

## KAPITTEL 8

# Hvilken fremtid går vi i møte?

Internasjonal migrasjon vil ikke forsvinne. Mange mennesker i dagens verden har både mulighetene, og sterke nok insentiver, til å flytte over landegrensene.<sup>1511</sup> I befolknings-framskrivingen fra Statistisk sentralbyrå i 2018 antok man at nettoantallet innvandrere<sup>1512</sup> kom til å ligge på rundt 17 000–20 000 mennesker årlig resten av århundret.<sup>1513</sup> Mens enkelte mennesker vil la seg skremme av dette og forsøke å få senket tallet betydelig, vil andre føle seg rådville og handlingslammet, og andre igjen vil la seg inspirere til å dra nytte av de nye mulighetene innvandringen gir. Det som i alle fall er sikkert, er at spørsmålet om hvordan vi regulerer innvandring vedvarende vil stå høyt på vår nasjonale politiske agenda. Mitt håp er at denne boken vil bidra til at den politisk-etiske diskusjonen rundt spørsmålet vil være grundig og nyansert i tiden som kommer.

## 8.1 Innvandringspolitikkenes mulighetsrom i Norge

På tross av at Norge i prinsippet har hatt innvandringsstopp siden tidlig på 1970-tallet, har vi vært et av landene i det nordvestatlantiske området som har tatt imot flest innvandrere i forhold til innbyggertall, og innvilget dem et bredt spekter av rettigheter. Relativt sett er Norge et generøst

---

1511 Det er verdt å merke seg at selv om antallet migranter på verdensbasis har økt de siste 50–60 årene, så har ikke prosentandelen migranter regnet ut relativt til verdens befolkning økt noe særlig. IOM, *World Migration Report 2020*, 21.

1512 Arbeidsinnvandrere ikke medregnet.

1513 Leknes mfl., *Befolkningsframskrivingene 2018*, 96, 116. Estimater utover 20 år har vist seg å ha lav treffsikkerhet (ibid., 96, 109, 111ff., 121f.). Jf. Keely, «Demography», 56, og Farner Rogne, «Hvor godt treffer befolkningsframskrivingene?».

innvandringsland.<sup>1514</sup> Denne situasjonen er imidlertid langt fra noen selvfølge. Ifølge *Integreringsbarometeret* publisert i 2020 ønsker fire av ti nordmenn lavere innvandring.<sup>1515</sup> Det er derfor betydelig politisk gevinst på å fremme en mer restriktiv innvandringspolitikk. Både her i Norge og i Europa for øvrig tar politikere stadig til orde for innstramminger. Som Frps Jon Helgheim tydelig uttalte til Dagbladet ved en anledning: «[h]ovedprioriteten bør være at innvandringen skal holdes på et lavest mulig nivå».<sup>1516</sup> Norsk innvandringspolitisk retorikk i dag er i stor grad preget av en eksklusjonsretorikk som fokuserer på tiltak for å senke antallet «uønskede» innvandrere.<sup>1517</sup> Til tross for Norges bilde av seg selv som en stat der liberale og sosiale verdier legges til grunn for det politiske liv, er det nærmest umulig å få bred støtte i folket for en politikk som virkelig tar på alvor de etiske og folkerettslige fordringene migrantene gir oss. Norge har en av de sterkeste høyreblokkene i Europa, og det hersker en utbredt oppfatning om at dette skyldes partienes politisering av, og restriktive/selektive holdning til, innvandring. I Norge, som i mange andre land, har dette ført til at partier på sentrum-/venstrefløyen har beveget seg i mer restriktiv/selektiv retning for å unngå å miste velgere.<sup>1518</sup> Sammenlikner vi den første Soria-Moria erklæringen fra 2005 med Hurdal-plattformen fra den sittende regjeringen, er denne utviklingen tydelig.<sup>1519</sup> Det er i dag, som det så å si alltid har vært, svært liten politisk gevinst på eksplisitt å flagge en generelt liberal innvandringspolitikk. Selv når interessegrupper har mobilisert for å tale innvandreres sak, er effekten ofte kortvarig, og bidrar sjelden til å skape en bredere liberaliserende trend.<sup>1520</sup>

1514 NOU 2017: 2, 42f, 50. Jf. nrc.no, «A Few Countries take Responsibility for Most of the World's Refugees», og Eurostat, «Distribution». I 2017 var Norge ett av bare fire land underlagt Dublin-forordningen som hadde tatt imot hele sin kvote av relokaliserte asylsøkere fra Hellas og Italia innen tidsfristen.

1515 Brekke, Fladmoe og Wollebæk, *Integreringsbarometeret 2020*, 33f. Tallet har stort sett ligget mellom 40 og 50 % de siste 15–20 årene. For internasjonale tall, se Connor og Krogstad, *Many Worldwide Oppose*. Holdningene er imidlertid i ferd med å bli mer og mer positive. Strøm og Molstad, *Stabilt positive holdninger*.

1516 Helgheim, «Hvor er engasjementet?».

1517 Se f.eks. Fangen og Vaage, «Frp-politikers retorikk». At dette ikke er et særnorsk fenomen kan den generelle mangelen på internasjonal solidaritet (både overfor konfliktens naboland og innad i EU/EØS) i møte med den syriske flyktningkrisen i 2015/2016 nevnes som bevis på. Heller enn å ta et kollektivt gjensidig ansvar for situasjonen, var de politiske reaksjonene preget av kollektiv politisk ansvarsfraskrivelse. Solberg-regjeringen tok også til orde for å revidere de internasjonale konvensjonene for flyktningshåndtering Norge har forpliktet seg til, for å bremse tendensen innenfor det juridiske området i retning mer liberale fortolkninger av disse. Taraku, *Innvandringsrealisme*, 258.

1518 Hampshire, *Politics*, 29f.

1519 Puntervold Bø og Fuglestad Bø, *Rettighetstap*, 20, 33f.

1520 Hampshire, *Politics*, 31. Heller ikke situasjonen i Ukraina ser ut til å få dette som følge. Dette til tross for at holdningene til innvandring ikke har blitt mer negative som følge av det høye antallet flyktninger som har kommet. Strøm og Molstad, *Stabilt positive holdninger*.

Men selv i et klima der den innvandringskritiske *opinionen* og *politiske retorikken* har blitt skarpere, er norsk *asylpraksis* fortsatt blant de mest liberale i Europa.<sup>1521</sup> Hovedgrunnen til dette er at asylretten, som menneskerettighetene generelt, er utformet nettopp med tanke på beskytte individet fra kollektive majoritetsbeslutninger utelukkende basert på nytteetiske vurderinger.<sup>1522</sup> I perioden etter den såkalte «flyktningkrisen» i 2015 og frem til i dag har likevel flere innstramminger i reguleringen av innvandring blitt innført, blant dem er inntektskravene til permanent opphold og familieinnvandring de mest iøynefallende. Mitt arbeid i denne boken har tatt sikte på å forsvare en fortsatt generøs innvandringspolitikk, og for at Norge, gjennom bi-, pluri- og multilaterale avtaler, vil arbeide for åpnere landegrenser så langt det er forenlig med det som er den norske stats grunnleggende formål – å realisere sivil rettferdighet. En etisk gjennomreflektert innvandringspolitikk vil under normale omstendigheter ikke kunne motivere et minimumsansvar, men et generelt ønske om å ivareta grunnleggende behov for så mange mennesker som kreves ut ifra rettferdighetshensyn og humanitære forpliktelser, samt fritt å yte ut over dette inntil det kommer i konflikt med de strukturelle betingelsene for realiseringen av sivil rettferdighet.

Den store praktiske utfordringen fremover blir å sikre denne grunnleggende liberale orienteringen politisk legitimitet. I motsetning til hva som er tilfellet i land som USA og Storbritannia, hvor den utøvende (og lovgivende) maktens innvandringspolitiske praksis ikke er underlagt uavhengig kontroll fra rettsapparatet, er Norges lovverk i dag innvandrernes primære beskyttelsesinstans, ikke politikerne eller folkeopinionen.<sup>1523</sup> Jeg er derfor skeptisk til Sylo Tarakus forslag om å styrke det politiske (kvoteregimet) vis-a-vis det juridiske for å gi innvandringsreguleringen mer politisk legitimitet.<sup>1524</sup> Ideelt sett burde reguleringen av innvandring blitt mindre politisert. Dette skjer primært der domstolene, og videre internasjonale domstoler, får økt innflytelse på statens innvandringsregulering. Grunnloven § 95 slår fast at alle nordmenn har rett til å få sin sak prøvet av en uavhengig og upartisk domstol. Denne retten er en elementær

1521 Se fotnote 1515. Det er primært reglene for familieinnvandring for flyktninger og humanitære migranter som utgjør unntaket. Til den generelle spenningen mellom innvandringspolitisk retorikk og asylpraksis, se de Haas og Czaika, «Effectiveness», og for Norges del Taraku, *Innvandringsrealisme*, 203ff.

1522 Hvorvidt dette er menneskerettighetenes eneste intensjon kan diskuteres. Se f.eks. hovedargumentet i Buchanan, *The Heart of Human Rights*.

