



**Birtingarmynd öryggis í stefnumótun ríkja í
málefnum flóttamanna og hælisleitenda
Eru flóttamenn og hælisleitendur taldir ógna öryggi á
Íslandi?**

Árný Nanna Snorradóttir

Lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum

Félagsvísindasvið

Október, 2012



HÁSKÓLI ÍSLANDS

**Birtingarmynd öryggis í stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna
og hælisleitenda**

Eru flóttamenn og hælisleitendur taldir ógna öryggi á Íslandi

Árný Nanna Snorradóttir

Lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum
Leiðbeinandi: Birna Þórarinsdóttir

Stjórn málafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Október 2012

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi réttihafa.

© Árný Nanna Snorradóttir 2012
2811862649

Reykjavík, Ísland 2012

Úrdráttur

Síðan í byrjun níunda áratugarins, á friðartímum í Evrópu, hafa ný málefni tekið við af helstu ógnum á tímum Kaldastríðsins sem helstu öryggisáskoranir ríkja heims. Fólksflutningar eru eitt af þessum nýju málefnum sem álitin eru geta ógnað öryggi ríkja og almennings.

Í þessu verkefni er leitast við að varpa ljósi á hvernig öryggishugtakið hefur verið að breytast og hvernig það birtist í málefnum flóttamanna og hælisleitenda í ríkjum Evrópu. Reynt verður varpa ljósi á það hvernig öryggishugtakið birtist í stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna. Þetta verður sérstaklega skoðað með tilliti til íslenskra aðstæðna..

Kenningar um öryggi s.s. kenningar Kaupmannahafnarskólans, gagnrýnar öryggiskenningar og hugmyndin um mannöryggi verða notaðar til að svara því hvort flóttamenn og hælisleitendur hafa verið öryggisvæddir í ríkjum Evrópu og að hvaða leyti. Kenningar Raunhyggjunnar eru aftur á móti notaðar til samanburðar um það hvernig hugtakið öryggi hefur verið að þróast.

Helstu niðurstöður verkefnisins eru að töluverð öryggisvæðing hefur átt sér stað í ríkjum Evrópu í málefnum flóttamanna og hælisleitenda. Augljósasta dæmi öryggisvæðingar í stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna og hælisleitenda er í landamæraeftirliti. Hins vegar telur höfundur að á Íslandi hafi ekki orðið eins mikil öryggisvæðing og flóttamenn og hælisleitendur ekki taldir eins mikil ógn og í öðrum ríkjum Evrópu.

Abstract

Since in the early 1980's, there has been an great acceptance of new non-military securiy agenda. Migration is one of those new security issues which are in some cases considered a threat to european society.

This thesis examines how the idea of security has been changing and how that can affect European states immigration policy. Questions are raised on security and migration issue and if immigration can be considered a threat to European societies. This thesis will especially look at these situations within the Icelandic society.

These questions are answered with the help of main theories about security, such as Copenhagen's schools theory about securitization, critical security theories and the idea of human security which refers to the idea of wider non-military version of securiy. The idea of

Main conclusions stress that in some European countries migration issues have gone trthough some securitization. Most obvious development of this nature can be seen in European legislation history in recent years.

Formáli

Þessi ritgerð er 30 ECTS eininga lokaritgerð í meistaranámi í Alþjóðasamskiptum við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands sumarið 2012. Verkefnið var unnið undir leiðsögn Birnu Þórarinsdóttur. Birnu vil ég þakka góða samvinnu og sérstaklega góða og nákvæma leiðsögn á meðan vinnu við þessarar ritgerð á stóð.

Hugmyndin að verkefninu kviknaði um það leyti sem uppreisnin í Lýbíu stóð sem hæst og almenningur í Lýbíu þurfti að flýja til nágrannaríkjanna. Á þeim tíma kom tilkynning frá Antonio Guterres framkvæmdastjóra Flóttamannahjálpar Sameinuðu þjóðanna þar sem hann lýsti yfir vonbrigðum sínum gagnvart ráðamönnum í Evrópu um hversu litla aðstoð þeir voru tilbúnir til að veita þessum fjölmörgu einstaklingum sem höfðust við í flóttamannabúðum á landamærum Tyrklands. Þessi ummæli Guterres vöktu athygli mína um hvernig viðhorf til flóttamanna og hælisleitenda væri í Evrópu og þá sérstaklega á Íslandi. Eftir þónokkrar vangaveltur komst ég að þeirri niðurstöðu að öryggis hugtakið spilaði þónokkurn þátt í stefnumótun ríkja. Í því samhengi þótti mér tilvalið að skoða viðhorf til flóttamanna og hælisleitenda hér á landi og hvort það ætti eitthvað skylt við það sem fór fram í Evrópu.

Ég við þakka fjölskyldu minni fyrir þá miklu hvatningu sem þau hafa veitt mér í gegnum námið allt og við vinnslu þessarar ritgerðar. Sérstaklega vil ég þakka kærastanum mínum honum, Guðmari Kjartanssyni fyrir alla þá þolinmæði sem hann hefur sýnt mér við vinnslu þessarar ritgerðar og þá hjálp sem hann hefur veitt mér við ráðleggingar og innblástur.

Ég vil tileinka ritgerðinni henni ömmu minni, Svönu Tryggvadóttur, sem lést fyrr á árinu í hræðilegu bílsslysi, fyrir að hafa óbilandi trú á mér og veita mér ætíð mikla hvatningu og stuðning á minni skólagöngu.

Efnisyfirlit

Úrdráttur	3
Abstract	4
Formáli	5
1.0 Inngangur	8
1.1. Markmið og rannsóknarspurningar	11
1.2. Uppbygging ritgerðar	12
2.0. Mismunandi tegundir fólksflutninga og alþjóðlegar samþykktir	14
2.1. Flóttamaður (e. <i>Refugee</i>)	14
2.2. Fólk á vergangi innan eigin lands (e. <i>Internal Displaced People</i>)	16
2.3. Útvíkkun á skilgreiningu flóttamanns hugtaksins	18
2.4. Alþjóðleg samvinna og alþjóðasáttmálar	21
2.4.1. Flóttamannasamningur Sameinuðu þjóðanna	21
2.4.2. Sameiginleg hælís- og innflytjendastefna Evrópusambandsins	26
3.0. Fræðileg umfjöllun	29
3.1 Raunhyggja (e. <i>realism</i>)	29
3.1.1. Nýraunhyggjan (e. <i>neorealism</i>) og möguleiki á samvinnu ríkja	30
3.1.2. Raunhyggjan og hin hefðbundna skilgreining á hugtakinu öryggi	33
3.1.3. Útvíkkun öryggishugtaksins og öryggisvæðing	34
3.1.4.1 Öryggisvæðing (e. <i>securitization</i>)	38
3.2. Gagnrýnar öryggiskenningar	41
3.3. Human security	44
3.4. Samantekt	48
4.0. Útvíkkun öryggishugtaksins í ríkjum Evrópu	50
4.1. Flóttamenn og hælisleitendur sem ógn við öryggi ríkja	51
4.1.1. Flóttamenn og hælisleitendur og tengsl við alþjóðlega skipulagða glæpa- og hryðjuverkastarfsemi	58
4.1.2. Flóttamenn og hælisleitendur sem efnahagsleg ógn	60
4.1.3. Flóttamenn og hælisleitendur sem ógn gegn þjóðareinkennum og gildum	63
4.2. Samantekt	65
5.0. Mismunandi hugmyndafræði í stefnumótun Vesturlanda í málefnum flóttamanna og hælisleitenda	67
5.1. Þróun stefnumótunar Vesturlanda í málefnum flóttamanna og hælisleitenda fyrir 11. September 2001	70
5.2. Eftir 11. september 2001 til dagsins í dag	71
5.3. Hafa flóttamenn og hælisleitendur verið öryggisvæddir?	74
5.4. Samantekt um hvernig öryggishugtakið birtist í stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna og hælisleitenda	75
6.0. Birtingarmynd öryggis í stefnumótun íslenskra stjórnvalda í málefnum flóttamanna	77

6.1. Viðhorf meðal almennings á Íslandi til hælisleitenda og flóttamanna.....	79
6.2 Áhættumat.....	81
6.2.1. Ótti vegna tengsla flóttamanna og hælisleitenda við hryðjuverkastarfsemi og skipulagða glæpastarfsemi.....	83
6.2.2. Efnahagsleg byrði.....	84
6.3.3. Flóttamenn og hælisleitendur sem ógn við þjóðareinkennum Íslendinga	86
6.4. Samantekt.....	87
7.0 Umræður og niðurstöður	89
Heimildarskrá	95

1.0 Inngangur

Síðan í byrjun níunda áratugar síðustu aldar hefur hugmyndin um útvíkkun hugtaksins öryggi til nýrra öryggismálefna, þ.e. hin svokölluðu „mjúku“ öryggismálefni (*e. soft-security-issues*), hlotið talsverðan hljómgrunn meðal stjórn mála- og embættismanna í Evrópu. Hin „mjúku“ öryggismálefni eru meðal annars fólksflutningar, efnahagslegt öryggi, heilsuöryggi, umhverfisöryggi og samfélagslegt öryggi. Breytt áhersla á hin „mjúku“ öryggismálefni hefur orðið til þess að hefðbundnar hugmyndir sem eiga rætur að rekja til kenninga raunhyggjunnar um öryggi ríkja og fullveldi þeirra eru ekki eins áberandi og áður. Fólksflutningar eru meðal þeirra „mjúku“ öryggismálefna sem hafa verið áberandi í umræðunni meðal stjórnvalda í Evrópu, enda talin vera eitt af umdeildari málum evrópskra stjórn mála síðan í byrjun níunda áratugarins.¹ Hryðjuverkaárásirnar 11. september 2001 áttu stóran þátt í að móta umræðuna um öryggi í Evrópu, þar með talið hin „mjúku“ öryggismálefni eins og flóttamenn og hælisleitendur. Í kjölfarið af árásunum hafa flóttamenn og hælisleitendur verið í auknum mæli taldir vera ógn við friði og stöðugleika ríkja í Evrópu. Þar sem árásirnar gáfu tækifæri til að tengja ákveðna flóttamenn og hælisleitendur við hryðjuverk og aðra glæpastarfsemi.²

Weiner nefnir þrjár forsendur þess að stjórnvöld ríkja og almenningur telji að flóttamenn og hælisleitendur geti verið ógn við friði og stöðugleika innan ríkja. Þessar þrjár ógnir eru að mati höfundar oftast notaðar meðal fræðimanna til að útskýra afhverju ríkin hafa verið að herða lög og reglur í stefnumótun sinni gagnvart flóttamönnum og hælisleitendum. Forsendurnar munu vera notaðar við vinnslu þessarar ritgerðar þegar fjallað er um hvort flóttamenn eða hælisleitendur geta talist vera ógn við þjóðaröryggi ríkja eða ekki:

1. Flóttamenn og hælisleitendur eru í sumum tilfellum taldir tengjast alþjóðlegri glæpastarfsemi s.s. eiturlyfjainnflutningi, vændi eða hryðjuverkjasamtökum.

¹ Cottey, Andrew. (2007). Bls. 206-207.

² Boswell, Christina. (2007). Bls. 2.

2. Flóttamenn og hælisleitendur eru taldir geta ógnað efnagslegu öryggi einstaklinga eða samfélagsins í heild sinni. Til að mynda með því að taka vinnu frá innlendum fyrir lægri laun eða vera birgði á velferðarkerfi viðkomandi ríkis.
3. Að lokum nefnir Weiner að flóttamenn og hælisleitendur eru taldir geta ógnað þjóðareinkennum og gildum viðkomandi ríkis.³

Helstu ástæður þess að stjórnámálamenn á Vesturlöndunum eru farnir að horfa á flóttamenn og hælisleitendur með þessum augum eru án efa margar. Fræðimenn hafa nefnt atburði eins og hryðjuverkaárásirnar á Vesturlöndnum á síðastliðnum árum, svo sem í Bandaríkjunum, London og Madrid. Jafnframt hafa fræðimenn beint sjónum sínum að þeirri miklu fjölgun sem hefur orðið á fólki á flótta síðustu misseri og aukningu í umsóknum um hæli í ríkjum Evrópu.⁴ Samkvæmt upplýsingum frá Flóttamannastofnun SP. var áætlað að í lok ársins 2010 hafi 33,9 milljónir einstaklinga verið á hrakhólum vegna ýmissa ástæðna sem er mesti fjöldi í meira en 15 ár. Af þeim eru um 23,5 milljónir sem falla ekki undir hina hefðbundnu skilgreiningu flóttamanns. Af þeim 23,5 milljónum einstaklinga voru 14,7 milljónir skilgreind sem fólk á vergangi innan eigin ríkis, 3,4 milljónir fólk án ríkisfangs, 3,4 milljónir einstaklinga voru skilgreindir flóttamenn í eigin landi en höfðu snúið aftur til heimkynna sinna að loknu stríði, 837 þúsund skilgreindir sem hælisleitendur, 197 þúsund flóttafólks sem hafði snúið aftur til heimkynna sinna og að lokum voru 1,3 milljónir sem höfðu þurft að flýja af öðrum ástæðum.⁵

Til þess að svara rannsóknarspurningunum sem settar verða fram í kafla 1.2. verður notast við kenningar um öryggi s.s. kenningar Kaupmannarhafnarskólans um öryggisvæðingu, kenningar gagnrýnna öryggiskenninga til að útskýra hvernig ný málefni, sem einblína ekki á hernaðarleg samskipti ríkja í alþjóðakerfinu, eins og flóttamenn og hælisleitendur hafa orðið að öryggismálefnum á síðustu árum. Ásamt því verður fjallað um hugmyndina mannöryggi og hún útskýrð hvernig einstaklingarnir eru orðnir megin öryggisviðfangið, þ.e. það eru þeir sem þurfa á vernd að halda. Með breyttri heimsmynd hefur umræðan meðal fræðimanna um

³ Weiner, Myron. (1995). Bls. 136.

⁴ Lohrmann, Reinhard. (2000). Bls. 5.

⁵ UNHCR. (2010). Bls. 46.

hugtakið öryggi verið að breytast umtalsvert. Fræðimenn af gagnrýna skólanum hafa til að mynda gagnrýnt þrönga skilgreiningu hefðbundnu kenninganna á öryggi, þar er að segja skilgreiningu raunhyggjunnar og komið með tillögur um hvernig megi útvíkka málefnasvið öryggis ásamt skilgreiningu hennar til nýrra ógna. Í stað þess að miðast eingöngu við öryggi ríkisvaldsins, hervarnir eða ógnir frá utanaðkomandi ríkjum eða ríkjabandalögum, eins og á tímum Kaldastríðsins hefur öryggishugtakið verið útvíkkað með það að leiðarljósi að ná yfir hinar svokölluðu „nýjar ógnir“.⁶

Ísland hefur líkt og ríki í Evrópu ekki farið varhluta af þeirri aukningu sem hefur orðið í fólki á flóttu í heiminum og hinni gríðarlegu aukningu hælisumsókna til Vesturlanda. Á síðustu 10 árum hefur til að mynda orðið meira en tvöföldun á fólki af erlendum uppruna á Íslandi.⁷ Fjöldi hælisumsókna hér á landi hefur sveiflast mjög á síðustu árum. Á milli árana 1996 til 2008 hefur umsóknum um hæli hér á landi næstum tuttugufaldast.⁸ Vegna þeirrar miklu fjölgunar sem hefur orðið á innflytjendum og umsóknum um hælisleitendur hefur skapast mikil umræða um flóttamenn og hælisleitendur á Íslandi. Þrátt fyrir þessa gríðarlegu fjölgun erlendra ríkisborgara á Íslandi setti ríkistjórn Íslands ekki fram heildræna stefnu um aðlögun innflytjenda fyrr en í ársbyrjun 2007.⁹ Aftur á móti gaf ríkistjórn Íslands ekki út skýrslu sem fjallaði um hælisleitendur og aðbúnað þeirra fyrr en í skýrslu sem gefin var út af Dóms- og Kirkjumálaráðuneytinu í ágúst byrjun 2009. Með þeim breytingum sem hafa orðið á Íslandi í málefnum hælisleitenda og flóttamanna er rökrétt að álykta að viðhorf bæði almennings á Íslandi og stjórnvalda til flóttamanna og hælisleitenda mótist af því. Viðhorf almennings getur til að mynda haft töluverð áhrif á stefnu stjórnvalda dæmi um það má sjá víða á Norðurlöndunum þar sem hægrisinnaðir stjórn málaflakkar hafa fengið töluvert fylgi og almenningur kallað eftir hertari aðgerðum í landamæraeftirliti.¹⁰

Í þessari ritgerð er sérstök áhersla lögð á flóttamenn og hælisleitendur en eins og kemur fram í skilgreiningarkafnanum, 2. kafla, þá er vissulega munur á því hvort einstaklingur fær stöðu

⁷ Hagstofa Íslands. (2012).

⁸ Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. (2009). Bls. 38.

⁹ Eva Heiða Önnudóttir. (2009). Bls. 69.

¹⁰ Ivarsflaten, Elisabeth. (2005). Bls. 21.

flóttamanns, hælisleitenda eða innflytjanda. Joshua Seidman talar til að mynda um það í sinni rannsókn að þrátt fyrir að oft sé fjallað um flóttamenn og hælisleitendur saman sem einn hóp þá er réttindastaða þeirra allt öðruvísi og þeir fá mismunandi meðferð innan stjórnsýslunnar. Seidman nefnir að stjórnvöld í Bretlandi fjalli mismunandi um málefni flóttamanna og hælisleitenda og hann vill meina að flóttamenn sem hafa fengið stöðu flóttamanns samkvæmt Flóttamannasamningi SP. fái mun betri meðferð en hælisleitendur.¹¹ Málefni flóttamanna og hælisleitenda falla iðulega undir innflytjendalöggjöf viðkomandi ríkja. Til að mynda falla málefni hælisleitenda og flóttamanna undir lög um útlendinga í íslenskum lögum. Lögin eru heildarlöggjöf um réttarstöðu útlendinga á Íslandi við komu þeirra, dvöl og brottför.¹² Vegna þess hversu náskyld þessi málefni eru innan kerfisins mun hér í þessari rannsókn vera annars vegar fjallað um málefni flóttamanna og hælisleitenda og hins vegar um heildræna innflytjendastefnu stjórnvalda.

Í þessari ritgerð verður leitast við að varpa ljósi á birtingarmynd hugtaksins öryggis í stefnumótun ríkja í Vestur-Evrópu með sérstaka áherslu á Ísland, í málefni, flóttamanna og hælisleitenda. Tekin verða sérstaklega dæmi frá Bretlandi, Þýskalandi og á Norðurlöndunum hvernig hugtakið öryggi birtist í stefnumótun viðkomandi landa og hvort málefni hælisleitenda og flóttamanna hafa verið öryggisvædd. Ennfremur verður gerð tilraun til að svara því hvort ríkin í Evrópi séu farin að leggja meiri áherslu á öryggi í stefnumótun sinni. Jafnframt verður fjallað um hvernig öryggishugtakið birtist í stefnumótun í málefnum flóttamanna og hælisleitenda á Íslandi. Reynt verður að svara því hvort flóttamenn og hælisleitendur séu talin vera ógn við þjóðaröryggi og stöðugleika á Íslandi?

1.1. Markmið og rannsóknarspurningar

Megin tilgangur verkefnisins var að varpa ljósi á það hvernig hugtakið öryggi birtist í stefnumótun ríkja á Vesturlöndunum í málefnum flóttamanna og hælisleitenda með áherslu á Ísland. Ennfremur var leitað svara við þeirri spurningu hvort flóttamenn og hælisleitendur séu

¹¹ Seidman-Zager, Joshua. (2010). Bls. 5.

¹² Dóms- og Kirkjumálaráðuneytið. (2009). Bls. 10.

taldir vera ógn við öryggi íslenskt samfélag? Sérstaklega verður fjallað um hvernig öryggishugtakið birtist í stefnumótun í málefnum flóttamanna og hælisleitenda á Íslandi.

Mikið hefur verið fjallað um öryggisvæðingu innan stefnumótunar ríkja í málefnum flóttamanna og hælisleitenda í ríkjum Vestur-Evrópu og þá sérstaklega síðan eftir 11. September 2001. Jafnframt hefur þónokkuð verið skrifað hér á landi um innflytjendur og viðhorf Íslendinga til innflytjenda. Þetta eru tiltölulega nýtilkomnar rannsóknir enda málefnið tiltölulega nýtt á Íslandi þar sem mikil fjölgun á fólki af erlendum uppruna hefur orðið á frekar stuttum tíma. Þrátt fyrir allt sem hefur verið skrifað um þetta málefni, telur höfundur að mikil vöntun sé á rannsóknum tengdum öryggi og öryggishugtakinu hér á landi. Þá sérstaklega hvernig það er notað í stefnumótun stjórnvalda. Það er von höfundar að ritgerðin nýtist sem fræðileg viðbót við hina fjölbreyttu umræðu sem skapast hefur um málefni flóttamanna og hælisleitenda hér á landi.

Í þeirri viðleitni að ná markmiði þessarar rannsóknar setti höfundur sér eftirfarandi rannsóknarspurningar:

- Hver er birtingarmynd hugtaksins öryggis í stefnumótun ríkja í Vestur-Evrópu í málefnum flóttamanna og hælisleitenda?
- Hver er birtingarmynd hugtaksins öryggis í stefnumótun íslenskra stjórnvalda í málefnum flóttamanna og hælisleitenda?

1.2. Uppbygging ritgerðar

Ritgerðin skiptist upp í 6 meginkafla og einn niðurstöðukafla. Í kafla 2. eru grunnhugtökin og helstu alþjóðasamningar kynntir. Helstu hugtökin sem notast er við eru eftirfarandi: flóttamaður, fólk á vergangi, hælisleitandi. Helstu alþjóðasamþykktir eru Flóttamannasamningur Sameinuðu þjóðanna¹³ og aðrar Evrópusambandsamþykktir s.s. Dyflinarsamningurinn. Jafnframt verður fjallað um helstu gagnrýnina sem skilgreiningarnar

¹³ Hér eftir skammstafað SP.

hafa fengið. Í kafla 3. er fræðileg umfjöllun þar sem grunnur er lagður að þeim kenningum sem verða hafðar til hliðsjónar við vinnslu þessarar ritgerðar. Kenningarnar sem um ræðir eru kenningar raunhyggjunnar, kenning Barry Buzan um útvíkkun öryggishugtaksins, kenningar Kaupmannarhafnarskólans um Öryggisvæðingu, gagnrýnar öryggiskenningar og hugmyndin um mannöryggi. Í kafla 4. er fjallað um það hvernig flóttamenn og hælisleitendur geta verið ógn við öryggi og stöðugleika innan ríkja, s.s. í formi efnahagslegra ógna, sem ógn við þjóðareinkennum ríkja eða formi tengsla við skipulagða glæpastarfsemi eða hryðjuverka. Í kafla 5. er greint frá helstu aðgerðum ríkja í stefnumótun gagnvart flóttamönnum og hælisleitendum og hvernig stefnumótun hefur verið að þróast þá sérstaklega í kjölfarið á hryðjuverkaárásunum 11. september 2001. Í kafla 6. er fjallað um stefnumótun Íslands í málefnum flóttamanna og hælisleitenda og hvernig hugtakið öryggi birtist í stefnumótun íslenskra stjórnvalda í málefnum flóttamanna og hælisleitenda. Jafnframt mun vera lagt mat á það hvort og hvernig flóttamenn og hælisleitendur eru taldir vera ógn gagnvart íslensku samfélagi. Að endingu verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum og rannsóknarspurningum svarað.

2.0. Mismunandi tegundir fólksflutninga og alþjóðlegar samþykktir.

Fólksflutningar á milli landa og heimsálfa hafa verið hluti af búsetumynstri mannkynsins frá því að samfélög byjuðu að myndast. Þetta mynstur mannsins má að miklu leiti rekja til stöðugar leitar af betri lífsskilyrðum. Fólksflutninga má skipta í þvingaða og óþvingaða flutninga. Hér verður fjallað um þvingaða fólksflutninga, þ.e. þegar fólk hefur neyðst til að flýja heimkynni sín af margvíslegum ástæðum.¹⁴

Í daglegu máli hefur hugtakið flóttamaður mun víðari og ónákvæmari skilgreiningu. Í lagalegum skilningi hefur hugtakið hins vegar verið skýrt mun þrengra sem hefur óhjákvæmlega orðið til þess að færri einstaklingar en ella fá stöðu flóttamanns.

Í þessum kafla verða helstu hugtök ritgerðarinnar útskýrð. Þau hugtök sem verða tekin til umfjöllunar eru flóttamaður, fólk á vergangi, hælisleitendur og meginreglan um „*non-refoulement*“ þar sem kveðið er á um bann við að senda flóttamenn og hælisleitendur til baka til upprunarákis ef þeir telja að lífi þeirra gæti verið ógnað.

2.1. Flóttamaður (e. *Refugee*)

Á sama tíma og breytingar hafa orðið á landslagi alþjóðakerfisins hafa hugmyndir um hvernig skilgreina eigi hugtakið flóttamaður breyst. Frá árinu 1648 og fram til byrjun tuttugustu aldarinnar voru flóttamenn skilgreindir sem einstaklingar sem sóttust eftir griðlandi utan heimalands vegna pólitískra eða trúarlegra ofsókna eða átaka af einhverjum toga.¹⁵ Hugmyndin um hugtakið flóttamaður í nútímaskilningi á rætur að rekja til Friðarsamningsins í Vestfalíu en hann er þekktastur vegna þess að þar var lagður grunnur að uppruna ríkjakerfisins í Evrópu. Í Friðarsamningnum er hugmynd sem nefnd hefur verið *jus emigrandi* sem er þess efnis að við mótun ríkjakerfis hafi almenningur rétt á að yfirgefa eitt ríki til að gerast þegn í öðru. Uppruni hugtaksins flóttamaður hefur verið rakin til þess þegar Loðvík XIV, Frakklandskonungur ógilti Nantes samkomulagið (e. *The Edict of Nantes*) og lýsti því

¹⁴ Lammers, Ellen. (1999). Bls. 16.

¹⁵ Betts, Alexander og Loesher, Gil. (2011). Bls. 2.

yfir að mótmælendatrú yrði bönnuð með lögum. Í kjölfarið er talið að um tvö hundruð þúsund til milljón franskra húgenotta¹⁶ hafi flúið frá Frakklandi árið 1685 til nágrannaríkja.

Útbreiddasta skilgreiningin á hugtakinu flóttamaður sem nú er notast við er skilgreining flóttamannaráðs SP. sem var sett fram í flóttamannasamningnum frá árinu 1951 en það er sú skilgreining sem notast verður við í þessari ritgerð.

Í stofnsáttmála Þjóðabandalagsins (*e. League of Nations*) sem er forveri SP. (*e. United Nation*)¹⁷ er ekki kveðið á um neina sérstaka ráðstöfun varðandi mannúðaraðstoð eða vernd flóttamanna. Það var ekki fyrr en um árið 1920 þegar rússneskir flóttamenn flæddu yfir til nágrannaríkjanna og flóttamannavandinn var orðinn svo umfangsmikill að ríkisstjórnir og hjálparsamtök á svæðinu, sem áttu þegar fullt í fangi með að ráða við aðstæður í Austur-Evrópuríkjum eftir stríðið, biðluðu til Þjóðabandalagsins um að setja á stofn einhvers konar flóttamannastofnun. Eftir að formleg ósk barst frá formanni alþjóðanefndar Rauða krossins þar sem fram kom að Þjóðabandalagið væri eina yfirþjóðlega stofnunin með nægjanlegt bolmagn til að leysa úr þessum vanda var sett á stofn embætti framkvæmdastjóra flóttamanna (*e. High Commissioner for Refugees*) árið 1921.¹⁸ Hin nýja stofnun um málefni flóttamanna varð að setja fram skilgreiningu á því hverjir teldust vera flóttamenn og hvaða hópur fólks félli undir hina nýju stofnun. Í sáttmálanum sem var samþykktu innan Þjóðabandalagsins var flóttamaður skilgreindur sem sá sem var a) utan heimaríki síns og b) naut ekki lengur verndar ríkis eða hefur verið neitað um ríkisfang.¹⁹

Núverandi skilgreining á flóttamanni samkvæmt fyrstu grein Flóttamannasamnings SP. eftirfarandi:

„... sá sem flýr land sitt og er utan heimalands síns af ástæðuríkum ótta við að verða ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að sérstökum

¹⁶ Húgenottar voru franskir mótmælendur sem voru uppi á 16. og 17. öld, stundum nefndir kalvínistar. Þeir voru ofsóttir af kaþólsku kirkjunni í Frakklandi og þurftu að flýja Frakkland af þeim ástæðum.

¹⁷ Hér eftir verða Sameinuðu þjóðirnar skilgreinar á eftirfarandi hátt SP.

¹⁸ Holborn, Louise W. (1939). Bls. 124.

¹⁹ Goodwin-Gill, Guy S. og McAdam, Jane. (2007). Bls. 16.

félagsmálasamtökum eða vegna stjórnmalaskoðanna sinna og getur ekki eða vill ekki vegna slíks ótta færa sér í nyt vernd þess lands og getur þess vegna ekki eða vill ekki fara aftur þangað.”²⁰

Flóttamaður getur einnig verið sá sem er ríkisfangslaus og er utan þess ríkis sem hann hefur haft aðsetur en vegna ofsókna getur ekki eða vill ekki, vegna ótta við slíka atburði snúa aftur þangað. Þegar einstaklingur sem hefur flúið heimkynni sín og sækir um hæli utan eigin ríkis er hann í fyrstu skilgreindur sem hælisleitandi af stjórnvöldum viðkomandi umsóknarríkis. Hælisleitandi er með umsókn sinni að biðja um viðurkenningu á stöðu sinni sem flóttamaður. Ef stjórnvöld fallast á réttmæti umsóknarinnar fær hann viðurkenningu á stöðu sinni sem flóttamaður samkvæmt Flóttamannasamningnum.²¹

Flóttamannasamningurinn frá árinu 1951 hefur vissulega takmarkanir og miðast við þá flóttamenn sem höfðu fengið stöðu flóttamanns fyrir 1. janúar 1951 og nutu ekki verndar hjá öðrum stofnunum Sameinuðu þjóðanna. Árið 1967 var viðauka bætt við samninginn en hann hafði þær breytingar í för með sér að allar landfræðilegar og tímabundnar takmarkanir voru afnumdar.²²

2.2. Fólki á vergangi innan eigin lands (e. *Internal Displaced People*)

Það var ekki fyrr en á seinni hluta tuttugustu aldar sem ríki og alþjóðastofnanir fóru að viðurkenna vanda þess hóps fólks sem nefndur hefur verið fólki á vergangi innan eigin lands innan fræða alþjóðasamskipta. Fram til þess tíma voru aðstæður þessa fólks óþekktar og alþjóðleg úrræði ekki til staðar.²³

Flóttamannastofnun SP. skilgreinir fólki á vergangi innan eigin lands á eftirfarandi hátt:

²⁰ UNHCR. (1951). Bls. 16.

²¹ Humanrights.is. (e.d.).

²² Marshall, L. W. (2011). Bls. 63.

²³ Betts, Alexander. (2009). Bls. 7.

