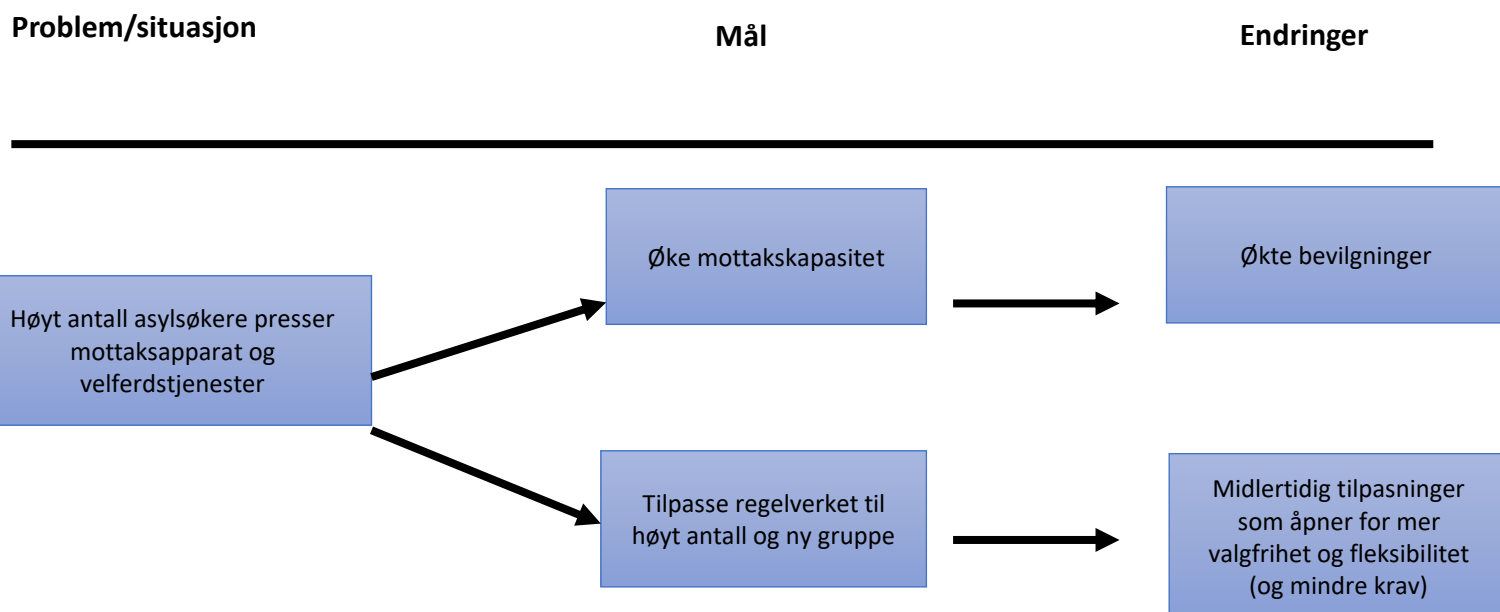
Handlingsalternativene som ble regnet som egnet for å løse problemene, var å gjennomføre innstramningstiltak som kunne redusere antall grunnløse asylsøkere til et nivå som samsvarte med utlendingsforvaltnings kapasitet da, og gjøre Norge til en lite attraktiv destinasjon for asylsøkere (Prop.16L (2015-2016); (prop. 90L (2015-2016:13-15))).

6.1.3 Konsekvenslogikken i 2022

I 2022 derimot hadde Regjeringen en annen oppfatning om asylsituasjon.

Figuren nedenfor illustrerer aktørens konsekvenslogikk i 2022.

Figur.4 Stegene i konsekvenslogikk i 2022



Regjerings oppfatning var at det kom et høyt antall av mennesker som flyktet fra pågående krigen i Ukraina og trengte dermed beskyttelse i Norge. Regjeringen mente de høye ankomsttallene førte til utfordringer i alle ledd, fra registrering av søknader og plass i mottak til bosetting i kommunene. Høye ankomsttall ville også føre til økt press på grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole og helsetjenester i både vertskommuner for mottak og for bosettingskommuner (Prop 107 L (2021-2022:7)).

Prop. 107 L (2021-2022), foreslo «å økte bevilgninger til utlendingsforvaltningen, vertskommunene og forskjellige integrerings- og inkluderings tiltak, samt nødvendige endringer i regelverket innenfor flere sektorer for å håndtere en situasjon der et høyt antall fordrevne fra Ukraina kommer til Norge for å søke beskyttelse her» (ibid). Regjeringen ønsket med disse tiltakene å styrke den sivile beredskapen og de nødvendige bevilgningsøkningene for å kunne ta imot flyktingene fra Ukraina (Prop. 78 S 2021-2022, S.6).

Regjeringen understreker tydelig at ukrainere skilte seg fra andre flyktninggrupper på flere aspekter. For det første var deres juridiske status i landet annerledes. Ukrainske borgere som har biometrisk pass, kan reise visumfritt til hele Schengenområdet, blant annet Norge, og oppholde seg her visumfritt i 90 dager (Prop 107 L (2021-2022): 11). Det vil si at de har lov til innreise til Norge og kan være her i 90 dager uten visum.

For det andre fikk de midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge ved kongelig resolusjon 11. mars 2022, jf. utlendingsforskriften § 7-5 (ibid:7). Dette betydde at de ville få midlertidig oppholdstillatelse i Norge.

Dette påvirket aktørenes oppfatning om denne asylsituasjonen. Altså oppfattet Regjeringen asylsituasjonen som at ukrainerne uten tvil trengte beskyttelse, noe som ikke gjaldt flyktningene i 2015. Problemet var dessuten mangel på mottaksplasser, ikke selve antallet.

Det var ikke bare regjeringspartier som hadde denne oppfatningen om situasjonen. De fleste politiske partier i Stortinget hadde samme oppfatning.

I den parlamentariske debatten om forslag til midlertidige endringer i lovverket for å ta imot flyktninger fra Ukraina, sa Mari Holm Lønseth fra Høyre partiet (H) følgende:

«Vi må også være forberedt på at økningen vil fortsette gjennom året. Derfor er det helt klart at det er nødvendig å foreta midlertidige lovendringer for å tilpasse regelverket til en flyktningkrise[...]Aktører i mottaksfasen, i kommunene og i lokalsamfunnene legger nå ned en formidabel innsats for å kunne gi dem som kommer hit, en varm velkomst. Det er fantastisk å se hvordan nye borgere tas godt imot, sånn at de kan leve så vanlige liv som mulig fram til de kan returnere til Ukraina. Høyre støtter i det vesentlige de lovendringene som regjeringen foreslår» (Stortinget, 2022).

Erlend Wiborg fra Fremskrittspartiet (FrP) uttrykte samme oppfatning om situasjonen og ukrainske flyktninger: *«Norge må være forberedt på å ta imot mange og langt flere enn det vi har gjort så langt. Fremskrittspartiets politikk har alltid vært at flyktninger hjelpes best i sine nærområder. Nå er krigen og mennesker på flukt i våre nærområder, og da skal Norge virkelig stille opp» (ibid).*

Noen politikere var enige i regjeringens tiltak og delte samme oppfatningen om situasjonen, men ønsket endringer i praktiske ting, og ønsket permanente løsninger og ikke midlertidige.

Men de var ellers enige i hoved prinsippet om at disse var flyktingene trengte beskyttelse i Norge. Sosialistisk Venstreparti er et eksempel på disse.

Representant Grete Wold fra (SV) sa følgende: *«SV er enig i flere av de forslagene og tiltakene i denne saken, men vi mener regjeringen går for langt i å innsnevre rettigheter i den situasjonen vi nå befinner oss i. Dersom krigen i Ukraina drar ut lenger enn det vi alle håper, mener vi at flere av disse innsnevringerne vil skade integreringen på sikt. Både det å komme i gang med språkopplæring allerede på asylmottak, å få en enkel kompetansekartlegging før bosetting og å kjenne sine rettigheter på det norske arbeidsmarkedet gjennom samfunnsopplæringen vurderer vi som helt avgjørende for å lykkes med integrering på kort og igjen på lang sikt»* (ibid).

Tobias Drevland Lund (R) : *«I dagens ekstraordinære situasjon.. trengs det også noen ekstraordinære tiltak. Det er vi i Rødt også helt enige og vi går inn for de fleste av de midlertidige endringene som foreslås i proposisjonen»*.

André N. Skjelstad (V) : *«Situasjonen gjør at vi må snu oss raskt. Det er åpenbart at vårt innvandrings- og integreringssystem er laget med tanke på en helt annen situasjon og helt andre folk som er på flukt, enn det vi ser nå. Det er etter min mening et tankekors, og jeg håper at det bidrar til at vi tenker annerledes i utformingen av dette regelverket og systemet i framtiden»*.

Her ser vi at det var stor enighet blant politiske partier på tvers av det politiske spekteret i landet. De fleste aktørene enige i at disse er mennesker som flyktet direkte fra krigen i Ukraina og trengte beskyttelse i Norge. Denne oppfangingen påvirket videre konsekvenslogikken hos aktørene. Målet, basert på denne oppfatningen, gikk ut på å iverksette tiltak for å øke beredskapen for å ta imot et stort antall flyktinger fra Ukraina (Prop.107L (2015-2016:11)).

Vurdering av handlingsalternativer og konsekvenser i 2022

Neste steg i konsekvenslogikken er aktørenes vurdering av tilgjengelige alternativer og konsekvenser av disse alternativene. Problemet var, i likhet med 2015, utlendingsforvaltning ikke er i stand til å håndtere høyt antall asylsøkere. Regjeringen hadde derfor vurdert ulike konsekvenser av forskjellige alternativer som ville løse dette problemet.

Justis og beredskapsdepartementet nevner i proposisjonen at de «foreslår en rekke bevilgninger til tiltak for å ta imot personer på flukt fra Ukraina» (Prop 107 L (2021-2022):11). Det vil si at departementet allerede har sagt at vi skal ta imot de flyktninger fra Ukraina, vi må bare tilrettelegge slik at vårt system blir i stand til dette.