1523 Shacknove, «Duties to Refugees», 142, Jf. Motomura, «The Curious Evolution».

1524 Taraku, *Innvandringsrealisme*, 282f.

prosedural rett.<sup>1525</sup> Likebehandling er imidlertid ikke en (universell) medlemsspesifikk rett, slik eksempelvis David Martin argumenterer for, og kan ikke graderes proporsjonalt med styrken på båndene vi har til samfunnet. Likebehandling er en universell menneskerett.<sup>1526</sup> Den er forankret i vår humanitet, ikke i vår samfunnstilhørighet (kriminelle og revolusjonære har av samme grunn også rett på likebehandling). Grunnen er at den skal sikre oss mot staters vilkårlige maktutøvelse. Eller har vi rett til å bli likebehandlet av staten vi tilhører, men ikke av stater vi ikke tilhører?<sup>1527</sup> Det store spørsmålet er om norske domstoler kan regnes som tilstrekkelig uavhengige og upartiske i møte med innvandrere. Det er uten tvil en større utfordring å forholde seg upartisk i saker der ens egne interesser står på spill, eller interessene til mennesker man har en nær relasjon til.<sup>1528</sup> Snart 70 år med erfaring har vist oss at menneskerettighetene blir mest effektivt sikret når alle berørte parter kan bringe sin sak inn for en uavhengig domstol (eks. ECtHR, CJEU).<sup>1529</sup> En slik løsning krever at alle land (i samme region) gir asylsøkere samme tilgang til å påklage sin sak.<sup>1530</sup> I dag fremstår dette som relativt urealistisk. Mer realistisk er det kanskje å etablere en internasjonal eller regional migrasjonsdomstol som kan velge ut enkeltsaker til behandling, og gjennom dette bidra til utviklingen av en felles asylrettslig begrepsforståelse og harmonisering av juridisk praksis.<sup>1531</sup> Selv om ikke de berørte landene ratifiserer en slik ordning, vil avgjørelser likevel kunne få stor praktisk betydning. Så lenge norsk lov åpner for en slik praksis, vil den ha tilstrekkelig politisk legitimitet.<sup>1532</sup>

Samtidig har Taraku rett i den forstand at vi må unngå at spennvidden mellom folkemeningen og utlendingsmyndighetenes praksis over tid blir for stor. Skjer dette vil det generere politisk harme blant velgerne, og krav

1525 Bailliet, «Alienation», 679.

1526 Sammenlikn Martin, «Due Process», og Shacknove, «Duties to Refugees», 144.

1527 Jf. Blake, *Justice*, 14.

1528 Hidalgo, «International Governance», 148ff.

1529 Bailliet, «Alienation», 679. Enkelte har imidlertid kritisert det de mener er en for ekspansiv tolkning av menneskerettighetene i disse domstolene, en praksis som kan virke mot sin hensikt. Buchanan, *The Heart of Human Rights*, 291f.

1530 Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, 666. Jf. Puntervold Bø og Fuglestad Bø, *Rettingetap*, 23.

1531 Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, 666f. Se også Sikkink, *The Justice Cascade*, 18ff. I 2014 inngikk Norge en samarbeidsavtale med EUs asylkontor (EASO, i dag kalt EUAA), som har som en av sine hovedoppgaver å sikre lik tolkning av CEAS-reglene.

1532 Buchanan, *The Heart of Human Rights*, 204ff., 228ff. Å si at internasjonale domstolers økte betydning for norsk rettspraksis er en antidemokratisk revolusjon, slik Finn Olstad gjør, er ikke dekkende, all den tid en slik myndighetsutøvelse er en demokratisk delegert myndighet, som det norske folk står fritt til å trekke tilbake. Olstad, *Det farlige demokratiet*, 231.

om vedtak som svekker disse instansenes liberale praksis.<sup>1533</sup> Politikerne kan eksempelvis kompensere for rettsvesenets liberalitet ved å sikre en viss instruksjonstilgang til UDI/UNE, og skjerpe hindrene for at migranter får tilgang til de juridiske prosedyrene.<sup>1534</sup> I Norge har eksempelvis domstolen begrenset prøvingsrett, og gir derfor begrenset veiledning, i saker som omhandler opphold på humanitært grunnlag.<sup>1535</sup> Utlendingsloven bør derfor utformes og praktiseres slik at flest mulig av dem som har moralsk krav på det kan få opphold. Igjen: Vi må unngå at det beste bli det godes fiende.

Så hva kan vi realistisk sett forvente oss av den indrepolitiske operasjonaliseringen av de idealer og verdier som har blitt forsvart i denne boken? Peter Hall skriver:

[A] state faced with multiple tasks and well-defined conflicts of interests among the social classes it governs, or the groups within these, may find it necessary to maintain a degree of deliberate malintegration among its various policy-making aims so that each can mobilize consent among its particular constituencies by pursuing policies which, even if never fully implemented, appear to address the needs of these groups.<sup>1536</sup>

Følger vi en nypluralistisk forståelse av staten som en institusjonelt strukturert forhandlingsarena for ulike samfunnsgruppers særinteresser, vil innvandringspolitikk dels bestå i å finne kompromisser, dels i å innløse motstridende interesser hos ulike grupper.<sup>1537</sup> I innvandringspolitikk finnes det ingen enhetlig nasjonal interesse. Som helhet betraktet fremstår derfor den konkrete politiske praksis ofte som inkoherent. Det er oppgaven til politiske partier, Stortinget, regjeringen, domstoler, forvaltningen og sivile interesseorganisasjoner deretter å sikre at resultatet av slike forhandlinger ikke bryter med rettsstatens grunnleggende bestemmelser. Verdipluralisme er ikke et problem, men en ressurs innenfor disse enhetsdannende institusjonelle rammene. Skal man sikre verdipluralisme over tid, bør innvandringspolitikk utformes på et grunnlag som lar seg godt begrunne i ulike

1533 Jf. Skevik Grødem og Brochmann, «Absorption Capacity», 7. Virginie Guiraudon har argumentert for at en viss denasjonalisering av innvandringsreguleringen heller enn å svekke statens evne til kontroll vil styrke den. Guiraudon og Lahav, «The State Sovereignty Debate».

1534 Ønsket om å opprettholde en slik tilgang var en av grunnene til at forslaget om å erstatte UNE med en forvaltningsdomstol ikke ble anbefalt da muligheten ble utredet i 2017. Martnes, *Barnets beste*, 51.

1535 Øyen, «Rettskilder», 32.

1536 Hall, «Economic Planning and the State», 191.

1537 Hampshire, *Politics*, 161, de Haas og Czaika, «Effectiveness», 491, 504, Bader, «The Arts of Forecasting», 166f., Zapata-Barrero, «Theorizing State Behaviour», 344, og Taraku, *Innvandringsrealisme*, 213. Til den mer generelle politikkforståelsen som her ligger til grunn, se Fraenkel, *Demokratie und Pluralismus*, 74–90, 256–280, 314–343, og von Brünneck, «Pluralistischen Demokratie» 20.

deler av det politiske og livssynsmessige spektrum.<sup>1538</sup> En for idealistisk innvandringspolitikk vil svekke muligheten for konsensus og kompromisser, og vil i verste fall kunne føre til en polarisering der ikke-demokratiske krefter raskt vinner grunn.

Jeg har derfor argumentert for at det er etisk forsvarlig at den norske stat regulerer antallet asylsøkere/overføringsflyktninger, innvandringstempoet og sammensetning av innvandrerpulasjonen. Utfordringen for norsk innvandringspolitikk er å unngå at sammensetningen av innvandrere blir slik at integreringshastigheten blir så lav at man utvikler en etnisk betinget sosioøkonomisk underklasse, skaper økt innvandrings skepsis i befolkningen og svekker de strukturelle betingelsene for å realisere sivil rettferdighet betydelig. Dette betyr at Norge er nødt til å begrense innvandring av grupper der gapet mellom kvalifikasjonskravene fra norsk arbeidsliv og den medbrakte kompetansen er så stor at det vanskelig lar seg overvinne i løpet av første generasjon, selv med en velferdsstat som følger anbefalingen fra Brochmann II om å styrke ulike aktiveringstiltak overfor de aktuelle innvandrerguppene. I dette har kvoteordninger sin hovedbegrunnelse. Samtidig har jeg argumentert for at vi bør være beredt på å ofre noe av vår egen velferd når vi fastsetter hvor mange personer vi vil gi opphold. Det er moralsk prisverdig å ta opp noe av slakket fra andre land som ikke tar sine folkerettslige og moralske forpliktelser overfor migranter på alvor. Men ettersom målet hele tiden må være å gi flest mulig mennesker som befinner seg innenfor og utenfor våre grenser muligheter til fritt og ansvarlig å søke det gode liv, må vi hele tiden ta eksistensen av nativism med i betraktningen. Lar vi for mange innvandrere få opphold, vil vi nøre opp under den latente nativismen slik at kravene om skjerpede restriksjoner intensiveres, noe som vil føre til at færre får slippe inn over tid. Så lenge antallet innvandrere ikke utgjør en trussel mot de strukturelle betingelsene for sivil rettferdighet, mener jeg det bør settes slik at flest mulig får hjelp, tettest mulig opp mot folkerettens normer og de etiske idealene jeg har formulert.

