

Diskurser og politiske veivalg

En kritisk diskursanalyse av asyl- og innvandringspolitikken under Stoltenberg II og Solberg I

Alexander Dyve



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2019

Antall ord: 36 304

Diskurser og politiske veivalg

En kritisk diskursanalyse av asyl- og innvandringspolitikken under Stoltenberg II og Solberg

I.

Copyright Alexander Dyve

2019

Diskurser og politiske veivalg. En kritisk diskursanalyse av asyl- og innvandringspolitikken under Stoltenberg II og Solberg I

Alexander Dyve

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Hvordan muliggjør diskurser politiske veivalg på asyl- og innvandringsfeltet? Endret diskursen seg etter flyktningkrisen i 2015? Denne oppgaven studerer diskursene under Stoltenbergs andre regjeringsperiode og Solbergs første regjering på asyl- og innvandringsfeltet. Studien analyserer toneangivende ideer og oppfatninger under de to regjeringsperiodene, og undersøker blant annet om det har funnet sted et ideologisk skifte mellom dem. Analysen av meningsinnholdet i diskursene danner grunnlag for å vurdere om regjeringene har foretatt et inkluderende eller ekskluderende veivalg i asyl- og innvandringspolitikken.

Metoden anvendt i oppgaven er kritisk diskursanalyse. Denne metoden har til hensikt å rette et kritisk søkelys mot meningsinnholdet i diskursene. I vurderingen av om diskursene peker i retning av en inkluderende eller ekskluderende politikk, er Hampshires fire analytiske kategorier lagt til grunn som teoretiske kriterier for klassifiseringen av diskursene.

Analysen av diskursene fra Stoltenbergs andre periode antyder at regjeringen har ført en mer globalistisk og inkluderende linje, mens Solbergs første regjering i større grad har beveget seg i retning av en nasjonalistisk og ekskluderende politisk retning. Oppgaven har analysert diskursene i lys av de ideologiske perspektivene; globalisme og nasjonalisme; liberale verdier versus nasjonalkonservative verdier. Policy-analysen av asylforliket har vist at asyl- og innvandringspolitikken nødvendigvis ikke alltid dreier seg om sterke ideologiske motsetninger mellom politiske aktører. Asylavtalen er snarere et eksempel på politiske aktørers pragmatiske og samarbeidsorienterte tilnærming til ekstraordinære hendelser. Asylavtalen viser hvordan politiske aktører bryter ut av sine diskursive felleskap for å opprettholde og sikre nasjonale hensyn på feltet.

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en krevende og lærerik prosess. Det har krevd systematisk, kritisk og nøye arbeid for å komme i havn med et ferdigstilt produkt. Det faglige engasjementet har bidratt til å gjøre arbeidet meningsfullt og spennende.

Valget av tema i denne masteroppgaven bærer i stor grad preg av min nysgjerrighet og interesse for asyl- og innvandringspolitiske spørsmål. Etter mye skriving, undring og revidering er det endelig godt å være i mål med oppgaven.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Susanne Søholt for konstruktive og gode tilbakemeldinger. Jeg vil også rette en stor takk min biveileder Øivind Bratberg for gode innspill og kommentarer. Begge dere to har vært særdeles viktige støttespillere i arbeidet med oppgaven. Jeg setter stor pris på den tiden dere har satt av for å hjelpe meg.

Ikke minst vil jeg takke min samboer Lene for at hun har motivert meg underveis i perioder med mye og intenst arbeid. Jeg vil også takke min gode kamerat Olav for alle gåturene og fotballkampene vi har hatt mellom slagene.

Jeg tar det hele og fulle ansvaret for innholdet i denne masteroppgaven.

Alexander Dyve

Oslo, 29. april 2019

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Formål og problemstilling	1
1.2	Diskurser på asyl- og innvandringsfeltet	2
1.2.1	Diskursers betydning på asyl- og innvandringsfeltet	2
1.2.2	Holdninger blant befolkningen	3
1.2.3	Ytterkantene vokser	4
1.2.4	Diskurser og makt i byråkratiske og politiske tekster.....	5
1.3	Flyktningkrisen 2015 – et behov for politisk konsensus på feltet?	7
1.3.1	Håndteringen av krisen	7
1.3.2	Den nasjonale dugnaden.....	8
1.4	Fra europeisering til nasjonalisering	9
1.4.1	Nasjonaliseringsfaktorer	11
2	Teori	13
2.1	Hampshires fire analytiske kategorier ved den liberale stat	13
2.1.1	Kategori 1 – den liberale stat som demokratisk stat	14
2.1.2	Kategori 2 – den liberale stat som konstitusjonell	15
2.1.3	Kategori 3 – den liberale stat som nasjonalstat.....	16
2.1.4	Kategori 4 – den liberale stat som kapitalistisk.....	17
2.2	Liberale staters veivalg på asyl- og innvandringsfeltet	19
2.2.1	En ekskluderende asyl- og innvandringspolitikk.....	20
2.2.2	En inkluderende asyl- og innvandringspolitikk.....	24
2.2.3	Kategoriseringsmodell.....	27
3	Kritisk diskursanalyse – teori, metode og praksis	29
3.1	Kritisk diskursanalyse som teori og metode	30
3.1.1	Språk, ideologi og makt	31
3.1.2	Hegemoni.....	32
3.1.3	Intertekstualitet.....	33
3.1.4	Metodologiske begrensninger og muligheter	34
3.2	Kritisk diskursanalyse i praksis	35
3.2.1	En abduktiv analytisk tilnærming	36
3.2.2	Sammenkopling av kritisk diskursanalyse og Hampshires ”fire analytiske kategorier”	36
3.2.3	Operasjonalisering	37
3.2.4	Valg og avgrensning av regjeringsperioder.....	38
3.2.5	Valg og avgrensning av tekstmateriale.....	38
3.2.6	Presentasjon av dokumentene	40
3.2.7	Analysestrategi.....	43
4	Diskurser i asyl- og innvandringspolitikken under Stoltenberg II	45
4.1	CDA av St. Mld 9: Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv (2009-2010)	45
4.1.1	Solidaritets- og samarbeidsdiskursen	46
4.1.2	Tenkemåten om migrasjon som et globalt fenomen	51
4.1.3	Diskursens hegemoni	53
4.1.4	Klassifisering av solidaritets- og samarbeidsdiskursen.....	54
4.2	CDA av NOU 2011:7 – Velferd og migrasjon: den norske modellens framtid	55

4.2.1	Diskursen om den norske velferdsmodellens bærekraft	55
4.2.2	Tenkemåten om velferdsstaten og dens framtid.....	60
4.2.3	Diskursens hegemoni	61
4.2.4	Intertekstualitet.....	62
4.2.5	Klassifisering av diskursen om velferdsstatens bærekraft.....	64
5	Diskurser i asyl- og innvandringspolitikken under Solberg I	66
5.1	CDA av St. Mld 30: Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk (2015-2016)	66
5.1.1	Innstrammingsdiskursen	67
5.1.2	En konsekvensialistisk tenkemåte	71
5.1.3	Diskursens hegemoni	72
5.1.4	Intertekstualitet.....	74
5.1.5	Klassifisering av innstrammingsdiskursen.....	75
5.2	CDA av NOU 2017:2 – Integrasjon og tillit: langsiktige konsekvenser ved høy innvandring.....	76
5.2.1	En innvandrings skeptisk diskurs.....	76
5.2.2	En kritisk tenkemåte om økt asyl- og innvandring til Norge	81
5.2.3	Diskursens hegemoni	81
5.2.4	Intertekstualitet.....	82
5.2.5	Klassifisering av den innvandrings skeptiske diskursen.....	84
6	Diskusjon	85
6.1	Diskurser og veivalg	85
6.1.1	Diskursenes innflytelse på Stoltenberg II regjeringen	86
6.1.2	Diskursenes innflytelse på Solberg I regjeringen	88
6.2	Diskursers relevans for politiske veivalg.....	89
6.3	Asylavtalen 2015 – konsensus framfor splid	90
6.3.1	Innrammingen av umiddelbare tiltak	90
6.4	Den globale migrasjonsplattformen – et paradoks?.....	94
6.5	NOUer – Nøytrale ekspertdokumenter?	95
7	Avslutning.....	97
	Litteraturliste	99
	Figur 1: Hampshires analytiske kategorier (før analysen).....	28
	Figur 2: Hampshires analytiske kategorier (etter analysen).....	86
	Tabell 1: Variabler og indikatorer.....	37
	Tabell 2: Tekstmateriale.....	40

1 Innledning

1.1 Formål og problemstilling

Asyl- og innvandringspolitikken er et omstridt og mangefasettert politisk felt. Det er et av de politiske feltene i Norge som skaper splittelse i befolkningen. Et felt som mange knytter ulike følelser til, og hvor en stadig økende polarisering vokser mellom ytterkantene. Det hersker ulike kollektive virkelighetsoppfatninger på dette området. Denne masteroppgaven tar for seg hvilke diskurser som har muliggjort bestemte politiske veivalg under Stoltenberg II regjeringen og Solbergs første regjering på asyl- og innvandringsfeltet. Formålet med forskningen er å avdekke hvilke diskurser som har formet det politiske feltet under de to regjeringsperiodene. Diskurser kan analyseres empirisk idet de anses som virkelighetsoppfatninger som konstrueres, opprettholdes og formes gjennom språklig praksis. På den måten er språk med på å skape en sosialt konstruert virkelighet, gjennom måten vi forstår våre omgivelser på. Det er en kontinuerlig dragkamp mellom diskurser på asyl- og innvandringsfeltet. Diskurser eksisterer både i skriftlig tekst, i politiske forhandlinger, men også i noe så hverdagslig som i lunsjpausen på din egen arbeidsplass. Diskurser er noe vi alle må forholde oss til, og de er med på å forme våre kollektive tenkemåter. Vi bør derfor være kritiske overfor de diskursene vi eksponeres for – fordi vi ofte tar en del av de for gitt (Bratberg, 2017, s. 35).

Denne oppgaven begrenser det empiriske datamateriale til å gjelde én stortingsmelding og én NOU fra hver av regjeringsperiodene, i tillegg til asylforliket fra 2015. Asylforliket skiller seg ut fra stortingsmeldingene og NOUene ved at dokumentet baserer seg på en generell enighet mellom Venstre, Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Høyre, FrP og KrF. Asylforliket inneholder tiltak for å håndtere flyktningkrisen i et nåtids- og framtidsperspektiv. Politisk makt forsterkes ikke bare gjennom politiske taler og debatter – det skjer i vesentlig grad også gjennom offentlige politiske og byråkratiske dokumenter. Jeg har valgt å analysere stortingsmeldinger og NOUer fra de to regjeringene, da jeg mener disse dokumentene er egnet datamateriale når det gjelder å analysere regjeringenes diskurser og politikk på asyl- og innvandringsfeltet. Hensikten er ikke å analysere enkelte politikeres meninger eller å nøste opp deres intensjoner. Det interessante er å finne ut hva slags perspektiver på asyl- og innvandringsfeltet som kommer til uttrykk i de ulike diskursene. Det gjelder å dekonstruere diskursene for å se hva regjeringene faktisk legger av meningsinnhold i de mest sentrale

diskursene i sine perioder. Oppgaven er statsvitenskapelig interessant fordi den søker å avdekke hvilke diskurser som har muliggjort bestemte veivalg under Stoltenberg II- og Solbergs første regjering på asyl- og innvandringsfeltet. Dette leder oppgaven i retning mot hvordan språk muliggjør politikk, samt hvordan diskursene former våre oppfatninger. Asyl- og innvandringsfeltet er et politisk felt preget av sterke retoriske virkemidler. Diskursene har en tendens til å havne i skyggen av retorikken. Det er denne oppgavens mandat å rette kritiske blikk mot meningsproduksjonen i de mest toneangivende diskursene under de to regjeringene på asyl- og innvandringsfeltet. Problemstillingen i oppgaven lyder slik:

Hvilke diskurser har muliggjort bestemte veivalg under Stoltenberg II regjeringen og Solbergs første regjering på asyl- og innvandringsfeltet?

1.2 Diskurser på asyl- og innvandringsfeltet

Hvordan ting bevisst eller ubevisst holdes borte fra den politiske dagsorden, er på mange måter av analytisk relevans. Diskursene på det nasjonale asyl- og innvandringsfeltet er unike i den forstand at de innrammer regjeringens 'intenderte' politikk, og konstituerer samtidig et bevisst/ubevisst begrepsapparat og språk. Makten kommer fra et meningssystem – med flere ulike begrepskonstellasjoner og praksiser (Berge, Meyer, Trippestad, 2003, s. 63).

1.2.1 Diskursers betydning på asyl- og innvandringsfeltet

Hvorfor er diskurser interessante fenomener å undersøke på asyl- og innvandringsfeltet? Og hvordan muliggjør diskurser bestemte politiske veivalg? Diskursene på asyl- og innvandringsfeltet er interessante analytiske fenomener i det våre oppfatninger, ideer og begreper formes gjennom vår samfunnsmessige virkelighet – enten i et individuelt eller kollektivt perspektiv (Mathisen, 1997, s. 3). Primært forstår vi sosiale og politiske fenomener gjennom språket, diskursene og i selve meningsdannelsen (Bratberg, 2017, s. 41). For å forstå hvordan diskurser preger dette dels betente og polariserte politiske feltet, er vi nødt til å forstå hvilke konsekvenser bestemte diskurser rent faktisk har. Her er kritisk diskursanalyse særlig egnet til å belyse og kritisere uheldige samfunnsforhold, men også et hensiktsmessig verktøy når vi går i gang med å bryte ned diskursene og analysere innholdet i dem. Ideer, oppfatninger og stereotyper om ulike innvandringsgrupper preger diskursene i ulike retninger. Men disse elementene legger også bestemte føringer for hvilken politikk regjeringer anser nødvendig – enten om dette gjelder ytterligere liberalisering – eller innstramminger av feltet.

Dessuten preger diskursene hvilke ideologier som oppnår hegemonisk status, og hvilke som oppnår forrang fremfor andre (Skrede, 2017, s. 20-22). For å forstå politiske aktøres handlinger, er det også nødvendig å forstå den språklige kommunikasjonen som ligger til grunn (Mathisen, 1997, s. 5). Vi kan i tillegg avdekke konsekvenser ved én bestemt diskurs ved å analysere hvilke deskriptive og normative ideer som gjemmer seg i tekstmaterialet. Deskriptive ideer knyttes eksplisitt opp mot hvilke konsekvenser og antakelser vi har om hvordan ting henger sammen, mens normative ideer i større grad knyttes opp mot hvordan aktører målbærer en verdivurdering. Dette er normalt klassiske siktemål for en idéanalyse, men kan også belyses gjennom konstruksjoner av ideer i en gitt diskurs (Bratberg, 2017, s. 72-73).

Vi må altså forstå hvordan diskurser påvirker kollektive identiteter og hvordan de aktiveres gjennom språklige virkemidler og meningsdannelsesprosesser. På den måten kan vi også forstå hvordan asyl- og innvandringsfeltet kan berøre spørsmålet om kollektiv identitet; moralitet versus kynisme, eller dikotomien: god eller ond. Feltet bærer preg av at individer har ulike erfaringer, følelser og kollektive identiteter knyttet til denne politikken – og dermed danner man også ulike kollektive identiteter ut i fra en mer normativ karakter. Dette er helt fundamentalt hvis vi skal forstå hvordan feltet har bidratt til bred uenighet, splittelse og polarisering mellom mennesker. Kritisk diskursanalyse skal kunne kritisere og belyse språk som meningsformende og meningsbærende (Mathisen, 1997, s. 7). Diskurser omfatter flere viktige elementer, som blant annet: språk, makt, sosial praksis, ideologier, diskursers hegemoni, intertekstualitet med fler. Derfor er det å dekonstruere diskursene, ikke minst hensiktsmessig, men også nødvendig for å kunne kritisere viktige bestanddeler i de diskursene vi hevder dominerer eller fremstår som de mest toneangivende diskursene på asyl- og innvandringsfeltet.

1.2.2 Holdninger blant befolkningen

Hvilken holdningsendring har skjedd blant den norske befolkningen/opinionen hva angår innvandrere og innvandring? Utviklingen viser at befolkningens holdninger over flere år har vært positive til innvandrere og innvandring. Fra år 2000 og frem til i dag har det vært relativt

stabile, positive holdninger¹. I følge Hellevik & Hellevik (2017) skyldes dette i hovedsak to ting; *generasjonseffekter og periodeeffekter*. Generasjonseffektene har simpelthen påvirket holdninger til innvandrere og innvandring i en mer positiv retning. Noe av forklaringen på dette er at den yngre generasjonen i større grad omgås og samhandler med innvandrere enn den eldre generasjonen (Hellevik & Hellevik, 2017). Et resultat av denne flerkulturelle samhandlingen viser dessuten at yngre mennesker utviser mindre skepsis og større nysgjerrighet overfor innvandrere og deres kulturelle bakgrunn og opprinnelse. Generasjonsutskiftningen er i så måte medvirkende til dette. Når det derimot er snakk om periodeeffekter, handler dette i større grad endringer som skjer på grunn av samtidshendelser. Som for eksempel en omfattende flyktningkrise, økonomiske sjokk, integreringsutfordringer eller innvandringens omfang. Dette er i vesentlig grad eksterne faktorer som påvirker asyl- og innvandringspolitikken i en eller annen retning.

1.2.3 Ytterkantene vokser

Hellevik & Hellevik viser at det jevnt over er nokså positive holdninger til innvandrere og innvandring, men i akademia har det utviklet seg en sterk uenighet og splid mellom to professorer. Et godt eksempel er debatten mellom Terje Tvedt (professor i historie ved UiO) og Jostein Gripsrud (professor i medievitenskap ved UiB). Terje Tvedt lanserte begrepene: ”godhetsregimet”, ”det humanitærpolitiske komplekset” og ”godhetstyranniet” om den politiske elitens politiske retning og tenkemåte på henholdsvis bistands- og innvandringsfeltet (Tvedt, 2017). Gripsrud kritiserer Tvedts begrep om: ”godhetsregimet” i norsk innvandringspolitisk sammenheng. Gripsruds kritikk går ut på at Tvedts fremstilling av den politiske eliten og humanitære organisasjoner, fremstår som mer eller mindre konspiratorisk, pompøs og substansløs. Dette såkalte ”godhetsregimet”, er Tvedts tese om at ”den gode intensjon” har slukt de frivillige organisasjonene, formet mediene og formet forskerne i en svært innvandringsliberal retning. Gripsrud begrunner sin kritikk av Tvedt med at Tvedts bok; *Det internasjonale gjennombruddet* først og fremst er: ”full av feil og representerer i bunn og grunn konspirasjonsteorier” (Svendsen, 2018). Tvedt angriper så denne kritikken ved å hevde at: ”Gripsrud overhodet ikke er interessert i at jeg påpeker at den norske staten snarere førte en usedvanlig åpen og tolerant politikk overfor dem som kom, og at befolkningen stort sett var positiv da den globale folkevandringen nådde Norge”. Tvedt

¹ Tall fra 1990 tallet viser en desto mindre positiv holdning til innvandrere og innvandring. Den positive utviklingen oppsto primært fra år 2000 og utover (Hellevik & Hellevik, 2017).

hevder imidlertid at boken hans – tvert i mot – er ”anti-konspiratorisk” og at han ”etter beste evne forsøker å beskrive og forklare hvordan det politiske lederskapet møtte de utfordringene globaliseringen brakte med seg” (VG, 2018). Denne feiden eksisterer nettopp med det som utgangspunkt at de begge har ulike oppfatninger av utviklingen på asyl- og innvandringsfeltet, og om dette rent faktisk er en intendert eller uintentert politisk utvikling – fra en relativt homogen nasjonalstat til en multikulturell statsbyggingsideologi – slik Tvedt beskriver det (Tvedt, 2017, s. 113).