I samme proposisjonen understreker Justis og beredskapsdepartementet også at Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) har suspendert utreiseplikten til Ukraina inntil videre, og at dette innebærer at ingen kan bli returnert til Ukraina slik situasjonen er nå, heller ikke ukrainere som oppholder seg i Norge uten oppholdstillatelse (ibid).

Den juridiske statusen til flyktninger fra Ukraina i Norge (har visumfritt ordning og kollektiv beskyttelse) påvirket aktørenes vurdering av alternativer og konsekvenser. Alternativet om å begrense flyktning til landet ble ikke vurdert i dette tilfellet fordi ukrainske flyktninger ville få kollektiv beskyttelse og kan dermed bo i landet. Dette betydde i praksis at tilgjengelige alternativer for å håndtere denne krisen ble også innsnevret. Regjeringen og de fleste politiske partier i Stortinget (som sitatene ovenfor illustrerer), var enige om at å vurdere forskjellige tiltak som kunne øke bevilgninger til de berørte etatene, og tilpasse regelverket til den flyktningkrise slik at myndighetene kunne være i stand til å ta imot så mange ukrainske flyktninger som mulig, var de beste alternativene for måloppnåelse i denne flyktningssituasjonen.

6.1.4 Hva var ulikt i konsekvenslogikken i de to prosessene?

Aktørenes situasjonsoppfatning (første steget i konsekvenslogikken) var avgjørende i Regjeringens atferd i begge krisene. Regjeringen skiller seg ut i dette steget.

I 2015 understreket Regjeringen at det har kommet et høyt antall asylsøkere som presset mottaksapparatet og velferdstjenester, samt høyt antall grunnløse asylsøkere som utfordret asylinstituttet og kapasiteten til berørte etater. I 2022 understreket Regjeringen også at det kom et høyt antall asylsøkere som presset mottakssystemet og velferdstjenestene, men det var ingen tvil om at ukrainere fluktet direkte fra krigen og trenger beskyttelse i Norge.

På bakgrunn av disse ulike oppfatninger, ble det satt forskjellige mål for å håndtere disse to krisene. Målet i 2015 var å øke bevillingene til de berørte etatene, samt redusere antall

grunnløse asylsøkere og sikre at Norge ikke er mer attraktiv enn andre stater i Europa. Da ble det grensekontroll og innstramning i asyl og integreringspolitikk beste løsning for å løse problemet.

Premissene som regjeringen bygget dens argumentasjon på i flyktningkrise i 2022, var ikke de samme premissene fra flyktningkrise i 2015.

I 2022 var fokuset mer på å sikre beredskap og tjenester slik at de kan være i stand til å ta imot mange flyktninger fra Ukraina, og ikke snakk om å redusere antall asylsøkere som i 2015. Iverksetting av økonomisk tiltak som ville legge til rette for at landet skulle ta imot et stort antall personer på flukt fra Ukraina, var det beste alternativet for måloppnåelse i dette tilfellet.

Fra dette perspektivet ser vi at ulike konsekvenslogikk førte til ulike politikk for å håndtere disse to flyktningkrisene. Det som kjennetegner offentlige aktørers beslutninger, spesielt i krisetider, er at beslutningene mangler fullstendig rasjonalitet. Dette er naturlig siden de ikke har tid til å se på alle mulige handlingsalternativer.

Regjeringens beslutninger i begge disse to krisene var preget av manglende tid og informasjon. Høringsfrist var relativt kort i 2015 (6 uker), og i 2022 fristen var kun én uke. Grunnen til den korte fristen ifølge Regjeringen var for å sikre at nødvendige tilpasninger i lovverket raskt kunne fremmes for Stortinget (Prop,107L, 2022). Flere høringsinstanser var kritiske til den korte høringsfristen, fordi den gjorde det umulig å gi et så grundig hørings svar med flere innspill som berørte aktører gjerne ønsket i en viktig og komplisert situasjon som denne. Departementet hadde forståelse for at det har vært krevende for høringsinstansene å sette seg inn i høringsnotatet og utforme hørings svar innenfor en så kort høringsfrist (prop.107L, 2022). Kortere høringsfrist er ikke problemet i seg selv, det er naturlig i slike situasjoner for rask respons til problemet, men dette gir en indikasjon om at beslutninger som tas mangler rasjonalitet.

Det er derfor ekstra viktig å se på et annet teoretisk perspektiv som kan gi mer forklaring på den andre delen av oppgavens problemstilling, nemlig hvorfor asyl og integreringspolitikk utviklet seg i to forskjellige retninger i to ellers like flyktningkriser.

6.2 De sosiale konstruksjonene av målgruppene og gruppenes maktbaser

Nedenfor diskuterer jeg hvordan ulike sosialkonstruksjoner (stereotypier) av to ulike flyktninggrupper kan påvirke politikktutviklingen i begge krisene. Dette gjør jeg ved å se hvordan målgrupper er konstruerte i de offisielle dokumenter (proposisjoner, instruksjer og parlamentariske debatter) i begge krisene. Å undersøke innholdet i disse dokumentene og regjeringens begrunnelse for disse endringene, kan kaste lys over hva er motivasjon bak disse endringene, og om de vil allokere fordeler eller byrder til disse målgruppene (Djuve, 2011).

Jeg ser først på hva slags sosial konstruksjon flyktninggruppe som kom til Norge i 2015 hadde, og hvordan den sosiale konstruksjonen påvirket politikktutviklingen. Deretter ser jeg nærmere på hva slags konstruksjon flyktninggruppen i 2022 hadde, og hvordan har denne påvirket politikktutvikling.

6.2.1 Den Sosiale konstruksjonen av flyktningene i 2015

Ifølge teorien kan identifisering og kategorisering av en bestemt gruppe også påvirke sosiale konstruksjonen til denne gruppen i samfunnet enten negativt eller positivt, og ikke bare stereotyper (Ingram & Schneider, 1993:336). Offentlige tjenestepersoner innser dette. De prøver ofte å identifisere og kategorisere målgruppen i deres etablering av politiske agendaer og politikktutformingene (ibid).

I mange tiår ble innvandrere, spesielt flyktninger fra Midtøsten og Afrika, assosiert med flere utfordringer eller vanskeligheter. Problemene deres ble identifisert til å være en rekke mangler: mangel på sysselsetting, lav inntekt, høy avhengighet av velferdsordninger, dårlige levekår, lave norskkunnskaper og omfattende sosial ekskludering i store innvandrergupper (Djuve, 2011:117). De samme utfordringene gjenspeiles i flere offisielle dokumenter om flyktningkrisen i 2015. I en melding til Stortinget (Meld. St. 30 (2015-2016)), refererer Regjeringen til ovennevnte utfordringene, og at målgruppen skal komme i jobb, bli skattebetalere, lære norsk og bli deltakende samfunnsborgere hvis de vil bo i Norge (Meld. St. 30 (2015-2016) S 8-9).

Å være skeptisk til innvandrere, og spesielt flyktninger, og fremstille av disse gruppene som en utfordring er ikke noe nytt, og det er alltid politisk debatt og uenighet rundt flyktninger og hvordan de anses som den største utfordring til velferdsordningen i landet.

Flere regnes som «migranter» som ikke trenger beskyttelse

Regjeringen beskrev situasjon i 2015 som en stor krise hvor eksordinært høyt antall av det Regjeringen kalte for «*migranter og asylsøkere*» kom til Norge og Europa da (prop.90 L. 2015-2016). Som respons på den situasjonen la Regjeringen, representert av Justis- og beredskapsdepartementet, frem flere forslag til endringer i utlendingsloven. Som vi har allerede sett, tok endringene form som «innstramning i asylpolitikk». Målet med endringene ifølge Regjeringen var ikke bare å innstramme asylpolitikk, men også som avskrekking verktøy mot ytterligere asylsøkere (ibid).

Regjeringen understreket eksplisitt at asylsøkere som kom i 2015 er «migranter» og ikke bare «*flyktninger*», og at mange av disse migrantene og asylsøkere har oppholdt seg i et trygt land før de kommer til Norge og dermed ikke trenger beskyttelse i Norge. I deres proposisjon til Stortinget, prop. 16 L (2015-2016), beskriver regjeringen disse asylsøkere som følgende:

«Noen av dem som nå kommer har behov for beskyttelse, mens andre ikke har det. Det er særdeles viktig å sørge for at personer som kommer fra trygge tredjeland, kan henvises tilbake dit, og at dette skjer raskt. I tillegg til at dette har betydning for de personene det gjelder, vil det også sende et signal som kan føre til at færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov kommer til Norge» (Prop. 16 L (2015-2016):6).

Regjeringen har også påpekt at denne gruppen kan undergrave asylretten. Dette gjenspeiles tydelig i regjerings begrunnelse til lovendringer. Regjeringen mente at å begrense adgang til disse asylsøkere til Norge og gjøre det mulig å bortvise dem ved grensen, vil begrense mulighet for misbruk av asylretten (Prop.90L (2015-2016): 17).

Her merkes det at regjeringen kategoriserer den målgruppen som blanding av «migranter» hvilke flere av dem ikke trenger beskyttelse og vil dermed undergrave asylretten.

Gjennom slik kategorisering trekker politiske aktører ulike elementer sammen i et mønster, velger noen ting som er relevante eller viktige og garanterer oppmerksomhet (Disse er

migranter som flere av dem ikke trenger beskyttelse, har oppholdt seg i et trygt land før de kommer til Norge og som vil misbruke asylretten), og forkaster eller ignorerer andre, som (de alle fleste asylsøkere kommer fra Syria som flyktet fra konflikter og søker beskyttelse i Norge). På den måten blokkerer de andre måter å handle eller tenke på og påvirker dermed sosialkonstruksjon av den målgruppen (Hulst & Yanow, 2016:99), som igjen påvirker politikktutviklingen rettet mot dem.

Politikken som er rettet mot en negativt konstruert gruppe kan ofte være ledsaget av betingelser som kobles til deres rettigheter. Ifølge de nye endringene i utlendingsloven etter 2015, ble det satt nye krav for permanent oppholdstillatelse for denne målgruppen. Flyktningene måtte bestå prøve i norsk og samfunnskunnskap, i tillegg måtte de dokumentere at de hadde inntekt og at de hadde vært selv forsørgere for å få permanent oppholdstillatelse i Norge. Dette ifølge Regjeringen vil «*gi sterkere incitament for arbeid og dermed integrering*». Dette indikerer at Regjeringen hadde tidligere oppfatning om at denne gruppen trengte incitament for å komme seg i arbeid eller delta i det norske samfunnet. Sosiale konstruksjonen av denne flyktninggruppe har påvirket regjeringens valg av policy-verktøy og kom i form av byrder eller krav.

