

Norge, EU og Innvandring

En studie av hvordan regel-basert, interesse-basert og idé-basert tilpasning til EU har påvirket norsk innvandringspolitikk.

GUNNAR GUNDERSEN

VEILEDER

Jarle Trondal

Universitetet i Agder, 2019

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Sammendrag

De siste årene har jeg vært interessert i EU og dets forhold til Norge. Selv om Norge ikke er medlem, så kan unionen påvirke norsk lovverk på ulike nivåer, like mye som det påvirker dets medlemmer. EU blir stadig mer og mer relevant på forskjellige politikkområder, og dets institusjoner og avtaler kan påvirke mer enn hva man forventer. Derfor synes jeg det vil være interessant å undersøke hvordan EU har påvirket norsk innvandringspolitikk.

Som undertittelen sier handler denne oppgaven om hvordan regel-basert, interesse-basert og idé-basert tilpasning til EU har påvirket norsk innvandringspolitikk. Hovedfokuset er på betydningen av Schengen-avtalen og Dublin-forordningene, siden de er de eneste avtalene Norge har med EU som angår innvandringsområdet, og som har hatt størst betydning for europeiseringen av norsk innvandringspolitikk. Problemstillingen er følgende:

”I hvilken grad har norsk innvandringspolitikk vært preget av regel-basert, interesse-basert og idé-basert tilpassing til EU?”

For å undersøke dette går jeg først gjennom ulike tilnærminger til europeisering, for å gi forståelse på hvordan EU påvirker nasjonal lovverk. Jeg vil senere ta i bruk de tre ny-institusjonalisme perspektivene for å finne forklaringer på den norske tilpasningen til EU på innvandringsområdet: historisk institusjonalisme som legger vekt på betydningen til institusjonelle regler og forventninger som utvikles over tid, samt at institusjoner skaper stivhengighet; rasjonell-aktør institusjonalisme som handler om informasjon, mål og forventninger som påvirker aktørers preferanser og handlinger; og sosiologisk institusjonalisme som tar utgangspunkt i at aktørers kultur og læring styrer handlinger. Disse perspektivene kan gi ulike forklaringer på hvordan og hvorfor institusjoner blir til og påvirker aktørers handlinger og preferanser.

Som metode bruker jeg tekstanalyse, som går ut på å tolke og filtrere informasjon fra offentlige dokumenter for å finne ut hva som var årsaken bak tilknytningene til de to EU-avtalene som har påvirket norsk innvandringspolitikk, og regjeringens mål og forventninger. Hovedfunnene som forklarer dette er i form av offentlige regjeringsdokumenter: fire proposisjoner til Stortinget, tre meldinger til Stortinget, og en NOU. Disse gir informasjon om hva som var begrunnelsen bak norsk tilknytning til de relevante avtalene, hvordan de har påvirket norsk innvandringspolitikk, og hvordan de har blitt vurdert av regjeringen i ettertid.

I oppgaven vil jeg analysere funnene, og ut ifra de tre ny-institusjonalisme perspektivene vil jeg prøve å finne svar på fem hypoteser. Fra historisk institusjonalisme argumenteres jeg for at europeisering av norsk innvandringslov er som resultat av tidligere

erfaringer (H1), og at Schengen-avtalen og Dublin-forordningen har skapt sti-avhengighet som vil være vanskelig å endre (H2). Innen rasjonell-aktør institusjonalisme argumenterer jeg for at europeisering av norsk innvandringspolitikk har skjedd som følge av fordeler det kan gi, og fordi et samarbeid regnes som bedre enn intet samarbeid (H3). Til slutt argumenterer jeg fra sosiologisk institusjonalisme for at europeisering av norsk innvandringslov kan begrunnes med både norske og europeiske verdier (H4), og at det har skjedd som følge av isomorfi, dvs. som følge av læring fra andre land, enten i form av modellæring og/eller noe tvang (H5).

Forord

Jeg vil gjerne rette min takk til dem som har hjulpet meg underveis med oppgaven. Først vil jeg takke venner og familie for at de ga meg god støtte og oppfordringer til å utføre dette arbeidet, og for å gjøre denne prosessen tålelig. Men frem for alt vil jeg takke min veileder, Jarle Trondal, professor ved Institutt for statsvitenskap og ledelse ved Universitetet i Agder i Kristiansand. Det var han som ga meg tips i forhold til hvilke teoretiske perspektiver jeg burde bruke i min forskning, og underveis oppmuntret han meg med sine positiv holdning og nyttige tips til forbedringer av oppgaven. Ellers har arbeidet med denne oppgaven vært en interessant og lærerik opplevelse.

Kristiansand, 31. mai 2019

Gunnar Gundersen

Innhold

Kapittel 1: Innledning.....	s 8
1.1 Bakgrunn.....	s 8
1.2 Problemstilling.....	s 10
1.3 Forventninger basert på tidligere forskning.....	s 10
1.4 Oppbygging av oppgaven.....	s 12
Kapittel 2: Teoretiske perspektiver.....	s 14
2.1 Fra europeisk integrasjon til europeisering.....	s 15
2.2 Ny-institusjonalisme.....	s 18
2.2.1 Historisk institusjonalisme.....	s 18
2.2.2 Rasjonell aktør-institusjonalisme.....	s 21
2.2.3 Sosiologisk institusjonalisme.....	s 23
2.3 Oppsummering.....	s 26
Kapittel 3: Metode.....	s 28
3.1 Valg av metode.....	s 28
3.2 Kort om utvalget.....	s 29
3.3 Framgangsmåte.....	s 30
3.4 Validitet og reliabilitet.....	s 31
3.4.1 Validitet.....	s 31
3.4.2 Reliabilitet.....	s 31
Kapittel 4: Funn.....	s 32
4.1 Bakgrunn og regler for Schengen-samarbeidet og Dublin-forordningene.....	s 32
4.1.1 Schengen-samarbeidet.....	s 32
4.1.2 Dublin-konvensjonen, Dublin II- og Dublin III-forordningen.....	s 35
4.2 Norsk tilknytning.....	s 37
4.2.1 Bakgrunn for norsk tilknytning til Schengen.....	s 37
4.2.2 Bakgrunn for norsk tilknytning til Dublin.....	s 38
4.3 Effekter av Schengen- og Dublin-samarbeidene.....	s 42
4.4 Oppsummering.....	s 48
Kapittel 5: Analyse.....	s 51
5.1 Regel-basert tilpasning.....	s 51
5.1.1 Schengen-avtalen.....	s 51
5.1.2 Dublin-forordningene.....	s 54

5.1.3 Svar på hypotesene.....	s 56
5.2 Interesse-basert tilpasning.....	s 57
5.2.1 Schengen-avtalen.....	s 58
5.2.2 Dublin-forordningen.....	s 59
5.2.3 Svar på hypotesen.....	s 61
5.3 Idé-basert tilpasning.....	s 61
5.3.1 Schengen-avtalen.....	s 61
5.3.2 Dublin-forordningen.....	s 63
5.3.3 Svar på hypotesene.....	s 64
5.4 Oppsummering.....	s 65
Kapittel 6: Avslutning.....	s 67
Kilder.....	s 71
Referanser.....	s 71
Funn.....	s 73

Kapittel 1: Innledning

1.1 Bakgrunn

Innvandring har siden 1960-tallet vinntatt en stadig viktigere rolle innen norsk politikk. Det får som regel mye oppmerksomhet, og med gode grunner. Enten det er snakk om arbeidsinnvandrere som søker bedre arbeidsmuligheter, flyktninger fra krig og konflikter, eller spørsmål om hvor åpne grenser mellom aktuelle land bør være, så er dette med på å forme mye av dagens politikk. Det er den norske regjeringen som alltid har vært hovedaktøren bak hvordan man skal håndtere innvandring. Men de som sitter på Stortinget er ikke nødvendigvis de eneste som påvirker innvandringspolitikken. Derfor er hensikten med denne oppgaven å forklare hvordan EU har påvirket innvandringspolitikken i Norge.

I våre dager ser vi at internasjonale organisasjoner kan ha en viss innflytelse og påvirkningskraft i forhold til hvordan et lands lover utformes, hvordan kriser og konflikter bør håndteres, eller for å fremme felles normer og verdier. FN er et godt eksempel på en slik organisasjon. Men for Europa kan EU utvilsomt sies å være den som har størst påvirkningskraft når det gjelder å integrere europeiske land ved å vedta felles politikk, og dermed gjøre dem mer like hverandre. I dette tilfellet vil det si å utforme en felles politikk og kriterier for mottak og integrering av flyktninger og innvandrere.

EU påvirker ikke bare de 27 medlemslandene, men også ikke-medlemmer som f.eks. Norge. Til tross for å aldri har vært medlem, og nektet medlemskap gjennom folkeavstemning to ganger, så har Norge utviklet et stadig tettere forhold til EU siden undertegnelsen av EØS-avtalen fra 1992. Dermed blir Norge, i likhet med andre EU-/EØS-land, også nødt til å tilpasse seg krav som stilles fra ulike avtaler og traktater som blir vedtatt av EU. *”Et flertall av de ansatte i norske departementer, direktorater og tilsyn, på tvers av sektorer, rapporterer at de berøres av EU”* (Egberg & Trondal, 2011).

Det har siden 50-tallet foregått en europeisk integrasjon hvor hvert europeisk land blir integrert gjennom et politisk fellesskap. EU og dets forløpere (ECSC og EF) er utvidet med nye medlemmer, og vi har sett en utvikling av overnasjonale institusjoner som i varierende grad er med på å påvirke medlemslandene. Men er det en ting som er mer interessant enn integrasjonsprosessen, så er det resultatene vi ser av den.

Det er her begrepet 'europeisering' kommer i fokus. Begrepet har ulike definisjoner og tilnærminger, og handler mer eller mindre om effektene og resultatene av europeisk integrasjon. Det blir undersøkt om hvor mye et medlemsland er europeisert, og på hvilket

område EU har hatt sin påvirkningskraft (Howell, 2012). Dersom et område har blitt påvirket av EU, kan det sies å ha blitt europeisert.

Men ikke alle medlemslandene er like integrerte. EU er et system av differensiert integrasjon, det vil si at integrasjon har påvirket medlemmene ulikt. Det kan komme av at ikke alle europeiske land har klart å tilpasse seg alle EU-avtaler, eller fordi enkelte land har motsatt seg enkelte avtaler/vedtak på grunn av nasjonale preferanser (Leruth, 2015). Dette ser vi på ulike områder. For eksempel blant de fem nordiske landene er Danmark, Sverige og Finland EU-medlemmer, mens Norge og Island får tilgang på det indre markedet gjennom EØS-avtalen. Men siden Finland er det eneste av disse landene som er medlem av Eurosonen, som vil si at de har tatt i bruk euro som sin valuta, så kan det argumenteres for at Finland er mest integrert blant de nordiske landene i EU. Et annet eksempel på differensiert integrasjon er faktumet at ikke alle EU-medlemmene signerte Schengen-avtalen. Blant disse landene er Storbritannia.

På grunn av Schengen-avtalen og Dublin-forordningen (nåværende Dublin III), har EU hatt en stor rolle i forhold til innvandringspolitikken som stilles i hvert EU-land. Førstnevnte handler om åpne grenser mellom land som har signert avtalen. Sistnevnte handler om asylpolitikk, og avgjører hvilket land som er ansvarlig for behandling av asylsøknader, og sørge for at hvert medlemsland skal bli rettferdig behandlet i denne prosessen (Regjeringen.no, 2018).

Men som vi har sett kan det skape noen problemer, spesielt på grunn av dagens flyktningkrise. Enkelte EU-land, som Hellas, har knapt kapasitet til å ta vare på flyktningene som følge av landets økonomiske kriser, mens andre land, som Ungarn, har stengt sine grenser for dem. Og krisen kan også sies å ha vært en av årsakene til Brexit-situasjonen hvor flertallet av befolkningen i Storbritannia i 2016 stemte for å forlate EU. Dette er et eksempel på at ikke alle EU-land er like integrert innen et politisk område.

Av denne grunn har jeg valgt å forske på hvordan EU har påvirket norsk innvandringspolitikk, hvordan Norge har tilpasset seg de ulike kravene. EU blir stadig mer og mer relevant for samfunnet, siden det kan påvirke avgjørelser til ulike aktører, spesielt de nasjonale aktørene.

Claes og Tranøy skiller mellom tre former for tilpasninger som preger forholdet mellom Norge og EU: regelbasert, interessebasert og idébasert tilpasning (Claes & Tranøy, 1999, s.7). De diskuterer også om hvor dominerende disse tilpassingsformene er på ulike politikkområder. Som eksempel konkluderte de at innen tilpassing til Schengen er regelbasert

tilpassing den mest dominerende, mens interessebasert og idébasert har medvirkende årsaker (Claes & Tranøy, 1999, s. 285). Ut ifra dette så har jeg valgt å fokusere på tre teoretiske perspektiver innen ny-institusjonalisme: historisk institusjonalisme (regelbasert), rasjonell aktør-institusjonalisme (interessebasert) og sosiologisk institusjonalisme (idébasert).

1.2 Problemstilling

Problemstillinga for oppgaven blir følgende:

”I hvilken grad har norsk innvandringspolitikk vært preget av regel-basert, interesse-basert og idé-basert tilpassing til EU?”

Det jeg ønsker å belyse er hvordan EU har vært med på å påvirke norsk innvandringspolitikk, og til hvilken grad. Har EU hatt stor eller liten påvirkningskraft på utforming av innvandringspolitikken? På hvilken måte har EU-avtalene vært bindende, og hvilke mekanismer har bidratt til EU-tilpassing av innvandringspolitikken?

Det vil derfor være interessant å forstå hva europeisering er og innebærer, siden europeisering handler om resultatet av europeisk integrasjon. Det vil også være nyttig å undersøke hva slags faktorer som har betydning for norsk innvandringspolitikk.

Det ønskes også å finne svar på hypoteser som vil bli stilt ved de tre perspektivene innenfor ny-institusjonalisme. Historisk institusjonalisme (regel-basert) handler om betydningen til strukturer i politiske institusjoner, at institusjonelle regler styrer handlinger, utvikler seg over tid, og har en varig effekt på aktører. Rasjonell-aktør institusjonalisme (interesse-basert) fokuserer på hvordan aktørenes informasjon, preferanser, forventning og mål vil avgjøre hva slags valg de tar. Og sosiologisk institusjonalisme (idé-basert) ser på hvordan aktørenes kultur og læring vil påvirke handlinger.

1.3 Forventninger basert på tidligere forskninger

Grønnestad (2012) brukte de tre ny-institusjonalisme perspektivene i sin analyse om bakgrunn for opprettelsen av The Early Warning System (EWS). Hun poengterer at disse perspektivene sammen sier mer om EWS enn hva de forklarer enkeltvis, fordi *”EWS skulle både gi legitimitet, dylle visse nye funksjoner, og løse tidligere uløste spørsmål”*. (Grønnestad,

2012:84). Selv om et av perspektivene kan forklare mer, kan alle tre være med på å gi detaljert bilde av motivasjon og forklare endringer (Grønnestad, 2012:84). Noe lignende kan forventes ved å bruke disse perspektivene i analyse av europeisering av norsk innvandringslov, siden det også handler om betydning av EU-institusjoner. De fleste EU-institusjoner har både forandret nasjonale strukturer på politiske områder, og hatt som mål å løse problemer og styrke samarbeid mellom aktører.

Ruud (2003) viser til tre typer endringer av utlendingsforvaltningen etter ikrafttreddelsen av Schengen- og Dublin-avtalene: organisasjonsendringer, prosessendringer og policyendringer. Organisasjonsendring innebærer endringer i Utlendingsdirektoratets (UDIs) rammeverk eller formelle og uformelle strukturer. Med prosessendringer menes effekter avtalene har hatt på prosesser som er internt orientert, på grunn av krav og rettigheter UDI har måttet forholde seg til. Og med policyendring menes endringer i norsk politikk som ikke ville ha skjedd uten disse påvirkningene (Ruud, 2003).

Hun konkluderte med at UDI har blitt påvirket av krav og signaler på flere hold. Tilknytning til Schengen/Dublin/EU har på makro-nivå ført til tilpasning av regelverk og policy. EU har hatt stor påvirkning på UDIs regelbaserte tilpasninger til disse avtalene, siden EU kan sies å utgjøre en legal myndighet på dette området. EU har kommet med strenge krav fra Schengen og Dublin, som har ført til en europeisering av utlendingsområdet. (Ruud, 2003).

Hun bruker andre teoretiske perspektiver, men forteller likevel noe om både regel-, interesse- og idé-baserte tilpasninger til Schengen og Dublin. Men denne oppgaven er skrevet før Dublin II og Dublin III, og før ikrafttreddelsen av Eurodac-samarbeidet.

Ifølge Jean-Paul Brekke så ønsker Norge å være tett knyttet til EU på migrasjonsområdet, og det har vært tilfellet som følge av regelverket i Schengen-avtalen og Dublin-forordningene. Begge avtalene utgjør selve ryggraden i den norske tilknytningen til Unionen. Siden 2008 under Stoltenberg II regjeringen har det vært et ønske om å styrke samarbeidet med EU på migrasjonsområdet, og et av hovedmålene med norsk asyl- og flyktningpolitikk har vært harmonisering med andre europeiske land (Brekke, 2011).

Norge har en doble tilknytning til EU på flyktnings- og asylområdet: *"Gjennom Dublin-avtalen er Norge formelt bundet til et sett prosedyrer som regulerer samarbeid om hvilket land som skal behandle en asylsøknad. Samtidig har norske myndigheter en bevisst*

målsetting om å føre en lik politikk med EU-landene når det gjelder prosedyre, status og mottaksforhold” (Brekke, 2011:15).

Schengen-avtalen har ikke bare innebært åpne grenser mellom medlemmer, men også ført til bl.a. et bredt politisamarbeid og informasjonsutveksling for å slå ned på ulovlig innvandring og kriminalitet på tvers av landegrenser (Brekke, 2011).

Men Brekke sier ikke noe særlig om bakgrunnen til Norges tilknytning til Schengen og Dublin. Fokuset her er på hvordan de ulike avtalene har påvirket Norge.

Basert på hva disse tidligere forskningene forteller så forventer jeg å finne empiriske funn som kan forklares ut ifra de tre ny-institusjonalisme-perspektivene jeg har tatt med. Siden Schengen-avtalen og Dublin-forordningen har hatt innflytelse og ført til endringer av norsk innvandringspolitikk, forventer jeg at regel-basert tilpasning kan forklare mest. Og faktumet at norske myndigheter har valgt å undertegne disse avtalene kan være som følge av rasjonelle avgjørelser basert på tilgjengelig informasjon, og fordeler disse gir. I tillegg kan det komme av enten tidligere erfaringer, eller læring fra andre land. Dette vil forklares nærmere i kapittel 2.2.

1.4 Oppbygging av oppgaven

I kapittel 2 introduseres de ulike teoretiske perspektiver. Første del vil legge vekt på tilnærminger/perspektiver til europeisering av nasjonal politikk. Derfor må jeg også forklare forskjellen på 'europeisk integrasjon' og 'europeisering', siden disse to begrepene kan ofte forveksles med hverandre. Ut ifra dette kan vi vite hvordan EU kan påvirke medlemmer og ikke-medlemmer i Europa. Jeg vil også introdusere de tre hovedperspektivene jeg velger å ha i fokus, alle er innen ny-institusjonalisme: historisk institusjonalisme som legger vekt på betydningen til institusjonelle regler og forventninger, samt at institusjoner skaper stivhengighet; rasjonell-aktør institusjonalisme som handler om informasjon, mål og forventninger til aktører; og sosiologisk institusjonalisme som tar utgangspunkt i aktørers kultur og læring. I tillegg vil oppgavens hypoteser bli introdusert og forklart ved hver av perspektivene, samt personlige forutsetninger.

I metode-delen (kapittel 3) vil jeg introdusere forskningsmetoden jeg har tatt i bruk for å finne svar på spørsmålet i problemstillingen, redegjøre relevant litteratur, samt kildekritikk for å avgjøre validiteten og relabiliteten av litteraturen. Metoden jeg har valgt er i form av tekstanalyse, som går ut på at jeg analysere offentlige dokumenter for å finne ut hvordan

norsk innvandringspolitikk har blitt påvirket av EU, men også for å finne ut hva slags motiver som var bakgrunn for det, og dets konsekvenser. Jeg bruker både primær og sekundærkilder. Primærkildene er i form av fire proposisjoner til Stortinget, tre meldinger til Stortinget, og en NOU, som jeg bruker for å forklare bakgrunn for europeiseringen av norsk innvandringspolitikk, dets effekter, og hvordan det har blitt vurdert i ettertid. Sekundærkildene er i form av to artikler og en NOU som jeg bruker for å forklare historien om Schengen-avtalen og Dublin-forordningen og dets regler.

I kapittel 4 presenteres informasjonen jeg har fra mine funn. I første del vil jeg gjennomgå historien om utviklingen av Schengen-samarbeidet og Dublin-forordningen, hvor jeg henviser til informasjon hentet fra mine sekundærkilder relevante artikler. I andre og tredje bruker jeg mine primærkilder, som er i form av meldinger til Stortinget, proposisjoner til Stortinget, og NOU for å først redegjøre for bakgrunn av norsk tilknytning (del 2), og effekten av det (del 3). Jeg ser her etter informasjon som kan tyde på hvordan Schengen-avtalen og Dublin-forordningens regler har hatt en varig effekt på norsk innvandringspolitikk, hva slags begrunnelser det ble gitt da Norge ble tilknyttet dem, og hvordan regjeringen har forholdt seg til dem. Ved slutten av kapittelet (del 4) oppsummeres de viktigste opplysningene som gis fra funnene mine.