Det er mange faktorer som påvirker hvem som søker om og får innvilget opphold i Norge, og ikke alle er like lett å kontrollere ved hjelp av innvandringspolitikk alene. For det første blir innvandringen til Norge påvirket av måten andre nasjonale og regionale kontrollregimer fungerer på. For det andre er lokaliseringen av, og størrelsen på, diasporamiljøer viktig for migranternes veivalg, og vil over tid ha sterk innvirkning på hvem som søker

---

1538 Nida-Rümelin, *Über Grenzen denken*, 149, og Angeli, *Migration*, 32.

opphold.<sup>1539</sup> For det tredje legger både den byråkratiske saksbehandlingen (UDI/UNE), domstolene og ulike sivile pressgrupper begrensninger på det politiske handlingsrommet.<sup>1540</sup> Og Norges forpliktelser på EUs regelverk og internasjonale konvensjoner legger sterke føringer for de juridiske vurderingene.<sup>1541</sup> For det fjerde spiller utformingen av andre politikkområder enn innvandringspolitikk ofte en vel så stor rolle: makroøkonomisk politikk, arbeidsmarkedspolitikk, velferdspolitikk, handelspolitikk, bistandspolitikk, utenrikspolitikk og så videre.<sup>1542</sup> Høy grad av kontroll krever derfor et reguleringsregime som omfatter mange ulike politikkområder. I lys av de ofte motstridende interessene som styrer disse, er en samordning av innvandringsreguleringen utfordrende å oppnå, både hva gjelder koordinering og implementering. Koordinering krever at man oppnår et minimum av konsensus hva gjelder det overordnede målet for innvandringsreguleringen, både nasjonalt og regionalt. En vellykket lokal implementering krever mer enn symbolhandlinger. Kommunene er blant annet avhengige av juridisk handlingsrom og tilstrekkelige faglige og økonomiske ressurser. Hvilke spesifikke politisk-administrative strategier som kan lede oss mot en mer samordnet innvandringsregulering har jeg imidlertid ikke kompetanse til å svare på.<sup>1543</sup>

Mitt håp er at denne boken har klart å overbevise leseren om at politisk etikk ikke kan gi ett enkelt og endegyldig svar på spørsmålet om hvilken innvandringspolitikk som er den etisk best begrunnede. Det blir for enkelt å skille mellom de altruistiske gode (venstrevridde) innvandringsliberale og de egoistiske onde (høyrevridde) innvandrings skeptikerne. Til det er problematikken for sammensatt, både i tid og rom. Sammensatte problemer stimulerer utviklingen av en moralsk dømmekraft som behersker

1539 de Haas og Czaika, «Effectiveness», 502f., og Collier, *Exodus*, 41ff., 164. Men selv om diasporamiljøer kan trigge f.eks. kjedemigrasjon i familier, vil slike kjeder bryte sammen på et eller annet tidspunkt. Ser vi eksempelvis på europeisk kjedemigrasjon til USA var den høy over lang tid, uten at alle familiemedlemmene fulgte etter, og jo lenger kjeden blir jo lavere blir motivasjonen for å flytte på seg. Europeisk migrasjon til USA er i dag dramatisk lavere enn den engang var. Ong Hing, *Departing Our Souls*, 137.

1540 Jf. Fuglerud, «Kontroll og korrupsjon». Hvor stor reell innflytelse sivile pressgrupper har vis-a-vis de politiske elitene er omdiskutert. Se f.eks. Statham og Geddes' analyse av hvordan dette forholder seg i Storbritannia. Statham og Geddes, «Elites».

1541 Jf. Vevstad og Schultz, «Felles europeisk asylsystem».

1542 de Haas og Czaika, «Effectiveness», 503.

1543 Jeg håper derfor at den generelt forbedrede kontakten og samhandlingen mellom ulike politiske aktører som Hilmar Rommetvedt mente å identifisere som et tydelig utviklingstrekk for en ti års tid tilbake, fortsatt gir et adekvat bilde av den politiske-institusjonelle utviklingen. Rommetvedt, *Politikkens allmenngjøring*.

balansens kunst.<sup>1544</sup> Men selv om ulike omstendigheter krever ulike handlinger, er det viktig å være oppmerksom på faren det er å immunisere politisk handling fra kritikk ved å henvise til at en bestemt situasjon krever det. Migrasjonsetikkens oppgave er å formulere normative kriterier som definerer det etiske handlingsrommet innvandringspolitikken bør finne sted innenfor. Men idealene formulert i denne boken peker kun ut en retning, og gir ingen detaljert politisk plan for hvordan man best nærmer seg målet.

Selv om en eksakt fiksering av hvor mange mennesker fra de ulike innvandrerkategoriene Norge årlig bør slippe inn ikke er mulig å fastsette gjennom filosofisk etisk refleksjon, vil slik refleksjon kunne bidra til at slike tallmessige fikseringer, ikke bare er politisk-strategiske avgjørelser, eller utelukkende informert av nøytrale beskrivelser av samfunnsutviklingen, men også fundert i tydelige etiske overveielser.

## 8.2 Fremtidsutsiktene for en internasjonalt samordnet migrasjonspolitik

Det westfalske internasjonale politiske system er åpenbart strukturelt suboptimalt dersom man skal løse de internasjonale politiske utfordringene migrasjon stiller verden overfor.<sup>1545</sup> Men selv om behovet for en institusjonalisert global praksis på migrasjonsfeltet er sterkt sett fra et etisk perspektiv, ser vi i dagens verden få utviklingstendenser i denne retning. De sosiale rettighetene som i etterkrigstiden har blitt formulert som generelle menneskerettigheter har fortsatt status primært som «myk lov», og er bare i svært begrenset grad institusjonelt sikret. Mangelen på demokratisk funderte flerstatlige institusjoner som har mandat til å tilskrive statlige aktører bestemte forpliktelser, og koordinere hvordan disse følges opp, utgjør et sterkt empirisk argument mot at dagens politiske verdensorden faktisk anerkjenner menneskerettighetene generelt, og asylretten spesielt, som etisk og juridisk bindende. Conor Gearty beskriver internasjonale menneskerettighetsforkjempere som ensomme og sårbare.<sup>1546</sup> Dette til tross for at menneskerettighetserklæringen artikkel 28 slår fast at ethvert individ har «krav på en sosial og internasjonal orden som fullt ut kan virkeliggjøre de rettigheter og friheter som er nevnt i denne erklæring». Var

1544 Jf. Jostein Gripsruds etterlysning av «midtbanen» i innvandringsdebatten. Gripsrud, *Norsk hamskifte?*, 257, 278ff.

1545 Offe, «Demokratie und Wohlfahrtsstaat», 107.

1546 Gearty, *Can Human Rights Survive?*, 18.



denne rettigheten virkelig anerkjent i praksis ville ikke enhver stat primært arbeide for å minimere sitt ansvar for å innfri sine forpliktelser overfor verdens migranter, men anerkjent sin del av det kollektive ansvaret for å sikre dem et verdig og godt liv. Dette ansvaret tas på fullt alvor kun der robuste inter- eller supranasjonale demokratiske institusjoner etableres som, med utgangspunkt i legitime fordelingskriterier, og i kraft av sin globale jurisdiksjon, kan tilskrive enhver nasjon et bestemt ansvar, og sørge for at dette følges opp i praksis.<sup>1547</sup> I sin omtale av Ciceros bok om staten skriver Augustin at et samfunn der det ikke er samsvar mellom rettsoppfatning, rettsprinsipper og rettspraksis ikke egentlig er et samfunn – et folkefellesskap.<sup>1548</sup> Anvender vi dette kriteriet på forholdet mellom menneskerettighetsprinsipper og menneskerettighetspraksis, er vel konklusjonen nærliggende at vi ikke egentlig har et «verdenssamfunn».

En strategi for å nå målet om en mer rettferdig ansvarsfordeling kunne vært at FN gjennomgikk en grunnleggende reform. Problemet er at FNs handlekraft i dag er betinget av handlekraften til en rik minoritet av stater. Vi ser hvilken verden dette gir oss. FN blir ofte et instrument for å sikre at disse statene beholder sin posisjon som tilsynelatende moralsk høyverdige og solidariske, mens de i realiteten bidrar til å opprettholde den skjeve maktfordelingen vi ser i verden i dag.<sup>1549</sup> Vi unngår ikke dette gjennom å la FN utformes i retning av en global (føderal) superstat. Det er liten grunn til å tro at en slik (kvasi)stat vil være demokratisk nok, i det minste i den tradisjonelle liberale betydningen av ordet «demokratisk»,<sup>1550</sup> eller i stand til å sikre effektive og fleksible lokale løsninger.<sup>1551</sup>

Men utgjør ikke FN, til tross for alle dets mangler, et bedre forhandlingsrom for migrasjon, enn andre tilgjengelige alternativ? Kunne ikke et alternativ derfor være å reformere deler av FN i retning av en global

1547 Selv med felles asylregler er det eksempelvis store forskjeller EU-land imellom hva gjelder praktiseringen av disse. Så lenge medlemsland i FN (og EU) fortsetter å unndra seg ansvar, er det vanskelig å se hvordan slike institusjoner skal kunne pålegge stater et bestemt ansvar for å ta imot migranter. Hoesch, «Taking up the Slack», 17f.

1548 Augustin, *De Civitate Dei*, 217f.

1549 Luoma-aho, *International Relations*, 135. Jf. Buchanan, *The Heart of Human Rights*, 124ff. Sikkerhetsrådet har f.eks. eksklusiv rett til å blokkere tiltale i den internasjonale strafferettsdomstolen.

1550 Argumenter for globalt demokrati finnes blant annet i Held, «Rethinking Democracy», 74f., Abizadeh, «Democratic Theory», Lu, «Cosmopolitan Justice», Kaiser, «Transnational Relations», Whelan, «Free Movement», 28, Scharpf, «Demokratie», 153ff., O'Neill, *Justice Across Boundaries* og Stilz, *Territorial Sovereignty*, 6f., 257. For kritikk, se for eksempel Goldsmith og Posner, *The Limits of International Law*, 223f. Det viktige spørsmålet er hvor mye, og hvilken form for, deltakelse man må ha for å kunne kalle en politisk struktur demokratisk (Bader, «Transnational Citizenship», 783ff.). En fin oversikt over de viktigste posisjonene i debatten finnes i Marchetti, *Global Democracy*.