Norge opplevde også stor økning i antall enslige mindreårige asylsøkere i 2015 spesielt fra Afghanistan, som vist i bakgrunn kapitlet, (5300 av dem 3500 fra Afghanistan) (UDI, 2016a). Siden vi mangler en returavtale med Afghanistan, ble Norge begrenset av den internasjonale forpliktelsen til å returnere barn uten forsvarlig omsorg til opprinnelseslandet. Men Regjeringen endret også reglene for enslige mindreårige asylsøkere. Endringene, som vi så tidligere i oppgaven, ga norske myndigheter mulighet til å gi midlertidig beskyttelse frem til de fyller 18 år, og at den beskyttelsen ikke danner grunnlag for permanent opphold (utlendingsforskrift § 8–8). Mindreårige asylsøkere ville få en ny vurdering når de fyller 18 år, og hvis det viser seg at de ikke hadde krav på beskyttelse, skulle de sendes tilbake til det landet de kom fra. Den nye endringer gjaldt for enslige mindreårige asylsøkere som er 16 år gammel (ibid).

I praksis var dette et utsatte avslag. Fordi disse mindreårige asylsøkere får i utgangspunktet beskyttelse selv om de øvrige vilkårene for beskyttelse i loven ikke er oppfylt. Det holder med at den enslige mindreårige som søker beskyttelse er uten forsvarlig omsorg ved retur (Utlendingsloven § 38, bokstav A). Den nye vurderingen etter at de fyller 18 år, vil mest sannsynlig sende de fleste tilbake hjem siden det er største antallet av dem får beskyttelse på

grunn av manglende omsorg ved retur, så når de blir voksne trenger de ikke forsørger, og årsaken til beskyttelse er ikke oppfylt lenger.

Grunnen til den endringen ifølge regjeringen var at disse *«mindreårige asylsøkere sendes alene motivert av deres familier skulle følge etter [...] Departementet mente at selv om midlertidige tillatelser hadde negative konsekvenser for de barna som omfattes og innebar utfordringer blant annet om bosetting og integrering, var dette et nødvendig tiltak»*

(Høringsnotat, 2015:8); (Prop 90 L (2015-2016):65).

Regjeringen antok at familiene har sendte deres barn til Norge for å bruke dem som «gratis billetter» eller «anker» for selv å kunne reise til Norge, og ikke fordi disse mindreårige har rett og slett hadde flyktet fra krig og konflikter og trengte virkelig beskyttelse her i Norge. Dette illustrerer hvilken sosial konstruksjon (stereotyper) regjeringen hadde om den flyktninggruppen.

6.3.2 Sosial konstruksjon i 2022

Flyktningene fra Ukraina hadde en annen sosial konstruksjon (stereotyper) i Norge, enn andre flyktningene som kommer fra Midtøsten og Afrika hadde. Dette gjenspeiles tydelig i flere offisielle dokumenter som ble analysert i denne oppgaven (bl.a. Prop. 107 L. (2021-2022; Stortinget, 2022a).

Siden begynnelsen av tilstrømmningen av flyktninger fra Ukraina begynte vi å høre at Ukraina og ukrainere er «nær oss» geografisk, kulturelt og politisk sett, og at de er «våre naboer». Det ble lagt mer vekt på at Ukraina er et vestlig, liberalt og demokratisk samfunn som deler «våre verdier», og står overfor en felles trussel og fiende, nemlig Russland. I likhet med 2015, har denne krisen også skapt en konsensus blant politikere på tvers av hele det politiske spekteret, men denne gangen alle var enige om å ønske ukrainske flyktninger velkommen til Norge, og ber hele samfunnet til å ta godt imot disse.

Statsministeren Jonas Gahr Støre sa følgende:

«Ukrainerne kjemper for frihet, demokrati og mulighet til å bestemme over sin egen framtid, men de kjemper også en kamp for alle oss andre. Derfor er det så avgjørende at vi støtter Ukraina. Vi har den siste tiden arbeidet med et flerårig og betydelig norsk bidrag til Ukraina. Det politiske Norge står samlet om dette, og det er jeg veldig glad for[...]Ukrainere som flykter fra krig og søker trygg havn hos oss, skal få det. Vi skal legge til rette for at de skal

leve gode liv i det norske samfunn. Det vil kreve mye av kommunene, arbeidslivet, frivilligheten og av oss alle» (Pressmelding Nr:60/22).

Frp-leder Sylvi Listhaug for eksempel, mener at *«det er mye likt mellom norske og ukrainske kultur og at ukrainerne behøver derfor ikke innføring om norsk kultur eller samfunn som andre flyktninggrupper behøver»*. Listhaug understreker videre at denne gruppen (ukrainere) trenger ikke å gå gjennom 2-års introduksjonsprogram som alle andre flyktninger må, fordi *«mange av ukrainske flyktninger er høy kompetente og kan allerede engelsk, og kan derfor gå rett ut i jobb»* (Røsvik, 2022).

I parlamentariske debatten om midlertidig endringer i lovverket fremmet flere oppfatningen om at ukrainere er en annen flyktninggruppe enn de andre flyktninggruppene, jf. Prop. 107. L (2021-2022). for eksempel André N. Skjelstad fra Venstre (V), sier følgende:

«Allerede tidlig i mars tok vi til orde for å innføre et eget hurtigspor for å få ukrainske flyktninger raskt ut i arbeid – dette for at disse flyktningene ikke skulle inn i et ordinært introduksjonsprogram, bl.a. fordi mange av flyktningene i større grad har formell kompetanse sammenlignet med tidligere». (Stortinget, 2022).

Erlend Wiborg fra Fremskrittspartiet (FrP) sa følgende:

«Når det nå kommer ukrainere, skal vi ta dem godt imot, men vi må også innse at ukrainske flyktninger er en annen type flyktninger enn det vi er vant til å få til Norge. Det betyr at vi må rigge hele mottaksapparatet til å være best mulig tilpasset denne gruppen. Dette er en gruppe fra samme kulturkrets som oss, som dermed raskt og enkelt kan komme ut i det norske samfunnet, men da må vi sørge for å få en ubyråkratisk ordening, noe Fremskrittspartiet har tatt til orde for helt siden krigens start» (ibid).

I tillegg til disse «positive» antagelsene og stereotypene om flyktningene fra Ukraina, identifiserte Regjeringen flyktningene fra Ukraina som *«Fordrevne fra Ukraina som søker beskyttelse i Norge»* (Prop.107 L (2021 – 2022)). I tillegg ga regjeringen også en oversikt over kjønn og alder til den flyktninggruppe. I prop.107 L. (2021-2021) i punkt 2:1 lagde Regjeringen en helhetlig oversikt i flere tabeller, over antall, kjønn, alder og søkergruppe. Det vil si oversikt over hvor mange kvinner, barn, voksne og eldre har kommet fra Ukraina og søkte beskyttelse her, og viste til at de fleste av de er kvinner med småbarn (ibid:10).

Asylsøkere i 2015 ble ikke beskrevet på denne måten. I punkt 2:1 i Prop.90 L (2015-2016), har Regjeringen gitt kun oversikt over antall asylsøkere og hvordan dette antallet har tre-doblet seg sammenlignet med tidligere år, men ingen oversikt over alder eller antall barn (Prop.90 L (2015-2016), S:10).

I prop.107 L. (2021-2022), beskrevet Regjeringen flyktninger fra Ukraina som:

«Persongruppen som er fordrevet fra Ukraina, har en annen sammensetning enn asylsøkere som har ankommet de siste årene, ved at hoveddelen er kvinner, barn og eldre» (Prop.107 L. (2021-2022):7).

Politikere innser at slik kategorisering garanterer oppmerksomhet hos andre offentlige aktører og folk for øvrige; (Disse er fordrevne, og ikke vanlig asylsøkere eller migranter som er i 2015), de er (Fra Ukraina, det vil si europeiske og vestlige, i tillegg er (flertallet kvinner med småbarn).

Den positive sosial konstruksjon av den målgruppen som: geografisk og kulturell nærhet, fordrevne med høy utdanning og kompetanse hvilke fleste av dem snakker allerede engelsk, gjenspeilet i flere offisielle dokumenter som ble analysert i denne oppgaven.

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet så det ble tatt utgangspunkt i at «mange av de fordrevne fra Ukraina har høyere utdanningsnivå enn andre grupper og kan dermed gå rett inn i ordinært arbeid, eller studieplass» (Høringsnotat, 2022:42-45, Prop 107. L.:54).

Regjeringen har derfor endret reglene slik at de som går rett ut i arbeid kan kombinere arbeidet med introduksjonsprogrammet. Mens de som går rett til studieplass i høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning kan ta utdanningen som del av introduksjonsprogrammet de første månedene, slik at de får noen måneder med introduksjonsstønad før de kan gå over på ordningene for lån og stipend i lånekassen (ibid).

Under samme oppfatningen, altså flyktninger fra Ukraina har høyere utdanning og kompetanse og kan gå rett inn i ordinært arbeid, ble introduksjonsprogrammet - integreringens viktigste verktøy - endret i innholdet, omfanget og varigheten for denne flyktninggruppen, som nevnt tidligere i oppgaven. Regjeringen mente at denne gruppen ikke trengte like langt utdanningsløp som andre grupper gjør (ibid). Slutt mål for introduksjonsprogrammet er at deltakeren finner jobb eller begynner å studere. Vi merker at Regjeringen har gjort unntak for ukrainere slik at de kan kombinere jobb og introduksjonsprogram selv når de går rett ut i arbeid, og hvis de mister jobben sin får de lov til å komme tilbake til programmet. Selve

språkopplæringen er valgfritt, og flyktningene fra Ukraina- i motsetning til andre flyktninggrupper- har kun rett og ikke plikt til opplæring av språket, heller ikke plikt til å avlegge avsluttende prøve på norsk i likhet med andre innvandrere (Prop.107, 2021-2022): punkt 7). I tillegg tilbys introduksjonsprogrammet også på engelsk til de som ønsker det.

