

# Norsk innvandringsregulering – et kort historisk tilbakeblikk

At det ikke finnes kontekstuavhengige politisk-etiske prinsipper som med største selvfølgelighet bør styre måten Norge, gjennom juridisk, politisk og administrativ praksis, regulerer innvandring på, kommer tydelig frem dersom vi kaster et blikk på hvilke kriterier den norske stat har anvendt i sin håndtering av migranter opp gjennom historien.

Det var først med fremveksten av et sentralisert statsapparat fra 1500-tallet og fremover at behovet for å regulere innvandringen til Norge vokste frem.<sup>104</sup> I den konfesjonelle oldenborgerstaten var ikke fødested av betydning for hvilke muligheter man hadde for å oppholde seg i Norge, og for hvilke rettigheter man da hadde. Det avgjørende var yrkesstatus, kjønn, sosial rang og religiøs tilhørighet.<sup>105</sup> Man måtte være en arbeidende mann av evangelisk-luthersk tro, fortrinnsvis med økonomisk kapital. Arbeidsledige, ugifte kvinner, folk fra lavere sosiale lag og mennesker med annen konfesjonell tilhørighet enn lutherdom var ikke velkomne. På denne tiden praktiserte Norge prinsippet fra fredsavtalen inngått i 1555 i Augsburg mellom den katolske tysk-romerske keiseren Karl V og forbundet av lutherske stater, kalt det schmalkaldiske forbund, som slo fast at regentens religion også skulle være folkets religion (*cuius regio, eius religio*). Den norske stat krevde derfor at innbyggere av annen tro enn kongens måtte konvertere dersom de ønsket å forbli i riket. Religiøse avvikere ble utvist eller truet med harde

---

<sup>104</sup> Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 71.

<sup>105</sup> *Ibid.*, 71, 95.

straffer, også de som var født i landet. Munker og jesuitter ble fra og med 1624 endatil truet med dødsstraff dersom de oppholdt seg i Norge.<sup>106</sup> Loven ble utvidet til å gjelde alle katolikker i 1687.<sup>107</sup> Håndhevingen av loven var imidlertid pragmatisk, og det fantes en rekke unntak. Mortalitetsratene var høye og produksjonen arbeidsintensiv, noe som gjorde at stater flest ønsket å tiltrekke seg så mange mennesker som mulig.<sup>108</sup> Det var også viktig å opprettholde diplomatiske forbindelser og gode handelsrelasjoner med katolske land. Av frykt for økonomisk konkurranse og forvitring av den nasjonale kulturen, ble også jødene nektet adgang til riket frem til 1851.<sup>109</sup> Mer kuriøst gjaldt innreiseforbudet også kvinner som drev med hvit magi. Fra og med 1594 kunne også slike kvinner risikere dødsstraff dersom de ble oppdaget (gjaldt på papiret frem til 1842).<sup>110</sup> Muslimer ble på sin side nektet adgang til riket allerede i 1555, men i 1814 var problemstillingen så fjern at den ikke fikk nedslag i Grunnloven.<sup>111</sup> Utlendingsloven av 1748/49 slo fast at «sigøynere», gjøglere, arbeidsløse og fattigfolk ikke var ønsket i riket.<sup>112</sup> Det overordnede prinsippet som lå til grunn for loven var at enhver som var en byrde for staten, skulle stenges ute. Selv om passordningen ble innført i løpet av 1700-tallet, hadde man – alle disse regulerende prinsippene til tross – i realiteten små muligheter til effektiv kontroll av grensene.<sup>113</sup> Og i fraværet av en statsborgerlov var *praksis* at enhver fremmed som var permanent bosatt i Norge, ble ansett som landets borger.<sup>114</sup>

1800-tallet var århundret hvor politisk nasjonalisme ble født.<sup>115</sup> Staten ble en nasjonalstat, og kriteriene for å tilhøre staten ble reformulert. Grunnloven av 1814 videreførte det i praksis allerede gjeldende prinsippet

106 Loven ble bekreftet i Grunnloven av 1814, og først opphevet suksessivt i 1897 og 1956.

107 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 85.

108 Zolberg, «Why not the Whole World?», 1206.

109 Mendelsohn, *Jødernes historie*, 48f. For en teologisk orientert leser er det for øvrig interessant å merke seg Henrik Wergelands hovedbegrunnelse for hvorfor han mente paragrafen burde oppheves: «Dersom kristne Staters Politikk var, hvad den burde være [...], og dersom Ærbødigheden for Jesus boede mere i Hjerterne end paa Læberne, skulde et eneste af de mange Bibelsprog, som lære Menneskekjærlighed og Tolerance, og hvoraf de bestemteste ere fra Jesu egen Mund, være nok til at begrunde Afskaffelsen af den intolerante Bestemmelse i Norges Grundlovs § 2, sidste Passus, som banlyser den mosaiske Troeskjendelse fra Norge.» Henrik Wergeland, «Inlæg i jødesagen», 224.