Nå er det ikke bare denne spesifikke akademiske striden mellom Tvedt og Gripsrud som har satt preg på debatten og ordskiftet i akademias verden. Det gikk også hett for seg da daværende justisminister Sylvi Listhaug og leder for Arbeiderpartiet, Jonas Gahr Støre, røk i tottene på hverandre i det Listhaug uttalte at: ”Ap mener terroristenes rettigheter er viktigere enn nasjonens sikkerhet”. Gahr Støre slo hardt tilbake mot dette utsagnet og mente at: ”... det nører opp under akkurat det hatet som tok så mange liv 22.juli” (Nettavisen, 2018). Det nasjonale asyl- og innvandringsfeltet er unikt i den forstand at den personlige, emosjonelle og splittende retorikken preger debattklimaet mellom sentrum-venstre og ytre høyre. Asyl- og innvandring utgjør et felt der oppfatningene er systematisk forskjellige hva angår tolkning av faktiske forhold så vel som hva som skal være politikkenes mål. Likeledes har de krasse og nokså tilspissede kommentarfeltene på alternative medier som Document, Resett og HRS, bidratt til å skape en større avstand og polarisering i saker som omhandler asyl- og innvandringspolitiske spørsmål².

1.2.4 Diskurser og makt i byråkratiske og politiske tekster

Hvorfor er diskurser i tekster som stortingsmeldinger, NOUer og asylforliket interessante å analysere i det vi ønsker å forstå hvilken retning eller veivalg en regjering har tatt på asyl- og innvandringsfeltet? Vel – først og fremst er diskurser egnede analytiske verktøy da de gir oss en unik tilgang til ulike fellesskap. Samtidig er det fundamentalt for å forstå dynamikken og utviklingen på politiske felter, både i et diskursivt- og i et maktorientert perspektiv. Byråkratiske og politiske tekster/dokumenter åpner innfallsporten til studiet av institusjoner og normer i samfunnet; som styrer, som etablerer sosiale fellesskap og som skaper ro og orden i samfunnet vi lever i (Berge et.al, 2003, s. 9). Diskurser er med andre ord en

² Oppgaven har ikke til hensikt å analysere kommentarfeltene i hovedstrøms-mediene eller for den saks skyld i alternative medier, men det er absolutt verdt å nevne i forbindelse med den økende polariseringen på feltet.

grunnleggende del av vår daglige samfunnstale; den legger fundamentale og dype grunnbetingelser for hvilken retorikk og hvilket språk det er sosialt mulig å ta i bruk (ibid, s. 16). En diskursanalytiker skal alltid være på jakt etter den 'usynlige' makten som befinner seg, eller skjuler seg, i tekster. Man bør naturligvis også være seg bevisst maktens produktive og destruktive side. Den produktive siden innebærer at makt skaper ro og orden, balanse og stabilitet i samfunnet. De fleste av oss vil slutte opp under denne påstanden om maktens positive side. Men makt kan også være et negativt ladet ord i én bestemt diskursiv kontekst – spesielt hvis makt representerer noe undertrykkende. Makt behøver nødvendigvis ikke representere noe negativt, dersom det for eksempel frembringer en stabil samfunnsorden. Snakker vi derimot om maktens destruktive side i politiske og-/eller byråkratiske tekster, kan dette innebære at grupper i samfunnet, undertrykkes eller stigmatiseres gjennom bestemte diskurser (eget eksempel). Diskursene som manifesterer seg enten i stortingsmeldinger eller NOU'er, bærer nettopp preg av menneskene, byråkratene eller ekspertene, som har skrevet disse tekstene. Forståelsen av at skribentene også er preget og sosialisert innenfor bestemte diskursive fellesskap, er en særdeles viktig erkjennelse underveis i kritisk diskursanalyse (ibid, s. 64-66). En tekst eller et dokument kan sies å ha reell utøvende makt dersom den (a) evner å overbevise, påvirke eller overtale leseren (b) at teksten oppfyller tekstnormene og sjangerkravene teksten er en del av. Eller (c) at teksten befinner seg innenfor diskursiv og-/eller ideologisk sfære eller posisjon (ibid, s. 30-32).

Siden denne oppgaven tar for seg dokumenter som stortingsmeldinger og NOUer som representative dokumenter for regjeringenes politikk på asyl- og innvandringsfeltet, er det verdt å kommentere at disse dokumentene, i mer eller mindre grad, er utarbeidet av byråkrater og eksperter representert på området. Det kan være greit å ha dette i bakhodet når en går kritisk til verks i analysen av dokumentene. Særlig når det gjelder NOUer som 'rene' ekspertdokumenter, bør man være bevisst på og kritisk til at disse dokumentene utgjør summen av flere eksperter/fagpersoner. Og at summen av ekspertenes bakgrunn, erfaring og yrkesliv – samlet sett – utgjør det ferdigstilte produktet. Her kan det altså vise seg å være en forskjell mellom stortingsmeldinger og NOUer i sjangerøyemed. Dessuten er NOUer dokumenter som av politiske aktører – være seg enkeltpolitikere eller regjeringer – kan bli brukt til å underbygge egne politiske formål på feltet. Selv om dette ikke er et eksplisitt formål i studien, kan det være verdt å dvele ved i ideologisk og diskursiv sammenheng. Altså om det kan påvises eksplisitte eller implisitte ideologiske og diskursive spor i dem.

(Egen refleksjon)

1.3 Flyktningkrisen 2015 – et behov for politisk konsensus på feltet?

Hvordan påvirket denne ekstraordinære hendelsen – flyktningkrisen i 2015 – Regjeringens og Stortingets håndtering av situasjonen? Og i hvilken grad samlet denne krisen partiene på Stortinget om å løse disse utfordringene i fellesskap? Denne oppgaven skal i tillegg til å analysere diskursene under Stoltenberg II regjeringen og Solbergs første regjeringperiode, gjennomføre en kortfattet policy-analyse av asylforliket/asylavtalen, da dette dokumentet er sentralt når det gjelder oppfatningene mellom det brede flertall av partiene som inngikk avtalen. Men også med tanke på at uenighetene mellom partiene som inngikk avtalen har vært stor på dette feltet over en lengre periode. Innebærer dette at asylforliket – underskrevet av Høyre, AP, FrP, Krf, SP og Venstre – har bidratt til nye ideer og oppfatninger om feltets dynamikk og fremtidig utvikling? Og er avtalen i bunn og grunn bare en erkjennelse av et behov for konsensus på feltet?

1.3.1 Håndteringen av krisen

Hvordan har det seg at partier som ellers har vært svært fragmenterte i asyl- og innvandringsdebatten kom til enighet om konkrete tiltak for å møte flyktningkrisen?³ Flyktningkrisen anno 2015 endret på sett og vis den politiske elitens ideer og oppfatninger av asyl- og innvandringsfeltet. I et spørsmål stilt av Aftenposten i 2015 angående hvordan flyktningkrisen ville forandre Norge, svarte Erna Solberg følgende: ”Hvis vi får tall som i de verste antakelsene, så kommer det til å forandre både Norge og andre land sterkt” (Glomnes, 2015). Man innså allerede på dette tidspunktet et behov for innstramminger i asyl og innvandring, også på tvers av partipolitiske skillelinjer. Resultatet ble asylavtalen (2015). I takt med en strengere asylopolitikk ble også integreringen strammet inn. Solberg understreket på dette tidspunktet viktigheten av: ”...å skape flere jobber raskere, og at Norges omstillingsevne måtte tilpasses den ekstraordinære situasjonen. Vi vil trenge flere jobber og flere som kan betale skatt” (ibid). Solberg understreket altså viktigheten av å møte de politiske utfordringene både i innvandrings- og integreringssammenheng. Sånn sett var denne krisen helt spesiell. Flyktningkrisen 2015 kan sies å ha påvirket og endret strukturelle betingelser på feltet. Utfordringene var ikke lenger bare en del av Europa som sådan. Nå hadde de også kommet til Norge. FNs høykommissær for flyktninger rapporterte i slutten av

³ Jamfør asylavtalen, undertegnet i 2015

2014 at omlag 56 millioner mennesker ble regnet for å være flyktninger og internt fordrevne (Nettavisen, 2018). En betydelig andel av de asylsøkerne som kom under Solbergs første regjering gikk under betegnelsen enslige mindreårige asylsøkere. Mens Asyl- og innvandringspolitikken under Stoltenberg II-regjeringen i større grad dreide seg om en solidarisk tilnærming til feltet, ble konsekvenser knyttet til velferdsordningers bærekraft og Norges integreringsevne, påpekt i langt større da Solberg I regjeringen kom til makten (Justis- og beredskapsdepartement, 2015-2016, s. 8). Flyktningkrisen i 2015 kan sies å ha påvirket diskursene og den politiske retningen på feltet. Dessuten bidro den til å påvirke måten å håndtere asyl- og innvandringsrelaterte utfordringer på.

1.3.2 Den nasjonale dugnaden

I løpet av 2015 ble det utarbeidet en kampanje for en felles nasjonal og politisk dugnad for å hente flyktninger til landet. Kampanjen sørget for at 10 000 syriske flyktninger skulle hentes til Norge i løpet av dette året. Norske humanitære organisasjoner la et moralsk ansvar på regjeringen og opposisjonspolitikere – og sørget for at det ble lovet å hente 8000 flyktninger ekstra fra Syrias nærområder til Norge (Tvedt, 2017, s. 130). Dessuten var asyl- og innvandringsfeltet under denne perioden i stor grad preget av et ytre press fra humanitære organisasjoner og andre interesseorganisasjoner. Organisasjonene fungerte i realiteten som en motvekt til Solberg I-regjeringens innstramminger på feltet. Den blodige Syria-krigen hadde vart helt siden 2011, og Norge, under ledelse av Stoltenberg II-regjeringen, hadde i løpet av årene frem mot regjeringsskifte i 2013, støttet grupperinger som deltok i kampen mot Assads regime. Åtte humanitære organisasjoner fremmet i 2015 ideen om: ”En nasjonal dugnad for syriske flyktninger” til Norge. Denne aksjonen fikk navnet: ”Hent 10 000 flyktninger til Norge”, og ble utarbeidet av tilsammen fem av de åtte organisasjonene, herunder: NOAS, Norges Røde Kors, Amnesty International Norge, Norsk Folkehjelp og Flyktninghjelpen. Lederne av disse organisasjonene hadde til felles at de benyttet seg av den samme argumentasjonsformen; basert på humanitære og moralske argumenter om Norges ansvar for å ta i mot 10 000 flyktninger, i tillegg til kvoteflyktninger (ibid, s. 130-133). Det er vesentlig å ta organisasjoners politiske og moralske posisjonering og ’rolle’ i betraktning, fordi disse til en viss grad påvirker regjeringenes handlingsrom. Tvedt legger til grunn at: ”Det sentrale var ikke hva som var viktig for Syrias fremtid og for regionens stabilitet eller for den norske velferdsstaten, men hva som var moralsk rett for Norge å gjøre”. Dette er i følge Tvedt (ref. sitat), noe som i realiteten preget norsk innvandringspolitikk under denne perioden (ibid, s.

133). På bakgrunn av Tvedts samtidshistoriske perspektiv på innvandringspolitikken og flyktningkrisen i 2015, kan det tenkes at Norges brede, men vagt definerte konsensus blant politiske eliter, hadde gitt solidaritetsdiskursen en nærmest hegemonisk posisjon. Flyktningkrisen bidro ifølge Tvedt til å riste i denne diskursen og åpne et mulighetsvindu for endring. I følge Tvedt er antallet asylsøkere som kom til Norge under krisen først og fremst en funksjon av internasjonale avtaler Norge hadde signert på asyl- og innvandringsfeltet (ibid, s. 135).

1.4 Fra europeisering til nasjonalisering

Asyl- og innvandringsfeltet var i årene før flyktningkrisens inntog i 2015, preget av en kontinuerlig harmonisering og utvikling et felles europeisk asylsystem; CEAS – et system som skulle sørge for at personer som trengte beskyttelse fikk det. Norge er altså ikke et fullverdig medlem av Den Europeiske unionen (EU), men er derimot med i EØS-avtalen, og binder seg dermed juridisk og politisk til CEAS. Forøvrig sikrer EØS-avtalen fri bevegelse av varer, tjenester og kapital – og sørger dessuten gjennom EØS (og EFTA) for at Norge i større grad er en del av et felles europeisk arbeidsmarked. En del vil samtidig hevde at EØS-avtalen har liberalisert arbeidsinnvandringen til og fra Norge (Regjeringen, 2017) (Regjeringen, 2018a). CEAS er derimot et europeisk asylsamarbeid som regulerer nasjonal myndighet ut i fra felles europeiske lover og regler. Etter flyktningkrisen i 2015 skjedde det nær sagt et paradigmeskifte; nasjonaliseringen tok mer eller mindre over for europeiseringen av feltet. Norge hadde i løpet av 2015 et rekordantall asylankomster på 31 000. Aldri før hadde så mange asylsøkere søkt om beskyttelse i Norge. Denne ekstraordinære situasjonen medførte en sterk spenning mellom nasjonale og overnasjonale interesser, og satte europeiske staters evne til å kontrollere egne grenser og innvandringstempo på prøve. Trenden har i senere tid vært en økende nasjonaliseringsutvikling av asyl- og innvandringsfeltet. Norske myndigheter har i økende grad sluttet opp om denne utviklingen. Nasjonaliseringen legger til grunn et utpreget ønske om å gjenoppta og øke nasjonal kontroll over asyl- og innvandringsfeltet (Brekke & Staver, 2018, s. 2-3).

Innvandringspolitikken dreier seg i stor grad om evnen til å kontrollere hvem som bør få slippe inn i landet. Samtidig er det også et felt nært forbundet med: Statlig suverenitet,

utøvelse av makt og internasjonale begrensninger.⁴ De viktigste internasjonale begrensningene er blant annet flyktningkonvensjonen fra 1951, som beskytter mennesker med frykt for å bli forfulgt eller drept i eget hjemland.⁵ Like viktig er Europakonvensjonen om menneskerettigheter; som sikter på å etablere et felles område for sikkerhet, frihet og rettferdighet. Europakonvensjonen er sterkt integrert i EU, men også en vesentlig del av CEAS (Blaker Strand, 2018, s. 6).

Norges utfordring høsten 2015 knyttet seg spesielt det høye antallet ankomster ved Storskog i nord; nærmere bestemt grensen mellom Russland og Norge. Norske myndigheter hadde på dette tidspunktet ikke forutsett at grensen skulle belastes med omlag 5000 asylsøkere, bare på noen få uker (Brekke & Staver, 2018, s. 7). I september 2015, annonserte justis- og beredskapsdepartementet en økt innsats i grensekontroll langs svenskegrensa.⁶ Regjeringen så det nødvendig å reetablere kontroll over den eksterne Schengengrensen. For å gjenoppta nasjonal kontroll, initierte justis- og beredskapsdepartementet et nasjonalt tverrpolitisk samarbeid om restriktive tiltak. Resultatet ble asylavtalen. Denne avtalen resulterte i en tverrpolitisk enighet om å møte framtidige utfordringer knyttet til innvandring og integrering av flyktninger. Norske myndigheter inngikk i diplomatiske samtaler med Russland, og adresserte de asylpolitiske utfordringene for russiske myndigheter. På dette tidspunktet var asyl- og flyktningebildet preget av stor usikkerhet knyttet til det framtidige antallet ankomster. Scenariet var at det kunne komme opp mot 100 000 asylsøkere bare i løpet av 2016 (ibid, 2018, s.9). I desember 2015 ble Sylvi Listhaug (Fremskrittspartiet) innvandrings- og integreringsminister i Norge. Parallelt med Listhaugs inntreden, ble asyl- og innvandringsfeltet for første gang i historien underlagt én felles portefølje; nemlig Justisdepartementet. Listhaug ble raskt kjent for sin restriktive linje og harde retorikk, og hun ble sterkt kritisert av blant annet NGOer, forskningsinstitusjoner og andre offentlige organer. Under Listhaugs tøffe regime ble det lagt særlige restriksjoner på flyktnings mulighet til å

⁴ Flyktningkonvensjonen sier at alle mennesker har rett til å søke beskyttelse i et annet land dersom det er fare for eget liv, intern flukt, eller andre legitime grunner til å flykte. Den definerer hvem som kan regnes som flyktninger (FN, 2018a).

⁵ Den Europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), er konvensjonen om de grunnleggende friheter og beskyttelse av menneskerettighetene. Konvensjonen ble ratifisert av Norge samme år som den trådte i kraft i 1953 (Blaker Strand, 2018).

⁶ Schengen-avtalen er Norges viktigste tilknytningsavtale i EU-samarbeidet på justis- og innenriksområdet. Avtalen legger til grunn at Norge, som medlem, praktiserer felles yttergrenser og indre reisefrihet. Utlendingsmyndighetene, Politiet og Påtalemyndighetene er sentrale aktører i Schengen-samarbeidet, og i nasjonal justis- og innenrikspolitik som sådan. (Regjeringen, 2018b)

søke om familiegjenforening. Dette medførte at antallet familiegjenforente gikk drastisk ned. I november 2015 introduserte Norge nasjonal grensekontroll som en umiddelbar reaksjon på den høye asyltilstrømningen, men også som en reaksjon på Sverige og Danmarks asyl- og innvandringspolitikk. Noe av årsaken til innføringen av nasjonal grensekontroll, var at Norges asyl- og innvandringspolitikk ikke skulle være noe 'mer liberal' enn nabolandenes'. Norske migrasjonsmyndigheter var særlig opptatt av å returnere den nest største gruppen asylsøkere, afghanerne, som utgjorde opp mot 7000 (ibid, s. 11). Summen av disse restriktive tiltakene som ble gjennomført på nasjonalt nivå – henholdsvis i 2016 og 2017 – leder oss i større grad til at Norge nødvendigvis ikke ble 'mer europeisert'. Utviklingen gikk snarere i retning mot det som kan defineres som en nasjonaliseringsprosess. Denne prosessen innebar styrket nasjonal grensekontroll, både internt og eksternt. Justis- og beredskapsdepartementet argumenterte for at Norge måtte fortsette å styrke grensekontrollene. Dette fordi Dublin-samarbeidet stod i fare for å kollapse⁷. U håndterbare migrasjonsstrømninger ville medføre en betydelig risiko for Dublin-samarbeidet.