Sosial konstruksjonen av flyktninger fra Ukraina er ikke den samme sosial konstruksjonen av andre flyktninggrupper som kom i 2015. Mens den sistnevnte har en negativ sosial konstruksjon i Norge, nyter flyktninggruppe fra Ukraina en mer positiv sosial konstruksjon. Disse sosiale konstruksjonene av begge gruppene er et viktig element og har nok påvirket politikktviklingen i begge situasjonene, men ikke det eneste. Som teorien hevder, så tildeling av fordeler og byrder til målgrupper i offentlig politikk avhengig ikke bare av positiv eller negativ sosial konstruksjon til denne målgruppen. Politiskmakt til målgruppen er også et viktig element som jeg vi skal se nærmere på i påfølgende seksjon.

6.2.3 Målgruppens politisk makt i 2015 og 2022

Som nevnt i teori kapittelet, kan en bestemt målgruppe ha enten direkte politiskmakt (de selv har stor politiskmakt og innflytelse), eller indirekte politiskmakt (gruppen selv har ikke makt, men får støtte fra gruppen som har stor politiskmakt).

Flyktninger som søker beskyttelse i et annet land, har i utgangspunktet (spesielt i starten) lite eller ingen politisk makt i mottakerlandet. Men noen flyktninggrupper kan ha en indirekte makt i mottakerland hvis de for eksempel, har et ressurssterkt nettverk av majoritetsbefolkningen som selv har stor politiskmakt i deres land.

Når det gjelder flyktninggrupper som kom i 2015, som vi så tidligere i oppgaven, så utgjør flyktning fra Syria den største gruppen, og nest største gruppen var flyktninger fra Afghanistan. Disse to gruppene hadde tydeligvis verken direkte eller indirekte makt i Norge.

Vi har i utgangspunktet ikke oversikt over hvem disse flyktningene var når de kom til Norge. Altså hva forteller de om seg selv? Har de nettverk i Norge eller ikke? og eventuelt hvem er deres nettverk, familie, venner eller bekjente? Hvordan de opplevde mottaksprosessen etc. Tilgjengelig informasjon om den flyktninggruppe er stort sett deres antall, kjønn, aldergrupper og bakgrunn og all nødvendig informasjon om disse nyankomne, men ikke noe

om de har et nettverk eller kontakt med befolkning i Norge. Dette er ikke overraskende siden tidligere forskning på dette feltet, som nevnt i delkapittel 4.3, var mer opptatt av temaer som hvordan flyktning utfordret velferdsordningen, og hvordan vi best kunne integrere dem i landet. Flyktnings perspektiv ble altså aldri tatt i forskningen i dette feltet før 2022 (Hernes, 2022).

Men tallene fra Utlendingsdirektoratet (UDI) indikerer på at de alle fleste som kom i 2015 bodde på asylmottaket. Ifølge (UDI), økte antallet beboere fra Syria med 455 prosent og de utgjør nå den største gruppen med omtrent (10 000) asylsøkere som bodde på asylmottaket etter flyktningssituasjon i 2015. Mye av det samme gjelder for afghanere hvor litt over (6 000) asylsøkere bodde på asylmottak da (UDI 2016a:22-24).

Sagt med andre ord at omtrent alle asylsøkere fra Syria og Afghanistan bodde altså på asylmottaket ved ankomsten. Dette tyder nok på at de hadde veldig lite eller ingen ressurssterkt nettverk i Norge før de kom hit. Hvis de hadde et ressurssterkt nettverk i Norge, ville en god del av dem bodde privet hos familier eller bekjente, slik som flyktning fra Ukraina gjorde i 2022, som vi vil se senere i oppgaven. Den samme rapporten viser også at den største delen av afghanere for eksempel som bodde i Norge før flyktningssituasjon i 2015/16, hadde flyktning bakgrunn (ibid). Det vil si at hvis de som kom i 2015/16, hadde det potensielle nettverket av familie eller venner i Norge før de flyttet hit, så dette nettverket hadde stort sett svak politiskmakt i landet, siden de alle fleste av dem er også flyktninger som selv mangler et ressurssterkt nettverk i landet.

Med dette er sagt, hadde denne flyktninggruppen verken direkte eller indirekte politiskmakt i Norge. Hvis de hadde et slags ressurssterkt nettverk eller kontakt med en gruppe som har stor makt i landet, skulle ikke alle fleste av dem bodd på asylmottaket.

Ukrainere hadde i motsetning et ressurssterkt nettverk i Norge, og hadde dermed indirekte politisk makt i landet.

På et oppdrag fra utlendingsmyndighetene UDI og IMDi, har forskerne fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), laget en rapport om flyktninger fra Ukraina.

Ifølge rapporten så 65 % av de ukrainske flyktninger rapporterte at de hadde et slags eksisterende nettverk i Norge (familie, venner og bekjente, profesjonelle kontakter osv.) før de ankom; over 30 % hadde familie i Norge (familie medlem som enten gift med norsk

ektefelle eller arbeider og bor i Norge fra før), og rundt 20 % hadde venner bosatt i Norge (Hernes et al:2022).

I midten av mars 2022 utvidet UDI systemet for alternativ mottaksplassering (AMOT) som tillot mange ukrainske flyktninger å ikke bo i mottak mens de venter på formell bosetting i en norsk kommune. I samme undersøkelse står det at ca. halv parten av ukrainske flyktninger har ikke oppholdt seg i mottak når de først kom til Norge. De ordnet selv overnatting og hadde ofte et ressurssterkt nettverk av 'private hjelpere' – dvs. familie og venner som hadde bodd lenge i Norge, sosiale eller faglige kontakter, eller andre norske bekjente eller frivillige. I noen tilfeller har private hjelpere påvirket til og med registrerings- og oppgjørsplasseringene deres betydelig (Hernes, et al:2022).

Kort sagt hadde de fleste av ukrainske flyktningene ressurssterke nettverk før de ankom, og disse nettverkene kan ses på som en indirekte makt for ukrainere i denne sammenheng. Ei dame fra Ukraina som er gift med en norsk mann for eksempel, vil naturligvis hjelpe hennes familie og venner som kom til Norge etter 24 februar 2022. Denne damen sammen med hennes norske ektemann vil danne et ressurssterkt nettverk og dermed en slags makt til den nyankomne flyktning fra Ukraina. De som bor i Norge har naturligvis enda større nettverk av familie og venner, eller til og med kontakt med lokale politikere. Dette fører til at flere i samfunnet og politikere hjelper flyktninger fra Ukraina og retter oppmerksomheten mot de ukrainske flyktningene og de eventuelle utfordringene de står overfor.

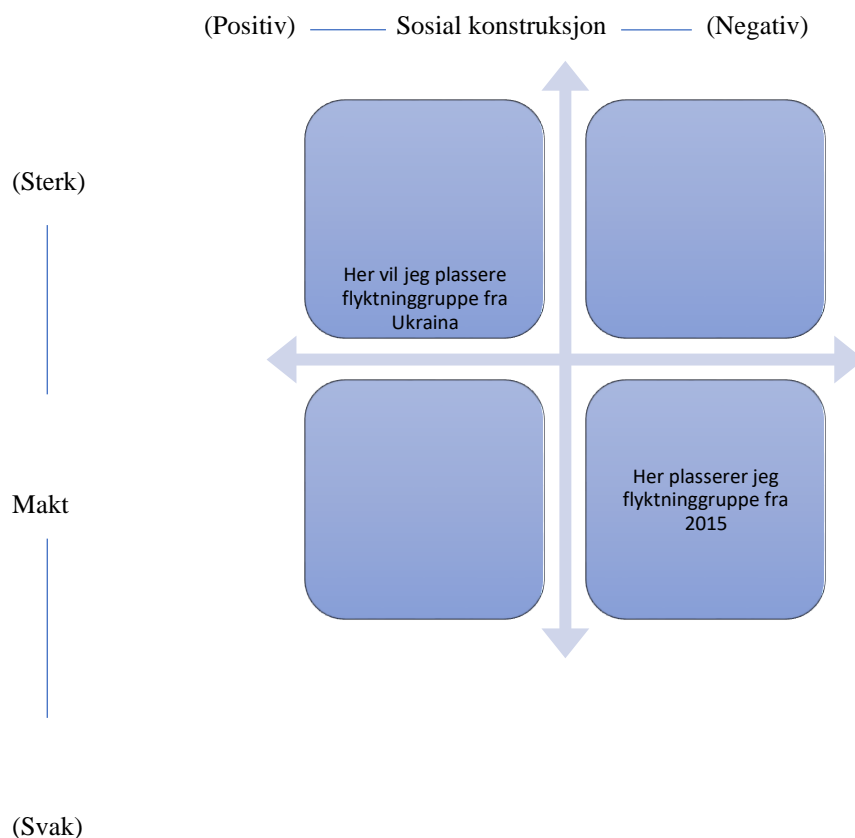
Fra dette perspektivet har flyktningene fra Ukraina en relativ sterk makt som en målgruppe i forhold til andre flyktning grupper fra andre deler av verden, som fra Midtøsten og Afrika for eksempel.

6.2.4 Samstilling av sosial konstruksjon og maktbaser

Ifølge Schneider og Ingram, skaper kombinasjonen av en målgruppes sosiale konstruksjon og gruppens makt en typologi av denne gruppen i samfunnet. Denne typologien påvirker allokering eller (tildeling) av fordeler og byrder rettet mot målgruppen i offentlig politikk. Positivt konstruerte målgrupper som har direkte eller indirekte makt i landet vil få fordeler, mens negativt konstruert grupper med svak maktbase vil få byrder (Schneider og Ingram 1993).

Basert på den empiriske analysen i delkapitlene over, plasserer jeg disse to flyktninggruppene i Schneider og Ingrams modell i figuren under.

Figur 5: Plassering av to flyktninggrupper basert på sosial konstruksjon og makt.



Flyktninggruppen som kom til Norge i 2015 hadde en negativ sosial konstruksjon (basert på stereotypene de hadde og Regjeringens kategorisering) og hadde svak maktbase. De kan derfor plasseres med den fjerde gruppen, nemlig *undeserving group*.