110 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 92.

111 *Ibid.*, 87.

112 *Ibid.*, 92.

113 *Ibid.*, 75.

114 NOU 2000: 32, 8.

115 Selv om politisk nasjonalisme ikke vokste frem før på 1800-tallet, finner vi allerede i tidlig middelalder en forestilling om en «nasjonal krets». Denne «proto-nasjonalismen» var ikke knyttet til ideen om en stedsforankret statsmakt i et landområde preget av etnisk homogenitet, men til visse kulturelle fellestrekk, slik som religiøse ritualer og klesskikk. Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 35ff., 109, 444f.

om *ius solis*, det vil si at alle personer født i Norge var rettmessige medlemmer av nasjonen.<sup>116</sup> Mulighetene personer født utenfor Norge hadde for å få bosette seg fast i landet var primært knyttet til hvorvidt de brakte med seg ressurser det var i statens interesse å ønske velkommen.

Fra kombinasjonen av fremvoksende nasjonalisme og den sterke industrialiseringen som gjorde seg gjeldende i andre halvdel av 1800-tallet, vokste det frem et politisk ønske om å sikre staten størst mulig økonomisk utbytte av utviklingen.<sup>117</sup> Når den første statsborgerskapsloven ble vedtatt i 1888, var det derfor først og fremst for å begrense utlendingers mulighet til kjøp av naturressurser.<sup>118</sup> Hvilke rettigheter man hadde i så henseende ble bestemt av foreldrenes nasjonalitet (*ius sanguinis*) – et prinsipp som nå gjorde seg gjeldende i store deler av Europa.<sup>119</sup> Loven ble etter relativt kort tid revidert, slik at barn født i Norge av utenlandske foreldre ble innvilget statsborgerskap etter fylte 22 år. Resultatet av revisjonene i 1900 og 1924 ble dermed en blanding av *ius solis*, *ius domicilii* og *ius sanguinis*. Kriteriene for statsborgerskap var knyttet til foreldrenes eller ektemannens opphav, hvor lenge man hadde bodd i landet, at man ikke var borger av et annet land, arbeidsdyktighet, fast bolig, tilnærmet prikkfri vandel, språkkyndighet, god helse og alder (man opererte med maksimumsalder). I tillegg ble mennesker drevet på flukt av krig nektet statsborgerskap, da også disse ble ansett som en byrde for landet.

Kravet om pass ble imidlertid avvirket i 1860. Grepet innvarslet en liberal epoke i norsk innvandringspolitikk.<sup>120</sup> Den fremstående liberale venstrepolitikeren og bondelederen Søren Jaabæk begrunnet demonteringen av passordningen i at den viste «forliden Hensyn til Menneskenes Naturlige Ret til at færdes, hvor de vil på denne Guds grønne Jord».<sup>121</sup> Til tross for

116 Til dette og følgende, se *ibid.*, 102ff., 441.

117 Heiberg, «Politikk og lovpraksis», 12.

118 Kolsrud, «Fremmedlovgivningen», 4.

119 Prinsippet ble innført i Frankrike etter revolusjonen for å sikre en republikansk styreform. Frankrike gikk imidlertid over til å basere statsborgerskap på *ius solis*-prinsippet i 1889. Weil og Porter, *How to be French*, 173ff.

120 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 118, og videre Kolsrud, «Fremmedlovgivningen», 3f. Selv om man i begrunnelse for lovforslaget mente at undergravende religiøs og politisk påvirkning ikke var å frykte, ble likevel forbudet mot jesuitter og munkeordener opprettholdt.

121 Sitert etter Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 118. Jaabæk alluderer her formodentlig til Henrik Wergelands formulering i forbindelse med diskusjonen av jødesaken i 1842: «Retten til at sette sin Fod overalt paa Guds grønne Jord, naar nogen personlig Ret ikke krænkes, er vel ligesaa naturlig og almeenmenneskelig som den at drage sin Aande af Luften?» (Wergeland, «Jødesagen», 529). Denne liberaliserende holdningen var ikke særnorsk. I det republikanske partiets plattform for det amerikanske valget i 1864 ble det erklært at innvandring «should be fostered and encouraged by a liberal and just policy». Sitert etter Bouman og Deffenbaugh, *They are us*, 61.