Dernest analyseres funnene i kapittel 5. Her vil jeg gå gjennom hvordan funnene kan tolkes med de tre ny-institusjonalisme perspektivene, og det gis svar på oppgavens hypoteser, samt begrunnelse. Del 1 handler om regel-basert tilpasning, hvor jeg forklarer informasjonen fra mine funn utfra et historisk institusjonalisme perspektiv. Del 2 handler om interesse-basert tilpasning, hvor funnenes informasjon forklares ut ifra rasjonell aktør-institusjonalisme. Dernest har vi del 3, hvor jeg forklarer EU-tilpasningen innen sosiologisk institusjonalisme. Til slutt har vi del 4, hvor jeg oppsummerer det viktigste jeg har fått ut ifra analysen fra mine funn, og hvordan norsk innvandringspolitikk kan forklares fra hver av de tre perspektivene.

I kapittel 6 avslutter jeg med å oppsummere oppgaven. Det poengteres hva oppgavens hovedfunn forteller, hva slags informasjon vi får fra de tre perspektivene, og det forsøkes å svare på problemstillingen.

Kapittel 2: Teoretiske perspektiver

I dette kapittelet vil jeg introdusere de teoretiske perspektivene innen europeisering. Det finnes mange perspektiver til dette, men jeg vil bare redegjøre de som er relevante for oppgaven.

Først vil jeg redegjøre forskjellen på 'europeisk integrasjon' og 'europeisering' siden begrepene ofte kan forveksles eller brukes med hverandre. Begge er blant de mest sentrale begrepene innen forskning av EU. Europeisk integrasjon er en prosess som har ført til *"et lettere og mer forpliktende samarbeid mellom europeiske land, som førte med seg en politisk utvikling av nye institusjoner"* som vi tidligere ikke har sett (Olsen m.fl., 2017:41).

Begrepet 'europeisering' har blitt brukt innen EU-forskning siden 1990-tallet. Det blir ofte forbundet med europeisk integrasjon, men fokuset her er på dets effekter og konsekvenser. Innen EU-studier er fokuset på hva slags konsekvenser medlemskap har hatt for de ulike EU-landene (Bulmer & Lequesne, 2013:31). Det fokuseres også på effekter det har hatt på kandidater for medlemskap, og på nærliggende naboer (Bulmer & Lequesne, 2013:14).

Etter å ha redegjort forskjellen på de to begrepene vil jeg introdusere de teoretiske perspektivene jeg har valgt å bruke. Jeg har valgt tre perspektiver innen ny-institusjonalisme: historisk institusjonalisme, rasjonell-aktør institusjonalisme, og sosiologisk institusjonalisme.

Historisk institusjonalisme handler om hvordan institusjonelle regler som er nedfelt over tid påvirker valg aktørene tar. Det fokuseres på kalkulerende og kulturelle tilnærming for å svare på hvorfor institusjoner påvirker aktørenes atferd, og at institusjonelle regler skaper en sti-avhengighet.

I rasjonell-aktør institusjonalisme forklares det hvordan individuelle preferanser, tilgjengelig informasjon, mål og interesser, og institusjonelle fordeler påvirker aktørenes handlinger. De involverte aktørene er rasjonelle, og tar avgjørelser basert på informasjonen de har, og hva slags fordeler valget de tar gir dem.

Til slutt har vi sosiologisk institusjonalisme hvor man bryter konsept-skille mellom institusjon og kultur, forklarer hvordan institusjoner påvirker aktørers identitet, og hvordan læring fra egen eller andres erfaringer kan påvirke aktørers handlinger.

Ved hvert perspektiv introduseres også oppgavens hypoteser med begrunnelse, samt personlige forventninger av funn.

2.1 Fra europeisk integrasjon til europeisering

Europeisk integrasjon kan forstås som en politisk prosess som har foregått i Europa siden slutten av andre verdenskrig. Det begynte med Kull- og Stålunionen (ECSC) i 1951, som gikk ut på å danne et fellesskap for å integrere og forsone tidligere fiender. Før da hadde det vært tre kriger mellom Frankrike og Tyskland i løpet av 70 år, men takket være EU og dens forløpere, så har en ny krig mellom de to landene blitt nærmest utenkelig. Det tettere og mer forpliktende samarbeidet førte til utvikling av EUs institusjoner i både ”dybde” og ”bredde”. Utvikling i ”dybde” betyr at over tid har ulike politiske områder blitt underlagt EU-lovgivning, og at EUs beslutningsprosess har blitt utført med flertallsavgjørelser. Utvikling i ”bredde” betyr at det har utvidet seg med nye medlemmer: fra de 6 grunnleggende medlemmene, til de 27 nåværende (28 før Brexit) (Olsen m.fl., 2017:41).

Det er ulike teoretiske tilnærminger til europeisk integrasjon. Ifølge forskeren Thomas Risse har disse teoriene handlet om å undersøke, kartlegge og forske for å forklare hva EU er, og hvordan det fungerer (Risse-Kappen, 1996). EU har siden dannelsen av ECSC vært i stadig forandring, og hvordan du vil definere EU kommer an på hva du selv vil sammenligne det med. Er det et føderalt eller konføderert system, et sosialt og økonomisk fellesskap, en kontinental/internasjonalt organisasjon, eller et kontinentalt/internasjonalt regime? Eller er det et unikt system med trekk fra alle de nevnte kategoriene? ”*Studier av europeisk integrasjon har i hovedsak sitt utspring fra statsvitenskapen, med inspirasjon fra historie og juridiske fag*”, fordi EU er en spesiell konstruksjon hvor man må ha forståelse fra ulike ståsteder (Olsen m.fl., 2017:44).

Det er ikke noe fast definisjon om hva ’europeisering’ er, noe som kommer av uenigheter blant dem som forsker på EU. De ulike definisjonene har til felles med at det handler om forandringer som er knyttet til Europa, og spesielt til EU. Men det er uenighet om hvordan europeisering bør oppfattes, hvordan det foregår, og hva slags påvirkning det har hatt. Som eksempel er det uenigheter om ’europeisering’ bør bli oppfattet som en prosess eller et resultat. Ser man på det som en prosess er det som regel fokus om hvordan EU påvirker innenrikspolitik, offentlig politikk, og institusjoner. Dersom man oppfatter det som et resultat fokuserer man på hvor mye et land har blitt europeisert, og hvem som har blitt mest eller minst påvirket av EU (Radaelli, 2012).

Men skal vi fokusere på hva ’europeisering’ er, må vi også forklare hva det ikke er. Europeisering må ikke forveksles med politisk integrasjon. Politisk integrasjonsprosess handler kanskje om å forstå spesifikke dynamikker eller uventede konsekvenser på

innenrikspolitik, men det forklarer ikke grunnen til landenes delegering av suverenitet (Milward, 1994; Moravcsik, 1998).

På grunn av de ulike definisjonene og synspunktene på hva 'europeisering' er, så er det viktig at det alltid blir klargjort av dem som forsker på det om hvordan de selv velger å definere og bruke begrepet.

I 2003 definerte Claudio M. Radaelli europeisering som følge: "*Processes of (a) constructions, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies*" (Radaelli, 2003:30). Denne definisjonen er lang og komplisert, siden den handler både om konstruksjon og diffusjon av EU-relaterte fenomener. Definisjonen har blitt kritisert for "konsept strekking" ("concept stretching"), som vil si at man legger for mye mening i et begrep. Men Radaelli har argumentert at 'europeisering' kan være vanskelig å definere, og hvis alt har blitt påvirket av Europa til en viss grad, så har alt blitt europeisert (Howell, 2002,).

Men 'europeisering' har ikke nødvendigvis bare med EU å gjøre. Dette viser Johan P. Olsen i sin artikkel, *The Many Faces of Europeanization*, hvor han skiller mellom fem "ansikter". Med dette menes fem ulike bruk/tilnærminger av begrepet (Olsen, 2002):

1. Forandringer i Europas eksterne grenser: Handler om i hvilken grad Europa som kontinent blir et enkelt politisk sted. Europeisering skjer når EU utvider seg med nye medlemmer.
2. Utvikle institusjoner på det europeiske nivå: Det er snakk om senterbygging med kollektiv handlingskapasitet, noe som gir en viss grad av koordinering og sammenheng. Europeisering inkluderer styrking av en organisatoriske kapasitet for kollektive handlinger og utvikling av felles ideer.
3. Sentral gjennomføring av nasjonale styringssystemer og styring: Styringssystemer på flere nivåer må utarbeide en balanse mellom enhet og mangfold, sentral koordinering og lokal autonomi. Europeisering innebærer å tilpasse nasjonale og sub-nasjonale styringssystemer til et europeisk politisk senter.
4. Eksportere former for politisk organisasjon og styring bortenfor Europas grenser: Europeisering foregår når man eksporterer former for politisk

organisasjon og styring utenfor det europeiske territoriet. Fokuset her er på relasjoner med ikke-europeiske aktører og institusjoner og hvordan Europa finner et sted i større verdensorden.

5. Et politisk enhetsprosjekt: Fokuset er på i hvilken grad Europa er i ferd med å bli en forent og sterkere politisk enhet. Det fokuseres på både territoriale rom, senterbygging, innenlandsk tilpasning og hvordan europeiske utviklinger påvirker styringssystemer og hendelser utenfor det europeiske kontinentet.

Selv om disse ”ansiktene” kan forklare ulike perspektiver og bruk av begrepet, kan de også være litt problematiske. Problemet med det andre og femte ”ansiktet” er at de risikerer å bli synonyme med europeisk integrasjon, og som forklart tidligere så er ikke det tilfelle. Europeisering kan best ses på som konsekvens av europeisk integrasjon (Bulmer & Lesquesne, 2013: 17).

’Europeisering’ er kanskje et nytt begrep, men konseptet kan sies å være mye eldre enn det man tror. Hvis man f.eks. tar utgangspunktet til det fjerde ”ansiktet” til Olsen, kan man bruke ’Europeisering’ som å si ”bli som Europa”. Dette var en av de viktigste tilnærmingene til europeisk imperialisme, hvor koloniherrne la flere folkeslag under seg, og prøvde å lære dem europeiske tradisjoner, styremåter, normer og verdier, osv. Trine Flockhart brukte begrepet i et sosiologisk historisk perspektiv og identifiserte fem faser av europeisering. Den første fasen foregikk i perioden mellom Romerrikets fall og frem til 1450. Ifølge henne så befinner vi oss i den femte fase, kalt ’The period of Contemporary (outward) Europeanization and EU-ization’, som har foregått siden 1945 (Flockhart, 2010).

Når man bruker begrepet ’europeisering’ er det som regel fokus på EUs påvirkninger. Men siden det er ulike tilnærminger til begrepet, slik som Olsen viste, kan et alternativt begrep være ’EU-isering’ (*’EU-ization’*). Men fordi ’europeisering’ som oftest har mye fokus på EU, så er det som regel det man forbinder begrepet med. Og EU har ofte blitt brukt som uavhengig variabel, som betyr at den er kilden til europeisering (Featherstone, 2003). Men det finnes andre EU-organisasjoner/institusjoner som kan brukes som uavhengige variabler, som for eksempel Europarådet (Bulmer & Lesquesne, 2013:17).

I denne oppgaven vil det tredje ”ansiktet” til Olsen være mest relevant, fordi det skal undersøkes hvordan norsk innvandringspolitikk har blitt påvirket av EU, og derfor kan det antas at på både nasjonalt og administrativt nivå så må man tilpasse krav fra de ulike EU-avtalene.

Vi kan i tillegg skille mellom to kategorier av Europeisering: 'top-down' og 'bottom-up'. 'Top-down' handler om nedlasting av regler. Det fokuseres på utvikling av institusjoner på europeisk nivå, og nye sett med normer, regler og politikk som blir lastet ned på innenriksområdene til medlemsland. Europeisering skjer når stater påvirker EU i et gitt område. 'Bottom-up' (opplasting) på sin side fremhever innflytelsen til allerede eksisterende nasjonale strukturer som mottar og modulerer press fra EU (Bulmer & Lesquesne, 2013:37-38). I denne oppgaven vil 'top-down' perspektivet være relevant for å se hvordan EU-regler har påvirket norsk lovverk innen innvandring. Da vi undertegnet Schengen-avtalen og Dublinforordningene har det vært nye institusjonelle regler vi har måttet laste ned i vårt eget lovverk. Også fordi Norge ikke er EU-medlem, så har norske myndigheter liten påvirkningskraft.

2.2 Ny-institusjonalisme

I europeiseringsstudier legges det stor vekt på betydningen av de ulike EU-institusjonene, og hvordan de har vært med på å påvirke politikken til medlemslandene. Institusjonelle tilnærminger fokuserer på rollen institusjoner har i beslutningsprosesser og, mer generelt, i funksjoner til politiske systemer. Institusjoner har blitt forstått som formelle regler, standard handlingsrom og styringsstrukturer (Hall & Taylor, 1996). Innen europeiseringsstudier har mye fokus blitt rettet mot ny-institusjonalist perspektiver: Historisk institusjonalisme, rasjonell-aktør institusjonalisme, og sosiologisk institusjonalisme.

Det første perspektivet handler om regel-basert tilpassing, hvordan institusjonelle regler utvikler og påvirker atferd, og om sti-avhengighet som forklarer hvordan institusjoner vil ha en varig effekt på aktører. Det andre perspektivet er interesse-basert, og fokuserer på hvordan rasjonelle aktører handler basert på informasjonen de har, strategisk kalkulerer, mål og midler, og hva slags fordeler og ulemper de ulike valgene de tar vil gi dem. Til slutt har vi det tredje perspektivet som er idé-basert, og argumenterer at aktørers handlinger er som følge av kulturelle årsaker, og ser på hvordan læring av andre påvirker valg, og hvordan institusjoner påvirker aktørers identitet.

2.2.1 Historisk institusjonalisme

Historisk institusjonalisme forklarer at en institusjon som oppstår vil ha en sterk og varig effekt på institusjoners normer, regler og handlingsrom. Her blir vi forklart at den politiske og økonomiske situasjonen i etterkrigsårene forklarer måten EU er organisert i de første

traktatene. Med andre ord så trenger man den historiske konteksten for en institusjon for å forstå hvorfor den finnes i dag (Pierson, 1996, referert i Olsen m.fl., 2017:55).

Denne tilnærmingen utviklet som en opposisjon til politiske gruppeteorier og strukturfunksjonalisme som var utbredt i statsvitenskap på 1960- og 1970-tallet. Men det har lånt noe fra disse tilnærmingene.

Politisk gruppeteori forteller at "Staten" består av institusjonelle og ikke-institusjonelle aktører som har konkurrerende interesser, og bruker "Staten" som en kontrollmekanisme. Det fokuseres på aktørenes historiske, sosiale, økonomiske og politiske status, og om avgjørelser er et resultat av mange aktører (pluralisme) eller et mektig fåtall (elitisme) (Pagan, 2007). Fra gruppeteori aksepterer historisk institusjonalister at sentralt i politikk står konflikt mellom rivaliserende grupper om begrensede ressurser, men søker bedre forklaringer på ulike nasjonal politiske resultater. Det fokuseres her på hvilke institusjoner som har betydning, og hvorfor (Hall & Taylor, 1996).

I likhet med strukturfunksjonalisme har historisk institusjonalister blitt påvirket av synet på politikk som et samlet system av samhandlede deler, og betydning av strukturer i politiske institusjoner. Men i motsetning til strukturfunksjonalistenes er de uenig om at sosiale, psykologiske eller kulturelle trekk av individer driver mye av systemers handlinger. I stedet fokuseres det på det politiske og økonomiske i institusjonelle organisasjoner som den prinsipielle faktoren som strukturerer kollektive handlinger og produserer forskjellige resultater (Hall & Taylor, 1996).

Et sentralt poeng i historisk institusjonalisme er at institusjoner danner en sti-avhengighet etter at de blir etablert. Sti-avhengighet brukes for å forklare hvorfor politiske institusjoner og varige politiske løsninger er vanskelige å endre radikalt. "*Når et politisk system organiserer seg gjennom institusjoner eller vedtar ny politikk, så står det overfor et sett av ulike valg*" (Pierson, 2004, referert i Olsen m.fl., 2017:55). Det kan ses på som et tre med ulike forgreininger: et spesifikk valg som gjøres "*vil følge en av "grenene" og dra systemet i en viss retning*" (Pierson, 2004, referert i Olsen m.fl., 2017:55). Derfor kan det institusjonaliserte mønsteret EU har i dag knyttes til hva som ble gjort da dets første forløper ble grunnlagt på 50-tallet (Pierson, 2004, referert i Olsen m.fl., 2017:55).

Stiavhengigheten preger EU selv i dag, fordi medlemmene ofte blir preget av trusler om alenegang, og fravær av vilje til kompromiss ved ulke krisesituasjoner. Et godt eksempel her er den nåværende flyktningkrisen som EU og dets medlemmer har hatt vanskeligheter med å løse. Enkelte utfordringer på EU-nivå blir håndtert med institusjonelle løsninger gjennom de ulike EU-byråene (Olsen, 2017:56).

Institusjonelle analyser er opptatt av hvordan institusjoner påvirker individers atferd. Historisk institusjonalister tilbyr to typer svar på dette spørsmålet: den kalkulerende tilnærming ('calculus approach') og den kulturelle tilnærming ('cultural approach'). Hver tilnærming gir ulike svar på hvordan aktører handler, hva institusjoner gjør, og hvorfor institusjoner fortsetter over tid (Hall & Taylor, 1996).

Ifølge den kalkulerende tilnærmingen påvirker institusjoner aktørenes handlinger ved å gi dem informasjon om nåværende og fremtidig atferd av andre aktører. Det betyr at i institusjoner gis aktører relevant informasjon om andres atferd, regler, straff for brudd, o.l. Hovedpoenget her er at institusjoner påvirker individuelle handlinger ved å forandre på forventninger som en aktør har om hva andre aktører mest sannsynlig vil gjøre som svar på eller samtidig med ens egne handlinger. (Hall & Taylor, 1996).

Den kulturelle tilnærmingen på sin side forteller at atferd ikke er fullt strategisk, men begrenset til individers verdenssyn. Her understrekes det at etablerte rutiner eller kjente mønstre for atferd for måloppnåelse kan påvirke enkeltpersoner til visse grader. Institusjoner gir moralsk eller kognitiv mal for tolkninger og handlinger. I tillegg til å gi strategisk informasjon, så påvirker institusjoner identiteter, selvbilde og preferanser til aktører (Hall & Taylor, 1996).

Disse to tilnærmingene kan tilsynelatende overlappe med rasjonell-aktør og sosiologisk institusjonalisme, men forskjellen er at de fokuseres på historisk sti-avhengighet, og på hvorfor handlinger i fortiden vil ha en varig effekt på fremtidige handlinger. De to tilnærmingene gir ulike forklaringer på hvorfor regulerte mønstre av atferd som knyttes sammen med institusjoner vil fortsette over tid. Kalkulerende tilnærming forklarer at institusjoner fortsetter på grunn av dets løsninger og fordeler. Jo mer en institusjon tilbyr for kollektive problemløsninger eller jo mer vinning man får fra det, jo mer solid blir det. Kulturell tilnærming forklarer at en institusjon fortsetter fordi den kan være så utbredt at den unnslipper granskning. Institusjoners varighet forklares da med at de er motstandsdyktige mot endring fordi de påvirker individers valg. Man kan også bruke en kombinasjon av de to tilnærmingene for å forklare forhold mellom institusjon og handling. (Hall and Taylor, 1996).

Historisk institusjonalisme vil falle innenfor regelbasert tilpasning, som *"bygger på modeller som vektlegger betydningen av institusjoner som begrenser (og begrunner) individers handlinger"* (Claes & Tranøy, 1999, s. 7). Gjennom medlemskap har EU-landene vært nødt til å tilpasse seg de endringene EU-vedtak/avtaler vil kreve. Norge har også måtte

tilpasse seg slikt etter å ha undertegnet EØS-avtalen. Dette inkluderer blant annet de fire frihetene som har kjennetegnet EU (Claes & Tranøy, 1999, s.8). Etter at vi undertegnet Schengen-avtalen og Dublin-forordningene har det oppstått et nytt sett regler norske myndigheter har måttet tilpasse seg.

Dette perspektivet er relevant her, fordi valg om EU-tilknytting har ført til avhengigheten til de ulike institusjonene. Gjennom EUs historie har det utviklet ulike institusjoner med ansvar på forskjellige politiske områder. Disse er med på å påvirke avgjørelser som blir tatt på nasjonalt nivå, både innen nasjonale institusjoner og politikkområder.

Hypotesene fra dette perspektivet blir følgende:

Hypotese 1: *«Europeisering av norsk innvandringspolitikk er et resultat av tidligere erfaringer.»*

Hypotese 2: *«Schengen-avtalen og Dublin-forordningene har skapt en sti-avhengighet som for Norge vil være vanskelig å endre.»*

Grunnen til hypotese 1 er fordi det er ikke første gangen Norge har vært en del av en avtale om åpne grenser. Fra før av har Norge vært en del av Den nordiske passunionen siden 1954, som sikrer at statsborgere fra de nordiske landene kan reise fritt uten pass. Dette kan være et eksempel på hvordan tidligere erfaringer kan ha påvirke valget om å bli en del av Schengen-avtalen.

Grunnen til Hypotese 2 er fordi det kan forventes at disse avtalene har ført til et samarbeid som kan bli problematisk hvis noen forsøker å bryte med dem. Frykt for alenegang, og viktighet av samarbeid kan være medvirkende årsaker.

Jeg forventer å finne empiriske funn som kan støtte dette perspektivet. Grunnen er fordi det kan forventes at Norges tilpasning til EU innen innvandringsområdet har blitt påvirket av regler som forventes i blant annet Schengen-avtalen og Dublin-forordningene. Ved å undertegne disse avtalene er man forpliktet til å følge regler som stilles, og trusler om sanksjoner og/eller alenegang kan være et hinder mot å bryte med dem.