Negativt konstruert grupper med svak maktbase er vanligvis nære mål for straffepolitikken. De gir gruppene byrder som gjerne er større enn det som er nødvendig for å effektivt å oppnå de ønskelige resultatene. De negative sosiale konstruksjonene gjør det sannsynlig at disse gruppene ofte vil få byrder selv når det er ulogisk sett fra perspektivet om politikkeffektivitet (Schneider og Ingram, 1993:337-38). Dette forklarer hvorfor flere av de lovendringene i 2015 kom i form av økende krav eller begrensede rettigheter og påvirket ikke bare grunnløse asylsøkerens adgang til riket, men også livet til de som fikk flyktningstatus

og lovlig opphold i landet. Alt fra å øke kravene til midlertidig og permanent oppholdstillatelse og familiegjenforening, til deres tilgang til velferdstjenester.

Flyktningsgruppe fra Ukraina var derimot positivt konstruert og hadde indirekte politisk makt i Norge. Ukrainere kan dermed plasseres med den første gruppe, nemlig *Deserving group*.

Mens negativt konstruerte grupper som har svak makt får ofte byrder som er større enn nødvendig for å oppnå effektive resultater (som er tilfellet i 2015), nyter positivt konstruerte grupper som har (direkte eller indirekte) makt, gjerne flere fordeler enn det som er nødvendig for effektivt å oppnå de ønskelige resultatene (Ingram og Schneider, 1993:337-38).

Det kan forklare at de ukrainske flyktingene fikk mer fordelaktig politikk for eksempel at de fikk mer fleksibilitet og valgfrihet når det gjelder språkopplæring og andre viktige integreringstiltak, og denne politikktviklingen skiller seg sterkt fra siste års utvikling.

Som Ingram og Schneider (1993) hevder:

«In almost any policy area there are multiple logics that involve different target populations and/or different roles for target groups. Thus, even when public officials are pursuing widely held public interest goals, they are commonly able to provide benefits to powerful, positively constructed groups and burdens to less powerful, negatively constructed ones» (Ibid:339).

Med dette er sagt, forklarer de sosiale konstruksjonene godt hvorfor politikktvikling tok to forskjellige retninger i disse to flyktningskriser.

6.4 Hvordan påvirker de sosiale konstruksjonene konsekvenslogikkene?

Jeg har brukt de to teoretiske perspektivene hver for seg for å gi en bedre forklaring på hvorfor asyl og integreringspolitikken utviklet seg i to forskjellige retninger i de to flyktningskrisene. Det vil si at de utfyller hverandre for å gi oss mer utfyllende forståelse om oppgavens problemstilling, og er dermed ikke rivaliserende.

Men perspektivene gir ikke bare større forståelse om oppgavens problemstilling. De kan også forklare hverandre. Mer spesifikk sosial konstruksjon av målgruppene påvirket formål rasjonelle handlinger hos aktørenes konsekvenslogikk.

Som vi husker fra det instrumentelle perspektivet, inneholder en instrumentell konsekvenslogikk flere komponenter som består av fire steg; 1) Aktørenes oppfatning eller forståelse om situasjon. 2) Mål, 3) formålsrasjonell vurdering av alternativer og konsekvenser og 4) Beslutning - valg av det alternativet som antas å få best effekt på måloppnåelse.

Ved å se på regjeringens begrunnelse på hvorfor de vil endre lovverket i begge krisene, kan vi da lokalisere hvor i konsekvenslogikken kan sosialkonstruksjonen av de to forskjellige flyktninggruppene ha effekt. Altså, i hvilket steg av ovennevnte stegene i konsekvenslogikken har sosial konstruksjon av flyktninggruppene stor effekt.

Hvordan sosial konstruksjon påvirket konsekvenslogikken i 2015

Sosiale konstruksjoner av flyktninggruppene påvirket aktørenes vurdering av alternativer og konsekvenser, altså det tredje steget i konsekvenslogikken. Flyktninggruppen som kom i 2015 var, og som vi allerede har sett, negativt konstruert og hadde ingen makt i landet. Ifølge Regjeringen var en stor del av dem migranter som ikke trengte beskyttelse og ønsket bare å ha et bedre liv. I tillegg var den overordnede oppfatningen om denne flyktninggruppen (stereotyper) at det var vanskelig å integrere dem i samfunnet. Denne sosiale konstruksjonen (stereotyper) kan har påvirket aktørenes myndighetenes valg av alternativer, og innstramminger i asyl-og integreringspolitikk ble valgt som løsningen til denne utfordringen i 2015.

Antagelser om at denne gruppen har lav sysselsetting og må ble pushet for å delta i arbeidslivet for eksempel, førte til at Regjering ønsket å øke insentiver for at denne gruppen skulle kunne delta i arbeidslivet og ikke minst i samfunnet (Prop. 90 L (2015-2016)). Målet er legitimt i seg selv, men den negative sosialkonstruksjonen av denne målgruppen medførte at Regjeringen velgte strengere handlingsalternativer for å realisere dette målet.

Det er tydelig at aktørene hadde allerede en oppfatning om at denne gruppen sliter med akkurat dette, nemlig arbeid. Vurdering av dette alternativet skulle ikke vært tilstede hvis denne gruppen ble anset som høyt kompetente og hardtarbeidende for eksempel.

Mye av det samme gjelder for antagelser om at denne flyktninggruppen manglet formelle utdanningen og hadde ofte lave språkkunnskaper. Denne oppfatningen førte muligens til at denne gruppen ble forpliktet til å beherske språket til et visst nivå, og bestå en språkprøve for å få innvilget permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Denne flyktninggruppen ble også ansett som avhengig av velferdstjenester. Dette gjenspeiles tydelig i regjeringens forslag om å øke det generelle kravet til botid for rett til kontantstøtte (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2016). Regjeringen begrunner dette forslaget slik:

«Stortinget ba Regjeringen om å igangsette et arbeid i løpet av våren 2016 med sikte på innføring av botidskrav for mottak av kontantstøtte og ytelser som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet. Regjeringen ble også bedt om å gjennomgå særordninger for flyktninger og asylsøkere i folketrygden og sørge for at det stilles aktivitets- og opptjeningskrav til disse der det er naturlig» (ibid).

Regjeringen understreker videre at *«det er nødvendig for Norge å ha en trygdelovgivning som er rustet til en forsvarlig håndtering ikke bare av de asylsøkerne som allerede har kommet, men også av fremtidige situasjoner med ekstraordinær stor tilstrømming av asylsøkere» (ibid).*

Her ser vi at sosiale konstruksjonen (stereotyper) av den flyktninggruppen (om den konstruksjon baserer seg på fullstendige eller ufullstendige informasjon), påvirket valg av forskjellige alternativer i konsekvenslogikken hos aktørene (tredje steg).

Hvordan sosialkonstruksjonene påvirket konsekvenslogikken i 2022

"Dersom Norge skulle motta et svært høyt antall fordrevne fra Ukraina, vil det kunne gi behov for ytterligere å forenkle regelverket" (Prop. 107 L, (2021-2022), S. 8).

Flyktninggruppen fra Ukraina derimot hadde en annen sosial konstruksjon. Disse er personer som ble sendt på flukt på grunn av pågående krig i Ukraina. Dette, sammen med den positive sosiale konstruksjonen til denne gruppen, påvirket også aktørenes vurdering av alternativer og konsekvenser, og regjeringen har derfor satt for seg et annet mål, nemlig å gjennomføre flere tiltak og tilpasninger for å ta imot denne flyktninggruppen.

Basert på fakta som: (det flertallet av ukrainere som ankom Norge er høy utdannet kvinner, barn og eldre) (Hernes, et al:2022)., og stereotyper som (de fleste kan snakke engelsk og kan gå rett ut i arbeid), er ukrainere mer positivt konstruert i samfunnet og hos offentlige aktører enn andre flyktninggrupper. Dette hadde tydelig påvirkning på aktørenes vurdering av alternativer og konsekvenser.

For eksempel ble nok offentlige aktører påvirket til å ikke vurdere muligheten for å begrense adgangen deres til landet eller bortvise dem ved grensen fordi flertallet av flyktningene var kvinner med småbarn. Kvinner og barn er nemlig blant de mest sårbare gruppene, og ingen vil nok sende den tilbake til krig.

Samme gjelder for valg av ander tiltak. Denne flyktninggruppen ble dessuten anset som nær oss kulturelt og geografisk, de fleste har høyere utdanning og kan engelsk, og kan dermed gå rett ut i arbeid. Derfor vurderte myndighetene alternativer som kunne legge til rette for at denne gruppen kunne raskt delta i arbeidslivet, få kortere løp i introduksjonsprogrammet, mulighet for at de kan kombinere jobb eller utdanning med introduksjonsløpet og komme tilbake til introduksjonsprogrammet hvis de mistet jobben sin (Integreringsloven §§7 og 8).

Antagelsen om at den flyktninggruppen er høy utdannet gjenspeiles i Regjeringens kontroversielle endring i opptaksreglene for flyktninger fra Ukraina som ønsker å studere i norske universiteter, høyskoler og fagskoler. Etter denne endringen kan personer fra denne flyktninggruppe søke studieplass uten å ha generell studiekompetanse. For å gi flyktninger fra Ukraina muligheter for gode tilbud i høyere utdanning, har regjeringen bevilget penger til universitetene og høyskolene som går til 1 000 nye plasser fra høsten 2022.

Statssekretær Oddmund Løkensgard Hoel, begrunner denne endringen med at *«en stor del av ukrainere i en alder hvor de vil ønske å starte eller fortsette på en utdanning ved et universitet, en høyskole eller en fagskole, men alle oppfyller ikke alle krav. Derfor endrer vi opptakskravene»* (Kunnskapsdepartementet, 2022).

Frps innvandringspolitiske talsperson på daværende tidspunkt Erlend Wiborg sa følgende:

«Veldig mange av ukrainere kan gå rett ut i jobb. Andre kan få et hurtigspor med rask norskundervisning, og konkret akkurat det de trenger». Han har understreket ellers at *«Vi må gjøre det på en ubyråkratisk, god måte. Det er helt meningsløst om de skal være på et toårig introduksjonsprogram og sitte passive på skolebenken»*(Sørvik, 2022).