denne liberale vendingen fortsatte praksisen med å forhindre alle mennesker man mente ville bety en byrde for staten å komme til Norge (primært fattige svensker), en praksis som ble juridisk konsolidert i og med fremmedloven av 1901.<sup>122</sup> Frem mot slutten av 1800-tallet lot nemlig motstemmer mot liberaliseringen seg høre. I et brev fra Smaalenenes amtsarbeiderlag til Stortinget i 1897 kan vi eksempelvis lese følgende klage:

Mange agelause og ærelause folk strøymer inn og slær seg til so altfor lett. Dei fører vondt med seg, og breidar vondt um seg. Og norskdom og nordmannaskap vert kvævd. Summe spaar endaa so illa, at vert ikkje ein hægge bom set fyre nokot meir aa hindre trengjande og farkar fraa andre land for aa sleppa inn, so vil dette verta det «norske folks ruin».<sup>123</sup>

Selv om det videre ble argumentert med at migrantene tok jobbene fra nordmenn, var innstrammingene i regelverket som ble innført i 1901 primært motivert av ønsket om å verne landet fra det man anså var potensielt kriminelle migranter, ikke å minske konkurransen på arbeidsmarkedet.<sup>124</sup>

Som en reaksjon på at de fleste europeiske land stengte sine grenser, ble passordningen gjeninnført under første verdenskrig, og man begynte å kreve visum av alle som ønsket å krysse grensen.<sup>125</sup> I møte med en serie prekære masseflyktsituasjoner (Spania, Tyskland, Sovjet) ble den restriktive linjen videreført i mellomkrigstiden.<sup>126</sup> Skepsisen knyttet seg særlig til flyktninger som drev med det man mente var politisk undergravende virksomhet; spioner, anti-militarister og revolusjonære. Ofte var det jødene som fikk slike stempler på seg. Rasistiske elementer var tydelig i passkontorets virksomhet i denne perioden. Mellomkrigstiden var også tiden da romfolket begynte å bevege seg lenger nord i Europa. Også denne folkegruppen ble gjenstand for streng innreisekontroll. Mange av dem som befant seg i riket ble deportert. I en mellomkrigstid med økonomisk lavkonjunktur ble det også innført krav om innvilget arbeidstillatelse før innreise for å beskytte det norske arbeidsmarkedet. Til tross for sin internasjonalistiske ideologi, var arbeiderbevegelsen lenge sterkt proteksjonistisk.<sup>127</sup>

122 Fuglerud, *Migrasjonsforståelse*, 37f.

123 Sitert etter Kolsrud, «Fremmedlovgivningen», 8.

124 *Ibid.*, 9.

125 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 120.

126 Jf. Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, 100, og videre Kolsrud, «Fremmedlovgivningen», 11f.

127 Fuglerud, *Migrasjonsforståelse*, 39f. Det må imidlertid nevnes at Det norske arbeiderpartis flyktningkomité ble opprettet i mellomkrigstiden, og at internasjonal solidaritet med arbeidere fra andre land også

Man skulle kanskje tro at (oppspillet til) andre verdenskrig, og forfølgelsene av jødene, førte til en oppmykning av innvandringslovgivningen, i det minste til gunst for jødene. Det skjedde ikke, verken i Norge eller resten av Europa.<sup>128</sup> Antisemittisme var ikke uvanlig blant norske politikere og i embetsverket for øvrig, noe som førte til at man bagatelliserte trusselen de europeiske jødene stod overfor.<sup>129</sup> Holdningene ble understøttet av ønsket om arbeidsmarkedsproteksjonisme og utbredt skepsis mot borgerskapet som jødene ofte tilhørte. Disse holdningene er også noe av forklaringen til at norsk politi aktivt bidro til at så mange norske jøder ble deportert da andre verdenskrig kom, og at mange nordmenn forholdt seg relativt likegyldig til det som skjedde. Mange av statskirkens folk, med biskop Eivind Berggrav i spissen var unntak.<sup>130</sup>