„...einstaklingur eða hópur einstaklinga sem hafa þurft að flýja heimkynni sín eða aðsetur vegna stríðsátaka, ofbeldis, mannréttindabrota eða náttúruhamfara af einhverjum toga, en hafa ekki flúið yfir alþjóðleg landamæri.”²⁴

Fólki á vergangi innan eigin lands hefur stundum verið ruglað saman við flóttamenn enda aðstæður þeirra ekki ósvipaðar. Ólíkt flóttamönnum hefur þessi hópur ekki flúið yfir alþjóðleg landamæri heldur þurft að setjast að innan landamæra heimalands. Þetta gerir það að verkum að fólk á vergangi innan eigin lands nýtur ekki sömu lagalegu stöðu og flóttamenn samkvæmt Flóttamannasamningi SP. Samkvæmt landslögum heyra þessir einstaklingar undir vernd ríkisstjórnar í viðkomandi ríki sem í sumum tilfellum er helsta ástæða þess að fólk þurfti að flýja. Þegar ríkisstjórnir þessa fólks hefur ekki bolmagn til að vernda þegna sína eða viljinn til að verndar er hreinlega ekki til staðar hefur Flóttamannastofnun SP, eða aðrar hjálparstofnanir fengið leyfi stjórnvalda í viðkomandi ríki til að veita því aðstoð. Upphaflega sá flóttamannastofnun SP. um aðstoð og vernd fyrir þennan hóp. Árið 1992 skipaði þáverandi aðalritari SP. fulltrúa fyrir fólk á vergangi innan eigin lands með það að markmiði að búa til viðmið um aðstoð og vernd fyrir fólk á vergangi. Búin voru til ákveðin viðmið sem nefnd hafa verið almennar starfsreglur um fólk á vergangi innan eigin lands (*e. Guiding Principles on Internal Displacement*). Nú vinna stofnanir SP. saman að málefnum fólks á vergangi með það fyrir augum að gera aðstoðina skilvirkari og deila ábyrgðinni.²⁵

Þrátt fyrir tilraunir SP. til að sporna við vanda þessa hóps þarf að gera betur ef að duga skal. Antonio Guterres, framkvæmdastjóri Flóttamannastofnunar SP. benti á það í grein sem birtist í *Foreign Affairs* árið 2010 að tilraunir aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna til að koma á sameiginlegri stefnumótun í málefnum fólks á vergangi innan eigin ríkis hafi verið máttlausar. Ennfremur nefndi hann að sá hópur sem fellur utan við skilgreiningu flóttamannasamningsins á hugtakinu flóttamaður sé alltaf að stækka og vandi þessa hóps að verða umfangsmeiri.

²⁴ UNHCR. (2007). Bls. 8.

²⁵ Betts, Alexander. (2009). Bls 8.

Jafnframt kallaði Guterres eftir samvinnu ríkja í alþjóðakerfinu þar sem ríkin myndu skuldbinda sig með einhvers konar alþjóðasamningi til að taka á vanda þessa hóps.²⁶

Þrátt fyrir mikilvægi þeirrar vinnu sem alþjóðasamfélagið hefur lagt í málefni þessa hóps takmarkast hlutverk alþjóðastofnana í aðstæðum sem þessum við fullveldisrétt ríkisstjórnar í viðkomandi landi til að stjórna landinu og alþjóðastofnanir geta aðeins boðið fram aðstoð sína til ríkisstjórnar viðkomandi ríkis. Í aðstæðum sem þessum þarf alþjóðasamfélagið að lúta skuldbindingum sínum til að vernda sem og reyna eftir fremsta megni að virkja ríkistjórn viðkomandi ríkis til að standa við skuldbindingar sínar gagnvart þegnum ríkisins.²⁷

2.3. Útvíkkun á skilgreiningu flóttamanns hugtaksins

Skilgreining Flóttamannasamningsins á hugtakinu flóttamaður hefur löngum verið efni deilna og mikilla rökræðna innan fræða laga og alþjóðasamskipta. Skilgreiningin hefur þótt of takmörkuð og ekki nægjanlega lýsandi fyrir aðstæður flóttamanna í samtímanum.²⁸ Margir fræðimenn hafa bent á nauðsyn þess að uppfæra lagalega skilgreiningu á hugtakinu flóttamaður og aðlaga hana að breyttum aðstæðum. Þrátt fyrir umfjöllun fræðimanna og framkvæmdastjóra Flóttamannastofnunar Sp. á nauðsyn þess að endurskoða lagalegar skilgreiningar eru allar breytingar á samningnum á valdi ríkjanna sjálfra og því getur verið erfitt að ná fram breytingum þar sem öll ríkin þurfa að vera samþykkt breytingum.²⁹

Í byrjun 8. áratugs 20. aldar var fyrst byrjað að ræða um útvíkkun á skilgreiningu Flóttamannasamningsins á hugtakinu flóttamaður. Helsta ástæða þess að umræðan um þetta málefni komst á dagskrá var sú mikla breyting sem hafði orðið í heiminum á þessum tíma og á aðstæðum flóttafólks. Nýir hópar flóttamanna fóru að ryðja sér til rúms og sem dæmi má nefna svokallaða umhverfisflóttamenn (*e. Environmental refugee*) og fólk á vergangi innan eigin lands.³⁰ Til marks um það hversu vanræktir þessir hópar flóttamanna hafa verið innan

²⁶ Guterres, Antonio. (2008).

²⁷ UNHCR. (2007). Bls. 8-10.

²⁸ Pigué, Etienne. (2008). Bls. 3.

²⁹ Marshall, L. W. (2011). Bls. 63.

³⁰ Marshall, L. W. (2011). Bls. 63.

fræðanna var hugtakið umhverfisflóttamaður fyrst notað árið 1985 sem titill á skýrslu umhverfisverkefnis Sameinuðu þjóðanna en tengsl milli náttúruhamfara og fólksflutninga má rekja miklu lengra aftur.³¹

Margar skýrslur hafa verið gefnar út af alþjóðastofnunum og hjálparsamtökum þar sem fram kemur hversu alvarlegur vandi þessara tveggja hópa er í raun og veru. Alþjóða fólksflutningastofnunin (*e. International Organisation for Migration*) áætla að um árið 2050 munu um 200 milljónir manns vera á hrakhólum vegna loftslagsbreytinga á sama tíma og íbúar heimsins munu vera rétt rúmlega 9 milljarðar.³² Árið 2008 gaf alþjóðanefnd Rauða krossins út yfirlýsingu þess efnis að „mun fleira fólk í heiminum hefur verið knúið til að flýja heimkynni sín vegna hörmunga af völdum loftslagsbreytinga en vegna stríða og ofsókna af einhverju tagi.“³³ Í skýrslu Flóttamannastofnunar SÞ. (*e. UNHCR Global report 2010*) kemur fram að hópur sem hefur verið nefndur fólk á vergangi innan eigin lands myndar stærsta hóp þeirra sem eru á hrakhólum í heiminum. Í lok ársins 2010 voru 27,5 milljónir manna á flótta innan eigin lands vegna átaka, ofbeldis og mannréttindabrota af einhverjum toga. Milljónir einstaklinga til viðbótar höfðu þurft að flýja heimkynni sín vegna náttúruhamfara.³⁴

Það vekur vissulega athygli að ekki er kveðið í Flóttamannasamningum á um neina sérstaka ráðstöfun varðandi vernd þessara tveggja hópa þar sem þeir falla utan við gildissviðs sáttmálans. L.W. Marshall er einn þeirra fræðimanna sem hefur fjallað um takmarkanir á Flóttamannasáttmálanum og hefur meðal annars velt þeirri spurningu upp hvort sáttmálinn frá árinu 1951 sé barn síns tíma. Í grein sinni *Toward a new definition of „refugee“: is the 1951 convention out of date* bendir hann á að allir hópar flóttamanna; umhverfisflóttamenn, flóttamenn samkvæmt skilgreiningu Flóttamannasamningsins og fólk á vergangi innan eigin lands eigi það sameiginlegt að hafa þurft að flýja heimkynni sín af nauðsyn. Marshall leggur því til að skilgreining Flóttamannasamningsins verði endurskoðuð með hagsmuni allra þeirra

³¹ Pigué, Etienne. (2008). Bls. 1.

³² Economist. (2009).

³³ Marshall, L. W. (2011). Bls. 64.

³⁴ UNHCR. (2010b). Bls. 49.

hópa sem nefndir eru hér að ofan að leiðarljósi. Tillaga hans að nýrri skilgreiningu er eftirfarandi:

„Hugtakið flóttamaður skal gilda um alla þá sem af ástæðuríkum ótta við að verða ofsóttir vegna en ekki endilega takmarkast við kynþátt, trúarbrögð, þjóðerni, aðild að félagasamtökum eða stjórnmálaskoðunum, eða sá sem er þvingaður til að flýja heimkynni sín, innan ríkisins eða utan þess og getur ekki eða vill ekki vegna átaka eða náttúruhamfara, fært sér í nyt vernd þess lands”^{35, 36}.

Í Grein sem birtist í *Economist* er fjallað um það hvort útvíkkun á skilgreiningu Flóttamannasamningsins sé raunhæfur möguleiki en skiptar skoðanir eru á því. Bent er á að Flóttamannastofnunin hefur nú þegar átt í töluverðum vandræðum með að útvíkka starfsemi sína og veita aðstoð til þeirra sem hafa verið nefndir fólk vergangi innan eigin lands sem og þess hóps flóttamanna sem falla undir aðrar stofnanir SP. eins og t.d. 10 milljóna palestínskra flóttamanna. James Milner, prófessor í Carleton háskólanum í Ottawa telur að stofnunin muni ekki ráða við of mikla fjölgun flóttamanna. Charles Ehrhart starfsmaður hjálparsamtakanna CARE telur hins vegar að Flóttamannastofnunin muni ávallt vera megin stofnun í málefnum flóttamanna en veltir því fyrir sér hvernig hún eða aðrir geti mögulega greint á milli þess hverjir séu „þvingaðir” eða „sjálfviljugir” flóttamenn. Í greininni tekur Ehrhart dæmi um það að talið var að hlýnun jarðar hefði þau áhrif fyrir árið 2010 að hætta væri á að helmingur alls landbúnaðar á sléttum Afríku yrði hætt. Í því samhengi spyr Ehrhart hvort fólksflutningar frá sléttum Afríku muni vera skilgreindur sem val eða nauðsyn?³⁷

Ekki eru allir sammála um nauðsyn þess að útvíkka skilgreiningu á hugtakinu flóttamaður í Flóttamannasamningi SP. Bonnie Docherty og Tyler Giannini lektorar við lögfræðideild

³⁵ Tillaga að skilgreiningu Marshall „The term „refugee” shall apply to any person who, as a result of fear of persecution because of, but not limited to race, religion, nationality, member of a particular social group or political opinion, or any person who is forced to migrate from their area within their country, outside if their country, or their country of habitual residence and is unwilling or unable to return as a result of internal or international conflict or natural and manmade disasters.”

³⁶ Marshall, L.W. (2011). Bls. 65.

³⁷ The Economist. (2009).

Harvard háskólans í Bandaríkjunum settu fram tillögur í grein sinni *Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees* til að koma til móts við vanda þeirra sem eru á flóttu vegna ógna af völdum umhverfis af einhverjum toga. Ólíkt tillögu Marshall um að útvíkka skilgreiningu núgildandi Flóttamannasamnings telja þau að besta leiðin til að takast á við vanda flóttafólks sem hefur þurft af flýja vegna náttúruhamfara sé að búa til nýjan sjálfstæðan samning sem stendur utan við Flóttamannasamninginn frá árinu 1951 og viðauka hans frá 1967. Docherty og Giannini telja að þar sem vandi umhverfisflóttamanna sé tiltölulega nýtt viðfangsefni og vandi þeirra raunverulegur sé hægt að réttlæta að það verði gerður nýr og sjálfstæður samningur. Jafnframt benda þau á að ekki sé ráðlagt að þvinga grein um málefni (í þessu sambandi málefni umhverfisflóttamanna) inn í lagaramma sem ekki er ætlaður fyrir viðkomandi málefni.³⁸

Þrátt fyrir þá gagnrýni sem sett hefur verið fram á skilgreiningu Flóttamannasamningsins á hugtakinu flóttamaður er hún útbreiddasta skilgreiningin sem notast er við og Flóttamannasamningurinn er lagaleg grundvallarstoð í málefnum flóttamanna

2.4. Alþjóðleg samvinna og alþjóðasáttmálar

Þegar fjallað er um stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna er nauðsynlegt að skoða alþjóðlegar skuldbindingar sem ríki hafa gengist undir.

2.4.1. Flóttamannasamningur Sameinuðu þjóðanna

Fljótlega eftir síðari heimsstyrjöldina var ljóst að gera þyrfti nýjan alþjóðlegan samning um réttarstöðu flóttamanna þar sem flóttamannavandinn var enn til staðar. Vandi vegna flóttamanna hafði einnig breyst mikið m.a. í mikilli fjölgun flóttamanna og fjölbreyttari hópum.³⁹ Á ráðstefnu sendiherra í Genf þann 28. júlí 1951 var Flóttamannasamningur SP. (*e.*

³⁸ Docherty, Bonnie og Giannini, Tyler. (2009). Bls. 350.

³⁹ Marshall, L. W. (2011). Bls. 62.

The Convention Relating to the Status of Refugees)⁴⁰, samþykktur og tók í gildi 21. apríl 1954. Megin tilgangur með Flóttamannasamningnum árið 1951 var að skilgreina réttarstöðu flóttamanna betur og veita einstaklingum sem ekki njóta verndar gegn ofsóknum eigin ríkis kost á því að leita verndar í öðrum ríkjum.⁴¹

Flóttamannasamningurinn frá 1951 er lagalegur grunvöllur í málefnum flóttamanna um heim allan.⁴² Nú eiga 147 ríki aðild að samningnum og viðauka hans. Ísland hefur verið aðili að samningnum síðan árið 1955.⁴³ Þar sem samningurinn frá 1951 var undirritaður í kjölfar síðari heimsstyrjaldarinnar takmarkaðist hann við vernd evrópskra flóttamanna.⁴⁴ Eftir sjálfstæðisvæðingar nýlenduríkja í Afríku og Asíu og útvíkkun á alþjóðakerfinu varð að aðlaga Flóttamannasamninginn og stofnanir SP. að breyttum aðstæðum. Flóttamenn voru ekki einungis bundnir við Evrópu og nýir hópar komu fram á sjónarsviðið, flestir frá hinum nýstofnuðu ríkjum heims.⁴⁵ Viðauki við Flóttamannasamninginn var undirritaður árið 1967 með það að markmiði að útvíkka tímabundnar og landfræðilegar takmarkanir samningsins.⁴⁶

Í Flóttamannasamningnum og bókuninni frá 1967 eru eftirfarandi þrjú megin ákvæði:

1. Grundvallarskilgreining á hugtakinu flóttamaður og um þá sem falla ekki undir skilgreiningu samningsins.
2. Ákvæði sem skilgreinir réttarstöðu flóttamanna, bæði réttindi þeirra og skyldur í því ríki sem þeim hefur verið veitt hæli. Ásamt rétti þeirra gegn brottvísun með valdi eða endursendingu til ríkis þar sem lífi þeirra og frelsi er mögulega ógnað.

⁴⁰ Flóttamannasamningurinn á ekki við um þá flóttamenn sem eru á ábyrgð annarra stofnana SP en Flóttamannastofnunarinnar, eins og til dæmis palestínsku flóttamennirnir sem njóta aðstoðar og verndar frá Palestínuflóttamannaáðstoð Sameinuðu þjóðanna, UNRWA.

⁴¹ UNHCR. (2008). Bls. 7.

⁴² UNHCR. (e.d.)

⁴³ UNHCR. (2011a).

⁴⁴ UNHCR. (2011b). bls. 1.

⁴⁵ UNHCR. (2011b). bls. 1.

⁴⁶ UNHCR. (e.d.)

3. Ákvæði um skuldbindingar ríkja og Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna að fylgja eftir og framkvæma skuldbindingar samningsins.⁴⁷

Tvö af þessum ákvæðum hafa verið álitin grundvallaratriði í samningnum og þess vegna hafa engir fyrirvarar verið gerðir. Þessi ákvæði eru skilgreining á hugtakinu flóttamaður meginreglan um *non-refoulement* sem kveður á um að ekki skuli vísa flóttafólki aftur til þess ríkis þar sem líf þeirra og frelsi kann að vera í hættu.⁴⁸

Alla jafna byggja samningar og lög sem varða málefni flóttamanna í heiminum á Flóttamannasamningi SP. og viðauka hans frá 1967 og eru jafnframt fyrirmynd margra svæðisbundinna stofnana í málefnum flóttamanna. Ýmsir svæðasamningar sem varða málefni flóttafólks hafa verið útbúnir og sem dæmi má nefna: Samning Afríkusambandsins (*e. Refugee Convention in Africa*) sem undirritaður var árið 1969. Árið 1984 undirrituðu ríki Rómönsku Ameríku hina svokölluðu Cartagena yfirlýsinguna (*e. Cartagena Declaration*) og að lokum má nefna hinar ýmsu evróputilskipanir og samninga eins og sameiginlegu hælisleitendastefnu Evrópusambandsins (*e. Common European Asylum System*) og Dyflinarreglugerðina (*e. Dublin Convention*).⁴⁹

2.5.2. Samvinna aðildarríkja ESB á sviði dóms- og innanríkismála.

Upphaf samvinnu milli aðildarríkja Evrópusambandsins á sviði dóms- og innanríkismála má rekja til miðjs áttunda áratugar tuttugustu aldar sem svar aðildarríkjanna við uppgangi hryðjuverkasamtaka í Vestur-Evrópu. Ákveðið var að stofna til óformlegrar samvinnu milli aðildarríkjanna til þess að skiptast á upplýsingum um starfandi hryðjuverkasamtök í álfunni. Fyrsta óformlega öryggissamstarf varð til í framhaldi af því á milli aðildarríkja ESB og var nefnt Trevi hópurinn (*e. Trevi Group*)⁵⁰. Mikil leynd hvíldi yfir starfi Trevi-hópsins og fóru fundir hópsins, sem í voru hásettir embættismenn skipaðir af ráðherrum aðildarríkjanna,

⁴⁷ UNHCR (2008). Bls. 11.

⁴⁸ UNHCR. (2007). Bls. 5.

⁴⁹ Goodwin-Gill, Guy S. og McAdam, Jane. (2007). Bls. 37.

⁵⁰ Trevi hópurinn var stofnaður 1975.

yfirleitt fram fyrir luktum dyrum. Ekki er vitað mikið um aðgerðir og árangur Trevi-hópsins vegna þess hversu óformlegir fundirnir voru. Seinna var starfsemi hópsins útvíkkuð og fékkst hann við önnur verkefni til að mynda skipulagða glæpastarfsemi af ýmsum toga, sameiginlegt landamæraeftirlit og baráttu gegn mansali og fíkniefnainnflutningi.⁵¹

Miklar breytingar urðu á samvinnu aðildarríkjanna á sviði dóms- og innanríkismála um miðjan níunda áratug síðustu aldar með stofnun innri markaðsins (*e. Single market Program*) sem lauk árið 1986 með samþykkt einingarlaganna (*e. The Single European Act*). Einingarlögin lögðu grunninn að svæði án innri landamæra og hinu svokallaða fjórfrelsi, sem þýðir að frjálst flæði vöru, þjónustu, fólks og fjármagns innan aðildarríkja ESB var tryggt. Eitt atriði fjórfrelsins, frjálst flæði fólks var sérstaklega erfitt í framkvæmd. Þar sem gæta þurfti af atriðum eins og pólitískum hælisleitendum, innflytjendum sem og vegabréfsáritunum fyrir ríkisborgara utan ESB. Jafnframt þurfti að koma á samvinnu milli lögreglu og landamæraeftirlits sem hafði ekki þekkt áður enda sameiginleg kerfisbyggingin ekki til staðar til að standa undir svo umfangsmiklu eftirliti á ytri landamærum sambandsins.⁵²

Til að bregðast við þörf á sameiginlegu eftirliti á ytri landamærum sambandsins skrifuðu fulltrúar fimm Evrópuríkja, Belgíu, Frakklands, Hollands, Lúxemborgar og Þýskalands, undir samning sem nefndur var Schengen-samningurinn og hafði það að markmiði að koma á fót samræmdu landamæraeftirliti og afnema landamæraeftirlit á milli ríkjanna. Schengen samstarfinu var ekki síst ætlað að berjast gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi með samræmdari hætti.⁵³ Schengen-samningurinn og stefna ESB í málefnum hælisleitenda hefur verið gagnrýndur töluvert fyrir hina stífu og umfangsmiklu gæslu sem höfð er á ytri landamærum Schengen. Ytri landamærin hafa löngum verið uppnefnd Evrópuvirkið (*e. The Fortress Europe*) og þá sérstaklega fyrir það hversu ytri landamæri Evrópu hafa orðið sífellt torfærari fyrir flóttamenn og hælisleitendur.⁵⁴

⁵¹ Dinan. (2005). Bls. 561.

⁵² Dinan. (2005). Bls. 562

⁵³ Eiríkur Bergmann. (2009). Bls. 129-130.

⁵⁴ Dinan. (2005). Bls. 572 eða Eiríkur Bergmann. (2009). Bls. 130.

Í tengslum við Schengen-samninginn og afnám landamæraeftirlits milli aðildarríkja var Dyflinarsamningurinn undirritaður árið 1990 og tók síðan gildi 1. september 1997.⁵⁵ Dyflinarsamningurinn sem síðar var nefnd Dyflinarreglugerðin er talinn vera mikilvægt skref í málefnum hælisleitenda. Meginhlutverk reglugerðarinnar er að koma í veg fyrir að hælisleitendur geti lagt fram umsóknir um hæli í fleiri en einu landi þegar þeir væru komnir inn fyrir landamæri Evrópusambandsins.⁵⁶ Ákvæði Dyflinarreglugerðarinnar kveða á um að aðeins eitt aðildarríki Schengen samkomulagsins eigi að bera ábyrgð á umsókn hælisleitanda. Á þann hátt átti að koma í veg fyrir að hælisleitendur væru með fleiri en eina umsókn í mörgum aðildarríkjum á sama tíma. Jafnframt átti hin nýja endurskoðaða reglugerð að auka möguleika hælisleitenda á að fá hæli eða framlengja dvöl sína innan svæðisins.⁵⁷ Til nánari útskýringar þá felur þetta í sér að þó að umsækjandi sækji um hæli á Íslandi þá getur verið að annað ríki beri ábyrgð á umsókn hans. Það ríki Evrópu sem viðkomandi lagði fyrst inn beiðni um hæli. Undir venjulegum kringumstæðum er viðkomandi hælisleitandi sendur til þess ríkis sem umsókn hans verður tekin til umfjöllunar að því skilyrði uppfylltu að það ríki sem í hlut á samþykki að taka aftur á móti viðkomandi hælisleitanda. Þess ber að geta að samkvæmt ákvæði Dyflinarreglugerðarinnar þá ber ríkjum ekki skylda til að senda aftur hælisleitendur til þess ríkis sem um ræðir heldur er um heimildarákvæði að ræða.⁵⁸

Til þess að svara rannsóknarspurningunni um stefnumótun stjórnvalda á Íslandi og hvar Ísland stendur í samanburði við reynslu Noregs, Svíþjóðar og Danmerkur í málefnum flóttamanna og hælisleita er nauðsynlegt að skoða aðild þessara ríkja að alþjóðasáttmálum og samþykktum. Öll ríkin eru aðilar að Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna og að Schengen-landamærasamstarfi Evrópusambandsins.

⁵⁵ Dinan. (2005). Bls. 565 og 576.

⁵⁶ EU.org. (2009).

⁵⁷ Útlendingastofnun. (e.d.).

⁵⁸ Humanrights.is (e.d.)

2.4.2. Sameiginleg hælis- og innflytjendastefna Evrópusambandsins.

Upphaf samvinnu milli aðildarríkja Evrópusambandsins á sviði dóms- og innanríkismála má rekja til áttunda áratugar tuttugustu aldar sem svar aðildarríkjanna við uppgangi hryðjuverkasamtaka í Vestur-Evrópu. Ákveðið var að stofna til óformlegrar samvinnu milli aðildarríkjanna til þess að skiptast á upplýsingum um starfandi hryðjuverkasamtök í álfunni. Fyrsta óformlega öryggissamstarf varð til í framhaldi af því á milli aðildarríkja ESB og var nefnt Trevi hópurinn (*e. Trevi Group*)⁵⁹. Mikil leynd hvíldi yfir starfi Trevi-hópsins og fóru fundir hópsins, sem í voru hásettir embættismenn skipaðir af ráðherrum aðildarríkjanna, yfirleitt fram fyrir luktum dyrum. Ekki er vitað mikið um aðgerðir og árangur Trevi-hópsins vegna þess hversu óformlegir fundirnir voru. Seinna var starfsemi hópsins útvíkkuð og fékkst hann við önnur verkefni til að mynda skipulagða glæpastarfsemi af ýmsum toga, sameiginlegt landamæraeftirlit og baráttu gegn mansali og fíkniefnainnflutningi.⁶⁰

Miklar breytingar urðu á samvinnu aðildarríkjanna á sviði dóms- og innanríkismála um miðjan níunda áratug síðustu aldar með stofnun innri markaðsins (*e. Single market Program*) sem lauk árið 1986 með samþykkt einingarlögganna (*e. The Single European Act*). Einingarlögin lögðu grunninn að svæði án innri landamæra og hinu svokallaða fjórfrelsi, sem þýðir að frjálst flæði vöru, þjónustu, fólks og fjármagns innan aðildarríkja ESB var tryggt. Eitt atriði fjórfrelsins, frjálst flæði fólks var sérstaklega erfitt í framkvæmd. Þar sem gæta þurfti af atriðum eins og pólitískum hælisleitendum, innflytjendum sem og vegabréfsáritunum fyrir ríkisborgara utan ESB. Jafnframt þurfti að koma á samvinnu milli lögreglu og landamæraeftirlits sem hafði ekki þekkt áður enda sameiginleg kerfisbyggingin ekki til staðar til að standa undir svo umfangsmiklu eftirliti á ytri landamærum sambandsins.⁶¹

Til að bregðast við þörf á sameiginlegu eftirliti á ytri landamærum sambandsins skrifuðu fulltrúar fimm Evrópuríkja, Belgíu, Frakklands, Hollands, Lúxemborgar og Þýskalands, undir samning sem nefndur var Schengen-samningurinn og hafði það að markmiði að koma á fót

⁵⁹ Trevi hópurinn var stofnaður 1975.

⁶⁰ Dinan. (2005). Bls. 561.

⁶¹ Dinan. (2005). Bls. 562

samræmdu landamæraeftirliti og afnema landamæraeftirlit á milli ríkjanna. Schengen samstarfinu var ekki síst ætlað að berjast gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi með samræmdari hætti.⁶² Schengen-samningurinn og stefna ESB í málefnum hælisleitenda hefur verið gagnrýndur töluvert fyrir hina stífu og umfangsmiklu gæslu sem höfð er á ytri landamærum Schengen. Ytri landamærin hafa löngum verið uppnefnd Evrópuvirkið (*e. The Fortress Europe*) og þá sérstaklega fyrir það hversu ytri landamæri Evrópu hafa orðið sífellt torfærari fyrir flóttamenn og hælisleitendur.⁶³

Í tengslum við Schengen-samninginn og afnám landamæraeftirlits milli aðildarríkja var Dyflinarsamningurinn undirritaður árið 1990 og tók síðan gildi 1. september 1997.⁶⁴ Dyflinarsamningurinn sem síðar var nefnd Dyflinarreglugerðin er talinn vera mikilvægt skref í málefnum hælisleitenda. Meginhlutverk reglugerðarinnar er að koma í veg fyrir að hælisleitendur geti lagt fram umsóknir um hæli í fleiri en einu landi þegar þeir væru komnir inn fyrir landamæri Evrópusambandsins.⁶⁵ Ákvæði Dyflinarreglugerðarinnar kveða á um að aðeins eitt aðildarríki Schengen samkomulagsins eigi að bera ábyrgð á umsókn hælisleitanda. Á þann hátt átti að koma í veg fyrir að hælisleitendur væru með fleiri en eina umsókn í mörgum aðildarríkjum á sama tíma. Jafnframt átti hin nýja endurskoðaða reglugerð að auka möguleika hælisleitenda á að fá hæli eða framlengja dvöl sína innan svæðisins.⁶⁶ Til nánari útskýringar þá felur þetta í sér að þó að umsækjandi sækji um hæli á Íslandi þá getur verið að annað ríki beri ábyrgð á umsókn hans. Það ríki Evrópu sem viðkomandi lagði fyrst inn beiðni um hæli. Undir venjulegum kringumstæðum er viðkomandi hælisleitandi sendur til þess ríkis sem umsókn hans verður tekin til umfjöllunar að því skilyrði uppfylltu að það ríki sem í hlut á samþykki að taka aftur á móti viðkomandi hælisleitanda. Þess ber að geta að samkvæmt ákvæði Dyflinarreglugerðarinnar þá ber ríkjum ekki skylda til að senda aftur hælisleitendur til þess ríkis sem um ræðir heldur er um heimildarákvæði að ræða.⁶⁷

⁶² Eiríkur Bergmann. (2009). Bls. 129-130.

⁶³ Dinan. (2005). Bls. 572 eða Eiríkur Bergmann. (2009). Bls. 130.

⁶⁴ Dinan. (2005). Bls. 565 og 576.

⁶⁵ EU.org. (2009).

⁶⁶ Útlendingastofnun. (e.d.).

⁶⁷ Humanrights.is. (e.d.)

Til þess að svara rannsóknarspurningunni um stefnumótun stjórnvalda á Íslandi og hvar Ísland stendur í samanburði við reynslu Noregs, Svíþjóðar og Danmerkur í málefnum flóttamanna og hælisleita er nauðsynlegt að skoða aðild þessara ríkja að alþjóðasáttmálum og samþykktum. Öll ríkin eru aðilar að Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna og að Schengen-landamærasamstarfi Evrópusambandsins.

3.0. Fræðileg umfjöllun.

Til að varpa ljósi á samskipti og stefnumótun ríkja í málefnum flóttafólks verður notast við fræðilegar kenningar um öryggi. Fyrst verður fjallað um kenningar sem snúa að raunhyggju og tengsl við öryggishugtakið greind. Síðan verður fjallað um hugtakið öryggi, hvernig það er skilgreint og hefur verið að breytast í árána rás. Þegar fjallað er um öryggi flóttafólks og stefnu ríkja er nauðsynlegt að fjalla um gagnrýnar öryggiskenningar eins og þær hafa verið nefndar. Gagnrýnar öryggiskenningar verða notaðar til að útskýra hvernig útvíkkun á skilgreiningu öryggishugtaksins hefur orðið til þess að hugtakið öryggi nái til fleiri þátta en aðeins til ríkisins. Stuðst verður við kenningar raunhyggjunnar til að útskýra hvernig ríki nota utanríkisstefnu sína til eigin framdráttar. Að lokum verður fjallað um kenningarnar um mannöryggi í m.t.t við flóttafólks. Í þessum kafla mun vera útskýrt hvernig nýjar hugmyndir um öryggi tengjast stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna. Velt verður upp spurningunni hvort einstaklingar sem hafa þurft að flýja heimkynni sín geti bæði verið orsakavaldur óöryggis og jafnframt fórnarlamb óöryggis?