Slike uttalelser illustrerer hvordan sosialkonstruksjon av denne flyktninggruppen har påvirket beslutningstakere. I beslutningstakernes vurdering av forskjellige handlingsalternativer og konsekvenser velger de ofte den fordelaktige politikken for en positivt konstruert gruppe, fordi dette samsvarer med deres antagelser om denne gruppen i virkeligheten (Ingram og Schneider, 1993).

7. Konklusjon

Målet med denne oppgaven var å besvare en todelt problemstilling: 1) Hva kjennetegner politikktutvikling på innvandrings- og integreringsfeltet etter flyktningstrømmer i 2015, og i 2022? Og 2) Hva kan forklare de eventuelle forskjellene?

Sammenligningen av de to krisene viste at politikktutviklingen i innvandrings- og integreringsfeltet tok to forskjellige retninger. Stor tilstrømning av flyktninger i 2015/16, førte til at asyl- og integreringspolitikken ble mer restriktiv i Norge og hele Europa. Forskere kaller denne perioden for «*the race to the bottom*» (Christensen et al, 2016), der Norge og andre europeiske stater ikke ville fremstå som attraktive for asylsøkerne.

Etter tilstrømningen av flyktninger fra Ukraina februar 2022, tok asyl- og integreringspolitikk derimot en annen retning: Færre krav og restriksjoner og større valgfrihet og fleksibilitet. Denne retningen kan kalles for «*the race to the top*» hvor det stor politisk enighet om å ønske flyktninger fra Ukraina velkommen og sørge for en god mottakelse og effektiv integrering av dem i samfunnet.

De sosiale konstruksjonene avgjorde innvandrings- og integreringspolitikken

Jeg har benyttet meg av to forskjellige teoretiske perspektiver for å gi en mest mulig helhetlig forståelse om hva som kan forklare forskjellene i politikktutviklingen i begge flyktningkrisene:

Det instrumentelle perspektivet som viser hvordan forskjellige konsekvenslogikk hos aktørene fører til at politikktutvikling, ga to ulike utfall. Jeg finner at det var ulike konsekvenslogikk i de to tilfellene, der innstramninger i politikken ble vurdert som egnet for å oppnå målene som ble satt i 2015, mens andre mål i 2022 førte til en politikktutvikling som fokuserte på tilrettelegging og forenklinger.

Det andre perspektivet er sosial konstruksjon av målgrupper som viser hvordan den sosiale konstruksjonen (basert på kategoriseringen eller stereotyper) av en bestemt målgruppe i populasjonen, sammen med deres politiske makt, kan påvirke den politikktutviklingen rettet mot dem. Jeg finner at flyktninggruppen som kom i 2015 var negativt konstruert uten en betydelig maktbase, noe som kan forklare hvorfor de var gjenstand for en politikktutvikling som fokuserte på innstramninger og krav. I 2022 var målgruppen derimot positivt konstruert, og de hadde indirekte makt ved at mange hadde eksisterende nettverk i Norge,

noe som samstemmer med antagelser i teorien om at de vil få en mer fordelaktig politikk (enn tidligere grupper), med fokus på tilpasninger og forenklinger i lovverket for ukrainere.

I denne oppgaven har jeg også forsøkt å forklare hvordan sosial konstruksjonen har kunnet påvirket den formålsrasjonelle konsekvenslogikken hos aktørene i begge tilfellene, ved å vise hvor i konsekvenslogikken de sosiale konstruksjonene er gjeldene. Det viser seg at sosial konstruksjonen påvirket aktørenes vurdering av alternativer og konsekvenser, det tredje steget i konsekvenslogikken. Aktørene har valgt innstramminger i asyl og integreringspolitikk som mest egne alternativer for å løse problemet de sto overfor i 2015. I 2022 valgte aktørene derimot blant alternativer som ga mer valgfrihet og fleksibilitet til flyktninger fra Ukraina, for måloppnåelse.

Sosial konstruksjon av en flyktninggruppe er viktig og påvirket politikktutviklingen i begge flyktningkrisene. Regjeringen - sammen med et bredt flertall på Stortinget - brukte sosial konstruksjon av flyktninggrupper (via kategorisering, og stereotyper) for å begrunne politikktutvikling. I begge krisene kom det ekstraordinært antall asylsøkere på en kort tid. Regjeringen pekte i begge tilfellene på at det høye antallet kom til å utfordre asylsystemet og velferdsordningen i landet. Derfor økte regjeringen begge gangene bevilninger til berørte etater i mottak fasen for å kunne være i stand til å håndtere det høye antallet. Likevel, var Regjeringen og andre partier i parlamentet enige om innstramminger i 2015, og om tilpasninger og forenklinger i 2022. Dette indikerer at det høye antallet ikke er avgjørende i seg selv, men at hvilken type flyktninggruppe som kom til landet i stor grad kan ha påvirket politikktutviklingen.

Min analyse viser altså at den sosiale konstruksjonen av flyktninggruppen var avgjørende, og ikke antallet.

Den sosiale konstruksjonen av målgruppene påvirket ikke bare politikktutvikling, men studier indikerer at det gjenspeiles en mer generell stemningsendring etter flyktningssituasjon i 2022. En undersøkelse gjennomført av Institutt for samfunnsforskning (ISF) viser at holdninger til flyktning har endret seg etter krigen i Ukraina brøt ut. Undersøkelsen viser at det andel mennesker som er positive til bosetting flyktninger i egen kommune har økt fra 44% i 2021 til 58% i 2022 (Fladmoe og Brekke, 2023). Dessuten har kommunene økt bosettingen av flyktninger i det siste året. I følge IMDi «*har det aldri blitt bosatt så mange flyktninger så raskt*». Så langt har over 37 000 flyktning fra Ukraina blitt bosatt i Norge av til sammen 354

kommuner over hele landet (IMDi, 2023b). Det har også vært en endring ved at myndighetene har blitt mer opptatt av hvordan målgruppen selv opplever å bli mottatt. Det første gang flyktnings perspektiv har blitt innhentet så tidlig i prosessen.

Vilde Hernes, forsker ved NIBR og prosjektleder for tidligere nevnt rapport om ukrainere, har peket at mens det i tidligere situasjoner med høy tilstrømning av flyktninger har det vært mer fokus på innstramminger, så dette er første gang myndighetene har vært interessert i hvordan flyktningene selv opplever sitt første møte med Norge (Forskning.no).

Som nevnt i bakgrunn kapittelet har tidligere vitenskapelig forskning påpekt at innvandringspolitikk i løpet av 2000-tallet og spesielt etter flyktningkrise i 2015/2016, ble mer selektiv. Asyl- og familieinnvandring strammes inn for å unngå å være attraktiv for nye asylsøkere, mens arbeidsinnvandring forenkles (Staver, 2021).

Det er interessant når man i fremtiden skal forstå hvordan sosial konstruksjon av en målgruppe kan påvirke politikktvikling. Var politikktviklingen i 2022 en fortsettelse av den selektive retningen i innvandringspolitikk, ved at man gjorde tilpasninger og forenklinger kun for ukrainere? Eller vil vi fremover se en positivt spilleover for andre flyktninggrupper, ved at flyktninggrupper generelt får en mer positiv fremtilling?

Stereotyper og antagelser om at flyktninger fra Ukraina er kulturelt er «mer lik oss» og har gode engelskkunnskaper og kan gå rett inn i lønnet arbeid, har spilt en stor rolle i denne politikktviklingen i innvandrings og integreringsfeltet i 2022. Men i senere tid har disse positive antagelsene vist seg å slå sprekker. I skrivende stund (juni 2023) har gått litt over ett år siden flyktningene fra Ukraina kom til Norge. Av omtrent 34 000 ukrainerne i arbeidsfør alder som kom til Norge i 2022, var kun litt over 2000 i arbeid per desember 2022, altså omtrent 7 % (Berge og Køber, 2023). Urealistiske forventninger om rask overgang til arbeid for denne gruppen har også vært gjeldende i andre land, men også der er resultatene lavere enn kanskje først forventet. I Sverige var det også tidlige en forventning om at denne gruppen skal gå raskt over i lønnet arbeid, men tallene fra Sverige viser også en lav deltakelse i arbeidslivet. Av de rundt 30 000 ukrainerne i arbeidsfør alder som kom til Sverige, har i underkant av 1500, eller 5 %, fått arbeid ved hjelp av Arbetsförmedlingen (Jönsson, 2023).

Antagelsen om at de fleste ukrainere snakket godt engelsk, viste seg også å være feiloppfattet. Selv om det stemmer at den store majoriteten av ukrainske flyktninger som kom til Norge hadde høyere utdanning, gjenspeiles dette ikke i engelskkunnskapene. Kun rundt 10% oppgir

at de snakker engelsk flytende, 30% oppgir at de snakker grunnleggende (*basic*) engelsk, mens 60% sier at enten snakker dårlig, eller ikke snakker engelsk i det hele tatt (Hernes, et al:2022).

Vi ser derfor at flere av antagelsene som i den første perioden ble brukt for å bygge opp under de positive stereotypene av ukrainske flyktninger viser seg å ikke stemme. Dette fører oss til et interessant spørsmål: Vil den sosiale konstruksjonen endre seg siden disse antagelsene ikke har vært helt riktige? Og hvis så, vil en endring i den sosiale konstruksjonen av gruppe medfører en endring av politikken på feltet fremover? Dette vil være svært interessant spørsmål å følge for videre forskning.

Det vil også være interessant å studere ulike sosiale konstruksjoner i ulike land. Foreløpige studier viser at europeiske land har hatt ulike tilnærminger og politikktutvikling som en respons på flyktningsituasjon fra Ukraina (Berlina, 2022; Flyktningshjelpen, 2023). Det vil være relevant for videre forskning å studere om ulikheter mellom land kan forklares av at landene har hatt ulike konsekvenslogikk, og /eller om det tilfeller av ulike sosiale konstruksjoner av gruppen som kan forklare forskjeller mellom landene – og hvordan dette utvikler seg over tid.