2.2.2 Rasjonell-aktør institusjonalisme

Rasjonell-aktør institusjonalisme fokuserer på måten aktører følger deres individuelle preferanser innen konteksten av institusjonelle regler. Her er man interessert i måter

preferansene til aktører i integrasjonsprosessen forandrer som et resultat av forandringer i institusjonelle regler (Hall & Taylor, 1996).

Aktørene som er involvert antas å ha stabile preferanser, og for å oppnå sine mål handler de strategisk. Deres atferd drives ikke av upersonlige historiske årsaker, men av strategisk kalkulering, og er derfor avhengig av forventninger til hvordan andre vil handle (Hall & Taylor, 1996).

Når det er snakk om hvorfor institusjoner oppstår forklares det at aktører skaper institusjoner for å realisere deres verdier i form av fordeler fra samarbeid, eksistensen til institusjonen vil gi ved å referere til verdier, og funksjoner den har for de aktører som blir påvirket. Dermed blir institusjoner til som følge av frivillig samarbeid av relevante aktører, eller fordi de tilbyr de beste fordeler (Hall & Taylor, 1996).

Ifølge dette perspektivet består institusjoner av navn på aktører, deres strategier, sekvensene aktørene velger fra dem, informasjonen de har når de tar avgjørelser, og resultatene fra kombinasjonene av aktørenes valg. Regler blir skapt av aktørene selv, og kommer av hvordan de ønsker det. Institusjoner er rett og slett balanserte måter å gjøre ting på (Goodin, 2006:24-25).

Innen rasjonelle valg er det en metodisk tilnærming som forklarer både individuell og kollektiv (sosialt) utfall. Dette belyses med tre viktige elementer (Jørgensen, 2007:32):

1. Metodologisk individualisme som innebærer at aktører er analyse-enheten. Vi søker å forklare både individuelle og kollektive valg.
2. Mål-søkende eller nyttemaksimering, som vil si at individene antas å handle for å maksimere deres forventede nytte. Man må ofte kalkulere den forventede nytten av de alternativene man har for å finne ut hva som gir best resultat.
3. Eksistensen av ulike institusjonelle eller strategiske begrensninger på individuelle valg. Dette betyr at individer handler og velger ut fra alternativer innen begrensninger av deres fysiske og sosiale omgivelser, ofte på basis av ufullstendig informasjon. Her ser vi på hvordan formelle og uformelle institusjoner former og begrenser valgene til individuelle aktører.

Kort fortalt tar dette perspektivet utgangspunktet i at de involverte aktørene er rasjonelle og informerte, og tar de valgene som gir de beste fordelene. Man har begrenset alternativer, og man er klar over hva valgene man tar vil medføre, både fordeler og ulemper. Hvis en gruppe aktører skal ta en viktig avgjørelse vil de først vite hva slags valg de står ovenfor, og informasjon om hva hvert valg vil medføre. De vil dermed vurdere hvilket valg som gir det beste resultatet, og ta en rasjonell avgjørelse som gir dem de beste fordelene.

Dette perspektivet er relatert til interessebasert tilpasning. EU kan ”forrykke maktbalansen mellom nasjonale politiske aktører slik at gruppene får presset gjennom endringer de ellers ikke ville fått gjennomslag for” (Claes & Tranøy, 1999:9). Enkelte EU-avtaler kan ha uklare regler som gir grobunn for tolkningsstrid, enten blant borgere, bedrifter, eller organisasjoner som henviser til EU når de går til sak mot myndigheter, eller blant politiske partier som bruker det som ammunisjon i konfrontasjoner med hverandre (Claes & Tranøy, 1999:9).

Grunnen til at dette perspektivet er relevant for oppgaven er fordi innen EU forskning gir dette perspektivet lys på hypoteser om måten, og under hvilke betingelser, EU normer og regler blir overført fra Brussel til innenrikspolitikken til medlemslandene (Jørgensen, 2007, 36). Norge har gjennom EØS-avtalen fått et stadig nærmere forhold til EU. Det kan antas at norske myndigheter velger å forme politikk ut fra rasjonelle valg om hva slags fordeler det gir. En felles innvandringspolitikk kan være ut fra valg til rasjonell aktører (i dette tilfelle medlemslandene) som er enig i at det er bedre å samarbeide på dette området.

Hypotesene fra dette perspektivet blir følgende:

Hypotese 3: *«Europeisering av norsk innvandringspolitikk har vært som følge av fordeler det kan gi, og et felles samarbeidet regnes som et bedre alternativ enn intet samarbeid.»*

Hypotese 3 kan begrunnes med forklaringen om at man ikke ville ha inngått avtaler med EU dersom det ikke ga noen fordeler. Enten det er fordelene om et felles samarbeid på innvandring, eller fordelene åpne grenser mellom naboland vil gi (som handel), så har norske politikere vært informerte om hva som forventes, og tatt rasjonelle avgjørelser basert på informasjonen de har.

Forventningene for funn til dette perspektivet er noe som kan tyde på rasjonelle avgjørelser til informerte aktører, og/eller ønske om å realisere egne mål.

2.2.3 Sosiologisk institusjonalisme

Denne formen for ny-institusjonalisme utviklet seg innen sosiologi, og har røtter innen organisasjonsteori. Det handler om interne debatter, men dens bidrag har utviklet et sett teorier som har voksende interesser blant statsvitere. Fra 1970-tallet begynte noen sosiologer å utfordre skillet som tradisjonelt var trukket mellom de deler av den sosiale verden som reflekterer midlers ”rasjonalitet”, som er forbundet med moderne organisasjonsformer og

byråkrati, og delene av den sosiale verden som viste et mangfoldig sett med handlinger knyttet til kultur (Hall & Taylor, 1996).

Her blir de byråkratiske strukturene som dominerer i regjeringsdepartementer, offentlige virksomheter, interesseorganisasjoner o.l. sett på som resultat av forsøk på enda mer mangfoldig effektiv struktur for oppgaveløsning som forbindes med det moderne samfunn. Det argumenteres at institusjonelle former for prosedyrer bør bli sett på som kulturspesifikke praksiser som er assimilert til organisasjoner, og at byråkratiske handlinger må forklares innen kulturelle vilkår (Hall & Taylor, 1996).

Det er tre trekk ved sosiologisk institusjonalisme som gjør det relativt særegent sammenlignet med de andre ny-institusjonalisme perspektivene. (Hall & Taylor, 1996).

For det første definerer sosiologisk institusjonalister institusjoner mye bredere enn hva statsvitene vanligvis gjør. I tillegg til regler, prosedyrer og normer inkluderer de også moralske maler, og symbolske systemer som er med på å styre menneskelige handlinger. Dermed bryter man konsept-skillen mellom 'institusjon' og 'kultur'. 'Kultur' blir med andre ord regnet som en institusjon (Hall & Taylor, 1996).

For det andre så har sosiologisk institusjonalister også en særegen forståelse av forholdet mellom institusjoner og individuelle handlinger som følge av den kulturelle tilnærmingen. I dette perspektivet forklares det at institusjoner påvirker aktørens atferd både ved å indikere hva man bør gjøre, og ved å spesifisere hva man kan forestille seg å gjøre i en gitt situasjon. Institusjoner påvirker ikke bare strategisk-kalkulerte valg, men også preferanser og identiteter (Hall & Taylor, 1996). Dette er fordi hva individer ser som rasjonelt er ofte sosialt/kulturelt betinget.

Sosiologisk-institusjonalister ser ikke på en institusjons funksjon, eller om hvor godt den oppfyller visse behov, men argumenterer for at institusjoner ofte adopterer en ny-institusjonell praksis fordi det styrker legitimitet i omgivelsene eller blant medlemmene. Selv de mest byråkratiske praksiser må bli forklart innen kulturelle vilkår (Hall & Taylor, 1996).

Til slutt tar sosiologisk-institusjonalister en særegen tilnærming til forklaringsproblemet om hvordan institusjonelle praksiser oppstår og endres. Mens rasjonell-aktør institusjonalister forklarer institusjonsutvikling ut fra dets fordeler og måloppnåelse, så argumenterer sosiologisk-institusjonalister at organisasjoner tar i bruk ny-institusjonell praksis fordi de styrker den sosiale legitimiteten av organisasjoner og dets medlemmer. Det betyr at valg av institusjonelle former og/eller praksiser kan komme av hvor verdsatt det er innen et bredere kulturmiljø (Hall & Taylor, 1996).

Et annet sentralt begrep i dette perspektivet er 'isomorfi'. Begrepet brukes for å forklare en prosess hvor institusjoner etterligner og blir mer like hverandre. I tillegg til å konkurrere om ressurser, konkurrerer organisasjoner også om politisk makt og institusjonell legitimitet (Di Maggio & Powell 1991:66), og institusjonelle prosedyrer som har høy grad av legitimitet etterlignes (Hall & Taylor, 1996). Det kan skilles mellom to former for isomorfi. Den første er i form av tvang, som kan komme som følge av press fra organisasjoner man er avhengig av, eller samfunnsmessige forventninger (Di Maggio & Powell, 1991:69). Den andre er i form av modellering, hvor man kopierer metoder fra andre institusjoner (Di Maggio & Powell, 1991:67).

Sosiologisk institusjonalisme relateres til idébasert tilpasning. Her tar man et ”*bevisst bruk av andres lærdom eller gjennom kopiering av populære ideer og tankemønstre*” (Claes & Tranøy, 1999:10). Det fokuseres blant annet på hvordan nasjonale interesser eller preferanser dannes, og at nye preferanser dannes som følge av at læring påvirker politiske beslutningstakere. ”*Læring påvirker politiske beslutninger ved å danne nye preferanser*”, og ”*kan påvirke forholdet mellom mål og midler*” (Claes & Tranøy, 1999:10). Isomorfi i form av modellering er et godt eksempel her.

Grunnen til at dette perspektivet er relevant her er fordi EU har påvirket identiteten til de europeiske landene. Man ønsker å ta det valget som har ført til de beste fordelene for andre, noe som kan forklare hvorfor Norge lar seg påvirke av EU. Innen innvandringspolitikk kan det være både fordi Norge ønsker et å ha et godt forhold til EU, fordi det er med på å fremme felles verdier om toleranse og likhet, og fordi det henvises til effekter det har hatt på andre europeiske land. EU har ut ifra dette perspektivet dannet en kultur omkring styrking av demokrati og menneskerettigheter i Europa. Disse verdiene kan være med på å legitimere viktige beslutninger.

Hypotesen her blir følgende:

Hypotese 4: «*Europeisering av norsk innvandringspolitikk kan begrunnes med både norske og europeiske verdier.*»

Hypotese 5: «*Norsk innvandringspolitikk har blitt påvirket av EU som følge av isomorfi.*»

EU har siden dannelsen av dens forløpere arbeidet for å styrke et tett samarbeid innenfor ulike områder, som handel, miljø, energi, sikkerhet osv. Derfor kan det fra det sosiologisk perspektivet antas at hvis samarbeid på et område fungerer bra, kan det være på å utvide samarbeid på flere områder. Også for å fremme felles verdier om å styrke

menneskerettigheter og beskytte flyktninger fra krig og konflikter kan ha betydning her. På denne måten kan vi si at EU har påvirket identiteten til dets medlemmer.

Læring fra andre land (isomorfi) kan være en av årsakene til at Norge har valgt å samarbeide med andre på innvandringsområdet. Man vil gjerne først undersøke hva slags fordeler ulike avtaler har hatt mellom andre land før man bestemmer seg for å bli en del av det selv. I dette tilfelle så har Norge valgt å bli en del av EU-avtalene om innvandring fordi andre europeiske land har gjort det samme. Det er særlig læring fra de nordiske nabolandene som kan ha betydning her. Hvis Sverige, Danmark eller Finland har hatt noe suksess med EU innen et samarbeidsområde, så kan det skape diskusjon om Norge bør gjøre det samme. Men det kan også ha foregått som følge av noe tvang, gjerne som følge av press eller forventninger av EU-landene.

2.3 Oppsummering

Europeisering av norsk innvandringspolitikk tar utgangspunktet i det tredje ”ansiktet” til Olsen, som handler om hvordan nasjonale styringssystemer tilpasser til et europeisk politisk senter. Og jeg bruker ‘top-down’ perspektivet som handler om hvordan Norge har måttet laste ned et sett med nye regler som følge av tilknytningen til EU på innvandringsområdet.

Opgaven tar for seg 5 hypoteser fra de tre ny-institusjonalisme-perspektivene, som forsøker å forklare hvordan regel-basert, interesse-basert og idé-basert tilpasning til EU har påvirket norsk innvandringspolitikk.

Ny-institusjonalisme perspektiver	Hypoteser
Historisk institusjonalisme	<p>H1: «<i>Europeisering av norsk innvandringspolitikk er et resultat av tidligere erfaringer.</i>»</p> <p>H2: «<i>Schengen-avtalen og Dublin-forordningene har skapt en sti-avhengighet som for Norge vil være vanskelig å endre.</i>»</p>
Rasjonell-aktør institusjonalisme	<p>H3: «<i>Europeisering av norsk innvandringspolitikk har vært som følge av fordeler det kan gi, og et felles samarbeid regnes som et bedre alternativ enn intet samarbeid.</i>»</p>

Sosiologisk institusjonalisme	<p>H4: «<i>Europeisering av norsk innvandringspolitikk kan begrunnes med både norske og europeiske verdier.</i>»</p> <p>H5: «<i>Norsk innvandringspolitikk har blitt påvirket av EU som følge av isomorfi.</i>»</p>
-------------------------------	---

Tabell 1: Oppgavens perspektiver og hypoteser.

Kapittel 3: Metode

I dette kapittelet skal jeg først gjennomgå hva slags metode jeg har valgt for å finne svar på problemstillingen og hypotesene. Metoden er i form av tekstanalyse, hvor man tolker informasjon fra ulike tekster. Derneft vil jeg gi en kort redegjørelse av utvalget, og hva slags type kilder jeg har valgt å bruke. Utvalget består av både primær- og sekundærkilder. Primærkildene består av fire proposisjoner til Stortinget, tre meldinger til Stortinget, og en NOU. Sekundærkildene består av to artikler fra hjemmesidene til European Commission og European Parliament, og en NOU. Framgangsmåten vil gjennomgås i del 3 hvor jeg forklarer hvordan jeg gikk frem for å finne kildene. Dermed avslutter jeg kapittelet med å avgjøre kildenes validitet og reliabilitet.

3.1 Valg av metode

Oppgaven går ut på å undersøke hvordan regel-basert, interesse-basert og idé-basert tilpassing til EU har påvirket norsk innvandringspolitikk. Det handler da om hvordan EU-regler har påvirket Norges innvandringssystem, og hva som påvirket aktørers beslutning om å bli en del av EU-avtaler som angår innvandring. Derfor så har jeg valg å benytte tekstanalyse som metode.

Tekstanalyse går ut på å tolke og filtrere informasjon man får fra tekster. Målet er å analysere tekst om hvilke aktører som har stått sentralt, og hva slags mål de har hatt. Ved å studere politiske dokumenter kan man få kunnskap om aktørers ideer og diskurser (Bratberg, 2017:11-12).

I dette tilfelle vil det være nyttig å studere offentlige regjeringsdokumenter for å få kunnskap om hvordan Norge har tilpasset seg EU-regler, og om hva som påvirket avgjørelser om tilknytningen.

Tekstanalyse om fortiden er en metode som blir mest brukt blant historikere. Man studerer skriftlige kilder, som offentlige dokumenter, aviser og bøker, men også skjønnlitteratur fra samtida (Kjeldstadli, 2013:152). I dette tilfelle er det nyere politisk historie jeg fokuserer på, siden det handler om noe som har skjedd de siste 20 årene. Derfor bruker jeg kilder som Sttingsproposisjoner og Sttingsmeldinger (Kjeldstadli, 2013:162).

For å drive med kildegransking her, må jeg først finne ut hvilke kilder som skal brukes for å belyse et spørsmål, og som er representative. Etter det må det forklares hva slags kilde det er, og deres funksjon i situasjonen de beskriver. Jeg må derneft tolke kildens

innhold, og avgjøre hvor relevant og troverdige de er i forhold til problemstillingen (Kjeldstadli, 2013:169-170).

Hvis vi skal bruke en kilde for å fortelle om noe som skjedde i fortiden, må den være beskrivende om hendelsen det angår. Det er viktig å datere kilden slik at vi kan fastlegge kronologi for å plassere et fenomen, slik at man kan se det i sammenheng med andre. Kildens opphav (forfatter, utgiver o.l.) vil også være viktig å undersøke. Derne er det viktig å forklare hva kilden er, og dets natur. Kontekst er også viktig, for å forstå sammenheng om når noe skjedde, og hva omstendighetene var (Kjeldstadli 2013:173-177).

Innholdet i kilden må tolkes, og dets meninger må gjengis med egne ord. Kildens relevans avgjøres om det gir informasjon om hva jeg søker. Det er en tommelfingerregel for å bedømme kildens kvalitet: vurdere dets indre konsistens, hvordan informasjonen stemmer overens med andre kilder, og om kilden er i samsvar med den større sammenhengen og annen kunnskap (Kjeldstadli, 2013:179-181).

3.2 Kort om utvalget

Jeg har valgt å bruke både primærkilder og sekundærkilder. Med primærkilder menes kilder som ligger nærmest i tid og rom i forhold til en historisk hendelse, mens sekundærkilder gjenforteller og tolker informasjon fra primærkilder. (Kjeldstadli, 2013: 175-176).

Primærkildene jeg har valgt å ta med er i form av tre meldinger til Stortinget (forkortet Meld.St.), fire proposisjoner til Stortinget (forkortet St.Prp.) og en Norges offentlige utredninger (NOU) som omfatter Norges avtaler med EU på innvandringsområdet. Disse er offentlige dokumenter som er fullt tilgjengelig på Regjeringa.no. Grunnen til at jeg har valgt å bruke disse som primærkilder er fordi de kan gi oss innblikk om hva som har påvirket politikernes avgjørelser om hvorfor Norge har blitt tilknyttet EU på innvandrings-området, og hva slags regler som Norge har forpliktet seg å tilpasse, samt dets effekter.

Proposisjoner til Stortinget brukes når regjeringen foreslår at Stortinget skal gjøre lovforslag. Fra disse får vi vite om avgjørelser politikerne har tatt om nye vedtak, bakgrunn, og vurdering om hva det vil medføre. I de som jeg har funnet får vi bl.a. informasjon om hva slags vurderinger Stortinget og regjeringen tok da Norge ble tilknyttet Schengen-samarbeidet og Dublin-konvensjonen, og om endringene som følge av til Dublin II- og Dublin III-forordningen.

Meldinger til Stortinget, også kalt Stortingsmelding, brukes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten forslag til vedtak. Det betyr ikke nødvendigvis at det

inneholder nye lovforslag, men kan i noen tilfeller hinte om det. Meldingene kan sies å avsløre policytenkning, altså om hvilke mål og virkemidler regjeringen ser for seg, samt analyser av policy-felt mer generelt. I de Stortingsmeldingene jeg har valgt å bruke får vi informasjon om Norges øvrige avtaler og samarbeid med EU, og hva de betyr for Norge.

Forfatterne av Meld.St. og St.Prop. er ansatte i departementene, og de utgis i navnet til det departementet som er ansvarlig. De er ment for å uttrykke det offisielle synet til departementene og Regjeringen. De er tilgjengelige på Regjeringen.no, men ikke alle dokumentene er tilgjengelig som PDF-filer.

NOU-er er utredninger som gjør greie for ulike forhold i samfunnet, og publiseres av utvalg eller arbeidsgrupper som er nedsatt av regjeringen eller et departement. De er sammensatt av arbeidet til en gruppe eksperter.

I tillegg bruker jeg også sekundærkilder for å fortelle litt om bakgrunnen og reglene til Schengen-avtalen og Dublin-forordningen. Av disse har jeg to artikler som er hentet fra nettsidene Europaparlamentet, en artikkel fra Europakommisjonen, og en liten informasjonsbit som er hentet fra en NOU.

3.3 Framgangsmåte

Som nevnt kan du finne Stortingsmeldinger, proposisjoner, NOU-er og andre offentlige dokumenter på Regjeringen.no under «dokumenter». Enkelte relevante dokumenter var enkle å finne siden de på var kategorisert som «Europapolitikk». Andre fant jeg ved å søke «Schengen», «Schengen-avtalen», «Dublin-konvensjonen», eller «Dublin-forordningen». Dette skapte noe utfordring siden mange av dokumentene jeg traff ikke hadde noe særlig med temaet mitt å gjøre. Selv hvis jeg begrenset det til Europapolitikk-kategorien, så var det begrenset med dokumenter som ga meg relevant informasjon.

Jeg måtte selvfølgelig avgjøre hvilke dokumenter som kunne være relevant for oppgaven. Da begynte jeg med å se om tittelen til et dokument hørt relevant ut. Hvis titlene ikke hørt relevante ut så jeg likevel i innholds-delen for å se hva jeg kunne forvente å lese om. Hvis det var deler som kunne si noe om norsk innvandringspolitikk, EUs påvirkning og dets bakgrunner, så begynte jeg å lese innledningen for å få en forståelse på hva dokumentet handlet om, før jeg gikk over til de delene hvor den relevante informasjon var.

Informasjonen måtte være relevant i forhold til min problemstilling og hypotesene. Det måtte være om noe som kan hinte om regel-basert, interesse-basert og idé-basert tilpasninger. Regelbasert-tilpasning kan forklares ut fra hvordan EU-regler har påvirket norsk

lov. Interesse-basert og idé-basert tilpasning kan forklares fra informasjon om bakgrunn for avgjørelser, regjeringens mål og verdier, og deres syn på samarbeidet.