1.4.1 Nasjonaliseringsfaktorer

Hvilke faktorer medvirket til at det norske asyl- og innvandringsfeltet ble nasjonalisert? Vi må først og fremst trekke en distinksjon mellom *kontekstuelle* og *funksjonelle* faktorer. De kontekstuelle faktorene dreier seg i større grad om mer generelle trekk. Dette er faktorer som: Mangel på forutsigbarhet, nedbrutt tillit, politisk press, mulighetsstrukturer og samarbeid med Russland og Norges posisjon internt og eksternt i EU. De funksjonelle faktorene er derimot mer diffuse, men knytter seg hovedsakelig til Norges kapasitet til å ta i mot flyktninger og asylsøkere (ibid, 2018, s. 13). Selv om Norge lyktes i å kontrollere egne grenser, var det fortsatt tegnet et mer eller mindre uoversiktlig bilde av antallet flyktninger og asylsøkere på ferd mot Europa. Faktorer som bidro til å gjøre dette bildet enda mer komplisert, var blant annet smuglernetverkene som genererte kapital på disse menneskenes tragiske skjebner. Det europeiske asylinstituttets svakhet i å identifisere asylsøkere, var dessuten en faktor som bidro til å komplisere EUs saksbehandlings- og registreringsarbeid. I tillegg har oppfatningen

⁷ Dublin-avtalen er primært et samarbeid mellom medlemslandene i EU og Norge, Liechtenstein, Island og Sveits. Avtalen innebærer at det Dublin-landet asylsøkeren først ankommer, er det landet asylsøkeren skal få sin søknad behandlet i. Dersom asylsøkeren søker beskyttelse i et annet Dublin-land, skal vedkommende returneres til det landet som allerede har behandlet søknaden, eller til landet som har ansvar for å behandle den. (Regjeringen, 2018a) (UDI, 2018a).

om en urettferdig byrdefordeling mellom europeiske stater bidratt til å gjøre feltet mer nasjonalisert. Schengens svake omdømme bidro heller ikke til å styrke samarbeidet og fordelingen mellom europeiske stater. Tilliten til EU i etterkant av flyktningkrisen var på mange måter nedadgående. Flere land måtte nå løse situasjonen på eget initiativ (ibid, s. 16).

2 Teori

Dette kapitlet tar for seg det teoretiske rammeverket i oppgaven, herunder: Hampshires fire analytiske kategorier og veivalgene moderne liberale stater tar på asyl- og innvandringsfeltet. Kapitlet skal belyse i hvilken grad *dette* rammeverket egner seg til å klassifisere diskurser fra de to regjeringsperiodene. De analytiske kategoriene i Hampshires bidrag er konkrete klassifiseringsverktøy, der diskursene plasseres inn i kategoriene. Teorien som denne oppgaven hviler på er Hampshires bidrag: *The Politics of Immigration* (2013). Hensikten med rammeverket er at oppgaven til slutt skal kunne kategorisere diskursene fra Solbergs første regjeringsperiode og Stoltenbergs andre regjeringsperiode i de fire analytiske kategoriene. Det vil bli foretatt en kvalitativ vurdering knyttet til hvilken kategori rådende diskurser harmoniserer best med.

2.1 Hampshires fire analytiske kategorier ved den liberale stat

De fire analytiske kategoriene ved liberale staters asyl- og innvandringspolitikk presenteres før de to hovedretningene: inkluderende og ekskluderende – av den grunn at kategoriene er en innbakt del i de to hovedretningene. De analytiske kategoriene er sentrale dimensjoner ved liberale stater, og legger premisser for hvordan de utformer asyl- og innvandringspolitikken. De analytiske kategoriene kan anses som idealtyper som får frem ulike aspekter ved en stats normative og konstitusjonelle grunnlag. Hampshire legger til grunn at ”...internasjonal migrasjon er et produkt av moderne stater, og en utfordring til mange av de underliggende antakelsene” (Hampshire, 2013, s. 5). Med dette synes Hampshire å mene at vi er nødt til å søke etter å identifisere de mest sentrale konstituerende delene av liberale stater – for å forstå statenes asyl- og innvandringspolitikk. Liberale stater varierer med bakgrunn i egne historier, kultur, økonomi, demokratiske spilleregler osv. Akkurat på asyl- og innvandringsfeltet deler disse statene visse fellestrekk som påvirker de mulige veivalgene. Det er da snakk om de fire analytiske kategoriene. I denne oppgaven koples Stoltenberg II regjeringens og Solbergs første regjeringens diskurser mot de fire analytiske kategoriene: 1) *den liberale stat som demokratisk*, 2) *den liberale stat som konstitusjonell*, 3) *den liberale stat som nasjonalstat* og 4) *den liberale stat som kapitalistisk*.

2.1.1 Kategori 1 – den liberale stat som demokratisk stat

En av egenskapene som definerer liberale stater er deres demokratiske karakter. Det innebærer konkret at borgerne av staten gjennom valgsystemer velger sine politiske representanter. For å forstå hvordan en bestemt asyl- og innvandringspolitikk er utformet, er vi nødt til å forstå hvordan politiske representanter påvirker politiske prosesser. I representative demokratier er opinionen viktig. Hva velgerne i et land mener om asyl- og innvandringspolitikken – legger føringer for hvilken politikk som muliggjøres for politikerne. I tillegg, påvirker det representative demokratiet hvilken **diskursiv tone** og atmosfære asyl- og innvandringspolitikken debatteres innenfor⁸ (ibid, s.5-6). Selv om politikere til en hver tid ikke evner å tilpasse asyl- og innvandringspolitikken etter opinionen, kan ikke politiske representanter ignorere opinionen. Dette feltet har nemlig vist seg å bli viktigere for velgerne i de senere år. Når utfordringer knyttet til asyl- og innvandring reiser seg på den offentlige agendaen, øker opinionens betydning i takt med utviklingen. En viktig mekanisme som binder offentligheten og regjeringen sammen er politiske partier. Det er partiene som på dette politiske feltet konkurrerer om støtte fra velgerne. Og det er partiene som utformer politikken i nasjonalforsamlingen (Stortinget) og i regjeringssamarbeid. Men det er ikke bare politiske partier som søker etter å påvirke dette feltet. I demokratiske land eksisterer det også det Hampshire omtaler som interessegrupper og menneskerettighetsorganisasjoner – også i mer eller mindre grad omtalt som NGOer (ikke-statlige organisasjoner)⁹. Disse organisasjonene søker etter å påvirke enten individuelle eller mer generelle områder av politisk agenda i asyl- og innvandringspolitikken. En forståelse av demokratisk politikk, krever også en forståelse av den fjerde statsmakts rolle (media) i politisk sammenheng. Hvilke utfordringer som innrammes, blir i mer eller mindre grad styrt av mediens agendasetting. Mediene er viktige som budbringere mellom politikere og velgerne. Man må derfor ta høyde for at mediene kan vinkle saker skjevt. Mediene har egne verdier, formater og stiler, som påvirker hvordan og hvilke utfordringer som fremstilles på feltet (ibid, s. 6-7). Særlig på asyl- og innvandringsfeltet anses enkelte vinklinger og innramminger av asyl- og innvandringsutfordringer mer legitime enn andre. Asyl- og innvandringsfeltet er i stor grad påvirket av politisk uenighet og konflikter. Ulike aktører har ulike politiske interesser på

⁸ Hampshire knytter ”diskursiv tone” til det som også kan forstås som retorikk i asyl- og innvandringsdebatten i Norge.

⁹ ”NGO” er en samlebetegnelse for ”non-governmental organization”, eller en ikke-statlig organisasjon. I stor grad dreier dette seg om frivillige organisasjoner

feltet. Offentlighetens holdninger til asyl- og innvandring preges av mediernes vinkling, partipolitikk og regjeringens politikk på feltet.

2.1.2 Kategori 2 – den liberale stat som konstitusjonell

Hampshire omtaler den liberale stat som: ”en konstitusjonell stat – også kalt rettstat – en stat styrt av lover og regler” (ibid, s. 7). Dette innebærer at myndighetenes autoritet på asyl- og innvandringsfeltet reguleres av et lovverk. En konstitusjon definerer regjeringen og myndighetenes institusjonelle sammensetning. Det regulerer og begrenser makten og rollefordelingen mellom utøvende, lovgivende og dømmende makt i en stat. Dette er normalt lover og regler som er nedskrevne i nasjonale dokumenter. En konstitusjon sier noe om hvilke grunnleggende rettigheter borgerne har i en stat. Dette være seg ytringsfrihet, religionsfrihet eller habeas corpus¹⁰. Konstitusjoner krever tolkning og anvendelse på konkrete saker, og juridiske gjennomganger er ofte nødvendig for å sikre og opprettholde rettsstatsprinsipper på feltet. For at dette skal være gjennomførbart, kreves det et slagkraftig rettssystem som slår ned på handlinger som er inkompatible med konstitusjonen. Ved enkelte tilfeller kan konstitusjonelle ordninger i en liberal stat komme i konflikt med folkeviljen; i form av flertallets politiske preferanser. Rawls hevder at: ”I en konstitusjonell stat er politisk makt kun legitimert hvis det utøves i samsvar med en konstitusjon (Rawls, referert i Hampshire, 2013, s. 7-8)”. Måten konstitusjoner beskytter individuell frihet, likhet for loven og menneskerettigheter – er fundert i kjernen av liberale prinsipper. Disse er universalistiske prinsipper i den forstand at de er ment å gjelde alle mennesker, ikke bare utvalgte samfunnsgrupper. Det tydeligste eksemplet på universalistiske prinsippers eksistens, er de universelle menneskerettighetene. Skapt av mennesker og opprettholdt av mennesker. En liberal stat skal evne å opprettholde prinsippene om individuell frihet og likebehandling av alle personer som går under jurisdiksjonen. Dette er prinsipper som også skal gjelde for asylsøkere og innvandrere. En stat kan nemlig ikke anses som liberal, dersom den systematisk bedriver diskriminering mot individer på bakgrunn av (a) etnisitet, (b) kjønn eller (c) ved å forhindre religiøs praktisering (ibid, s. 9). Disse normene er essensen av hva liberalisme i bunn og grunn er. Man kan nærmest se på det som et moralsk kompass; der likebehandling er minstestandard, og ulikhet krever egne begrunnelser. Hvis staten ikke evner å følge det moralske kompasset, mister staten sin liberale gyldighet og legitimitet.

¹⁰ Habeas corpus går ut på at enhver person som er fengslet eller fratrukket friheten har rett på en fast tidsramme for fengsling (Gisle, 2018).

Universalistiske menneskerettighetsdiskurser og juridiske prosedyrer er kilder til en mer inkluderende asyl- og innvandringspolitikk i liberale stater. Samtidig skal jurisdiksjonen beskytte staten mot såkalt uønsket migrasjonsflyt – disse behandles i domstolene. Universalistiske likhetsprinsipper og avskaffelse av diskriminering av asylsøkere og innvandrere skal samtidig sikres gjennom nasjonale domstoler og internasjonale menneskerettighetsdomstoler. Joppke hevder at: ”Liberale staters suverenitet ofte er selvbegrenset. Disse begrensningene blir spesielt synlige når staten forsøker å bruke sin makt for å redusere innvandringen” (Joppke, referert i Hampshire, 2013, s. 8).

2.1.3 Kategori 3 – den liberale stat som nasjonalstat

For å forstå den tredje analytiske kategorien ved moderne liberale stater må man simpelthen også forstå immigrasjonspolitik i lys av ideen om nasjonal selvforståelse.

Hampshire knytter begrepet ”Nasjonal selvforståelse” til 5 sentrale aspekter:

- 1) Nasjoner konstitueres av en tro på fellesskapet. Fellesskapet eksisterer kun hvis medlemmene av nasjonen anerkjenner hverandre og deler de samme relevante karakteristikkene.
- 2) Nasjonal identitet uttrykker historisk kontinuitet med dets egentlige opprinnelse.
- 3) Nasjonal identitet er en ’aktiv’ identitet – hvilket innebærer at stater er lokalsamfunn der mennesker gjør ting i fellesskap.
- 4) Nasjonal identitet knytter en gruppe mennesker til et spesifikt sted eller territorium.
- 5) Nasjonal identitet krever at mennesker deler et sett med felles karakteristikk. Ofte kan dette dreie som om samme språk, kulturelle tradisjoner, eller historiske minner.

(Hampshire, 2013, s. 8)

”Nasjoner er ’forestilte fellesskap’ – grupper av mennesker som anerkjenner hverandre og som tror de deler felles historie, kultur og territorium, i følge Benedict Anderson” (Anderson, referert i Hampshire, 2013, s. 9). Det forestilte fellesskapet er selve fundamentet for myndighetenes politiske apparat. Staten anses som et politisk uttrykk for nasjonalstaten. Nasjoner er ansett for å være aktive politiske agenter og bærere av den ultimate suverenitet. Dette innebærer at statens politikk og institusjoner kan ses på som noe som uttrykker en

populær eller en sterk nasjonal vilje. Hampshire legger til grunn at ”det foreligger en sterk spenning mellom liberal universalisme og nasjonalstatens konstruksjon og opprettholdelse av en bestemt nasjonal identitet” (ibid, s.9). Nasjoner kan altså ikke skilles fra hverandre ut i fra universelle prinsipper. Nettopp fordi disse prinsippene blokkerer for å avgrense rettigheter etter etnisitet eller nasjonalitet. Opprettholdelse av nasjonal identitet krever at det skapes skiller mellom mennesker, med utgangspunkt i bestemte egenskaper ved dem. Dette være seg språk, fødested og opprinnelse. Dermed er nasjonalstater forpliktet til universalisme. På samme tid er nasjonalstaten avhengig av bestemte fellesskapsideer og tilhørighet blant mennesker. Det er med andre ord en balansegang mellom universalistiske verdier og nasjonalstatens opprettholdelse.

Som den politiske filosofen Will Kymlicka har argumentert: I liberale og ikke-liberale stater er det myndighetene som bestemmer språk, offentlige helligdager, indre grenser og statlige symboler. Disse støtter opp om behovet for identiteter av bestemte etniske og nasjonale grupper. På unngåelig vis støtter staten opp om visse kulturelle identiteter, og blir dermed til ulempe for andre kulturer (Kymlicka, referert i Hampshire, 2013, s. 9, min oversettelse).

Nåværende debatter om innvandringens innflytelse på mottakerlandenes kulturer, er i stor grad tuftet på ideen om nasjonal identitet. Dette er særlig aktuelt i de tilfellene det debatteres om innvandreres kulturelle integrasjon i samfunnet. Dette er en utfordring som unngåelig involverer ideer om nasjonal kultur. I Europa har det blitt et økt fokus på den multikulturelle diskursen. Da dreier det seg særlig om debatten knyttet til kulturell integrasjon og forbud mot kulturelle plagg innenfor islam. Dessuten designes også integreringstester etter hvilke kunnskaper innvandrere besitter om nasjonal kultur og verdier. Dette illustrerer at også integreringspraksis foregår etter ideen om nasjonal identitet. Nasjonalitet er en viktig del for mange borgeres identitet (ibid, s. 10).

2.1.4 Kategori 4 – den liberale stat som kapitalistisk

Moderne liberale stater er kapitalistiske i betydningen at de alle en del av regionale og globale kapitalistiske systemer. Liberale stater er som oftest blandede økonomiske systemer – på den måten at private eierskap og markedstransaksjoner eksisterer side om side med myndighetenes regulering av økonomi, infrastruktur og tjenester (ibid, s. 10). Det er åpenbart

variasjon i staters vektlegging av institusjonell kapitalisme som sådan. Hampshire bruker sammenlikningen av USA og Tyskland som eksempel; der begge land har et kapitalistisk økonomisk system, men der det eksisterer variasjon mellom landene. Dette er da særlig med hensyn til landenes ulike institusjoner og regulerende regimer. Den første – altså institusjoner – er typisk det vi kjenner til som liberal markedsøkonomi. Regulerende regimer knyttes til koordinert markedsøkonomi (ibid, s. 11, min oversettelse).

Variasjonene i kapitalisme blant liberale stater har ofte store konsekvenser for type innvandringspolitisk regime statene adopterer. En mulig forklaringsvariabel til staters variasjon i innvandringspolitisk regime, kan forklares med forskjeller i politiske og økonomiske systemer. Særlig i industrien og i arbeidsmarkedet. Spesielt viktig for å forstå variasjon i innvandringspolitikken er kryssnasjonal variasjon i organisert arbeidskraft og bedrifters mulighet til å ansette innvandrere. Sammenhengen mellom statlige institusjoner og pengesterke bedrifter er avgjørende for type innvandringspolitikk som blir til i en liberal stat. Her kan myndighetene dessuten stimulere økonomien ved å ansette flere innvandrere. Faktisk er det slik i dag at innvandring har blitt en integrert del av den avanserte kapitalistisk økonomien. En av de som observerte dette var Gary Freeman. Freeman observerte nemlig at: ”arbeidsinnvandring ikke bare var et midlertidig eller nødvendig fenomen, men et strukturelt krav for avansert kapitalisme som fenomen” (Freeman, referert i Hampshire, 2013, s. 11). Før var det mer vanlig at arbeidsinnvandrere tok på seg arbeid i primærnæringen, særlig på områder hvor den enten var mangel på arbeidskraft, eller for å fylle større gap på arbeidsmarkedet. I dag, derimot, er det økende konkurranse mellom stater for å tiltrekke seg den beste utenlandske arbeidskraften. Spesielt innenfor kompetansefeltet som IKT og finansielle tjenester. Også innenfor lavinntektsyrker er arbeidsinnvandring blitt viktigere med årene. Relativt utdannede og velstående arbeidsinnvandrere påtar seg arbeid knyttet til såkalte 3D-jobber. Dette er jobber som er skitne, risikofylte og nedverdige. Det oppstår imidlertid et behov for økning i arbeidsinnvandringen for å opprettholde et avansert kapitalistisk økonomisk system. Derfor er det heller ikke overraskende at staters styring av arbeidsinnvandring har blitt en mer eksplisitt del av moderne liberale staters politikk. Myndighetene har i dag ikke noe annet valg enn å akseptere større strømmer av mennesker som forflytter seg på tvers av statlige grenser på grunn av arbeid. Stater må ta i betraktning at regional og global integrasjon av markedsprodukter, tjenester og kapital, går hånd i hånd med økende grad av mennesker som forflytter seg på tvers av grenser. Dersom stater ønsker å promotere handel og investeringer utenlands, er de samme statene nødt til å akseptere økende

migrasjon. Stater som bedriver avansert kapitalistisk økonomi har altså ikke råd til å ikke oppfordre til økt migrasjon. Her oppstår det et dilemma mellom velgerne og staten, da staten i større grad ønsker å stimulere til arbeidsinnvandring og vekst i økonomien. Samtidig skal staten utvise skepsis overfor innvandring – mobilisert gjennom innvandrings skeptiske partier. Dette medfører at staten ønsker visse innvandrere grupper velkomne, mens andre står utenfor (ibid, s. 12).