1551 Guhénno, «Territorial Communities», 146, og Scharpf, «Demokratie», 161.

styringsstruktur (*world governance*) for migrasjon, hvor både individer og offentlige og private institusjoner kan håndtere felles anliggender gjennom gjensidig tilpasning, uten én autoritativ beslutningsinstans?<sup>1552</sup> Verden har allerede en rekke ikke-statlige strukturer som regulerer internasjonal samhandling, for eksempel økonomiske (WTO, IMF) og språklige og transportmessige (f.eks. flytrafikk, handel). Til forskjell fra hva som er tilfellet når det gjelder bevegelse av varer og kapital, har ikke det globale samfunn forhandlingsinstitusjoner<sup>1553</sup> som regulerer internasjonal migrasjon. Heller ikke FN har en egen organisasjon for hele migrasjonsfeltet. FNs høykommissær for flyktninger arbeider primært med flyktningspørsmål, mens International Organization for Migration (IOM) fikk status som FN-«relatert» organisasjon i 2016.<sup>1554</sup> Selv om det finnes mange gode grunner til at verdenssamfunnet har mye å tjene på en mer samordnet og enhetlig forhandlingsstruktur, er en slik løsning dessverre en fjern utopi slik verden i dag ser ut. Det er flere grunner til dette.

For det første er nasjonale interesser den desidert viktigste faktoren for hvordan stater forholder seg til innvandringspolitikk. Det er derfor ingen overraskelse at økt migrasjon også medfører økt nasjonalisme og regionalisme. Og selv om den moderne staten har mye å tjene på etableringen av internasjonale institusjoner for migrasjonshåndtering i det lange løp, viser ikke dagens politikere vilje til å ta den støyten dette ofte innebærer for dem på kort sikt. I migrasjonsspørsmål har den nasjonale interessen som oftest en kort tidshorisont. For det andre er faren, som nevnt, overhengende for at slike styringsstrukturer vil mangle demokratisk legitimitet, og dermed mangle tilliten de er avhengige av for å få tilstrekkelig politisk handlekraft. Hvordan lar det seg gjøre å fundere en slik struktur i et bestemt «folk» (utgjort av «folkene», dvs. borgerfelleskapene),<sup>1555</sup> og la den bli gjenstand for kontinuerlig demokratisk debatt, uten en fungerende demokratisk internasjonal offentlighet?<sup>1556</sup> Det er imidlertid lett å overdrive denne faren, all den tid en slik styringsstruktur kun vil ha *delegert* myndighet. For det

1552 Comission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*. Se også Witte og Alexander, *Christianity*, 354.

1553 Vi snakker altså ikke om politiske, dvs. statlige, institusjoner, men internasjonale forhandlingsstrukturer. Jf. Fritz Scharpf sin analyse av EU i Scharpf, «Demokratie», 156ff.

1554 Iom.int, «IOM becomes a Related Organisation to the UN». Jf. Goodwin-Gill og McAdam, *The Refugee*, 507ff.

1555 Preuss, «Solidarität», 405.

1556 Bader, «Ethics of Immigration», 351. Selv med en slik offentlighet er sjansene for at man får utviklet en overlappende konsensus om menneskesynet som ligger til grunn for en rettferdig fordeling av ansvar og byrder små. For motsatt syn, se Abizadeh, «Cooperation», 340, fotnote 44.

tredje står interessene til rike og fattige land i diametral motsetning.<sup>1557</sup> Mens rike land primært ønsker å begrense innvandring til eksperter og entreprenører, vil fattige land beholde disse og heller la arbeidsledige og arbeidere med mindre økonomisk og menneskelig kapital utvandre, slik at man kan tjene på at penger sendes tilbake til landet (og ev. samtidig bli kvitt politiske dissenter).<sup>1558</sup> Ettersom interessene til fattige land er mer uniforme i migrasjonsspørsmål enn hva som er tilfellet for rike land i relasjon til fattige land, er det mer realistisk å forvente bilaterale avtaler og/eller regionalt samarbeid enn globale multilaterale styringsstrukturer.<sup>1559</sup> At rike land ofte har tilstrekkelig grad av sammenfallende interesser seg imellom taler også for dette. Erfaringene med EU har også vist oss at deltakernasjonenes kontroll over innvandringsstrømmen har økt proporsjonalt med at de fraskriver seg en viss grad av nasjonal autonomi innenfor rammen av et regionalt samarbeid.<sup>1560</sup> Men selv innenfor EU har det vist seg vanskelig å samordne innvandringshåndteringen. Den faktiske ansvarsfordelingen er fortsatt svært skjev, og den er i strid med prinsippet om solidaritet og rettferdig ansvarsfordeling mellom medlemsstatene som er nedfelt i artikkel 80 i Lisboa-traktaten. Grunnene til dette er mange og komplekse.<sup>1561</sup> En internasjonal styringsstruktur vil måtte involvere en mengde mer eller mindre formelle private og offentlige aktører, og relasjonene dem imellom vil være preget av fundamentale interessekonflikter og maktasymmetri.<sup>1562</sup> Selv om multilaterale avtaler kan være å foretrekke fra et etisk synspunkt, er nok mulighetene realistisk sett størst for bilaterale avtaler for arbeidsmigrasjon, regionale avtaler mer sannsynlige hva gjelder irregulær migrasjon, mens viljen til multilaterale overenskomster er størst for flyktningmigrasjon.

1557 Jf. Hollifield, «The Missing Regime», 101, Hampshire, *Politics*, 83, og Taraku, *Innvandringsrealisme*, 227ff.

1558 Filippinene under president Marcos (1965–1986) gjorde dette til en bevisst politisk strategi. Motstand mot returavtaler kan også komme fra diasporamiljøer som ønsker at hjemlandet legger til rette for den formen for «utenlandsinvestering» utvandring utgjør. *Innvandringsrealisme*, 230.

1559 Hampshire, *Politics*, 86. Selv om bilaterale i sin natur både er diskriminerende og ineffektive sett fra et ressursallokeringsperspektiv (Sykes, «International Cooperation», 331f.), har de den fordel at de inngås av parter som er maktpolitisk mer symmetriske, enn dersom en avtale skal inngås mellom en stor politisk blokk (eks. EU), og et lite land. Jf. Taraku, *Innvandringsrealisme*, 226f., Zapata-Barrero, «Migration Governance», 7.

1560 Guiraudon og Lahav, «Migration Control», 164f., 171, 175ff. Dog uten sanksjonsmekanismer er slike avtaler skjøre. Om EU, slik det fungerer i dag, er en optimal forhandlingsstruktur for Norges del er jeg vel mer skeptisk til. Til det er den for dysfunksjonell. Se nedenfor, og jf. Streeck, «Exploding Europe», McMahon, «Regional Integration», 296.

1561 Lutz, Kaufmann og Stünzi, «Humanitarian Protection», 759f., og Bauböck, «Refugee Protection», 151ff. Jf. Taraku, *Innvandringsrealisme*, 247f.

1562 Leon og Overbeek, «Neoliberal Globalisation», 42, 49f. Jf. Buchanan, *The Heart of Human Rights*, 124f.

Men har ikke nettopp gjennomslagskraften flyktningkonvensjonen har hatt vist oss at det tross alt kan være mulig å etablere globale samarbeidsstrukturer for håndtering av alle typer migrasjon? Flyktningkonvensjonen ble utarbeidet i en unik historisk situasjon der nasjonalisme stod i vanry og staters politiske og økonomiske interesser falt sammen med menneskerettighetstenkning.<sup>1563</sup> Å ta imot flyktninger (fra kommunistland) var et vitne om en stats moralske og ideologiske tiltrekningskraft, og det var manko på arbeidere mange steder i vesten.<sup>1564</sup> I dag er det adskillig høyere terskel for å etablere slike multilaterale avtaler, og mange land forsøker i dag så godt de kan å unngå ansvaret flyktningkonvensjonen pålegger dem.<sup>1565</sup> Endatil initiativet fra Kofi Annan til å etablere formelle konsultative multilaterale fora innenfor FN (f.eks. FNs High Level Dialogue on Migration and Development i 2006) møtte sterk motstand.<sup>1566</sup> Ut av dette initiativet vokste imidlertid det såkalte Global Forum on Migration and Development, hvor statlige aktører fra rike og fattige land samles for å samtale om utfordringer knyttet til flyktninghåndtering og eventuelt ta initiativet til samarbeidsavtaler (ofte bilaterale). I kjølvannet av FNs migrasjonstoppmøte i New York i 2016 ble også visjonen om en global «pakt» om migrasjons- og flyktninghåndtering lansert.<sup>1567</sup> Pakten ble vedtatt ved akklamasjon (sic!) av 164 av generalforsamlingens medlemmer i desember 2018. Selv om deltakerne i pakten godtar ettersyn og oppfølging av sin migrasjonshåndtering, er den ikke juridisk bindende, og implementeringen betinges i stor grad av den enkelte stats vurdering av egen kapasitet.<sup>1568</sup> Det er derfor få grunner til å tro at mange land vil etterstrebe å leve opp til de nedfelte intensjonene.<sup>1569</sup> Denne dystre konklusjonen understøttes

1563 Hampshire, *Politics*, 91.

1564 Terje Einarsen avviser at det var skjulte ideologiske realpolitiske interesser som lå bak utformingen av flyktningkonvensjonen. Han hevder at konsipistene i stor grad var drevet av menneskerettslige hensyn. Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, 213f.

1565 Konflikten mellom Polen/EU og Belarus om håndtering av flyktningstrømmen fra Midtøsten er et av de siste eksemplene. At den samme konflikten ikke oppstod da flyktningene kom fra Ukraina, er til ettertanke.

1566 Hampshire, *Politics*, 93. Ut av Annans initiativ vokste også et annet relevant globalt konsultativt fora, nemlig *Global Migration Group*, et samarbeidsorgan for ulike byrå i FN, Verdensbanken og IOM. For en oversikt over sivile organisasjoner med fokus på migrasjon, se Zapata-Barrero, «Migration Governance», 10.