3.1 Raunhyggja (e. realism)

Raunhyggjan er í eðli sínu talin gefa frekar neikvæða mynd af alþjóðakerfinu.⁶⁸ Helsta orsök þess er sú að ríkið sem grunneining alþjóðakerfisins hugsar fyrst og fremst um eigin hagsmuni umfram aðra. Ríki þurfa að treysta algjörlega á sjálfan sig til að viðhalda öryggi sínu fyrir öðrum ríkjum, m.ö.o. er ríkið samkvæmt kenningum raunhyggjunnar megin gerandi í alþjóðakerfinu og helsta markmið þess er að hámarka völd sín til að standa vörð um öryggi sitt. Samskipti ríkja í alþjóðakerfinu einkennist af samkeppni og eilífðri baráttu um völd þar sem ríkin berjast um að ná hlutfallslegum yfirburðum eða viðhalda stöðu sinni innan kerfisins. Morgenthau komst vel að orði í bók sinni *Politics Among Nations*:

„Alþjóðastjórnsmál, eins og öll stjórnsmál eru baráttu um völd. Hvert sem loka takmarkið er, eru völd alltaf megin markmiðið. Ríkisvaldið og almenningur mun ávallt leytast eftir frelsi, öryggi, velferð eða völdum og munu ákveða markmið sín eftir upplifunum sínum á trúarbrögðum, heimspeki, efnahag og samfélagslegum hugmyndum. Þau munu vona að markmið þeirra verði að veruleika í gegnum eigin öfl, íhlutanir eða náttúrulega þróun

⁶⁸ Hægt er að lesa meira um kenningu raunsæishyggjunnar í verkum tveggja áhrifamestu kennimanna raunsæishyggjunnar Hans J. Morgenthau í bók hans *Politics Among Nations* og Kenneth N. Waltz í bók hans *Theory of International Politics*.

mannsins. Að lokum þegar þau átta sig á markmiðum sínum með aðstoð alþjóðasamskipta, munu þau ná markmiðum sínum með því að falast eftir völdum.”⁶⁹

Samkvæmt raunhyggjunni er alþjóðakerfinu lýst sem stjórnleysisástandi þar sem ekkert miðlægt stjórnkerfi er til staðar.⁷⁰ Waltz lýsti þessu ágætlega þegar hann sagði; „...*meðal ríkja, í ríki náttúrunnar er algjört stjórnleysisástand.*”⁷¹ Vegna stjórnleysisástandsins sem einkennir alþjóðakerfið ríkir mikil tortryggni milli ríkja og sú hætta er ávallt viðloðandi að stríð brjótist út á milli þeirra. Samkvæmt raunsæishyggjunni er „*friður í heiminum eða heimur þar sem ríki keppast ekki um völd ekki mjög líklegur*”,⁷² Waltz telur að á meðan sumir trúu því að koma á valdajafnvægi milli ríkja sé áhrifaríkasta leiðin til að tryggja öryggi ríkja og frið í heiminum halda aðrir að það eyðileggja ríkin og sé valdur af flestum stríðum.⁷³

3.1.1. Nýraunhyggjan (*e. neorealism*) og möguleiki á samvinnu ríkja

Kenning raunhyggjunnar er samansafn af hugmyndum sem hafa ákveðna sýn á samskiptum ríkja í alþjóðakerfinu. Nýraunhyggjan er þekktasta afbrigðið af raunhyggjunni og Kenneth N. Waltz er helsti kennimaður hennar. Það sem skilur á milli hefðbundinnar raunhyggju og nýraunhyggju liggur fyrst og fremst í mismunandi áherslum á samsetningu alþjóðakerfisins þar sem meiri áhersla er lögð á stjórnleysisástandið sem ríkir í alþjóðakerfinu og dreifingu valdsins.⁷⁴ Engin kenning innan alþjóðasamskipta einblínir meira á öryggi en nýraunsæishyggjan en samkvæmt henni er öryggi megin hlutverk ríkisins.⁷⁵

John Mearsheimer er einn þeirra sem aðhyllist kenningar nýraunhyggjunnar og hann nefnir fimm atriði nýraunhyggjunnar sem einkenna alþjóðakerfið í grein sinni *The False Promise of International Institutions*. Fyrsta atriðið er að í alþjóðakerfinu er stjórnleysisástand sem þýðir í raun að ríkin eru æðsta vald kerfisins og það er ekkert miðlægt vald sem er ofar þeim. Annað

⁶⁹ Morgenthau, Hans J. (1985). Bls. 31.

⁷⁰ Waltz, Kenneth N. (1979). Bls. 150-151.

⁷¹ Waltz, Kenneth N. (1979). Bls. 103.

⁷² Mearsheimer, John J. (1994-1995). Bls. 9.

⁷³ Waltz, Kenneth N. (1979). Bls. 117.

⁷⁴ Karns, Margaret P og Mingst, Karen A. (2010). Bls. 46.

⁷⁵ Baldwin, David A. (1997). Bls. 21.

einkennið sem Mearsheimer nefnir er að ríkin búi öll yfir einhverjum hernaðarlegum styrk sem gerir það að verkum að þau eru öll hættuleg hvort öðru þar sem hernaðarlegur máttur ríkjanna er ekki aðeins mælanlegur í vopnum eða vopnamætti ríkja. Þriðja einkenni alþjóðakerfisins er að ríkin eru óútreiknanleg og þurfa ávallt að vera viðbúin því versta. Fjórða einkennið er að ríkin eru knúin áfram af grundvallar þörfum um að lifa af og viðhalda fullveldi sínu. Fimmta og síðasta einkennið sem Mearsheimer nefnir er að ríkin eru í eðli sínu skynsöm og eru ávallt með markmið um það hvað þarf til að lifa af í alþjóðakerfinu.⁷⁶

Samkvæmt hugmyndum raunsæishyggjunnar hugsa ríkin fyrst og fremst um sína eigin hagsmuni þegar ákvarðanir eru teknar um stefnumótun. Af þeirri ástæðu er við hæfi að nota hugmyndir raunhyggjunnar þegar stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna er til umfjöllunar. Þrátt fyrir að sýn raunsæishyggjunnar á heiminn sé í grundvallaratriðum samkeppni milli ríkja um völd útilokar hún ekki samvinnu en telur hana vera háða ákveðnum skilyrðum. Ríki sem ákveða að hafa samstarf sín á milli munu ávallt íhuga hvernig þau hagnast á þeirri samvinnu. Hagnaði hefur í þessu samhengi verið skipt upp í tvær leiðir annars vegar algjör hagnaður (e. *absolute gain*) og hins vegar hlutfallslegur hagnaður (e. *relative gain*). Algjör hagnaður þýðir að allar aðilar að samningnum hafa að leiðarljósi að hámarka hagnað sinn og hafa litlar áhyggjur af því hvort hinir aðilar samningsins hagnast eða tapa á samningnum. Hlutfallslegur hagnaður þýðir aftur á móti að samningsaðilar hugsa um að fá eins mikið út úr samningnum og hann getur með því að semja. Þar sem sýn raunsæishyggjunnar á alþjóðasamfélaginu er samkeppni um völd og valdajafnvægi er mjög líklegt að ríkin leitist frekar við að ná hlutfallslegum hagnaði þegar ákveðið er að hefja samvinnu vegna þess að ríkin vilja vera viss um að gera betur en hinn aðilinn, alla veganna ekki verr. Þetta viðhorf ríkjanna getur vissulega haft áhrif á samvinnu, þar sem augljóslega er mun erfiðara að ná algörum hagnaði þegar allir samningsaðilar stefna að sama markmiði. Hræðsla ríkjanna við að annar aðili samningsins brjóti samningsatriði til að ná yfirburða stöðu getur einnig gert ríkin treg til samvinnu.⁷⁷

⁷⁶ Mearsheimer, John J. (1994-1995). Bls. 10-11.

⁷⁷ Mearsheimer, John J. (1994-1995). Bls. 12-13.

Samvinna ríkja í alþjóðasamfélaginu er byggð á hagsmunum ríkjanna sjálfra. Utanríkisstefna þeirra byggist að mestu leyti á stöðu ríkis í alþjóðasamfélaginu og til að ná tökum á óvissuástandinu sem einkennir það. Ríkin ganga ekki til samninga eða samvinnu nema til að hámarka hagnað sinn eða hafa einhverra hagsmuna að gæta. Sama á við um stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna.

Utanríkisstefna Pakistan í stríðinu milli Afganistan og Sóvíétríkjanna er eitt af fjölmörgum dæmum um það hvernig ríki nota stefnumótun sína í flóttamannamálum sem tæki í utanríkisstefnu sinni þar sem ríkin setja hagsmuni sína í forgrunn. Þegar á stríðinu stóð tóku pakistanar afstöðu með Afgönunum og að sama skapi gegn hugmyndafræði kommúnismans, fyrst með því að veita milljónum afganskra flóttamanna aðstoð og síðan í formi vopna en þeir sendu andófshópum sem börðust gegn kommúnistum í Afganistan vopn. Aðgerðirnar urðu til þess að pakestínska ríkistjórnin styrkti samband sitt við Bandaríkin sem á þessum tíma voru helsti andstæðingur hugmyndafræði kommúnismans. Í staðinn fyrir stuðning í baráttunni veittu Bandaríkin Pakistan verulega efnahagslega og hernaðarlega aðstoð. Stefna ríkja í málefnum flóttamanna getur einnig verið notuð á aðeins öðruvísi hátt eða til að réttlæta ákveðna stefnu í utanríkismálum. Í dæmaskyni má nefna réttlætingu frönsku ríkisstjórnarinnar fyrir afstöðu sína þegar hún lýsti yfir stuðningi á herforingjastjórnina í Algeríu. Franska ríkisstjórnin réttlætti afstöðu sína á þann hátt að ef bókstafstrúarflokkur múslima kæmust til valda í landinu myndi það hafa veruleg áhrif á straum flóttamanna frá Algeríu til Frakklands.⁷⁸

Athyglisvert er að skoða tengsl raunhyggjunar og stefnumótunar ríkja í málefnum flóttamanna, þar sem ríkin bera aðeins lagalega verndunarskyldu samkvæmt flóttamannasamningnum, til flóttafólks staðsetta í viðkomandi ríki og hafa lagt inn beiðni um hæli eru allar stefnumótunaraðgerðir ríkja í málefnum flóttamanna í raun byggðar á geðþáttarákvörðunum ráðamanna í viðkomandi ríki. Því má segja að það sé fremur realísk hugmyndafræði á bak við stefnumótun ríkja í flóttamannamálum.

⁷⁸ Lammers, Ellen. (1999). Bls. 24-25.

3.1.2. Raunhyggjan og hin hefðbundna skilgreining á hugtakinu öryggi

Á tímum kaldastríðsins þegar raunhyggjan var ráðandi hugmyndafræði innan fræða alþjóðasamskipta varð skilgreining á hugtakinu öryggi fyrir töluverðum áhrifum frá raunhyggjunni og skilgreiningu hennar á hugtakinu.⁷⁹ Samkvæmt skilgreiningu raunhyggjunnar þá snýst öryggi aðallega um það að lifa af. Þegar málefni er talið getað ónað tilenfnu öryggisandlagi eða það sem á að vernda sem er flestum tilfelum ríkið samkvæm hefðbundinni skilgreiningu á hugtakinu öryggi. Eðli öryggisógnarinnar felur síðan í sér ákveðna réttlætingu á að taka til umfangsmikilla aðgerða til að vernda öryggisandlagið sem er oftast en ekki í formi valbeitinga eða annarra sérstakra aðgerða.⁸⁰

Samkvæmt skilgreiningu raunhyggjunnar er hugtakið öryggi samtengt hernaðarlegu öryggi ríkis gegn utanaðkomandi ógnum. Meginmarkmið ríkisins er að tryggja öryggi þess gegn öllu því sem getur ógnað tilvist þess og fullveldi. Stephen Walt er fræðimaður sem aðhylltist nýraunhyggjuna og skilgreindi öryggisfræði á eftirfarandi hátt: „*öryggisfræði er fræði um ógn, notkun og yfirráð á hernaðarlegu afli*”. Orð Walt má skilja á þann veg að þegar öryggi er skilgreint eins og hér að ofan greinir mun það auka líkur á notkun herafis þegar ríki deila sem mun á endanum hafa mest áhrif á einstaklinga, ríki eða samfélög.⁸¹ Þessi skilgreining hefur verið nefnd hefðbundin skilgreining á öryggishugtakinu og hefur tilhneigingu til að skilgreina öryggi sem afleiðing valds og valdajafnvægis, þ.e.a.s. það ríki sem hefur mestu völdin er öruggast.⁸² Þegar kaldastríðið leið undir urðu talsverðar breytingar á hernaðarlegu öryggi, samhliða breyttri heimsmynd. Það má segja að fyrri hugmyndir manna um hernaðarlegt öryggi hefur tekið á sig nýja mynd og hefur orðið fyrir áhrifum nýrra hugmynda um gagnrýnar kenningar.⁸³

⁷⁹ Lawson, Stephanie. (2003). Bls. 78.

⁸⁰ Buzan, Wæver og Wile. (1998). Bls. 21.

⁸¹ Krause, Keith og Williams, Michael C. (1996). Bls. 230.

⁸² Buzan, Barry. (1991). Bls. 26-27.

⁸³ Lawson, Stephanie. (2003). Bls. 79.

3.1.3. Útvíkkun öryggishugtaksins og öryggisvæðing

Umræðan um eðli og merkingu hugtaksins öryggi sem og framtíð öryggisfræða hefur verið eitt helsta viðfangsefni fræðasamfélags öryggisfræða síðan frá lokum kaldastríðsins. Umræðurnar snúast m.a. um hugmyndir hjá ákveðnum kjarna innan fræðasamfélagsins sem hafa sett spurningarmerki um hin miklu áhrif sem kenningar nýraunhyggjunnar hefur haft á öryggishugtakið í gegnum tíðina. Jafnframt hefur verið rætt um nauðsyn þess að koma með nýjar hugmyndir sem svar við breyttri heimsmynd og að lokum mikilvægi þess að gera fræðigreininna í samtímanum.⁸⁴ Líklega þekktustu hugmyndir fræðimanna sem hafa fjallað um útvíkkun hugtaksins öryggi og öryggisvæðingu eru hugmyndir settar fram af Kaupmannarhafnarskólanum. Barry Buzan, Ole Wæver og Jaap de Wilde eru helstu upphafsmenn hugmynda Kaupmannahafnar skólans *Copenhagen school*. Helsta framlag Kaupmannahafnarskólans eru hugmyndirnar þeirra um öryggisvæðingu ákveðinna málefna og útvíkkun hugmyndarinnar um öryggi.⁸⁵

Á síðustu áratugum hafa umfangsmiklar breytingar orðið á heimsmynd alþjóðakerfisins, s.s. efnahagslegar og stjórnmálalegar breytingar en þær hafa haft áhrif á þróun öryggishugtaksins. Ronnie D. Lipschutz nefnir í bók sinni *On security* nokkrar áhrifamiklar breytingar í heiminum sem hann telur hafa haft áhrif á skilgreiningu á hugtakinu öryggi og hrundið af stað umræðum um nauðsyn þess að útvíkka hana. Fyrsta breytingin sem Lipschutz nefnir er að sú kerfisbygging alþjóðasamfélagsins, sem mótaði öryggisstefnumótun ríkja á árunum 1947-1991, er að mestu leyti horfin með falli Sovétríkjanna. Þetta má best sjá á þeim breytingum sem gerðar hafa verið á stefnumótun gamalgróinna alþjóðastofnana. Öryggisstofnun NATÓ hefur til að mynda verið að breyta áherslum sínum síðan í kaldastríðinu frá því að vera aðallega hernaðarleg stofnun með vel skilgreinda óvini í að mati Lipschutz ráðvillta stofnun sem veit ekki alveg hvert megin markmið hennar er. Aðildarríki NATÓ hafa á síðustu árum verið í meiri mæli en áður verið að taka að sér friðargæslu og enduruppbyggingu eftir stríð sem og önnur verkefni sem falla í flokk með svokölluðum „mjúkum öryggismálum“. Önnur breytingin sem hann nefnir er þegar tvíþólakerfið á tímum kaldastríðsins leið undir lok með lokum kaldastríðsins. Lipschutz heldur því til að mynda fram að lok kaldastríðsins hafi orðið

⁸⁴ Krause, Keith og Williams, Michael C. (1996). Bls. 229.

⁸⁵ Seidman-Zager, Joshua. (2010). Bls. 8.

til þess að ófriður myndaðist í heimshlutum sem áður höfðu verið tiltölulega friðsamir. Hann vill t.a.m. meina að stríðið í Írak, hrun Júgóslavíu, átökin í Sómalíu og Rúanda hefðu aldrei komið til ef kaldastríðið hefði ekki liðið undir lok. Þriðja og síðasta breytingin sem Lipschutz nefnir er að í hinu breytta landslagi alþjóðakerfisins er orðið erfiðara að þekkja í sundur „vini og óvini“ þar sem „óvinir“ nú á dögum eru ekki lengur í formi hefðbundinna átaka, ríki á móti ríki, heldur í formi innanríkisátaka milli mismunandi hópa samfélagsins, alþjóðlegrar glæpastarfsemi eða hryðjuverkasamtaka og eru ekki með eitt ríkisfang. Þessi skilgreiningarvandi hefur orðið til að mynda vart í stríðinu í Sómalíu þar sem mismunandi klíkur berjast og gegn liðsafla S.þ. eða í Afganistan þar sem mismunandi hópar múslima eru í stríði gegn hverjum öðrum.⁸⁶

Annar fræðimaður sem hefur fjallað um hugtakið öryggi og hvernig hægt sé að útvíkka það er Barry Buzan en bók hans *People, States and Fear* er eitt af grundvallarverkum um hugtakið öryggi innan samtímafræða alþjóðasamskipta. Buzan bendir á að skilgreining á hugtakinu öryggi sé umdeild meðal fræðimanna. Hugtakið er umdeilt að því leyti að fræðimönnum ber ekki saman um eina skilgreiningu á hugtakinu. Það hefur leitt til þess að líta þarf til margra túlkana þegar skilgreina skal „öryggi“ sem í senn véfengir það og notkun þess. Buzan nefnir fimm ástæður fyrir því að hugtakið öryggi sé umdeilt. Fyrsta ástæðan er að hugtakið sé of torskilið til að laða að fræðimenn, þó telur hann hugtakið ekki erfiðara viðfangs heldur en hvert annað innan félagsvísindana. Í öðru lagi telur að ýmis vandamál fylgja því hversu mikið hugtökin öryggi og vald skarast. Að sama skapi bendir hann á að það mætti ætla slík vandamál ættu að virka hvetjandi á fræðimenn til að fjalla um hugtakið og reyna að leysa úr vandanum. Þriðja ástæðan sem hann bendir á er skortur á áhuga hjá gagnrýnendum raunsæishyggunnar. Þó telur Buzan að það útskýri ekki afhverju fræðimenn sem hafa sérhæft sig í öryggisfræðum fjalla ekki um hugtakið. Fjórða ástæðan sem Buzan nefnir er að fræðimenn innan öryggisfræðanna eru of uppteknir við að halda í við nýjungar í tækni og stefnumótun. Að sama skapi gefur sú útskýring þó til kynna að fræðimenn innan öryggisfræðanna séu að vanrækja hugtakanotkun og hugtakasmíð. Síðasta ástæðan sem Buzan

⁸⁶ Lipschutz, Ronnie D. (1995). Bls. 3-4.

nefnir er að aðilar í stefnumótun ríkja vilji halda í tvíræðni hugtaksins þar sem það getur komið sér vel í stefnumótun ríkja.⁸⁷

Ásamt því að benda á þrönga skilgreiningu á hugtakinu öryggi gerir Buzan tilraun til að útvíkka bæði stig öryggis sem og málefnskrá en að mati Buzan er hugtakið öryggi skilgreint of þröngt og ekki í samræmi við breytta heimsmynd á tuttugustu og fyrstu öldinni. Hann telur að megin verkefni hugtaksins öryggi sé frelsi frá ótta bæði ríkja eða samfélaga til að viðhalda sjálfsmynd sinni og öllum þeim breytingum sem þau telja ógna tilvist þeirra. Með öðrum orðum snýst hugmyndin um öryggi fyrst og fremst um það að lifa af.⁸⁸

Buzan kemur nefnir þrjú stig þar sem útvíkkun öryggis á sér stað; einstaklingurinn, ríkið og alþjóðakerfið í heild sinni. Þrátt fyrir að Buzan talar um einstaklingana sem órjúfanlegan hluta af umræðunni um öryggi telur hann að einstaklingarnir geti ekki verið megin gerendur í kenningunni um alþjóðlegt öryggi vegna þess að hans mati eru ríkin aðal leikmenn alþjóðakerfisins sem hafa það helsta markmið að hámarka öryggi sitt. Buzan nefnir þrjár ástæður fyrir því afhverju hann telur ríkið sem megin geranda;

1. Ríkið þarf að bregðast við áskorunum öryggismála á öllum sviðum: óháð ríkjum, á sviði ríkja og alþjóðlega.
2. Ríkið er megin gerandi í að koma í veg fyrir óöryggi.
3. Ríkið er ráðandi aðili í alþjóðakerfinu.

Þegar Buzan fjallar um útvíkkun á málefnskrá öryggis á hann við að bæta þurfi nokkrum atriðum við hugmyndina um öryggi sem ekki hafa verið talin með í hefðbundnu skilgreiningunni, þau eru t.a.m svæðisbundið öryggi, samfélagslegt-, efnahagslegt- og umhverfis öryggi. Fyrst verður fjallað um þekkt öryggismálefni er varða þjóðaröryggi og að lokum verður fjallað um nýja strauma í hugmyndum um öryggi.

⁸⁷ Buzan, Barry. (1991). Bls. 29-32.

⁸⁸ Buzan, Barry. (1991). Bls. 432.

Hernaðarlegt öryggi er hluti af hefðbundnu skilgreiningunni á hugtakinu öryggi sem á uppruna sinn í hugmyndir kenninga raunhyggjunnar og varða öryggi ríkisins gegn utanaðkomandi ógnum um átök sem verða milli tveggja ríkja eða fleiri. Oft nefndar utanaðkomandi hernaðarlegar ógnir ríkja. **Stjórnmalalegt öryggi** er jafnframt öryggi sem ríkin þurfa ávallt að vera meðvituð um. Stjórnmalalegt öryggi fjallar um stöðugleika grunnstoða samfélagsins það er að segja stöðugleika yfirvaldsins, lögmæti yfirvaldsins og dómsvaldsins. Dæmi um ógn við stjórnmalalegu öryggis er til að mynda byltingin sem átti sér stað í Egyptalandi þar sem Múbarak og fylgdarliði hans var steipt af stóli og herinn tók við stjórnartaumunum. **Efnahagslegt öryggi** fjallar um efnahagsástand og stöðugleika í ríkjum þ.e. nauðsynlegur aðgangur að auðlindum, fjármagni og mörkuðum til þess að viðhalda viðunandi velferð og lífsgæðum innan samfélagsins. Þar sem eðli efnahagskerfa er m.a. óvissa, áhætta og samkeppni getur verið erfitt að aðgreina almennan óstöðugleika gjaldmiðla eða á hlutabréfamörkuðum og frá alvöru efnahagslegum ógnum.⁸⁹ Efnahagslegt öryggi getur bæði átt við þegar ríki geta ekki brauðfætt þegna sína vegna ýmissa ástæðna eins og er raunin á Sahel svæðinu í Afríku sem samanstendur af átta ríkjum í Vestur – og Mið-Afríku^{90 91} og þegar ríki geta ekki staðið við alþjóðlegar lánaskuldbindingar sínar og hrun á sér stað á efnahagskerfi ríkja.⁹² Efnahagslegt öryggi er einnig gott dæmi um það hvernig mismunandi flokkar öryggis eru samtvinnaðir. Til að mynda þegar þróaðri ríki heimsins eru borin saman við fátækari ríki heims og það kemur skýrt í ljós að ríki sem býr við efnahagslegt öryggi á mun auðveldara með að koma sér upp öryggi á öðrum stigum samfélagsins en þau sem ekki reka arðbært og stöðugt efnahagskerfi. **Samfélagslegt öryggi** varðar getu ríkja til að viðhalda sjálfsmynd samfélagsins, s.s. tungumáli sínu, menningu, trúarbrögðum, áralöngum hefðum og þjóðareinkennum m.t.t. viðeigandi framþróunar. Ógn við samfélagslegt öryggi er eitthvað sem öll ríki geta staðið frammi fyrir. Buzan nefnir að t.a.m. flæði fólksflutninga frá öðrum

⁸⁹ Buzan, Barry. (1991). Bls. 446.

⁹⁰ UNICEF.is. (e.d.).

⁹¹ Sameinuðu þjóðirnar hafa lýst yfir neyðarástandi í átta ríkjum í Vestur og Mið-Afríku á Sahel svæðinu svokallaða. Barnahjálpi S.þ. áætla að ein milljón ungra barn á svæðinu eigi á hættu að látast af völdum bráðavannæringar á næstu mánuðum. Neyðarástandið má rekja fyrst og fremst til mikilla þurrka og uppskerubresta.

⁹² Buzan, Barry. (1991). Bls. 446.

menningarheimum geti ógnað grunnildum í samfélaginu.⁹³ Hugmyndir sem þessar um áhrif fólksflutninga hafa til að mynda verið ráðandi í umræðunni um flæði flóttafólks frá Mið-Austurlöndunum og Afríku sérstaklega vegna ólíkra menningarheima. Í kjölfarið á hryðjuverkaárásunum 11. september 2001 varð töluvert erfiðara fyrir flóttamenn frá Afganistan að sækja um hæli á Vesturlöndum.⁹⁴ **Umhverfis- og vistkerfaöryggi** varðar fyrst og fremst nauðsyn á verndun lífhvolfs heimsins sem er allur sá hluti heimsins þar sem líf getur mögulega þrífist, bæði innanlands sem og utan og er undirstaða alls lífs í heiminum.⁹⁵

Margir fræðimenn hafa gagnrýnt hugmyndur Buzan vegna þess hversu nátengdar hugmyndir hans eru raunhyggjunni, skýr dæmi um það eru hve mikið hann einblínir á ríkið sem megin gerendur alþjóðakerfisins og stjórnleysisástandið sem hann telur einkenna alþjóðakerfið. Ken Booth og Steven Smith hafa gagnrýnt Buzan vegna afstöðu hans til ríkisins sem megin geranda í stað einstaklingana.⁹⁶ Ken Booth segir t.a.m. í grein sinni *Security and Emancipation* að þrátt fyrir hið jafnframt mikilvæga framlag Barry Buzan um hugtakið öryggi gerir Buzan vanmáttuga tilraun til koma með eina skilgreiningu og talar um að hann sjái ekki tilganginn í því að reyna að gera hugtakið óvafengjanlegt (*uncontested*). Jafnframt gagnrýnir Booth samstarfsfélaga sinn Buzan og segir niðurstöður hans ófullnægjandi. Hann telur að ef við getum ekki komið orðum yfir það þá verður það aldrei innan seilingar.⁹⁷ David A. Baldwin hefur einnig lýst yfir óánægju sinni á kenningu Buzan í grein sinni *The Concept Of Security* þar segir hann að ástæðurnar sem Buzan nefnir fyrir því að ekki sé hægt að gera hugtakið öryggi óumdeilanlegt séu ekki sannfærandi.⁹⁸

3.1.4.1 Öryggisvæðing (e. securitization)

Öryggisvæðing (*e. securitization*) er þegar málefni er skilgreint sem öryggismál eða ógn við öryggi ríkis en „af-öryggisvæðing“ (*e. desecuritization*) á við þegar málefni er tekið af dagskrá sem öryggismálefni.

⁹³ Buzan, Barry. (1991). Bls. 446.

⁹⁴ Freitas, Raquel. (2002). Bls. 39.

⁹⁵ Buzan, Barry. (1991). Bls. 446.

⁹⁶ Smith, Steven. (2005). Bls. 33.

⁹⁷ Booth, Ken. (1991). Bls. 317.

⁹⁸ Baldwin, David A. (1997). Bls. 9.

Samkvæmt kenningu Kaupmannahafnarskólans geta málefni ríkis eða samfélaga verið á þrjá vegu. Í fyrsta lagi án allra tengsla við stjórnsmál sem þýðir að ákvarðanataka og umræður um málefnið fara ekki fram hjá stjórnvöldum. Í öðru lagi sem hápólítískt málefni sem þýðir að helstu ákvarðanir og umræða fer fram hjá stjórnvöldum eða inni á þingi viðkomandi ríkis. Í þriðja lagi geta málefni verið öryggisvædd sem þýðir að málefnið eru skilgreind sem ógn við öryggi og þarfnast umfangsmikilla aðgerða sem yfirleitt eru einungis notaðar í neyðartilfellum til að koma í veg fyrir ógnarnir. Aðgerðir sem eru aðeins notaðar í neyðartilvikum þegar þjóðaröryggi ríkisins er ógnað eins og valdbeiting og hernaðarlegar aðgerðir eru yfirleitt réttlættar þegar um öryggisvædd málefni er að ræða. Samkvæmt kenningu Kaupmannahafnarskólans geta málefni ríkja verið á alla þessa þrjá vegur en það mun fara eftir við hvaða aðstæður er verið að miða hverju sinni. Það getur hins vegar verið mismunandi á milli ríka og jafnvel tímabila innan flokks málefnið eru staðsett hverju sinn. Wæver, Buzan og Wilde nefna í bók sinni *Security: a new framework for analysis* nokkur dæmi um það hvernig ákveðin málefni hafa verið öryggisvædd í sumum ríkjum en ekki öðrum eða á einu tímabili en ekki öðru. Menning er ágætt dæmi um málefni sem hefur verið öryggisvætt í ákveðnum ríkjum eins og Íran og fyrrum Sovét-ríkjum. Umhverfismál (s.s. loftlagsbreytingar) og málefni flóttamanna og hælisleitenda eru málefni sem komust yfirleitt aldrei á dagskrá hjá stjórnvöldum hér áður fyrr en hafa á síðastliðnum árum verið öryggisvædd⁹⁹ Landamæraeftirlit er eitt af þeim sviðum stefnumótunar í málefnum flóttamanna og hælisleitenda sem ber einkenni þess að hafa verið öryggisvædd. Augljósasta dæmið um öryggisvæðingu á sviði landamæraeftirlits er ákvæði sem hefur meðal annars verið samþykkt bæði í Bretlandi og Þýskalandi um útilokun hælisleitenda og flóttamanna frá ákveðnum ríkjum heims sem og heimild til að vísa á brott bókstafstrúa klerkum múslima úr landi.¹⁰⁰

Joshua Seidmann-Zager vitnar í Balzacq, T (2005) í grein sinni *The securitization of asylum: Protecting UK resident* þar sem hann bendir á að nauðsynlegt sé að öryggisvæðing sé gerð í samráði við almenning, þá sérstaklega fyrir stjórnvöld og stjórnsmálsmenn sem leggja til öryggisvæðinguna til að halda trúverðuleika sínum gagnvart kjósendum. Wæver nefnir

⁹⁹ Buza, Wæver og Wilde. (1998). Bls. 23-24.

¹⁰⁰ Boswell, Christina. (2007). Bls. 2.

einnig að mikilvægt sé að hafa í huga lögmæti þess sem framkvæmir öryggisvæðinguna, í flestum tilfellum er það ríkið en aðrir leikmenn geta einnig haft mikil áhrif svo sem fjölmiðlar, einstakir stjórnáamenn og þrýstihópar.¹⁰¹ Wæver bendir þó á að þegar ríki eða þjóðir öryggisvæða ákveðin málefni hvort sem það sé rétt eða ekki mun það alltaf hafa ákveðnar afleiðingar í för með sér, vegna þess að með því að öryggisvæða málefni gerir það að verkum að ríkið eða samfélagið mun bregðast öðruvísi við málefninu en það hefði gert. Ríki hafa til að mynda hert eftirlit og reglur með málefninu eftir að það hefur verið öryggisvætt svo eitthvað sé nefnt.¹⁰²

Velheppnuð öryggisvæðing að mati Buzan lýsir sér þannig að samþykkt er meðal allra leikmanna sem taka þátt í öryggisvæðingunni um að nauðsynlegt sé að taka til umfangsmikilla aðgerða og jafnvel valdbeitinga til að meðhöndla mögulega ógn.¹⁰³

Nánar verður rætt um öryggisvæðingu á málefnum hælisleitenda og flóttamanna. Í næsta kafla er nauðsynlegt að hafa í huga að hælisleitendur og flóttamenn þurfa ekki að vera bein ógn við öryggi einstaklinga í ríki eða samfélagi til að vera álitinn af almenningi í eðli sínu vera ógn.¹⁰⁴

Á síðastliðnum áratug hafa gagnrýnisráddir sem gagnrýnt hafa þrönga skilgreiningu hugtaksins öryggis orðið mun háværi og þær skiptast í tvo megin hópa. Annars vegar þeir sem hafa gagnrýnt þrönga skilgreiningu hefðbundna skólans, sem einblínir aðeins á hernaðarlegt öryggi ríkisins. Hins vegar hópur þeirra sem hafa þrýst á mikilvægi þess að útvíkka hugtakið öryggi svo að það nái til fleiri og víðari öryggismálefna sem snerta daglegt líf fólks. Þessi hópur hefur bent á að ógnir sem einstaklingar verða fyrir í daglegu lífi eru allt annars eðlis en hernaðarlegar ógnir sem hefðbundnar skilgreiningar fyrri ára segja til um. Til að mynda má nefna hættur eins og efnahagslegt hrun, innanríkisátök, náttúruhamfarir, hryðjuverk, sjúkdómsfaraldur og alþjóðlegir glæpir svo eitthvað sé nefnt.¹⁰⁵

¹⁰¹ Seidman-Zager, Joshua. (2010). Bls. 8-9.