2.2 Liberale staters veivalg på asyl- og innvandringsfeltet

I de to neste delkapitlene presenteres Hampshires teoretiske bidrag om moderne liberale staters veivalg i asyl- og innvandringspolitikken. Her tar han opp hvordan staters plassering i kombinasjon av de fire analytiske kategoriene gir retning til asyl- og innvandringspolitikken. Aksene han her forholder seg til trekkes opp mellom en inkluderende og ekskluderende tilnærming. I neste delkapittel om: en ekskluderende asyl- og innvandringspolitikk, fokuseres det på sammenstillingen av ideer som kommer til uttrykk som ekskluderende politikk. Her er spesielt de analytiske kategoriene: *representativt demokrati* og *nasjonalstaten* sentrale aspekter. Deretter introduseres delkapitlet som omhandler liberale staters inkluderende asyl- og innvandringspolitikk. Der presenteres de analytiske kategoriene: *den liberale stat som konstitusjonell* og *den liberale stat som kapitalistisk*. Årsaken til at dynamikken mellom en inkluderende og en ekskluderende politikk ofte er kompleks, er fordi myndighetene stadig må forsøke å kontrollere antallet innvandrere som kommer inn. I tillegg må staten sørge for innvandreres rettigheter innenfor territorielle grenser (ibid, s. 15-16).

Hampshires typologi skal hjelpe oss med å forstå staters medlemskap i de fire analytiske kategoriene. Hvorvidt stater trekker i retning av en ekskluderende eller en inkluderende retning, avhenger i mer eller mindre grad på medlemskapet i de fire kategoriene. Det er ulike faktorer som trekker stater i ulike retninger på feltet. Viktige faktorer som spiller inn i stater som fører en ekskluderende immigrasjonspolitik er: anti-immigrant partiers rolle i staten, offentlig opinion, nasjonalisme, medienes fremstillinger, konstruerte narrativer (historiefortellinger) og nasjonale symboler. I stater som trekker i retning av en mer inkluderende retning er disse faktorene sentrale: domstoler, dommere, bedrifter, fagforeninger og frivillige organisasjoner (ibid, s. 52-53). Det er hvordan disse faktorene gir seg til kjenne i diskursenes meningsbærende innhold som er det analytiske siktemålet. Diskursene som trekkes ut av tekstene, skal klassifiseres på bakgrunn av disse faktorene.

Deretter kan diskursene festes i rettmessige analytiske kategoriene til Hampshire. Helt til slutt i oppgaven vil det på bakgrunn av en kvalitativ vurdering, avgjøres om diskursenes plassering i de analytiske kategoriene trekker regjeringene i retning av: enten en ekskluderende eller inkluderende retning.

2.2.1 En ekskluderende asyl- og innvandringspolitikk

Ideen om at innvandring utgjør en form for trussel mot nasjonens eksistens, er ikke et nytt fenomen. Det er faktisk slik at moderne liberale staters motstand mot innvandring på bakgrunn av etnisitet og kulturell proteksjonisme, ikke er et revolusjonerende fenomen. Hampshire eksemplifiserer hvordan Australia valgte engelske arbeidsinnvandrere fremfor asiatiske arbeidsinnvandrere i perioden 1901-1947. Dette er et eksempel på tidlig etnisk seleksjon. Selv om myndighetene i landet verken refererte til verken rase eller etnisitet, så hadde det likevel en ekskluderende effekt (ibid, s. 16-17). Arbeidsinnvandringen i Australia ga altså adgang til de gruppene som kunne språket, men ikke til de som ikke behersket det. I Europa, etter andre verdenskrig, var det historiske narrative annerledes. De europeiske landene var i større grad opptatt av å gjenoppbygge samfunnsmaskineri og økonomi etter andre verdenskrigs brutale herjinger. Dette innebar at europeiske lands 'nasjonale identitetsdiskurs', var mer eller mindre fraværende blant den politiske elite. Det var heller ikke noe særlig fokus på ideen om at innvandring utgjorde en betydelig trussel mot nasjonal identitet som sådan. Oppfatningen om at innvandring utgjør en trussel mot nasjonal kulturell identitet, eksisterer derimot den dag i dag. Offentlige opinionsdata – de Hampshire benytter seg av – viser at innvandringsmotstand er et vedvarende trekk blant offentlighetens holdninger på tvers av liberale demokratier. Det er viktig å understreke at det da er en viss variasjon mellom land og over ulike tider. Funnene i disse opinionsdataene er bemerkelsesverdig konsistente: en betydelig andel av borgerne i liberale stater uttrykker negative holdninger overfor innvandring. En vesentlig andel av disse mener det allerede er for mange innvandrere i deres eget land (ibid, s. 18-21). Simon & Lynch hevder at: "en del av disse borgerne ønsker implementert en mer restriktiv asyl- og innvandringspolitikk, og er generelt sett misfornøyde med regjeringens og myndighetenes politiske styring på dette feltet" (Simon & Lynch, referert i Hampshire, 2013, s. 21). Ut i fra de studiene Simon & Lynch her har gjennomført, ligger det åpenbart en viss variasjon på det individuelle plan. Negative holdninger overfor innvandrere og innvandring varierer med hensyn til blant annet:

alder, klasse, utdanning, etnisitet, politisk ideologi og kjønn. I tillegg er det en betydelig variasjon mellom land.

Hampshire legger til grunn to sentrale hypoteser knyttet til forklaringer av opinionens instrumentelle holdninger til innvandring: hypotese 1 – økonomisk egeninteresse og hypotese 2 – identitet. Hypotese 1 går ut på at innvandrere utgjør en trussel mot det nasjonale arbeidsmarkedet, der innvandrere i mer eller mindre grad 'stjeler' jobbene fra borgerne. Dette påvirker igjen borgernes holdninger overfor innvandring i en negativ retning. Hypotese 2 står i kontrast til økonomisk egeninteresse, da den går ut på at innvandrere utgjør en trussel mot borgernes kognitive og affektive fellesskap (en ide/forestilling om fellesskap). Dette innebærer at borgerne er mer opptatt av å beskytte kulturell og etnisk identitet mot innvandring enn å bevare økonomisk egeninteresse. Hampshires testing av disse hypotesene viser at identitetshypotesen er viktigere for borgerne enn økonomisk egeninteresse. Hampshire hevder at holdninger overfor innvandring i mindre grad har å gjøre med rasjonelle begrunnelser knyttet til økonomi. Han hevder også at: "det i større grad har å gjøre med borgernes ønske om å hegne om 'egen levemåte', og en assosiert frykt for store kulturelle barrierer" (ibid, s. 23). Disse oppfatningene er formet gjennom narrativet om nasjonal identitet. I den grad liberale stater er nasjonalstater som er bygd på felles kulturelle bånd mellom medlemmene, kan borgernes frykt for å tape egen identitet vise seg å bli en utfordring for myndighetene i asyl- og innvandringspolitikken. Offentlig skepsis mot innvandring betyr ikke nødvendigvis at myndighetene ønsker å gjøre innvandringspolitikken mer restriktiv. Som med en hvilken som helst annen politisk utfordring, er også offentlighetens meninger om innvandring en viktig del av politikken som blir til. Hvis ikke, vil ikke opinionen ha noen påvirkning på politikken i praksis (ibid, s. 24). Opinionens mobilisering foregår gjennom Hampshires kategori 1: den liberale stat som demokratisk. Her skjer den 'aktive' mobiliseringen gjennom politiske partier i det representative demokratiske systemet. I hvilken grad opinionens innvandrings skepsis får gjennomslag i reell politikkutforming – har en direkte sammenheng med hvor stor andel av disse gruppene som har stemt på ytre-høyre partier (dette skjer gjennom demokratiske valgprosesser)¹¹. I hvilken grad opinionen mobiliserer ved valg, er essensielt for å forstå hvordan partirepresentasjon konstituerer og former politikken på asyl- og innvandringsfeltet.

¹¹ Antallet stemmer innvandrings skeptiske partier får ved valg, avgjør opinionens påvirkning.

I følge Hampshire er innvandringspolitikk et vanskelig tema å håndtere for mainstream-partier, fordi det bryter med den klassiske venstre-høyre aksens materielle interesser. Derfor har den et potensiale for å bryte ned kjernesammensetningene av både sentrum-venstre og sentrum-høyre aksene. For sentrum-høyre partier utgjør asyl- og innvandringspolitikken en spenning mellom markedsliberalisme (en ekspansiv tilnærming til innvandring) og verdikonservatisme (forbundet med opprettholdelse av kulturelle tradisjoner, nasjonalstaten – generelt en mer restriktiv tilnærming til innvandring) (ibid, s. 24, min oversettelse)

På grunn av det splittende klimaet asyl- og innvandringspolitikken ofte skaper, søker ofte mainstream-partiene å depolitisere utfordringene på dette feltet. Dette innebærer at mainstream-partiene ofte benytter seg av ulike strategiske innfallsvinkler. Med ulikt budskap til ulikt publikum. En annen del av strategien går ut på å snakke ned innvandringsskeptiske partier eller overse dem (ibid, s. 25). En naturlig motreaksjon på denne strategien er at aktører innenfor fremmedfiendtlige og innvandringsskeptiske grupper vokser parallellt. Mainstream-partienes strategi fungerer derimot hvis det er en bred enighet om en felles innvandringspolitikk mellom et flertall i nasjonalforsamlingen – konsensuspolitikk. Populistiske anti-immigrant mobiliseringer er nettopp det som har dukket opp i liberale demokratier i de senere år. Særlig i Europa, er oppblomstringen av ytre-høyre partier en av de mest merkbare politiske trendene gjennom de siste 20 årene. Her presenterer Hampshire skillene mellom ytre-høyre partiene som har oppstått på bakgrunn av fascistiske/nynazistiske bevegelser, og de som har blomstret på bakgrunn av innvandringsskepsis. Det alle innvandringsskeptiske partier har til felles, er at de fremmer motstand mot økende innvandring (ibid, s. 28). Europeiske ytre-høyre partiers sanking av stemmer drives i økende grad av deres evne til å spille på frykt. Samtidig innrammer de den politiske elite som handlingslammede og passive. Den kulturelle proteksjonismen flere ytre-høyre partier fremmer, synliggjøres gjennom statistiske analyser gjennomført i *Social Attitudes Survey*. Denne undersøkelsen har avdekket at store deler av de som stemmer på ytre-høyre partier, tenderer mot å ha sterke anti-innvandringssynholdninger (ibid, s. 28-29). I land der ytre-høyre partier ikke har befestet noen klar posisjon på feltet, er det som regel de mer sentrumsnære partiene som er driveren for en mer restriktiv retorikk og politikk. Innvandringssdiskurser – som alle andre politiske diskurser – konstrueres og manipuleres av politiske aktører. Asyl- og innvandringspolitikken er til en viss grad en 'kamp' mellom ulike diskurser. Dels er det også sammensatt av aktørenes preferanser og interesser på feltet. Den diskursive konstruksjonen av innvandring som en trussel mot nasjonal identitet, er en av de kraftigste våpnene anti-immigrantbevegelser- og aktører

benytter seg av. Hvis anti-immigrantbevegelser evner å fremstille innvandrere som en trussel mot nasjonal identitet, vil de mobilisere innvandringskritiske og innvandringsfiendtlige stemmer (ibid, s. 32).

Med en gang det er etablert en diskurs om at innvandring truer nasjonal identitet, vil man bevisst og ubevisst, tro at dette er en reell trussel mot samfunnet. Når diskursen eksponeres for opinionen flere ganger, oppnår den til slutt en selvforsterkende effekt (I følge Hampshire, 2013, s. 32, min oversettelse)

Cas Mudde (2012) har identifisert fem ulike innvandringskritiske/innvandringsfiendtlige 'rammer', som ytre-høyre partier i Europa har benyttet seg av. Disse rammene er: Religion, kultur, sikkerhet, økonomi og politikk. Mudde hevder at den kulturelle innrammingen postulerer en trussel mot nasjonalstatens kulturelle identitet og landets tradisjoner. Dette oppgir han som den mest sentrale innrammingen ytre-høyre bedriver på feltet (Mudde, referert i Hampshire, 2013, s. 32-33). Diskursen knyttet til muslimer som en sikkerhetstrussel, har bidratt til å skape et inntrykk av at muslimer har større sannsynlighet for å begå kriminelle handlinger. I den forbindelse er det verdt å nevne Eurabia – en virkelighetsoppfatning om at muslimer har planer om å ta over og transformere Europa til et islamsk kalifat. Den dominerende retorikken blant ytre-høyre partier har i senere tid dreid seg om innrammingen av innvandrere som en sikkerhetstrussel og en kulturell trussel. En viktig årsak til at det er nettopp disse innrammingene som har preget innvandringsdiskursen blant ytre-høyre partier, er det voldsomme fokuset på nasjonale verdier og nasjonal identitet. Nasjonal identitet har vært en sterk driver for anti-immigrant bevegelser. Hampshire hevder her at: "Ytre-høyre bevegelser i Europa har oppnådd størst suksess i sin fremsettelse av innvandrere, og da særlig muslimer, som en reell trussel mot europeiske verdier og nasjonal kultur" (ibid, s. 33, min oversettelse). Særlig når det gjelder den mer moderate innvandringsdebatten i Europa, har denne handlet om Islams kompatibilitet med liberale vestlige verdier. I den sammenheng er det blitt fremsatt en påstand om at multikulturalisme ikke har bidratt til å redusere ekstremistiske holdninger. Hampshire hevder at: "(...) innrammingen av innvandrere som en kulturell og religiøs trussel mot samfunnet, men også som en sikkerhetstrussel – i høyeste grad eksisterer. Ikke minst spiller den på menneskers frykt og offentlig sikkerhet" (ibid, s. 34).

2.2.2 En inkluderende asyl- og innvandringspolitikk

I forrige delkapittel om en ekskluderende asyl- og innvandringspolitikk, ble spesielt diskurser, narrativer og ytre-høyre partier tatt opp som en del av de analytiske kategoriene: 1) Den liberale stat som demokratisk/representativt demokrati og 2) Den liberale stat som nasjonalstat. Dette delkapitlet omhandler stater som fører en inkluderende asyl- og innvandringspolitikk. En inkluderende asyl- og innvandringspolitikk er knyttet til de analytiske kategoriene: 3) Den liberale stat som kapitalistisk og 4) Den liberale stat som konstitusjonell.

Avansert kapitalistisk økonomi genererer et sterkt behov for innvandrere. Samtidig regulerer normative og institusjonelle betingelser i hvilken grad den konstitusjonelle staten kan stramme inn innvandringen. Her er det nasjonale og internasjonale lover og regler som regulerer statens myndighet på feltet. Saskia Sassen argumenterer for at: ”økonomisk globalisering og det internasjonale menneskerettighetsregime reduserer staters autonomi i politikkkutforming i asyl- og innvandringspolitikken” (Sassen, referert i Hampshire, 2013, s. 37). Sassen legger her til grunn at stater i økende grad mister sin innflytelse over feltet på grunn av internasjonale forpliktelser og ’komplekse’ globaliseringsprosesser. Hampshire anerkjenner elementer i Sassets budskap, men han ser det dog fra et litt annet perspektiv. Hampshire legger til grunn at: ”menneskestrømmer på tvers av nasjonale grenser har økt som et resultat av regional og global markedsintegrasjon” (ibid, s. 37). I dette legger han at stater er blitt en mer aktiv handelspartner i regional og global økonomi. Dermed øker også behovet for utenlandsk arbeidskraft. Selv om det er slik at en del drivere på asyl- og innvandringsfeltet befinner seg utenfor staters kontroll, fungerer fortsatt regjeringens politikkkutforming som en viktig variabel i å regulere politikken. Demografiske og økonomiske variabler påvirker migrasjon i vesentlig grad, men det reduserer imidlertid ikke betydningen av staters styring på feltet. Stater er med på å regulere og balansere asyl- og innvandringspolitikken. Ideen om at stater i økende grad mister sin selvbestemmelsesrett på feltet, forutsetter at det også har eksistert en tid der de kunne utøve mer kontroll enn det de faktisk gjør i dag. Hampshire argumenterer for og i mot denne påstanden. På den ene siden hevder han at liberale stater utøver mer kontroll nå enn tidligere. Samtidig erkjenner han at staters autonomi til en viss grad er redusert gjennom internasjonale forpliktelser og lovgivning. Her hevder Hampshire at: ”Det faktum at økonomisk globalisering og menneskerettighetsregimer påvirker innvandring, betyr verken at liberale stater er maktesløse

eller at de er blitt gjort til gjenstand for sterke globale krefter der ute” (ibid, s. 37, min oversettelse).

Hampshire er altså ikke helt enig i Sassens påstand om at staters selvbestemmelsesrett i asyl- og innvandringspolitikken er redusert. Imperativene om å maksimere økonomisk vekst og produktivitet og staters selv påførte begrensninger, kan knyttes til det Hampshire kaller for liberale normer og menneskerettigheter (ibid, s. 38). En viktig kilde til en inkluderende asyl- og innvandringspolitikk er liberale normer, og hvordan disse er integrert i statlige institusjoner. Liberalismen legger til grunn at individuell frihet og selvbestemmelsesrett, er en viktig del av det å være et menneske¹². Et liberalt politisk system, er et system som respekterer individuell frihet og likeverd mellom mennesker. I liberale politiske systemer skal staten verken blande seg inn i menneskers religiøse anliggende eller diskriminere mennesker på bakgrunn av religion, levemåte, kjønn, legning eller hudfarge. Borgerne i liberale stater er like for loven, og kan fritt nyte sivile og politiske rettigheter. Den grunnleggende tanken i ’ideen om liberalisme’ er i følge Barry: ”(...) å skape et sett med rettigheter der mennesker behandles likt, og der borgerne selv kan forvalte disse rettighetene på eget ansvar” (Barry, referert i Hampshire, 2013, s. 45, min oversettelse). Dersom menneskerettigheter ikke respekteres, skal den liberale stat sørge for mekanismer som fanger opp dette. Hampshire understreker at slike stater heller er å anse som en idealtipe enn at det er en faktisk realitet for alle liberale stater. Liberale normer er ikke bare en integrert del av det politiske systemet – det er også en del av den offentlige diskursen og politiske institusjoner i liberale stater. På et diskursivt nivå – er rasistiske ytringer som åpenbart bryter med likhets- og frihetsprinsippene i liberale stater – enten marginalisert eller kriminalisert gjennom lovgivning. Dette illustrerer hvordan liberale verdier er en integrert del av den liberale stats konstitusjon; gjennom at liberale verdier er institusjonalisert i den konstitusjonelle orden (ibid, s. 45-46). I liberale stater er politisk makt forankret i en bestemt konstitusjon. Konstitusjonen avgjør regjeringens og myndighetenes funksjoner, strukturer, mandat og borgernes grunnleggende friheter og rettigheter i staten. Konstitusjoner er noe som stadig må tolkes, og lover må evalueres i lys av konstitusjonelle prinsipper. Liberale stater har derfor et eget rettssystem og lovgivning som skal opprettholde konstitusjonen og beskytte borgernes friheter og rettigheter.

¹² Her kunne man sett for seg at John Locke og John Stuart Mills liberalismeteorologi hadde vært et interessant tilskudd. Men, hensikten med oppgaven er ikke å grave dypt i liberalismens ulike filosofiske retninger.