1567 Jf. Einarsen og Engedahl, «The 2016 New York Declaration». Se også IOM, *World Migration Report 2020*, 293ff.

1568 Iom.int, «Global Compact for Migration».

1569 Fordelen med at den ikke er bindende er at flere land da vil slutte seg til pakten. Om den har samme potensial som VM til å «revolusjonere» rettighetsetosen i verdens nasjoner (Einarsen og Engedahl, «The 2016 New York Declaration» 22) er jeg mer skeptisk til. For en mer positiv vurdering, se også Brock, *Justice*, 196ff.

av EUs mange koordinasjonsproblemer under flyktningkrisen i 2015.<sup>1570</sup> Ikke bare tar de fleste EU-land imot langt færre flyktninger enn det deres integrasjonskapasitet skulle tilsi, men EU som helhet tar heller ikke sitt globale ansvar i så måte.<sup>1571</sup> Ettersom samarbeid om håndtering av flyktningmigrasjon har vist seg så vanskelig på et politisk, sosialt og økonomisk relativt homogent regionalt nivå, kan man ikke forvente mye av en institusjonell forordning på FN-nivå. Til tross for sin konsultative karakter har likevel regionale fora (*regional consultative processes*, RCPs) bidratt til noe mer harmonisering av innvandringspolitikk og økt vilje til (begrenset) samarbeid.<sup>1572</sup> Regionale initiativ har ofte større gjennomslagskraft fordi de omhandler (felles) interesser knyttet til nærområdene, og kan benytte allerede eksisterende regional institusjonell infrastruktur.<sup>1573</sup>

Å samordne og harmonisere europeisk praksis hva gjelder innvandringsregulering vil motvirke et «kappløp mot bunnen» («*race to the bottom*») og potensielt kunne danne grunnlaget for at man høyner standarden for behandlingen av noen av de mest sårbare menneskene blant oss. Den vil også kunne avlede noe av kritikken fra de mer restriktive delene av befolkningen.<sup>1574</sup> Når alt kommer til alt er asylpolitikk et spørsmål om ansvarsfordeling.<sup>1575</sup> Det er derfor trist å konstatere at innvandring har bidratt til å fordype kløftene mellom europeiske land, da særlig mellom øst og vest.<sup>1576</sup> Flyktningkrisen i 2015 brakte EU inn i en tillitskrise hvor EU både ble anklaget for manglende evne til samarbeid og samtidig beskyldt av nasjonale politikere for å fordele «byrdene» uten demokratisk legitimitet.<sup>1577</sup> EU lyktes på ingen måte med å operasjonalisere sitt omfordelingssystem.<sup>1578</sup> Dublin-avtalene har også blitt grundig kritisert, og blir eksempelvis av den fremstående eksperten på europeisk rett Steve Peers beskrevet som en «expensive waste of time», og som et instrument de mest innflytelsesrike landene i EU har etablert for «burden-shifting» heller enn

1570 Takle, «Solidarity Crisis?», 122ff., og Vevstad og Schultz, «Felles europeisk asylsystem», 381ff.

1571 Angenendt, Engler, og Schneider, «Lastenteilung», 6, og Hoesch, «Comment», 99.

1572 Hampshire, *Politics*, 95f. Jf. Thouez og Channac, «Shaping».

1573 Suhrke og Hans, «Responsibility Sharing», 13, og Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 254ff.

1574 Jf. O'Nions, *Asylum*, 197f.

1575 Ibid., 211.

1576 Tauner, «Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden?», 95ff., Gammeltoft-Hansen, «Paradigmeskifte?», 39, og Bendel, *Flüchtlingpolitik*, 23.

1577 Takle, «Solidarity Crisis?», 122ff. Manglende vilje til ansvarsfordeling var også overtvedelig i flyktningkrisen som oppstod som en følge av krigen i det tidligere Jugoslavia, en krig i hjertet av Europa. Ikke en gang de nordiske land kunne bli enige om felles regler.

1578 Bendel, *EU-Flüchtlingpolitik*, 27f., og Vevstad og Schultz, «Dublin-samarbeidet», 407f.

«burden-sharing».<sup>1579</sup> Avtalen inneholder en suverenitetsklausul som innvilger de kontraherende parter en mulighet til å overstyre retningslinjene den gir.<sup>1580</sup> Harmoniseringsproblemene skyldes dyptliggende strukturelle forhold. De administrative instansene som foretar vurderingen av asylsøknader, domstolene og de politiske beslutningstakerne angår komplekse forhold knyttet til hvordan enkeltstater er organisert. De er derfor lite fleksible og vanskelige å harmonisere.<sup>1581</sup> Men man kan også spørre seg om EUs direktiver om asylpolitikk overhodet aspirerer mot en harmonisert innvandringspolitikk, eller om det primært ønsker å etablere minimumsstandarder for å unngå et «kappløp mot bunnen».<sup>1582</sup> De nasjonale innvandringspolitikkenes i EU drar i økende grad i ulike retninger. Etter å ha saumfart Europakommisjonens siste forsøk på å peke ut en retning i *New Pact on Migration on Asylum* som ble presentert i september 2020, konkluderte Petra Bendel, en av Europas fremste eksperter på EUs migrasjonspolitik, sin svært kritiske vurdering slik: «[W]e are in no doubt that reconciling the increasingly diverging interests of individual states and managing the humanitarian disaster of European refugee policy represents a Herculean endeavour.»<sup>1583</sup> Utstrakt internasjonalt samarbeid om å fordele flyktninger ved hjelp av et formalisert kvotesystem hvor ansvarsfordelingen skjer med utgangspunkt i rimelige parametre er nok altså ganske utopisk. Forsøket på å innføre obligatoriske kvoter under krisen i Syria ble møtt med sterk motstand, særlig blant visegradstatene, og ble avskaffet allerede i 2018. Ved å svekke enkeltstaters handlingsrom vegrer de fleste mot å forplikte seg, noe som igjen bidrar til å erodere det generelle menneskerettslige grunnlaget for flyktningers krav på beskyttelse og den moralske viljen til å strekke seg ut over det rettferdigheten krever for andre migranter.<sup>1584</sup> At samarbeidsproblemene i EU har vært så store til tross for at EU ikke på langt nær tar sitt ansvar i et globalt perspektiv gir ikke akkurat næring til håpet om at et rimelig globalt ansvarsfordelingssystem skal se dagens lys. Som Matthias Hoesch skriver:

1579 Peers, *EU Justice*, 362. Jf. Hathaway, «Refugee Law», 91, og O'Nions, *Asylum*, 128.

1580 Brekke og Staver, «Renationalisation», 2173.

1581 Shacknove og Byrne, «The Safe Country Notion», 210, fotnote 91.

1582 Hampshire, *Politics*, 102.

1583 Bendel, «Fresh Start or False Start?», 258.

1584 Einarsen og Engedahl, «The 2016 New York Declaration», 19.

As long as the EU as a whole does not accept its fair share, the discussion of how to share burden fairly within the EU comes to somewhat resemble the discussions of mafiosos of how to share the loot from a bank heist: if the EU as a whole does not accept its fair share, the EU has illegitimately gained some advantage, and the extensive discussion between the member states of who should be responsible for those few who reach the EU border is a discussion of how to share that illegitimate advantage.<sup>1585</sup>

At EU ikke tar sin del av det globale ansvaret, men samtidig krever at fattige tredjeland skjerper sin utreisekontroll, er etisk svært klanderverdig.<sup>1586</sup> EU er et godt eksempel på at internasjonalt samarbeid ikke automatisk gjør grenser mer porøse og fører til en mer rettferdig distribusjon av flyktninger. Det kan også resultere i en strengere regulering av grenser, og opprettholde en urettferdig internasjonal fordeling av ansvar for flyktninger.

Med dette sagt, kan ikke flyktninghåndtering betinges av om det tjener regionale interesser. Fra et etisk og folkerettslig perspektiv er dette ansvaret globalt. Flyktningkonvensjonen, og det faktum at det finnes globale forhandlingsinstitusjoner for økonomi, viser at bindende multilaterale avtaler fortsatt er mulig, bare insentivene er sterke nok.<sup>1587</sup> I dag er dette dessverre ikke tilfelle. Det internasjonale menneskerettsregimet ble først og fremst utformet som en standard for måten stater behandler sin egen befolkning, og ikke for å regulere forholdet mellom stater.<sup>1588</sup> Vi kan bare lengte etter dagen da det internasjonale samfunn innser at etableringen av slike forhandlingsinstitusjoner gir oss en bedre verden.<sup>1589</sup>

1585 Hoesch, «Comment», 99.

1586 Bendel, *EU-Flüchtlingpolitik*, 19.

1587 Det finnes også flere multilaterale ad hoc-løsninger som viser oss hva som kan gjøres dersom problemene får stort nok fokus. Jf. Einarsen og Engedahl, «The 2016 New York Declaration», 17f.