Etter en kort periode med forsøk på å returnere russere og polakker som var igjen i Norge etter krigen, var 1950- og 60-tallet preget av ny åpenhet overfor innvandring.<sup>131</sup> I kjølvannet av andre verdenskrig fikk tanken om universelle menneskerettigheter sitt gjennombrudd. I art. 14 av menneskerettighetserklæringen av 1948 het det at alle mennesker som opplever forfølgelse i sitt hjemland har *rett* til asyl i et annet land. Presset mot åpnere grenser ble forsterket av at Marshallplanens administrative organ OEEC (senere OECD) satte som betingelse for tilførselen av økonomiske ressurser at mottakerlandene ikke stengte ute arbeidskraft dersom tilgangen på arbeidere ikke var tilstrekkelig innenfor landegrensene. Fremmedloven ble revidert i 1956 for å integrere disse to hensyn. Den sovende paragrafen om at jesuitter ikke kunne oppholde seg i riket ble opphevet, det ble lettere for utenlandske arbeidere å søke jobb i Norge, og en ny paragraf som omhandlet politisk asyl ble formulert. I motsetning til hva som er tilfelle i dag ble de fleste (politiske) flyktingene under den kalde krigen sett på som representanter for frihet og demokrati, og humanitære holdninger stod i harmoni med realpolitiske vurderinger.<sup>132</sup> En migrant fra Sovjetunionen ble i de vestlige landene innvilget asyl uten en detaljert undersøkelse av

---

spilte en viss rolle for deres holdning til flyktinginnvandring på denne tiden (Gripsrud, *Norsk hamskifte?*, 99, 122). Humanitære holdninger overfor flyktinger fantes også i flere andre miljøer på denne tiden. *Ibid.*, 120f.

128 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 122, Einarsen, *Retten til vern som flykting*, 105, Kolsrud, «Fremmedlovgivningen», 16f., og Eide, «Enslige asylbarn», 42ff.

129 Westlie, *Mørke år*.

130 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 190, og Mendelsohn, *Jødernes historie*, 460, 503, 517.

131 Til dette og følgende, se Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 189, 200ff.

132 Zolberg, «Modes of Incorporation», 145f. Den kalde krigen var imidlertid ikke avgjørende for utformingen av selve innholdet i *Flyktingkonvensjonens* flyktingdefinisjon. Einarsen, *Retten til vern som flykting*, 187.

grunnen til at de ønsket opphold.<sup>133</sup> Hva gjelder arbeidsmigranter fikk så å si alle som hadde fått tilbud om arbeid innvilget arbeidstillatelse.<sup>134</sup> Også naturaliseringslovgivningen tok en liberal vending i og med den nye riksborgerrettsloven av 1950. Her beveget man seg bort fra utelukkende å knytte statsborgerskap til prinsippene *ius solis* og *ius sanguinis*, og tok inn en paragraf som åpnet for også å knytte retten til statsborgerskap til botid (*ius domicili*). Personer over 16 år som hadde bodd i Norge lenger enn 5 år hadde nå juridisk rett på statsborgerskap, forutsatt at man innen 23 års alder meldte inn et ønske om det.<sup>135</sup> Denne innvandringsliberale vinden som blåste over landet kom tydelig til uttrykk i en stortingsmelding fra 1968–1969, hvor det ble spådd at muligheten for å migrere til Norge med hensikt om å bo og arbeide her ville være «en del av den alminnelige valgfrihet som framtidens mennesker vil kreve [...] Denne utvikling må betraktes som naturlig og ønskelig, og det bør fra myndighetenes side legges minst mulig hindringer i veien for det [...]»<sup>136</sup>

Til tross for denne generelle liberaliseringen av holdningene til innvandring, forholdt norske politikere seg likevel ikke ubetinget positivt til økt flyktninginnvandring, særlig ikke fra land utenfor Europa.<sup>137</sup> Bekymringer knyttet til integreringsevne og økte økonomiske byrder gjorde seg gjeldende. Norge var imidlertid ikke et særlig attraktivt land for politiske flyktninger. Etter en kort periode med synkende tall frem mot 1950 økte flyktninginnvandringen noe. Men totalt sett var perioden frem til 1970 preget av beskjedne økning. Til tross for intensiv økonomisk vekst og stor etterspørsel etter arbeidskraft, gjaldt dette også for arbeidsinnvandringen.

Da den økonomiske veksten i Vest-Europa begynte å avta og «gjestearbeiderne» viste seg uvillige til å returnere til hjemlandet, ble det innført strengere innvandringsrestriksjoner i mange europeiske land. Norge, med sin liberale lovgivning, ble da mer attraktivt. Antallet ikke-europeiske innvandrere fra Marokko, Tyrkia og noe senere Pakistan, begynte å øke. I møte med utviklingen tok det norske innvandringsregimet en svært restriktiv vending.<sup>138</sup> LO krevde at innvandrerne skulle fagorganisere seg, at de skulle motta lik lønn som den ordinære norske arbeideren, samt at de skulle ha inngått avtale om arbeid med en norsk arbeidsgiver før ankomst.

133 Fuglerud, *Migrasjonsforståelse*, 104.

134 Heiberg, «Politikk og lovpraksis», 13.

135 *Lov om norsk Riksborgarrett*, § 3.