Et av de mest sentrale prinsippene bak konstitusjonalisme er ideen om at visse grunnleggende rettigheter bør være universalistiske¹³. Dette er fundamentale og universelle rettigheter som ikke kan fjernes eller endres gjennom demokratisk politikk. Selv om det skulle være tilfelle at majoriteten vil det annerledes – er det ikke tilstrekkelig for å endre på disse rettighetene. Hampshire vektlegger blant annet majoritetstyranniet som: ”Et potensial for innskrenking og misbruk av individuelle og minoriteters rettigheter i det demokratiske systemet” (Hampshire, 2013, s. 46, min oversettelse). I dette legger han at minoriteter lett kan bli et offer for diskriminering gjennom et nasjonalt flertallsstyre. Motstridende interesser mellom minoritet og majoritet er et sentralt anliggende i majoritetstyranniet. Liberale normer er en viktig kilde for en ekspansiv og en inkluderende asyl- og innvandringspolitikk. I praksis legger normene føringer for hvilke legitime begrensninger og krav myndighetene kan pålegge innvandrere, asylsøkere og familiegjenforente. Dersom det er sterk etterspørsel etter utenlandsk arbeidskraft i det statlige kapitalistiske systemet, begrenser liberale normer myndighetenes mulighet til å stramme inn politikken. På grunn av de liberale normenes betydelige påvirkning i liberale staters konstitusjoner og institusjoner, medfører det at ’uønskede’ migranter får adgang til territoriet¹⁴. Når stater derimot forsøker å stramme inn asyl- og innvandringspolitikken – i strid med grunnleggende liberale normer – dukker pro-immigrant bevegelser opp og bremser eller hindrer innstrammingsprosessen. Hampshire hevder at myndighetene i liberale stater er forventet å søke demokratisk mandat for sin politikk og være ansvarlig overfor borgernes krav til staten. Stater er forventet å respektere rettsstatlige prinsipper og opprettholde og overholde de universelle menneskerettighetene. Stater er forventet å prioritere nasjonale interesser og sikre det nasjonale fellesskapets trygghet. Stater er forventet å sørge for økonomisk vekst ved å sikre gode økonomiske vekstvilkår (ibid, s. 51, min oversettelse)

Det store spørsmålet som reises av Hampshire, er hvorvidt det er mulig å gjennomføre en innvandringspolitikk som samtidig opprettholder økonomisk vekst, menneskerettigheter og dessuten tiltrekker seg støtte fra befolkningen. Hampshire anser den globalistiske utviklingen som en positiv økonomisk gevinst for moderne liberale stater. En effekt av denne

¹³ Universalisme: En retning fundert på universalistiske prinsipper, og gjelder alle mennesker uavhengig av nasjonalitet eller andre forhold (Oxford, 2018)

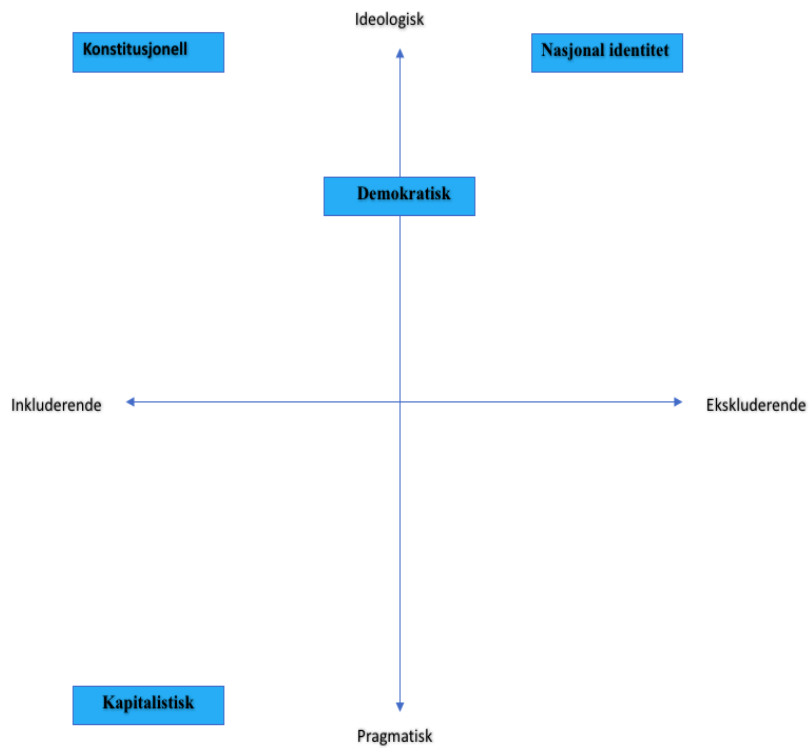
¹⁴ Ulike stater vil ha ulike definisjoner på hva staten anser som ’uønsket’. Mest vanlig i kategorien ”uønsket” er illegale migranter. Dette er et ellers komplisert definisjonsspørsmål.

globaliseringsprosessen er at staters forholdsvis høye regionale og globale markedsaktivitet har ført til en bedre flyt av varer, tjenester og kapital. Dette innebærer at utenlandske arbeidsinnvandrere i større grad benyttes som rimeligere arbeidskraft. Men også som rasjonell arbeidskraft på de markedsområdene der det er kompetansemangel. Økonomisk globalisering dreier seg om prosesser knyttet til integrasjonsprosesser mellom nasjonal økonomi og regionale og globale markeder. Nasjonale transaksjoner utenlands og nasjonale bedrifters posisjonering globalt – medfører økende behov for arbeidsinnvandring (ibid, s. 38).

2.2.3 Kategoriseringsmodell

Etter at den kritiske diskursanalysen av dokumentene fra Stoltenberg II og Solberg I er gjennomført, skal diskursene plasseres langs de to aksene i figuren på neste side. Dette er for å illustrere hvilke diskurser som indikerer enten en ”inkluderende” eller ”ekskluderende”, ”pragmatisk” eller ”ideologisk” asyl- og innvandringspolitikk. Hampshires analytiske kategorier er plassert, *intuitivt*, langs aksene: ”inkluderende – ekskluderende” og ”ideologisk – pragmatisk”.

Hensikten er å benytte den samme modellen etter at selve analysen av regjeringene er gjennomført. Diskursene vil bli plassert langs etter aksene, og posisjonert i forhold til sine rettmessige kategorier. De analytiske kategoriene er markert i de blå boksene og er plassert i forhold til veivalgene regjeringer tar på feltet. Modellen tar i all hovedsak utgangspunkt i Hampshires teoretiske kriterier for staters veivalg på feltet. Figuren er egenkonstruert og kan sees på neste side:



Figur 1: Kategoriseringsmodell (før analysen). Vannrett linje: Inkluderende og ekskluderende. Loddrett: Ideologisk og pragmatisk. De analytiske kategoriene er markert i blå bokser.

3 Kritisk diskursanalyse – teori, metode og praksis

Dette kapitlet presenterer kritisk diskursanalyse som en metodisk og teoretisk tekstanalytisk tilnærming. Kritisk diskursanalyse skal avdekke diskursene fra de to periodene og klassifisere disse i lys av Hampshires analytiske kategorier. På den måten skal oppgaven forsøke å besvare problemstillingen. Oppgaven vil herved operere med forkortelsen ”CDA”, jamfør Norman Faircloughs forkortelse av ”Critical Discourse Analysis”. Oppgavens metodebidrag tar primært utgangspunkt i Faircloughs *Critical Discourse Analysis* (2010), supplert med Joar Skredes *Kritisk diskursanalyse* (2017) og Øivind Bratbergs *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2017). Innledningsvis presenteres CDA som teoretisk og metodisk bidrag.

Diskurser formes gjennom språk og påvirker sosiale relasjoner og prosesser i samfunnet. Det er særlig gjennom fortolkningsprosessene tekst og diskursiv praksis, problemstillingen blir belyst ut i fra. Tekst og diskursiv praksis er dimensjoner og viktige byggeklosser i CDA (Fairclough, 2010, s. 132-133). I denne oppgaven skal den kritiske diskursanalysen forsøke å avdekke diskurser i politiske byråkratiske dokumenter. Det hensiktsmessige med metoden er å rette kritiske blikk mot meningsinnholdet i diskursene fra Stoltenberg II- og Solbergs første regjering på asyl- og innvandringsfeltet. Det kan være interessant å undersøke hvordan diskurser representeres gjennom skriftlige byråkratiske dokumenter fra hver av periodene. Dette er dokumenter en del oppfatter som ellers ’nøytrale’, byråkratiske dokumenter, men en skal ikke se bort i fra at også disse er formet av diskurser.

Begrepsavklaring:

Begrepet ”diskursiv praksis” er et begrep som kommer til å gå igjen i de neste delkapitlene, men er også en gjenganger i analysekapitlet. Derfor vil jeg innledningsvis forklare dette begrepet så kort, presist og enkelt som mulig. Oppgaven vil ta i bruk Faircloughs definisjon av ”**diskursiv praksis**”; denne bygger på relasjonen mellom fortolkning av tekstmateriale og de gjeldene politiske og sosiale konvensjoner (ibid, s. 132). Altså, hvordan politiske aktører, eller vi, fortolker sosiale eller politiske fenomener. Et konkret eksempel er hvordan forskeren forstår ord, begreper og fenomener i en større helhet – og hvordan disse oppnår mening i relasjon og kontrast til hverandre. I denne oppgaven er det sentrale hvordan jeg, på bakgrunn av min erfaring og begrepsforståelse, fortolker regjeringenes politikk.

3.1 Kritisk diskursanalyse som teori og metode

Kritisk lingvistikk som forskningstradisjon oppstod sent på 1970-tallet. Forskere innenfor denne retningen hadde som mål å vise hvordan språk kunne benyttes som et ideologisk instrument. De kritiske lingvistene benyttet metoder for å vise hvordan ideologiske interesser og aspekter ofte lå skjult 'bakom teksten'. Derfor var det viktig for disse forskerne å lete etter elementer som kunne være fraværende i tekster. I tillegg vektla de hvordan språk kunne påvirke diskursiv praksis. Det de fant ut var at teorien ikke hadde tilstrekkelig diskutert forholdet mellom språk, makt og ideologi (ibid, s. 20-29). Her skiller CDA seg fra kritisk lingvistikk, rent teoretisk og dels metodisk. CDA undersøker hvordan ideer manifesterer seg i tekster. Selve drivkraften i kritisk diskursanalyse befinner seg i forholdet mellom tekst og diskursiv praksis. Det sentrale i denne oppgaven er hvordan diskurser muliggjør bestemte veivalg i asyl- og innvandringspolitikken. Det er mer eller mindre forholdet mellom nivåene tekst og diskursiv praksis, som er det aktuelle å se nærmere på. Tekst inngår på mange måter i diskursiv praksis, og muliggjør denne praksisen både politisk og sosialt, som igjen gir bestemte vilkår for tekstproduksjon og brytning mellom diskurser (Bratberg, 2017, s. 51).¹⁵ I CDA handler det ikke bare om det rent deskriptive – det er også et normativt prosjekt. Kritisk diskursanalyse har som mål å identifisere og kritisere uheldige samfunnsforhold og skissere mulige veier for å bøte på problemet¹⁶. Det er med utgangspunkt i Faircloughs sosialsemiotikk at det rettes blikk mot språk i praksis. Sosialsemiotikken er spesielt opptatt av de sosiale implikasjonene av språkbruk. Her skiller den seg fra lingvistikken som i større grad fokuserer på teksters strukturelle oppbygning (Skrede, 2017, s. 22-25).

Det er den sosialsemiotiske – ikke den lingvistiske – som er utgangspunktet for denne oppgaven. Ved å velge bort den lingvistiske tilnærmingen, risikerer man i større grad å overse vesentlige (og eventuelt rike) detaljer i språket. Samtidig kan et for sterkt fokus på det språklige gi en mer mekanisk og mindre dynamisk analyse av ideologiske aspekter ved diskursene. Fordelen med å velge den sosialsemiotiske, er at vi fremhever det overordnede ideologiske perspektivet i diskursene.

¹⁵ Fairclough sitt teoretiske bidrag kan sies å være mer opptatt av sosiokulturell praksis. Altså hvilken betydning diskurser har på det mer strukturelle samfunnsmessige plan; være seg heldige eller uheldige samfunnsmessige konsekvenser av en bestemt diskurs.

¹⁶ Med uheldige samfunnsforhold er det for eksempel snakk om tilfeller der innvandringsgrupper marginaliseres eller forskjellsbehandles gjennom statlig politikk.

3.1.1 Språk, ideologi og makt

Et viktig og substansielt område knyttet til CDA i teoretisk og metodisk forstand – er forholdet mellom språk, ideologi og makt. Å gjennomføre en kritisk diskursanalyse uten å ta høyde for disse elementene, kan fremstå som en mangelfull analyse av samfunnsmessige og politiske maktforhold. Man skal kunne ta høyde for og kritisere meningsinnholdet i diskursene. Det er når man går i gang med å avdekke og dekonstruere diskursene at ideer og språkets makt gir seg til kjenne. Diskurser er viktige å kritisere fordi de er virkelighetskonstituerende og regulerende i sosiale relasjoner (Bratberg, 2017, 35). De former menneskers oppfatninger og ideer. Ideologier er analytiske siktemål i denne oppgaven da de bidrar til å avdekke hvordan diskursene muliggjør en viss politikk. Ideologier kan også bidra til å avsløre åpenbare, eller mindre åpenbare, politiske retningsendringer på feltet.

Men hvordan skal vi knytte ideer som analytisk begrep til diskurser? En idé kan forstås som: en tankekonstruksjon, enten av individuell eller kollektiv karakter. Ideer influerer måten vi betrakter verden omkring oss på, men ideer er også førende i mer komplekse sosiale systemer (ibid, s.72). Ideer kan manifesteres, reproduseres og oppstå gjennom språk. Det relevante i CDA er derfor hvilke ideologiske interesser tekster kan tenkes tjene. Siden visse ideer tjener bestemte samfunnsgrupper, innebærer dette at andre ideer holdes borte fra den politiske agendaen. Én idé eksistens vil nødvendigvis utelukke eller ekskludere andre ideer. Ideologier er som regel relativt stabile over tid, men man bør ta i betraktning at også samfunnet endrer seg. Ideer former diskurser ved at de blant annet regulerer politisk mulighetsrom – samtidig former de former et kognitivt og normativt fellesskap mellom mennesker som deler de samme ideene. Hvordan ideer påvirker oss, er nettopp med på å forme den samfunnsmessige virkeligheten vi befinner oss i. Det er i gjennom språk ideer eksponeres og oppfatninger skapes, opprettholdes og endres (ibid, s. 35-39).

Fairclough definerer ideologier som: ”viktige elementer i grunnleggende prosesser der samfunn etablerer, vedtar og opprettholder makt” (Fairclough, 2010, s. 26, min oversettelse). Fairclough poengterer at maktforhold også eksisterer i relasjon mellom etniske og kulturelle grupperinger, mellom mann og kvinne, pensjonister og yrkesaktive osv. Det eksisterer med andre ord på flere forskjellige nivåer i samfunnet. Faircloughs forståelse av ideologi kan i større grad knyttes til begrepet: ”maktens tjeneste”, som innebærer at det til syvende og sist er makten som til en viss grad styrer aktørene. Analyse av ideologier krever en analyse av

språk og diskurser. Dette kan CDA bidra med. Fairclough knytter ideologier primært opp mot strukturer. Dersom ideologier er strukturelt betinget, innebærer det at de er bundet opp mot konvensjoner, og dermed regulerer hva som 'sømmer seg' i en gitt sosial situasjon. *En diskursorden* kan anses som en arena hvor diskurser utkjemper en hegemonisk kamp. I denne brytningen kan ideologiske endringer eller paradigmeskifter inntreffe – og nye tenkemåter etableres (ibid, s. 27-28). Det er visse egenskaper ved ideologibegrepet det er verdt å ta stilling til: blant annet ideen om at diskurser er komplekse og ideen om at 'utdaterte' ideologier kan gjenoppstå. Det brede utvalget av politiske tekster inneholder simpelthen trekk som potensielt fremmer eller favoriserer visse ideologier fremfor andre¹⁷. Hvem som representerer ideene er derfor vesentlig for forholdet mellom makt og dominans. Ideologier er i den forstand: representasjoner som bidrar til å reprodusere, konstituere og omgjøre makt mellom sosiale grupper. Dialektiske prosesser innebærer at vi er nødt til å forstå ideologienes idémessige grunnlag for å realisere ideene i den fysiske, materielle verden. Det er kun på denne måten ideologier kan påvirke sosiale relasjoner i samfunnet, hevder Fairclough. Tekster oppnår stabilitet og makt gjennom diskursiv praksis. Derfor må nødvendigvis språk, ideologi og makt være sentrale elementer i CDA, og i oppgaven forøvrig (ibid, 28-29).

3.1.2 Hegemoni

Hva er hegemoni i et CDA perspektiv og hvordan manifesterer det seg i språk, ideologi og makt? Hegemoni i et CDA perspektiv integrerer økonomi, politikk og ideologi. Det overordnede fokuset på relasjonen mellom disse tre, er hvordan de manifesterer seg i politisk makt og gjennom dialektiske klasseforhold. Hegemoni er like mye lederskap som en dominerende epoke på tvers av politiske, ideologiske, økonomiske og kulturelle sider ved et samfunn. Fairclough definerer hegemoni som: "makten over et samfunn der økonomisk definerte klasseskiller oppstår, og som alltid trues av ulike diskursers makt og innbyrdes rivalisering mellom dem" (ibid, s. 61, min oversettelse). Hegemoni handler i nevneverdig grad om å konstruere og integrere allianser. Men hegemoni dreier seg også om konflikter og ustabile forhold knyttet til klasser og politiske blokker – og søker derfor å konstruere, opprettholde eller fragmentere allianser som dominerer på et felt. Hegemoniske kamper foregår i en rekke samfunnsinstitusjoner som: utdanning, familie, helse med fler. Hegemoni referer hovedsakelig til en prosess på samfunnsnivå, mens diskurser utgjør en mer lokal rolle

¹⁷ Skirbekk (2018) har en alternativ definisjon til ideologibegrepet: Ideologier defineres på bakgrunn av sosiale grupperinger som deler samme idésystem eller samfunnssyn.

i spesifikke institusjoner som: familien, skolen, nabolaget, arbeidsplassen, jobben med fler¹⁸. Diskursers kamper varierer med hensyn til hvilke politiske felter de tilhører. Derfor er det ikke gitt at alle diskurser strever etter hegemonisk makt. Hvordan diskurser endrer seg, er høvelig der vektleggingen bør skje, og hvor ideologi kan avdekkes i CDA. Det er hvordan disse ideologiske og diskursive (til dels komplekse) sammensetningene eksisterer i institusjoner og i diskursiv praksis, som er relevant i kritisk samfunnsvitenskap (ibid, s. 62-67).