De to artiklene fant jeg ved hjelp av google.com. Jeg brukte søkeord som «Schengen-agreement», «Schengen-agreement rules» og «Dublin-regulation history».

3.4 Validitet og relabilitet

3.4.1 Validitet

Det var ikke noen problem om å avgjøre utvalgets validitet/gyldighet. Alle dokumenter er sortert etter årstall, tema, og departement. Proposisjonene gir oss et innblikk i hva som var bakgrunnen for regjeringens avgjørelse om å inngå EU-avtalene som har påvirket norsk innvandringspolitikk. Meldingene og NOU forteller oss historien om EU-avtalene, hvordan de har påvirket Norge så langt, og litt om regjeringens syn på det.

Angående tidsrammen til primærkildene så bruker jeg kilder som er publisert mellom 1999 og 2017. Dette passer bra, siden jeg kan få informasjon om hva slags forventninger det var da de relevante avtalene ble inngått, og hvordan de har blitt vurdert i ettertid.

Sekundærkildene er publisert mellom 2014 og 2019.

3.4.2 Relabilitet

Siden mitt utvalg består av offentlige regjerings-dokumenter så kan vi forvente at informasjonen de gir er troverdige. Meldingene og proposisjonene til Stortinget utgis anonymt, så vi trenger ikke å bekymre oss for at de uttrykker enkeltpersoners meninger. De gir oss dermed et objektivt syn. Men de kan i enkelte tilfeller uttrykke meninger til skiftende regjeringer, noe vi kan forvente å se i EU-relaterte områder av norsk politikk. NOU-ers troverdighet kan avgjøres med at de er skrevet av en gruppe eksperter som blir nevnt i begynnelsen av dokumentet.

Samtidig er det mye i teksten som ikke kan fortelles med mindre man intervjuer noen. Men på en annen side kan intervjuer gi noe subjektivt syn på virkeligheten, noe jeg ikke ønsker når jeg skal diskutere hvordan norsk innvandringspolitikk har blitt påvirket av institusjoner som ikke er norske. Man kan derfor unngå at enkeltpersoners meninger eller fordommer går ut over den relevante informasjonen.

Kapittel 4: Funn

I første del av kapittelet skal jeg redegjøre for de mest relevante avtalene Norge har med EU som angår innvandring. Innen EU finner vi forskjellige avtaler og samarbeid på dette området, men som Brekke (2011) påpeker, så er det Schengen-avtalen og Dublin-forordningene som Norge er mest bundet av, og er det eneste her som skal og vil påvirke norsk innvandringslov. Noe type samarbeid, som den om familieinnvandring, er ikke bindende for Norge, mens andre som asyl/flukt (CEAS) gir inspirasjon til nytt lovverk, eller påvirker til liten grad som følge av tidligere avtaler (Brekke, 2011:14). Derfor vil jeg bare fokusere på betydningen av Schengen-avtalen og Dublin-forordningene.

I andre del av kapittelet skal jeg bruke proposisjonene til å gå gjennom bakgrunnen for norsk tilknytning til Schengen-samarbeidet og Dublin-forordningene, og regler som forventes at Norge måtte tilpasse seg til ved tilknytningen. Det vil også undersøkes hva slags muligheter disse samarbeidsområdene ville gi.

Tredjedel handler om konsekvensene av norsk tilknytning til EU på innvandringsområdet, hvor det ved hjelp av Stortingsmeldinger og NOU vil redegjøres for hva slags betydninger Schengen og Dublin har hatt. Det vil redegjøres for hvordan de har påvirket norsk lovverk, og regjeringens holdning til tilknytningene, og deres resultater.

Til slutt avsluttes det med en oppsummering hvor jeg kort forteller om de viktigste opplysningene vi får fra informasjonen jeg har funnet.

4.1 Bakgrunn og regler for Schengen-samarbeidet og Dublin-forordningene

4.1.1 Schengen-samarbeidet

Schengen-avtalen var opprinnelig en mellomstatlig avtale utenfor EU (daværende EF), men fastslo at kun EU/EF-medlemmer kunne bli en del av det. Den ble først inngått 14. juni 1985 mellom Belgia, Frankrike, Luxembourg, Nederland og Vest-Tyskland. Avtalen er oppkalt etter byen i Luxembourg hvor den først ble undertegnet, og hadde som mål om å gradvis avskaffe interne grenser mellom landene. Fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital har tidligere vært en del av kjernen til Roma-traktaten som dannet EF, men det var fortsatt systematisk identitetskontroll ved grensene mellom medlemsstatene inntil Schengen-avtalen ble undertegnet (European Commission, 2013).

De fem landene undertegnet Schengen-konvensjonen 19. Juni 1990, og samarbeidet trådte i kraft 26. Mars 1995. Det var denne konvensjonen som skapte Schengen-området.

Siden har avtalen utvidet seg, med både medlemmer, og ikke-medlemmer av EU. Schengen-avtalen ble integrert i EU etter undertegnelsen av Amsterdam-traktaten i 1999. Norge undertegnet avtalen 18. mai 1999, og den trådte i kraft 25. mars 2001. Av EU-medlemmene så er det Storbritannia, Irland, Kroatia, Romania og Bulgaria som ikke er integrerte i Schengen-området (European Commission, 2013:3 & 14).

Schengen-samarbeidet fjernet intern grensekontroll mellom landene som undertegnet den, som dermed har skapt det vi kaller Schengen-området. Det innebærer at Schengen-landene ikke driver med grensekontroll av personer som reiser innen Schengen-området, men har fortsatt opprettholdt grensekontroll mot land som ikke er en del av det. Det har også opprettet et felles politi- og rettssamarbeid mellom medlemmene. I dag har 26 europeiske land undertegnet avtalen, hvorav 22 er EU-medlemmer og 4 ikke-medlemmer (European Commission, 2013).

Schengen-samarbeidet var ikke det første samarbeidet om åpne grenser mellom land. Som tidligere nevnt har vi den nordiske passunionen som har eksistert siden 1954. Noe lignende fantes også mellom Be-Ne-Lux-landene før de undertegnet Schengen-avtalen i 1985. Men konseptet om fri reise mellom land i Europa er gammel, og kan spores tilbake til Middelalderen.

Det er også viktig å vise til betydningen av de tre søylene i EU. Strukturen ble introdusert i Maastricht-traktaten som ga grunnlaget for EU. Den første søylen handler om det europeiske fellesskapet, hvor dets oppgave er å skape et felles marked og fremme en harmonisert og balansert utvikling av økonomiske aktiviteter. Den andre søylen handler om felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP), hvor unionens oppgave er å definere og implementere, ved mellomstatlig metoder, en felles utenriks og sikkerhetspolitikk. Målet er å bevare felles verdier, interesser, uavhengighet og integritet. Til slutt har vi den tredje søylen som handler om felles samarbeid innen rett og innenrikssaker (JHI). Dette innebærer regler om grensekontroll, motarbeide terrorisme og kriminalitet, rettslig samarbeid, opprettelsen av et europeisk politikontor (Europol), kontrollere ulovlig innvandring og fremme felles asylpolitikk (Sokolska, 2018).

Som nevnt tidligere var det Amsterdam-traktaten som integrerte Schengen-samarbeidet i EU. Dermed gikk Schengen fra å være et mellomstatlig samarbeid til å bli et overnasjonalt samarbeid.

Å være en del av Schengen-området innebærer at de involverte landene

- ikke utfører grensesjekk ved deres interne grenser (så lenge det er mellom Schengen-land)
- utfører harmonisert kontroll ved deres ytre grenser, dvs. mot land som ikke er en del av Schengen-området.

Dette betyr at folk som reiser mellom land i Schengen-området kan reise fritt, og det blir bare utført grensekontroll dersom folk krysser eksterne grenser. Det vil også regnes som eksterne reiser hvis man reiser mellom EU-land som er og EU-land som ikke er en del av Schengen-området, slik tilfellet med Storbritannia er. Men siden EU-borgere har rett til fri bevegelse, har de rett til fri reise innen EU, selv i land som ikke er en del av Schengen-området. Derfor skal det gjennomgås bare en minimumssjekk av EU-borgere når de reiser inn i et EU-land som ikke er en del av Schengen. (European Commission 2013:4).

For at et land skal bli en del av Schengen-området blir det nødt til å demonstrere at det er i stand til

- å ta ansvar for å kontrollere felles yttergrenser på vegne av andre Schengen-land
- samarbeide med andre Schengen-land om sikkerhet når de interne grensene fjernes.
- søker om Schengen-regler, som regler om land-, sjøs- og luft-grense kontroll, utstedelse, politi-samarbeid og personal data-beskyttelse.
- koble til og bruke Schengen Informasjon System (SIS) og Visa Informasjon System (VIS).

(European Commission, 2013:5).

SIS og VIS er databaserte informasjonssystemer som brukes av Schengenlandene. SIS registrerer og veksler opplysninger om personer og gjenstander mellom myndighetene i Schengenlandene. Den ble etablert etter avvikling av grensekontroll, og regnes som det mest grunnleggende systemet for å utføre kontroll av felles yttergrenser. (NOU 2009:20, s. 33). Med VIS utveksler medlemmene informasjon i forbindelse med behandling og avgjørelse av visumsøknader. Målet er å forbedre implementering av visumpolitikken til Schengenlandene, og bidra til en forenkling av søknadsprosessen, identifisering og retur av personer som oppholder seg ulovlig. (NOU 2009:20, s. 33).

Schengen-samarbeidet har også innebært et felles samarbeid om sikkerhet, som innebærer et økt politisamarbeid og utveksling av informasjon på tvers av landegrensene. Dette har vært viktig for å bekjempe kriminalitet og terrorisme. Reglene tillater at politiet fra et Schengen-land, i tilfeller som involverer biljakt, å fange ettersøkte i et annet Schengenlands territorium. Grenseovervåking har også hjulpet med å fange kriminelle. Men Schengen-

regler kan også tillate nasjonale myndigheter til å drive med midlertidig intern grensekontroll i tilfeller hvor det er seriøse trusler, eller seriøse mangler ved eksterne grenser som kan gå ut over funksjonene av Schengen-området (European Commission, 2013:6).

Vi kan ofte spørre oss selv om hva et slikt område betyr. Blir Europa til en slags «borg» mot ytre trusler som et resultat av denne avtalen? Svaret her er nei. Åpne grenser mellom land som er en del av Schengen-området er viktig for å oppfordre europeere til å øke forretningsreiser og turisme, siden det kan bidra til landenes økonomi. Eksterne grenser er også åpne for arbeidsinnvandrere og flyktninger fra krig og konflikter (European Commission, 2013:8).

Folk som kommer fra land utenfor EU trenger et visum for å komme inn i Schengen-området. Det er felles regler om gyldige visumer blant Schengen-landene, og tillater besøkende å reise fritt i Schengen-området i maks 90 dager i en 180-dagers periode (European Commission, 2013:8).

Siden Schengen-avtalen startet som en mellomstatlig avtale så er det et av få EU-områder hvor Norge har rett til å delta i regelutforming. Dette betyr at i tillegg til å bli påvirket så kan Norge også påvirke utvikling av nye regler. Dette foregår gjennom norsk deltakelse i Ministerrådet sammen med Kommisjonen, EUs medlemsland, og de tre andre assosierte medlemmene: Island, Liechtenstein og Sveits. Her blir Schengen-relevante spørsmål drøftet, og det skal informeres dersom EUs råd forbereder nye regler eller tiltak som kan ha betydning for avtalen (Utenriksdepartementet, 2013: kap 3.2.1). Hadde Norge sluttet seg til Schengen etter Amsterdam-traktaten ville vi ikke hatt like stor mulighet for å delta i regelutforming.

4.1.2 Dublin-konvensjonen, Dublin II- og III-forordningen

Dublin-konvensjonen, i likhet med Schengen-avtalen, var en samarbeidsavtale som opprinnelig lå utenfor EU-systemet. Den ble undertegnet i den irske hovedstaten 15. juni i år 1990, og trådte i kraft i september 1997 blant de 12 opprinnelige medlemmene: Belgia, Tyrksland, Danmark, Spania, Frankrike, Storbritannia, Hellas, Italia, Irland, Luxembourg, Nederland og Portugal. Den trådte i kraft i Sverige og Østerrike i oktober samme året, og i januar 1998 i Finland. (European Commission, 2014). Norge og Island ble først tilknyttet i 2001 (European Commission, 2014).

Det var en sterk økning i antall asylsøkere fra midten av 1980-tallet som var én av drivkreftene bak dette samarbeidet (Utenriksdepartementet, 2010, kap. 2.9). Målet med denne avtalen har vært å opprette et felles samarbeid om asylsøkere, og for å hindre såkalt «asyl-shopping», som vil si at asylsøkere søker asyl i flere land. Den fastslår at det landet som asylsøkere først ankommer er ansvarlig for å behandle asylsøknaden. Det er fortsatt opp til enkelte land om hvordan de behandler søknaden, og de kan returnere asylsøkere dersom forholdene i deres opprinnelses-land anses som trygge. Og avtalen handler kun om asylsøkere, ikke om arbeidsinnvandrere eller folk som søker oppholdstillatelse på annet grunnlag. Den bygger på anvendelse av FN-konvensjonen fra 1951 om flyktnings stilling, for å sikre de som flykter fra krig og forfølgelse (Dublin III, 2013, se vedlegget i Utenriksdepartementet, 2013).

Men dette samarbeidet fungerte ikke etter forventninger, grunnet vanskeligheter med å avgjøre hvilket land asyl-søkere ankom først. Dublin II-forordningen erstattet Dublin-konvensjonen i 2003 i alle medlemsstater, bortsett fra Danmark som har en separat EU-avtale. Målet med Dublin II var å effektivisere samarbeidet, og førte til opprettelsen av et fingeravtrykkregister, gjennom Eurodac-samarbeidet, som brukes for å hindre at asylsøkere kan søke opphold i flere land under ulike aliaser. Dublin II-forordningen ble integrert i EU etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft i 2009 (European Commission, 2014).

Dublin III-forordningen erstattet Dublin II da den trådte i kraft i 2013, igjen i alle medlemsland bortsett fra Danmark, og den gjelder fortsatt i dag. Dublin III-forordningen avgjør hvilket land som er ansvarlig for behandling av asylsøknader, ved å bruke et hierarki av kriterier som familiegjening, besittelse av oppholdsdokumenter eller visa, og uregelmessig innvandring eller opphold. I praksis er det mest brukte kriteriet den uregelmessige oppføringen, noe som betyr at den medlemsstat gjennom hvilken asylsøkeren først kom inn i EU, er ansvarlig for å undersøke asylkrav (European Parliament, 2019:2).

Endringer som følge av Dublin III-forordningen styrket rettigheter til mindreårige asylsøkere ved å klargjøres at deres søknad skal behandles der deres nærmeste familie oppholder seg, innførte flere og kortere frister for behandling av asylsøknad, og innførte regler om fengsling/internering av utlendinger. (Utenriksdepartementet, 2013, Kap, 3).

Dublin-forordningen er en del av EUs asyl- og migrasjonspolitik (CEAS), et EU byrå som arbeider for å styrke samarbeid om asylsøkere, og utenom den så deltar ikke Norge i de andre avtaler på dette området.

4.2 Norsk tilknytning

4.2.1 Bakgrunn for norsk tilknytning til Schengen

I St.prp. nr. 50 (1998-99) redegjøres det om bakgrunnen for Schengen-tilknytningen til Norge og Island, og om reglene som forventes å tilpasse seg. Som bakgrunn poengteres viktigheten av Den nordiske passunionen, som har bestått siden 1954, og som, i likhet med Schengen-samarbeidet, innebærer et reisefrihetsområde (Utenriksdepartementet, 1999).

Bevarelsen av Den nordiske passunionen var et av målene med inngåelsen av Schengen-samarbeidet. Danmark var det første nordiske landet til å søke observatørstatus i Schengensamarbeidet med sikte på medlemskap i 1994. Sverige og Finland søkte også om å tiltre samarbeidet etter at de ble EU-medlemmer i 1995. Dette førte til at den nordiske passunionen ikke kunne opprettholdes med mindre de andre nordiske landene ble knyttet til Schengen-samarbeidet. Derfor trengtes det en avtale med Norge og Island, for hvis ikke så ville Danmark, Sverige og Finland vært nødt til å opprette grensekontroll for norske og islandske innreisende, noe som Schengen-medlemmer forpliktet til å gjøre (Utenriksdepartementet, 1999, Kap. 1).

9. juni 1997 besluttet flertallet av Stortinget seg for å ratifisere samarbeidsavtalen av 19. desember mellom Norge, Island og Schengen-landene. Det var rundt dette tidspunktet at EU-medlemmene var i avslutningsfasen med Amsterdam-traktaten som integrerte Schengen-samarbeidet i EU.

Det var ikke bare for å bevare Den nordiske passunionen at norske myndigheter besluttet å inngå Schengen-samarbeidet. «*Schengen-samarbeidet innebærer et reisefrihetsområde, der kontrollen på de indre grenser effektiviseres, og et tettere samarbeid om bekjempelse av internasjonal grenseoverskridende kriminalitet*» (Utenriksdepartementet, 1999, Kap. 2.1).

Kapittel 3 i proposisjonen er en gjennomgang av avtalens bestemmelser. Det fastslås at Norge knyttes til EUs virksomhet på områder som omfatter Schengen-regelverket. Det inneholder bl.a. hvilke regler som skal anvendes på, regler om opprettelsen av Fellesorganet, pålegging av EU informasjonsplikt overfor Norge og Island i Fellesorganet, om ekspertdeltakelse ved utforming av nye regler, om Norges og Islands økonomiske bidrag, og om rett til å oppsi avtalen samt dets konsekvenser. Avtalen gjelder ikke for Svalbard (Utenriksdepartementet, 1999, Kap. 3).

I forhandlingene om tilknytning til Schengen-samarbeidet ble også konstitusjonelle spørsmål vurdert. Det er fire forskjellige framgangsmåter som anvises i Grunnloven for inngåelse av traktater på Norges vegne: Etter § 26 første ledd, § 26 annet ledd, § 93 eller §

112. Bare de to førstnevnte er relevante her. § 26 første ledd sier at det er Kongen som inngår traktater på Norges vegne, mens annet ledd pålegger Stortingets samtykke til traktater som nødvendiggjøre en ny lov eller stortingsbeslutning. Det konkluderes med at Norge kan inngå avtalen etter framgangsmåten (Utenriksdepartementet, 1999, Kap. 4).

Angående om avtalen overfører myndighet til organer som ikke er norske, kan vi si både ja og nei. Det vises at Schengen-avtalen vil ikke overføre myndighet til EF-domstolen eller Kommisjonen. Det vil fortsatt være opp til norske myndigheter om vi skal vedta nytt Schengen-regelverk. Men selv om norske myndigheter i teorien kan nekte å innføre nytt regelverk, så kan det bli konsekvenser av det, selv hvis avtalen ikke opphører som resultat av nektelse (Utenriksdepartementet, 1999, Kap. 4.4)

Kapittel 5 som handler om økonomiske og administrative konsekvenser sier at avtalen ikke medfører selvstendige administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning utover dem som følge av Schengen. Schengenutgiftene vil etter integreringen bli dekket av EUs driftsbudsjett, hvor Norge betaler sitt bidrag fra sitt eget budsjett. Norge skal ifølge dette bidra med et årlig beløp, som i artikkel 12 fastlegger 4,995 % av 300 millioner belgiske franc som tilsvarer 371 700 euro, eller 3,15 millioner NOK. Som følge av avtalen har Norge også rett til å motta utarbeidede dokumenter fra Kommisjonen eller Rådet som berører avtalen, og ha tolkning under møter i Fellesorganet (Utenriksdepartementet, 1999, Kap. 5).

I konklusjonen oppsummeres kapitlene, og Regjeringens mening om avtalen blir også vist: *«Regjeringen ser det som positivt at det i en felleserklæring til avtalen åpnes for parlamentarikersamarbeid om Schengen-saker mellom partene»* (Utenriksdepartementet, 1999, Kap. 6).

4.2.2 Bakgrunn for norsk tilknytning til Dublin

St.Prp. nr. 38 (2000-2001) handler om Norges samtykke til å inngå Dublin-konvensjonen. Innledningsvis poengteres det at Dublin-konvensjonen har en nær forbindelse til Schengen-samarbeidet, siden sistnevnte opphevet personkontroll mellom dets medlemmer, og gjorde det enkelt å reise fritt, inkludert for de som ønsker å søke asyl i flere stater. Det poengteres også at et tettere EU-samarbeid på justisområdet er viktig for å ivareta medlemsstatene interesser, som i dette tilfellet går ut på å løse problemer knyttet til innvandring. *«Stor tilstrømming av asylsøkere og personer uten lovlig opphold parallelt med stigende organisert kriminalitet, herunder menneskehandel, har stimulert EUs medlemsstater til et tettere samarbeid. Norge møter de samme utfordringene»* (Utenriksdepartementet, 2000, Kap. 1.2).

I kapittel 1.3 forklares det kort om formålet med konvensjonen, som går ut på å motvirke at asylsøkere blir henvist mellom stater som ikke behandler søknaden deres, og at asylsøknader blir fremmet i flere medlemsstater. Det er medlemsstatenes egne asylpolitikk som gjelder ved behandling av asyl-søknaden. Det nevnes i dette kapittelet at Dublin-konvensjonen ikke har fungert etter EUs forutsetninger, grunnet vanskeligheter med å avgjøre hvilket land asylsøkere først ankom, og at dette førte til opprettelsen av fingeravtrykkregisteret (Eurodac) (Utenriksdepartementet, 2000, Kap. 1.3).