136 St. meld. nr. 45 (1968–69), 64.

137 Melander, «Nordic Refugee Law and Policy», 245f.

138 Til dette og følgende, se Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 217ff.

Med overgangen til 70-tallet gjorde innvandringspolitikk for alvor sitt inntog i medielandskapet, og de innvandringspolitiske skillelinjene blant norske partier begynte å komme tydeligere til uttrykk. Mens partiene til høyre i utgangspunktet ikke ønsket en endring av det liberale regimet, var bekymringen stor på venstresiden over det de mente var kritikkverdige bo- og arbeidsforhold for innvandrerne. For å kunne sikre forsvarlig integrering måtte det settes en grense for hvor mange som kunne komme til landet, mente man.<sup>139</sup> For å få et «pusterom» til å etablere bedre integreringsordninger vedtok Stortinget midlertidig innvandringsstopp som tredde i kraft ved forskrift 1. januar 1975.<sup>140</sup> Det var nå bred politisk enighet om at en mer restriktiv innvandringspolitikk var nødvendig. Ordningen ble forlenget året etter, og gjort permanent i 1981. Naturaliseringslovgivningen ble også mer restriktiv, og loven om statsborgerskap som kom i 1979 luket ut åpningen fra 1950 om at botid kunne legges til grunn for en juridisk rett til statsborgerskap. Om bekymring knyttet til gjestearbeidernes leveforhold var den faktiske grunnen bak den økende innvandrings skepsisen, har det imidlertid blitt sådd tvil om. Som Grete Brochmann poengterer var ønsket om å verne norske arbeidsplasser fra økt konkurranse i kjølvannet av oljekrisen i 1973 en viktigere årsak. Bente Puntervold Bø mener, på sin side, at denne analysen ikke treffer helhetsbildet godt nok, ettersom antallet vestlige arbeidsinnvandrere økte, mens innvandrere fra Afrika og Asia falt kraftig. Dette mener hun tyder på at det primært var en kulturkonserverende motivasjon bak de økte restriksjonene.<sup>141</sup> Sagt på en annen måte: innvandringspolitikken ble ikke mer restriktiv – den ble mer *selektiv*. Helhetlig sett var det nok imidlertid en synergi av økonomiske, sosiale og kulturelt motiverte bekymringer som gjorde at Stortinget *enstemmig* ønsket å snu den liberale praksisen i innvandringspolitikken.<sup>142</sup>

I praksis medførte imidlertid ikke innvandringsstoppen til at det ble umulig å innvandre til Norge. For det første var muligheten for å hente ektefelle og barn til landet fortsatt åpen. Familiegjenforeningspolitikken,

139 Gripsrud, *Norsk hamskifte?*, 190ff.

140 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 229. Jf. Puntervold Bø, *Søkelys*, 27f., og Gripsrud, *Norsk hamskifte?*, 194ff. Vedtaket gikk i mot Danielsen-utvalgets anbefaling om å ta opp igjen den tidligere ordningen der man vurderte søknader om arbeidstillatelse med bakgrunn i en arbeidsmarkedsvurdering. Humlen, «Innvandringspolitiske hensyn», 56.

141 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 231. Antallet arbeidsinnvandrere fra ikke-vestlige land var på denne tiden fortsatt lavt, noe som støtter Puntervold Bøs analyse. Innstrammingene utgjorde ingen særnorsk utvikling (Heisler og Heisler, «Citizenship»), 103. Jf. Puntervold Bø, *Søkelys*, 28f.). Forklaringen støttes av blant andre Arild Humlen i Humlen, «Innvandringspolitiske hensyn», 56.

142 Gripsrud, *Norsk hamskifte?*, 196f.

kombinert med faren for å bli forhindret i å komme inn igjen i Norge etter opphold i opphavslandet, førte til en stabilisering av innvandringsbefolkningen, samt en jevnere kjønns sammensetning. For det andre var det mulig å komme til landet på studentvisum. For det tredje mottok Norge et stadig økende antall flyktninger, og for det fjerde førte kravene fra OECD til at dispensasjoner ble gitt for arbeidssøkere til yrker der tilgangen på norske arbeidere ikke var tilstrekkelig. Dette gjaldt særlig fagekspertise. Dette siste utviklingstrekket betydde en prioritering av høykompetent arbeidskraft fra vestlige industriland, og nedprioritering av alle man mente ville utgjøre en økonomisk byrde for velferdsstaten.<sup>143</sup> Innvandringsstoppen rammet derfor nesten utlukkende arbeidsinnvandrere fra ikke-vestlige land.<sup>144</sup> I 1985 utgjorde europeere to tredeler av alle bosatte utlendinger i Norge.<sup>145</sup> I det politiske landskapet som utviklet seg utover 80- og 90-tallet var det kun Frp som åpent agiterte med at innvandring utgjorde en trussel mot «norske» verdier og den nasjonale kulturarv.<sup>146</sup> Med det sagt var det politiske landskap dominert av ønsket om å behandle dem som faktisk fikk opphold i Norge likt med andre nordmenn. Integreringspolitikk ble nå et viktig tema for alle politiske parti.