Litteraturliste

Andersson, M. (2018). *Kampen om vitenskapeligheten. Forskningskommunikasjon i et politisk betente felt*. Universitetsforlaget. Hentet fra: <https://doi.org/10.18261/9788215030036-2018>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet «daværende arbeids-og sosialdepartementet». (2016). *Høring om forslag til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen*. Hentet fra : <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forslag-til-endringer-i-trygderegelverket-i-lys-av-asylsokersituasjonen/id2506964/?expand=horingsbrev>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022). *Utvidet kartlegging av bosetting*. Pressmelding. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvidet-kartlegging-for-bosetting/id2914055/>

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2022). *Høringssvar*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-midlertidige-endringer-i-lovverket-som-folge-av-ankomst-av-fordrevne-fra-ukraina-med-rett-til-midlertidig-kollektiv-beskyttelse/id2907456/?uid=eda602ed-d10c-4496-be26-8aa0fad9b10e>

Berge, C. & Køber, T. (2023). *Hvor mange ukrainere jobber i Norge?* Hentet den 02.04.23 fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/antall-arbeidsforhold-og-lonn/artikler/hvor-mange-ukrainere-jobber-i-norge>

Bergström, G., og Boréus. K. (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursa*. Studentlitteratura.

Berlina, A. (2022). *Implementation of temporary protection for refugees from Ukraine – A systematic review of the Nordic countries*. Nordic Council of Ministers. Hentet fra: <https://pub.norden.org/nord2022-026/nord2022-026.pdf>

Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 3.utgave. Cappelen Damm.

Brekke, J. P., Aarset, M., Andenæs, K., Lindén, H. (2010). *Innvandring og flukt til Norge*. En kunnskapsgjennomgang 1990-2009. Institutt for samfunnsforskning. Hentet fra: <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/177433>

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

Brochmann, G. (2003). *Norsk innvandrings historie*, Pax Forlag, vol. 3, pp. 1975-2000.

Brochmann, G. & Hagelund, A. (2005). *Innvandring og velferdspolitiske konsekvenser*. Nordisk kunnskapsstatus. Hentet fra:
https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=9QqwnasbXmMC&oi=fnd&pg=PA5&dq=utvikling+av+innvandrings-+og+integreringspolitikk&ots=dHG5uEAKHq&sig=UsCHJJjoTD3cATLl6VHXqezWguQ&redir_esc=y#v=onepage&q=utvikling%20av%20innvandrings-%20og%20integreringspolitikk&f=false

Bryman, A. (2016). The nature of quantitative research. I *Social Research Methods*. 5.utgave. Oxford: Oxford University Press, 375-405.

Boswell, C & Hampshire, J 2017, 'Ideas and Agency in Immigration Policy: A Discursive Institutional Approach', *European Journal of Political Research*, 56(1), pp. 133–150.
<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12170>

Brunsson, K., & Brunsson, N. (2015). *Beslutninger*. Oslo: Cappelen Damm.

Christensen, T., Lægred, P. A., Rykkja L. H. (2016). 'Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy', *Public Administration Review*, 76:6, 887–897.

Christensen, T., Lægred, P., Røvik, K. A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 4.utgave, Universitetsforlaget.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2022). *Høringssvar*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-midlertidige-endringer-i-lovverket-som-folge-av-ankomst-av-fordrevne-fra-ukraina-med-rett-til-midlertidig-kollektiv-beskyttelse/id2907456/?uid=adacadbf-0e68-4fb9-bc6c-6b203a45ea3b>

Djuve, A. B. (2011). Introductory programs for Immigrants: *Liberalism revisited, or changing ideas of citizenship?* *Nordic Journal of Migration research* 1(3). 113-125. <https://doi.org/10.2478/v10202-011-0014-0>

Dzamarija, M. T. (2019). *Slik definerer SSB innvandrere*. SSB.no. Hentet fra:
<https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/slik-definerer-ssb-innvandrere>

Edelman, M. (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.

_____ (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.

EU-kommisjon (2011). "Member States' Notifications of the Temporary Reintroduction of Border Control at Internal Borders pursuant to Article 25 et Seq. of the Schengen Borders Code." Hentet fra: <https://lexpency.org/eu/32011L0095/>

Fladmoe, A. og Brekke, J.P. (2023). *Mer støtte til innvandring etter invasjonen*. Institutt for samfunnsforskning. Hentet fra:

<https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2023/hoyere-stotte-til-innvandring-etter-invasjonen.html>

Flyktninghjelpen.no. (2023 februar, 21). *Syv av ti flyktninger fra Ukraina risiker fattigdom i nabolandene*. Hentet fra: <https://www.flyktninghjelpen.no/nyheter/2023/februar/syv-av-ti-flyktninger-fra-ukraina-risiker-fattigdom-i-nabolandene/>

FN-Sambandet. (2022). *Mennesker på flukt*. Hentet fra: <https://www.fn.no/tema/flyktninger/mennesker-paa-flukt>

George, A. L., og Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. London: MIT Press.

Gerring, J. (2004). *What Is a Case Study and What Is It Good for?* The American Political Science Review, 98 (2), pp. 341-354. <https://www.jstor.org/stable/4145316>

_____ (2007). *Case study research. Principles and practices*. New York: Cambridge University Press.

Garvik, M., & Valenta, M. (2021). *Seeking asylum in Scandinavia: a comparative analysis of recent restrictive policy responses towards unaccompanied afghan minors in Denmark, Sweden and Norway*. Norwegian University of Science and Technology (NTNU). Trondheim, Norway <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00221-1>

Hagelund, A. (2020). *After the refugee crisis: public discourse and policy change in Denmark, Norway and Sweden*. Comparative Migration Studies (2020) 8:13 <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0169-8>

Halperin, S., Heath, O. (2020). *Political research. Methods and practical skills*. (3.edition). Oxford University press.

Hernes, V., Tronstad, K. R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. NIBR-rapport 2014:19, Oslo. Hentet fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5920/2014-19.pdf?sequence=1>

Hernes, V. (2017). 'Central Coercion or Local Autonomy? A Comparative Analysis of Policy Instrument Choice in Refugee Settlement Policies', Local Government Studies, 43:5, 798–819.

_____ (2018). *Cross-national convergence in times of crisis? Integration policies before, during and after the refugee crisis*. West European Politics, 41(6), 1305–1329. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1429748>.

Hernes, V., Deineko, O., Myhre, M., Liodden, T. & Staver, A. (2022). *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway* (NIBR REPORT 2022:11). Hentet fra: <https://www.imdi.no/globalassets/blokker/report-2022-11-ukrainian-refugees---experiences-from-the-first-phase-in-norway.pdf>

Hernes, V., Bolvig, I & Liljeberg, L (2022). *Scandinavian Integration Policies for Refugees*. An updated comparative analysis of qualification and labour-market integration outcomes Nordic Council of Ministers 2022. <https://pub.norden.org/temanord2022-534/>

Hulst, M. Yanow, D. (2016). From Policy “Frames” to “Framing”: Theorizing a More Dynamic, Political Approach. *American Review of Public Administration*, 46(1) 92–112 DOI: 10.1177/0275074014533142.

Integrerings - og mangfoldsdirektoratet, (IMDi).(2016). *Høringssvar*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramninger-ii/id2469054/?uid=68b5ab5f-32ff-4251-91ea-68813ce4f53b>

_____ (2021). *Bosetting av flyktninger som finner bolig på egen hånd*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/selvbosetting/>

_____ (2022a). *Slik bosettes de forskjellige gruppene*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/visuell-framstilling-av-bosettingsprosessene/#amot>

_____ . (2022b). *Om bosetting av ukrainskes flyktninger i kommunene*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/ukraina/informasjon-til-kommunene-om-bosetting-av-ukrainske-flyktninger/>

_____ (2023) *Bosetting av flyktninger som finner bolig på egen hånd*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/selvbosetting/>.

_____ (2023b). *Flere positive til bosetting av flyktninger i egen kommune*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/flere-positive-til-bosetting-av-flyktninger-i-egen-kommune/>

Integreringsloven (2003) *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. (LOV-2003-07-04-80) (Opphevet). Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80#KAPITTEL_3

Integreringsloven. (2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (LOV-2020-11-06-127). Lovdata. https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2020-11-06-127/KAPITTEL_7

Justis- og beredskapsdepartementet (2015). *Instruks til Utlendingsdirektoratet for behandlingen av asylsøknader fremsatt av personer som har reist inn i Norge fra Russland*. Instruks GI-12/2015. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-122015-asylsoknader-fra-personer-som-har-reist-inn-i-norge-fra-russland--behandling-og-prioritering/id2458496/>

_____. (2016). *Tiltak for å håndtere asylsituasjonen*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/jd/2016/tiltak-for-a-handtere-asylsituasjonen/id2459375/>

_____. (2022a). *Aktører og ansvarsforhold i utlendingsforvaltninga. Oversikt over departement og etater som arbeider med innvandring, integrering og utlendingsspørsmål*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/innsikt/aktorar-og-ansvarsforhold-i-utlendingsforvaltninga/id448310/>

_____. (2022b). *Regjeringen utvider ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for ukrainere*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-utvider-ordningen-med-midlertidig-kollektiv-beskyttelse-for-ukrainere/id2910831/>

_____. (2022c). *Regjeringen desentraliserer asylregistreringen i forbindelse med krigen i Ukraina*. Pressemelding. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-desentraliserer-asylregistreringen-i-forbindelse-med-krigen-i-ukraina/id2903972/>

_____. (2022d). *Utvidelse av alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina som får midlertidig kollektiv beskyttelse*. (Rundskriv GI-04/2022). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3bfce5623ca44faa9542fff822f399b3/gi-04-2022.pdf>

_____. (2022e). *Anvendelse av instruks GI-03/2020 overfor fordrevne fra Ukraina som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse*. Instruks GI-07/2022. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/2deac95cb0314cf5a18321717e095419/gi-07_2022-anvendelse-av-instruks-gi-03_2020-overfor-fordrevne-fra-ukraina-som-har-fatt-midlertidig-kollektiv-beskyttelse.pdf

Jønsson, O. (2023, 14.mars). *Trots løften om snabba åtgärder – få ukrainska flyktingar i arbete*. Hentet 02.04.23 fra: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/trots-loften-om-snabba-atgarder-fa-ukrainska-flyktingar-i-arbete>

Knudsen, O. F. (2023). *Schengenavtalen*. Stor Norske Leksikon. Hentet fra: <https://snl.no/Schengenavtalen>

Kunnskapsdepartementet. (2022). *Regjeringen endrer opptaksreglene for flyktninger som vil studere*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-endrer-opptaksreglene-for-flyktinger-som-vil-studere/id2921641/>

LeCompte, M., og Goetz, J. P. (1982). Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research. *Review of Educational Research*, 52(1), 31-60. DOI: 10.2307/1170272

Lovvedtak 5 (2015–2016). *Vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (innstramminger)*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/lovvedtak/2015-2016/vedtak-201516-005.pdf>

Lovvedtak 23 (2015–2016). *Vedtak til lov om endring i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap)*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2015-2016/vedtak-201516-023/?lvl=0>

Lovvedtak 102 (2015–2016). *Vedtak til Lov om endring i utlendingsloven mv (innstramminger II)*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2015-2016/vedtak-201516-102/?lvl=0>

Lovvedtak 113 (2016–2017). *Vedtak til lov om endringer i folketrygdloven og kontantstøtteloven*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2016-2017/vedtak-201617-113/?all=true>

Lovvedtak 88 (2021–2022). *Vedtak til lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2021-2022/vedtak-202122-088/?all=true>

LOV-2022-06-10-35. *Lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*. Lovdata: <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2022-06-10-35>

Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Unipub: Oslo.