Avtalen som tilknyttet Norge og Island til Dublin-konvensjonen påla dem om å gjennomføre og anvende dets regler, bortsett fra artikkel 16-22 som handler om interne forhold og institusjonelle spørsmål mellom EU-statene (Utenriksdepartementet, 2000, Kap. 1.4).

I likhet med Schengen-avtalen som opprettet et fellesorgan hvor Norge og Island deltar i på lik linje med EU-medlemslandene om drøftelse av Schengen-regler, opprettet Dublin-samarbeidet en Blandet komité, der Norge, Island og Kommisjonen skal møtes og drøfte anvendelse og videreutvikling av Dublin-regler.

I kapittel 4 gjennomgås det Dublin-reglene som vil gjelde for Norge. Det pålegges at asyl-søknaden skal behandles i det første landet asylsøkere ankommer, men det regulerer ikke vilkår for asyl, og etterlater det til nasjonale myndigheter. Dublin-landene har mulighet til å returnere asylsøkere, så lenge det er bestemt i nasjonal lov og ikke er i strid med FNs flyktningkonvensjon. Det fastsettes også at det landet som er ansvarlig for behandling av asylsøknaden er det landet hvor asylsøkerens nærmeste familiemedlemmer lovlig oppholder seg som anerkjente flyktninger (Utenriksdepartementet, 2000, Kap. 4). Videre vises også planen om å opprette Eurodac-systemet som går ut på et europeisk fingeravtrykkregister og informasjonsutveksling.

I kapittel 5 om lovendringer vises vedtatte endringer i utlendingsloven som følge av norsk tilknytning til Dublin-konvensjonen. Det ble tilføyet bokstav e) i § 17 1. ledd som gir adgang til å returnere asylsøkere i medhold til Dublin-konvensjonen. Utlendingsforskriften § 54 endret som følge i § 17 bokstav e, som medførte unntak fra kravet om kartlegging av medfølgende barns totale livssituasjon. Utlendingsloven § 34a handler om å sende opplysninger til myndighetene i de stater som Norge samarbeider med, og derfor vil deltakelse i Eurodac føre til at når norsk politi tar fingeravtrykk til asylsøkere, vil det bli sendt

elektronisk til og lagret i Eurodac-databasen (Utenriksdepartementet, 2000, Kap. 5).

I oppsummeringen forklares det at regjeringen ser det som ønskelig å knytte Norge til Dublin, som kan skje så snart Schengen-avtalen iverksettes. Regjeringen la stor vekt på målsetningene til Dublin-konvensjonen om asylsøkeres rett til å få sin søknad behandlet, men kan selv bestemme om å innvilge asyl eller ikke. (Utenriksdepartementet, 2000, Kap. 6).

St.prp. nr. 57 (2002-2003) viser de forutsetningene som endringene av Dublin-konvensjonen ville medføre. Dublin II-forordningen ble innlemmet i tilknytningsavtalen 18. februar 2003. Her reguleres de samme spørsmålene som Dublin-konvensjonen, men hadde som mål å moderniserte og effektivisere reglene. Siden EU statene erfarte at det tidligere samarbeidet ikke fungerte helt som forventet, hadde Dublin II-forordningen som mål å rette opp mangler og uklarheter ved den, og effektivisere prosedyrer for å fastlegge hvilket land som er ansvarlig for behandling av asylsøknad. I likhet med Dublin-konvensjonen, så handler Dublin II-forordningen kun om flyktninger, og regulerer ikke vilkår for asyl (Utenriksdepartementet, 2003, Kap 1).

Angående lovendringer forklares det at Dublin II-forordningen medførte behov for endringer i utlendingsloven der det vises til Dublin-konvensjonen (*jf. utlendingsloven §§ 17 første ledd bokstav e og 34 a første ledd, samt forskriften §§ 21 fjerde ledd bokstav c og 54 femte ledd*) (Utenriksdepartementet, 2003, Kap.4). Utover dette er det ikke påkrevd andre endringer siden endringer av Dublin II ikke strider med eksisterende lov og forskrift (Utenriksdepartementet, 2003, Kap. 4).

I vurderings-delen av proposisjonen sies det at regjeringen ønsker at Norge knytter seg til de nye reglene som Dublin II-forordningen medfører, siden det bygger på Dublin-konvensjonen om ansvar for behandling av asylsøknad, og styrker asylsøkerens stilling ved å effektivisere systemet. Det poengteres også at for Norge er det norsk rett og internasjonale forpliktelser som regulerer vilkår for å innvilge asyl.

Til slutt har vi Prop. 25 S (2013-2014) som handler om samtykke til endringer ved innlemmelsen av Dublin III-forordningen og ny Eurodac-forordning av 26. juni 2013. I likhet med Dublin II-forordningen regulerer det samme type spørsmål, men har også som mål å

effektivisere samarbeidet og styrke søkerens rettsikkerhet og personvern. Det poengteres at siden Dublin-samarbeidet er en forutsetning for Schengen-samarbeidet er norsk deltakelse i Dublin-samarbeidet nødvendig for videre deltakelse i Schengen. Igjen så regulerer ikke Dublin III vilkår for å innvilge internasjonal beskyttelse som fortsatt er opp til norsk rett og internasjonale forpliktelser. Det handler om hvilket medlemsland som er ansvarlig for å behandle asylsøknaden (Utenriksdepartementet, 2013, Kap 1).

Hovedmålet med den nye forordningen er å effektivisere samarbeidet med dets medlemmer, og styrke rettigheter til asylsøkere. «*Den tar høyde for rettsutvikling på asylfeltet, bl.a. opprettelsen av Visa Information System (VIS), rettsaktene som ligger til grunn for Det felles europeiske asylsystem (CEAS) og opprettelsen av Det europeiske asylbyrået (EASO)*» (Utenriksdepartementet, 2013, Kap. 1).

Eurodac-forordningen innførte obligatorisk opptak av fingeravtrykk av asylsøkere, men også av utlendinger som har ulovlig opphold eller ulovlig krysset grensene. Sammenligning av fingeravtrykk er ment å gjennomføre Dublin-konvensjonen effektivt (Utenriksdepartementet, 2013, Kap. 1).

Dublin III-forordningen medførte ulike endringer. Den styrket rettigheter til mindreårige asylsøkere, med henvisning til FNs barnekonvensjon og EUs charter for grunnleggende rettigheter. Enslige mindreårige asylsøkere skal etter utvidelsen av personkretsen få sin søknad behandlet i medlemslandet hvor slektninger befinner seg, og det defineres hva som menes med slektning (Utenriksdepartementet, 2013, Kap. 3).

Dublin III innførte flere og kortere frister for behandling av asylsøknad, og fastslår at søkere ikke selv skal dekke reiseutgifter ved overføring mellom Dublin-land. Det blir også klargjort at staten må holde søkeren informert, og de har rett til å klage om overføring til en annen medlemsstat (Utenriksdepartementet, 2013, Kap. 3).

I tillegg innførte Dublin III-forordningen regler om internering/fengsling. Etter artikkel 28 kan man bare fengsle utlendinger dersom det er en betydelig unndragelsesfare. Artikkel 28 (3) regulerer varigheten av fengsling (Utenriksdepartementet, 2013, Kap. 3).

I vurderingen vises igjen at regjeringen ser det som ønskelig at Norge knytter seg til Dublin III og Eurodac. Dublin-samarbeidet ses på som viktig for norsk asylpolitikk, og sikrer personer som kommer til Europa for å søke beskyttelse. Og statene kan unngå å bruke

ressurser på asylsøkere som allerede har fått sin søknad behandlet (Utenriksdepartementet, 2013, Kap. 8).

4.3 Effekter av Schengen- og Dublin-samarbeidene

«Meld.St. 5 (2012-2013)» handler om, som tittelen sier, EØS-avtaler og Norges øvrige avtaler med EU, og om sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk Europapolitikk. Det poengteres i begynnelsen at for å sikre norske interesser vil den norske regjeringen bruke de muligheter og handlingsrom avtaleverket med EU gir. Fra å sikre norske interesser ved å inngå EØS-avtalen som gir tilgang til EUs indre marked, til avtaler utenfor EØS-samarbeidet som bl.a. innebærer justis- og politisamarbeid, og samarbeid om asyl og innvandring. Det er kapittel 3.2 i denne meldingen som handler om justisområdet, hvor det også går gjennom betydningen av Schengen-samarbeidet.

Justissamarbeid mellom EU-landene har hatt som mål å sikre at deres borgere kan leve i et område preget av frihet, rettferdighet og trygghet, og derfor har det vært behov om å bekjempe kriminalitet på tvers av landegrensene. Justisområdet blir regnet som et av de mest dynamiske samarbeidsområdene i EU, og med gode grunner med tanke på at det har utviklet seg i både bredde og dybde, og omfatter bl.a. politisamarbeid, kriminalitetsforebygging, og samarbeid om ulovlig innvandring. Det har også vært opptatt av spørsmål om sikkerhet, terrorisme og menneskerettigheter. EUs målsettinger her er i tråd med norsk politikk i stor grad, og derfor har det vært hensiktsmessig for Norge å utvikle et tett samarbeid på dette området. Schengen regnes som den viktigste avtalen som knytter Norge til EU her.

Meldingen gir en kort gjennomgang av historien om utviklingen av Schengen-avtalen, og Norges inngåelse i samarbeidet.

«Avtalen gir Norge rett og plikt til å anvende hele Schengen-regelverket» (Utenriksdepartementet, 2012, kap. 3.2.1). De samme reglene som gjelder for EU-medlemmer skal også gjelde for Norge, som innebærer samarbeid om politi, straffesaker, og regler om visum og personkontroll ved ytre fellesgrenser.

Det poengteres i meldingen at Norge har rett til å delta i utformingen av nye bestemmelser av betydningen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Den institusjonelle deltakelse foregår i Fellesorganet, hvor Norge deltar på lik linje med både de assosierte medlemmene (Island, Sveits og Liechtenstein), og EU-medlemmer. Her deltar Norge i Rådet for å drøfte spørsmål som har Schengen-relevans.

Videre i del-kapittelet nevnes samarbeid utenfor Schengen-samarbeidet. Blant disse så nevnes Dublin-regelverket om hvilken EU-stat som er ansvarlig for behandling av asylsøknader, og som førte til skapelsen av fingeravtrykkregisteret Eurodac som hjelper med å fastslå asylsøkernes identitet. I tillegg har Norge inngått en avtale med Europol og Eurojust som innebærer politi-samarbeid og utveksling av informasjon mellom EUs nasjonale påtalemyndigheter. Og selv om Norge ikke deltar i EUs asyl- og flyktningpolitikk, så påvirker det fortsatt til en viss grad.

I kapittel 5 redegjøres det for muligheter og handlingsrom Norge har i avtalene med EU. Innledningsvis forklares det at *«regjeringen vil føre en aktiv Europapolitikk og jobbe målrettet for å ivareta norske interesser i forholdet til EU og EUs medlemsland»* (Utenriksdepartementet, 2013, kap 5). Derfor ønsker regjeringen å bruke handlingsrommet og muligheter Norge har til å påvirke regelutviklingen i bl.a. Schengen-området.

Størst mulighet for norsk påvirkning i regelutforming er i en tidlig fase, fordi den muligheten minker når prosessen nærmer seg beslutning. Norge deltar tettere i EUs politikk- og regelutforming på Schengen-området, og det er viktig at de norske synspunkter spiller inn så tidlig som mulig.

Kapittel 5.4 handler om forvaltning av avtalene på justisområdet. Schengen-avtalen blir regnet her som den viktigste tilknytnings-avtalen innen justisområdet.

Når Kommisjonen utvikler nye regelverk på justis-området må det alltid vurderes for om det har relevans for Schengen-samarbeidet. Slikt avgjør om nye regelverk kan være bindende for Norge. Slikt kan av og til være utfordrende å vurdere, spesielt hvis deler av et nytt tiltak bygger videre på Schengen-regelverk. Det har også vært utfordringer når Norge ønsker tilknytning på andre samarbeidsområder som faller utenfor Schengen, hvor løsningen ble separate avtaler med EU. Men Schengen-relevans regnes som viktig å avklare, slik at Norge kan ha mulighet til delta og påvirke rettsakters innhold som kan senere bli bindende.

På grunn av EUs institusjonelle utvikling, har det blitt mer krevende å vurdere Schengen-relevans. Enkelte vedtak kan regnes som Schengen-relevante, mens andre ikke er det. Uenighet om Schengen-relevans kan også skyldes ulike definisjoner på EUs og norsk side (Utenriksdepartementet, 2013, kap. 5.4.1). Likevel ønsker regjeringen å bruke de mulighetene Schengen-samarbeidet og andre EU-avtaler gir, for å bl.a. fortsette videreutvikling av en aktiv Europapolitikk, benytte adgangen Norge har til å påvirke regel-utforming, og bekjempe grenseoverskridende kriminalitet i Europa (Utenriksdepartementet, 2013, kap. 5.6).

Om de sentrale prioriteringer i europapolitikken poengteres det at norske interesser er særlig knyttet til områder der EUs politikk- og regelutforming påvirker Norge. Dermed regnes

et tettere samarbeid med EU som viktig for å ivareta norske interesser (Utenriksdepartementet, 2013, kap 6).

Det poengteres også at norsk deltakelse i Fellesorganet under Rådet i Schengen-samarbeidet gir gode muligheter for læring og kompetanseutvikling (Utenriksdepartementet, 2013, kap. 7.3).

«Meld. St. Nr 9 (2009-2010)» handler om norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv. I innledningen forklares det at norsk flyktning- og migrasjonspolitik bestemmes av norske myndigheter, basert på både nasjonale preferanser, og i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser og avtaler. Det er ytre omstendigheter, som krig og konflikter, verdensøkonomien og etterspørsel etter internasjonal arbeidskraft og politikken til Norges naboer som i stor grad påvirker norsk innvandringspolitikk. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010, s. 5-6).

Som mange europeiske land opplever Norge en utfordring på flyktning- og migrasjonsområdet, så en felles løsning må bygge på samarbeid. Uten et samarbeid står hvert enkelt land alene, og da er det lett å bare forskyve problemet på andre. For å sikre et slikt samarbeid, og bidra til utvikling i fattige land gjennom den globale og koordinerte migrasjonspolitikken har regjeringen lagt stor vekt på et styrket samarbeid med EU på dette området. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010, s.6).

Det er kapittel 4 i denne meldingen som handler om asyl- og flyktningpolitikken i EU, deriblant Dublin. Utenom Dublinsamarbeidet deltar ikke Norge i de andre samarbeidsavtalene i EU om asyl- og flyktning-politikk. Likevel har EU-landenes politikk på utlendingsfeltet ofte hatt betydning for utvikling i Norge, særlig når det er snakk om hensyn til antall asylsøkere.

Det poengteres at norske myndigheter har hatt positive erfaringer med å delta i samarbeidet med de øvrige Dublinandene, og systemet blir sett på som svært viktig siden den gir enkelte asylsøkere rett til å få deres sak behandlet i ett av Dublinlandene. Dublinregelverket drøftes i møter hvor Norge deltar, som møtene i Dublin Contact Committee, ledet av Europakommisjonen. Norske utlendingsmyndigheter har også gjennom deltakelsen i Dublinsamarbeidet blitt invitert med i uformelt samarbeid om utlendingsrettslige spørsmål, hvor de ikke har formelle avtaler å støtte seg til. I tillegg deltar Norge i ekspertgruppen Eurasil, som ledes av Kommisjonen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010, Kap. 4.2).

Videre i kapittel 11 forklares det om den planlagte endringen av Dublinregelverket som førte til Dublin III. Her poengteres det også at «*regjeringen vil arbeide aktivt for at endringene i disse reglene blir slik at hovedtrekkene i dagens modell kan videreføres*» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010: kap. 11.2).

Meldingen går også gjennom viktigheten av Schengen-samarbeidet. Det går gjennom anvendelse av regler om politisamarbeid, rettslig samarbeid i straffesaker, visumarbeid, personkontroll på de ytre grensene, og SIS. Norge har rett til å delta i utformingen av nye bestemmelser av betydning for gjennomføring, anvendelsen og videreutviklingen av Schengenregelverket. Norge har talerett i fellesorganet hvor det møtes med de andre Schengen-landene, og deltar da i en kontinuerlig utvikling, men har imidlertid ikke stemmerett når det fattes vedtak om nytt Schengenregelverk. Meldingen sier at Norge har et godt forhold til EU i Schengen-samarbeidet siden det bygger på en gjensidig respekt for rettigheter og plikter som samarbeidsavtalen gir (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010, kap. 5.3).

Når Norge deltar i forhandlinger er det hvis et nytt vedtak regnes som Schengenrelevant. Enkelte avtaler kan ha en så pass vid tolkning at det fører til videreutvikling av Schengen. Og det poengteres her også at selv om Norge og EU har vært enige om hvilke rettsakter som anses som Schengenrelevante, så har de hatt ulike syn på noen felt. Som eksempel har vi videreutvikling av EUs politi- og strafferettslig samarbeid, hvor EU har tolket Schengen snevrere enn norske myndigheter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010, kap 5.3).

Kapittel 6 i denne meldingen handler om arbeidsinnvandring. Et av de grunnleggende prinsippene til EU er fri bevegelse av personer, som også omfatter Norge gjennom EØS-avtalen. EU-borgere har rett til innreise, opphold og arbeid i et annet EU/EØS-land.

I «Perspektivmeldingen 2017» (Meld. St. 29 (2016-2017)) er det kapittel 3 som handler om migrasjon, med bl.a. EUs betydning. Her poengteres feilene til asyl-samarbeidet med EU som følge av flyktningkrisen i sommeren 2015. «*Det ble etter hvert stadig tydeligere at den ytre grensekontrollen til Schengen-området og Dublinavtalen ikke fungerte tilfredsstillende*» (Utenriksdepartementet, 2017, kap. 3.2.2). Det var det som førte til at flere land i Øst-Europa og Balkan opprettet fysiske grensehindre, og det ble gjennomført midlertidig grensekontroll av mange av landene i Schengen-området, inkludert Norge. Og det store antallet migranter og asylsøkere førte til utfordringer for mottakssystemene i flere land, og fra høsten 2015 førte det til stramming av asyl- og migrasjonspolitik, som bl.a. raskere

behandling av asylsøknader, og raskere retur av dem som ikke hadde krav på beskyttelse. Det var også spenning innen EU angående fordeling av det store antallet av asylsøkere.

Norge begynte å stramme inn utledningsregelverket i 2015 og 2016, som blant annet omfattet følgende: *«mulighet for bortvisning på nordiske grenser i krisesituasjon, endring av regelen om å henvise asylsøker til beskyttelse andre steder i hjemlandet, skjerpet krav i familieinnvandringsaker og utvidet adgang til å nekte realitetsbehandling av asylsøknader når asylsøkere har hatt opphold i et trygt tredjeland før vedkommende kom til Norge»*. (Utenriksdepartementet, 2017, kap. 3.2.1).

Norge hadde også problemer med asylsøkere som kom til Norge via den russiske grensen i høsten 2015. Årsaken var sammensatt av regelverks-endringer på norsk side samt dialog med russiske myndigheter (Utenriksdepartementet, 2017, kap. 3.2.1).

Flyktningkrisen skapte også debatter om behov for endring i det internasjonale regelverket. Som eksempel sies det her at Flyktningkonvensjonen gir flyktninger rett til beskyttelse, men ikke til varig opphold. Og siden Schengen- og Dublin-samarbeidet ikke hadde lyktes så langt, ble man nødt til å finne løsninger som kan forebygge en urettferdig fordeling. En løsning kan være økt humanitære støtte til flyktningene i nærområdene (Utenriksdepartementet, 2017, kap. 3.2.2).

Et av vedleggene i denne meldingen går gjennom regelverket og internasjonalt samarbeid om migrasjonspolitikken. Først vises det til EØS-avtalen, som garanterer EU-borgere rett til de fire friheter, som fri bevegelse av personer og arbeid. Derne har vi betydningen til FNs Flyktningkonvensjon fra 1951 som definerer hvem som skal anses som flyktninger, og verne dem fra å bli sendt tilbake til konfliktområder. Så har vi Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) som er underlagt Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) og garanterer asylsøkere absolutt vern mot utsendelse til områder som utfører tortur eller andre menneskerettighetsbrudd, samt forbud mot kollektiv utvisning. Og gjennom Schengen-samarbeidet deltar Norge om kontroll av felles ytre grenser, visumregler, politisamarbeid og rettslig samarbeid. Så har vi betydningen av Dublin-forordningen som sier at asylsøkere skal få sin søknad behandlet i det første landet det ankommer, og hindrer at asyl-søkere skal sendes mellom land uten å få sin søknad behandlet. Derne har vi samarbeid med opprinnelses- og transitland som legger stor vekt på å bekjempe menneskesmugling/handel, og Norge arbeider med å styrke samarbeidet med aktuelle land. Til slutt har vi Utlendingsloven som gjelder utlendingers adgang og opphold i Norge. Det inneholder regler om bl.a. visum, arbeidsinnvandring, beskyttelse, familiegjenforening, vern mot utsendelse og utvisning. Som mange andre Schengen-land

måtte Norge gjeninnføre vesentlige innstramminger i regelverket om asyl og utlendinger (Utenriksdepartementet, 2017, kap. 3.2.2).

I «Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU» (NOU 2012) gis også informasjon om hvordan EU har påvirket Norge på innvandringsområdet. Schengen-avtalen og Dublin-forordningene er blant de viktigste avtalene til EU på justisområdet.

Kapittel 5.2 går gjennom hovedtrekk ved Schengen-avtalen. Den forteller at opprinnelig var målet med den norske tilknytningen å bevare den nordiske passunionen, men senere har det vært begrunnet med behov om internasjonalt politisamarbeid. Den har gitt en mer formell og reel tilgang til beslutningsprosessene i EU gjennom fellesorganet, og det regnes som det området der Norge har best inntak til beslutningsstrukturen. Norge har vedtatt en rekke lov- og forskriftsendringer som innførte Schengen-reglene i norsk rett, som blant annet regulerer borgeres reise- og bevegelsesfrihet i Schengenområdet.