1. januar 1991 trådte en ny utlendingslov i kraft. Hovedkriteriet for å få innvilget permanent opphold dersom man var migrant fra et relativt fredfullt land utenfor EØS/OECD-området var at man søkte visum fra hjemlandet, samt at man falt inn under en av kategoriene som kvalifiserte for opphold.<sup>147</sup> Loven var utformet med to formål i sikte. For det første ønsket man å minske utøvelsen av skjønn i vurderingene om hvem som skulle få innvilget opphold. Dette styrket utvilsomt innvandrernes rettssikkerhet. For å kvalitetssikre vurderingene og unngå at mennesker dukket opp på grensen uannonsert, ønsket man dernest å legge vurderingene nærmere migrantenes hjemland.

Som et alternativ til EU-medlemskap inngikk Norge i 1994 EØS-avtalen. Avtalen innebar at Norge åpnet grensene for arbeidsinnvandring fra hele

143 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 244.

144 Puntervold Bø, *Søkelys*, 28f.

145 Ibid., 31.

146 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 279., Hagelund, «A Matter of Decency», 55ff. Som Hagelund påviser skjer ikke dette før på 90-tallet. På 70-tallet var Frp et av partiene som var minst opptatt av innvandring, mens de på 80-tallet primært argumenterte for begrenset innvandring med hensyn til velferdsstatens bærekraft. At et restriktivt syn på innvandring hele tiden har ligget latent i partiet, helt fra Anders Langes dager, er det imidlertid liten tvil om. Rindedal, «Fremskrittspartiets innvandringskritiske politikk».

147 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 331.



EU-området.<sup>148</sup> Mens denne ikke inneholdt retningslinjer for felles ytre grensekontroll, tok det ikke lang tid før dette også kom på plass, da medratifisering av Schengen-avtalen på slutten av 90-tallet. Norsk innvandringspolitikk ble slik enda tettere sammenvevd med de innvandringspolitiske trendene på det europeiske kontinentet, hvilket blant annet medførte en demping av synet på innvandrere som en byrde for velferdsstaten. I mangel på arbeidskraft mente man nå at arbeidsinnvandring var gunstig for norsk økonomi, og dermed for videreføringen av et raust velferdssystem.<sup>149</sup> Økonomisk høykonjunktur, mediepress og erkjennelsen av at innvandrerbefolkningen nå utgjorde en betydelig velgermasse bidro også til denne liberaliseringen. Trenden var godt nytt for mennesker fra Schengen-området. Etter EU-utvidelsen østover i 2004 har vi sett en eksplosiv vekst av arbeidsinnvandring fra de nye landene i Øst-Europa, da særlig fra Polen. Sammen med liberaliseringen av reglene for politisk asyl og flyktninger som fant sted i 1997, førte dette til en sterk økning i innvandringstallene.<sup>150</sup>

Ettersom etterspørselen etter internasjonale arbeidere primært har vært knyttet til kvalifisert arbeidskraft, har terskelen for ufaglærte arbeidsmigranter fra land utenfor Europa lenge vært høy. Frem til nylig var døren bortimot lukket for denne gruppen. Behovet for arbeidskraft i enkelte bransjer har imidlertid ikke latt seg tilfredsstille gjennom innvandring fra Schengen-land de siste årene. Dette har ført til en utvidelse av definisjonen på faglært arbeidskraft slik at kompetanse tilsvarende videregående skole er tilstrekkelig for å kunne søke seg inn på det norske arbeidsmarkedet innenfor rammene av den årlige kvoten Arbeidsdepartementet har satt.<sup>151</sup> Endringen har skapt en noe større åpning for enkelte grupper arbeidsmigranter fra land utenfor EU å komme seg inn på det norske arbeidsmarkedet.

I kontrast til denne åpningen, har den restriktive linjen overfor ikke-europeisk asylinnvandring blitt tydelig konsolidert gjennom regjeringens nærmest panikkartede reaksjon på den akutte økningen av asylsøkere i kjølvannet av krisen i Syria i 2015.<sup>152</sup> Med innføringen av en rekke

148 Til dette og følgende, se *ibid.*, 321ff.

149 *Ibid.*, 350f., 360ff.