¹⁰² Buzan, Wæver og Wilde. (1998). Bls. 30.

¹⁰³ Seidman-Zager, Joshua. (2010). Bls. 10.

¹⁰⁴ Seidman-Zager, Joshua. (2010). Bls. 8-9.

¹⁰⁵ Booth, Ken. (1991). Bls. 318.

Fylgismenn raunhyggjunnar hafa hins vegar svarað þeirri gagnrýni sem þeir hafa sætt á þrönga skilgreiningu á hugtakinu öryggi á þann hátt að með því að viðhalda öryggi á landamærum ríkisins og vernd gegn utanaðkomandi ógnum veitir það einnig vernd fyrir almenning í landinu. Fylgismenn gagnrýnna öryggiskenninga hafa hins vegar bent á að dæmi séu um að ríki bregðist skyldum sínum og séu jafnvel sjálf helsta ógnin við öryggi almennings. Sem dæmi um þetta má nefna ógnarstjórnir þar sem mannréttindabrot og misnotkun á valdi eru tíð og jafnvel þjóðarmorð og ofsóknir gagnvart minnihlutahópum, ákveðnum trúarhóp eða kynþáttum viðgengst.¹⁰⁶

3.2. Gagnrýnar öryggiskenningar

Hugmyndir gagnrýna skólans eru eins mismunandi og þær eru margar. Þó er það ein hugmynd sem fylgjendur gagnrýna skólans hafa komið sér saman um en hún fjallar um að öryggi sé í eðli sínu afleitt hugtak. Hinar fjölmörgu kenningar í alþjóðasamskiptum hafa allar mismunandi hugmyndir um hvaða hlutverki hugtakið öryggi gegnir í alþjóðasamskiptum. Þannig má segja að kenningar í stjórnmálafræði móti pólitískar hugmyndir fólks um hvernig það skilur alþjóðastjórnarmál. Gagnrýnar öryggiskenningar eru í raun afdráttarlaus gagnrýni á hefðbundnar skilgreiningar Raunhyggjunnar á hugtakinu öryggi. Deilan sem hefur verið viðloðandi milli mismunandi sjónarmiða alþjóðastjórnarmála um hugtakið öryggi snýst fyrst og fremst um það hvort fræðin skuli vera nefnd öryggisfræði eða herkænskufræði.¹⁰⁷ Ásamt því að fjalla um sýn gagnrýnna kenninga á hugtakið öryggi verður hún borin saman við kenningu Buzan. Hvað er líkt og ólíkt með þessum tveimur kenningum sem hafa sama markmið að leiðarljósi en mismunandi aðferðir. Megin markmið gagnrýnna öryggiskenninga er að endurskoða öryggishugtakið á tvo vegu. Annars vegar rannsaka hvað öryggi þýðir í fræðilegu samhengi og í nýrri heimsmynd, ólíkt því fræðilega og sögulega samhengi og raunsæishyggjan mótaðist út frá. Hins vegar skoða hugtakið öryggi út frá sjónarmiðum einstaklinganna sem hafa hingað til ekki átt neina rödd meðal ákvörðunarvaldsins þar sem hefðbundnu kenningarnar hafa aðeins einblínt á ríkið sem aðal gerandann í alþjóðakerfinu. Að endurskoða hugtak með því að byrja neðan frá og vinna sig síðan upp sem þýðir að útvíkka og dýpka þýðingu hugtaksins, sem í þessu tilfalli er öryggi. Útvíkka og dýpka þýðingu öryggis er

¹⁰⁶ Cottey, Andrew. (2007). Bls. 8.

¹⁰⁷ Smith, Steve. (2005). Bls. 40.

megin viðfangsefni gagnrýnna öryggiskenninga.¹⁰⁸ Hægt er að skipta gagnrýnum kenningum í tvo megin strauma, þ.e. hugmyndir Keith Krause og Michael C. Williams og velski skólinn.

Fyrri skólinn eru skrif Keith Krause og Michael C. Williams sem komu út árið 1996, *Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods*, fjallar um þau vandamál bæði kenningaleg og raunveruleg sem komið hafa upp í hinum mörgu tilraunum sem gerðar hafa verið til að útvíkka og dýpka hugmyndina um öryggi.¹⁰⁹ Helstu einkenni hugmynda Krause og Williams eru að leitast er við að taka margar mismunandi hugmyndir með í reikninginn og greina þær. Með öðrum orðum hvetja þeir til mismunandi nálgana til að skoða öryggi í staðinn fyrir að tala fyrir einni ákveðinni nálgun. Það er gert að þeirra mati með víðari málefnskrá sem nær til nýrra öryggisáskorana alþjóðasamfélagsins.¹¹⁰ Krause og Williams komast að þeirri niðurstöðu að það sé nauðsynlegt að útvíkka málefnskrá öryggisfræða, þá sérstaklega til þess að mæta fræðilegum og veraldlegum áskorunum breyttrar heimsmýndar eftir lok Kaldastríðsins. Málefni eins og stækkun og endurskipulagning NATÓ, ráðstafanir ríkja við alþjóðlegri glæpastarfsemi eða hvaða nauðsynlegu aðgerðir þarf að kalla til vegna þeirra hröðu loftlagsbreytinga sem herja á alþjóðasamfélagið, eru allt málefni sem tengjast öryggishugtakinu í víðu samhengi.¹¹¹ Steve Smith bendir á að skrif Krause og Williams hafi í raun gert það að verkum að hugmyndir þeirra um að greina á milli útvíkkunar og dýpkunar á hugtakinu öryggi hafi náð útbreiðslu.¹¹²

Þegar hugmyndir gagnrýnna kenninga Krause og Williams um öryggi eru bornar saman við kenningar Buzan og raunhyggjunnar má sjá að allar kenningarnar eru í grunninn þær sömu þar sem öryggishugtakið er útvíkkað en mismunandi skilgreiningar á öryggisviðfangið (það sem á að vernda). Krause og Williams fjalla um hugtakið öryggi út frá einstaklingnum og nýjum öryggisáskorunum en Buzan með gleraugum raunhyggjunnar þar sem stjórnleysisástand ríkir í alþjóðakerfinu og ríkið er megin öryggisviðfangið.

¹⁰⁸ Booth, Ken. (2005). Bls. 12-15.

¹⁰⁹ Krause, Keith og Williams, Michael C. (1996). Bls. 229.

¹¹⁰ Smith, Steve. (2005). Bls. 40-41.

¹¹¹ Krause, Keith og Williams, Michael C. (1996). Bls. 249.

¹¹² Smith, Steve. (2005). Bls. 40.

Seinni skólinn sem nefndur var hér að ofan og einkennir gagnrýnar öryggiskenningar hefur verið nefndur velski skólinn *The Welsh school*, það sem einkennir hann er mun mótaðri skilgreining á því hvað gagnrýnar öryggiskenningar þýða. Hugmyndir Velska skólans eru byggðar á skrifum Ken Booth og Richard Wyn Jones.¹¹³

Ken Booth fjallar um gagnrýnar öryggiskenningar og hlutverk þeirra í bók sinni *Critical Security Studies and World Politics*. Booth bendir á að hugmyndir öryggisfræða á árunum fyrir Kaldastríðið og fram að lokum þess voru mótaðar af minningum og upplifunum um þau miklu átök svo sem innanríkisátökum og heimstýrjöldum sem einkenndu áratuginn. Helsta markmið gagnrýnna öryggiskenninga er að ögra skilgreiningum á öryggi sem mótaðar eru eftir heimsmynd á árunum fyrir lok stríðsins. Ásamt því að lýsa yfir óánægju sinni með þröngsýni hefðbundnu kenninganna á hugtakið öryggi mótar Booth skýra mynd af því hvernig hægt sé að endurskilgreina hugtakið öryggi með því að einblína á mannlegt frelsi *human Emancipation* í stað hefðbundna hugmynda um völd og hagsmuni. Hann vill meina að vandamálið með hugtökin völd og hagsmuni sem eru að ávinningurinn er ávallt á kostnað einhvers annars þar að leiðandi frekar óstöðug. Máli sínu til stuðning tekur Booth dæmi um það ástand sem ríkti í Evrópu á árunum 1960 til 1970. Á þessum tíma var hernaðarlegur stöðugleiki í Evrópu vegna þess að stórveldin Bandaríkin og Sovétríkin sáu ekki hag sinn í að fara í stríð hvort við annað en aftur á móti ríkti ekki stjórnmálalegur stöðuleiki vegna þess að milljónir manna bjuggu við kúgun. Endalok tvípólakerfisins urðu þau að veldi Sovétríkjanna hrundi á örskömmum tíma.¹¹⁴

Besta leiðin að mati Booth til að skilgreina öryggi liggur í því að skoða óöryggi einstaklinga eða samfélagsins í heild vegna þess að óöryggi er eitthvað sem hægt er að færa yfir á heiminn allan.¹¹⁵

Booth skilgreinir frelsi *emancipation* á eftirfarandi hátt:

„Frelsi einstaklinga (sem einstaklingar eða hluti af hópi) frá líkamlegum eða mannlegum þvingunum sem gæti mögulega komið í veg fyrir það sem þá langar virkilega til að gera. Stríð

¹¹³ Smith, Steve. (2005). Bls. 41.

¹¹⁴ Booth, Ken. (2005). Bls. 319.

¹¹⁵ Booth, Ken. (2005). Bls. 22.

eða ógn um stríð eru til að mynda ein tegund þvingana ásamt fátækt, litlum tækifærum til menntunar, stjórnmálaleg kúgun svo eitthvað sé nefnt. Öryggi og frelsi eru tvær hliðar á sömu krónunni.”¹¹⁶

Til að útskýra kenningu Booth nánar þá á hann við að þegar einstaklingur er öruggur býr hann við meira frelsi og færri þvinganir. Öryggi getur aftur á móti verið heftandi vegna þess að einstaklingurinn þarf að hugsa fyrst og fremst um öryggi sitt fyrir yfirvogandi hættum. Til að mynda getur skortur á mat eða skjóli gegn yfirvogandi hættum hindrað frelsi til skólagöngu.¹¹⁷ Kenning Booth um að frelsi (einstaklinga, innan hóps eða samfélags) sé forsenda öryggis byggir á því að einstaklingarnir eru megin gerendurnir. Þrátt fyrir augljóst mikilvægi ríkja í alþjóðastjórnmálum telur Booth þau vera óáreiðanleg, órökrétt og of ólík til að nota sem megin geranda í kenningu sinni um öryggi. Ken Booth nefnir þrjár ástæður fyrir því afhverju hann setur einstaklingana sem megin gerendur alþjóðasamfélagsins í staðinn fyrir ríkin eins og hefðbundnar kenningar raunhyggjunnar og kenning Buzan hafa mælst fyrir. Fyrsta lagi telur hann ríkin vera óáreiðanleg að því leyti að sum ríki hafa það að markmiði að varðveita frið í alþjóðasamfélaginu en önnur ekki. Í öðru lagi þau ríki sem hafa það að markmiði að varðveita öryggi eru einungis talsmenn ákveðinnar aðferðarfræði ekki útkomunnar sjálfrar. Í þriðja lagi að ríkin eru eins mismunandi og þau eru mörg þess vegna er erfitt að nota þau sem grundvallar stoð í kenningu fyrir öryggi.¹¹⁸ Booth gagnrýnir kenningu Buzan og telur hana of mikla skýrskotun í kenningar raunhyggjunnar. Helsti tilgangur gagnrýnna öryggiskenninga er einmitt að gagnrýna kenningar raunsæishyggjunnar og telur þær óáreiðanlegar.¹¹⁹

3.3. Human security

Ásamt gagnrýnum öryggiskenningum og kenningu raunhyggjunnar mun vera fjallað um hugmyndina um mannöryggi *Human security*. Þrátt fyrir að mannöryggi sé frekar umdeild hugmynd innan fræða alþjóðasamskipta telur höfundur nauðsynlegt að varpa ljósi á þá umræðu um stefnumótun ríkja, sem hefur verið hrint af stað með tilkomu þessa hugtaks.

¹¹⁶ Booth, Ken. (1991). Bls. 319.

¹¹⁷ Booth, Ken. (2005). Bls. 22.

¹¹⁸ Smith, Steven. (2005). Bls. 33.

¹¹⁹ Smith, Steven. (2005). Bls. 44.

Hugmyndin um mannöryggi þróaðist sem stefnumótun frekar en fræðilegt hugtak um 1990 og með það að markmiði að útvíkka hugtakið öryggi þar sem einstaklingarnir eru megin öryggisviðfangið. Líkt og gagnrýnar öryggiskenningar er hugmyndin um mannöryggi gagnrýni á sýn nýraunhyggjunnar um hlutverk ríkisins í alþjóðakerfinu og skilgreiningu hennar á öryggi. Ásamt því að gagnrýna þrönga skilgreiningu hefðbundnu kenninganna á öryggi hefur hugmyndin um mannöryggi og fylgismenn gagnrýnna öryggiskenninga sammælt um nauðsyn þess að útvíkka og dýpka öryggishugtakið og málefnastrá þess.¹²⁰

Fyrsta skipti sem hugmyndin um mannöryggi birtist opinberlega var í skýrslu Þróunaráætlunar Sameinuðu þjóðanna frá árinu 1994.¹²¹ Í skýrslunni var hugmyndin mannöryggi sögð vera bylting eða eins og kom fram á skýrslunni „...þrátt fyrir einfaldleika, er hugmyndin um mannöryggi líkleg til að gjörbylta samfélögum á tuttugustu og fyrstu öldinni.”¹²² Hin nýja hugmynd um mannöryggi var í raun nýtt hugtak byggt á gömlum grunni Sameinuðu þjóðanna og skilgreint sem „frelsi frá ótta og frelsi til drauma”^{123 124} en alveg frá stofnun S.þ. hefur öryggishugtakið verið skilgreint með tilliti til bæði fólks og landsvæðis. Samkvæmt skýrslu þróunaráætluninnar S.þ. var helsta ástæða þess að hin nýja hugmynd um mannöryggi var kynnt til sögunnar sú að löngu væri orðið tímabært að útvíkka hina þröngu skilgreiningu hefðbundnu kenninganna á öryggis hugtakinu. Í skýrslunni er hugmyndin um mannöryggi útskýrð sem hluti af þeirri útvíkkun til einstaklinga og frelsi þeirra til að lifa lífi sínu frjálst og óttalaust um að tækifærin sem þau hefðu í dag væru þau sömu daginn eftir. Sjö flokkar eru nefndir í skýrslunni sem helstu ógnir í daglegu lífi fólks. Flokkarnir eru eftirfarandi:

1. Efnahagslegt öryggi vernd gegn efnahagslegum ógnum s.s. fátækt, atvinnuleysi, öryggi á vinnustað, vinnuréttindi, verðbólgu, ójafnar tekjur.

¹²⁰ Newman, Edward. (2010). Bls. 79.

¹²¹ Paris, Roland. (2001). Bls. 89.

¹²² UNDP. (1994). Bls. 24.

¹²³ „Freedom from fear and freedom from want”

¹²⁴ UNDP. (1994). Bls. 24.

2. Fæðuöryggi að allir í heiminum hafi bæði efnahagslegan aðgang að fæðu öllum stundum.
3. Heilsuöryggi betri aðgengi að hreinu vatni og heilbrigðisþjónustu og vernd gegn sjúkdómum og farsóttum.
4. Umhverfisöryggi vernd gegn umhverfisógnum eins og mengun, loftslagsbreytingum eða flóði og öðrum náttúruhamförum.
5. Persónuöryggi vernd gegn hlutum eins og pyntingum, stríði, glæpum, heimilisofbeldi, eiturlyfjum eða jafnvel umferðarslysum.
6. Samfélagslegt öryggi vernd gegn kynþáttar- eða minnihlutaofsóknir af einhverjum toga.
7. Stjórnómáleglegt öryggi vernd gegn mannréttindabrotum, pólitískum ofsóknum eða kúgunum af einhverjum toga af hálfu ríkisins eða yfirvalda.¹²⁵

Hægt er að skipta fylgismönnum mannöryggis í tvo skóla; „þröngi” skólinn sem einblínir á óöryggi af sökum pólitísk ofbeldis t.d. hryðjuverka, stríða og pyntinga. Hins vegar „víði” skólinn sem einblínir á öryggi gegn öllum óvæntum og skaðlegum upppákomum í daglegu lífi. Undir víða skólann fellur til að mynda skilgreining þróunarstofnunar S.þ. um flokkana sjö.¹²⁶

Í ljósi þess hversu hugmyndirnar mannöryggi og kenningar gagnrýnna öryggiskenninga eru skyldar vekur það óneitanlega upp spurningar hvers vegar gagnrýnar öryggiskenningar hafa ekki tekið hugmynda um mannöryggi upp á arma sína? Edward Newman hefur m.a. velt því fyrir sér í grein sinni *Critical human security studies* afhverju gagnrýnar öryggiskenningar séu svo gagnrýnar á hugmyndina um mannöryggi. Newman bendir á að margar mismunandi ástæður séu fyrir því hvers vegar kenningarnar hafi ekki náð að sameina hugmyndir sínar en hann nefnir aðallega þrjár. Fyrsta ástæðan sem Newman nefnir er sú að þar sem viðfangsefnið eru nákvæmlega þau sömu sjá fylgismenn gagnrýnna öryggiskenninga enga ástæðu til að innleiða mannöryggi inn í gagnrýnar öryggiskenningar eða öfugt. Önnur ástæðan er samband mannöryggis við stefnumótun ríkja sem hafa tekið upp hugmyndir mannöryggis og innleitt inn í stefnumótun sína en gagnrýnar öryggiskenningar hafa sett spurningarmerki við þetta

¹²⁵ UNDP. (1994). Bls. 24-33.

¹²⁶ Paris, Roland. (2001). Bls. 89.

samband. Sérstaklega í ljósi þess að þrátt fyrir gagnrýni hugmyndarinnar um mannöryggi á hlutverk ríkisins þá er mannöryggi í eðli sínu stefnumótun sem vinnur með ríkjum. Þriðja og seinasta ástæðan sem hann nefnir er að hugmyndin um mannöryggi er í grunninn stefnumótun sem leitast við að finna lausnir og þar að leiðandi byggist ekki á rökdeilum sem eiga sér stað innan fræðasamfélagsins. Hugmyndin er þar að leiðandi talin vera ómótuð og of umdeild meðal fylgismanna gagnrýnna öryggiskenninga til að hægt sé að nota hana.¹²⁷

Roland Paris er einn þeirra fræðimanna sem hafa gagnrýnt skilgreiningu Þróunarstofnunar S.þ. á mannöryggi. Paris telur að flokkarnir séu of víðir og þar af leiðandi reynist erfitt að segja til um hvað sé ekki talið vera ógn gegn daglegu lífi fólks samkvæmt skilgreiningu S.þ. á mannöryggi. Jafnframt bendir hann á að það sýnist sem svo að höfundar skýrslunnar hafi ekki í hyggju að setja kenningalegan skilgreiningar ramma á hugtakið. Í staðinn benda þeir á að kostir hugtaksins mannöryggis séu hversu auðvelt hugtakið er í meðhöndlun.¹²⁸ Einnig hefur verið bent á að með því að halda öllum sjö flokkunum um lífsgæði missir hugtakið merkingu sína.¹²⁹ Skiptar skoðanir eru milli fræðimanna og fræðaskóla um ágæti mannöryggis sem viðbótar í fræðilega umræðu og stefnumótun. Roland Paris nefnir í grein sinni, *Human Security Paradigm shift or Hot air?*, tvö vandarmál sem geta komið í veg fyrir nothæfi hugtaksins en þau eru annars vegar skortur á nákvæmri skilgreiningu hugtaksins þar sem hugmyndin um mannöryggi er stöðugt í þróun. Hins vegar bendir hann á að það mætti lesa út úr umræðunni um hugtakið að ötulustu talsmenn hugmyndarinnar um mannöryggi hafi hagsmuni af því að halda skilgreiningu hugtaksins óljósri meðal annars vegna þess að hugmyndin hefur sameinað bæði ríki og alþjóðastofnanir sem vilja standa vörð um mannúðarmál og þróunarsamvinnu.¹³⁰ Barry Buzan hefur jafnframt bent á að hugmyndin um mannöryggi bæti litlu sem engu við hugtakið mannréttindi og sé þar af leiðandi í raun óþörf viðbót við umræðuna um öryggi.¹³¹ Innan fræðasamfélagsins hefur fræðimönnum ekki þótt mikið til komið með hugmyndinni um mannöryggi og flestir litið svo á að mannöryggi sé ekki

¹²⁷ Newman, Edward. (2010). Bls. 79.

¹²⁸ Paris, Roland. (2001). Bls. 88.

¹²⁹ King, Gary og Murray, Christopher J. L. (2001-02). Bls. 591.

¹³⁰ Paris, Roland. (2001). Bls. 88.

¹³¹ Buzan, Barry. (2007). Bls. 7.

fræðileg kenning heldur frekar ákveðin stefnumótun.¹³² Á sama tíma og fræðimenn gagnrýna hugtakið mannöryggi geta fylgjendur mannöryggis ekki komið sér saman um inntak hugtaksins.

Þrátt fyrir gagnrýni Roland Paris og fleiri fræðimanna á kenningarlegan trúverðugleika hugmyndarinnar hefur skilgreining Þróunarstofnunar á mannöryggi náð töluverðri útbreiðslu.¹³³ Vinsældir hugtaksins síðan um miðjan tíunda áratug síðustu aldar má helst tengja við vinnu Þróunaráætlunnar S.þ. *United Nation Development Programme*, Menningarmálastofnunar Sþ, *United Nation Educational Scientific and Cultural Organisation* og Háskóla Sameinuðu þjóðanna svo eitthvað sé nefnt. Einnig hafa þrjú ríki gert mannöryggi að opinberri stefnumótun í utanríkisstefnu sinni, það eru Japan, Kanada og Noregur. Þó hefur ríkistjórn Kanada, sem hefur frá upphafi verið ötull talsmaður hugmyndarinnar verið að hverfa frá hugmyndinni um mannöryggi en helsta ástæða þess er sú að þó nokkur ríki hafa misnotað hugmyndina um mannöryggi.¹³⁴ Þrátt fyrir útbreiðslu hugtaksins á meðal ríkja og alþjóðastofnana þá hefur það haft lítil á kenningaramma hugtaksins.¹³⁵

3.4. Samantekt

Hugtakið öryggi er megin umfjöllunarefni kaflans. Eins og fjallað hefur verið um hér að ofan hefur hugmyndin um öryggi gengið í gegnum miklar breytingar á síðastliðnum árum eða frá því eftir lok Kaldastríðsins. Hugmyndin um öryggi hefur farið frá því að vera aðeins notuð í samhengi við ríkið og hernaðarleg samskipti þess við önnur ríki í alþjóðakerfinu til þess að vera notuð í samhengi við ný öryggismálefni hin svokölluðu „mjúku” öryggismálefni. eins og til að mynda um fólksflutninga og umhverfismál. Hugmyndir fylgismanna Kaupmannahafnar-skólans og gagnrýnna öryggiskenninga um útvíkkun öryggishugtaksins og öryggisvæðingu til nýrra öryggismálefna s.s. flóttamanna og hælisleitenda eru gagnleg tæki til að skoða hvernig hægt er að nota hana til að útskýra hvernig öryggishugtakið birtist í nútíma stefnumótun í málefnum flóttamanna. Hugmyndin um mannöryggi færir aftur á móti megin

¹³² Newman, Edward. (2010). Bls. 88.

¹³³ Paris, Roland. (2001). Bls. 90.

¹³⁴ Newman, Edward. (2010). Bls. 78, 88 og 89.

¹³⁵ Paris, Roland. (2001). Bls. 91.

öryggisviðfangið (sá sem þarf að vernda) frá því að vera ríkið í að tala um vernd einstaklingsins. Þannig samtvinnast hugmyndin um öryggisvæðingu og gagnrýnna öryggiskenninga sem fjallar um að flóttamenn og hælisleitendur gætu talist vera ógn við öryggi almennings vel við hugmyndina um mannöryggi þar sem einstaklingurinn er megin öryggisviðfangið eða sá sem þarf að vernda. Kennimenn Kaupmannarhafnarskólans hafa þó bent á að öryggisvæðing á ákveðnum málefnum getur haft þær afleiðingar að til að mynda flóttamenn og hælisleitendur verði stimplaðir sem ógn við þjóðaröryggi einstaklinga.

Í næsta kafla verður fjallað um hvernig hugtakið öryggi birtist í stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna og hælisleitenda. Hvernig breytt heimsmynd, aukning á flæði flóttamanna frá suðurs til Vesturlandanna og yfirvogandi hryðjuverkaógn í Evrópu og Bandaríkjunum hafa knúið ríki í vestri til að útvíkka öryggisstefnu sína til nýrra öryggismálefna til að mynda fólksflutninga. Jafnframt verður fjallað um í hvaða formi flóttamenn og hælisleitendur hafa verið taldir ógna öryggi einstaklinga og ríkja.

4.0. Útvíkkun öryggishugtaksins í ríkjum Evrópu

Frá upphafi níunda áratugarins hefur orðið útbreidd viðurkenning meðal stjórnámálanna í Evrópu um nauðsyn þess að útvíkka hugtakið öryggi til annarra „mjúkra” öryggismálefna eins og fylgismenn Kaupmannahafnarskólans og gagnrýnar öryggiskenningar hafa mælst fyrir um í hugmyndum sínum.¹³⁶ Andrew Cottey bendir til að mynda á það í bók sinni *Security in New Europe* að líkurnar á því að stríð brjótist út meðal ríkja í Evrópu eru hverfandi og hafa stjórnvöld þar því einblínt mun meira á aðrar og nýjar tegundir öryggis, þ.e. hin svokölluðu „nýju öryggismál”.¹³⁷ Samkvæmt Cottey má skipta öryggishugtakinu í tvo megin þætti; annars vegar hina hefðbundnu skilgreiningu á öryggi sem á skylt við skilgreiningu raunhyggjunar á hugtakinu öryggi og hins vegar öryggi sem á ekkert skylt við hernaðarlegt öryggi heldur fjallar um hin „mjúku” öryggismálefni eins og þau hafa verið nefnd. Þau eru til að mynda efnahagslegt öryggi gegn óstöðugleika í hagkerfum, umhverfisöryggi gegn umhverfisógnum, öryggi gegn flæði fólksflutninga, öryggi gegn skipulagðri alþjóðlegri glæpastarfsemi og heilsuöryggi svo eitthvað sé nefnt. Öryggis- og Samvinnustofnun Evrópu¹³⁸ hefur meðal annars viðurkennt útvíkkaða málefnaöryggis og verið fremst í flokki meðal alþjóðastofnana að finna lausnir á þeim vanda sem þessar öryggisógnir geta valdið.¹³⁹ Öryggis og samvinnustofnun Evrópu (*Organisation for Security and Cooperation in Europe*) skilgreinir hugtakið öryggi sem alhliða öryggi (*e. comprehensive security*) og lætur sig varða flest mál sem falla undir útvíkkaða málefnaöryggis, s.s. stjórn mála- og hernaðarlegt öryggi, efnahagslegt öryggi, umhverfisöryggi og mannöryggi. Að mati ÖSE er efnahagsleg velmegun hornsteinn þess að viðhalda friði og öryggi í heiminum og umhverfisöryggi eitt af lykilatriðum þess. Ennfremur telur ÖSE að viðvarandi öryggi í heiminum sé ekki mögulegt nema mannréttindum og grundvallar frelsi einstaklinga sé virt.¹⁴⁰

¹³⁶ Cottey, Andrew. (2007). Bls. 192.

¹³⁷ Cottey, Andrew. (2007). Bls. 220-221.

¹³⁸ Hér eftir skammstafað ÖSE.

¹³⁹ Cottey, Andrew. (2007). Bls. 220-221.

¹⁴⁰ OSCE. (e.d.). Bls. 1.

Eins og kom fram í fræðilega kaflanum um kenningu Kaupmannarhafnarskólans um öryggisvæðingu þá getur verið mismunandi eftir ríkjum, sem og tímabili, hvort ákveðin málefni eru talin vera ógn við öryggi eða ekki. Fer það eftir aðstæðum í hverju ríki fyrir sig. Hversu viðkvæm ríkin eru fyrir „mjúku“ öryggismálefnum veltur meðal annars á því hversu sterkir innviðir og grunnstoðir viðkomandi ríkis eru. Til að mynda eru ríkin á Balkanskaganum mun viðkvæmari fyrir mjúkum öryggisógnum en á Vesturlöndum þar sem mikið af þeim ógnum sem falla undir „mjúkar“ ógnir hafa verðir gerðar að umtalsefni og viðeigandi varnaráætlanir og viðbragðsáætlanir settar upp til að sporna við viðkomandi ógnum.¹⁴¹

Þrátt fyrir útbreiðslu hinna „mjúku“ öryggismálefna meðal stjórnámálanna og alþjóðastofnana er hugmyndin um útvíkkun hugtaksins öryggis til nýrra öryggismálefna frekar umdeild. Hefur hugmynd gagnrýnna öryggiskenninga meðal annars verið gagnrýnd fyrir hversu vítt sé hægt að skilgreina hugtakið öryggi og erfitt að greina hvað geti talist ógn við öryggi einstaklinga, ríkja og samfélaga. Ennfremur bendir Cottey á að öryggisvæðing á ákveðnum málefnum s.s. skipulagðri glæpastarfsemi eða loftlagsbreytingum geti haft bæði jákvæðar og neikvæðar afleiðingar í för með sér. Með því að skilgreina eitthvað sem ógn við öryggi ríkja, sem ekki hefur verið skilgreint á þann hátt áður, getur gert það að verkum að aðgerðir gegn því gætu verið mun umfangsmeiri en ella s.s. í formi hernaðarlegra aðgerða og valdbeitingar.¹⁴²

4.1. Flóttamenn og hælisleitendur sem ógn við öryggi ríkja

Eins og áður hefur komið fram er hugtakið öryggi frekar umdeilt en það hvetur stjórnvöld ríkja til að vernda land sitt og þjóð gegn hugsanlegum ógnum sem gætu raskað stöðugleika innan svæðisins, velferð samfélagsins eða jafnvel ógnað mikilvægum menningarlegum gildum. Á síðastliðnum árum hefur birtingarmynd öryggis í stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna og hælisleitenda verið að breytast umtalsvert. Flóttamenn og hælisleitendur eru mun oftast stimplaðir af stjórnámálönnum og almenningi í ríkjum Evrópu sem ein af þeim

¹⁴¹ Cottey, Andrew. (2007). Bls. 220-221.

¹⁴² Cottey, Andrew. (2007). Bls 193.