1588 Jf. Buchanan, *The Heart of Human Rights*, 144f.

1589 Et utgangspunkt kunne vært å se med nye øyne på Peter Schucks forslag om å utvikle et kvotemarked stater imellom, der stater er de primære markedsaktørene, men der UNHCR, basert på informasjon om beskyttelsesbehov og den enkelte stats beskyttelseskapasitet, tilskriver statene en kvote basert på bestemte kriterier, og for øvrig sørger for å holde markedsaktørene informert om transaksjonene, og kontrollere at forpliktelsene som der overdras følges opp (Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 280ff. Jf. Rapoport og Moraga, «Tradable Refugee-Admission Quotas»). En slik ordning kan imidlertid kritiseres for å legge opp til muligheten for å kjøpe seg ut av legitime etiske forpliktelser (Fabre, *Justice*, 131). Christopher Wellman aviser kritikken med henvisning til Kyoto-avtalen som et eksempel på nettopp en slik modell. Det overordnede målet er i begge tilfeller ikke at Norge som sådan skal ta imot et spesifikt antall flyktninger, men at vi bidrar til å løse flyktningkrisen på globalt nivå (Cole, «Open Borders», 131f.). Andre har kritisert modellen for at den minner om menneskehandel. Ved å si hvor mye vi er villig til å betale for ikke å ta imot bestemte flyktninger, dehumaniserer vi dem (Gibney, «Engineered Regionalism», 72f.). Matthias Hoesch aviser denne kritikken med at man ikke handler med konkrete mennesker, men med kvoter (Hoesch, «Ein Markt für Geflüchtete?», 70). Og hele systemets intensjon er at de involverte menneskene skal få sin verdighet sikret (Kuosmanen, «Trading Refugee Quotas», 113). Det vil utvilsomt kreve sterk grad av regulering for at et slikt marked skulle oppfylle etiske standarder, eksempelvis at det ikke vil få diskriminerende utslag, og at flyktningenes egne preferanser tas med i beregningen så langt det går (Bauböck, «Refugee Protection», 149, 154, og Hoesch, «Ein Markt

Gjentatte internasjonale initiativ i retning økt globalt samarbeid viser oss likevel tydelig hvor presserende migrasjonsutfordringen er for det internasjonale samfunn. Når alt kommer til alt, vil ikke slike initiativ lykkes før statene med de sterkeste politiske og økonomiske pressmidlene har insentiver nok til å etablere et transparent, forutsigbart og rimelig ansvarsfordelingssystem.<sup>1590</sup> Der er vi ikke nå. USA trakk seg eksempelvis fra de internasjonale samtalene som ledet opp til utformingen av FNs globale migrasjonspakt, og stemte imot den da den ble lagt frem for FNs generalforsamling.

FNs særorganisasjon for arbeidslivet, ILO, har i de senere år bemerket seg som en transparent internasjonal forhandlingsinstitusjon med aktører både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, samt representanter fra menneskerettighetsorganisasjoner.<sup>1591</sup> En videreutvikling av denne institusjonen vil kunne bære mange frukter, både med tanke på å forhandle frem standarder for verdig behandling av arbeidere, og å arbeide for tariff-overenskomster som kan sikre harmonisering og likebehandling i samsvar med det de i dag gjør på nasjonalt nivå. Etableringen av en internasjonal domstol etter mønster fra den internasjonale strafferettsdomstolen kunne stått for det juridiske overoppsynet over implementeringen. Som EU har vist, behøves ingen internasjonal politistyrke for å følge dette opp. Ansvar for å følge opp sanksjonene bør kunne falle på de nasjonale myndighetene i deltakerlandene. Med etableringen av slike institusjoner ville vi vært noen små skritt nærmere en verden der migrasjonsbehovet ikke ville være like stort for mange mennesker. At ingen industrialiserte land foreløpig har ratifisert FNs konvensjon for beskyttelse av rettighetene til alle migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familier vitner imidlertid sterkt om utfordringene også ILO står overfor – en institusjon som i dag ikke er

---

für Geflüchtete?»). Vi må imidlertid huske at hele poenget med ordningen er å sørge for en bedre fordeling av flyktninger land imellom. Da kan det være at visse andre moralske hensyn må vike (Gibney, «Engineered Regionalism», 72). Vi må også huske at flyktningkonvensjonen ikke gir flyktninger rett til å søke tilflukt i et bestemt land (Kuosmanen, «Trading Refugee Quotas», 108f.). Norge har for øvrig allerede et kompensasjonssystem hvor ulike kommuner kan motta en bestemt sum for å ta imot et høyere antall flyktninger enn det de er forpliktet til. Systemet har vært bemerkelsesverdig stabilt i over 20 år (Askim og Steen, «Trading Refugees»). Men et kompensasjonssystem skiller seg fra et kvotehandelssystem ved at det ikke knytter bestemte flyktninger til bestemte kostnader man ikke vil ta på seg, men anerkjenner at beskyttelse betyr objektive kostnader for staten som tar dem imot. Gibney, «Engineered Regionalism», 74.

1590 Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 293.

1591 ILO, *Multilateral Framework on Labour Migration og International Labour Migration*.



i nærheten av å ha tilstrekkelig institusjonell kapasitet til å regulere internasjonal arbeidsmigrasjon.<sup>1592</sup>

Men tjener internasjonal samordning vår nasjonale egeninteresse? Skal Norge utforme en etisk forsvarlig innvandringspolitikk er det ikke nok at vi som nasjon foretrekker den innvandringspolitikken som optimerer *vår* egeninteresse. Som argumentert ovenfor er våre internasjonale etiske forpliktelser betinget av vår tilhørighet til internasjonale institusjoner som realiserer bestemte verdier.<sup>1593</sup> Slike verdier kan være begrunnet i interesser vi anerkjenner som gjeldende for hver enkeltnasjon (sivil rettferdighet), men også i hva som er i verdenssamfunnets (kollektive) interesse, altså global rettferdighet. Denne distinksjonen er ekstremt viktig. Det er nemlig ikke slik at det som er i alle nasjoners *kollektive* interesse er identisk med det som er i enhver nasjons *egeninteresse*.<sup>1594</sup>

Men vil ikke alle enkeltnasjoners interesser bli ivaretatt dersom enhver nasjon tar ansvar for sine egne interesser? Dette resonnementet høres intuitivt riktig ut, men inneholder en fatal feilslutning. Det globale kollektiv av nasjoner har nemlig en interesse av at enkeltnasjoner ikke bare tar ansvar for seg selv. Den innvandringspolitikken som eksempelvis er økonomisk mest gunstig for Norge som nasjon lar seg ikke kun realisere gjennom handlinger den norske stat utfører. For å få dette til er vi avhengige av å kunne samarbeide med andre om migrasjonsregulering. På den ene siden har vi som nasjon en interesse av at det etableres et internasjonalt regelverk for samarbeid rundt migrasjon, samtidig som det, på den andre siden, er i vår interesse som enkeltnasjon ikke å følge disse reglene. For den enkelte nasjon er det optimale ofte å forsøke å være mest mulig gratispassasjer (dersom ikke alle andre forsøker på det samme). Internasjonalt samarbeid forutsetter derfor at vi som enkeltnasjon setter til side nok egeninteresse til at vi kan delta i en praksis som alle, også vi, vil nyte godt av.<sup>1595</sup> Samarbeid er kun mulig dersom vi søker å optimere den kollektive interesse selv når den går på bekostning av vår egeninteresse. I et Europa, eller et verdenssamfunn, der hver nasjon kun handler i sin egeninteresse, finnes det ikke grunnlag

1592 Konvensjonen blir primært ansett som et middel for fattige land til å beskytte sine borgere som bor utenlands (Ruhs, *Price of Rights*, 20f.). Samtidig har flere mindre velstående land vært skeptiske til å ratifisere konvensjonen fordi de har vært redd for at dette ville hindre deres innbyggere i å få tilgang til vestlige arbeidsmarkeder (ibid., 140). Men også en rekke andre grunner har blitt fremført. Koser, «Global Governance», 309.

1593 Ruhs, *Price of Rights*, 16. Se seksjon 3.2.

1594 Nida-Rümelin, *Die Optimierungsfälle*, 75. Jf. Oldenquist, «Loyalties», 180.

1595 Nida-Rümelin, *Die Optimierungsfälle*, 88, 200f., og *Structural Rationality*, 27ff.. Jf. Gammeltoft-Hansen, «Paradigmeskifte?», 31.

for samarbeid rundt migrasjonsspørsmål. I en verden der alle nasjoner kun søker det som er optimalt for seg, vil alle til syvende og sist tape. Norge bør ikke fremstå som en nasjon av det Amartya Sen kaller «rasjonelle idioter», mennesker med evne til å optimere egennytte gjennom rasjonell tenkning, men uten evne til å samarbeide om å gjøre *verden* bedre.<sup>1596</sup> En moralsk stat er en stat som handler etisk riktig også der det har sin pris i form av tapte fordeler for staten selv. I en verden med kollektive handlingsproblemer er det av og til bedre å lide urett, enn å handle urett. Skal verden bli et bedre sted vil ikke en stat alltid ha rett til å kreve noe tilbake. Og i en verden uten institusjoner som kan tvinge stater til å bidra til kollektive goder medfører alltid «gaver» risiko for tragedie.<sup>1597</sup> Det gode er ikke simpelthen at visse kollektive goder sikres, men at det nasjonale «vi» som kollektivt subjekt har bidratt til å sikre dem, uavhengig av om vi selv får nytte godt av dem.<sup>1598</sup>

En ansvarsbevisst asylpolitikk handler først og fremst om å anerkjenne prinsippet om *non-refoulement* – at *de facto* flyktninger får juridisk anerkjennelse som flyktninger slik at de ikke returneres til opphavslandet.<sup>1599</sup> Men dette prinsippet hjelper oss ikke til å fordele ansvar på en rimelig måte. Distribusjonen av flykninger som søker asyl er per i dag sjelden fordelt på grunnlag av rimelige kriterier (reell integrasjonskapasitet).<sup>1600</sup> Den store majoriteten av flyktninger søker opphold i naboland. 95 prosent av afghanske flyktninger befant seg per 2015 eksempelvis i Pakistan eller Iran (2,5 millioner), og Tyrkia, Jordan, Irak og Libanon huset i 2016 4,8 millioner syriske flyktninger.<sup>1601</sup> I 2020 oppgav UNHCR at 73 prosent av alle flyktninger oppholdt seg i nabolandene.<sup>1602</sup> Dersom ansvar øker proporsjonalt med hvor mange som søker asyl i et gitt land blir det ofte slik at fattige naboland får et mye større ansvar for å ta vare på flyktninger enn rike land langt borte. Dette er ikke urimelig i den grad flyktningene vekker dette moralske ansvaret i landet de *faktisk* søker opphold i.<sup>1603</sup> Det har også den klare fordel at flyktningene enklere kan returnere til sitt hjemland så snart forholdene tillater det, noe de fleste i utgangspunktet ønsker.<sup>1604</sup>

1596 Sen, «Rational Fools». Jf. Nida-Rümelin, *Die Optimierungsfalle*, 150.

1597 Dette er en av grunnene til at Allen Buchanan argumenterte for at noen «duties of charity» bør kunne være gjenstand for tvang. Buchanan, «Justice and Charity», 562ff.