150 Se Cappelen, Skjerpen og Tønnessen, «Politikkens betydning», 283f. Underholdskravet for personer som søkte familiegjenforening falt også bort.

151 *Utlendingsforskriften* § 6-1 og 6-12. Jf. Balke Staver, «Restriktiv eller selektiv», 185.

152 *Prop. 16 L (2015–2016)* og *Prop. 90 L (2015–2016)*. At de 600 pakistannerne som kom til Norge våren 1971 utløste en liknende panikk, setter reaksjonene i 2015 i et historisk interessant lys (Gripsrud, *Norsk hamskifte?*, 193). Det samme gjør mangelen på panikk overfor det store antall ukrainere som er i ferd med å komme i skrivende stund. Udi.no, «Statistikk om Ukrainasituasjonen».

innstramminger og kontrolltiltak medførte den såkalte «flyktningkrisen» en sterk reduksjon i antallet asylsøkere.<sup>153</sup> Blant tiltakene var lavere terskel for å nekte realitetsbehandling av søknader på grensen, innskrenking av appellmulighetene ved avslag, økt bruk av midlertidige oppholdstillatelser, strengere regler for familieetablering, og at rimelighetsvurderingen for internflukt falt bort.<sup>154</sup> Mens noen innstramminger var midlertidige, har nye blitt lagt til i årene som fulgte, blant annet høyere inntektskrav for noen former for familieinnvandring, samt krav til økt botid for permanent oppholdstillatelse for flyktninger og humanitære migranter og deres familie.<sup>155</sup> Spenningen mellom individets rettigheter slik de er nedfelt i internasjonale konvensjoner Norge har forpliktet seg til og det politiske ønsket om en mer effektiv, og strengere, regulering av asylinnvandring fra land utenfor Schengen-området, har med disse senere tendensene i rettsutviklingen blitt særlig tydelig. Trenden har de siste årene vært å lette kravene til faglært arbeidsinnvandring, men skjerpe dem for asylsøkere og familieinnvandrere.<sup>156</sup>

Kravene knyttet til naturalisering ble også strengere, da det ble innført krav om et minimum av norsk språkkompetanse og samfunnskunnskap for å få innvilget statsborgerskap. Samtidig ble mulighetene for skjønnsutøvelse i naturaliseringssaker innskrenket i og med at statsborgerskapet ble gjort til en rettighet ved oppfylte vilkår.<sup>157</sup>

Den restriktive hovedlinjen i utviklingen etter 2015–2016 står i kontrast til hovedtendensen i utlendingsloven som ble vedtatt i 2010, og som pekte i mer liberal retning.<sup>158</sup> Flyktningdefinisjonen ble da presisert slik at den omfattet flere grupper asylsøkere, og rettighetene til mennesker som fikk opphold på humanitært grunnlag ble styrket.<sup>159</sup> Ettersom antallet personer som søkte politisk asyl økte på slutten av 80-tallet, gjorde behovet for differensierte juridiske kategorier seg gjeldende.<sup>160</sup> Hovedkategoriene var FN-flyktning, konvensjonsflyktning og kvoteflyktning. Kvoteflyktninger var fordrevne mennesker som ble hentet fra FN's flyktningleirer.

153 Se OECD, *International Migration Outlook*, 262. Videre Brekke og Staver, «Renationalisation», 2169ff., Leknes mfl., *Befolkningsframskrivingene 2018*, 113, og Martnes, *Barnets beste*, 46f.

154 Lovvedtak 102 (2015–2016). Jf. West Pedersen, «New Legislation».

155 Se f.eks. gjennomgangen av den nyere utviklingen i Puntervold Bø og Fuglestad Bø, *Velferdsstatens skyggeside*. Jf. seksjon 4.1 og 4.3 nedenfor.

156 Staver, «Restriktiv eller selektiv?», 188.

157 Midtbøen, «Statsborgerrettslig divergens», 321f.

158 Jeg skriver hovedtendensen, fordi det finnes unntak. Eksempelvis ble reglene for familieinnvandring som nevnt skjerpet. Eggebo, «The Problem of Dependency», 303, og Staver, «Restriktiv eller selektiv?», 186f.

159 Se nedenfor seksjon 4.3. Se også Taraku, *Innvandringsrealisme*, 189ff.

160 Til dette og følgende, se Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 270.

Konvensjonsflyktninger omfattet personer som selv kom seg til landets grenser, og som ble innvilget opphold fordi de innfridde kriteriene i flyktningkonvensjonen, eller fordi man anså det som uforsvarlig å sende dem tilbake til opphavslandet. Etter revisjonen i 2010 refererer termen «flyktninger» nå til alle mennesker med beskyttelsesbehov (ikke-returnerbare), uavhengig av om de er individuelt forfulgt.