Matre, J. (2022, 16.mars). *Norge har brukt 27 millioner kroner på kjæledyr fra Ukraina*. Vg.no Hentet, den 20.03.23 fra: <https://direkte.vg.no/nyhetsdognet/news/norge-har-brukt-27-millioner-kroner-paa-kjaeledyr-fra-ukraina.Zj8xxKtAa>

Meld. St. 30 (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>

Northcott, H. C. (1992). *Aging in Alberta: Rhetoric and Reality*. Calgary, Alberta: Detselig Enterprises Ltd.

Kunnskapsdepartementet (2022). *Regjeringen endrer opptaksreglene for flyktninger som vil studere*. Henter fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-endrer-opptaksreglene-for-flyktninger-som-vil-studere/id2921641/>

Pierson, P. (2002). *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies* *Revue française de sociologie*, 43(2), pp. 369-406. <https://www.jstor.org/stable/3322510>

Politidirektoratets. (2016). *Høringssvar*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramminger-ii/id2469054/?expand=horingsvar>

Politiets Utlendingsenhet. (2016). *Uttransportering fra Norge i 2016*. Hentet fra: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/uttransporteringer/arsstatistikker-2012-22/uttransporteringer-2016.pdf>

Politiets utlendingsenhet (PU) (2023). Ankomstfasen – Asylsøkeres møte med politiet. Hentet fra: <https://www.politiet.no/om-politiet/organisasjonen/sarorganene/politiets-utlendingsenhet/ankomstfasen-asylosokeres-mote-med-politiet/>

Pressemelding | Nr: 60/22. (2022). *Regjeringen foreslår tiltak for å ta imot ukrainske flyktninger*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-tiltak-for-a-ta-imot-ukrainske-flyktninger/id2905672/>

Prop. 107 L (2021 – 2022). *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-107-l-20212022/id2910763/>

Prop.90L (2015-2016). *Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)*. Oslo: Justis og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-90-l-20152016/id2481758/>

Prop.144 L (2014–2015). *Endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap)*. Oslo: Daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-144-l-20142015/id2423086/>

Prop.16L (2015-2016). *Endringer i utlendingsloven (innstramminger)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-16-l-20152016/id2461221/>

Prop.78S (2021-2022) "*Økonomiske tiltak som følge av krig i Ukraina*". Oslo: Finansdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-78-s-20212022/id2906697/>

Prop.85 L (2016 – 2017). *Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerende stønad til personer med kort butid i Norge (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)*. Oslo: Daværende arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-85-l-20162017/id2546645/>

Regjeringen.no (2015). "*Innstrammingsforliket. Tiltak for å møte flyktningkrisen*". Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/7d82bd6cce8b466dacbb01d360846f79/asylavtale_s_tortinget_2015-11-19.pdf

Rundskriv Q-20/2015. *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6d2f6f4616974e69a13047cece5c8a86/rundskriv-q-20-2015.pdf>

Røsvik, E. (2022, 08.mars). *Sylvi Listhaug: Krever eget hurtigspor for ukrainere*. VG. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/IVkqG7/sylvi-listhaug-krever-eget-hurtigspor-for-ukrainere>

Schneider, A., Ingram, H. (1988). Systematically pinching ideas. A comparative approach to policy design. *Journal of public policy* 8.(1), pp: 60-81.

_____. (1990). Behavioral Assumptions of policy tools. *Journal of politics* 52(2), pp: 510-529. Hentet fra: <https://core.ac.uk/download/pdf/229585357.pdf>

_____. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, 87(2),pp.334-347.

URL: <http://www.jstor.org/stable/2939044>

Schneider, et al (2014). "Democratic policy design". I *Theories of policy process*, av Sabatier, P. & Wible, C. M. 3.utgave.

Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior. A study of decision-making process in administrative organizations*. 4.utgave. The free press, New York.

Statsministers kontor. (2022). *Sammen for Ukraina*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sammen-for-ukraina/id2951031/>

Staver. A. (2021). *Restriktiv eller selektiv?*

Innvandringspolitikkenes ulike ansikter. *Nytt Norsk tidsskrift*, 38(3), 183-194.

<https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2021-03-02>

Stortinget (2015). *Stortinget – Møte mandag den 16. november 2015 kl. 12. Sak nr. 1 -*

Referatsaker. Hentet fra: [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/151116/voteringer/)

[publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/151116/voteringer/](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/151116/voteringer/)

Stortinget (2022). Stortinget-Møte den 02 juni 2022 kl:10. Sak nr 2- referatsaker. Hentet fra:

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2021-2022/refs-202122-06-02.pdf>

Thelen, K. (1999). *Historical institutionalism in comparative politics*. *Annual review of political science*, 2(1), 369-404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>

Utlendingsdirektoratet, (UDI). (2016a). *UDIs årsrapport «Tall og fakta 2015»*. Hentet fra:

<https://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/facts-and-figures/tall-og-fakta-2015/>

_____. (2016b). *Høringssvar*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramninger-ii/id2469054/?uid=0705c357-02e7-40c8-9706-79224ee1b5e5>

_____. (2022a). *Søknader om beskyttelse etter hjemmel om massefluktsituasjon (kollektiv beskyttelse) etter statsborgerskap og måned (2022)*. Hentet fra: <https://udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/soknader-om-beskyttelse-etter-hjemmel-om-massefluktsituasjon--kollektiv-beskyttelse-etter-statsborgerskap-og-maned-2022/>

_____. (2022b). *Kollektiv beskyttelse*. Hentet fra: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/kollektiv-beskyttelse/>

_____. (2023a). *Dublin- Samarbeidet*. Hentet fra:
<https://www.udi.no/ord-og-begreper/dublin-samarbeidet/>

_____. (2023b). *Schengen- Schengenområdet*. Hentet fra: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/schengen--schengenområdet/>

_____ (2023c). *Norskopplæring og prøver for de som søker om permanent oppholdstillatelse*. Hentet fra:
<https://www.udi.no/ord-og-begreper/guide-prover-og-opplaring-for-a-fa-permanent-oppholdstillatelse/?pok=y&pog=2&pot=1&pof=7&poa=2>

_____ (2023d). *Vilkår for å få kollektiv beskyttelse*. Hentet fra:
<https://udi.no/informasjon-ukraina-russland/krisen-i-ukraina/vare-i-norge/beskyttelse-i-norge/skal-soke-rettigheter-og-plikter/#link-30164>

_____ (2023e). *Ventetider for de som har søkt om beskyttelse (asyl)*. Hentet fra:
<https://www.udi.no/ord-og-begreper/ventetider-for-de-som-har-sokt-om-beskyttelse-asyll/?c=syr#link-10668>

_____ (2023f). *Ventetid for søknader om kollektiv beskyttelse*. Hentet fra:
<https://udi.no/informasjon-ukraina-russland/krisen-i-ukraina/vare-i-norge/beskyttelse-i-norge/skal-soke-rettigheter-og-plikter/#link-30271>

_____ (2023g). *Alternativ mottaksplass*. Hentet fra: <https://www.udi.no/har-sokt/beskyttelse-asyll/bor-i-vanlig-asyllmottak/alternativ-mottaksplass/>

_____ (2023h). *Søknader om beskyttelse etter hjemmel om masseflyktsituasjon (kollektiv beskyttelse) fra enslige mindreårige etter søknadsmaned og statsborgerskap (2022)*.
<https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/soknader-om-beskyttelse-etter-hjemmel-om-masseflyktsituasjon-kollektiv--beskyttelse-fra-enslige-mindrearige-etter-soknadsmaned-og-statsborgerskap-2022/>

Utlendingsdirektoratet, UDI. (2023). *Prøve i norsk muntlig for å få norsk statsborgerskap*
Hentet fra:
<https://www.udi.no/ord-og-begreper/prove-i-norsk-muntlig-for-a-fa-norsk-statsborgerskap/>

Utlendingsforskriften (2009). *Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. (FOR-2009-10-15-1286). Lovdata:
<https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2009-10-15-1286>

Utlendingsloven (2020). *Lov om endring i utlendingsloven og statsborgerloven*.
(LOV-2020-12-18-150). Lovdata: <https://lovdata.no/pro/#document/LTI/lov/2020-12-18-150>

Våga, K. N. (2023, 19.mars). *Dyrebeskyttelsen har brukte 1 million på flyktingenes dyr*.
NRK nyhet, Hentet den 20.03.23 fra: <https://www.nrk.no/rogaland/dyrebeskyttelsen-har-brukt-1-million-pa-flyktingenes-kjale dyr-fra-ukraina-1.16330981>

Østby, L. (2016). Asylsøkere: Hvor mange får bli flyktninger, og hvordan påvirkes innvandrerbildet? *Fra asylsøker til flyktning – før og etter kriseåret 2015*. Statistisk Sentralbyrå. Hentet fra :
<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/fra-asylsoker-til-flyktning-for-og-etter-krisearet-2015>