I kapittel 5.3.3 handler det om asyl- og migrasjonsområdet. I motsetning til Schengen så gir ikke Dublin-forordningen Norge full adgang til rådsstruktur, men norsk tilknytningsavtale gir mulighet for deltakelse i gjennom en Joint Committee sammen med de assosierte stater og EU ved Kommisjonen. Norske myndigheter blir oppdatert om utvikling og får anledninger til å fremme innspill.

Kapittel 22 handler om grensekontroll, politisamarbeid og innvandring. Følgende poengteres i begynnelsen av kapitlet: *«Politi, grensekontroll og innvandring regnes ikke lenger som kjerneoppgaver for nasjonalstaten, slik det tradisjonelt har vært. Dette er som følge av økende internasjonalt samarbeid og nye reisemuligheter som fører til stadig flere juridiske utfordringer som kan løses gjennom forpliktete samarbeid»* (NOU 2012:6, s. 686). Dette er fordi EU-tilpasningen har en økende betydning for den norske innvandringspolitikken. Gjennom Schengen-avtalen har Norge bygget ned grensekontroll mot andre Schengen-land, og bygget opp kontroll mot tredjeland, og Dublin-avtalen står sentral for den norske utlendingsforvaltningen.

Det er en ensidig tilpasning til EU innen innvandringspolitikken, særlig i saker som angår asyl-søkere. Selv de asyl-og flyktnings-avtalene som Norge ikke er en del av kan ha betydning. Som eksempel har vi EUs minstestandarder for hva som gir rett til asyl og mottaksforhold, som Norge ikke er en del av, men likevel forholder seg til gjennom Dublin-samarbeidet (NOU 2012:2, s. 694).

Tiltak for harmonisering er et annet EU-felt Norge ikke deltar i, men har hatt en indirekte påvirkning for å tilpasse norsk straffelovgivning til EU. På norsk side begrunnes

slikt med at det vil gi uheldige signaler dersom Norge ikke har strenge bestemmelser, spesielt om terrorisme og organisert kriminalitet (NOU 2012:2, s. 695).

4.4 Oppsummering

Som vi ser er det mange ulike begrunnelser som legges til grunn av regjeringen om hvorfor Norge har blitt tilknyttet til EU på innvandringsområdet gjennom Schengen-avtalen og Dublin-forordningen. Begge startet som mellomstatlige avtaler utenfor EU, men fikk over tid mer overnasjonale trekk etterhvert som de ble mer og mer integrert i unionen. Begge avtaler hadde som mål å øke samarbeid mellom dets medlemmer, og har påvirket nasjonal lovverk om innvandring til medlemmer og ikke-medlemmer av EU, inkludert Norge.

Mine funn viser at det var ulike grunner til at norske myndigheter gikk med på tilknytning til de to samarbeidene som har påvirket norsk innvandringspolitikk. De viser også hva tilknytningen til Schengen-avtalen og Dublin-forordningen ville medføre, hvordan regjeringen så på det da de ble inngått, og hvordan de har blitt vurdert i ettertid, med både fordeler og ulemper.

I «St.prp. nr. 50 (1998-99)» poengteres det at bevarelse av den nordiske passunionen var et av målene med inngåelse av avtalen. Det var da Danmark, Sverige og Finland hadde søkt om Schengen-medlemskap at Norge og Island ble nødt til å også søke om tilknytning. Bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet var også et motiv bak Schengen-tilknytning, siden samarbeidet også ville medføre et politi- og sikkerhetssamarbeid for å sikre felles yttergrenser. Som vist i «NOU 2012:2», så er det behov for internasjonalt politi-samarbeid som i senere tid har blitt brukt som begrunnelse for Schengen-samarbeidet.

Schengen-tilknytningen samt behovet for samarbeid om asylsøkere ble grunnlaget for tilknytningen til Dublin-konvensjonen/forordningen. Det ble poengtert i St.prp. nr. 38 (2000-2001) at Dublin-konvensjonen hadde en nær forbindelse til Schengen. Men behovet for tilknytningen til Dublin-konvensjonen/forordningen hadde sin bakgrunn i problemer som rammer både Norge og EU: stor tilstrømming av asylsøkere, ulovlig innvandring, organisert kriminalitet og menneskesmugling. Denne avtalen har påvirket Norges innvandringspolitikk ved å pålegge at asyl-søknader skal bli behandlet i det landet asylsøkere ankommer først.

Regjeringen var klar over at Dublin-konvensjonen ikke hadde fungert som forventet, men var positiv til det, i og med at det skulle forbedres om ikke så lenge etter den norske tilknytningen. I proposisjonene om inngåelse av Dublin II- og Dublin III-forordningen så regjeringen på det som ønskelig fordi det bygget på tidligere regelverk. Det vises også til

fordeler forbedringene ga, som opprettelsen og bruk av Eurodac, og styrke stilling til asylsøkere ved å effektivisere systemet. Dublin-tilknytningen har ført til endringer i norsk innvandringslov, og regnes som viktig for norsk asylpolitikk. Man kan bl.a. spare resurser på asylsøkere som allerede har søkt i et annet land.

Konsekvensene av denne tilknytningen har variert over årene, med både fordeler og ulemper. «Meld.St. 5 (2012-2013)» gir inntrykk at norske myndigheter ønsker å sikre norske interesser ved å bruke de muligheter EU-avtalene gir, inkludert dem som innebærer justis- og politisamarbeid, og samarbeid om asyl og innvandring. Schengen-avtalen har vært viktig for å sikre borgeres sikkerhet, og knytter Norge til EUs justisområdet, som blir regnet som den mest dynamiske samarbeidsområdet. I tillegg har Norge rett og plikt til å delta i regelutformingene i Rådet, og det har vært en økning av norsk deltakelse for å sikre om nye EU-regler har Schengen-relevans.

Som poengtert i «Meld.St. nr. 9 (2009-2010)» drives norsk innvandringslov av nasjonale preferanser og internasjonale forpliktelser og avtaler. I tillegg påvirkes det av ytre omstendigheter, som krig, etterspørsel etter arbeidskraft, men også av politikken til Norges naboer. Det gir inntrykk av at den norske regjeringen har hatt positive erfaringer med Dublin-forordningen og Schengen-samarbeidet. Viktigheten av norsk tilknytning til de to avtalene begrunnes med frykt for alenegang, og fordelene med et felles samarbeid. Dublin-systemet ses på som viktig siden det gir asylsøkere rett å få sine søknader behandlet i det første landet de ankommer. Gjennom Schengen-avtalen har Norge også et godt forhold, men det har til tider vært uenigheter mellom Norge og EU ved utforming av nye regler når det er snakk om Schengen-relevans.

«Meld.St. 29 (2016-2017)» går gjennom enkelte problemer som Norge har hatt i forbindelse med EU angående migrasjon. Schengen-avtalen og Dublin-forordningen fungerte ikke tilfredsstillende etter flyktningkrisen som foregikk i 2015. Det har vært ulike reaksjoner til dette, som opprettelsen av grensehindring ved Balkan og Øst-Europa, og det var spenning innen EU angående fordeling av asylsøkere. Slik viser hvordan konflikter kan påvirke forhold mellom medlemmer av et internasjonalt samarbeid.

Fra denne meldingen vises det også til hva som er avgjørende for norsk innvandringspolitikk: EØS-avtalen, FN's Flyktningkonvensjonen fra 1951, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, Schengen-samarbeidet, Dublin-forordningen, samarbeid om opprinnelses- og transitland, og Utlendingsloven.

I «NOU 2012:2» fortelles det at Schengen-avtalen og Dublin-forordningen er de viktigste avtalene Norge har med EU på justisområdet. De har hatt så pass stor påvirkning at

de har endret hvordan man ser på nasjonalstatens rolle om politi, grensekontroll og innvandring. Dette er fordi Schengen-avtalen bygget ned grensekontroll mot andre Schengenland og bygget opp kontroll mot tredjeland, og Dublin-forordningen står nå sentralt i den norske utlendingsforvaltningen. Og selv om begge gir noe tilgang til beslutningsprosess, så har Norge større tilgang gjennom Schengen-avtalen. Videre blir Norge også påvirket av avtaler det ikke er en del av som angår flyktninger og asylsøkere, særlig hvis deres regler har forbindelse til Dublin-forordningen. På grunn av dette kan den norske tilpasningen til EU innen innvandringspolitikken kan ses på som ensidig.

Kapittel 5: Analyse

I dette kapittelet skal jeg analysere og drøfte innholdet av mitt utvalg. I hvert del-kapitel tar jeg for meg en av de tre ny-institusjonalisme perspektivene, drøfter hvordan mine funn kan tolkes ut fra disse perspektivene, og gir svar på hypotesene som ble stilt ved hvert perspektiv.

I det første del-kapittelet som handler om regel-basert tilpasning forklarer historisk institusjonalisme perspektivet om hvordan de EU-avtalene som har påvirket norsk innvandringspolitikk har utviklet seg over tid, og ført til en stivhengighet som kan være vanskelig å endre.

Det andre del-kapittelet om interesse-basert tilpasning bruker rasjonell-aktør institusjonalisme for å forklare hva slags preferanser og mål som påvirket norske myndigheters avgjørelser om å bli en del av avtalene som har påvirket Norges innvandringspolitikk.

I det tredje del-kapittelet om idé-basert tilpasning forklarer sosiologisk institusjonalisme perspektivet hvordan norske og europeiske verdier kan ha betydning i forhold til avtalene som har påvirket norsk innvandringspolitikk, og om hvordan læring fra andre land har endre norske preferanser.

5.1 Regel-basert tilpasning

Fra et historisk institusjonelt perspektiv kan man se hvordan EU-institusjoner som påvirker norsk innvandringspolitikk har utviklet seg over tid. En kan si at det begynte med inngåelsen av EØS-samarbeidet, som har innebært at Norge gikk med på de fire friheter, (i dette tilfelle fri bevegelse av personer). Men det er Schengen-avtalen og Dublin-forordningene som er har hatt størst betydning her. Disse samarbeidene har hatt en varig effekt på norske regler om innvandring, og ført til en sti-avhengighet som vil være vanskelig å endre.

5.1.1. Schengen-avtalen

Fra en historisk kontekst ser vi først hvordan Schengen-avtalen ble til, og utviklet seg. Det begynte som en mellom-statlig avtale mellom fem av de seks grunnleggende medlemmene av EU/EF, og hadde sin opprinnelse i de fire friheter. Derfor kan det sies å ha blitt til som følge av allerede eksisterende avtaler. Og etterhvert som den fikk flere medlemmer fikk den stadig mer overnasjonale trekk, og ble fullt integrert i EU ved

Amsterdam-traktaten. Både før og etter Schengen-avtalen ble integrert i unionen var det EU-medlemmer som var interessert i å søke tilknytning til avtalen, og dette førte til at også de assosierte EU-landene, som Norge og Island, ble nødt til å danne en tilknytning til Schengen. Det er et godt eksempel på en EU-institusjon som har utviklet seg over tid, og innført regler som påvirker mer enn det man forventer, og har hatt en varig effekt på medlemmenes nasjonale lovverk.

For Norge og de nordiske landene kan Schengen-avtale sies å være en utvidelse av den nordiske passunionen, siden den nå medførte åpne grenser mot flere europeiske land, samt et politisamarbeid og samarbeid om grensekontroll mot eksterne tredjeland. Dermed så kan det sies at det var lett for norske myndigheter å tilpasse seg til dette siden det var basert på noe de var kjent med fra før av.

Den viktigste påvirkningen for norsk innvandringspolitikk som følge av Schengen-avtalen er nedbygging av grensekontrollen for andre Schengenland, og oppbygging mot tredjeland. Videre har Norge vedtatt andre regler som regulerer borgeres reise- og bevegelsesfrihet i Schengenområdet. Og som poengtert i «NOU 2012:2», har Schengen-avtalen og Dublin-forordningen hatt så stor betydning at nå vil man ikke lenger regne politi, grensekontroll og innvandring som kjerneoppgave for nasjonalstaten. Dermed så har Schengen-avtalen fra dette perspektivet hatt en varig effekt, ved at den har ført til et økende samarbeid mellom Norge og de andre Schengen-landene.

Sti-avhengighet er viktig å belyse her. Siden Schengen-avtalen fjernet intern grensekontroll mellom landene som ble en del av Schengen-området, ble det også behov om et felles samarbeid om grensekontroll mot tredjeland og politisamarbeid for å bekjempe grenseoverskridende kriminelle som kan utnytte området. Og etterhvert som Schengen-avtalen ble mer og mer integrert i EU, ble de fleste andre EU/EØS-landene avhengig av å etablere en tilknytning til det. For Norges del, siden det fra før av hadde vært en del av den nordiske passunionen, var det først da Danmark, Sverige og Finland bestemte seg for å bli en del av Schengen at det begynte å påvirke valget om å også bli en del av avtalen. Og det har siden påvirket Norges beslutning til å bli en del av Dublin-samarbeidet om mottak og behandling av asylsøkere.

Denne tilpasningen har også økt norsk deltakelse i regelutforming av EU, siden det må avklares om et nytt vedtak er Schengen-relatert eller ikke. Og Norge har tilpasset seg måten å påvirke nytt regelverk, siden ekspertene har funnet ut at den største muligheten for det er tidlig i utformingsfasen.

Fra en kalkulerende tilnærming vil jeg henwise til «St.prp. 50 (1998-1999)», hvor det poengterte viktigheten av å inngå Schengen-samarbeidet. Det var viktig å bevare den nordiske passunionen, for alternativet ville vært grensekontroll med Danmark, Finland og Sverige, nabo-land som Norge tidligere hadde hatt åpne grenser mot. Fra dette perspektivet kan man si at norske myndigheter var informerte om hva andre land drev med, og hva det ville medføre dersom Norge ble eller ikke ble en del av Schengen-samarbeidet. Det var da Danmark, Finland og Sverige bestemte seg for å bli medlemmer av Schengen at det påvirket Norges valg om å også bli en del av det.

Muligheten til å være med i regelutforming og påvirke nye Schengen-relaterte EU-vedtak kan også ha vært en god grunn til at norske myndigheter inngikk avtalen der og da. Dermed kan timing sies å vært viktig ved inngåelsen, fordi Norge ville ikke ha hatt mulighet for å delta og påvirke i regelutforming hvis de inngikk samarbeidet etter at Schengen-avtalen ble integrert i EU ved Amsterdam-traktaten. Igjen fulgte norske myndigheter med på andre land, hvor de forstod at Schengen-samarbeidet var i ferd med å bli en integrert del av EU ved Amsterdam-traktaten. Hvis Norge skulle tilknytte seg til Schengen, måtte det skje der og da.

Norske myndigheter var så og si godt informert om daværende og fremtidig situasjoner, og atferd fra andre aktører. De innså både at den nordiske passunionen ikke kunne bevares uten å også tilknytte seg Schengen-avtalen, og at Norge møter de samme problemene som andre europeiske land, som innvandring, grenseoverskridende kriminalitet og terrorisme. Derfor var det viktig å inngå et overnasjonalt politisamarbeid, og kontroll av felles yttergrenser. Norge har fortsatt med Schengen-tilknytning på grunn av behov for et internasjonalt politisamarbeid. Det er et godt eksempel på hvordan en institusjon fortsetter over tid ved å tilby de beste fordelene.

Fra den kulturelle tilnærmingen vil jeg påpeke at etablering og tilknytning til Schengenområdet kan være etablert i ideen om fri bevegelse. Her har altså Schengenreglene gitt en moralsk mal for tolkning av de fire friheter, og er med på å påvirke norsk identitet og preferanser. Fra dette perspektivet kan det argumenteres at inngåelsen av de fire friheter har påvirket verdenssynet til norske myndigheter, i tillegg til at de var begrenset til valget om å bevare den nordiske passunionen.

Ifølge denne tilnærmingen kan fortsettelsen av Schengen-tilknytningen begrunnes med dens utbredelse. De fleste EU-land og assosierte medlemmer av EU er en del av Schengenområdet, og det inkluderer Norges nærmeste naboer. Dette påvirker da valget om å fortsette

eller melde seg ut av samarbeidet, siden det da vil bli opprettet grensekontroll mot land som Norge har hatt åpne grenser med.

5.1.2 Dublin-forordningene

For Dublin-forordningen startet det med Dublin-konvensjonen, som kan sies å ha blitt til som følge av Schengen-samarbeidet, fordi sistnevnte gjorde det mulig for personer å reise fritt mellom land i Schengen-området (inkludert asylsøkere). I tillegg har vi problemer med en stor tilstrømming av asylsøkere, stigende organisert kriminalitet, og behov for et samarbeid om hvilket land som er ansvarlig for behandling av asyl-søknader.

Men dette samarbeidet ble ikke den suksessen som man hadde forventet. Behov for et mer effektivt samarbeid førte til at Dublin-konvensjonen ble erstattet med Dublin II-, og senere Dublin III-forordningen som Norge også gikk med på. Fra dette perspektivet ser vi at dette er en institusjon som ble til som følge av utvikling av en annen institusjon (Schengen), og har måttet forandre seg over tid som følge av eksterne årsaker, og for at det fortsatt skal regnes som relevant. Forbedringen til Dublin II-forordningen førte til opprettelsen av Eurodac-systemet, fordi det skulle løse problemet med asylsøkere som søkte asyl i flere land under ulike aliaser. Og forbedringen til Dublin III-forordningen førte med nye regler som er med på å klargjøre hvilket land som skal behandle asyl-søknader, som land familiemedlemmer oppholder seg.

Når en institusjon eller et samarbeid viser seg å ikke fungere som forventet er det ikke uvanlig at det blir nødt til å gå gjennom en forbedringsprosess hvor det innfører nye regler som skal håndtere problemer det tidligere ikke klarte å løse. Som eksempel hadde Dublin II-forordningen pålagt at mindreårige asylsøkeres søknader skal behandles i det landet der deres nærmeste familie oppholder seg, og Dublin III-forordningen gjorde en forbedring her ved å klargjøre hvem som regnes som familiemedlemmer.

Som vist i «St.Prp. nr. 38 (2000-2001)» har Dublin-konvensjonen en nær forbindelse til Schengen. Derfor kan man si at Schengen-avtalen hadde en varig effekt på norsk innvandringspolitikk utenfor dets rammeverk, ved at Norge har også gått med på et EU-samarbeid som angår asylsøkere. De felles problemene for både Norge og EU stimulerte medlemslandene til et tettere samarbeid. Dublin-forordningen ble til for å løse felles problemer, og for å styrke og harmonisere samarbeid angående ulovlig innvandring. Og Norge har gått med på alle forandringene Dublin II- og Dublin III-forordningen førte med

seg, ved begrunnelsen om at det bygger på tidligere samarbeid. Denne observasjonen er i tråd med historisk institusjonalisme, fordi det forteller at en handling i fortiden vil føre til andre handlinger, fordi det bygger på allerede eksisterende regler.

Kapittel 5 i «St.Prp. nr. 38 (2000-2001)» viser de lovendringene i utlendingsloven som følge av norsk tilknytning til Dublin-konvensjonen. Videre endringer ble vist i proposisjonene som Dublin II- og Dublin III-forordningen innførte. Og som vist i «NOU 2012:2» så står Dublin-reglene sentralt for den norske utlendingsforvaltningen. Dermed har det hatt så pass stor betydning at det er nærmest blitt en del av norsk lovverk.

Sti-avhengigheten her begynte med Schengen-samarbeidet som avskaffe grensekontroll innen Schengenområdet og opprettet felles kontroll mot tredjeland. Men det ble også behov for et samarbeid om flyktninger som søker asyl. Skal man ha åpne grenser, må man være forberedt på mulige problemer det kan føre med seg, som grenseoverskridende kriminalitet, terrorisme, menneskehandel og asylsøkere. Derfor ble Dublin-konvensjonen/-forordningen til for å prøve å løse disse problemene, og for å forbedre samarbeidet.

I «Meld. St. Nr. 9 (2009-2010)» poengteres det at hvert land vil stå alene dersom det ikke er et samarbeid om asyl-søkere, og slikt kan føre til at man bare skyver et problem på andre, som fører til en ujevn fordeling om hvem som skal behandle asyl-søkere. Her har vi frykten om alenegang, som kan sies å være grunnen til at norske myndigheter fortsatt ønsker å være tilknyttet Dublin-forordningen.

Ifølge en kalkulerende tilnærming er det klart at norske myndigheter fulgte med på hva andre land drev med, vurderte hva valget om inngåelsen av Dublin-samarbeidet ville medføre, og hadde forståelse av viktigheten om et felles samarbeid på asylområdet. De var også oppmerksomme på at samarbeidet ikke hadde fungert, men at samtidig så foregikk det en endring som ville føre til Dublin II-forordningen med det formål å forbedre og effektivisere samarbeidet. Dermed så blir det ikke feil å si at norske myndigheter så først på hva de andre Dublin-landene gjorde først, og ble informert om deres nåværende og fremtidige handlinger før de selv valgte om Norge også skulle bli en del av samarbeidet.

Norske myndigheter forstod altså at samarbeidet ikke hadde fungert, men så ut til å være positive til det på grunn av faktumet at det skulle forbedres. Da de inngikk Dublin-konvensjonen forstod de altså at det hadde hatt problemer med å avgjøre hvilket land som skulle behandle asylsøkere, og endringene som skulle følges ville gi nye fordeler. Og det

regulerer ikke så mye om hvordan man skal behandle en asylsøknad, eller hvilke søknader som skal innfris. De kan sies å ha tatt en strategisk kalkulering.