1598 Ibid., 565.

1599 Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 272.

1600 Til dette og følgende, se Carens, *Ethics of Immigration*, 207ff.

1601 Oltmer, «Die Globale Flüchtlingsfrage», 17.

1602 UNHCR, *Global Trends Report 2020*, 2.

1603 Hvilket også i praksis er konsekvensen av å ha ratifisert *Flyktningkonvensjonen* (se særlig art. 31–33).

1604 Under dette ønsket kan det også ligge politiske og militære grunner til å søke midlertidig beskyttelse i nabolandene, slik det eksempelvis har vært for palestinske. Suhrke og Hans «Responsibility

Kulturelle og etniske bånd til nabolandene kan potensielt minske noen av de integreringsmessige utfordringene de vil møte i fjerntliggende land, slik det eksempelvis har vært for alawittiske syrere som har flyktet til Tyrkia. Det er ikke så overraskende at det blant syriske krigsflyktninger generelt er nesten like mange som primært ønsker å emigrere til et annet land i Midtøsten som dem som ønsker seg til Europa.<sup>1605</sup> I tillegg til dette kommer det ovenfor diskuterte argumentet om at man i nærområdene ofte får mer ut av hver krone enn man gjør i dyre land i nordvest.<sup>1606</sup>

Nabolandenes ansvar har imidlertid sine klare begrensninger. For det første er mange konflikter sjelden så lokale at mulighetene for beskyttelse er like gode i naboland som i land lenger unna. Kulturelle, etniske og politiske spenninger kan være regionale og bety at flyktningene ikke ivaretas i henhold til menneskerettighetsstandarder (f.eks. Vietnam, Balkan og Midtøsten).<sup>1607</sup> Det at mennesker søker opphold i land langt borte heller enn i nærheten betyr ikke at de ikke er «genuine» flyktninger, men at de ofte har god grunn til å være redde for å bli utsatt for menneskerettighetskrenkelser i nabolandet, inkludert det å bli sendt tilbake til krigen de flyktet fra.<sup>1608</sup>

For det andre er nabolandene ofte så økonomisk akterutseilte og politisk ustabile at det å ta seg av flyktninger betyr enda større lidelser for den opprinnelige befolkningen i landet.<sup>1609</sup> Dette vil ofte gi grobunn for sterk polarisering, noe som kan få fatale konsekvenser både for landene i nærområdene, men ikke minst for flyktningene selv, som nå vil møte stengte dører.

For det tredje er det ingen sammenheng mellom hvor mange flyktninger som har fått opphold i et land og evnen eller viljen til å følge opp flyktningenes rettigheter i det aktuelle landet. Forholdet mellom åpenhet og rettighetsinnfrielse er stort sett omvendt proporsjonalt: jo høyere innvandring, jo færre rettigheter (f.eks. golfstatene); jo flere rettigheter, jo lavere innvandringstall.<sup>1610</sup> Kombinasjonen av et ekspansivt flyktningbegrep og kravet om brede rettigheter utgjør en stor praktisk utfordring for en del land.

---

Sharing», 12.

1605 Nekvasil og Younis, «Nearly Half of Syrians Would Leave Syria if they Could».

1606 En mer omfattende diskusjon av dette argumentet finnes i seksjon 6.1.

1607 Jf. Shacknove og Byrne, «The Safe Country Notion», 194, 197f. Blant flyktninger som har tilhørt samfunnseliten er det også mange som har sterke(re) kulturelle, økonomiske og sosiale bånd til mer velstående land (f.eks. land der de har fått sin utdannelse).

1608 Field, «Bridging the Gap», 542.

1609 Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 252.

1610 Jf. Ruhs, *Price of Rights*, 39, 47ff., 80ff. Videre Brochmann, «Innvandring og velferdspolitik», 88. I Ruhs' analyse er hovedanliggendet primært arbeidsinnvandring, men de prinsipielle poengene gjelder nok også i utbredt grad for flyktninginnvandring.

For det fjerde er ansvaret for det internasjonale statssystemet delt mellom statene som utgjør det. Alle stater må derfor også fordele ansvaret for følgene denne ordningen har for mennesker, deriblant problemene som skaper flyktningstrømmer.<sup>1611</sup> Mens naboland kan forventes å bidra med et trygt territorium å oppholde seg på i den første tiden etter flukten, er det ikke urimelig at den økonomiske byrden bør fordeles proporsjonalt på det internasjonale samfunnet fra dag én.<sup>1612</sup> Slik det internasjonale flyktningregimet fungerer i dag, er ikke det internasjonale samfunnet i nærheten av å innfri dette etiske kravet.<sup>1613</sup> Her gjør kollektive handlingsproblemer seg gjeldende med stor kraft. Med dette sagt, er Norge på langt nær det verste eksempelet på manglende internasjonal solidaritet overfor flyktninger. Snarere tvert imot.

I de tilfeller der retur til hjemlandet i løpet av få år viser seg vanskelig, bør det legges til rette for at distribusjon av flyktninger mellom stater i det internasjonale samfunn foregår på rimelig vis.<sup>1614</sup> I seksjon 4.2 formulerte jeg et overordnet regulativt prinsipp for ansvarfordeling, som i denne sammenhengen vil kunne reformuleres slik: Hver enkelt nasjon bør sørge for beskyttelse av så mange som ville hatt krav på det i en situasjon hvor fordelingen av ansvar var rettferdig. I en situasjon der ikke alle tar sitt ansvar, har andre land et *moralsk ansvar* for å beskytte så mange som mulig inntil ytterligere migrasjon vil gjøre det umulig å realisere sivil rettferdighet eller utløser politiske reaksjoner som vil føre til at man blir mer restriktiv enn man ville vært dersom man la seg på en noe mer restriktiv linje enn det som strengt tatt er moralsk forsvarlig. Hvis andre land gjør det umulig for oss å oppfylle våre *pro tanto* moralske forpliktelser overfor migranter, vil vi ikke være ansvarlige for de tragedier som da følger. Vi vil imidlertid fortsatt ha ansvar for å forsøke å få andre land til å oppfylle sine forpliktelser, slik at tragediene blir færre. Dette betyr ikke at de helt kan unngås, selv i en

1611 Hvor politisk infisert fordeling av slikt ansvar er ser vi eksempelvis dersom vi sammenlikner EU landenes reaksjoner på ikke-europeiske konflikter (som Syria) med hvordan disse landene reagerte på flyktningstrømmen under krigen på Balkan, og nå senest i Ukraina (jf. Shacknove og Byrne, «The Safe Country Notion», 213). Hvor «mange» som skal til for at det blir «ekstraordinære» antall avhenger i stor grad av hvor forskjellige flyktningene synes å være fra oss (Punternvold Bø, *Immigration Control*, 357). Syriske flyktninger ble mye raskere «for mange» enn ukrainske flyktninger selv om de objektivt sett er omtrent like mange.

1612 Jf. Nida-Rümelin, *Über Grenzen denken*, 121. I dag bruker vestlige land 50 ganger så mye på å administrere flyktningstrømmen «hjemme» som de gjør på å hjelpe flyktninger i de fattige landene de først flykter til. Hathaway, «Refugee Law», 93.

1613 Jf. Shacknove, «Duties to Refugees», 135.

1614 Se f.eks. forslaget formulert av Peter Schuck i «Refugee Burden-Sharing», 258, 271ff.

verden der alle fullkomment oppfylte sine forpliktelser til migranter. Som Agnes Heller skriver:

Neither the best people, nor the best possible society, secure human happiness. (Not even the liberalizing of attitudes can prevent conflicts of duties from occurring.) The most that can be said of this best society is that its tragic events are deeply mourned, and that the tragedies themselves are built into the good life of all.<sup>1615</sup>

Skal vi være i stand til å identifisere dem som tragedier som fyller oss med sorg må vi se utover den verden vi har i dag. Her er Christian Joppke:

Today's prosperous, perhaps post-national states have run out of overarching ideas to justify their exclusiveness; they perpetuate sheer facticity. The ideas, most notably of a world of universal justice, are with the human rights internationalists. States without ideas, ideas without organizational viability – this may be the saddest story of all.<sup>1616</sup>

Mer grunnleggende enn spørsmålet om hvordan det internasjonale samfunn best kan fordele migranter seg imellom, er spørsmålet om hvordan man kan utvikle en global økonomisk verdensorden som skaper mindre behov for å flytte på seg. Jonathan Seglow har rett i at det å sørge for en mer rettferdig fordeling av ressurser vil være en langt mer effektiv måte å løse verdens fattigdomsproblemer enn massemigrasjon.<sup>1617</sup> Mange av verdens fattigste vil aldri tilegne seg ressursene de trenger for å migrere til land med velfungerende samfunnsinstitusjoner. Selv om det er lett å si seg enig i Seglows poeng, er problemet at den institusjonelle strukturen som behøves for å *varig* sikre dere liv og helse, ikke er til stede for millioner av mennesker i verden i dag. Enten finnes ikke disse strukturene, eller så opererer de langs diskriminerende linjer. En mer rettferdig økonomisk verdensorden krever eksempelvis at WTO-avtalen må revideres i retning av et handelssystem der fattige land ikke lenger holdes ute av markedet av store handelsblokker/ekskluderende multinasjonale frihandelsavtaler.<sup>1618</sup> Nedmontering av tollbarrierer, avskaffelse av eksportsubsidier, likebehandling av varer fra innland og utland, vern av nyoppstartet innlandsindustri, patentbeskyttelse for medisiner og såkorn, sletting av utviklingslandenes gjeld og, ikke minst, at de finansielle institusjonene bak regelverket må utforme demokratiske

1615 Heller, *Beyond Justice*, 84.

1616 Joppke, «Asylum», 142.

1617 Seglow, «Ethics of Immigration», 328f. Jf. Nida-Rümelin, *Über Grenzen denken*, 95ff.

1618 Til dette, se Herrmann, «Perspektivenlosigkeit», 197.

reformer innenfor internasjonale institusjoner. Oppfordringen er ikke bare rettet til det internasjonale samfunn, men også til Norge som enkeltstat. Den norske stat bør etterstrebe etisk koherens mellom de ulike feltene i politikken, eksempelvis ved ikke å handle med råstoffprodusenter som finansierer krigføring eller aktører som sikrer seg oljerike landområder på urettferdig vis, eller følge opp, og skjerpe, eksisterende eksportreguleringer av våpen til flyktningproduserende land (ingen av disse landene har sin egen våpenproduksjon).