3.1.3 Intertekstualitet

Intertekstualitet er studiet av relasjonen mellom en tekst og andre tekster. Det skilles hovedsakelig mellom to former for intertekstualitet: *interne og eksterne tekstrelasjoner*. Om man undersøker interne relasjoner i en tekst, er fokuset i større grad rettet mot semiotiske relasjoner. Semiotiske relasjoner omhandler forholdet mellom en hovedsetning og en leddsetning – altså en setningsstruktur. Eksterne tekstrelasjoner er derimot analysen av forholdet mellom en tekst og sosiale praksiser (Skrede, 2017, s. 51). Gjennom ekstern intertekstualitet kan oppgaven potensielt avdekke diskursive og ideologiske endringer på asyl- og innvandringsfeltet, ved å analysere relasjonen mellom tekster, og hvordan tekster trekker på hverandre. I det intertekstuelle landskapet kan man oppdage ideologiske og diskursive endringer. De fleste tekster er inspirert av andre tekster – derfor er det umulig å unngå en eller annen form for kopling mellom dem. For å undersøke hvorvidt en tekst er påvirket av beslektede tekster, er det hensiktsmessig å oppdage disse implisitte (eller eksplisitte) koplignene mellom dem. Den eksterne tekstrelasjonen vil kunne bidra til å oppdage forholdet og utviklingen mellom tekstene under de to regjeringsperiodene. I praksis vil intertekstualitet kunne avdekke ideologiske eller diskursive endringer på feltet. Mer overordnet, indikerer liten grad av intertekstualitet stabilitet på asyl- og innvandringsfeltet. En større grad av intertekstualitet kan indikere at feltet er i endring. Et felt som har inkorporert en annen diskurs enn det som tidligere har eksistert, kan si noe om hvilken ideologisk endring feltet opplever, eller har opplevd. Intertekstualitet er et godt analytisk verktøy i CDA, da det avdekker relasjoner i det empiriske materialet, samt hvilke ideologier eller diskurser som fornyer eller destabiliserer et felt (ibid, s. 52-54). Om et felt over lengre

¹⁸ Foucault (1981), på sin side, definerer hegemoni som: "...taktiske elementer eller blokker som opererer eller eksisterer med motstridende diskurser i samme strategi. Hvilket innebærer at diskursene sirkulerer, uten å endre sin opprinnelige form" (Foucault, referert i Fairclough, 2010, s. 66, min oversettelse).

tid er styrt av samme regjeringskoalisjon, vil det virke mer naturlig at feltet har opplevd en liten grad av intertekstualitet.

3.1.4 Metodologiske begrensninger og muligheter

Kritisk diskursanalyse bygger på forskerens hermeneutiske (fortolkende) vitenskapsgrunnlag. Det innebærer at det er opp til forskeren å fortolke språkets meningsinnhold og kunnskapsproduksjon gjennom et kritisk vitenskapelig perspektiv. Som forsker bør man gjennom CDA ikke ta 'selvsagt kunnskap' for gitt¹⁹. Men hva er det egentlig som kan bidra til å begrense forskerens metodologiske evne innen CDA, og hvor ligger de metodologiske mulighetene? På bakgrunn av at metoden bygger på et fortolkende vitenskapssyn, medfører det at forskerens egne sosiale og kulturelle erfaringer vil prege fortolkning av analysemateriale i varierende grad (Bryman, 2016, s. 542). Det er derfor nødvendig at forskeren klargjør sin kunnskap på feltet, samt de verdier forskeren bærer med seg inn i opplegget. En erkjennelse av at disse faktorene vil spille en viktig rolle i fortolkningsprosesser, kan potensielt styrke forskerens troverdighet og legitimitet. Det er ikke uvanlig at kvantitative forskere kritiserer kvalitative forskere for å være for impresjonistiske og subjektive i sine tilnæringer (ibid, s. 398). En åpenbar styrke ved kvalitativ forskning, med CDA i spissen, er hvorvidt undersøkelsesopplegget lykkes i å sammenfalle empiriske observasjoner og teoretiske begreper. Teoretiske og metodiske avveininger kan ha en kritisk effekt på kongruens (sammenfall) mellom teoretisk rammeverk og metodevalg. I denne oppgaven vil korrespondansen mellom Hampshires fire analytiske kategorier og diskursene fra asyl- og innvandringspolitikken under Stoltenberg II og Solbergs første regjering – avgjøre styrken i oppgavens interne validitet²⁰.

Reliabilitetsutfordringer i CDA knytter seg mer spesifikt til utvalg av analysemateriale. Hvilket datamateriale forskeren har valgt, sammenfaller med hvorvidt problemstillingen kan besvares tilfredsstillende. Analyse materialet bør derfor forholde seg innenfor klare rammer av tid, sted og rom – i henhold til forskningsspørsmålets design. Det kan være avgjørende om forskeren har evnet å fokusere på et relevant datautvalg innenfor de rammene

¹⁹ Selvsagt kunnskap: Etablert kunnskap man ikke stiller spørsmål ved. Man tar for gitt at det er sant.

²⁰ Hampshires fire dimensjoner ved liberale staters asyl- og innvandringspolitikk: den liberale stat som konstitusjonell, den liberale stat som kapitalistisk, den liberale stat som demokratisk og den liberale stat som nasjonalstat (Hampshire, 2013)

forskningsopplegget har lagt til grunn. Om reliabilitet i CDA hevder Bratberg at: "...desto større vekt det legges på tolkning, jo vanskeligere blir det når analysen står overfor reliabilitet i betydning etterprøvbarehet" (Bratberg, referert i Skrede, 2017, s. 158). Skrede kritiserer delvis denne påstanden og legger til grunn at det nødvendigvis ikke er etterprøvbareheten som er det interessante, men først og fremst hvilken eller hvilke slutninger forskeren har trukket ut i fra datamaterialet. Skrede hevder at: "...reliabiliteten kan økes ved at forskeren gir en detaljert presentasjon av datamaterialet. Konkret kan dette gjøres gjennom lengre sitater enn med korte oppsummeringer" (ibid, s. 159). Sosiale fenomener er dessuten ikke statiske eller uendret over tid. Derfor er det viktig med en erkjennelse om at ingen studier som involverer menneskelige aktører, kan reproduseres nøyaktig slik de har blitt gjort ved tidligere anledninger. Faren for skjevheter (bias) i en CDA analyse øker dersom forskeren systematisk velger ut de bitene som passer best til det teoretiske rammeverket (cherry-picking). Dette kan motvirkes ved å ta med lengre sitater enn korte oppsummeringer. Skrede legger her et klart premiss om at det foreligger ulike kriterier og forutsetninger for kvantitativ og kvalitativ metode. Når det gjelder validitet og reliabilitet knyttet til større datamengder, er det flere utfordringer man kan støte på i CDA. Ved gjennomføring av CDA av omfattende politiske dokumenter, er det imidlertid viktig å plukke ut sitater som er representative for **hovedtendensene** i dokumentet. Ved å gå etter hovedtendensene i dokumentene, er denne metoden tilfredsstillende for de aller fleste formål i CDA (ibid, s. 160-161). Om man derimot er ute etter å identifisere og systematisere større mengder med tekst, er korpuslingvistiske programmer bedre egnet til dette²¹. Korpuslingvistikken analyseres med dataprogrammer som avdekker ord med stor grad av hyppighet og gjentakende setningsstrukturer.

3.2 Kritisk diskursanalyse i praksis

For å gi et bedre innblikk i hvordan oppgaven skal kombinere kritisk diskursanalyse (CDA) og Hampshires fire analytiske kategorier i praksis, er det viktig at operasjonaliseringsarbeidet, avgrensning og fremgangsmåte er gjort godt nok rede for allerede før analysen påbegynnes. Kapitlet om "kritisk diskursanalyse i praksis" har til hensikt å avgrense det empiriske nedslagsfeltet og presentere dokumentene som er valgt i oppgaven. Innledningsvis vil det bli presentert oppgavens abduktive tilnærming, og

²¹ Korpuslingvistik er et digitalt verktøy som kan benyttes i tillegg til kritisk diskursanalyse. Verktøyet er ikke aktuelt i denne oppgaven, men oppgis som en mulighet ved omfavning av betydelige mengder datamateriale

begrunnelse for hvorfor oppgaven heller mot denne tilnærmingen fremfor de klassiske tilnærmingene induktiv og deduktiv.

3.2.1 En abduktiv analytisk tilnærming

Om man velger å gå for en induktiv, deduktiv eller abduktiv tilnærming – avhenger i bunn og grunn av hva som er formålstjenlig å ta i bruk for å forstå og begrepsfeste fenomener forankret i virkeligheten. Den induktive fremgangsmåten innebærer konkret å gå fra empiri til teori. I den induktive tilnærmingen samler man først inn dataene, systematiserer og koder dataene, for deretter å utarbeide teori. Den deduktive fremgangsmåten går ut på at man går fra teori til empiri. Denne tilnærmingen innebærer at forskeren utleder en eller flere (teoretiske) hypoteser i forkant av undersøkelsen, og tester disse opp mot empirien/virkeligheten (Bryman, 2016, s. 21-23).

Denne oppgaven baserer seg dog på en **abduktiv tilnærming**. Abduksjon innebærer at man har et dialektisk (samtalende) forhold mellom dataene og teorien man har valgt. Tilnærmingen er gjerne orientert mot å forklare eller sannsynliggjøre et påvist utfall, og den krever at forskeren ser på teorier som nødvendig for å forstå eget datamateriale. Thagaard (2009) beskriver den abduktive tilnærmingen som en strategi et sted i mellom den induktive og den deduktive tilnærmingen. Thagaard legger også til grunn at den abduktive tilnærmingen først og fremst er en helt ordinær kvalitativ tilnærming, og at teori utvikles gjennom analysene av datamaterialet (Thagaard, 2009, s. 193-194). Den abduktive tilnærmingen kan sies å være relevant i mitt undersøkelsesopplegg, fordi hensikten er å benytte Hampshires analytiske kategorier som et konkret klassifiseringsverktøy. I praktisk forstand innebærer dette at oppgaven vil bedrive en vekselvirkning mellom teori, empiri og metode. Undersøkelsen skal utlede en teoretisk betraktning – ikke teste allerede eksisterende hypoteser eller teorier på feltet.

3.2.2 Sammenkopling av kritisk diskursanalyse og Hampshires ”fire analytiske kategorier”

Det praktiske og substansielle formålet med dette undersøkelsesopplegget er å gjennomføre en kritisk diskursanalyse av dokumentene fra Stoltenbergs andre regjering og Solbergs første regjeringssperiode, for deretter å klassifisere diskursene i en av Hampshires fire analytiske kategorier: (1) den liberale stat som kapitalistisk (2) den liberale stat som konstitusjonell (3)

den liberale stat som demokratisk og (4) den liberale stat som nasjonalstat. De analytiske kategoriene; henholdsvis 1 og 2, er typiske særtrekk ved stater som fører en inkluderende/åpen asyl- og innvandringspolitikk, mens de analytiske kategoriene 3 og 4 kjennetegnes av stater som fører en mer ekskluderende/restriktiv politikk. Jeg vil legge til grunn at kritisk diskursanalyse (CDA) primært bistår som det metodiske bidraget i oppgaven, mens Hampshires fire analytiske kategorier bistår som et klassifiseringsverktøy i det diskursene er analysert og avdekket i dokumentene.

3.2.3 Operasjonalisering

For å sikre oppgaven reliabilitet (troverdighet), kan være fornuftig å gjøre det klart hvordan målingen av variabler gjennomføres, i tillegg til å redegjøre for underliggende indikatorer. Siden oppgaven anvender Hampshires analytiske kategorier som et kvalitativt klassifiseringsverktøy av diskursene, er derfor veivalgene liberale moderne stater tar på asyl- og innvandringsfeltet, lagt til grunn som variabler, mens indikatorene er ekvivalente med Hampshires fire analytiske kategorier. Slik har jeg valgt å illustrere det i form av en enkel tabell:

Variabler	En inkluderende asyl- og innvandringspolitikk	En ekskluderende asyl- og innvandringspolitikk
Indikatorer	1. Den liberale stat som kapitalistisk 2. Den liberale stat som konstitusjonell	1. Den liberale stat som demokratisk 2. Den liberale stat som nasjonalstat

Tabell 1: Variabler og indikatorer

Variablene tar utgangspunkt i Hampshires to dynamiske veivalg stater velger å gå i asyl- og innvandringspolitikken, mens indikatorene angir de analytiske kategoriene ved regjeringenes diskurser på feltet. Diskursenes meningsinnhold vil bli klassifisert og vurdert i lys av de analytiske kategoriene/indikatorene, ved hjelp av CDA som metodikk. På den måten kan oppgaven avslutningsvis avgjøre hvilke diskurser som plasserer seg innenfor en av de analytiske kategoriene, og som enten har muliggjort en inkluderende eller ekskluderende asyl- og innvandringspolitikk. Den abduktive tilnærmingen tillater meg helt til slutt å utlede en teori, basert på funnene i analysen (Bryman, 2016, s. 384).

3.2.4 Valg og avgrensning av regjeringsperioder

Ut i fra hvilket grunnlag er det hensiktsmessig å fokusere på diskursene under Stoltenberg II og Solbergs første regjering, men ikke på politiske elitors utsagn i media? Vel, fokusområdet i denne oppgaven er å nettopp å undersøke hvilke diskurser som kan sies å være representative for regjeringsperiodene, kollektivt sett. Ikke for enkeltpartier eller individuelle aktører på feltet. Ideer, språk og makt – påvirkes, forsterkes og reproduseres av regjeringenes, byråkratiets og eksperters kunnskapsproduksjon.²² Departementene er på mange måter en like viktig del av diskursene og meningsproduksjonen. CDA har en sterk tradisjon i å fokusere på ideers tilstedeværelse og makt gjennom partiprogrammer, debatter og avisartikler. Denne oppgaven retter derimot oppmerksomhet mot hvordan diskurser muliggjør veivalg gjennom sentrale byråkratiske dokumenter. Flyktningkrisen anno 2015 ble til en viss grad et diskursivt og politisk vendepunkt for asyl- og innvandringsfeltet. Ideer og oppfatninger på feltet endret seg relativt fort etter krisens utbrudd. Den påvirket dermed også *regjeringens* ideer og oppfatninger om veien videre. Stabile asyltall som lenge hadde ligget på omkring pluss/minus 10 000 personer årene før, tredoblet seg til 31 145 asylsøkere i 2015 (Kjernshaugen, 2016). Med flyktningkrisen i 2015 som utgangspunkt, er det naturlig å tenke at dette har påvirket regjeringsperiodenes oppfatninger av feltet på ulikt vis. Og følgelig påvirket diskursenes meningsinnhold.

3.2.5 Valg og avgrensning av tekstmateriale

Denne oppgaven tar utgangspunkt i byråkratiske utformede dokumenter fra Stoltenberg II regjeringens periode (henholdsvis fra 17. Oktober 2005 til 16 oktober 2013), og Solbergs første regjeringsperiode (fra 16. Oktober 2013 til 20. Oktober 2017) (Regjeringen, 2018c)²³. Det avgrensede tekstmateriale fra disse to regjeringsperiodene skal etter beste evne gjenspeile regjeringenes diskurser – ikke individuelle politiske aktører. Oppgaven fokuserer på kollektiv meningsdannelse gjennom tekst, og hvordan ideer og meningsinnhold blir utformet, reprodusert og forsterket i byråkratiske dokumenter. Hvilke heldige eller uheldige sosiokulturelle effekter disse tekstene representerer, vil kunne bidra til å muliggjøre kritikk av de politiske forholdene i tekstene, men også i relasjoner *mellom* tekstene (jamfør

²² Slik beskriver Bratberg (2017) hvordan kognitivt og normativt fellesskap kommer til uttrykk gjennom språk (s. 35).

²³ Regjeringens egen nettside omtaler ikke Erna Solbergs regjering som ”første” og ”andre”. Denne oppgaven fokuserer kun på Erna Solbergs første regjeringsperiode. Altså den blå-blå regjeringen.

intertekstualitet). Analysen av tekstene bør vise og blottstille hvordan disse periodene på sett og vis er farget og fanget av sin tid. Formålet med CDA som et tekstanalytisk verktøy bør derfor være å avkle politikkenes naturlige skinn og tydeliggjøre hvordan den er knyttet til diskursene (Tvedt, 2017, s. 12). Regjeringers byråkratiske tekster knyttes ofte til tidligere regjeringers bestemte politikker, institusjoner og oppgaver, og er derfor formet og begrenset av de globale og nasjonale prosessene de inngår i. Forskningen må derfor forsøke å bryte ned diskursene i tekstene, og rette et kritisk og 'uavhengig' blikk, før den kan vise hvordan politikken kunne ha vært. Dette er viktige områder i metodens kritiske dimensjon.

Avgrensningen av tekstmarialet er gjennomført på bakgrunn av at tekstene har til hensikt å representere regjeringenes politiske veivalg på asyl- og innvandringsfeltet. Tekstutvalget er derfor begrenset til å gjelde én stortingsmelding og én NOU fra hver av periodene, samt asylforliket fra 2015. Asylforliket er i mindre grad et representativt dokument for regjeringensperiodene som sådan, men er dog et kortfattet dokument som uttrykker en enighet mellom et flertall av partiene på stortinget når det gjelder hvordan man skal håndtere og møte flyktningkrisen i et nåtids- og fremtidsperspektiv. Å gjennomføre en kortfattet policy-analyse av asylforliket anses som hensiktsmessig – da det kan si noe om veien videre på feltet – samt nødvendigheten av samarbeid på tvers av ideologiske og politiske skillelinjer for å møte fremtidige utfordringer på feltet. Derfor bør ikke innholdet i asylforliket overses eller gjøres uvesentlig for fremtidige (mulige) veivalg på asyl- og innvandringspolitikk. Tabellen under viser hvilke tekster som er valgt fra de to periodene:

Regjeringsperioder Dokumenter	Jens Stoltenbergs andre regjering (2005-2013)	Erna Solbergs første regjering (2013-2017)
Stortingsmeldinger	<i>Melding til Stortinget nr. 9 (2009-2010): Norsk flyktning og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv, utgitt av det kongelige justis- og politidepartement</i>	<i>Melding til Stortinget nr. 30 (2015-2016): Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk, utgitt av det kongelige Justis- og beredskapsdepartement</i>
NOUer	<i>Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid (2011), avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet</i>	<i>Integrasjon og tillit – langsiktige konsekvenser av høy innvandring (2017), avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet</i>
Asylavtalen 2015	Avtalen eksisterte ikke under denne perioden	<u>Undertegnet</u> ; henholdsvis i 2015

Tabell 2: Tekstmateriale

3.2.6 Presentasjon av dokumentene

Dokumentene (uten om asylforliket) er dels omfattende politiske/byråkratiske dokumenter, og varierer i et omfang på mellom 100 til og med maksimalt 390 sider. Hensikten med å gi en kort presentasjon av dokumentene er å gi leseren et innblikk i dokumentenes hovedbudskap og innhold. Dokumentene presenteres i kronologisk rekkefølge, der dokumentene fra Stoltenberg II presenteres først, deretter dokumentene fra Solbergs første periode, og til slutt asylforliket:

Melding til Stortinget nr. 9 (2009-2010) – Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv

Stortingsmeldingen: ”Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv” er med tilrådning fra Justis- og politidepartementet av 12. Mars 2010, godkjent i statsråd samme dag av Regjeringen Stoltenberg II. Det legges til grunn innledningsvis i meldingen at norsk flyktning- og migrasjonspolitik primært bestemmes av norske politiske myndigheter, og at politikken er i overenstemmelse med internasjonale forpliktelser og avtaler. I denne perioden (2009-2010) betinges innvandringen til Norge av ytre omstendigheter: Økende etterspørsel

etter arbeidskraft, krig og konflikt i verden, den globale verdensøkonomien og innvandringspress på våre naboland. Meldingen omtaler Flyktningkonvensjonen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) som helt grunnleggende konvensjoner i den humanitære tradisjonen – disse omtales som hjørnesteiner på feltet. Meldingen erkjenner at blant de 4 millioner asylsøkerne som har ankommet Europa i løpet av de 10 siste årene (fra år 2000-2010) er ikke alle flyktninger ”i flyktningkonvensjonens rette forstand, men har et ønske om en fremtid i et land som gir andre muligheter...”. Til grunn for Norges europeiske samarbeid på feltet har vi blant annet avtaler og konvensjoner som: EU-samarbeidet, Dublin II-forordningen og Schengenkonvensjonen. Og det legges også til grunn at samarbeidet er tuftet på en solidaritets- og samarbeidstankegang.