I spørsmålet om hvorfor Dublin-forordningen fortsatt eksisterer og hvorfor Norge har fortsatt med tilknytningen til det, argumenteres det i kalkulerende tilnærming for at det gir bedre fordeler enn hvis det ikke var noe samarbeid om asylsøkere. Hva frykt for alenegang vil medføre, som å forskyve problemer på andre, er en god grunn til at samarbeidet fortsetter å eksistere.

Fra den kulturelle tilnærmingen kan internasjonale humanitære forpliktelse spille en rolle. Som forklart i «Meld.St. Nr. 9 (2009-2010)» er det ytre omstendigheter, bl.a. krig og konflikter, og politikken til Norges naboer som påvirker norsk innvandringspolitikk. Det kan derfor sies at slikt har påvirket norsk identitet og regjeringens holdning til innvandring, og var en god grunn til at norske myndigheter gikk med på et EU-samarbeid på asylområdet. Med andre ord kan det sies at norske myndigheters verdenssyn begrenset i målet om å hjelpe dem som flykter fra kriger og konflikter. Dublin-forordningen har som mål å hjelpe asylsøkere ved å pålegge hvilket land som skal behandle søknad om asyl, og har derfor gitt en moralsk mal som Dublin-landene forplikter å følge. Slikt har en varig effekt ved at den styrker rettigheter til asylsøkere, som påvirker Dublin-landenes handlinger når de skal behandle en asylsøknad.

Når det er snakk om hvorfor Dublin-forordningen og norsk tilknytning til det fortsetter, kan det fra kulturell tilnærming, akkurat som med Schengen-avtalen, begrunnes med dens utbredelse. Norge er en del av det, fordi andre land er det. Dublin-forordningen blir sett på som viktig for å takle utfordringer som følge av stor tilstrømming av asylsøkere, og for å hjelpe dem som flykter fra krig og konflikter. Og siden de andre europeiske landene fortsetter med det, har Norge også god grunn til å også fortsette, siden Dublin-forordningens moralske mal påvirker et lands holdninger til dem som flykter fra krig og konflikter.

5.1.3 Svar på hypotesene

Hypotesene for dette perspektivet var følgende:

- **H1:** «*Europeisering av norsk innvandringspolitikk er et resultat av tidligere erfaringer.*»
- **H2:** «*Schengen-avtalen og Dublin-forordningene har skapt en sti-avhengighet som for Norge vil være vanskelig å endre.*»

For hypotese 1 vil svaret mitt være ja når det angår Schengen-tilknytning. Norge hadde fra før av vært en del av den nordiske passunionen, og det var en viktig grunn til at norske myndigheter valgte å bli en del av Schengen-samarbeidet. Faktumet at de ønsket å bevare det er grunn nok til å anta at Norge historisk hadde hatt en grei erfaring med de nordiske landene på dette samarbeidet. Schengen-avtalen kan derfor ses på som en utvidelse av et tidligere samarbeid som fungerte bra. Jeg har ikke funnet noe som kan tyde på at norsk tilknytning til Dublin-forordningen er som et resultat av tidligere erfaringer. I stedet kan denne tilknytningen ses på som en konsekvens av Schengen-tilknytningen.

For hypotese 2 er svaret mitt også ja. Som poengtert i «Meld. St. Nr. 9 (2009-2010)», så opplever Norge de samme utfordringene som EU-land på migrasjonsområdet, og uten et samarbeid så vil hvert land stå alene. Her er frykten for det å være alene om et problem en viktig motivasjon til at Norge har fortsatt med tilknytningen til unionen på migrasjonsområdet. For det første tilbyr samarbeidene de beste fordelene, som i Schengens tilfelle er åpne interne grenser, felles kontroll av yttergrenser og politisamarbeid, mens for Dublin-forordningen er det regler som pålegger behandling av asylsøknader i det første landet en asylsøker ankommer. For det andre har samarbeidene skapt en kulturell tilhørighet, ved at de gir moralske maler som har påvirket et lands holdning til innvandrere, og har en varig effekt på fremtidige handlinger.

5.2 Interesse-basert tilpasning

Fra rasjonell-aktør institusjonalisme kan vi forklare at norske myndigheter var klar over reglene som inngåelsen av Schengen-avtalen og Dublin-forordningen ville medføre, var informert over hva de nye reglene ville bety, hadde strategiske mål, og tok rasjonelle avgjørelser basert på preferanser og fordeler de ville gi. Schengen-avtalen og Dublin-forordningen er to institusjoner som ble til for å realisere felles mål, og har siden forandret medlemmenes preferanser. I «Meld. St. 5 (2012-2013)» nevnes det at regjeringen vil sikre norske interesser ved å bruke muligheter og handlingsrom som avtaler med EU gir, inkludert avtaler om justis- og politisamarbeid, og asyl og innvandring.

5.2.1 Schengen-avtalen

Schengen-avtalen ble først til for å realisere en gruppe EU/EF-staters mål om å avskaffe grensekontroll mellom seg med henvisning til de fire friheter. Senere har det påvirket deres preferanser fordi det har også vært behov for samarbeid om kontroll av felles yttergrenser, og politisamarbeid. Og dette har forandret medlemmenes preferanser, siden de har innsett at et felles samarbeid om sikkerhet er viktig for å sikre felles interesser.

Som vist i «NOU 2012:2» forklares det hvordan norske preferanser har blitt endret som følge av inngåelsen av Schengen-avtalen. Opprinnelig inngikk Norge avtalen for å bevare den nordiske passunionen, men i ettertid blir det begrunnet med behovet for et politisamarbeid på tvers av landegrenser. Dermed så har norske interesser hatt betydning for norsk tilpasning av Schengen-samarbeidet.

«St.prp. nr. 50 (1998-99)» viser at ved inngåelsen av Schengen-samarbeidet har norske myndigheter vært rasjonelle i og med at de har vært informerte om hva Schengen-tilknytningen vil medføre, dets fordeler og ulemper, men også dets muligheter. Det vises i proposisjonen ikke bare reglene om åpne grenser, politisamarbeid osv., men også om opprettelsen av Fellesorganet hvor EU blir forpliktet til å holde norske myndigheter informert, og muligheten til å påvirke nye regelverk. Dermed så tok de det alternativet de mente ville gi de beste fordelene, siden Norge ble pålagt de samme reglene som andre Schengen-land, kunne bevare den nordiske passunionen, og være med på å påvirke utforming av nye Schengen-regler.

Norske myndigheter var også informerte om mulige ulemper ved inngåelsen av Schengen-samarbeidet. En ulempe var angående overføring av myndighet til organer som ikke er norske, som vil si at noen andre vil bestemme over norsk lovverk. Det vil fortsatt være opp til norske myndigheter å avgjøre om Schengenregler skal overføres i norsk lovverk eller ikke, men samtidig kan det bli uforutsigbare konsekvenser dersom de nekter.

Som tidligere nevnt poengteres det i «Meld.St. 5 (2012-2013)» at EU-land har ulike mål med samarbeidet på justisområdet. Blant disse så er målet om å sikre borgerne deres sikkerhet og frihet, og derfor er behovet for samarbeid for kontroll av felles yttergrenser og politisamarbeid viktig. Og som nevnt er det hensiktsmessig for Norge å utvikle et samarbeid på dette området, fordi det er i tråd med norsk politikk.

Claes & Tranøy nevnte at det forekommer tolkningsstrid i forhold til EU-avtaler. Tolkningsstrid har også forekommet mellom Norge og EU på Schengen-området. Ifølge «Meld.St. Nr. 9 (2009-2010)» så har enkelte EU-vedtak en så vid tolkning, at det kan være uenigheter om det er Schengen-relevant, og EU kan noen ganger tolke Schengen snevrere enn

Norge. Viktigheten av å avklare om et nytt regelverk er Schengen-relatert kan ut ifra dette perspektivet vise at det kan oppstå konflikter om felles interesser fordi aktører er uenig i hvilket område institusjonelle regler vil dekke.

Den metodiske tilnærmingen innen rasjonell aktør-institusjonalisme kan brukes til å forklare valget til norske myndigheter om å bli en del av Schengen-avtalen. Norge valgte å bli en del av samarbeidet, fordi myndighetene ønsket å bevare den nordiske passunionen. De hadde begrenset alternativer, og valgte det som ga de beste fordelene. Myndighetene kan sies å ha vært mål-søkende og nyttemaksimerende her, fordi de hadde som mål å bevare den nordiske passunionen, og samtidig ville inngåelsen av Schengen-avtalen også knytte Norge til et felles politi- og sikkerhetssamarbeid som kan være en fordel for å bekjempe terrorisme og grenseoverskridende organisert kriminalitet.

5.2.2 Dublin-forordningen

Ved inngåelsen av Dublin-konvensjonen kan vi se på årsakene som påpekt i «St.Prp. nr. 38 (2000-2001)». Norge møter de samme utfordringene som de andre EU-landene på migrasjonsområdet. Dermed hadde Norge og EU felles mål som gikk ut på å danne et samarbeid om hvilket land som er ansvarlig for å behandle asylsøkere. Det er et godt eksempel på hvorfor institusjoner blir til ifølge rasjonell aktør-institusjonalisme: som et resultat av frivillig samarbeid mellom aktører, og fordi de tilbyr de beste fordeler.

Konvensjonens formål har først og fremst vært å hindre at asylsøkere kan søke og bli henvist til andre stater uten å få søknaden deres behandlet. På denne måten kan hver av Dublin-landene spare tid og resurser siden de ikke trenger å behandle søknader til asylsøkere som allerede får sin søknad behandlet i et annet Dublin-land. Og forbedringer som førte til opprettelsen av fingeravtrykk registeret (Eurodac) har gjort dette enklere.

Ved inngåelsen av Dublin-konvensjonen var norske myndigheter også klar over hva Dublin-reglene ville medføre. De var selvfølgelig klare over at samarbeidet ikke hadde fungert som forventet, men innså samtidig at det skulle forbedres. I tillegg er det ikke en avtale som går ut over norsk selvstendighet, fordi det er norsk rett og internasjonale forpliktelse som avgjør om man skal innfri eller avslå en asylsøknad.

Ved endringer som følge av Dublin II- og Dublin III-forordningen vises det at regjeringen så det som ønskelig å fortsette, siden forordningene bygget på eksisterende regelverk. Og myndighetene var klar over fordelene det ville medføre, som opprettelsen og

bruk av Eurodac og VIS. Dermed så gikk de med på endringer på grunn av hva fordelene ved forbedringer i systemet ville medføre.

Det kan derfor sies fra dette perspektivet at norske myndigheter var rasjonelle og informerte da de tok avgjørelsen som førte til inngåelsen av Dublin-konvensjonen/forordningen. De var motivert av et felles samarbeid for å motarbeide den økende asyltilstrømmingen, grenseoverskridende kriminalitet osv. Og de visste hva de nye reglene ville medføre, samt ulemper med samarbeidet, men var bevisst om at inngåelse var det beste alternativet.

Problemene som Norge og EU har møtt ifølge «Meld.St. 29 (2016-2017)» førte til interne problemer med Dublin-samarbeidet hvor hvert medlemsland forsøker å beskytte sine egne interesser med å finne ut hvordan de kan ta imot færre flyktninger. Dette er et eksempel på hvordan hvert medlemsland er først og fremst opptatt av egen sikkerhet og interesser fremfor andres. Her ser vi også et eksempel på tolkningsstrid av regler, siden enkelte land har tolket FNs flyktningkonvensjon til å ikke garantere flyktninger langtidsopphold. I Norges foregikk det en innstramming av utlendingsregelverket i 2015 og 2016 som bl.a. medførte mulighet for bortvisning i krisesituasjoner, og nekte asylsøkere som har et trygt opphold i et tredjeland. Fra rasjonell aktør-institusjonalisme viser dette hvordan aktører velger å tolke regler for egne fordeler basert på situasjoner de befinner seg i.

Her kan også den metodiske tilnærmingen innen rasjonell-aktør institusjonalisme brukes for å forklare norsk tilknytning til Dublin-forordningen. Ved spørsmål om tilknytning var valget å enten bli en del av samarbeidet, eller å stå alene om håndtering av asylsøkere. Med begrunnelsen som vises i «St.Prp. nr. 38 (2000-2001)» tok norske myndigheter det valget som hadde de beste fordeler, fordi alene ville det blitt problematisk å møte stor tilstrømming av asylsøkere, organisert kriminalitet osv. Både ved inngåelsen, og ved endringene tok norske myndigheter valget som ga best fordeler, fordi de inngikk et samarbeid for å forebygge utfordringer med stor tilstrømming av asylsøkere, og endringene førte til en forbedring av samarbeidet. Også her kan norske myndigheter ha blitt drevet av mål-søking og nyttemaksimering, fordi Dublin-forordningen klargjør hvilket land som skal behandle en asylsøkers søknad, samtidig så det ikke regulerer vilkår for opphold. De sparer også ressurser på asylsøkere som allerede får sin søknad behandlet i et annet land.

5.2.3 Svar på hypotesene

Hypotesen i dette perspektivet var følgende:

- **H3:** «*Europeisering av norsk innvandringspolitikk har vært som følge av fordeler det gir, og det felles samarbeidet regnes som et bedre alternativ enn intet samarbeid.*»

Det ser ut til å stemme, og med gode grunner. Norge gikk med på Schengen-avtalen, fordi alternativet ville være å opprette grenser mot nordiske naboer det tidligere hadde hatt åpne grenser mot. Og viktigheten av et felles politi- og sikkerhetssamarbeid har også vært en viktig motivasjon, med bakgrunn i Norge og EUs felles problemer med grenseoverskridende kriminalitet, terrorisme osv. I tillegg kan muligheten for norsk påvirkning i regelutforming av Schengenregelverk også regnes som en motivasjon til tilknytningen.

Og Dublin-forordningen har som fordel at det pålegger hvilket land asylsøkeres søknader skal behandles, og et samarbeid kan hindre at problemer blir forskjøvet på andre. På dette området virker et felles samarbeid bedre enn å være alene om problemer, og myndighetene sparer ressurser på å behandle søknader til de asylsøkere som allerede har søkt i andre Dublin-land. Til tross for problemer, har norske myndigheter uttrykt ønske om å fortsette samarbeidet.

Fra dette perspektivet kan man si at norske myndigheter var informerte og rasjonelle aktører som tok beslutning basert på informasjonen de hadde om avtalenes fordeler og ulemper. De hadde begrenset alternativer, og tok dem som ga de beste fordelene.

5.3 Idé-basert tilpasning

Til slutt har vi sosiologisk institusjonalisme hvor det kan forklares at EU-avtaler som har påvirket norsk innvandringspolitikk er som et resultat av utvikling av et mangfoldig samarbeid, norske og europeiske verdier, og har foregått som følge av isomorfi, dvs. at stater etterligner og blir mer like hverandre. Her vil Schengen-avtalen og Dublin-forordningene ses innen kulturell kontekst, hva slags moralske maler de gir, og hvordan tilnærming har påvirket norsk identitet.

5.3.1 Schengen-avtalen

Som tidligere nevnt kan samarbeidet som skapte det reisefrie Schengen-området henvises til de fire friheter fra Roma-traktaten som skapte EF. Disse har vært viktige verdier i felleskapet,

og kan forklare hvorfor stater som tradisjonelt hadde hatt grensekontroll med hverandre (med unntak av Be-Ne-Lux-landene) valgte å avskaffe grensekontroll. Og i ettertid har de åpne grensene vært oppfordret siden det kan stimulere et lands økonomi, ved å øke forretningsreiser og turisme.

Fra dette perspektivet vil jeg si at Schengen-samarbeidet har introdusert en rekke regler som har hatt som mål å føre dets medlemmer nærmere hverandre, og oppfordre til samarbeid. Selv om den avskaffet interne grenser i Schengen-området, etablerte det også et felles samarbeid om kontroll av felles yttergrenser og politisamarbeid. Gjennom et slikt samarbeid har det ikke bare knyttet de ulike landene nærmere hverandre, men også skapt et fellesskap med en felles identitet. Med andre ord kan det sies å ha skapt en kultur, og har påvirket dets medlemmer ved å indikere hva de bør gjøre. Hvert Schengen-land har det samme ønsket om å forebygge felles problemer, som grenseoverskridende kriminalitet, terrorisme og ulovlig innvandring. Og denne avtalen kan være med på å legitimerer dette målet ved å etablere et justissamarbeid på dette området, som betyr at man kan jakte på ettersøkte og veksle informasjon på tvers av landegrensene.

Fra norsk siden vil jeg si at det har påvirket nordmenns identitet da Norge ble en del av det. Fra før av var Norge en del av et fellesskap med de andre nordiske landene gjennom den nordiske passunionen. Gjennom EØS og Schengen-avtalen har Norge knyttet et forhold til et europeisk fellesskap. Og det kan argumenteres for at Norge gikk med på Schengen. Fordi det var noe man burde gjøre etter å ha gått med på de fire friheter.

Når det er snakk om hvorfor Norge gikk med på tilknytting til Schengen-avtalen, kan det i dette perspektivet være to grunner. For det første er det fordi det var forventet hvis Norge skulle bevare den nordiske passunionen, og ikke innføre grensekontroll mot de nærmeste naboer. Den andre grunnen er fordi andre land, inkludert de nærmeste naboer, har gått med på det fra før av. Dette betyr at man så på hva andre land hadde gjort, og ville etterligne dem. Som nevnt poengteres det i «St.Prp. nr. 50 (1998-99)» viktigheten av å bevare den nordiske passunionen, og det var først etter at Danmark, Sverige og Finland søkte om tilknytning til Schengen at Norge og Island begynte å vurdere det samme. Med andre ord tok norske myndigheter et valg, fordi deres nærmeste venner gjorde det samme.

Jeg vil også poengtere viktigheten av Norges mulighet til å være med i regelutforming av Schengen-regler. Dette kan også være med på å påvirke norsk identitet i Schengen, fordi man føler at man er en del av noe viktig. En så nær tilknytning kan være med på å forme ens sosiale tilknytning til en institusjon.

I «Meld.St. 5 (2012-2013)» sier det at regjeringen vil bruke de muligheter og handlingsrom EU-avtaler gir, og i «Meld. St. Nr. 9 (2009-2010)» står det at regjeringen legger stor vekt på å styrke samarbeidet med EU på migrasjonsområdet. Fra sosiologisk institusjonalisme kan det tolkes som at Norge vil bruke EU på å fremme og styrke egne og felles verdier gjennom samarbeidene på innvandringsområdet. De felles verdiene for Norge og EU vil dermed gi legitimitet for hvordan norsk innvandringspolitikk burde foregå, og hvorfor det har blitt europeisert.

5.3.2 Dublin-forordningen

I dette perspektivet kan Dublin-forordningen ha blitt til som følge av motivasjon til å styrke menneskerettigheter ved å hjelpe dem som flykter fra krig og konflikter. Det kan sies å ha sin bakgrunn i eksisterende verdier til dets medlemmer gjennom internasjonale forpliktelser. Fra før av har vi betydningen til FNs Flyktningkonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Derfor blir det ikke feil å si at EU-landene gikk med på samarbeid om behandling av asylsøkere, fordi det var basert på eksisterende verdier. Det har også vært med på å påvirke medlemmenes identitet ved å styrke menneskerettigheter, og spesielt rettigheter til flyktninger og asylsøkere. Dette gjøres ved å forplikte Dublin-landene til å behandle søknader til asylsøkere.

Forandringene som førte til utviklingen fra Dublin-konvensjonen til Dublin II- og Dublin III-forordningen kan forklares med at det ønskes å legitimere samarbeidet med felles normer og moralske maler. Eksempler på dette er at det innførte nye regler for å klargjøre hvilket land som skal behandle asylsøkeres søknader, forsterket asylsøkeres rettigheter, osv., men samtidig så regulerer det ikke vilkår for opphold, som fortsatt blir opp til myndigheter i landet hvor deres søknader blir behandlet.

Som sagt i «Meld.St Nr. 9 (2009-2010)» så er politikken til Norges naboer med på å påvirke norske preferanser. I dette tilfelle kan det forklares at Norge gikk med på å inngå Dublin-konvensjonen fordi norske myndigheter hadde først fulgt med for å lære hvordan det har fungert for naboene. Danmark var blant de grunnleggende medlemmene, mens Sverige og Finland ble med kort tid senere. Men samtidig kan tilknytningen forklares ut ifra norske verdier, siden det i den samme meldingen fortelles at norske preferanser også blir påvirket av andre eksterne årsaker, som krig og konflikter, verdensøkonomien og etterspørsel etter arbeidskraft. Og i proposisjonen ved inngåelsen av Dublin-konvensjonen så regjeringen det som ønskelig for Norge å tilknytte seg Dublin, og la stor vekt på dets mål om å sikre retten til asylsøkere å få sine søknader behandlet. Derfor blir det ikke feil å si at å hjelpe flyktninger og

de som har behov for asyl er verdier som førte til en europeisering av norsk innvandringspolitikk.

Da endringene som førte til Dublin II- og Dublin III-forordningen foregikk poengteres det i proposisjonene at Norges tilknytning til endringene er ønskelig, fordi det bygger på eksisterende regler, og styrker rettigheter til asylsøkere. Det poengteres også at det fortsatt er opp til norsk rett å avgjøre om asylsøkere skal få opphold. Ut ifra dette kan vi tolke Dublin-samarbeidet som at det gir en moralsk mal som forteller at Dublin-landene må behandle en asyl-søknad, og så lenge de følger påkrevde veiledninger så spiller det ingen rolle om man gir asylsøkere oppholdstillatelse eller sender dem til et tredjeland. Med andre ord, då har Dublin-forordningen skapt en kultur på asyl-området.