ógnum sem stjórnvöld þurfa að verjast gegn.¹⁴³ Elisabeth Ivarsflaten fjallar um í grein sinni að frá því um aldamótin síðustu hefur stefnumótun í málefnum innflytjenda og hælisleitenda verið helsta málefni á dagskrá hjá stjórnvöldum ríkja í Evrópu. Þetta málefni sem hafði ekki látið mikið að sér kveða varð uppúr 1999 á skömmum tíma eitt megin viðfangsefni stjórnmalamanna í Vestur-Evrópu. Þá áttuðu ráðamenn sig að það var víðtæk skoðun meðal almennings að stefna í málefnum innflytjenda og hælisleitenda væri of frjálslýnd. Því var kallað eftir tafarlausum breytingum á stefnumótun í málefnum flóttamanna og hælisleitenda. Í lífsgildarannsókn *European Social Survey* frá árinu 2003 um viðhorf almennings til innflytjenda og unnin var í 18 Vestur-Evrópuríkjum, kom meðal annars fram að 45% þeirra sem svöruðu töldu að stjórnvöld ættu ekki að vera rausnarleg þegar farið væri yfir umsóknir kvótaflóttamanna. Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu að almenningur í Vestur-Evrópu taldi að strangar stefnur í málefnum innflytjenda og hælisleitenda væru nauðsynlegar þar sem mismunandi trúarbrögð, tungumál og menning gætu haft neikvæð áhrif á landið.¹⁴⁴

Uppgangur hægri stjórnmalaafla í Vestur-Evrópu, sem studdu hertari aðgerðir í málefnum flóttamanna og hælisleitenda, endurspegladi jafnframt viðhorf almennings gagnvart þessum málaflokki.¹⁴⁵ Í Austurríki var það austurríski Frelsisflokkurinn (*e. Austrian Freedom Party*), í Frakklandi var það Þjóðarframvarðarsveitin (*e. French National Front*) og að lokum Sjálfstæðisflokkurinn í Bretlandi. Þá hafa jafnframt hægriþjóðernisflokkar náð nokkurri fótfestu á Norðurlöndunum. Uppgangur hægri afla sem hafa talað fyrir hertari aðgerðum í málefnum hælisleitenda hefur meðal annars haft mikil áhrif á umræðuna um málefni hælisleitenda í Noregi. Til að mynda hefur norski Framfaraflokkurinn, sem hefur mælt fyrir hertari aðgerðum í landamæraeftirliti og hælisleitendum verið að bæta við sig fylgi á síðustu árum.¹⁴⁶ Sama er upp á teningnum í Danmörku en þar hefur danski Þjóðarflokkurinn verið fremstur í flokki. Áður en hryðjuverkaárásirnar árið 2001 lituðu umræðuna um alla Evrópu þótti málflutningur danska Þjóðarflokksins um málefni innflytjenda með öllu óásættanlegur

¹⁴³ Weiner, Myron. (1995). Bls. 131.

¹⁴⁴ Ivarsflaten, Elisabeth. (2005). Bls. 21 og 26.

¹⁴⁵ Ivarsflaten, Elisabeth. (2005). Bls. 21.

¹⁴⁶ Valenta, Marko og Bunar, Nihad. (2010). Bls. 470.

og fékk lítinn hljómgrunn. Nú í dag er annað upp á teningnum og flokkurinn telst ekki lengur til öfga í danskri þjóðmálaumræðu.¹⁴⁷ Í síðustu ríkisstjórnakosningum í Svíþjóð sem fóru fram í september 2010 fékk til að mynda flokkur Svíþjóðardemókrata, sem er lengst til hægri, fyrsta sinn kjörna þingmenn inn á sænska þingið. Þessi óvæntu úrslit drógu til tíðinda aðeins af þeim ástæðum að flokkurinn er þekktastur fyrir að vilja koma á strangari innflytjendastefnu í Svíþjóð en gangrýni þeirra hefur helst beinst gegn múslímskum innflytjendum.¹⁴⁸

Guterres, framkvæmdastjóri flóttamannastofnunar S.þ. er meðal þeirra sem hefur vakið athygli á því hversu treg Evrópuríkin voru við að taka á móti flóttamönnum frá Lýbíu í kjölfarið á uppreisninni sem hófst 2011. Crish Ulack bætir því við í grein sinni sem birtist í *Foreign policy* að viðhorf gagnvart flóttamönnum í Evrópu sé að verða æ fjandsamlegra og mikill uppgangur meðal hægri sinnaðara afla sem hafa kallað eftir strangari innflytjenda stefnu.¹⁴⁹

Það er þó ekki alveg ljóst meðal fræðimanna hvað olli þessum skyndilega viðsnúningi í viðhorfi almennings og stjórnvalda til flóttamanna og hælisleitenda. Að mati Matthew J. Gibney er hugmyndin um að flóttamenn og hælisleitendur geti ógnað öryggi ríkja síður en svo takmörkuð við hryðjuverkaárásirnar á tvíburaturnanna árið 2001 og bendir á að hægt sé að rekja þessa umræðu til fjögurra sögulegra atburða.

Fyrsti atburðurinn sem Gibney nefnir að hafi haft áhrif á að ríkin fóru að sjá flóttamenn og hælisleitendur sem ógn, er staðfesting aðildarríkja ESB á Einingarlögnunum árið 1987 en Einingarlögin marka upphafið af sameiginlegu landamæraeftirliti meðal aðildarríkja Evrópusambandsins¹⁵⁰. Umræður um hvernig koma áttí á fót fjórfrelsinu svokallaða vakti upp áhyggjur meðal aðildarríkja um uppgang hryðjuverkasamtaka og hvernig skildi taka sameiginlega á skipulögðum glæpasamtökum, ólöglegum innflytjendum, hælisleitendum og flóttamönnum. Þessi málefni voru stofnanavædd með samþykkt Amsterdam sáttmálans og

¹⁴⁷ Eiríkur Bergmann. (2007). Bls. 91.

¹⁴⁸ Vísir. (20. september. 2010-a).

¹⁴⁹ Foreign Policy. (2011.).

¹⁵⁰ Hér eftir skammstafað ESB.

féllu undir dóms- og innanríkismál ESB (e. *EU Common Area of Freedom, Security and Justice*). **Annar atburður** sem Gibney telur að hafi haft áhrif á öryggisvæðingu stefnumótunar í málefnum flóttamanna og hælisleitenda eru lok Kaldastríðsins. Þá fóru ríkin á leggja áherslu á aðrar ógnir en aðeins hernaðarlegar. Ógn af völdum hælisleitenda og flóttamanna er ein af þessum nýju ógnum. **Þriðji atburðurinn** sem Gibney nefnir er framganga Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna í hernaðarlegum íhlutunum ríkja í mannúðarskyni frá byrjun tíunda áratugarins. Gibney vitnar í grein Adam Robert *More refugees, Less Asylum: A Regime in Transformation* sem bendir á að íhlutanir í Írak, Sómalíu, Haítí og fyrrum Júgóslavíu hafi að hluta til verið réttlættar af ráðandi ríkjum alþjóðasamfélagsins til að stemma stigum við flæði flóttamanna frá þessum ríkjum til Evrópu og Bandaríkjanna. Í 7. kafla stofnsáttmála SP. segir að aðeins megi beita hernaðarlegum íhlutunum ef um ógn við alþjóðlegan frið og öryggi sé að ræða. Af þessu framferði má draga þá ályktun að aðgerðir Öryggisráðs SP. hafi sett ákveðið fordæmi með því að titla flóttamenn og hælisleitendur sem ógn við alþjóðlegum friði og öryggi **Fjórði atburðurinn** sem Gibney nefnir sem mikilvægan þátt í birtingarmynd öryggis í stefnumótun flóttamanna og hælisleitenda er útbreiðsla lýðræðis frá 1989. Til að mynda hefur lýðræðisvæðing í Afríku dregið umtalsvert úr einokunarvaldi stjórnsmálaelítunnar um að ákvarða öryggisdagskrá ríkja. Fólk lætur sig í meira mæli varða málefni eins og ótta við efnahagslegar-, menningarlegar- og samfélagslegar ógnir af völdum flóttamanna og annarra innflytjenda í stað þess að einblína á utanaðkomandi hernaðarlegar ógnir. Til að mynda er þetta raunin í ríkjum eins og Suður Afríku og Tansaníu. Lok Kaldastríðsins gerði það að verkum að almenningur hafði meiri svigrúm fyrir öðrum hættum en hernaðarlegum.¹⁵¹

Að mati Gibney er nú í dag nokkurskonar samhljóða álit að flóttamenn séu ein af þeim ógnum sem ógna öryggi þjóða og óöryggið sem þeir valda er óumdeilanlega meira en venjulega og nauðsyn fyrir alþjóðlega samvinnu að finna lausn á þessari nýju ógn hefur aldrei verið jafn nauðsynleg og nú.¹⁵²

¹⁵¹ Gibney, Matthew J. (2002). Bls. 40-41.

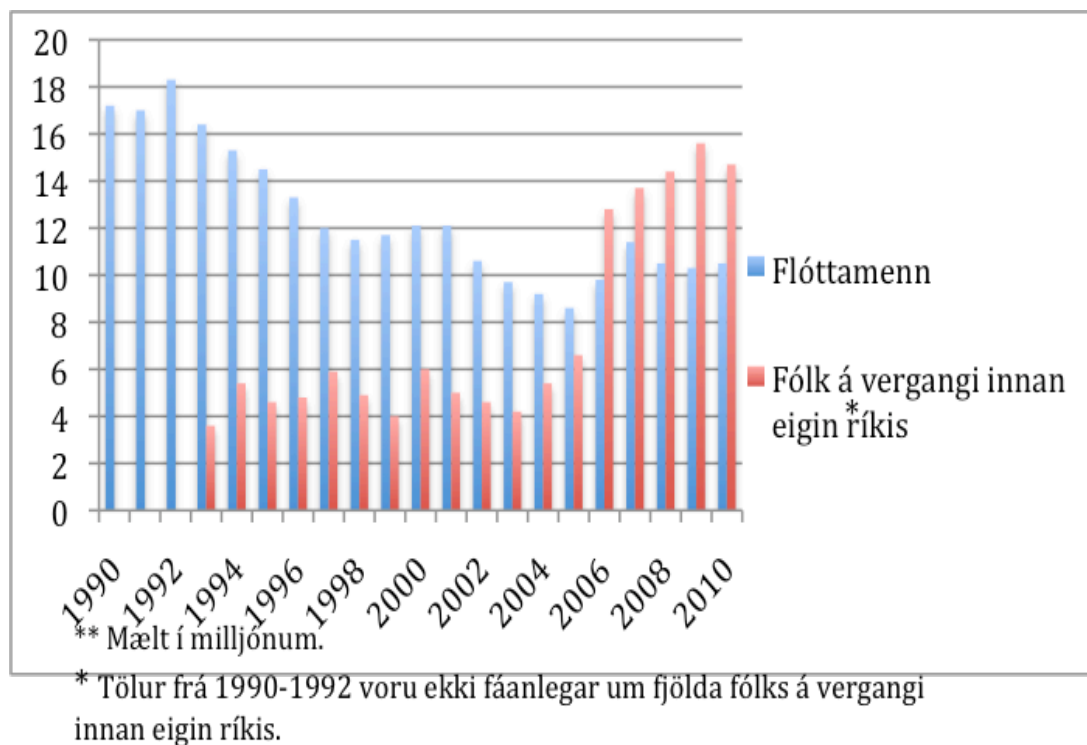
¹⁵² Gibney, Matthew J. (2002). Bls. 41.

Ásamt þeim pólitísku áhrifaþáttum sem nefndir eru hér að ofan er annar mikilvægur áhrifaþáttur hin mikla fjölgun flóttamanna í heiminum. Þeir streyma í meira mæli en áður til Evrópu, en hælisumsóknum í helstu iðnríkjum heims hefur til að mynda fjölgað á undanförunum árum. Eftir að straumur flóttamanna og hælisleitenda fór að aukast til Evrópu hafa ríki verið að herða aðgerðir í stefnumótun sinni gagnvart flóttamönnum og þess vegna er nauðsynlegt að sjá hvernig þeim hefur fjölgað í heiminum, sem og hælisumsóknum til Evrópu. Þess ber að geta að fjöldi þeirra einstaklinga sem eru á flótta í heiminum er vissulega mun hærri, þar sem Flóttamannastofnunin hefur jafnframt umsjón með ríkisfangslausu fólki, hælisumsækjendum og þeim sem hafa verið kvaddir á flótta vegna náttúruhamfara svo eitthvað sé nefnt.

Undir lok Kaldastríðsins var töluverð breyting á þróun flóttamanna í heiminum. Fólki á flótta fjölgaði umtalsvert en árið 1992 voru flestir flóttamenn skráðir hjá SP. Ef skoðuð er dreifing flóttafólks á hrakhólum frá árinu 1990-1992 má sjá umtalsverða fjölgun. Árið 1989 voru flóttamenn 14.7 milljónir og en árið 1992 voru þeir orðnir 18.3 milljónir talsins, það hlýtur að teljast umtalsverð hækkun m.t.t. þess að ekki er um lengra tímabil að ræða. Þessa aukningu má helst rekja til átaka í Afríku og Mið-Austurlöndunum sérstaklega í Írak og vesturhluta Afríku, Líberíu og Sierra Leon.¹⁵³

¹⁵³ Allar tölulegar upplýsingar eru fengnar frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, allar tölur frá árunum fyrir 1995 telja einungis flóttamenn, en tölur eftir það telja alla þá sem varða Flóttamannastofnun S.þ.

Tafla 4.1. Dreifing fólks á hrakhólum milli ára 1995-2010.¹⁵⁴



Eftir að bylgja flóttamanna náði hámarki sínu, um miðjan tíunda áratuginn, fór fjöldi flóttamanna í heiminum minnkandi.

Þannig má sjá á töflu 4.1. að upp úr 1993 fór nokkuð jafnt og þétt að draga úr skráðum flóttmönnum til enda árs 2005 en þá voru skráðir um 8,6 milljónir manna á flóttu. Helstu ástæðurnar fyrir þessari þróun má fyrst og fremst rekja til öflugari aðgerða alþjóðasamfélagsins í aðstoð og vernd á flóttamönnum og því að átök í Afríku og Mið-Austurlöndum liðu undir lok sem gerði fólki kleift að snúa aftur til síns heima.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Allar tölur sem notaðar eru, eru fengnar í ársskýrslum UNHCR á árunum 1995-2010.

¹⁵⁵ UNHCR. (2006). Bls. 10.

Eftir því sem fólki á flóttu í heiminum fjölgar, fjölgar umsóknum um hæli í Evrópu. Árið 2011 bárust stjórnvöldum í 44 iðnvæddustu ríkjum heims¹⁵⁶ um 441.300 umsóknir um hæli, sem var umtalsverð aukning frá árinu 2010 eða um 20%. Fjöldi umsókna árið 2011 er sá mesti frá því árið 2003, þegar um 505.000 hælisumsóknir bárust stjórnvöldum í þessum ríkjum. Af þeim 441.300 umsóknum sem bárust var meira en helmingur til 27 aðildarríkja Evrópusambandsins eða um 277,400 hælisumsóknir.¹⁵⁷

Hvaða þætti ríki telja vera ógn við öryggi og stöðugleika er mismunandi eftir ríkjum og hópum samfélagsins. Til að mynda eru meiri líkur á að ríki, þar sem þjóðin er frekar einsleit leggi meira á sig til að viðhalda kynþætti sínum en misleit fjölmeningarsamfélög og munu þess vegna telja flæði flóttafólks og hælisleitenda ógn gegn öryggi þess. Jafnframt væri hugsanlegt að einræðisherrum myndi stafa meiri ógn af flæði flóttamanna en þeim sem eru óvinveittir einræðisstjórninni í viðkomandi ríki. Minnihlutahópar gætu verið hlynntir móttöku flóttamanna og hælisleitenda frekar en þeir sem tilheyrðu meirihlutahópar þjóðar. Ennfremur er líklegt að ákveðnir atvinnurekendur, sem töldu sig hagnast á því að fá vinnuafli til styttri tíma, verið hlynntari flæði flóttamanna og hælisleitenda en almenningur.¹⁵⁸

Weiner nefnir þrjár forsendur þess hvort ríki séu tilbúin að taka á móti flóttafólki eða hælisleitendum. Fyrsta ástæðan er efnahagslegur árangur ríkis. Að mati Weiner er til að mynda sennilegt að ríki með lágt atvinnuleysi, mikla eftirspurn eftir vinnuafli og mikinn hagvöxt líklegri til að sjá móttöku flóttamanna og hælisleitenda arðbæra en ríki þar sem hátt hlutfall atvinnuleysis er og lítill hagvöxtur. Önnur ástæða sem Weiner nefnir, tengist fjölda flóttafólks og hælisumsókna. Ríki sem upplifir hátt hlutfall flóttamanna og hælisleitenda upplifir mun meiri ógn af flæði flóttafólks en ríki sem upplifa hlufallslega minni flæði flóttafólks. Efnahagslegar aðstæður skipta megin máli í þessu samhengi, t.d. eru ríki sem upplifa mikinn hagvöxt mun líklegri til að loka landamærum sínum um leið og kreppa skellur á. Þriðja skýring á vilja ríkja til að samþykkja eða neita flóttafólki er kynþáttarskyldleiki (*e.*

¹⁵⁶ Ríkin sem um ræðir eru 27 aðildarríki ESB, Albanía, Bosnía-Hersegóvína, Króatía, Ísland, Lichtenstein, Svartfjallaland, Noregur, Serbía, Kósovó, Sviss, Former Yugoslavian republic of Montenegro, Tyrkland, Ástralía, Japan, Kanada, Nýja Sjáland, Suður Kórea og Bandaríkin.

¹⁵⁷ UNHCR-Asylum levels and Trends in Industrial countries. (2011). Bls. 2.

¹⁵⁸ Weiner, Myron. (1995). Bls. 135.

ethnic affinity). Stjórnvöld og almenningur eru mun líklegri til að vera jákvæðari gagnvart flóttamönnum sem deila sömu trú, tungumáli, menningu og kynþætti en þeim sem eru ólíkari og telja jafnvel meiri ógn. Hvað kynþáttarskyldleika varðar getur það breyst með tímanum, til að mynda eru austur Evrópubúar mun velkomnari núna af vestur Evrópuríkjum en áður.¹⁵⁹

Þegar fjallað er um flóttamenn og hælisleitendur sem ógn við öryggi ríkja og persónulegu öryggi einstaklinga innan fræða alþjóðasamskipta eru iðulega þrjár ógnir nefndar. Í fyrsta lagi er um að ræða tengsl flóttamanna og hælisleitenda við skipulagða glæpa- og hryðjuverkastarfsemi. Í öðru lagi ógn við efnahagslegt öryggi einstaklinga og ríkja sem þeir geta valdið og að lokum ógn við þjóðareinkennum og gildum í viðkomandi ríki. Þessar þrjár ógnir eru að mati höfundar oftast notaðar meðal fræðimanna til að útskýra ástæður þess að ríki hafi hert lög og reglur í stefnumótun sinni gagnvart flóttamönnum og hælisleitendum.

4.1.1. Flóttamenn og hælisleitendur og tengsl við alþjóðlega skipulagða glæpa- og hryðjuverkastarfsemi

Reinhard Lohrmann ræðir í grein sinni *Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threat to Peace* um að í mörgum viðtökuríkjum á Vesturlöndunum hefur aukinn fjöldi hælisleitenda og fólksflutninga vakið upp umræðu meðal almennings um áhrif þeirra á frið og stöðugleika í samfélaginu. Umræðan hefur jafnframt snúið að tengslum sem kunna að vera á milli innflytjenda, s.s. hælisleitendur og flóttamenn við uppgang alþjóðlegra glæpa- og hryðjuverkastarfsemi í Evrópu. Meint aðild þeirra að glæpum, svo sem innflutningi eiturflyfja, mansali, þjófnaði og jafnvel hryðjuverkaárásum, hefur síðan verið notuð til að réttlæta hertari öryggisaðgerðir gegn flóttamönnum, hælisleitendum og ólöglegum innflytjendum. Þessi hugmynd er að verða útbreiddari meðal almennings á Vesturlöndunum en að mati Lohrmann varð hún útbreiddari eftir hryðjuverkaárásirnar á World Trade Center árið 1993 og annarra árása svo sem hryðjuverkaárása algeríska hryðjuverkahópa árið 1995 á franska grundu.¹⁶⁰

Þrátt fyrir að Gibney telji að öryggisvæðing innan stefnumótunar í málefnum flóttamanna og hælisleitenda hafi hafist löngu fyrir hryðjuverkaárásirnar 11. september 2001 gerðu þessir

¹⁵⁹ Weiner, Myron. (1995). Bls.136.

¹⁶⁰ Lohrmann, Reinhard. (2000). Bls. 7-8.

atburðir á Vesturlöndunum það að verkum að ákveðin skil urðu í öryggisvæðingu ríkja sérstaklega á Vesturlöndunum í þessum málefnum og birtingarmynd öryggis varð skýrari. Fyrsta vakningin meðal ríkja varð þegar sprengju var komið fyrir í kjallaranum á World Trade Center árið 1993 í New York. Að verki voru íslamskir öfgatrúamenn en einn af tilræðismönnum beið þess að umsókn hans um hæli í Bandaríkjunum sem var til meðferðar hjá stjórnvöldum, yrði tekin til umræðu. Seinni vakningin var vissulega árásin 11. september 2001 þegar meðlimir í íslömsku hryðjuverkasamtökunum Al-Kaída flugu flugvélum inn í tvíburaturnana en síðar kom í ljós að þeir höfðu komist inn í Bandaríkin á ferðamanna- og stúdentavísu.¹⁶¹ Edward Newman bendir á það í grein sinni *Refugees, Security and Vulnerability* að mennirnir fimm sem framkvæmdu árásina á tvíburaturnana voru Talibanar, en þeir tengdust Al-Kaída hryðjuverkasamtökunum sem lýstu sig ábyrga og kynntust samtökunum í gegnum langa viðveru sína í flóttamannabúðum í Pakistan.¹⁶² Nú á dögum eru flóttmannabúðir taldar vera miðpunktur stríðsins gegn hryðjuverkum og rót hryðjuverka og átaka. Þá sérstaklega voru nefndar búðirnar í Afganistan, Palestínu og Sómalíu.¹⁶³ Að mati Newman eru flóttamannabúðir og fólkið sem hefur aðsetur þar, tilvalin uppeldisstöð fyrir róttækar stjórnmálahreyfingar og hryðjuverkasamtök hvort sem starfsemin er innanlands eða alþjóðleg samtök. Vera í flóttamannabúðum getur skapað fjandsemi meðal þeirra sem þar dvelja gagnvart stjórnvöldum og alþjóðlegum stofnunum. Það getur haft þau áhrif að átök og óstöðugleiki breiðast út. Að mati Newmann þá geta aðstæður sem þessar komið upp sérstaklega þegar flóttamenn telja sig ekki fá athygli frá stjórnvöldum eða alþjóðastofnunum um nauðsynlega aðstoð og vernd.¹⁶⁴

Michael Torny talar um í grein sinni *Ethnicity, Crime and Immigration* að sumir minnihlutahópar í ríkjum á Vesturlöndunum eru líklegri til að tengjast glæpastarfsemi af einhverjum toga s.s. ofbeldi, þjófnaði eða eiturlyfjasmygli, hvort sem minnihlutahóparnir eru mismunandi kynþáttahópar, innflytjendur eða flóttamenn frá öðrum ríkjum. Torny bendir

¹⁶¹ Gibney, Matthew J. (2002). Bls. 41.

¹⁶² Newman, Edward. (2003). Bls. 10-11.

¹⁶³ Betts og Loescher. (2011). Bls. 10.

¹⁶⁴ Newman, Edward. (2003). Bls. 10-11.

einnig á að eftir því sem hóparnir eiga erfiðar uppdráttar í hinu nýja landi, s.s. efnahagslega, samfélagslega og félagslega, því meiri líkur eru á því að þeir leiðist út í glæpi. Þó er þetta ekki algilt og mjög mismunandi eftir upprunaríkjum Til að mynda sýna dæmi frá Hollandi á sjötta og sjöunda áratug að þangað komu innflytjendur frá Tyrklandi og Marokkó til að vinna. Á tíunda áratugnum áttu báðir þessir hópar frekar erfitt uppdráttar, bæði efnahagslega og félagslega, með tiltölulega lágt menntunarstig en glæpatíðnin hækkaði einungis meðal marakóskra innflytjenda en ekki tyrkneskra. Samskonar dæmi er hægt að finna víða. Michael Torny ræðir meðal annars um rannsóknir á Vesturlöndunum sem hafa sýnt að fyrsta kynslóð innflytjenda er ávallt mun löghlýðnari en kynslóðirnar sem á eftir koma. Að mati Torny má rekja hina hlutfallslegu hærra glæpatíðni annarra og þriðju kynslóða til þess að þessir einstaklingar hafa ekki samanburðinn um ástandið í upprunaríkinu eins og foreldrar þeirra. Ungmennin sjá gjarnan litla framtíðar möguleika og mismun á atvinnu- og menntunarmöguleikum milli þeirra og barna þeirra sem eiga innfædda foreldra.¹⁶⁵

Lohrmann bendir aftur á móti á að þrátt fyrir að ekki sé hægt að útiloka þátttöku flóttafólks í skipulögðum glæpasamtökum telur hann áhrif flóttamanna á hækkanði glæpatíðni og ógn við öryggi innanlands stórlega ýktar og ranglega túlkaðar. Hann bendir jafnframt á að umræðan í þjóðfélaginu markast oftast en ekki af fordómum og fyrirfram ákveðnum staðalímyndum. Nýlegar rannsóknir benda hins vegar til þess að hugtökin fordómar, mismunur og gjörólíkur hafa ekki mikla þýðingu þegar kemur að því að útskýra vanda ákveðinna minnihlutahópa en það er landlægt í iðnvæddum ríkjum að sumir hópar eru einfaldlega ófarsælari en aðrir, efnahagslega og samfélagslega.¹⁶⁶

4.1.2. Flóttamenn og hælisleitendur sem efnahagsleg ógn

Viðhorf almennings gagnvart innflytjendum og hælisleitendum hefur lengi vel verið útskýrt innan fræða félagsvísinda með efnahagslegum rökum. Að mati Ivarsflaten eru þetta talin vera ein helstu rökin fyrir því að ríki, sérstaklega á Vesturlöndunum, hafi í auknum mæli loka

¹⁶⁵ Torny, Michael. (1997). Bls. 14 og 21.

¹⁶⁶ Lohrmann, Reinhard. (2000). Bls. 8.

landamærum sínum til að minnka flæði innflytjenda og hælisleitenda.¹⁶⁷ Christina Boswell bætir við í grein sinni að rökin eru mun algengari meðal ríkja í norðanverðri Evrópu sem hafa langa sögu velferðarríkis og geta státað af öflugum velferðarkerfi.¹⁶⁸ Ivarsflaten telur að kenningin eigi uppruna sinn í fræðum Catrin (1997) þar sem talað er um að einstaklingsmiðaðar efnahagslegar ógnir, hvort sem þær eru raunverulegar eða ímyndaðar, geta leitt af sér andstöðu gagnvart innflytjendum.¹⁶⁹

Kenningar um áhrif innflytjenda og hælisleitenda á efnahagslega stöðu almennings hafa mikið verið rannsakaðar og eru margvíslegar. Ivarsflaten nefnir í rannsókn sinni að áhrifa er bæði að gæta innan efnahagskerfisins í heild sinni sem og einstaklingarmiðaðar. Það er að segja, efnahagsleg velgengni hagkerfisins í heild sinni og hjá einstaklingnum getur haft áhrif á viðhorf almennings á flóttamenn og hælisleitendur sem og á innflytjendastefnu.¹⁷⁰

Elisabeth Ivarsflaten nefnir í grein sinni *Threatened by Diversity: Why Restrictive Asylum and Immigration Policies Appeal to Western Europeans* þrjár ástæður þess að almenningur telur innflytjendur og hælisleitendur vera ógn við efnahagskerfið og efnahagslega stöðu sína. Fyrsta sem Ivarsflaten nefnir er samkeppnin milli innfæddra og innflytjenda um atvinnu. Sérstaklega á tímum þegar atvinnuleysi er hátt og mikil óvissa ríkir í samfélaginu. Þá er almenningur mun líklegri til að vilja auka eftirlit á landamærum og herða lög og reglur um veitingu hælis og dvalarleyfis. Mikill munur er á viðhorfi, þeirra einstaklinga sem hafa hátt menntunarstig og þeirra sem hafa litla eða enga menntun. Að mati Ivarsflaten má rekja þennan mismun til þess að þeir sem hafa hærra menntunarstig hafa síður áhyggjur af atvinnumissi og að innflytjendur kæmu í þeirra stað á lægri launum. Önnur ástæðan sem Ivarsflaten nefnir er að verkamenn á vinnumarkaðinum eru mun líklegri til að styðja stranga innflytjenda löggjöf og aukið eftirlit á landamærum þar sem flæði innflytjenda og hælisleitenda inn á vinnumarkaðinn gæti valdið lækkun launa þar sem margir atvinnurekendur telja innflytjendur ódýrt vinnuafli. Þriðja og síðasta ástæðan sem hún nefnir er þegar viðhorf

¹⁶⁷ Ivarsflaten, Elisabeth. (2005). Bls. 23.

¹⁶⁸ Boswell, Christina. (2007). Bls. 7.

¹⁶⁹ Ivarsflaten, Elisabeth. (2005). Bls. 23.

¹⁷⁰ Ivarsflaten, Elisabeth. (2005). Bls. 23.

til innflytjenda og hælisleitenda er rannsakað, kemur fram að umtalsverður fjöldi innlendra telja innflytjendur og hælisleitendur byrði á velferðarkerfi ríkja. Þ.e. þeir koma til landsins einungis til að lifa á velferðarkerfinu og skila litlu eða engu til samfélagsins.¹⁷¹

Að mati Weiner er vissulega umdeilt meðal fræðimanna hvort flóttamenn og hælisleitendur séu efnahagsleg og félagsleg byrði á viðtökuríkinu. Ef sú er raunin má spyrja sig hver ber þá kostnaðinn. Rannsóknir í Bandaríkjunum og Kanada hafa hins vegar sýnt að kostnaðurinn fyrir velferðarkerfi viðtökuríkjanna vegna flóttamanna og hælisleitenda er ekki svo hár og skilar sér yfirleitt til baka í formi skattpeninga. Aftur á móti eru það yfirleitt sveitarfélögin sem bera mestu fjárhagslegu byrðina við móttöku flóttamanna.¹⁷²

¹⁷¹ Ivarsflatén, Elisabeth. (2005). Bls. 23.

¹⁷² Weiner, Myron. (1995). Bls. 142.

4.1.3. Flóttamenn og hælisleitendur sem ógn gegn þjóðareinkennum og gildum.

Í mörgum viðtökuríkjum, sérstaklega í Vestur-Evrópu er ótti vegna yfirgangs innflytjenda og hælisleitenda með mismunandi menningarlegan bakgrunn víðtækur. Að mati Lohrmann á þessi hræðsla rætur að rekja til uppruna þjóðríkisins og ríkjakerfisins í heild sinni og áhersluna á þeim tíma á menningarlega einsleitni ríkisins þ.e. sameiginleg einkenni, sögu og tungumál svo eitthvað sé nefnt. Sameiginleg saga, menning og tungumál eru yfirleitt taldar ein af forsendum þess að ríki geti talist vera ríki. Að mati Lohrmann hafa umræður um vandamál sem fylgja innflytjendum sem ógn gegn þjóðareinkennum og menningu verið forgangsmálefni í þónokkrum ríkjum í Evrópu.¹⁷³

Hugtakið samfélagslegt öryggi (e. *Societal security*) er hugtak sem Barry Buzan notar í greiningu á kenningu sinni um öryggisgeirana fimm, sem fjallað er um hér að ofan, til að skilgreina aðstæður þegar meðlimir samfélagsins telja að eitthvað ógni einkennum og menningu þeirra. Ógnin getur til að mynda komið frá flóttafólki og hælisleitendum inn í landið. Samfélagslegt öryggi er í raun bolmagn samfélags til að viðhalda einkennum sínum þegar breytingar eiga sér stað sem kunna að ógna sjálfsmynd og menningarlegum einkennum ríkisins. Barry Buzan skilgreinir samfélagslegt öryggi á eftirfarandi hátt: Samfélagslegt öryggi varðar það þegar staðið er vörð um viðeigandi þróun tungumáls, menningar, trúarbragða og þjóðareinkenna.¹⁷⁴ Megin hugtakið í samfélagslegu öryggi er einkenni og sjálfsmynd ríkja.¹⁷⁵

Samkvæmt Weiner er hugmyndin um að flóttamenn og hælisleitendur séu ógn gegn þjóðareinkennum og gildum ríkja og samfélaga erfitt viðfangs og snýst aðallega um hvað almenningur telji að einkenni þá sem teljast hluti af þjóðinni og hverjir ekki. Þess vegna eru menningarleg einkenni mismunandi milli ríkja og sama má segja um hver sé talinn tilheyra menningarlegum einkennum þjóðarinnar og hver ekki. Þessi menningarlegu einkenni stjórna síðan hverjum er hleypt inn og hvaða réttindi hver og einn fær og að lokum hvort viðtökuríki

¹⁷³ Lohrmann, Reinhard. (2000). Bls. 8.