(Justis- og politidepartementet, 2010, s. 5)

NOU 2011:7 – Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid

Den offentlige utredningen ”Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid” er utarbeidet av Velferds- og migrasjonsutvalget, og ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. Mai 2009. Utredningen er gitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 10. mai 2011. Meldingen legger til grunn at innvandring både har ”heldige og uheldige virkninger i et velferdsstatlig perspektiv”. Dette innebærer at den norske velferdsmodellen står overfor visse utfordringer når det gjelder migrasjon; kombinasjonen av en aldrende befolkning og lav sysselsetting i enkelte befolkningsgrupper, kan legge press på og utfordre modellen på sikt. I NOU 2011:7, står det at velferdsmodellen først og fremst er ”avhengig av en høy yrkesdeltakelse og lik inntektsfordeling” for å opprettholde et stabilt, sjenerøst og universelt velferdstilbud”. Utredningen har som *målsetning*: å øke det generelle kunnskapsnivået om hvordan velferdsmodellen påvirkes av økende inn- og utvandring, samt hvilke mekanismer som spiller inn mellom arbeidslivet og velferdspolitikken. I den sammenheng har utvalget analysert tre hovedtemaer; bærekraft, treffsikkerhet og oppslutning. Videre har utvalget vurdert politikkområdene: arbeidslivs- og integreringspolitikk, innvandringspolitikk og velferdspolitik som særlig relevante områder.

(NOU, 2011:7, 2011, s. 8-10)

Melding til Stortinget nr. 30 (2015-2016) – Fra mottak til arbeidsliv: en effektiv integreringspolitikk

Stortingsmeldingen ”Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk” er utgitt av det kongelige Justis- og beredskapsdepartementet 11. Mai 2016, og godkjent i statsråd

samme dag (Solbergs første regjering) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 7). Det understrekes at det relevante i denne meldingen er innholdet knyttet til asyl-, innvandring- og flyktningpolitikk. Denne stortingsmeldingen tar utgangspunkt i det migrasjonsbildet Norge og Europa opplevde i 2015 og 2016. Meldingen legger til grunn at økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser ved innvandring fører til et ”økt press på velferdsmodellen”, og at samfunnsøkonomien er helt avhengig av at flere innvandrere kommer ut i arbeid for å opprettholde stabilitet i norsk velferdsmodell. Meldingen predikerer at prognosene knyttet til innvandring i Norge (og henholdsvis i Europa) vil kunne by på usikkerhet i fremtiden. Dette er en av årsakene til at en rekke land strammer inn på sin innvandringspolitikk (ibid, s. 8-10). Når det gjelder Norges internasjonale forpliktelser, legges det til grunn i meldingen at internasjonale regler og konvensjoner går foran den norske lovgivning i tilfeller hvor reglene strider i mot hverandre. Eksempelvis gjennom konvensjoner som har ”til formål å forhindre statsløshet” (ibid, s 102).

NOU 2017:2 – Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring

Den offentlig utredningen om ”Integrasjon og tillit – langsiktige konsekvenser av høy innvandring” ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. Desember 2015 og avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 1. Februar 2017 (NOU 2017:2, 2017, s. 3). I dette dokumentet vektlegges det at det norske velferdssystemet står overfor betydelige omstillinger. Sommeren og høsten 2015 satte Norges innvandringsregime under et akutt press, da det på globalt nivå var mer enn 64 millioner mennesker på flukt. De internasjonale institusjonene blir i dokumentet beskrevet som ”handlingslammet”, samtidig som flyktningkrisen medbrakte enorme utfordringer for EU-systemet og Schengen-avtalen. Utvalget hevder konsekvensene av flyktningkrisen ”medfører så høy innvandring at selv sentrale institusjoner, nasjonalt og regionalt, settes under betydelig press” (ibid, s. 11-12). Blant årsakene til at mennesker flykter fra sine hjemland oppgir utvalget årsaker som: behov for arbeid, økonomiske forskjeller, konflikter og krig, undertrykking, familiegjenforening, økt vold i hjemlandet, behov for trygghet – som noen av de mest sentrale årsakene til at mennesker flykter fra sine opprinnelsesland.²⁴ I gjennomføringen av innvandrings- og flyktningpolitikken legges

²⁴ Utlendingsloven er en lov om utlendingers adgang til riket og deres legale eller illegale opphold i landet. Loven inneholder også bestemmelser om hvem som får innreisestillatelse (visum), hvem som skal utvises og hvem som har grunnlag for å oppholde seg eller arbeide i landet (arbeidstillatelse). Utlendingsloven trådte i kraft i 1988, og er per dags dato formelt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Loven er revidert opptil flere ganger etter ikrafttredelsen. Forvaltningsmessig inneholder loven regler om hvordan

utlendingsloven til grunn som en regulerende lovgivning. Utlendinger har uansett krav på beskyttelse etter alminnelig folkerett eller internasjonale konvensjoner Norge er bundet til (ibid, s. 39-45).

Asylforliket 2015

19. november 2015 ble seks av de tilsammen åtte partiene på stortinget; derav Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Kristelig folkeparti og Venstre – enige om tiltakene for hvordan Norge skulle møte den internasjonale flyktningkrisen. Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne er de to partiene som ikke underskrev avtalen (asylavtalen, 2015, s. 4). Asylavtalen innebærer en tverrpolitisk enighet mellom de seks nevnte partiene, der avtalens politiske støtte til iverksettelse av umiddelbare tiltak ligger til grunn som det overordnede budskapet i dokumentet. Blant disse tiltakene et flertall av partiene anså nødvendige for å møte flyktningkrisens uforutsette konsekvenser, er: (I) konkrete tiltak som begrenser ankomsten av mennesker uten reell beskyttelsesrett (II) tiltak for å møte kommunenes situasjon når det gjelder mottak og bosetting av flyktninger og (III) Sørge for bedre integrering av mennesker med rett til å oppholde seg i Norge (asylavtalen, ibid, s. 1). Blant de forvaltningsmessige tiltakene/endingene som ligger til grunn i asylavtalen finner vi blant annet: endringer i utlendingsloven, avlastning og bistand av UDI og raskere retur av grunnløse asylsøkere, som noen av de mest sentrale tiltakene i møtet med flyktningkrisen.

3.2.7 Analysestrategi

Siden det er den diskursive og ideologiske dimensjonen som i stor grad er gjenstand for det analytiske arbeidet i oppgaven, vil det være hensiktsmessig å navngi diskursene ut i fra meningsinnholdet i dem. Dette fordrer en selvstendig, kvalitativ vurdering til selve navngivningen av diskursene. Navngivningen vil bli gjennomført for å kunne kategorisere diskursene i Hampshires analytiske kategorier. Den analytiske fremgangsmåten vil basere seg på utdrag av noen kortere og lengre sitater fra dokumentene. Faren ved denne fremgangsmåten er simpelthen prinsippet om ”cherry-picking”, som innebærer at man

utlendingsmyndighetene, derunder Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, skal organiseres i forhold til hverandre. Formålet med loven er først og fremst å ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn eller ut av Norge (Bahus, 2017) (Lovdata, endret 2017).

plukker de beste bitene som passer best til ens egen analyse²⁵. For å unngå dette vil jeg trekke ut sitater som gjenspeiler områder med ulik tematikk på asyl-, og innvandringsfeltet. Dette kan være alt fra: diskriminering- og hatkriminalitet til mer strukturelle og politiske innvendinger. For å begrense ”cherry-picking” er det viktig å inkludere et bredt spekter av ulik tematikk fra dokumentene og inn i analysen. Det vil simpelthen ikke være mulig å unngå subjektivitet i fortolkningen av datamaterialet og i navngivningsprosessen, nettopp fordi CDA forutsetter en viss grad av subjektivitet for å forstå diskursers sosiale praksis. Diskursene i dokumentene vil bli analysert på bakgrunn av de trekkene jeg anser som mest sentrale. Derfor er det viktig å understreke at disse er oppdrevet på bakgrunn av mine egne fortolkningsrammer og erfaringer. En annen person vil nødvendigvis kunne tolke datamaterialet i en annen retning.

Analyseprosessen **kort forklart**: (1) Analysere meningsinnholdet i dokumentene. (2) Navngi diskursene. (3) Spore ideer og ideologier. (4) Analysere oppfatninger, for deretter å navngi summen av disse oppfatningene som en tenkemåte. (5) Klassifisere diskursen på bakgrunn av Hampshires teoretiske kriterier. (6) Påse intertekstualitet i og mellom tekster.

²⁵ Noe ”cherry-picking” vil til en viss grad forekomme i en kritisk diskursanalyse, da man til et visst punkt er nødt til å ta en beslutning knyttet til hva som skal være innholdet i analysen.

4 Diskurser i asyl- og innvandringspolitikken under Stoltenberg II

Den kritiske diskursanalysen av stortingsmeldingen og NOUen fra Stoltenberg II regjeringens periode vil inneholde følgende elementer: (1) De dominerende diskursene – en fra hvert dokument (2) Tenkemåtene som manifesterer seg i diskursene (3) Diskursens hegemoniske forankring²⁶. (4) Klassifisering av diskursen i en av Hampshires analytiske kategorier og (5) Intertekstualitet – som inkluderes i analysen av NOUen, da det er enklere å oppdage hvorvidt det forekommer diskursiv stabilitet eller endringer mellom dokumenter i samme periode. Hensikten med å strukturere analysen på denne måten er for å forstå hvilken funksjon diskursene, samt ideologiene har for politiske veivalg. Med denne fremgangsmåten vil jeg lettere kunne dekonstruere diskursene, for deretter å analysere meningsinnholdet i dem

27.

4.1 CDA av St. Mld 9: Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv (2009-2010)

Det er simpelthen mest nærliggende å rette hovedfokuset mot de mest fremtredende trekkene ved diskursen i dokumentet. Dokumentet har et samlet omfang på 99 sider. Resultatet av analysen vil dermed bære preg av de mønstrene jeg mener ligger til grunn, eller som kan avdekkes eller spores i meldingen. Temaene i det analytiske 'scopet' er: asyl-, flyktning- og migrasjonspolitikken. Andre temaer enn disse er utelukket fra analysen²⁸ (Justis- og Politidepartementet, 2010, s. 1). Jeg vil trekke ut, drøfte og diskutere relevante sitater i teksten som kan underbygge den diskursen jeg mener ligger til grunn i denne

²⁶ Diskursens hegemoniske forankring kan både være av økonomisk, kulturell og politisk karakter. For eksempel hvilke aktører som har politisk makt på et felt.

²⁷ Samtidig tillater det å kritisere diskursive elementer som ikke er lett tilgjengelig i teksten – men hvor man må gå bakom teksten (Skrede, 2017, s. 23).

²⁸ De migrasjonspolitiske temaene i meldingen er blant annet knyttet til områder som: Det globale bildet, norsk asyl- og flyktningpolitikk sammenliknet med andre europeiske land, asyl- og flyktningpolitikken i EU, Schengen-samarbeidet, arbeidsinnvandring, migrasjonssamarbeid med land utenfor EU, mulige utviklingstrekk i EUs flyktning- og migrasjonspolitik og hva dette betyr for Norge, samt økonomiske og administrative konsekvenser

stortingsmeldingen. Utfordringen er naturligvis at det fordrer en viss grad av skjønsmessig vurdering, og dessuten at oppgaven evner å trekke ut elementer som blant annet kan tegne et klarere bilde av diskursen, dens meningsbærende innhold, ideologi og makt, tenkemåte, samt hvorfor og hvordan den ter seg hegemonisk.

4.1.1 Solidaritets- og samarbeidsdiskursen

På hvilken måte gir solidaritets- og samarbeidsdiskursen seg til kjenne i denne stortingsmeldingen? Det kan være et viktig spørsmål å besvare når det gjelder å avdekke hvilken eller hvilke diskurser som dominerer regjeringens politikk på feltet, men óg når det gjelder å forstå det kognitive og normative fellesskapet som kommer til uttrykk gjennom språket. En del av dette fellesskapet kan vi anse for å tilhøre et paradigme – en slags virkelighetsoppfatning der visse ideer har forrang fremfor andre ideer (Fairclough, 2010, s. 28-29). Dette er blant annet mitt utgangspunkt for det analytiske arbeidet.

Meldingen innleder med å beskrive det forvaltningsmessige ansvaret mellom norske politiske myndigheter samt hvilke forpliktelser Norge har internasjonalt:

Sitat 5.1: ”Norsk flyktning- og migrasjonspolitik bestemmes av norske politiske myndigheter, basert på nasjonale premisser, og i overenstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser og avtaler. For Norge som for alle land, legger imidlertid hendelser og utviklingen i land rundt oss viktige føringer for handlingsrommet vi har for den nasjonale politikutviklingen” (Justis- og politidepartementet, 2010, s. 5)

Budskapet i sitat 5.1 kan til en viss grad hevdes å definere de institusjonelle rammene norsk flyktning- og migrasjonspolitik befinner seg innenfor. Det legges til grunn i første setning, at Norge innehar nasjonal suverenitet på feltet, men at denne suvereniteten reguleres og dessuten overensstemmer med internasjonale forpliktelser og avtaler på feltet (ibid, s. 5). Denne beskrivelsen av hvilke rammer som påvirker norsk flyktning- og migrasjonspolitik, kan sies å være forankret i en diskurs knyttet til oppfatningen om at det er nødvendig å føre *et internasjonalt samarbeid* på feltet.²⁹ Samtidig sier sitat 5.1, på en annen side, noe mer konkret om hvilke eksogene faktorer som legger føringer for det nasjonale handlingsrommet: ”hendelser og utviklingen i land rundt oss legger viktige føringer for handlingsrommet vi har

²⁹ Internasjonale rammer er i større grad *eksogene* enn *endogene*. Regjeringenes diskurser på feltet er endogene fordi de oppstår ’innenfor’ det politiske systemet i Norge. Mens internasjonale begrensninger og reguleringer i større grad er eksogene, da de oppstår ’utenfor’ nasjonalt politisk system (Dahlum, 2018a;2018b).

for den nasjonale politikktutviklingen” (ibid, s. 5). Når det er snakk om ”hendelser og i utviklingen i land rundt oss”, bør vi ta i betraktning at denne meldingen ble utformet et par år før IS fikk sitt gjennombrudd i Syria og Irak. Asyl- og innvandringsfeltet var altså ikke fullt så kaotisk i denne perioden. I så måte, dreier det seg i større grad om at internasjonale konvensjoner og forpliktelser regulerer mulighetene for hva regjeringen rent praktisk kan foreta seg i nasjonal politikktutvikling. Mer presist: hva Stoltenberg II regjeringen kan og ikke kan gjennomføre. På en annen måte kan det begrense de innstrammingsiltakene regjeringen ønsket å innføre. Konkret kan dette innebære en reduksjon i nasjonal suverenitet på feltet, men det kan også knytte regjeringen i et tettere *mellomstatlig samarbeid*. Sett ut i fra et overnasjonalt perspektiv, vil et mellomstatlig samarbeid kunne være lukrativt for EUs og FNs suverenitet, oppslutning og makt på asyl- og innvandringsfeltet – fordi stater gjør seg avhengige av gjensidige kooperative løsninger. Fra et annet perspektiv, kan det vel så mye dreie seg om en solidarisk og normativ oppfatning av hvordan Norge bør løse migrasjonspolitiske utfordringer. En allmenn oppfatning er at alenegang nødvendigvis ikke er løsningen; utfordringene må løses både nasjonalt, internasjonalt og mellom stater. Dette budskapet gir seg til uttrykk og forsterkes i sitat 5.1 – ved å innlede setningen med: ”For Norge som for alle land...” (siste setning i sitat 5.1). Litt som det kjente uttrykket: ”en for alle og alle for en”. Dette oppfatter jeg som et uttrykk for at landene står samlet og solidarisk bak hverandre i flyktning- og migrasjonsrelaterte spørsmål.

Neste sitat kan sies å understøtte betydningen av solidaritets- og samarbeidstankegangen, og de fremtidige utfordringene denne tenkemåten støter på under den migrasjonspolitiske situasjonen i 2010:

Sitat 5.2: ”...samarbeidet bygger på en solidaritets- og samarbeidstankegang som blir utfordret i dagens situasjon. Landene i Sør-Europa mener at de får en uforholdsmessig stor utfordring og at landene i Nord-Europa må ta et større ansvar. Bare gjennom større grad av samarbeid, harmonisering og koordinering kan Europa møte de utfordringene vi står overfor” (Justis- og politidepartementet, 2010, s. 5-6)

Meningsinnholdet i sitat 5.2 muliggjør på sett og vis en diskursiv praksis der solidaritets- og samarbeidstankegangen knyttes til ”noe som blir utfordret”. Dette kan tolkes som at samarbeidet praktisk talt er under press, eller at sør-europeiske stater ikke er fornøyde med byrdefordelingen mellom EU-landene. Det kan på bakgrunn av dette oppfattes som nødvendig å styrke det migrasjonspolitiske samarbeidet i Europa. Eller mer spesifikt: knytte

tettere bånd mellom Nord- Europa og Sør-Europa for å møte de migrasjonspolitiske utfordringene. Fairclough (2010) legger til grunn diskursiv praksis som relasjonen mellom fortolkning av tekstmateriale og gjeldende politiske eller sosiale konvensjoner (Fairclough, 2010, s. 132). I denne sammenheng kan det for eksempel innebære hvordan vi fortolker solidaritets- og samarbeidstankegangen som ideologisk retningsgivende. Er det slik at solidaritets- og samarbeidsdiskursen legger nevneverdige føringer for regjeringens ønskede/intenderte politikk? Fra regjeringens side kan det ligge til grunn et ønske om å bidra til mer rettferdig byrdefordeling mellom Sør-Europa og Nord-Europa. En mer rettferdig byrdefordeling kan simpelthen bidra til å styrke ”samarbeid, harmonisering og koordinering” i møtet med fremtidige utfordringer på feltet (Justis- og politidepartementet, 2010, s. 6). Den normative oppfatningen om at det regionale samarbeidet *bør* styrkes, kan hevdes å være understøttet av ideen om at dette bare kan gjennomføres ved *økt samarbeid, økt harmonisering og økt koordinering* mellom europeiske land. Dette perspektivet kan sies å være: Et mellomstatlig, europeisk samarbeidsprosjekt. Sitat 5.2 spiller til en viss grad på et resonnement og en oppfatning om at samarbeidet må bygge på rettferdige premisser og en ’fair’ byrdefordeling. Fra dette perspektivet kan det solidariske samarbeidet sikres framtidig legitimitet. Dette viderefører ideen fra sitat 5.1 om at landene må stå samlet og solidariske bak hverandre. Hovedbudskapet kan tolkes dithen at urettferdig byrdefordeling må opphøre for å øke oppslutningen om en solidarisk asyl- og innvandringspolitikk. Det fremgår mer eller mindre implisitt i sitatet at dette samarbeidet – historisk sett – er fundert på solidariske verdier, og at regjeringen for enhver pris ikke ønsker å utsette dette samarbeidet gjennom en nasjonalistisk retningsendring.