Økonomiske aktører genererer migrasjon både bevisst og intendert, men også ubevisst og ikke-intendert.<sup>1619</sup> EUs seneste handelsavtale (gyldig fra 2000–2020) med en rekke afrikanske land forsterket eksempelvis årsakene til at folk emigrerer fra regionen, og forslagene til revisjon har blitt kritisert for ikke å ta tilstrekkelig hensyn til problemene den har skapt. Ved å åpne de vestafrikanske markedene for europeiske produkter, mistet de lokale industriene sine lokale og regionale konkurransefordeler vis-a-vis europeiske konkurrenter. De ble dermed fratatt mye av grunnlaget til å utvikle sine egne industrier og skape jobber som fikk folk ut av fattigdom.<sup>1620</sup> Vi løser ikke slike utfordringer gjennom økonomiske overføringer til vanskeligstilte land. Dette hemmer ikke bare utviklingen av den selvstendige handlingskompetanse som utgjør selve ryggmargen i ansvarlige politiske institusjoner, men fører også til at politikerne i landene bli mer opptatt av å tilfredsstille de rike giverlandene enn å hjelpe sin egen befolkning.<sup>1621</sup> Mangelen på demokratisk kontroll forsterker denne siste tendensen i mange utviklingsland. Men ikke bare hemmer det de politiske institusjonene, det hindrer også ofte det lokale næringslivet fra å komme inn på de nasjonale markedene. Heller enn subsidier eller tvangsinnføring av demokrati, forekommer deg meg som mer hensiktsmessig å knytte direkte handelskontakter med lokale næringsdrivende, som i sin tur kan utfordre det bestående oligarkiet.<sup>1622</sup> Her kan diasporamiljøene i Norge også bidra på verdifullt vis, både gjennom investeringer og ved å etablere småbedrifter i opphavslandet.<sup>1623</sup> Men hvordan unngår man at disse etteraper sine

1619 Nida-Rümelin, *Über Grenzen denken*, 93.

1620 Se Langan, «Trade Deals with Africa».

1621 Til dette og følgende, se Nida-Rümelin, *Über Grenzen denken*, 178ff.

1622 Dette forutsetter imidlertid politisk press på nasjonale regjeringer om å beskytte nyoppstartet lokal industri. Argumentasjonen som taler for den strategiske gevinsten av dette ble først utviklet av Friedrich List i *The National System of Political Economy*, 1966, og utviklet mer nylig i f.eks. Chang, *Kicking Away the Ladder*, 125ff.

1623 Jf. de Haas, «Engaging Diasporas», iii, 97.

forgjengere så snart de kommer til makten?<sup>1624</sup> Uten at man tar høyde for *både* de materielle og ideologiske årsakene til mangelen på demokratisk kultur i en befolkning, vil ikke en slik utfordring kunne møtes.

Strategisk arbeid med å forbedre forholdene for befolkningen i land med høy flyktningproduksjon har på papiret stått sentralt for EU siden 2005.<sup>1625</sup> Dette er uten tvil både det mest effektive og langsiktige virkemiddelet mot produksjon av mennesker med prekære behov for å kunne emigrere til et annet land, men også det desidert mest komplekse. Mens fokuset i den politiske retorikken ligger på økt kontroll og avskrekking, er det beste botemiddelet å bidra til å minske konfliktnivået innad i fattige landene, og slik skape forhold for politisk stabilitet og økonomisk utvikling.<sup>1626</sup> Den irregulære migrasjonen vil ikke avta nevneverdig før dette skjer. Det er ikke primært økonomiske motiver som driver mennesker til å søke asyl i et annet land, men ønsket om å få leve et verdig liv, fritt for konflikter og krenkelser.<sup>1627</sup> Er dette ikke mulig, vil mange mennesker fortsette å emigrere – uansett hvor mye vi ønsker å stenge folk ute. Behovet vil ikke avta før det er mulig å leve et verdig liv i hjemlandet. Desperasjonen til disse menneskene er altoverskyggende. Økt kontroll har i beste fall moderat effekt på irregulær migrasjon.

I den grad Norge deltar i internasjonalt samarbeid vedrørende regulering av migrasjon, har ikke dette betydd en betydelig begrensning av nasjonal suverenitet. Tvert imot har vi, som også de fleste andre rike land, kun vært interessert i å begrense vår «westfalske» (unilaterale) suverenitet til fordel for en form for suverenitet som binder seg til andre aktører med det formål å få bedre kontroll over ikke-vestlig innvandring.<sup>1628</sup>

Jo svakere eksterne institusjonelle sanksjoner på norsk innvandringspolitikk, jo viktigere blir den moralske motivasjonen. Jo mer politikken er moralsk motivert, jo mindre er sanksjoner nødvendig. Å stemme ved valg er nesten utelukkende moralsk motivert. Man blir ikke sanksjonert for ikke å stemme. Og selv om man vet at ens egen stemme omtrent teller lik null, stemmer man likevel. Økonomisk sett er dette irrasjonelt, men strukturelt

---

1624 Det er ikke gitt at et finansielt sterkt og stort nok diasporamiljø som har adoptert politiske normer fra landet de bor i her kunne spille en positiv rolle. Jf. eksempelet med dominikanere i USA gjengitt hos Haller, «The Expat-Sensitive State?», 216f.

1625 O'Nions, *Asylum*, 165.

1626 Jf. Castles, «Why Migration Policies Fail», 221, og Loescher og Milner, «The Missing Link», 606ff.

1627 O'Nions, *Asylum*, 205.

1628 Hampshire, *Politics*, 106.

sett er det rasjonelt.<sup>1629</sup> Som individ maksimerer det ikke min velferd, men strukturen som muliggjør samarbeid opprettholdes. Mitt håp er at man også i migrasjonspolitik kan handle på måter som strukturelt sett er de mest rasjonelle, selv uten sanksjoner.

Skjer ikke dette, og et internasjonalt sanksjonsregime skulle se lyset, bryter ikke nødvendigvis dette med en stats eksterne suverenitet, det vil si statens rett til territoriell integritet.<sup>1630</sup> Ved bruk av «horisontale» sanksjoner bevarer staten sin territoriale suverenitet, men gis sterke insentiver til å samarbeide. Selv om Norge, i kraft av Dublin-avtalen, har rett til å sende ankomne asylsøkere tilbake til det første europeiske ankomstlandet (for 90 % av asylsøkere fra Midtøsten og Afrika er det Hellas), har Norge også en mulighet til selv å prøve disse sakene.<sup>1631</sup> Med tanke på de systemiske problemene Hellas (sammen med enkelte andre land) har hatt med å sikre en rettferdig prøving av asylsaker er dette en mulighet Norge, av moralske grunner, burde gripe i de fleste tilfeller.<sup>1632</sup>

Vi er det fremtidige Norges tradisjon. Vi etterlater oss en arv, noe som ansvarliggjør oss. Hvordan vil fremtidens mennesker se tilbake på innvandringsmotstandere i vår tid: Som menneskene som ville redde/reddet nasjonen, eller som forsvarerne av slaveri og kvinneundertrykking i dag fremstår for oss? Migrasjonspolitik er med på å definere både vår nasjonale identitet og vår nasjonale arv. Den vil si noe om hvem vi er, og hvem vi var. Ja, hvem var vi?

Vi lever alle i en verden der nye erfaringer stadig kommer til, og gamle endrer mening. Mark Lilla skriver i *The Stillborn God*: «[M]odern man lives with an ever-changing string of hypotheses about the cosmos and must resign himself to the fact that whatever picture he finds adequate today will probably be found inadequate tomorrow.»<sup>1633</sup> Denne boken er min innvandringspolitiske etikk av i dag. Det er opp til leseren å identifisere dens blindsoner, og slik la den bli en del av den fortid som brakte oss dit vi er i morgen.

1629 Nida-Rümelin, *Structural Rationality*, 17.

1630 Stilz, *Territorial Sovereignty*, 255.

1631 Art. 17(1) i Dublin III-forordningen. Jf. Vevstad og Schultz, «Dublin-samarbeidet», 418f., og vurderingen foretatt i Advokatforeningen, *Høring*, 12. feb. 2016, 24ff. Foreløpig er unntaksbestemmelsen snevert formulert i norsk lovverk, og gjelder kun mennesker med en særlig tilknytning til riket. *Utlendingsloven* § 32, annet ledd og *Utlendingsforskriften* § 7-4. Jf. Vigdis Vevstad, *Hva er en flyktning?*, 138.

1632 Jf. O'Nions, *Asylum*, 104f. Disse problemene forsterkes av det forhold at innvilgelsesratene er vidt forskjellige fra land til land innenfor EU/EØS. Ulikhetene i slike vurderinger har også prosedurale betingelser. Sicakkan, *Citizenship Requirements*.

1633 Lilla, *The Stillborn God*, 65.