Dublin-forordningen har også påvirket norsk identitet gjennom erfaring med det. Norske myndigheter har hatt positive erfaringer, og til tross for problemer det har møtt, så ønskes det å fortsette med norsk deltakelse i samarbeidet. Dublin-avtalen står også sentralt i norsk utlendingsforvaltning, og sammen med Schengen-avtalen kan det sies å ha stor betydning på norsk innvandringspolitikk.

5.3.3 Svar på hypotesene

Følgende var hypoteser for dette perspektivet:

- **H4:** «*Europeisering av norsk innvandringspolitikk kan begrunnes med både norske og europeiske verdier.*»
- **H5:** «*Norsk innvandringspolitikk har blitt påvirket av EU som følge av isomorfi.*»

Hypotese 4 ser ut til å være korrekt. Avtalene henvises til eksisterende normer som Norge og EU har knyttet seg til fra før av. For Schengen-avtalen henvises det til de fire friheter, mens for Dublin-avtalen henvises det til FNs Flyktningkonvensjonen og EMK. Og som påpekt blir norske preferanser på utlendingsfeltet drevet av ytre omstendigheter, som bl.a. kriger og konflikter. Dette kan tolkes som at norske myndigheter ønsker å hjelpe dem som flykter fra krig og konflikter, selv hvis Norge ikke var tilknyttet noe EU-avtaler om det.

For hypotese 5 finner vi argumenter til å støtte både modellering og tvang. For modellering henvises til faktumet at politikken til Norges naboer er med på å påvirke norske preferanser. Norge og Island var de siste nordiske landene som tilknyttet seg Schengen og Dublin. Her kan vi se på det som at de først følger med på hva EU driver med, dernest på hva deres nærmeste naboer gjør, før de til slutt bestemmer seg for om de også skal gå med på tilknytning til avtalene. På en annen side kan tilknytningene ha foregått i form av normativ tvang, eller motepress som betyr at tilknytning til avtalene var som følge av press eller

forventninger fra EU, eller de andre nordiske landene. Hovedmålet med Schengen-tilknytningen var for å bevare den nordiske passunionen, noe som ikke kunne gjøres ellers. Og siden Dublin-konvensjonen/forordningene har en forbindelse til Schengen, kan inngåelse her være som et resultat av andres forventninger, og som konsekvens av den første avtalen.

5.4 Oppsummering

Som vist i dette kapittelet kan de tre ny-institusjonalisme-perspektivene gi ulike forklaringer på hvorfor norsk innvandringspolitikk har blitt europeisert. Ved å bruke alle perspektivene får man et bredere bilde på de ulike grunnene til hvorfor norske myndigheter har valgt å tilknytte seg Schengen-avtalen og Dublin-forordningene. Men basert på antall primærkilder jeg bruker, og den myke dataen det gir, så vil jeg ikke si at et perspektiv forteller mer enn de andre.

Fra historisk institusjonalisme ser vi at europeiseringen av norsk innvandringspolitikk har skjedd på grunn av inngåelse av EU-avtaler som utviklet seg over tid. Det var ulike årsaker til at disse avtalene ble til, og det har ført med ett sett med regler som har hatt en varig effekt på nasjonal politikk. Bakgrunn for norsk tilknytning til Schengen-avtalen kan begrunnes med tidligere erfaringer, siden denne avtalen regnes som en utvidelse av den nordiske passunionen. Videre har det ført til tilknytningen til Dublin-konvensjonen/forordningen, som blitt en del av norsk utlendingslov.

Disse avtalene har også ført til en sti-avhengighet, fordi det ville blitt problematisk hvis norske myndigheter skulle velge å bryte med dem. Viktighet av samarbeid og frykt for alenegang er viktige årsaker til at Norge fortsetter med begge samarbeidene. Avtalene gir fordeler som vil påvirke fremtidige handlinger. For Schengen-avtalen er det åpne grenser mellom dets medlemmer, felles grensekontroll av yttergrenser, og politi-og sikkerhetssamarbeid, mens for Dublin-forordningen er det pålegging av hvilket land so skal behandle asylsøknader. Men sti-avhengigheten kan også begrunnes innen kulturell kontekst, på grunn av avtalenes utbredelse, og fordi andre land er en del av dem.

Gjennom rasjonell-aktør institusjonalisme ser vi at tilknytning til avtalene er som følge av deres mål, fordeler de gir, og for å fremme norske interesser ved å bruke mulighetene de gir. Samarbeidene ble etablert og fortsetter å eksistere, fordi det regnes som et bedre alternativ enn hva som ville vært tilfellet hvis Norge og de andre EU-landene stod alene. Norske myndigheter var informerte og rasjonelle aktører som valgte å gå med på tilknytning til

Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen/formodningen, fordi det ble vurdert hva slags fordeler det ville gi, og dets betydning for norsk innvandringspolitikk.

Tilknytning til Schengen-avtalen har fordelen med åpne grenser mellom medlemmer, samt et politisamarbeid og samarbeid om kontroll av felles yttergrenser. Målet her er å sikre borgeres frihet og sikkerhet. Schengen-tilknytningen har også endret på norske preferanser. Opprinnelig var målet med tilknytningen å bevare den nordiske passunionen, og i ettertid begrunnes det med behovet for internasjonalt politisamarbeid. I tillegg kan muligheten til å delta i regelutformingen i Rådet regnes som en grunn til at norsk deltakelse fortsetter, siden det er her Norge har størst mulighet for regelutforming i EU.

Dublin-forordningen hadde som fordel at det pålegger det første landet asylsøkere ankommer til å behandle deres søknader om opphold, og samtidig regulerer det ikke vilkår for opphold. Og de ulike endringene førte med nye fordeler som effektiviserte samarbeidet, som opprettelsen og bruk av Eurodac og VIS. Dette har forandret på norske preferanser, siden proposisjonene viser til viktigheten av samarbeidet. Den sikrer personer som søker beskyttelse, og man unngår å bruke tid og ressurser på dem som allerede har fått sin søknad behandlet.

Til slutt har vi sosiologisk institusjonalisme som forteller at avtalene som knytter Norge til EU på innvandringsområdet begrunnes med eksisterende verdier fra både norsk og europeisk side. Schengen-avtalen og Dublin-forordningen har i tillegg til regler gitt moralske rammer for oppgavehåndtering, og påvirket identitet til deres medlemmer. Norsk tilknytning kan forklares med isomorfi, både i form av modellering og normativ tvang/press. Gjennom modellering begrunnes det med at Norge gjør det som dets nærmeste naboer gjør, fordi man lærer av andres suksess. Samtidig kan tilknytningen ses i form av tvang. For Schengen-tilknytning var det for å bevare den nordiske passunionen, mens for Dublin-konvensjonen kan forventninger av andre EU-land ha vært tilfellet.

Man kan si at Schengen-avtalen og Dublin-forordningen har skapt en kultur som påvirker medlemmer ved å styrke samarbeidet med legitimitet. Schengen-avtalen legitimeres gjennom et felles justissamarbeid om kontroll av felles yttergrenser, politi og sikkerhet. Dublin-forordningen på sin side legitimeres ved å pålegge felles regler ved å avgjøre hvilket land som skal behandle asylsøkeres søknader, samt sikre asylsøkeres rettigheter. Forordningens legitimitet kan også forklares gjennom de forandringer det har måttet gjennomgått, for å skape løsninger til tidligere problemer.

Kapittel 6: Avslutning

Oppgaven gikk ut på å finne ut hvordan norsk innvandringspolitikk har vært preget av regelbasert, interesse-basert og idé-basert tilpasning til EU, og til hvilken grad. Europeisering i denne sammenheng kan ses på som nasjonale systemer som har måttet tilpasse seg til et europeisk senter, og kan forklares med et 'top-down' perspektiv, som betyr at Norge har måttet laste ned nye regler fra europeisk nivå. I dette tilfellet nye regler som angår innvandringspolitikken

Som mine funn viser, er det gode argumenter fra de tre ny-institusjonalisme perspektivene som kan forklare hvorfor norske myndigheter gikk med på tilknytning til EU-avtalene som har europeisert norsk innvandringspolitikk. Tilknytningen til både Schengen-avtalen og Dublin-forordningen kan forklares ved hjelp av disse perspektivene.

Fra historisk institusjonalisme kan det forklare at europeisering av norsk innvandringspolitikk har skjedd som følge av inngåelsen av Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen/-forordningene. Disse samarbeidsområdene utviklet seg over tid, ble gradvis integrert i EU, og har introdusert regler som har påvirket nasjonal lovverk. Schengen-avtalen ble til for å realisere mål om fri bevegelse av personer, mens Dublin-forordningen ble til for å avgjøre hvilket land som er ansvarlig for å behandle asylsøknader.

Årsaken til norsk tilknytning til Schengen-avtalen er som følge av tidligere erfaringer, fordi Norge fra før av hadde vært en del av den nordiske passunionen. Og tilknytningen til Schengen fortsetter som følge av behov for felles samarbeid om politi og sikkerhet.

Inngåelsen av Schengen-samarbeidet hadde også en forbindelse til avgjørelsen om å bli en del av Dublin-konvensjonen/forordningen, som avgjør hvilket land som skal behandle søknader til asylsøkere. Det er et godt eksempel på hvordan inngåelsen av et samarbeid innen et politikkområde kan føre til et annet, og hvordan institusjonelle regler vil påvirke handling. Og hver gang Norge gikk med på forbedringene fra Dublin-konvensjonen til Dublin II- og Dublin III-forordningen, ble det begrunnet med at de bygget videre på tidligere regler. Slikt viser hvordan institusjonelle regler påvirker handling.

Inngåelsen av Schengen- og Dublin-samarbeidene kan sies å ha skapt en stivhengighet, fordi har blitt en del av norsk lovverk, blir begrunnet med viktigheten av et felles samarbeid, og frykten for å være alene med ulike problemer har motivert norske regjeringer til å fortsette med samarbeidene. Avtalenes fordeler og utbredelse kan også sies å være en god grunn til at Norge fortsatt er tilknyttet til dem.

Rasjonell-aktør institusjonalisme forklarer her at europeisering av norsk innvandringspolitikk har skjedd på grunn av handlinger til norske myndigheter som kan regnes som rasjonelle aktører. De var informert om hva tilknytning til Schengen-avtalen og Dublin-forordningen ville medføre, deres fordeler og ulemper, og tok avgjørelse om tilknytning basert på disse. Som oppgaven har kommet fram til, så har inngåelsen av samarbeidene skjedd som følge av fordeler det kan gi, og fordi et felles samarbeid regnes som et bedre alternativ.

Schengen-avtalen ble inngått fordi alternativet var å opprette grensekontroll med land som Norge tidligere hadde vært åpne mot, og i ettertid blir inngåelsen begrunnet med viktigheten av felles politi- og sikkerhets-samarbeid, fordi Norge møter de samme utfordringene som EU-landene. Det er et godt eksempel på hvordan institusjonelle regler forandrer aktørers preferanser. I tillegg så kan muligheten til norsk deltakelse for å påvirke regelutformingen regnes som en fordel som har motivert til tilknytningen, siden det er noe Norge ikke ville ha hatt mulighet til dersom Schengen-tilknytningen ble inngått etter Amsterdam-traktaten.

Og Dublin-konvensjonen/forordningen ble inngått med bakgrunn i store tilstrømminger av asylsøkere, ulovlig innvandring, og grenseoverskridende organisert kriminalitet, som er problemer som har rammet både Norge og EU-landene. Viktigheten av samarbeidet om hvilket land som er ansvarlig for behandling av asyl-søknader ble poengtert i proposisjonen om Dublin-konvensjoner. Inngåelsen av norsk tilknytning var til tross for at samarbeidet hadde møtt en del problemer, men det skulle da forbedres om kort tid. Og forbedringene ble også godtatt av norske myndigheter, fordi det førte til et bedre og effektivisert samarbeid som ga nye fordeler, som opprettelse og bruk Eurodac og VIS.

Til slutt så forteller sosiologisk institusjonalisme om hvordan utvikling av et mangfoldig samarbeid, norske og europeiske verdier, og isomorfi har vært med på å føre til europeiseringen av norsk innvandringspolitikk. Det poengteres at avtalene begrunnes med allerede eksisterende verdier, og har som mål å styrke disse verdiene gjennom et felles samarbeid. De har gitt moralske maler for hvordan man bør handle, og har påvirket aktørenes preferanser og identitet. I tillegg kan modellæring og normativ tvang ha betydning for hvorfor Norge har inngått tilknytning til Schengen og Dublin.

Inngåelse av Schengen-avtalen kan være som følge av forventinger til å realisere de fire friheter, som innebærer fri bevegelse av personer. Dublin-forordningene på sin side

henvises til FNs flyktningkonvensjon, og EMK. I tillegg har vi betydningen av norske preferanser på utlendingsfeltet som blir drevet av ytre omstendigheter. Dermed kan europeisering av norsk innvandringspolitikk være begrunnet med både europeiske og norske verdier.

Mine funn viser også at europeisering av norsk innvandringspolitikk har foregått som følge av isomorfi, og det kan argumenteres for at det har skjedd i form av modellering og/eller normativ tvang. Norske myndigheters politikk har ofte blitt påvirket av politikken til de nærmeste naboer, som Sverige, Danmark og Finland. Norge søkte om tilknytning til Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen etter at disse tre landene først gjorde det samme, så jeg vil . I tillegg argumenteres det at tilknytningen foregikk som følge av noe tvang. Ved Schengen-avtalen var det fordi norske myndigheter var nødt til det for å bevare den nordiske passunionen, mens for Dublin-konvensjonen/forordningen var det som følge av forventninger fra de andre EU-landene.

Problemstillingen for oppgaven var følgende: *«I hvilken grad har norsk innvandringspolitikk vært preget av regel-basert, interesse-basert og idé-basert tilpasning til EU.»* Som oppgaven har vist kan de tre ny-institusjonalisme perspektivene brukes for å undersøke europeisering av norsk innvandringspolitikk. Alle tre har hatt betydning i å forklare hvordan og hvorfor norsk innvandringspolitikk har blitt påvirket av EU. Schengen-avtalen og Dublin-forordningen ble til og utviklet seg over tid for å realisere mål, løse problemer, gi legitimitet og moralske maler for oppgaveløsning, og for å fremme og styrke samarbeid mellom EU-landene.

Dataen i mine funn er derimot så pass myke at jeg ikke kan konkludere med sikkerhet om et av perspektivene forteller mer enn de to andre. Man får derfor et bredere bilde ved å bruke alle perspektivene. Det er mye som kunne ha blitt utfylt fra de tre perspektivene dersom jeg hadde drevet med intervju, men jeg lot være i og med at jeg ville gi et mer objektivt syn på den norske tilpasningen til EU.

Europeiseringen av norsk innvandringspolitikk har skjedd som følge av inngåelse av samarbeid som introduserte nye sett med regler som har påvirket nasjonal lover om innvandring. Avgjørelsen om tilknytningene til Schengen og Dublin kan forklares ut fra felles problemer som rammer Norge og EU, politikken til Norges nærmeste naboer, samarbeidens fordeler og ulemper, målet om å forebygge felles utfordringer, ønsket om å drive en aktiv Europapolitikk, og for fremme norske interesser og verdier. Tilpasningen har også skjedd på grunn av noe normativ tvang, både fordi Norge var nødt til å tilpasse seg Schengen for å

bevare den nordiske passunionen, og fordi inngåelsen av Schengen førte med forventninger om å også tilknytte seg Dublin-forordningen. Til tross for problemer underveis har Norge fortsatt med sin deltakelse, både fordi avtalene har skapt en sti-avhengighet som vil være problematisk hvis norske myndigheter bryter med dem, og fordi tilknytningene regnes som et bedre alternativ for å forebygge felles utfordringer og problemer.

Kilder

Referanser

- Bratbert, Øivind. (2017) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 2. Utg. Cappelen Damm.
- Brekke, Jan-Paul. (2011). Europautredningen. Rapport # 10. *Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU*.
- Bulmer, Simon. & Lequesne, Christian. (2013). "The Member States of the European Union. Secon Edition". Oxford.
- Bulmer, Simon. (2007). Theorizing Europeanization. Ltd. I Graziano, p. & Vink, M. *Europeanization: New Research Agendas*. (2006). Palgrave Macmillan.
- Claes, Dag Harald & Tranøy, Bent Sofus (red.). (1999). *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Fagbokforlaget.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1991). "The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago og London: University of Chicago Press.
- Egeberg, Morten. & Trondal, Jarle. (2011). Europautredningen. Rapport #1. *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*.
- Flockhart, Trine. (2010). Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space. *Journal of Common Market Studies*.
- Goodin, E. Robert. (2006). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- Grønnestad, Solveig. (2012). *Subsidiaritetsprinsippet og nasjonale parlamenters rolle i EU: Bakgrunnen for opprettelsen av The Early Warning System*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo). Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/13380/MasteroppgavexSolveigGrxnestad.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. (Link lastet ned 24.02.2019).
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. Political Science Department, Harvard University.
- Howell, Kerry. (2002). Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies. *ESRC Seminar Series/UACES Study Group on the Europeanization of British Politics*.
- Jørgensen, Knud Erik. Pollack, Mark A. & Rosamond, Ben. (2007). *Handbook on European Union Politics*. Saga Publications.

- Kjeldstadli, Knut. (2013). «*Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget. 2. utgave*». Universitetsforlaget AS.
- Leruth, Benjamin. (2015). Operationalizing national preferences on Europe and differentiated integration. *Journal of European Public Policy*.
- Olsen, Espen D.H., Rosén, Guri. & Trondal, Jarle. (2017). *Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser*. Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Arena, University of Oslo*.
- Milward, A.S. (1994). *The European Rescue and Power of the Nation-State*. London: Routledge.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Moumoutzis, Kyriakos. (2011). Still Fashionable Yet Useless? Addressing Problems with Research on the Europeanization of Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-5965.2010.02146.x>. (link lastet ned 17.10.2018).
- Pagan, Nikole. (2007). Group Theories of Politics by G. David Garson. For PA 715, Policy-Making and Implementation. Dr. Sheldon Gen.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Radaelli, Claudio M. (2012). Europeanization: The Challenge of Establishing Causality. *Palgrave Studies in European Union Politics*.
- Radaelli, Claudio M. & Pasquier, Romain. (2006). Europeanization: New Research Agenda. Chapter 3. Conceptual Issues.
- Radaelli, Claudio M. (2003). 'The Europeanization of Public Policy'. Fra K. Featherstone og C Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 27-56.
- Regjeringen.no. Norges migrasjonspolitisk samarbeid med EU. 13.08.2018. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema/migrasjon/id692091/>. (link lastet ned 08.02.2019).
- Risse-Kappen, Thomas. (1996). *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*. *Journal of Common Market Studies*.

- Ruud, Tone Maanum. (2003). Passer Norge inn i Schengen? En case-studie av europeisering av utlendingsforvaltningen. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo). Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/12985/SamletOppgave.pdf?sequence=1>. (Link lastet ned 25.02.2019).

Funn

- Justis og beredskapsdepartementet. (2010). *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. Meld. St.9 (2009-2010). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8e80a685fd54aacb649612f0531f7a2/no/pdfs/stm200920100009000dddpdfs.pdf>. (Link lastet ned 30.04.2019).
- European Commission. (2014). *Europe without borders. The Schengen area*. Hentet fra https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf. (Link lastet ned 27.03.2019).
- European Parliament. (2019). *Briefing EU Legislation in Progress*. Hentet fra http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf. (Link lastet ned 30.04.2019).
- NOU 2012:2. (2012). «Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU.» Oslo. Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf>. (Link lastet ned 30.04.2019).
- NOU 2009:20 (2009). *Ny grenselov. Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll*. Departementets servicesenter. Informasjonsforvaltningen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b9eed46314bb4a148ce002f5c9011a5e/no/pdfs/nou200920090020000dddpdfs.pdf>. (Link lastet ned 07.05.2019).
- Sokolska, Ina. (2018). The Maastricht and Amsterdam Treaties. Fac Sheets on the European Union. Hentet fra http://www.europarl.europa.eu/fu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf. (Link lastet ned 30.04.2019).
- Utenriksdepartementet. (2012). *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk*. (Meld.St. 5 2012-2013). Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/fc5aa7428fd04f23af2a251d1c8c6710/no/pdfs/stm201220130005000dddpdfs.pdf>. (Link lastet ned 26.03.2019).

- Utenriksdepartementet (1999). *Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket*. St.Prp. nr. 50 (1998-99). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-50-1998-99-/id202374/sec1>. (Link lastet ned 27.03.2019.)
- Utenriksdepartementet. (2000). *Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Republikken Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat*. St.Prp. nr. 38 (2000-2001). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/098718ce03934a57a6b385d2430a4a08/no/pdfs/stp200020010038000dddpdfa.pdf>. (Link lastet ned 31.03.2019).
- Utenriksdepartementet. (2003). *Om samtykke til godtakelse av endring av avtale av 19. januar 2001 mellom Norge og Island og EF om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, ved innlemmelse av Dublin-II-forordningen av 18. februar 2003*. St.prp. nr. 57 (2002-2003). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4fad657459ee41a6ac1dd41e802aa5e0/no/pdfs/stp200220030057000dddpdfs.pdf>. (Link lastet ned 01.04.2019).
- Utenriksdepartementet. (2013). *Samtykke til godtakelse av endring av avtale av 19. januar 2001 mellom Norge og Island og EF om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, ved innlemmelse av Dublin III-forordningen og Eurodac-forordningen av 26. juni 2013*. Prp. 25 S (2013-2014). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d1f33f63b5dc46b098091c40080f32ef/no/pdfs/prp201320140025000dddpdfs.pdf>. (Link lastet ned 01.04.2019).
- Utenriksdepartementet. (2017). *Perspektivmeldingen 2017*. Meld.St.29 (2016-2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/aefd9d12738d43078cbc647448bbeca1/no/pdfs/stm201620170029000dddpdfs.pdf>. (Link lastet ned 30.04.2019).