¹⁷⁴ Buzan, Wæver, Wilde. 1998). Bls. 8.

¹⁷⁵ Buzan, Wæver, Wilde. 1998). Bls. 119.

hælisleitenda álitur flóttafólk sem mögulega þegna eða ekki. Brot við samfélagslegum gildum viðkomandi samfélag er álitid sem ógn við þjóðaröryggi.¹⁷⁶

Eins og fram hefur komið hefur verið löng hefð fyrir því innan félagsvísindanna að útskýra viðhorf almennings gagnvart innflytjendum og hælisleitendum með efnahagslegum rökum. Allmargar fræðigreinar hafa verið skrifaðar um þá hugmynd að átök milli ráðandi meirihluta og minnihluta hópa eiga rætur sínar að rekja til efnahagslegra hagsmunaárekstra. Þar að segja, þegar ráðandi hópur telur minnihlutahópin vera efnahagslega ógn. Elisabeth Ivarsflaten bendir aftur á móti á í grein sinni *Threatened by Diversity: Why Restrictive Asylum and Immigration Policies Appeal to Western Europeans* að ef efnahagslegar aðstæður og ástæður vegna ótta við glötun á þjóðareinkennum eru bornar saman, sérstaklega nú á tímum í Vestur-Evrópu eiga ótti vegna glötunar á þjóðareinkennum og sjálfsmýnd ríkja mun betur við þegar þróun stefnumótunar er skoðuð. Sér til stuðnings vitnar hún meðal annars í Walker Connor, sem bendir á að almenningur er mun tilfinningalega tengdari samfélagi sínu og menningu en efnahagskerfinu sem slíku. Að mati Connor er menning og þjóðereinkenni einhverskonar leiðari í lífinu og hvernig fólk eigi að lifa því og þess vegna hefur fólk mikla tilhneigingu til að verja það.¹⁷⁷

Ivarsflaten notar hnattvæðinguna til að útskýra afhverju almenningur telur nauðsynlegt að herða lög í stefnumótun innflytjenda og hælisleitenda. Með hnattvæðingunni jókst alþjóðleg samvinna ríkja. Ríki, sérstaklega í Evrópu, hófu að koma á fót yfirþjóðlegri samvinnu á vettvangi ESB og eftir því sem samvinnan var meiri og nánari fóru ríkin að færa umfangsmikinn hluta af ákvörðunarvaldi sínu frá stjórnvöldum í viðkomandi landi á yfirþjóðlegt stofnanavald alþjóðastofnana, sérstaklega ESB. Frá sjónarhorni þjóðernishyggjunar og jafnvel almennings í Vestur-Evrópu var þessi þróun talin geta ógnað valdi ríkisins til að taka ákvarðanir sem og veikja sameiginleg einkenni, sérkenni og samloðun þjóðarinnar.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Weiner, Myron. (1995). Bls. 140.

¹⁷⁷ Ivarsflaten, Elisabeth. (2005). Bls. 22-23.

¹⁷⁸ Ivarsflaten Elisabeth. (2005). Bls. 24-25.

Ivarsflaten varpar fram þremur kenningum sem einkenna ástæður þess að almenningur er hlynntari hertari lögum í málefnum innflytjenda og hælisleitenda. Fyrsta ástæðan er að fólk sem telur að sjálfsákvörðunarrétt ríkisins sé ógnað með því að flytja ákvörðunarvald til yfirþjóðlegrar stofnunar er mun hlynntari auknu landamæraeftirliti og hertari aðgerðum í málefnum innflytjenda og hælisleitenda. Önnur ástæðan sem hún nefnir er að margir þættir hnattvæðingarinnar, s.s. aukin samskipti milli ríkja, aukin ferðalög og sameiginleg áhugamál geta valdið því að sameiginleg einkenni ríkja, svo sem þjóðartungumál, trúarbrögð, venjur og siðir eru í hættu á að deyja út. Almenningur sem telur þessa ógn yfirvofandi er líklegri til að kalla eftir aðgerðum stjórnvalda til að vernda þessi þjóðareinkenni ríkisins. Þriðja og síðasta kenning Ivarsflaten til að útskýra hvernig vernd á þjóðareinkennum getur haft áhrif á hertari lög og reglur í málefnum innflytjenda og hælisleitenda fjallar um það hvernig ráðandi stjórn málaelítur og fjölmiðlar geta haft áhrif á viðhorf almennings.¹⁷⁹

Í könnun sem Ivarsflaten gerði kom fram að helsta ástæðan fyrir því að almenningur í Vestur-Evrópu studdi hertari aðgerðir í málefnum innflytjenda og hælisleitenda voru áhyggjur þeirra að innflytjendur og hælisleitendur gætu ógnað sameiginlegum einkennum þjóðarinnar, s.s. tungumáli, þjóðartrú og hefðum. Stór meirihluti þeirra sem tók þátt í rannsókninni töldu það mikils virði að geta haft eitt sameiginlegt tungumál, eina þjóðartrú og sameiginlegar hefðir og siði.¹⁸⁰

4.2. Samantekt.

Með mikilli aukningu þeirra sem hafa þurft að flýja heimkynni sín og leita griðar á Vesturlöndunum og hrinu hryðjuverkaárása í Evrópu á síðastliðnum árum hefur viðhorf almennings og evrópskra stjórnvalda til flóttamanna og hælisleitenda breyst. Eins og fram kom hér að ofan eru flóttamenn og hælisleitendur nú en áður í mun meiri mæli stimplaðir sem ógn við öryggi og stöðuleika ríkja. Það er þó mismunandi eftir ríkjum og hópum innan samfélagsins hvort og hvernig þau álíta flóttamenn og hælisleitendur sem ógn við öryggi ríkisins eða persónulegs öryggi einstaklinganna. Samkvæmt umfjöllun hér að ofan hafa

¹⁷⁹ Ivarsflaten, Elisabeth. (2005). Bls. 24-25.

¹⁸⁰ Ivarsflaten, Elisabeth. (2005). Bls. 42.

fræðimenn tilgreint þrjú atriði sem gjarnan eru sögð forsenda þess að flóttamenn og hælisleitendur eru taldir sem ógn. Þau eru eftirfarandi; tengsl flóttamanna og hælisleitenda við skipulagða glæpa- og hryðjuverkastarsemi, ógn við efnahagslegt öryggi einstaklinga og ríkja og að lokum ógn við þjóðareinkenni og gildi í viðkomandi ríki.

Í næsta kafla mun leitin að svörum við þeim spurningum sem brenna á höfundi um hvernig hugtakið öryggi birtist í stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna og hælisleitenda haldið áfram. Fjallað verður um hvernig stefnumótun stjórnvalda í Evrópu í málefnum flóttamanna og hælisleitenda hefur verið að breytast og hvaða helstu atburðir hafa mótað hana. Jafnframt verður farið yfir hvaða aðgerðir ríki nota í stefnumótun sinni og hvernig hugtakið öryggi birtist. Í lok kaflans verður gerð grein fyrir opinberri stefnumótun stjórnvalda í málefnum flóttamanna og hælisleitenda á Íslandi og hvernig öryggis hugtakið hefur verið notað í stefnumótun á Íslandi.

5.0. Mismunandi hugmyndafræði í stefnumótun Vesturlanda í málefnum flóttamanna og hælisleitenda

Þegar spurt er hver sé stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna og hælisleitenda er ekki hægt að benda á einhlítt svar. Helton svarar því þannig til að „hvaða þýðingu sem flóttamenn hafa er það nokkuð ljóst að þeir hafa mis mikla þýðingu gagnvart ríkjum heims”.¹⁸¹ Myron Weiner talar um í bók sinni *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights* að stefnumótun ríkja í málefnum fólksflutninga bæði til og frá ríkjum sé mótuð af áhyggjum yfir stöðugleika innanlands og alþjóðlegu öryggi.¹⁸²

Hvernig ríki haga stefnumótun sinni í málefnum flóttamanna og hælisleitenda hvort sem það er staðsett utan heimalands síns eða innan, eru alltaf að lokum pólitískar ákvarðanir sem eru á valdi ráðamanna í hverju ríki fyrir sig. Taka þarf ákvarðanir um t.a.m hvaða aðgerðir skal fara í þegar búið er að lýsa yfir neyðarástandi, ætlar ríkið að hlaupa undir bagga og veita aðstoð sína og ef svo í hvaða formi á sú aðstoð að vera. Á hún að vera tímabundin eða meira varanleg sem getur til að mynda lýst sér í að orsakirnar á því afhverju flóttafólkið er að flýja eru fundnar og reynt að stöðva með hernaðarlegum íhlutunum eða í formi fjárhagslegrar aðstoðar eða friðarviðræðna svo eitthvað sé nefnt. Öll ríki sem eiga aðild að flóttamannasamning SP. bera ákveðnar verndunarskyldur gagnvart öllum þeim flóttamönnum sem staðsettir eru á landsvæði viðkomandi ríkis og leggja inn hælisleitni en aftur á móti bera ríkin hins vegar engar lagalegar skyldur gagnvart flóttamönnum sem staðsettir eru í öðrum ríkjum. Verndunarskylda aðildarríkja samningsins felst m.a. í lög málinu um „*non-refoulement*”.¹⁸³

Að mati Astri Suhrke, Aristide R. Zolberg og Aguayo, Sergio eru tvær grundvallar leiðir færar fyrir stjórnvöld til að svara beiðni hælisleitenda um hæli og flæði flóttamanna, það er annars vegar að veita hæli á grundvelli Flóttamannasamningsins eða af mannúðarástæðum og hins vegar að hafna hælisumsókn viðkomandi flóttamanns. Eftir að aðstæður í heiminum breyttust og flóttafólk og hælisleitendur fóru í meiri mæli en áður að sækja til Evrópu fóru

¹⁸¹ Helton, Arthur. C. (2003). Bls. 154.

¹⁸² Weiner, Myron. (1995). Bls. 132.

¹⁸³ Betts, Alexander og Loescher, Gil. (2009). Bls. 18-19

stjórnvöld að breyta stefnumótun sína í meðferð hælisumsókna. Markmiðið var að reyna eftir fremsta megni að takmarka straum hælisleitenda til Evrópu. Það var meðal annars gert með því að hraða umsóknarferlinu, stytta biðtíma hælisleitenda eftir því að stjórnvöld tækju umsókn þeirra til meðferðar og fá lausn mála (oftast nefnt „hratt“ og „hægt“ ferli), jafnframt var reynt að takmarka aðbúnað hælisleitenda meðan umsókn þeirra var í til meðferðar hjá stjórnvöldum og þrengja skilyrðin fyrir hælisveitingu undir Flóttamannasamningnum. Eftir að upp komst að töluverður hluti þeirra hælisleitenda sem höfðu sótt um hæli varð eftir í viðkomandi landi þrátt fyrir að umsókn þeirra um hæli hafði verið hafnað fóru ríkin í umfangsmeiri aðgerðir til að reyna að hindra aðgang hælisleitenda. Aðgerðir sem ríkin fóru í til að hindra aðgang hælisleitenda voru mjög mismunandi. Suhrke og Zolberg nefna þrjár aðgerðir sem ríki geta farið í til að reyna að hrindra aðgang hælisleitenda.¹⁸⁴

Fyrsta aðgerðin sem Suhrke og Zolberg og Sergio nefna og kannski sú umdeildasta frá sjónarhorni alþjóðlegra laga og siðferðis er algjört bann við komu hælisleitenda til landsins og ef upp kemst um hælisleitenda er hann tafarlaust endursendur til baka án þess að fá viðunandi umsóknarferli eða fá að sækja um hæli. Þessi aðferð var notuð af Bandaríkjamönnum á árunum 1981 til 1994 gegn svokölluðu bátafólki frá Haítí en hefur ekki verið notuð af stjórnvöldum í Evrópu.¹⁸⁵

Önnur aðgerðin sem Suhrke og Zolberg og Sergio nefna er mun útbreiddari og nýtur mun meiri samþykkis en sú sem nefnd var hér að ofan og snýr að kröfum um framvísun vegabréfs eða persónuskilríkja og vegabréfáritanir fyrir ríkisborgara einstakra ríkja.¹⁸⁶ Vegabréfsáritanir eru líklega þekktasta form fyrirbyggjandi ráðstafana sem ríki nota í landamæra -og innflytjendaeftirliti. Til að fylgja aðgerðinni eftir eru hælisleitendur sem ekki hafa viðeigandi leyfi og pappíra meðferðis ekki hleypt inní landið. Evrópusambandið notar vegabréfáritanir meðal annars til þess að greina á milli þeirra einstaklinga sem koma frá óæskilegum ríkjum og hinna sem koma frá æskilegum ríkjum og fá lögmæta inngöngu. Á undanförunum árum hefur verið tilhneigingin verið sú að herða kröfur um vegabréfsáritun í Vestur-Evrópu. Í

¹⁸⁴ Suhrke, Astri, Zolberg, Aristide R og Aguayo, Sergio. (1989). Bls. 173 og 175.

¹⁸⁵ Suhrke, Astri, Zolberg, Aristide R og Aguayo, Sergio. (1989). Bls. 176.

¹⁸⁶ Suhrke, Astri, Zolberg, Aristide R og Aguayo, Sergio. (1989). Bls. 176.

kjölfarið á hryðjuverkaárásunum 11. September og 7 júlí 2005 í London gaf ráðherraráð ESB út tilkynningu þess efnis efla þurfi landamæraeftirlit á ytri landamærum sambandsins.¹⁸⁷

Á Íslandi gilda sömu reglur um vegabréfsáritandir og í Evrópusambandinu. Í lögum um útlendinga nr. 96/2002 er jafnframt að finna heimild fyrir að handtaka flóttamann eða hælisleitenda og setja í gærsluvarðhald ef sá hinn sami er uppvís af því að framvísa röngu eða fölsuðu vegabréfi og neitar að gefa upplýsingar um hver hann sé, sbr. 7. mgr. 29. gr. Samkvæmt upplýsingum sem teknar voru saman af lögregluembætti á Suðurnesjum fyrir innanríkisráðuneytið kom fram að á tímabilinu frá 1. janúar til 31. mars 2011 höfðu 89 útlendingur verið ákærðir fyrir að framvísa röngum eða fölsuðum vegabréfum.¹⁸⁸

Aðrar aðgerðir eru svokölluð örugg og óörugg ríki, sem þýðir að fólk af erlendum uppruna sem kemur frá ákveðnum ríkjum og eru á lista yfir ríki sem ekki eru talin örugg er neitað um hæli á þeim forsendum að ríkið sem þeir komu frá er talið vera hættulegt.¹⁸⁹

Eftir þónokkrar misheppnaðar tilraunir Evrópuríkjanna árið 1995 til að sporna við flæði flóttamanna inn í Evrópu, komu ríkin sér saman um að setja upp svokölluð öryggisathvörf í þeim ríkjum sem flestir hælisleitendur og flóttamenn komu frá. Hugmyndir sem þessar höfðu áður verið notast við af Bandaríkjamönnum, í ríkjum á Karabíuskaganum og einnig í Írak og Bosníu. Grundvallarhugmyndin með þessum aðgerðum var að færa hælisumsóknarferilinn nær upprunaríkjum og hugsanlega út frá hinum Vestrænu ríkjum.¹⁹⁰ Öryggisathvörf hafa verið sett upp í Írak, Sómalíu og Bosníu. Þrátt fyrir að athvörfin voru upphaflega sett á stofn í þeim tilgangi að veita flóttafólki á svæðinu öryggi og athvarf þjónuðu þau í framkvæmd nágrannaríkjunum með því að halda flóttamönnum innan eigin upprunaríkis svo þau myndu ekki öðlast lagalega stöðu flóttamanns og þeim réttindum sem því fylgir.¹⁹¹

¹⁸⁷ Boswell, Christina. (2007). Bls. 10.

¹⁸⁸ Dóms- og Kirkjumálaráðuneytið. (2009). Bls. 49.

¹⁸⁹ Suhrke, Astri, Zolberg, Aristide R og Aguayo, Sergio. (1989). Bls. 176.

¹⁹⁰ Suhrke, Astri, Zolberg, Aristide R og Aguayo, Sergio. (1989). Bls. 176.

¹⁹¹ Betts, Alexander. (2009). Bls. 70-71.

5.1. Þróun stefnumótunar Vesturlanda í málefnum flóttamanna og hælisleitenda fyrir 11. September 2001

Frá lokum síðari heimstyrjaldarinnar og fram til dagsins í dag hafa orðið miklar breytingar á fólksflutningum til og frá Evrópu, frá því að Evrópuríkin voru helsta uppspretta fólksflutninga í heiminum, þegar mikill fjöldi Evrópubúa fluttist frá Evrópu til nýlenduríkja og nýrra ríkja í Ameríku og Ástralíu og til dagsins í dag þar sem Evrópa er orðinn helsti viðkomustaður flóttafólks og hælisleitenda. Á sjötta og sjöunda áratug tuttugustu aldar varð hins vegar mikil þörf á vinnuafli í vestur hluta Evrópu sem gerði innflytjendur eftirsóttá og Evrópu eftirsóttan áfangarstað innflytjenda.¹⁹²

Á sjöunda áratuginum þegar nýlenduríkin í Afríku fóru að fá sjálfstæði undan nýlenduherum sínum og borgarastyrjaldir brutust út í kjölfarið varð mikið neyðarástand í Afríku og flóttamenn streymdu frá álfunni til Evrópu. Fátækari ríki heims hin svokölluðu þriðja heims ríki urðu helsta uppspretta flóttamanna sem vestræn ríki kærðu sig ekki um.¹⁹³ Á þessum tíma urðu töluverðar breytingar á stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna, ríkin í Evrópu fóru að sjá flóttamenn sem þriðja heims vanda og fóru í kjölfarið að herða löggjöf sína til muna. Ríkin í Evrópu gáfu ekki lengur út langvarandi dvalarleyfi og ríkisborgararétt til hælisleitenda eins og áður heldur einungis tímabundin dvalarleyfi.¹⁹⁴ Það var ekki fyrr en í byrjun áttunda áratugarins sem flóttafólk frá öðrum heimsálfum en Evrópu fór að sækjast eftir hæli í Evrópu í stórum stíl, það átti aðeins eftir að aukast. Bættar samgöngur og aukið aðgengi að upplýsingum um heim allan átti stóran þátt í hinum miklu fólksflutningum til Evrópu og hinna Vestrænu ríkja. Eftir að stór hópur flóttamanna frá Sir Lanka sóttust eftir hæli í Evrópu spruttu upp miklar umræður á meðal ráðamanna í Evrópu afhverju í ósköpunum flóttafólk lagði á sig ferðalag þvert yfir heiminn til að sækja um hæli í Evrópu þar sem önnur friðsæl ríki væru á svæðinu. Grunur lék á meðal ráðamanna í Evrópu að helsta ástæða hælisleitenda væru af efnahagslegum toga og tóku til þess ráðs að setja vísa takmarkanir á alla frá Sir Lanka. Aðrar takmarkanir komu seinna eftir því sem fjöldi hælisleitenda fjölgaði.¹⁹⁵

¹⁹² Cottey, Andrew. (2007). Bls. 207.

¹⁹³ Lammers, Ellen. (1999). Bls. 17.

¹⁹⁴ Lammers, Ellen. (1999). Bls. 18.

¹⁹⁵ UNHCR. (2006). Bls. 161.

Á síðastliðnum árum hefur ekki verið eins mikil þörf fyrir vinnuafli í Evrópu eins og eftir seinni heimstyrjöldina, það má vissulega rekja til þess að eftir að fyrrum kommúnista ríkin í Austur-Evrópu gerðust aðilar að ESB hefur farandsverkafólk komið í stórum stíl frá þessum ríkjum í leit að vinnu í ríkjunum í norður Evrópu. Jafnframt hefur löngum þótt auðveldara að taka við flóttamönnum með líkan menningarlegan bakgrunn og er í umsóknarríki þegar t.a.m. er þörf á vinnuafli.¹⁹⁶

5.2. Eftir 11. september 2001 til dagsins í dag

Árásirnar á tvíburaturnana 11. september 2001 ollu miklu uppnámi um alla Evrópu og margir Evrópubúar óttuðust að samskonar árásir gætu átt sér stað á evrópskri grundu.¹⁹⁷ Í kjölfarið á hryðjuverkaárásanna á tvíburaturnana 11. september 2001 urðu hugmyndir um þjóðaröryggi ráðandi hugmyndafræði í umræðunni um málefni hælisleitenda og flóttamanna í alþjóðasamfélaginu.¹⁹⁸ Sú umræða varpaði hins vegar skugga á lagalega verndunarskyldu á flóttamönnum sem kveðið er á um í Flóttamannasamningnum. Vegna ótta við uppgang alþjóðlegrar hryðjuverkastarfsemi fóru vestrænu ríkin í miklum mæli að loka landamærum sínum og hófu stranga og viðamikla öryggisgæslu sem gerði flóttamönnum töluvert erfiðara fyrir að sækja um hæli á vesturlöndunum. Í Bandaríkjunum var allur viðbúnaður hertur á öllum landamærastöðvum og öll flóttamannaverkefni, s.s. fjármögnun og móttaka á flóttafólki frá átakasvæðum endurskoðuð. Í kjölfarið samþykktu bandarísk stjórnvöld nýja og strangari innflytjenda löggjöf. Hin nýju lög USA-PATRIOT ACT sem gerir stjórnvöldum í Bandaríkjunum kleift að halda einstaklingum sem grunaðir eru um hryðjuverk í haldi í allt að sjö daga án ákæru. Ennfremur er nú möguleiki með hinum nýju lögum að senda úr landi og jafnvel banna grunuðum meðlimum hryðjuverkasamtaka að koma inn í Bandaríkin.¹⁹⁹

¹⁹⁶ UNHCR. (2006). Bls. 1.

¹⁹⁷ Boswell, Christina. (2007). Bls. 8.

¹⁹⁸ Freitas, Raquel. (2002). Bls. 39.

¹⁹⁹ Gibney, Matthew. (2002). Bls. 40.

Samskonar aðgerðir voru settar af stað í mörgum Evrópuríkjum og verða sérstaklega dæmi tekin frá eftirfarandi ríkjum í Evrópu; Bretlandi, Þýskalandi og Norðurlöndunum. Í Bretlandi tilkynnti David Blunkett þáverandi Innanríkisráðherra þar í landi (*e. The UK home Secretary*) að Bretland myndi hér eftir ekki sýna hryðjuverkamönnum gestrisni og gaf út tilkynningu þess efnis að senda skuli alla einstaklinga búsetta í Bretlandi með erlent ríkisfang út landi.²⁰⁰ Á breska þinginu voru jafnframt ný hryðjuverkalög samþykkt stuttu eftir árásirnar. Framkvæmdastjóri flóttamannaráðs SP. hefur meðal annars lýst yfir áhyggjum sínum yfir fjölmörgum lögum og aðgerðum sem hafa verið settar fram og samþykktar í Bretlandi sem fara með málefni hælisleitenda. Framkvæmdastjóri Flóttamannaráðs SP. hefur fordæmt til að mynda lög þar sem búðastuld og skemmdaverk eins og „graffiti“ voru skilgreind sem nægjanleg rök fyrir því að hægt væri að fá undanþágu frá ákvæði Flóttamannasamnings S.þ. um verndunarskyldu ríkja og senda hælisleitendur aftur til heimkynna sinna á grunvelli þessara brota. Það brýtur í bága við ákvæðið um „*non refoulement*“ sem kveðið er á um í Flóttamannasamningi SP. Lögin kveða á um að ef flóttamaður eða hælisleitandi brýtur af sér (jafnvel við minnstu brot) hafa bresk stjórnvöld heimild til að reka viðkomandi úr landi.²⁰¹ Með samþykkt hinna nýju laga geta stjórnvöld í Bretlandi til að mynda hafnað umsókn hælisleitenda með þeim rökum að hann gæti verið ógn við þjóðaröryggi ásamt því að veita meira svigrúm til að hafa í haldi grunaða hryðjuverkamenn.²⁰²

Þýski innanríkisráðherrann, þáverandi, kom fram með svipaða tilkynningu um að allir flóttamenn og hælisleitendur grunaðir um tengsl við hryðjuverk yrðu sendir úr landi á stundinni.²⁰³ Ásamt því greindu þýstihópar í Þýskalandi frá því að allar tilraunir til að koma frumvarpi í gegn um þýska þingið um réttindi flóttamanna inn í lög um hælisleitendur hafi verið settar í baklás eftir 11. september og gagnrýnisraddir sem höfðu gagnrýnt frumvarpið urðu enn háværari og kröfðust nýrra laga með það að markmiði að styrkja þjóðaröryggi Þýskalands.²⁰⁴

²⁰⁰ Boswell, Christina. (2007). Bls. 8.

²⁰¹ Seidman-Zager, Joshua. (2010). Bls. 11.

²⁰² Gibney, Matthew. (2002). Bls. 40.

²⁰³ Boswell, Christina. (2007). Bls. 8.

²⁰⁴ Freitas, Raquel. (2002). Bls. 39.

Í ljósi þeirrar svæðisbundnu samvinnu sem á sér stað í Evrópu með Evrópusambandinu og Schengen svæðinu þá séstaklega á sviði landamæraeftirlits og stjórnun á fólksflutningum inná svæði EBS er athyglisvert að skoða hvernig umræðan hefur verið um viðbrögð ESB eftir 11. September. Sameiginleg hælís- og innflytjendastefna Evrópusambandsins hefur verið eitt helsta umræðuefni meðal fræðimanna samtímans. Þeir hafa margir hverjir bent á að sameiginleg stefna stjórnvalda aðildarríkja Evrópusambandsins sé að miklu leiti farin að snúast frekar um að reyna að hindra flóttamenn og hælísleitendur frá því að leggja inn hælísbeiðni en um verndunarsjónarmið og langvarandi lausnir á flóttamannavandanum sem herjar á heiminn.²⁰⁵ Markus Sperl gagnrýnir sameiginlega hælís- og flóttamannastefnu ESB í grein sinni *Fortress Europe and The Iraqi "intruders": Iraqi asylum-seekers and the EUR, 2003-2007*) þar sem hann lýsir raunum flóttamanna og hælísleitenda frá Írak þegar komið er að landamærum Evrópusambandsins. Sperl gagnrýnir sameiginlega hælís- og flóttamannastefnu Evrópusambandsins harðlega og líkir Evrópusambandinu við virki (e. Fortress of Europe).²⁰⁶

²⁰⁵ Sperl, Markus. (2007). Bls. 2.

²⁰⁶ Sperl, Markus. (2007). Bls. 4.

5.3. Hafa flóttamenn og hælisleitendur verið öryggisvæddir?

Christina Boswell talar um í grein sinni *Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization* að helstu hugmyndir sem fjalla um gagnrýnnar öryggiskenningar kenningar hafa beint sjónum sínum að öryggisvæðingu á innflytjendastefnu ríkja í Evrópu á síðastliðnum áratug. Megininntak kenningarinnar um öryggisvæðingu er að innflytjendur eru taldir geta ógnað samfélagi ríkja í Evrópu, eða séu orðnir helsta uppspetta óöryggis í Evrópu. Kenning Kaupmannarhafnarskólans telur að öryggisvæðing lýsir sér þannig að hún réttlætir ákveðnar aðgerðir sem ríkin nota til að mynda í landamæraeftirliti sem myndu undir einhverjum kringumstæðum ekki vera taldar lögmæt. ²⁰⁷

Þrátt fyrir að helstu ástæður þess hvað valdi því að ákveðin málefni séu öryggisvædd en önnur ekki eru ekki alltaf augljósar þá telur Joshua Seidman-Zager að sagan og lagaleg þróun á sviði landamæraeftirlits og stjórnun á fólksflutningum til og frá ríkjum sé mikilvæg þegar öryggisvæðing er greind. Hann nefnir að augljósasta dæmið um hvernig öryggisvæðing á málefnum hælisleitenda birtist er í þróun laga um útlendinga í Bretlandi. Seidmann nefnir til að mynda að lögín sem samþykkt hafa verið á breska þinginu hafi oftast en ekki beygt og jafnvel brotið alþjóðlegar samþykktir sem fjalla um málefni hælisleitenda. Dæmi um þetta má finna í sögulegu yfirliti yfir þróun stefnumótunar ríkja í málefnum flóttamanna og hælisleitenda hér fyrir í kaflanum. ²⁰⁸ Edward Newman tekur undir með Seidman-Zager og heldur því fram þau skilaboð sem ríkin senda frá sér þegar þau regluvæða málefni innflytjendur og setja þá í flokka (um hver hljóti stöðu flóttamanna og hver ekki) getur haft þau áhrif að almenningur fari að sjá innflytjendur sem ógn við bæði öryggi ríkisins og þeirra sjálfra. Newmann bendir á að á tuttugustu öldinni hafi orðið miklar breytingar á og ríkin farið að regluvæða málefni eins og fólksflutninga, sérstaklega innflytjendur. ²⁰⁹

Landamæraeftirlit er eitt af þeim sviðum stefnumótunar í málefnum flóttamanna og hælisleitenda sem ber einkenni þess að hafa verið öryggisvædd. Augljósasta dæmið um öryggisvæðingu á sviði landamæraeftirlits er ákvæði sem hefur meðal annars verið samþykkt

²⁰⁷ Boswell, Christina. (2007). Bls. 3.

²⁰⁸ Seidman-Zager, Joshua. (2010). Bls.

²⁰⁹ Newman, Edward. (2001). Bls. 4.

bæði í Bretlandi og Þýskalandi um útilokun hælisleitenda og flóttamanna frá ákveðnum ríkjum heims sem og heimild til að vísa á brott bókstafstrúa múslima klerka frá þónokkrum ríkjum Evrópu eins og kom fram hér að ofan.²¹⁰

Christina Boswell á að fjallar aftur á móti um öryggisvæðingu á málefnum flóttamanna og hælisleitenda í Evrópu í kjölfarið á hryðjuverkaárásunum í Bandaríkjunum 11. September 2001 á öðrum nótum en Newmann og Joshua Seidman-Zager. Boswell gerir samanburð á öryggisvæðingu í Bandaríkjunum annars vegar og Evrópu hins vegar. Boswell vill meina í grein sinni *Migration control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization* að öryggisvæðing á málefnum flóttamanna og hælisleitenda hefur ekki átt sér stað í Evrópu í sama mæli og í Bandaríkjunum. Jafnframt bendir hún á öryggisvæðing á málefnum flóttamanna og hælisleitenda í Evrópu sé ekki ein af afleiðingum hryðjuverkaárásanna 11. September 2001. Boswell rýnir í umræðuna meðal embættismanna Evrópusambandsins og almenning í Evrópu til að rökstyðja niðurstöður sínar. Hún talar um að litlar sem engar tilraunir hafi verið gerðar til öryggisvæða fólksflutninga í Evrópu þar sem óreglulegir innflytjendur væru tengdir við hryðjuverk. Boswell bendir þó á að helstu aðgerðir til að draga úr hryðjuverkaógn í Evrópu sé að reyna að hindra aðgang fólksflutninga inn í Evrópu.²¹¹

5.4. Samantekt um hvernig öryggishugtakið birtist í stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna og hælisleitenda

Mikið vatn hefur runnið til sjávar í stefnumótun ríkja í Evrópu í málefnum flóttamanna frá lokum síðari Heimsstyrjaldarinnar. Evrópa fór úr því að vera uppspretta flestra flóttamanna í heiminum og eftirsótt vinnuafli í að vera eftirsóttasti viðkomustaður flóttamanna frá fátækari ríkjum heims í suðri.

Stefnumótun aðildarríkja Evrópusambandsins í málefnum flóttamanna er annars vegar bundin af Flóttamannasamningi SP. og hins vegar af lögum og reglum Evrópusambandsins. Þrátt fyrir að ákveðinn lagarammi sé fyrir hendi um málefni flóttamanna og hælisleitenda eru örlög

²¹⁰ Boswell, Christina. (2007). Bls. 2.

²¹¹ Boswell, Christina. (2007). Bls. 2 og 19.