Fokuserer vi på kriteriene den norske stat har anvendt for å regulere innvandring, kan vi oppsummere på følgende måte. Mens middelalderen var en åpen periode med svak innvandringsregulering fikk vi med etableringen av den konfesjonelle oldenborgerstaten et tydelig reguleringsregime hvor retten til opphold var knyttet til yrkesstatus, kjønn, sosial rang og religiøs tilhørighet. Lovverket rammet imidlertid fattige i større grad enn religiøse avvikere. Dersom personer av sistnevnte kategori brakte med seg økonomiske ressurser eller fagekspertise, var det relativt greit å få innvilget dispensasjon. I praksis var altså det overordnede kriteriet knyttet til hvorvidt menneskene som kom tjente statens økonomiske interesser. Denne praksisen ble også fulgt i perioder preget av mer liberale ideologiske strømninger, slik tilfellet var i siste halvdel av 1800-tallet, hvor man bare kunne nekte noen å innvandre dersom særlige vilkår var oppfylt. Selv om antallet flyktninger fra land utenfor Europa som har søkt opphold i Norge har økt de siste 30–40 årene, og Norge kan sies å ha vist betydelig raushet til å ta imot mange, er det fortsatt slik at nasjonale økonomiske interesser er det styrende innholdskriteriet for reguleringen av innvandringen til Norge. Tiden etter innvandringsstoppen har ikke blitt mer restriktiv, men mer selektiv. De siste 30 årene har mennesker som søker familiejenforening utgjort 36 prosent av alle innvandrere, arbeidsinnvandrere fra EU rundt 33 prosent, mens flyktninger og mennesker som søker opphold på humanitært grunnlag utgjør omlag 19 prosent.<sup>161</sup>

Dagens innvandringstall bestemmes i hovedsak tre forhold: EØS-avtalen, belastningen ulike grupper antas å ha på velferdsstaten, samt våre selvpålagte internasjonale forpliktelser, da særlig overfor flyktningkonvensjonen og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Med det sagt har vi med økningen av asylsøkere fra land utenfor Europa også sett et visst skifte fra fokus på økonomiske interesser til ønsket om å bevare det som blant kulturkonservative på grasrota og på høyresiden av norsk politikk gjerne omtales som «tradisjonell norsk kultur». Selv om

161 Statistisk sentralbyrå (ssb.no), «Innvandrere etter innvandringsgrunn».

dette fokuset har preget mye av den politiske debatten, har det i mindre grad fått konsekvenser for utformingen av lovverket og håndhevingen av dette i Justis- og beredskapsdepartementet, UDI, UNE og domstolene. Hva gjelder naturaliseringsloven har Norge historisk sett beveget seg bort fra å kombinere *ius sanguinis* med *ius solis* til i dag å kombinere førstnevnte prinsipp med *ius domicili*. Men med innføringen av språk- og kunnskapskrav har den relativt moderate linjen blitt noe innskjerpet de siste fem til ti årene.<sup>162</sup>

Målt i forhold til befolkningsstørrelsen, har Norge historisk sett hatt lav innvandring. Fra 1970-tallet og frem til i dag har dette bildet endret seg.<sup>163</sup> Vi har tatt imot flere innvandrere per innbygger enn tradisjonelle innvandringsvennlige land som USA, Canada og Nederland. I møte med denne utviklingen har innvandringskontroll gått fra å være en marginal myndighetsutøvelse til å bli en hovedarena for utøvelse av nasjonal suverenitet.<sup>164</sup> Med en slik utvikling forsterkes behovet for å tenke nøye gjennom den etiske dimensjonen ved slik maktutøvelse.

162 Justis- og beredskapsdepartementet, Rundskriv G-14, 22. des. 2016, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Rundskriv A-3, 26. aug. 2022.

163 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 395, 436f. Selv om vi, i et lengre historisk perspektiv, har opplevd betydelig økning i hvor stor del av befolkningen som er innvandrere, har ikke utviklingen vært lineær. Mellom 1920 og 1950 sank den for så å ta seg opp igjen, og prosentandelen var omtrent den samme i 1980 som i 1900. De fleste innvandringsgrupper ankommer etappevis. Innvandringsprognoser er dermed alt annet enn en beskrivelse av naturprosesser med oversiktlige årsaksmekanismer, forhold også bemerket i framskrivingene gjengitt i NOU 2017: 2, 56ff.

164 Fuglerud, «Kontroll og korrupsjon», 145.