Þessa fólks aðallega í höndum stjórnvalda þess ríkis sem umsókn um hælisleitingu er lögð fyrir. Aðgerðirnar sem ríkin nota til að grísa þann mikla fjölda sem kemur á ytri landamæri ESB eru margvíslegar. Algengasta form landamæraeftirlits er krafa um framvísun vegabréfs og vegabréfsáritanir og sameiginlegur gagnagrunnur eins og Europol en það er notað til að grísa frá óæskilega einstaklinga. Einnig má nefna lista yfir örugg og óörugg ríki og æskilega hópa. Þónokkrir fræðimenn hafa gagnrýnt ESB og sameiginlega hælisleitingu og flóttamannastefnu þess fyrir að vera of hörð og hleypa of fáum í gegn.

Að mati Seidmann-Zager og Newmann er birtingarmynd öryggis í málefnum flóttamanna og hælisleitenda meðal annars hægt að greina með því að skoða hvernig löggjöf um málefni flóttamanna og hælisleitenda hefur þróaðst. Öryggisvæðing hefur átt sér stað ef málefni eins og til dæmis fólksflutningar eru talin ógna öryggi samfélagsins og tekið er til umfangsmikilla aðgerða sem notaðar eru einungis í sérstökum neyðartilvikum.

6.0. Birtingarmynd öryggis í stefnumótun íslenskra stjórnvalda í málefnum flóttamanna

Á síðustu árum hafa fólksflutningar á milli landa verið að aukast og hefur Ísland ekki farið varhluta af því. Ýmsar ástæður geta legið að baki þessum fólksflutningum, eins og átök í heimaríkjum eða einfaldlega leit einstaklinga af betri lífskjörum.²¹² Á tiltölulega fáum árum hefur orðið mikil breyting á íslensku samfélagi, úr því að vera samfélag þar sem allir tala sama tungumálið og flestir eru sömu trúar með sömu gildi í fjölþjóðlegt samfélag þar sem ólíkur menningarlegur bakgrunnur, tungumál og trú frá ólíkum ríkjum sameinast. Erlendum ríkisborgurum hér á landi hefur fjölgað umtalsvert á undanförunum árum eða úr 7.271 árið 2000 í 20.957 einstaklinga í byrjun árs 2012.²¹³ Því má segja að tiltölulega stutt saga og takmörkuð reynsla í málefnum innflytjenda, svo sem hælisleitenda og flóttamanna hefur haft töluverð áhrif á stefnumótun Íslands í málefnum flóttamanna og hælisleitenda.²¹⁴ Í þessum kafla verður fjallað um hvernig öryggishugtakið birtist í stefnumótun íslenskra stjórnvalda í málefnum flóttamanna og hælisleitenda og reynt verður að svara þeirri spurningu hvort fólk af erlendum uppruna s.s. hælisleitendur og flóttamenn séu álitnir vera ógn við öryggi íslenska ríkisins og almennings í landinu hvort sem er efnahagsleg ógn, samfélagsleg eða ógn gegn frið og stöðuleika innan ríkisins í formi skipulagðrar glæpastarfsemis eða hryðjuverka.

Ísland hóf móttöku á kvótaflóttamönnum árið 1956 þegar fyrsti hópur kvótaflóttamanna kom til landsins frá Ungverjalandi. Frá þeim tíma hefur alls 516 flóttamönnum verið veitt hæli á þennan hátt eða 312 einstaklingar frá því að Ísland hóf reglubundna móttöku á flóttamönnum árið 1996.²¹⁵ Aftur á móti hófst móttaka hælisleitenda mun seinna en móttaka kvótaflóttamanna og lengst framanaf á árunum 1992 til 2007 hafði aðeins einn einstakur flóttamaður sem sótt hafði um hæli hér á landi fengið umsókn sína um hæli samþykkt. Nokkrum hafði þó verið veitt hæli af mannúðarástæðum. Árið 2010 bárust íslenskum stjórnvöldum 51 umsókn, 6 hælisleitendur var veitt hæli af mannúðarástæðum og 4

²¹² Eva Heiða Önnudóttir. (2009). Bls. 67.

²¹³ Hagstofa Íslands. (2012).

²¹⁴ Félagsmálaráðuneytið. (2005). Bls. 8.

²¹⁵ Velferðarráðuneytið. (e.d.).

hælisleitendum var veitt almennt hæli.²¹⁶ Þónokkur aukning hefur þó orðið á umsóknum um hæli á Íslandi eftir að Schengen samkomulagið gekk í gegn árið 2001. Þrátt fyrir aukningu á síðustu árum eru umsóknir um hæli hlutfallslega færri hér á landi en í nágrennalöndunum. Það má vissulega rekja til landfræðilegrar legu landsins og takmarkaðra flugsamgangna til og frá landinu, þar sem flestir þeirra hælisleitenda sem sækja um hæli hér á landi eru upprunir frá svæðum þar sem ekki er hægt að komast til Íslands án þess að fara í gegnum annað land á Schengen svæðinu. Ásamt því er stór hluti af hælisumsóknum hér á landi afgreiddar þannig að viðkomandi hælisleitendur eru endursendir samkvæmt ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar. Reglugerðin kveður á um hvaða ríki ríki beri að taka umsókn viðkomandi hælisleitenda til meðferðar. Þar sem íslensk stjórnvöld eru aðilar að Dyflinnarreglugerðinni er þeim heimilt að senda hælisumsækjanda til þess ríkis innan Schengen sem hann kom fram og hefur umsókn viðkomandi til umfjöllunar. Ef hælisleitandi hefur ekki lagt inn beiðni um hæli í öðru Schengen ríki og Útlendingastofnun telur umsókn viðkomandi hælisleitenda réttmæta er hún tekin til venjubundinnar meðferðar. Þegar stjórnvöld á Íslandi hafa synjað umsókn hælisleitanda um hæli, þá eru ákveðnar leiðir í stöðunni. Hægt er að veita hælisleitenda dvalarleyfi af mannúðarástæðum, sent viðkomandi einstakling úr landi eða veitt honum bráðabirgðaleyfi ef ekki er hægt að vísa honum úr landi. Dvalarleyfi að mannúðarástæðum á við þegar hælisleitandi uppfyllir ekki skilyrði flóttamannasamningsins um skilgreiningu á hugtakinu flóttamaður en getur samt ekki snúið aftur til heimkynna sína vegna ofsókna.²¹⁷

Lög um hælisleitendur og flóttamenn á Íslandi falla undir lög um útlendinga nr. 96/2002 eða innflytjendalöggjöfina eins og hún hefur verið nefnd. Innflytjendalöggjöfin hér á landi er að mestu innflutt frá nágrennaríkjunum og Evrópusambandinu.²¹⁸ Að mati Eiríks Bergmann Jónssonar er danska innflytjendalöggjöfin sú strangasta í Evrópu og hefur það að markmiði að gera fólki sem hefur uppruna utan EES-svæðisins mjög erfitt fyrir að setjast að í Danmörku og þetta hefur Íslands jafnframt tekið upp eftir dönsku löggjöfinni. Eiríkur bendir jafnframt á að Ísland hefur þar að auki tekið upp afar stranga löggjöf í málefnum er varðar hælisleitendur og komu þeirra til landsins og er jafnvel talin strangari en sú danska. Að mati Eiríks má álykta

²¹⁶ Útlendingastofnun. (2010). 17 og 20.

²¹⁷ Humanrights.is. (e.d.)

²¹⁸ Dóms- og Kirkjumálaráðuneytið. (2009). Bls. 10.

sem svo að stefna íslenskra stjórnvalda er að miklu leyti mótuð erlendis frá en þær sjálfstæðu ákvarðanir sem íslensk stjórnvöld taka einkennast fyrst og fremst af viðleitni til að takmarka straum flóttamanna til landsins.²¹⁹

Innflytjendalöggjöfin á Íslandi skiptist fyrst og fremst í tvo hluta, annars vegar í lög og reglur sem Ísland hefur þurft að taka upp vegna aðildar landsins að EES-samningnum og hins vegar löggjöf er varðar innflytjendur sem eiga uppruna sinn utan EES-svæðisins. Svo virðist sem löggjöf íslenskra stjórnvalda um innflytjendur utan EES svæðisins stjórnist fyrst og fremst af því hversu mikil þörf er fyrir vinnuafli þar sem innflytjendur utan aðildarríkja EES samningsins geti ekki komið til landsins öðruvísi en að vera þegar komnir með atvinnu og þar með atvinnuleyfi. Það er jafnframt í höndum atvinnurekenda að sækja um atvinnuleyfi fyrir einstaklinga sem hafa ríkisfang utan EES. Atvinnurekendur hafa haft þá tilhneygingu til að sækja aðeins um tímabundin atvinnuleyfi fyrir innflytjendur utan EES svæðisins sem gerir það að verkum að í samdrætti missa þeir atvinnuleyfi sitt og þar með dvalarleyfið.²²⁰

6.1. Viðhorf meðal almennings á Íslandi til hælisleitenda og flóttamanna

Viðhorf almennings getur sagt mikið um það hvernig stefnumótun viðhefst í viðkomandi ríki. Eins og kom fram í grein Elisabeth Ivarsflaten getur almenningur með hæfilegum þrýstingi haft mikil áhrif á stefnumótun ríkja í ákveðnum málefnum. Hún bendir á að þessi áhrif hafi komið bersýnilega í ljós í byrjun títunda áratugarins þegar almenningur í nokkrum ríkjum í Vestur-Evrópu fóru að kalla eftir hertari reglum í málefnum innflytjenda og hælisleitenda og hægrisinnaðir þjóðernisflokkar sem mæltu fyrir strangri innflytjendalöggjöf og hertari landamæraeftirliti náðu vinsældum.²²¹

Árið 2007 vann Rannsóknarmiðstöð Bifrastar rannsókn um viðhorf íslenskra ríkisborgara til innflytjenda. Njörður Sigurjónsson og Eva Heiða Önnudóttir unnu rannsóknina og gáfu út skýrslu með helstu niðurstöðum. Viðhorfskönnun var lögð fyrir 1000 manna úrtak meðal

²¹⁹ Eiríkur Bergmann Einarsson. (2007). Bls. 97

²²⁰ Eva Heiða Önnudóttir. (2009). Bls. 70.

²²¹ Ivarsflaten, Elisabeth. (2005). Bls. 21.

Íslenskra borgara. Ásamt því að notast við gögn úr viðhorfskönnunni voru fyrirbyggjandi gögn úr evrópskri lífsgildakönnun frá 1999 (*European Value Survey*), könnun á lífsgildum frá árinu 2002 og 2005 (*European Social Survey*) og gögn úr kosningarannsókn Ólafs Þ. Harðarsonar frá árinu 2007 notuð til samanburðar. Hér verður rýnt í niðurstöður rannsóknar Evu og Njarðar og viðhorf almennings til innflytjenda greint.²²²

Samkvæmt rannsókn sem Eva Heiða Önnudóttir vann og bar titilinn *Viðhorf Íslendinga til Innflytjenda á Íslandi* kemur fram að Íslendingar séu almennt jákvæðir í afstöðu sinni gagnvart innflytjendum í samanburði við önnur Evrópu ríki og Ísrael. Hins vegar varð viðhorf Íslendinga í garð fólks að erlendum uppruna neikvæðara eftir því sem þeir fjölguðu í tímans rás. Til að mynda á milli árána 2005-2008 fækkaði þeim sem að vildu hleypa innflytjendum inn í landið.²²³ Í rannsókn Evu Heiðu Önnudóttur og Njarðar Sigurjónssonar um *Kynþáttahyggju og viðhorf til innflytjenda á Íslandi* kemur fram að tæpur fjórðungur svarenda sögðu að leyfa ætti mörgum frá fátækari ríkjum utan Evrópu að flytjast til Íslands en um 11,2% sögðu að ekki ætti að leyfa neinum. Spurningin þegar spurt er hvort leyfa ætti mörgum frá fátækari ríkjum utan Evrópu að flytjast til Íslands á vel við viðfangsefni þessarar ritgerðar. Þar sem flestir þeir sem koma til Íslands utan ríkja Evrópu eru annað hvort flóttamenn eða hælisleitendur má álykta að Íslendingar eru almennt hlyntir því að hælisleitendur og flóttamenn flytjist hingað til lands.²²⁴

Eins og kom fram hér að ofan þá fækkaði þeim sem voru jákvæðari gagnvart innflytjendum hér á landi umtalsvert. Þann 6. ágúst 2008 kannaði Capacent í Þjóðarpól sínum viðhorf Íslendinga til laga og reglna sem heimilaði útlendingum að setjast að á Íslandi. Í rannsókn Capacent kom fram að tæplega 18% af þeim Íslendingum sem svöruðu töldu að gildandi reglur árið 2008 um að heimila útlendingum að setjast að á Íslandi væu of strangar, 37% Íslendinga töldu þær hæfilegar en aftur á móti um 45% af þeim Íslendingum sem svöruðu voru hins vegar þeirra skoðunar að reglur sem heimila útlendingum að setjast að á Íslandi væru of rúmar og frjálslýndar. Það er töluverð breyting frá því frá árunum 2004 þegar um

²²² Njörður Sigurjónsson og Eva Heiða Önnudóttir. (2008). Bls. 14.

²²³ Eva Heiða Önnudóttir. (2009). Bls. 89.

²²⁴ Njörður Sigurjónsson og Eva Heiða Önnudóttir. (2008). Bls. 25.

28% töldu þær of rúmar en árið 2000 svöruðu 33% reglurnar vera of rúmar. Samkvæmt niðurstöðum Capacent var nokkur munur á viðhorfum svarenda eftir menntun og aldri en þetta er samskonar niðurstöður og komu fram í rannsókn Ivarsflaten. Eftir því sem meiri háskólamenntun viðkomandi einstaklingur hefur því meiri líkur eru á því að hann sé þeirrar skoðunnar að reglur sem heimila útlendingum að setjast að á Íslandi séu of strangar. Tæplega 58% þeirra sem höfðu ekki lokið öðru námi en grunnskólaprófi telja reglurnar vera of rúmar í samanburði við 28% þeirra sem voru háskólamenntaðir.²²⁵

Uppgangur hægri öfgaflokka sem hafa tekið sér stöðu gegn innflytjendum og talað fyrir hertari aðgerðum í málefnum flóttamanna og hælisleitenda hafa ekki náð að skjóta rótum hér á landi eins og víða um Evrópu og á Norðurlöndunum. Í ríkistjórnarkosningum árið 2007 gerði hins vegar Frjálslyndiflokkurinn málefni innflytjenda af umtalsefni og talaði um að setja þurfi hömlur á innflutning erlends vinnuafis til landsins. Ennfremur töluðu þeir um að Íslendingar gætu setið uppi með sömu vandarmál og aðrar þjóðir eru að glíma við sem hafa leyft óhindraðan innflutning á erlendu vinnuafli.²²⁶ Ef ályktað er út frá niðurstöðum kosninganna árið 2007 þar sem Frjálslyndiflokkurinn fékk aðeins 7,3% atkvæða eða 4 þingmenn inn á þing má segja að hið nýja stefnumál Frjálslyndaflokksins hafi ekki fengið mikinn hljómgrunn meðal kjósenda á Íslandi.²²⁷ Í síðustu alþingiskosningum árið 2009 fékk Frjálslyndiflokkurinn hins vegar aðeins 2,2% atkvæða og engan mann inn á þing.²²⁸

6.2 Áhættumat

Skilningur á hugtakinu öryggi hefur tekið umtalsverðum breytingum á undanförunum tveimur áratugum og hefur Ísland ekki farið varhluta af því. Í stað þess að miða eingöngu við öryggi ríkisvaldsins, hervarnir eða ógnir frá utanaðkomandi ríkjum eða ríkjabandalögum, eins og á dögum Kaldastríðsins hefur öryggishugtakið verið útvíkkað með það að leiðarljósi að ná yfir hinar svokölluðu „nýjar ógnir“ sem fjallað var um í kafla 4. Árið 2009 gaf Utanríkisráðuneytið út skýrsluna, *Áhættumatsskýrsla fyrir Íslands: Hnatrænin*,

²²⁵ Capacent. (2008).

²²⁶ Vísir. (2007).

²²⁷ Hagstofa Íslands. (2008). Bls. 1.

²²⁸ Hagstofa Íslands. (2010). Bls. 1.

samfélagslegir og hernaðarlegir þættir þess efnis að meta áhættumat fyrir Ísland. Skýrslan var unnin í kjölfarið á brotthvarfi bandaríska hersins og nýtt tímasteið var runnið upp og Íslendingar taldir þurfa að bera ábyrgð á vörnum landsins.²²⁹ Fjallað verður hér um hinar „nýju ógnir“ þá sérstaklega fólksflutninga. Reynt verður að leggja mat á það hvort flóttamenn og hælisleitendur séu taldir ógna efnahag landsins, sameiginlegum þjóðareinkennum og stöðugleika og friði með tengslum flóttamanna og hælisleitenda við skipulagða glæpastarfsemi.

Árið 2008 birtu Alyson J.K. Bailes og Þröstur Freyr Gylfason grein um samfélagslegt öryggi og hvernig því væri háttáð á Íslandi. Þar kom meðal annars fram að grundvallar skilgreining á hugtakinu öryggi í íslenskum stjórnámálum og utanríkisstefnu á meira skylt við hina hefðbundna skilgreiningu raunhyggjunar eða hernaðarlegu skilgreiningu Vestfalía friðarsamninganna eins og þau nefna í greininni. Það er að segja að öryggi landsins, hafi allar götur síðan bandaríski herinn nam hér land, verið tengt við hernaðarmátt bandaríska hersins og marghliða varnarsamninga landsins í gegnum NATÓ.²³⁰ Alyson og Þröstur gerðu jafnframt áhættumat á helstu ógnum sem Ísland gæti staðið frammi fyrir. Þar bentu þau meðal annars á að með auknum fjölda innflytjenda sérstaklega frá Mið- og Austur-Evrópu þarf að taka hugsanlegar ógnir sem fylgir auknum fjölda innflytjenda og hælisleitenda alvarlega upp að vissu marki. Jafnframt nefndu þau að ógnin liggi fyrst og fremst í tengslum ákveðinna hópa innflytjenda og hælisleitenda við alþjóðlega skipulagða glæpastarfsemi s.s. eiturlyfjainnflutningi, vændi og smygli. Alyson og Þröstur töldu þó mun meiri hættu á að hópar innflytjenda af erlendum uppruna væru viðkvæmari fyrir náttúruhamförum eða skorti á þjónustu þegar slík vá bankar uppá þar sem þau gætu hugsanlega ekki vitað hvernig ætti að bregðast við í slíkum tilfellum. Þau bæta við að í kjölfarið á Suðurlandskjalftanum árið 2008 setti ríkistjórnin af stað sérstaka aðstoð til þriggja hópa sem þeir töldu þurfa á mestri aðstið að halda þeir voru ungra barna, eldra fólks og fólks að erlendum uppruna.²³¹

²²⁹ Utanríkisráðuneytið. (2009). Bls. 11.

²³⁰ Alyson J. K. Bailes og Þröstur Freyr Gylfason. (2008). Bls. 146.

²³¹ Alyson J. K. Bailes og Þröstur Freyr Gylfason. (2008). Bls. 150.

6.2.1. Ótti vegna tengsla flóttamanna og hælisleitenda við hryðjuverkastarfsemi og skipulagða glæpastarfsemi

Þróun skipulagðra glæpastarfsemis er vaxandi vandamál hér á landi. Þótt íslenskir ríkisborgarar séu enn umfangsmestir á sviði skipulagðrar glæpastarfsemi hérlendis hefur aðkoma erlendra ríkisborgara stóraukist á síðustu árum. Talið er að aðild Íslands að EES-samningnum og Schengen samningnum hafi aukið alþjóðlega glæpastarfsemi hér á landi en með opnun alþjóðlegra landamæra er ákveðin hættu á að skipulagðri glæpastarfsemi vaxi fiskur um hrygg. Að mati embættis Ríkislögreglunnar eiga flestir erlendir glæpahópar hér á landi uppruna sinn í Mið- og Austur Evrópu og koma frá öðrum aðildarríkjum Schengen svæðisins.²³² Ekki bendir neitt til þess að þeir flóttamenn og hælisleitendur sem koma hingað séu viðloðandi við skipulagða erlenda glæpahópa þá sérstaklega í ljósi þess að þeir sem hafa verið viðrini við þessa hópa eru oftast frá ríkjum í Mið- og Austur-Evrópu en ekki þeim ríkjum sem flestir flóttamenn og hælisleitendur koma frá. Ennfremur töldu Alyson og Þröstur að sú ógn sem stafar af tengslum innflytjenda af erlendum uppruna við alþjóðlega glæpastarfsemi skuli ekki vanmeta og að setja þurfi af stað umfjöllun um hvernig bregðast megi við henni.²³³

Fram kom í rannsókn Njarðar og Evu um *Kynþáttahyggja og viðhorf til innflytjenda á Íslandi* að meira en helmingur svarenda eða um 55,1% telja að innflytjendur séu hvorki líklegri né ólíklegri en Íslendingar til að fremja afbrot. Aftur á móti af þeim sem tóku afstöðu telja um 35,8% að innflytjendur séu mjög líklegir til að fremja afbrot.²³⁴

Hætta á hryðjuverkum á Íslandi er talin lítil og ekkert hefur komið fram sem bendir til þess að Ísland sé skotmark alþjóðlegra skipulagðra hryðjuverkasamtaka. Þrátt fyrir að lítið sem ekkert bendi til þess að Ísland sé á dagskrá hryðjuverkasamtaka sem næsta skotmark þarf vissulega að hafa í huga að hætturarnar leynast víða og að það þarf aðeins lítinn hóp öfgamanna til að valda miklum skaða. Til að mynda telur öryggisþjónusta dönsku lögreglunnar að bráðasta hryðjuverkaógnin sem steðjar að Danmörku og flestum Evrópuríkjum, stafi ekki frá

²³² Utanríkisráðuneytið. (2009). Bls. 84 og 85.

²³³ Alyson J. K. Bailes og Þröstur Freyr Gylfason. (2008). Bls. 150.

²³⁴ Njörður Sigurjónsson og Eva Heiða Önnudóttir. (2008). Bls. 79.

hryðjuverksamtökum eins og Al-Kaída. Aðal ógnin að mati dönsku alríkislögreglunnar stafar frá ungum mönnum, oft af annarri kynslóð innflytjenda, sem hafa orðið fyrir áhrifum frá róttækum Íslamistum og hugmyndum hryðjuverkasmata á borð við Al-Kaída. Hins vegar telur danska lögreglan að þessir einstaklingar njóti ekkert endilega stuðnings eða lúti stjórn frá einhverjum skipulögðum samtökum. Eins og kom fram hér að ofan þá er hryðjuverkahætta á Íslandi talin vera frekar lág og hefur því enginn sérstök viðbragðsáætlun lögreglu verið sett af stað vegna hættu á hryðjuverkum. Höfundar skýrslu Utanríkisráðuneytisins sem nefnd er hér að ofan telja líklegustu hættuna á Íslandi felast í því að trúarleg og pólitísk öfgasamtök með rætur að rekja erlendis frá hreiðri um sig á Íslandi líkt og annars staðar í Evrópu. Það gæti ýtt undir átök milli Íslendinga og fólks af erlendum uppruna, haft neikvæð áhrif á afstöðu stjórnsmálaflokka til innflytjenda og jafnframt leitt til myndunar stjórnsmálaafila sem ala á andúð gagnvart útlendingum og hafa það að stefnumáli að herða innflytjenda löggjöf til muna. Reynslan sýnir að hætta á slíkri þróun er mest þar sem straumur innflytjenda eykst hratt og óskipulega. Að mati skýrsluhöfunda geta varnir gegn öfga- og hryðjuverka starfsemi ekki takmarkast aðeins við öflugri viðbúnað lögreglu heldur verða þær líka að byggjast á stefnu í málefnum nýrra Íslendinga og flóttamanna sem tryggja jafnvægi í samfélaginu og auðvelda aðlögun nýrra borgara að því.²³⁵ Alyson og Þröstur taka undir með skýrsluhöfundum skýrslu Utanríkisráðuneytisins og benda á í grein sinni *Societal Security and Iceland* að erfitt sé að ímynda sér að Ísland sé skotmark alþjóðlegrar hryðjuverkastarfsemis. Þau nefna að þó helst gæti Ísland verið skotmark alþjóðlegra hvalaverndunarsinna og grænfríðunga.²³⁶

6.2.2. Efnahagsleg byrði

Í kjölfarið á efnahagshruninu árið 2008 þegar atvinnuleysi jókst og hagur heimilanna versnaði vöknudú upp spurningar meðal ráðamanna og almennings um stöðu erlenda ríkisborgara í íslensku samfélagi. Í rannsókn sem gerð var af miðstöð innflytjendarannsóknna Reykjavíkurakademíunnar og Rauða Kross Íslands um *Stöðu innflytjenda á erfiðleikatímum* kemur fram að ekki skal vanmeta áhrif efnahagskreppunar á stöðu innflytjenda á Íslandi. Á tímum efnahagsþrenginga eins og hafa hrjáð Ísland síðan 2008 er ekki ólíklegt að viðhorf

²³⁵ Utanríkisráðuneytið. (2009). Bls. 74-78.

²³⁶ Alyson J. K. Bailes og Þröstur Freyr Gylfason. (2008). Bls. 149.

almennings í garð innflytjenda breytist í andúð. Að mati skýrsluhöfunda Innflytjendarannsóknarinnar hefur þó ekki borið á slíkum viðhorfum enn sem komið er. Engu að síður hefur reynslan frá öðrum ríkjum sýnt hættumerki um að innflytjendur, sem margir hverjir eru í viðkvæmri stöðu, finni meira fyrir neikvæðari viðhorfum af hálfu heimamanna og að harka í þeirra garð fari vaxandi samfara auknu atvinnuleysi og versnandi kjörum. Áhyggjur meðal Íslendinga gætu sýnt sig yfir því að innflytjendur myndu taka störf frá innfæddum og eða orðið byrði á velferðarkerfi landsins.²³⁷

Samkvæmt rannsókn Njarðar Sigurjónssonar og Evu Heiðu Önnudóttir sem gerð var fyrir rannsóknarsetur Bifrastar má sjá að tæplega fjórðungur þeirra sem svöruðu voru mjög sammála eða og frekar sammála því að atvinnurekendur ættu frekar að ráða Íslendinga í vinnu frekar en aðra, þegar atvinna er af skornum skammti hér á landi. Aðeins hærra hlutfall eða tæplega helmingur svarenda var ósammála því að ráða ætti frekar Íslending í staðin fyrir innflytjenda ef atvinna væri af skornum skammti. Jafnframt sögðust 22,2% svarenda vera sammála því að innflytjendur væru í samkeppni við Íslendinga um störf á íslenskum markaði.²³⁸ Eftir efnahagshrunið árið 2008 og í ljósi þeirra fjöldauppsagna sem fyrirtæki hér á landi hafa gripið til þá sérstaklega í byggingariðnaðinum er hægt að álykta að aukning á atvinnuleysi hér á landi sérstaklega meðal innflytjenda getur haft mikil áhrif á viðhorf til útlendinga og jafnvel alið á ónægju í garð útlendinga meðal þeirra sem líta svo á að útlendingar gætu tekið atvinnu frá Íslendingum.²³⁹

Þegar þátttakendur í rannsókninn voru spurðir um það hvort þeir væru sammála eða ósammála þeirri fullyrðingu að fjölgun innflytjenda og farandverkamanna á Íslandi lækki almennt meðallaun á Íslandi var meiri en helmingur svarenda mjög sammála eða frekar sammála eða um 57% þeirri fullyrðingu og taldi að fjölgun innflytjenda og farandverkamanna myndi lækka meðallaun.²⁴⁰ Ef svörin við þessari spurningu eru sett í samhengi við spurningarnar hér að ofan um það hvort atvinnurekendur ættu að ráða frekar Íslendinga heldur

²³⁷ Hallfríður Þórarinsdóttir, Sólveig H. Georgsdóttir og Berglind L. Hafsteinsdóttir. (2009). Bls. 10-11.

²³⁸ Njörður Sigurjónsson og Eva Heiða Önnudóttir. (2008). Bls. 66.

²³⁹ Eva Heiða Önnudóttir. 2008). Bls. 91.

²⁴⁰ Njörður Sigurjónsson og Eva Heiða Önnudóttir. (2008). Bls. 71.

en útlendinga í vinnu þegar atvinna er af skornum skammti má draga þær ályktanir að óánægja í garð innflytjenda skapist ekki einungis vegna þess að Íslendingar telja þá taka störf frá þeim heldur einnig vegna þess að líkurnar að innflytjendurnir fái störf eru mun hærri vegna þess að þeir sætta sig við lægri laun en Íslendingar.²⁴¹

6.3.3. Flóttamenn og hælisleitendur sem ógn við þjóðareinkennum Íslendinga

Samkvæmt rannsókn sem framkvæmd var af Nirði Sigurjónssyni og Evu Heiðu Önnudóttir árið 2008 og ber heitið *Kynþáttarhyggja og viðhorf til innflytjenda á Íslandi* kemur fram að rúmlega þriðjungur eða um 35,5% svarenda var mjög ósammála því að innflytjendur væru alvarleg ógn við þjóðareinkenni Íslendinga en um 38,1% svarenda var frekar ósammála þessari fullyrðingu. Þegar þessi sama spurning var lögð fyrir almenning árið 2007 kom í ljós að þá voru mun fleiri sammála og frekar sammála þessari fullyrðingu eða 34,5% árið 2007 en 20,1% árið 2008.²⁴² Ólíkt því sem kom fram í greinum Reinhard Lohrman og Elisabeth Ivarsflaten um að almenningur í Vestur-Evrópu óttaðist mjög yfirgang innflytjenda og hælisleitenda með mismunandi menningarlegan bakgrunn þá ef marka má rannsókn Njarðar og Evu hafa Íslendingar ekki stórkostlega áhyggjur af glötun á þjóðareinkennum Íslendinga.

Þrátt fyrir að almenningur á Íslandi álíti fólk af erlendum uppruna sem sest að á Íslandi ekki vera alvarlega ógn við þjóðareinkennum landsins má finna í skýrslu stjórnvalda frá árinu 2007 um stefnumótun í málefnum innflytjenda að þar er lagt mikil áhersla á íslenskukunnáttu. Árið 2007 gaf Félagsmálaráðuneytið út skýrsluna *Stefna ríkistjórnarinnar um aðlögun innflytjenda*. Skýrslan var svar við örrí fjölgun innflytjenda á Íslandi á þeim tíma og var fyrsta sinnar tegundar. Í skýrslunni er íslenskri tungu lýst sem eitt af höfuðeinkennum sjálfsmyndar þjóðarinnar. Jafnframt er íslensk tunga sögð vera lykillinn að íslensku samfélagi og mikilvægi málverndunar tiltekið enda ríki um það svokölluð „þjóðarsátt“ að standa skuli dyggilega vörð um íslenskuna.²⁴³ Þorgerður Einarsdóttir og Guðný Gústafsdóttir benda á þetta í grein sinni *Innflytjendastefna ríkistjórnarinnar í ljósi þegnréttar og kyngervis* og segja að þetta lýsi vel

²⁴¹ Eva Heiða Önnudóttir. (2008). Bls. 91.

²⁴² Njarður Sigurjónsson og Eva Heiða Önnudóttir. (2008). Bls. 62.

²⁴³ Félagsmálaráðuneytið. (2007). Bls. 6.

þjóðernislegri menningarstefnu sem hefur einkennt stefnumótun ríkistjórnar Íslands í málefnum flóttamanna.²⁴⁴

Þegar skoðuð eru viðhorf Íslendinga til þess hvort betra sé að innflytjendur viðhaldi sínum sérstöku siðum eða að þeir geri það ekki, heldur tileinki sér siði þess lands sem þeir flytja til kemur í ljós að nær 80,3% af þeim sem svöruðu töldu það betra fyrir þjóðfélagið í heild að innflytjendur viðhaldi ekki sínum sérstöku siðum, heldur tileinki sér siði þess lands sem þeir flytja til. Í samanburði við rannsóknina sem gerð var árið 1999 í 22 öðrum ríkjum í Evrópu eru Íslendingar síst hlyntir því að innflytjendur eigi að halda eigin siðum og venjum og skipar Ísland sér þar í hóp með ríkjum eins og Austur-Þýskalandi, Austuríki og Danmörku.²⁴⁵

6.4. Samantekt.

Saga innflytjenda, flóttamanna og hælisleitenda er frekar stutt á Íslandi en má það rekja til landfræðilegrar legu landsins og einangrunar. Hið sama má segja um innflytjendalöggjöfina en hún hefur verið nefnd lög um útlendinga hér á landi. Innflytjendalöggjöf landsins er að mestu fengin frá nágrannaríkjunum Danmörku og Noregi sem og að stórum hluta byggð á EES-samningnum.

Eftir því sem fólki af erlendum uppruna fjölgar í Íslandi hafa umræður um þær hættur sem gætu stafað af auknum fjölda hælisleitenda og flóttamanna orðið háværari á Íslandi. Viðhorf á fólki af erlendum uppruna breyttist lítillega en varð þó aðeins neikvæðara.

Þær ógnir sem nefndar voru í kafla fjögur (tengsl við alþjóðleg glæpa- og hryðjuverkasamtök, efnahagsleg ógn og ógn gegn þjóðareinkennum) eru taldar vera þær megin ógnir sem fræðimenn notast við þegar þeir fjalla um flóttamenn og hælisleitendur sem ógn við öryggi. Í þessum kafla voru þær settar í samhengi við íslenskt samfélag. Í megin dráttum voru flóttamenn og hælisleitendur ekki taldir vera mikil ógn við íslenskt samfélag. Helsta ógnin sem nefndar voru eru tengsl flóttamanna og hælisleitenda við erlend glæpasamtök og

²⁴⁴ Þorgerður Einarisdóttir og Guðný Gústafsdóttir. (2008). *Innflytjendastefna*

²⁴⁵ Njörður Sigurjónsson og Eva Heiða Önnudóttir. (2008). Bls. 91.

efnahagsleg áhrif. Efnahagskreppan hafði mikil áhrif á viðhorf almennings til efnahagslegra áhrifa innflytjenda.

7.0 Umræður og niðurstöður

Megin tilgangur verkefnisins var að varpa ljósi á það hvernig hugtakið öryggi birtist í stefnumótun ríkja á Vesturlöndunum í málefnum flóttamanna og hælisleitenda með áherslu á Ísland. Ennfremur var leitað svara við þeirri spurningu hvort flóttamenn og hælisleitendur séu taldir vera ógn við öryggi íslenskt samfélag?

Umræðan um eðli og merkingu hugtaksins öryggi hefur verið eitt helsta viðfangsefni alþjóðasamskipta síðan frá lokum Kaldastríðsins. Á friðartímum í Evrópu hefur mikil þróun átt sér stað á hugmyndum um öryggi. Þessi þróun hefur gert það að verkum að stjórnámálamenn í Evrópu eru farnir beina athygli sinni að nýjum tegundum öryggisógna, þá sérstaklega að hinum svokölluðu „mjúku“ öryggisógnum. Þær eru til að mynda efnahagslegar ógnir, umhverfisógnir, ógnir sem stafa af fólksflutningum og faraldssóttum svo eitthvað sé nefnt.

Með fjölgun umsókna um hæli á Vesturlöndum og hrinu af hryðjuverkaárásum síðastliðin ár hefur viðhorf almennings og stjórnvalda á Vesturlöndum til flóttamanna og hælisleitenda verið að breytast. Krafan um hertari reglur í landamæraeftirliti og hælisleitingu frá almenningi á Vesturlöndum hefur verið að stigmagnast. Útvíkkun öryggishugtaksins til nýrra öryggismálefna nýtur meiri hljómgrunns. Það má leiða að því líkur að helsta ástæða þess að hin nýju öryggismálefni hljóti svo mikinn hljómgrunn meðal almennings sé sú að þessi málefni snerta líf einstaklinga í mun meiri mæli en utanaðkomandi ógn frá öðru ríki.

Það fer fyrst og fremst eftir því hversu sterka innviði viðkomandi ríki býr yfir hversu viðkvæm þau eru gagnvart hinum svokölluðu „mjúku“ öryggisógnum. Buzan talaði til að mynda um það í kenningu sinni um öryggisvæðingu að þegar þróaðri ríki heimsins eru borin saman við fátækari ríki má sjá að ríki sem býr við efnahagslegt öryggi á mun auðveldara með að koma sér upp öryggi á öðrum stigum samfélagsins en þau sem ekki búa við arðbært og stöðugt efnahagskerfi. Kenningar öryggisfræða s.s. Kaupmannarhafnar-skólans og gagnrýnna öryggiskenninga renna styrkum stoðum undir þá þróun sem átt hefur sér stað um hugmyndir öryggis.

Eins og kemur fram í fræðilega kaflanum hér að framan þá hefur orðið mikil breyting á því hvernig öryggishugtakið er hugsað, þ.e. hvað sé það sem þarf á vernd að halda og gegn hverju. Hugmyndir Kaupmannahafnarskólans um að stjórnvöld, almenningur eða aðrir leikmenn samfélagsins geti öryggisvætt ákveðin málefni með því að benda á að það geti ógnað öryggi ríkis, einstaklinga eða samfélags er orðin útbreidd. Kenningin bendir líka á að öryggisvæðing á sér ekki aðeins stað hjá stjórnvöldum heldur getur almenningur haft mikil áhrif eins og kemur fram í rannsókn Elisabeth Ivarsflaten.

Þegar fjallað er um flóttamenn og hælisleitendur sem ógn við öryggi ríkja og einstaklinga innan fræða alþjóðasamskipta eru iðulega þrjár megin ógnir nefndar. Þ.e. tengsl flóttamanna og hælisleitenda við alþjóðlega skipulagða glæpa- og hryðjuverkastarsemi, ógn við efnahagslegu öryggi einstaklinga og ríkja og að lokum ógn við þjóðareinkennum og gildum ríkja. Í kjölfarið á hryðjuverkaárásunum í Bandaríkjunum 11. september 2001 urðu ákveðin vatnaskil í öryggisvæðingu ríkja á málefnum flóttamanna og hælisleitenda sérstaklega á Vesturlöndunum. Ríkin fóru meðal annars að setja samnefnara milli flóttamanna og hælisleitenda frá vissum ríkjum í heiminum og yfirvogandi hryðjuverkaógn.

Tengsl flóttmanna og hælisleitenda við alþjóðleg glæpasamtök hefur einnig verið nefnt sem ein af þeim ógnum sem gæti ógnað öryggi og stöðugleika innan ríkja. Að mati Lohrmann voru engin sérstök tengsl á milli flóttamanna eða hælisleitenda og tíðni glæpa. Meiri líkur voru á að minnihlutahópar með slæma félagslega stöðu og börn fyrstu kynslóðar innflytjenda væru líklegri til að tengjast alþjóðlegri glæpastarfsemi en fyrstu kynslóðar hælisleitendur og flóttamenn.

Að útskýra viðhorf almennings gagnvart innflytjendum og hælisleitendum sérstaklega í ríkjum Vestur-Evrópu með efnahagslegum rökum á sér langa hefð innan félagsvísinda. Að mati Ivarsflaten eru efnahagsleg rök talin vera ein elstu rök fyrir því afhverju ríki sérstaklega á Vesturlöndunum hafa verið í meira mæli að loka landamærum sínum til að minnka flæði innflytjenda og hælisleitenda inn í landið. Efnahagsleg ógn á betur við á tímum samdráttar og kreppu en þegar havöxtur er mikill. Ógnin felst meðal annars í því að almenningur óttast að hælisleitendur og flóttafólk komi til með að auka atvinnuleysi hjá innfæddum þar sem hægt er að borga þeim lægri laun en innfæddum verkamönnum.

Þriðja og síðasta ógnin sem getur stafað af flóttamönnum og hælisleitendum sem talað er um hér að ofan er ógn gegn þjóðareinkennum og gildum ríkja. Hræðslan við að tapa þjóðareinkennum, sögu og menningu á rætur að rekja til uppruna þjóðríkisins þar sem forsendur þess að ríki gat talist vera ríki var að finna í sameiginlegri sögu, menningu og tungumáli þjóðarinnar. Í mörgum ríkjum hefur öryggi gegn ógnum við þjóðareinkennum og menningu verið forgagnsmálefni sem þarf að leysa. Að mati Ivarsflaten er almenningur í Vestur-Evrópu mun áhyggjufullari yfir því að þjóðareinkenni og menning muni glatast ef innflytjendum tekur að fjölga mikið en sem efnahagsleg byrði flóttamanna og hælisleitenda.

Eftir að hafa tekið saman hvernig hugmyndir um öryggi hafa verið að ryðja sér til rúms í fræðilegri og almennri umfjöllun í málefnum flóttamanna og hælisleitanda er áhugavert að velta fyrir sér hvernig öryggishugtakið birtist í stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna og hælisleitenda á Vesturlöndunum. Að mati höfundar eru ýmsar vísbendingar um að á Vesturlöndum hafi átt sér stað ákveðin öryggisvæðing á málefnum hælisleitanda og flóttamanna. Viðhorf almennings til flóttamanna og hælisleitenda er ágæt mælieining þegar ræða á hvort flóttamenn og hælisleitendur hafi verið öryggisvæddir á Vesturlöndum. Samkvæmt kenningu öryggisvæðingar þá getur almenningur sem og fjölmiðar haft töluverð áhrif á það þegar málefni eru öryggisvædd. Eins og kom fram í grein Ivarsflaten þá hefur hávær krafa verið meðal almennings í Vestur-Evrópu um að stefna í innflytjendamálum þætti of frjálslýnd. Jafnframt kom fram að 45% svarenda í rannsókn sem gerð var á viðhorfi almennings í Vestur-Evrópu til innflytjenda töldu að stjórnvöld ættu ekki að vera rausnarleg þegar farið var yfir umsóknir kvótaflóttamanna. Ivarsflaten sýnir fram á að uppgangur hægrisinnaðra stjórn málaafra sem hafa haft það á stefnuyfirlýsingu sinni að herða aðgerðir gegn flóttamönnum og hælisleitendum hafi verið mikill á Vesturlöndunum. Nærtækustu dæmin eru norski Verkamannaflokkurinn sem hefur verið að bæta töluvert við sig fylgi á síðustu árum og danski þjóðarflokkurinn sem hefur verið töluvert gagnrýndur í gegnum tíðina fyrir öfgafulla stefnu í innflytjendamálum. Nýjasta dæmið er hástökkvarinn í síðastliðnum þingkosningum í Svíþjóð þegar flokkur Svíþjóðardemókrata fékk einn mann inn á þing. Úrslitin drógu til tíðinda sérstaklega í ljósi þess að flokkurinn hefur gefið sig út fyrir að vera andsnúinn múslimum.

Ásamt viðhorfi almennings og uppgangi hægrisinnaðra afra má nefna sögulega þróun hælisleitenda og flóttamanna í Evrópu. Evrópa hefur farið frá því að vera ein helsta uppspretta flóttamanna heims á tímum síðari heimstyrjaldarinnar í það að vera helsti viðkomustaður flóttamanna. Eftir að hagvöxtur dróst saman og þörf á farandverkafólki var ekki eins mikil

föru ríkin að draga saman seglin og loka landamærum sínum. Að mati Werner er hegðun ríkja í samdrætti og miklu atvinnuleysi yfirleitt á þann veg að ríkin reyna að loka landamærum sínum til að koma í veg fyrir að farandverkamenn komi inn í landið til að vinna en þegar enga vinnu er að fá, leggist þeir á velferðarkerfið.

Hryðjuverkaárásirnar 11. September og hnattræn hryðjuverkaógn á Vesturlöndum hefur jafnframt lagt sitt af mörkum í öryggisvæðingu flóttamanna og hælisleitenda. Í kjölfarið á árásum á tvíburaturnana 11. september og World Trade Center árið 1993 hafa ríki í Evrópu verið að herða lög og landamæraeftirlit sitt til muna. Þróun löggjafar í Bretlandi er jafnframt ágætt dæmi um það hvernig umdeild lög hafa verið samþykkt, þar sem þrengt er verulega að réttindum hælisleitenda. Joshua Seidman-Zager bendir á í sinni grein að þróun í lagalegu umhverfi ríkja augljósasta birtingarmynd öryggisþróunar hjá stefnumótun ríkja í málefnum flóttamanna.

Einnig var leitast við að varpa ljósi á hvernig hugtakið öryggi birtist í stefnumótun íslenskra stjórnvalda í málefnum flóttamanna og hælisleitenda. Jafnframt voru hugmyndir um hvort öryggisvæðing hefur átt sér stað í málefnum flóttamanna og hælisleitenda settar í samhengi við íslenskt umhverfi. Höfundur telur að öryggisvæðing flóttamanna og hælisleitenda sé að miklu leyti ekki eins áberandi á Íslandi og í öðrum Vesturlöndum. Hugsanlega má leiða að því líkur í ljósi stuttrar sögu innflytjenda á Íslandi og takmarkaðrar reynslu að öryggisvæðingin sé ekki komin eins langt á veg og í öðrum ríkjum

Á síðast liðnum árum hafa fólksflutningar á milli landa verið að aukast og hefur Ísland ekki farið varhluta af því. Erlendum ríkisborgurum á Íslandi hefur fjölgað umtalsvert á undanförunum árum eða úr 7.271 árið 2000 í 20.957 einstaklinga í byrjun árs 2012, eins og sjá má hefur orðið mikil aukning á tiltölulega stuttum tíma. Í ljósi þess að Ísland er eyja í norðurhafi er landfræðileglega landsins og skortur á samgöngum frá þeim landsvæðum í heiminum þar sem flóttamannavandinn er mest áberandi hefur koma flóttamanna og hælisleitenda til Íslands verið í mun minni mæli en þekkist á meginlandi Evrópu og Norðurlöndunum. Í ljósi þess má segja að saga innflytjenda sérstaklega flóttamanna og hælisleitenda sé frekar stutt og reynslulítill hér á landi. Umræðan litast vissulega af þeirri stuttu sögu og má segja að umræðan og viðhorf til flóttamanna og hælisleitenda sé ekki komin eins langt á veg og á hinum Vesturlöndunum og meginlandi Evrópu. Krafan um hertar aðgerðir stjórnvalda í málefnum flóttamanna sem talið er að einkennir viðhorf til flóttamanna

og hælisleitenda á Vesturlöndunum er þar að leiðandi ekki eins hávær hér á landi. Það sýnir sig best í þeim móttökum sem Frjálslyndi flokkurinn fékk í ríkistjórnarkosningum árið 2007 og aftur næstu kosningum á eftir árið 2009. Árið 2009 þá einblíni Frjálslyndiflokkurinn ekki eins mikið á málefni innflytjenda í kosningabaráttu sinni. Í þeim kosningum gerði flokkurinn málefni innflytjenda að umtalsefni og talaði meðal annars um að setja þurfti hömlur á innflutning erlends vinnuafns til landsins. Ef ályktað er út frá niðurstöðum kosninganna árið 2007 þar sem Frjálslyndiflokkurinn fékk aðeins 7,3% atkvæða eða 4 þingmenn inn á þing má segja að hið nýja stefnumál Fjálslyndaflokksins hafi ekki fengið mikinn hljómgrunn meðal kjósenda á Íslandi. Í alþingiskosningunum árið 2009 fékk flokkurinn hins vegar aðeins 2,2% fylki og engan mann inn á þing.

Hugmyndin um öryggi í íslenskum stjórnámálum hefur ekki verið mikið notað. Eins og kom fram í umfjöllun Alyson og Þrastar þá hefur grundvallarskilgreining á hugtakinu öryggi í íslenskri stefnumótun ekki verið að breytast eins og annarsstaðar í Evrópu. Sú grundvallarskilgreining sem notuð er enn þann dag í dag er að mati Alyson og Þrastar sú sama og hefðbundna skilgreining kenninga raunhyggjunar segir til um. Þar sem öryggi er skilgreint sem öryggi ríkisins gegn utanaðkomandi hernaðarlegum ógnum frá öðrum ríkjum alþjóðakerfisins. Íslensk varnarstefna fjallaði, alveg fram til 2006 við brotthvarf bandaríska hersins, um veru bandaríska hersins og marghliða samninga landsins við NATÓ. Það sýnir best hversu stutt á veg umræða um öryggi er í íslenskum stjórnámálum að það var ekki fyrir en árið 2009 sem íslenska ríkið lét gera áhættumat á helstu ógnum sem steðja að íslensku samfélagi. Rúmum þremur árum eftir brotthvarf bandaríska hersins og Ísland varð varnarlaust gagnvart utanaðkomandi ógnum.

Í megin dráttum eru flóttamenn og hælisleitendur ekki taldir vera mikil ógn við íslenskt samfélag. Tengsl flóttamanna og hælisleitanda við erlend glæpasamtök og efnahagsleg áhrif var talin helsta ógnin. Að mati Alyson Bailes og Þrastar hefur alþjóðleg glæpastarfsemi vaxið fiskur um hrygg og er ógn sem skal ekki vanmeta. Eftir að hafa fjallað um Ísland og hvernig öryggishugtakið birtist virðist Ísland í renna stoðum undir kenninguna um að "mjúk" öryggismál eins og fólksflutningar skipti minna máli í ríkjum með sterka innviði.

Að sama skapi má benda á að þrátt fyrir fyrir hina hnattrænu hryðjuverkaógn sem talað er um að sé helsta ógn Vesturlanda vilja sérfræðingar hér á landi meina að Ísland sé ekki talið vera skotmark hryðjuverka. Hryðjuverkaárásir hér á landi taldar frekar ólíklegar. Aftur á móti er

uppgangur skipulagðrar glæpastarfsems mun líklegri ógn á Íslandi. Í kjölfarið á Efnahagskreppunni árið 2008 sköpuðust miklar umræður um hvaða áhrif kreppan mynda hafa á viðhorf Íslendinga til innflytjenda. Að mati höfunda skýrslunnar um *Stöðu innflytjenda á erfiðleikatímum* hafði efnahagskreppan ekki mikil áhrif á stöðu innflytjenda í íslensku samfélagi.

Heimildarskrá

Ritaðar heimildir.

- Alyson J.K Bailes og Þröstur Freyr Gylfasson. (2008). Societal Security and Iceland. Í Alyson J.K.Bailes (Ritstj.), *Through European Eyes*, Reykjavík: University of Iceland press.
- Betts, Alexander. (2009). *Forced Migration and Global Politics*. Wiley-Blackwell: Oxford.
- Betts, Alexander og Loesher, Gil. (2010). *Refugees in International Relation*. Oxford: Oxford University Press.
- Booth, Ken. (2005). Beyond critical security studies, Í Ken Booth (Ritstj.), *Critical Security Studies and World Politics*. London. Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, Barry. (1991). *People, states and fear*. Essex: ECPR press.
- Buzan, Barry. (2007). *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies In the Post-Cold War Era* (2. Útgáfa). University of Essex: ECPR Press.
- Buzan, B., Wæver, O. og Wilde, J.D. (1998). *Security a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Cottey, Andrew. (2007). *Security in the New Europe*. New York: Palgrave Macmillian.
- Dinan, Desmond. (2005). *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration* (3. Útgáfa). London: Palgrave MacMillian.
- Eiríkur Bergmann. (2007). *Opið land: Ísland í samfélagi þjóðanna*. Reykjavík: Skrudda.
- Eiríkur Bergmann. (2009). *Frá Evróvisjón til Evru*. Reykjavík: Veröld.
- Goodwin-Gill, Guy S. og McAdam, Jane. (2007). *The Refugee in international law*. Oxford: Oxford University Press.
- Helton, Arthur C. (2003). *The Price of Indifference: Refugees and Humanitarian Action in the New Century*. New York: Oxford University Press.
- Karns, Margaret P og Mingst, Karen A. (2010). *International Organizations: The Politics and*

Processes of Global Governance (2. útgáfa). London: Lynne Rienner Publishers.

Lammers, Ellen. (1999). *Refugees, Gender and Human Security*. Holland: International Books.

Lawson, Stephanie. (2007). *International Relation*. Cambridge: Polity Press.

Lipschutz, Ronnie D. (1995). On security. Í Ronnie D. Lipschutz (Ritstj.), *On Security*. New York: Columbia University Press.

Morgenthau, Hans J. (1993). *Politics Among Nations*. New York: McGraw-Hill.

Newman, Edward. (2003). Refugees, international security, and human vulnerability introduction and survey. Í Newman, E. and Selm, J, V (Ritstj.), *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State* (bls. 3-31). New York: United Nations University Press.

Smith, Steven. (2005). The Contested Concept of Security. Í Ken Booth (Ritstj.) *Critical Security Studies and World Politics*. London: Lynne Rienner Publishers.

Suhrke, Astri, Zolberg, Aristide R og Aguayo, Sergio . (1989). *Escape from violence: Conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University Press.

Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Boston: McGraw - Hill

Weiner, Myron. (1995). *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*. New York: HarperCollins College Publishers.

Þorgerður Einarsdóttir og Guðný Gústafsdóttir. (2008). Innflytjendastefna ríkistjórnarinnar í ljósi þegnuréttar og kyngervis. Í Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir (Ritstj.), *Rannsóknir í Félagsvísindum IX*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Vefheimildir

Baldwin, David A. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23, 5-26.

Booth, Ken. (1991). Security and Emancipation. *Review of International Studies*, 17: 4, 313-

- Boswell, Christina. (2007). Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization (Rafræn útgáfa). *Journal of Commom Market Studies*, 45: 3, 589-610.
- Capacent. (2008). *Þjóðarpúlsinn: Málefni Innflytjenda og Hælisleitenda á Íslandi*. Sótt þann 02. maí 2012 af: <http://www.capacent.is/frettir-og-frodleikur/thjodarpulsinn/thjodarpulsinn/2008/08/06/Malefni-innflytjenda-og-haelisleitenda-a-islandi/>
- Docherty, Bonnie og Giannini, Tyler. (2009). Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees. *The Harward Environmental Law Review*, 33:2, 349-403.
- Dóms- og Kirkjumálaráðuneytið. (2009). *Skýrsla nefndar um meðferð Hælisumsókna*. Sótt þann 05. maí 2012 af: http://www.google.is/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.innanrikisraduneyti.is%2Fmedia%2FSkyrslur%2FSkyrsla_nefndar_um_medferd_haelisumsokna.pdf&ei=g6xPUMSxAvOb1AXd-4DACA&usg=AFQjCNEW3qdh1dSH-AWDI_ghwtWckSGEpw
- Economist. (2009). Migration and Climate change: a new (under) class of travelers. Sótt þann 1. Apríl 2012 af: <http://www.economist.com/node/13925906?fsrc=rss>
- European Council. (2008).
- EU.org. (2009). *Dublin Regulation*. Sótt þann 3. maí 2012 af: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133153_en.htm
- Eva Heiða Önnudóttir. (2009). Viðhorf Íslendinga til innflytjenda á Íslandi. *Bifröst Journal of Social Science*, 3, 67-95.
- Félagsmálaráðuneytið. (2005). *Skýrsla nefndar um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi*. Sótt þann 3. ágúst 2012 af: http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Skyrsla_nefndar_um_adlogun_utlendinga.pdf
- Félagsmálaráðuneytið. (2007). *Stefna ríkistjórnarinnar um aðlögun Innflytjenda*. Sótt þann 3. ágúst 2012 af http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Stefna_um_adlogun_innflytjenda.pdf

- Freitas, Raquel. (2002). Human Security and Refugee Protection after September 11: A Reassessment. *Canada's Journal on Refugee*, 20: 4, 34-44.
Sótt þann 1. Apríl 2012 af:
http://www.google.is/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CC8QFjAB&url=http%3A%2F%2Fpi.library.yorku.ca%2Fojs%2Findex.php%2Frefuge%2Farticle%2Fview%2F21272%2F19943&ei=haaBT9y5D9L_8QO608SBBg&usg=AFQjCNFNKK1UrJZ8lgG7Se6IskOqrko58A
- Gibney, Matthew J. (2002). Security and the ethics of asylum after 11. September. *Forced Migration Review*, 13, 40-42.
- Guterres, António. (2011). *United Nations Security Council Briefing "Maintenance of International Peace and Security: New challenges to international Peace, security Conflict Prevention*. Sótt þann 2. apríl 2012 af <http://www.unhcr.org/4ee21edc9.html>
- Innes, Alexandria J. (2010). When the Threatened Become the Threat: The Consturction of Asylum Seekers in British Media Narratives. *International Relations: Sage publication*, 24, 456-477.
- Innanríkisráðuneytið. (2012).
- Ivarsflaten, Elisabeth. (2005). Threatened by diversity: Why restrictive asylum and immigration policies appeal to western Europeans. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 15:1, 21-45.
- Hagstofa Íslands. (2012). *Mannfjöldi*. Sótt þann 23. Apríl 2012 af:
<http://hagstofan.is/?PageID=2593&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=MAN04001%26ti=Erlendir+r%EDkisborgarar+1950%2D2012++++%26path=./Database/mannfjoldi/Rikisfang/%26lang=3%26units=fj%F6ldi>
- Hagstofa Íslands. (2008). Alþingiskosningar 12. Maí 2007. *Hagtíðindi*, 93: 3, 1-32.
- Hagstofa Íslands. (2010). Alþingiskosningar 25. Apríl 2009. *Hagtíðindi*, 95: 13, 1-31.
- Hallfríður Þórarinsdóttir, Sólveig H. Georgsdóttir og Berglind L. Hafsteinsdóttir. (2009). *Staða Innflytjenda á erfiðleikatímum- raddir og viðhorf* (Rafræn útgáfa). Sótt þann 02. apríl 2012af: http://www.mirra.is/Stada_innflytjenda_heild.pdf

Humanrights.is. (e.d.). *Flóttamenn og hælisleitendur*. Sótt þann 2. janúar 2012 af:
<http://www.humanrights.is/mannrettindi-og-island/hopar/flottamenn-og-haelisleitendur/>

Holborn, Louise W. (1939). The League of Nations and the Refugee Problem. *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 203, 124-135.

King, Gary og Murray, Christopher J. L. (2001-02). Rethinking Human Security. *Political Science Quarterly*, 116: 4, 585-610.

Krause, Keith og Williams, Michael C. (1996). Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods (Rafræn útgáfa). *Mershon International Studies Review*, 40: 2, 229-254.

Lohrmann, Reinhard. (2000). Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threats to Peace? (Rafræn útgáfa). *International Migration*, 30: 4, 3-22.

Marshall, L.W. (2011). Toward a new definition of “refugee”: Is the 1951 convention out of date? *Eur J Trauma Emerg Surg*. 37, 61-66.

Mearsheimer, John J. (1994-1995). The False promise of International Institutions. *International Security*, 19, 5-49.

Migrationsverket. (2012). *Asylum rules*. Sótt þann 30. maí 2012 af:
www.migrationsverket.se/info/443_en.html

Newman, Edward. (2010). Critical Human Security Studies (rafræn útgáfa). *Review of International Studies*, 36, 77-94. Gefið út af British International Studies association.

Njörður Sigurjónsson og Eva Heiða Önnudóttir. (2008). *Kynþáttarhyggja og viðhorf til innflytjenda á Íslandi: Könnun meðal íslenskra ríkisborgara á kynþáttarhyggju og viðhorfum þeirra til innflytjenda á Íslandi*. Sótt þann 15 apríl 2012 af:
http://rannsóknamidstod.bifrost.is/Files/Skra_0032198.pdf

Paris, Roland. (2001). Human Security Paradigm Shift or Hot Air? *International Security*, 26:2, 87-102.

Piguet, Etienne. (2008). *Climate change and forced migration* (Working paper). Sótt þann 23.

febrúar 2012 af <http://www.unhcr.org/47a316182.html>

Seidman-Zager, Joshua. (2010) The securitization of asylum: Protecting UK residents (Working Paper Series no. 57). *Refugee Studies Center*. Sótt þann 1. Ágúst 2012 af: http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/working-papers-folder_contents/RSCworkingpaper57.pdf/view

Sperl, Markus. (2007). *Fortress Europe and the Iraqi "intruders": Iraqi Asylum seekers and the EU, 2003-2007*. Sótt þann 05 maí 2012 af <http://www.unhcr.org/470c9be92.html>

Tonry, Michael. (1997). Ethnicity, Crime and Immigration. *21 Crime and Just: Review of Research*, 1, 1-30.

Ulack, Chris. (2011, 23. júní). The Arab Spring's looming refugee crisis. *Foreign Policy*. Sótt þann 15. ágúst 2011 af: http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/06/23/the_arab_spring_s_looming_refugee_crisis

UNDP. (1994). *Human Development Report 1994- kafli 2*. Sótt þann 18. febrúar 2012 af: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf

UNICEF.is. (e.d.). *Árangur og erfiði á Sahel-svæðinu*. Sótt þann 23. apríl 2012 af: <http://unicef.is/node/1091>

UNHCR. (e.d.) *The 1951 Refugee Convention*. Sótt þann 13. maí 2012 af: <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>

UNHCR. (1951). *Convention and Protocol Relating to the status of Refugees*. Sótt þann 4. Janúar 2012 af: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>

UNHCR. (2007). *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*. Sótt þann 13. mars 2012 af: <http://www.unhcr.org/4c2355229.html>

UNHCR. (2010a). *UNHCR Statistical Yearbook 2010: Table Contents, Main findings, Introduction*. Sótt þann 19. febrúar 2011 af <http://www.unhcr.org/4ef9c8d10.html>

UNHCR. (2010b). *UNHCR Global Report 2010*. Sótt þann 13. apríl 2012 af <http://www.unhcr.org/gr10/index.html>

UNHCR. (2011a). *Convention relating to the the status of refugees*. Sótt þann 22. apríl 2012 af: <http://www.unhcr.org/3d9abe177.html>

UNHCR. (2011.b). *Protocol relating to the status of refugees*. Sótt þann 22. apríl 2012 af: <http://www.unhcr.org/4dac37d79.html>

UNHCR. (2011c). *Asylum levels and Trends in Industrial countries*. Sótt þann 22. apríl 2012 af: <http://www.unhcr.org/4e9beaa19.html>

UNHCR. (2006). *The states of world's refugees*. Sótt þann 22. apríl 2012 af: <http://www.unhcr.org/4a4dc1a89.html>

Útanríkisráðuneytið. (2009). *Áhættumatsskýrsla fyrir Íslands: Hnattraenir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*. Sótt þann 25. Apríl 2012 af: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla_um_ahattumat_fyrir_Island_a.pdf

Útlendingastofnun. (e.d.). *Dyflinnarreglugerðin*. Sótt þann 10. febrúar 2012 af: http://www.utl.is/index.php?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=94&language=is

Útlendingastofnun. (2010). *Ársskýrsla 2010*. Sótt þann 3. maí 2012 af: <http://www.utl.is/images/stories/Arsskyrsla2010.pdf>

OSCE. (e.d.). *What is the OSCE?* Sótt þann 23. apríl 2012 af: <http://www.osce.org/secretariat/35775>

Valenta, Marko og Bunar, Nihad. (2010). *State Assisted Integration: Refugee Integration*

Policies in Scandinavian Welfare States: the Swedish and Norwegian Experience.
Journal of Refugee Studies, 23: 4, 463-483.

Velferðarráðuneytið. (e.d.). *Koma flóttamanna frá 1956*. Sótt þann 03. Febrúar 2012 af:
<http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/flottafolk/mottaka/nr/1228>

Vísir. (2007 1. apríl.). *Frjálslýndir gera innflytjendamál að kosningamáli*. Sótt þann 02. Febrúar 2012 af: <http://www.visir.is/frjalslyndir-gera-innflytjendamal-ad-kosningamali/article/200770401048>

Vísir. (2010, 20. September). *Sænska ríkisstjórnin heldur velli eftir Þingkosningar*. Sótt þann 14. September 2012 af: <http://www.visir.is/saenska-rikisstjornin-heldur-velli-efir-thingkosningarnar/article/2010882995523>