Videre i meldingens kapittel 9 om: ”Mulige utviklingstrekk i EUs flyktning- og migrasjonspolitikk, og hva dette vil bety for Norge”, ramses det opp de seks viktigste prioriteringene knyttet til EUs flyktning- og migrasjonspolitikk, slik de avtegner seg vinteren 2010, samt hvordan EUs politikk påvirker Norge i dette tidsrommet (ibid, s. 63). De seks viktigste politiske prioriteringene oppgis å være:

Sitat 5.3:

- 1) Arbeide for borgernes egne rettigheter.
- 2) Et Europa bygget på lov og rettferdighet.
- 3) Beskyttelse av borgerne.
- 4) Sørge for et Europa med ansvar, *solidaritet og partnerskap* i migrasjon- og asylsaker.
- 5) Adgang til Europa i en *globalisert verden*

6) Europa i en *global verden* – utenriksdimensjonen av sikkerhet, rettferdighet og frihet.

(Justis- og politidepartementet, 2010, s. 63)

Først og fremst indikerer de politiske prioriteringene i sitat 5.3 noen viktige grunnprinsipper og ideer for hvordan migrasjon- og asylsaker skal og bør behandles i nasjonal, regional og internasjonal kontekst; de skal beskytte borgerne, sørge for at Europa er bygget på rettferdighet og lov, samt sørge for at borgerne innehar visse ukrenkelige rettigheter. Kikker vi nøyer på punkt 4 på tiltakslisten, står det følgende: ”Adgang til Europa i en globalisert verden”. En slik formulering kan virke noe abstrakt, men vil forøvrig støtte opp under en ytterligere inkluderende/liberaliserende asyl-, innvandrings- og flyktningspolitikk. Vi kan også ta punkt 6 med i betraktning: ”Europa i en *global verden* – utenriksdimensjonen av sikkerhet, rettferdighet og frihet”. Her plasseres Europa i en mer globalhistorisk sammenheng. Både punkt 4 og 6 på tiltakslisten, legger på mange måter til grunn en virkelighetsoppfatning om at Europa har gjennomgått en form for globaliseringsprosess tidligere – og at Europa per 2010 – befinner seg i en globaliseringsepoke. En eventuell implementering av disse politiske prioriteringene postulerer en globalistisk ideologisk utvikling. En utvikling som potensielt sett kan gjøre statsgrenser diffuse og forenkle adgangen til Europa. Regjeringens tro på den globaliseringspolitiske retningen er ett eksempel på hvordan språk *kan* utgjøre en viktig del i transformasjonsprosesser av samfunnet, men også for å vise hvordan språk muliggjør politiske retningsendringer og bidrar til å virkeliggjøre ideer og oppfatninger i politisk praksis (Skrede, 2017, s. 39). For å begrepsfeste virkeligheten og forstå endringer i samfunnet bør vi ta høyde for språkets avgjørende betydning. Stoltenberg II regjeringen tilpasser her, etter mitt syn, diskursen etter den mest ønskelige ideologiske retningen. Meldingen postulerer til en viss grad en virkelighetsbeskrivelse av asyl- og innvandringsfeltet som grunnleggende globalistisk fundert og orientert. Denne virkelighetsoppfatningen kan simpelthen bidra til å redusere betydningen av statsgrenser og sosiale, økonomiske og kulturelle avstander mellom land. En fremtredende globaliseringspolitikk gjør at Norge på asyl- og innvandringsfeltet – på flere områder – gjør seg avhengig av å samarbeide med andre land. En slik globaliseringsstrategi vil kunne kreve en mer fleksibel og pragmatisk innstilling overfor overnasjonale beslutninger og direktiver. Deler av suvereniteten på feltet vil potensielt avgis til overnasjonale organer – og en plausibel konsekvens av dette er at Norges suverenitet på feltet svekkes eller reduseres.

Vi beveger oss videre til et tema som knytter seg spesielt til regjeringens nasjonale anliggende; hva er egentlig Stoltenberg II regjeringens overordnede mål for arbeidet på asyl-, innvandrings- og flyktningefeltet? Tidligere i analysen har vi kikket litt på hvordan Norge plasserer seg i et regionalt og internasjonalt samarbeid på feltet, samt hvordan globaliseringen som ideologi kan sies å ha påvirket regjeringens forståelse av framtidig politikktutvikling. Neste sitat har derimot til hensikt å avdekke hvilke oppfatninger og ideer som ligger til grunn i *regjeringens* overordnede mål, og samtidig vurdere om disse ideene er av normativ, strukturell eller deskriptiv karakter:

Sitat 5.4: ”Regjeringens overordnede mål for arbeidet på flyktning- og innvandringsområdet er en samfunnstjenlig og styrt innvandring, og en human, *solidarisk* og rettssikker asyl- og innvandringspolitikk. Innvandringen skal være styrt for å sikre en stabil økonomisk og sosial utvikling” (Justis og politidepartementet, 2010, s. 8).

Regjeringen legger til grunn målet for arbeidet med flyktning- og innvandringsområdet for å være: ”samfunnstjenlig og styrt” – samtidig som den skal være ”human, solidarisk og rettssikker”. Innvandringen skal dessuten styres i retning av ”en stabil økonomisk og sosial utvikling”. Variablene ”stabil økonomisk utvikling” og ”sosial utvikling” er av regjeringen kan anses for å være to mulige forklaringsvariabler for det som kan oppfattes som en bærekraftig styring av feltet. Det er på mange måter ideene i denne målsetningen som bidrar til utformingen av solidaritets- og samarbeidsdiskursen; ved å selektere og regulere mulighetsrommet for oppfatninger av hva som kan defineres som bærekraftig migrasjonspolitikk. Det vil med rimelighet kunne hevdes at regjeringen oppfatter at en samfunnstjenlig styrt innvandringspolitikk, er en politisk kurs som vil sikre en stabil, økonomisk og sosial migrasjonsutvikling. Denne oppfatningen underbygges av ideen om at innvandringen bør være human, solidarisk og rettssikker. Ideen kan tolkes som verdigrunnlaget for en mer inkluderende og liberal asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikk. Videre kan vi observere at innvandringstallene i perioden 2010 harmoniserer med det som, isolert sett, kan oppfattes som en tilsynelatende inkluderende og liberal periode.³⁰ Perioden 2010-2011 er de to årene det innvandret desidert flest mennesker til Norge (historisk): Henholdsvis 73 852 mennesker i 2010, og med en topp i innvandringen i 2011 på 79 483

³⁰ For å nyansere disse tallene litt var det i 2010: 23 754 arbeidsinnvandrere, 15 012 familiegjenforente, 6 011 flyktninger og 5 274 som innvandret på grunn av utdanning. I 2011 var det: 26 729 arbeidsinnvandrere, 16 262 familiegjenforente, 5 359 flyktninger og 5 817 som innvandret på grunn av utdanning (SSB, 2010).

mennesker.³¹ Medregnet en nettoinnvandring i 2010 og 2011 på henholdsvis 42 346 og 47 032 (SSB, 2010). Dette kan hevdes å være et uttrykk for at det foreligger empiriske bevis i sammenheng mellom bestemte ideers tilstedeværelse og det politiske mulighetsrommet som blir til. Er det på bakgrunn av dette rimelig å hevde at stortingsmeldinger inneholder ideer og oppfatninger som kan spores i praktisk politikk? Denne diskursive praksisen legger til grunn liberale begreper som for eksempel solidaritet, humanisme og rettssikkerhet. Vi bør naturligvis også ta den sosiokulturelle dimensjonen med i betraktning (Skrede, 2017, s. 2017, s. 32). Den sosiokulturelle dimensjonen ved en ytterligere liberalisering av asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikken kan forklares ved at det i takt med en liberal politikktutvikling, oppstår et behov for et mer omfattende byråkratisk system. Eller ved at det for den saks skyld oppstår et økende behov for flere statlige eller private arbeidsplasser for minoritetsgrupper. Det påvirker feltet på flere områder; slik som helse, utdanning, arbeidslivet med fler³².

4.1.2 Tenkemåten om migrasjon som et globalt fenomen

Hvordan kan vi forstå regjeringens kollektive tenkemåte knyttet til migrasjon på? Det er først når vi tar et skritt eller to ut av teksten og analyserer og kjeder sammen dominerende ideer, begreper og oppfatninger, at vi evner å befeste disse til en konkret måte å betrakte virkeligheten på. Ideer og oppfatningers tilstedeværelse på et politisk felt kan analyseres som en integrert del av en bestemt måte å tenke på (Tvedt, 2016, s. 7). Makten forsterkes ikke ene og alene i ideer og oppfatninger, men bidrar i samspill med hverandre, til å forsterke og bevisstgjøre oss om våre holdninger. I et slikt perspektiv kan vi altså se på ideer og oppfatninger som bestanddeler av en dominerende tenkemåte.

Hva kan legges til grunn i den kollektive tenkemåten om migrasjon som et globalt fenomen? Denne tenkemåten bygger (fortrinnsvis) på at Stoltenberg II regjeringen som en politisk aktør, i nevneverdig grad rettet blikket utover mot Europa og verden når den skulle løse utfordringene i migrasjonspolitikken. Sentrale premisser for denne tenkemåten kan muligens være knyttet til det faktum at Norge forpliktet seg til et mangfold av avtaler, konvensjoner og konferanseoppfølgninger under denne perioden. Det er flere eksempler som kan illustrere denne tenkemåten, men sitatet under representerer etter min oppfatning hvordan regjeringen

³¹ Nettoinnvandring er innvandring minus utvandring (Tønnesen, 2018).

³² Fairclough (2010) omtaler slike sosiokulturelle endringer som et potensial, noe som skaper muligheter, men også noe som legger begrensninger (s. 23).

mer bevisst oppfattet og tenkte om migrasjonspolitiske løsninger på; nettopp ved at dette på best mulig vis skulle løses globalt – ikke stat for stat:

Sitat 5.5: ”En *global* og koordinert migrasjonspolitikk kan bidra til utvikling i fattige land. Det motsatte, at hvert enkelt land kun tenker på sin egen situasjon, kan føre til at fattige land blir enda fattigere. Som et lite land, er Norge tjent med en koordinert og harmonisert *global* migrasjonspolitikk. Skal en slik ambisjon realiseres, må EU spille en nøkkelrolle, som en brobygger mellom øst og vest, nord og sør. Regjeringen legger derfor stor vekt på å styrke samarbeidet med EU på flyktning- og migrasjonsfeltet” (Justis- og politidepartementet, 2010, s. 6)

Denne globalistiske tenkemåten uttrykker til en viss grad en form for altruisme i seg, da regjeringen definerer hvordan en ”global” og ”koordinert” migrasjonspolitikk kan bidra til det vi oppfatter som en positiv utvikling i underutviklede/fattige land. Dessuten ved å anmode stater til å ikke kun tenke på ”sin egen situasjon”. Det pålegger Norge et slags moralsk ansvar å sørge for å bidra globalt, da særlig i samarbeid med EU, der unionen tillegges en ”nøkkelrolle” i det migrasjonspolitiske arbeidet. For å avklare altruismebegrepet nærmere; hva betyr dette begrepet fra et filosofisk perspektiv? Det innebærer i en ’svak’ forstand at en aktør tillegger sine egne interesser mindre vekt enn andres. Altruismen er en uselvisk og offervillig mentalitet og holdning. I denne sammenhengen innebærer offervilligheten: en byrdefordeling mellom flere politiske aktører (Tjønneland & Sagdahl, 2018). Basert på det som står i sitat 5.5, later det til å være en sterk tro på, og ambisjon om, at EU skal bygge broer mellom øst og vest og nord og sør, men og at regjeringen som følge av denne ambisjonen legger stor vekt på styrket samarbeid gjennom EU-systemet. Denne globalistiske tenkemåten, med et tilsynelatende preg av altruistiske ideer i seg, distanserer seg noe vekk i fra den tradisjonelle nasjonalstatlige ideologien. Dette fordi nasjonalstaten i større grad er tuftet på ideer om at nasjonale fellesskap, nasjonale identiteter og nasjonal kultur skal opprettholdes og prioriteres (Hampshire, 2013, s. 10-11). I kontrast til den nasjonalstatlige ideologien og nasjonalistiske tenkemåten, kretser den globale tenkemåten mer i sentrum av diskursen om en solidarisk og samarbeidsorientert asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikk. Og dessuten med en sterk forankring i internasjonalt samarbeid på feltet. Meldingen kan sies å bære preg av en mer inkluderende og liberal tenkemåte, der altruistiske ideer og liberale verdier står i sentrum. Likevel nevnes det ikke noe sted i meldingen om flerkulturelle verdier eller multikulturelle aspekter ved samfunnet. Den multikulturelle diskursen er mer eller indre fraværende, og kan derfor vanskelig hevdes å være en integrert del av denne tenkemåten. Stoltenberg II regjeringen er pragmatisk i den forstand at ’apparatet’ hans legger vekt på hva

Norge er ”tjent med”, men argumenterer også med at: Norge i kraft av å være ”et lite land,” har politiske interesser av en ”koordinert og harmonisert global migrasjonspolitik”.

4.1.3 Diskursens hegemoni

I hvilken grad kan det hevdes at solidaritets- og samarbeidsdiskursen har oppnådd hegemonisk status i meldingen? Det er imidlertid hvordan solidaritets- og samarbeidsdiskursen plasserer seg i det politiske, ideologiske og økonomiske landskapet, som er retningsgivende for hvorvidt denne diskursen oppnår hegemonisk status fremfor andre diskurser. Solidaritets- og samarbeidsdiskursen er, etter min oppfatning, en inkluderende og liberal diskurs. En diskurs som i større grad fremmer internasjonalt samarbeid fremfor enstatsløsninger. Den har fortrinnsvis forrang fremfor en nasjonalistisk inspirert diskurs og politisk retning – og influerer i betydelig grad meningsinnholdet i dokumentet. Siden oppgaven foreløpig ikke har analysert NOUen fra den samme regjeringsperioden, blir det vanskelig å trekke en umiddelbar slutning om hvorvidt solidaritets- og samarbeidsdiskursens innehar et bredere hegemoni på feltet. Oppgaven vil i neste analyse av NOUen (2011) undersøke hvorvidt det kan sies å eksistere intertekstualitet mellom disse to ulike type dokumenter. For eksempel om vi kan spore trekk av solidaritets- og samarbeidsdiskursen i NOUen.

Det er etter mitt syn den innbyrdes rivaliseringen mellom flere diskurser i dokumentet som er mer eller mindre fraværende (Fairclough, 2010, s. 61). Fortsatt kan det med rimelighet hevdes at diskursen virker å være sentral i meldingen. Diskursen knyttes til sentrale bærebjelker (begreper) som: solidaritet, humanisme, samarbeid, internasjonale forpliktelser, rettssikkerhet, byrdefordeling og ansvarsfordeling (med fler). Solidaritets- og samarbeidsdiskursen åpner et politisk mulighetsrom; der politikken i mer eller mindre grad utgir seg for å være solidarisk og humanistisk innrettet, men samtidig sosialt og økonomisk utviklende for Norge (jamfør sitat 5.4). Begrepet ”utviklende” kan også tolkes som bærekraftig, selv om dette begrepet ikke er ofte brukt i meldingen. Stoltenbergs asyl- og flyktningpolitikk i tillegg som mål sørge for flyktninger og asylsøkeres grunnleggende rettssikkerhet og lovfestede rettigheter (Justis- og politidepartementet, 2010, s. 81). Det er vanskelig å overse den tilstedeværende diskursive praksisen knyttet til regjeringens hyppige bruk av begrepene: ”solidaritet” og ”internasjonalt samarbeid”. Begrepene er i stor grad gjentakende og understreker hvilken politisk vei den ønsker å gå. Et ønske om å realisere

politikken etter denne diskursive praksisen er derfor ikke helt utenkelig. Byråkratiet, ved Det kongelige justis- og politidepartementet, kan til en viss grad sies å være påvirket av denne diskursive praksisen, som nettopp fremmer og forsterker solidaritets- og samarbeidsdiskursen.

4.1.4 Klassifisering av solidaritets- og samarbeidsdiskursen

Som en del av den abduktive tilnærmingen, er klassifisering av solidaritets- og samarbeidsdiskursen hensiktsmessig å gjennomføre for å forene teori og empiri. Oppgaven har til nå analysert diskursens meningsinnhold og tenkemåte, diskursens hegemoniske posisjon, sentrale ideer, makt og språk. Diskursens plassering i Hampshires fire analytiske kategorier baserer seg på en kvalitativ vurdering, hvor teoretiske kriterier og empiriske funn er lagt til grunn:

Solidaritets- og samarbeidsdiskursen plasserer seg, etter mitt syn, inn under Hampshires analytiske kategori: **Den liberale stat som konstitusjonell**. Dette mener jeg er rimelig å hevde fordi solidaritets- og samarbeidsdiskursen inneholder sentrale og grunnleggende liberale prinsipper, men også på grunn av dens konstitusjonelle argumentasjonsform. Blant de liberale prinsippene finner vi de to sentrale verdiene: individuell frihet og likebehandling, hvorav universelle menneskerettigheter kan sies å være bærebjelken og fundamentet for disse verdiene. Tenkemåten om migrasjon som et globalt fenomen harmoniserer forholdsvis godt med Hampshires teoretiske oppfatning om hvordan ”konstitusjonelle stater” – også kalt rettsstater – handler på asyl- og innvandringsfeltet. I praksis er Stoltenberg II regjeringens autonomi på asyl-, innvandrings- og flyktningefeltet til en viss grad begrenset av overnasjonale myndigheter som EU og FN. Norges suverenitet begrenses og reguleres forskjellig av disse overnasjonale organene. Meldingen vektlegger i betydelig grad det internasjonale samarbeidet på feltet, og argumenterer gjentatte ganger for *hvorfor* det er viktig å opprettholde samarbeidet. Konstitusjonen definerer, teoretisk og praktisk sett, hva myndighetene kan og bør foreta seg på asyl- og innvandringsfeltet, samtidig som den regulerer myndighetenes institusjonelle sammensetning. (Hampshire, 2013, s. 7-9) De *angivelig* seks viktigste prioriteringene (analysert i sitat 5.3) bygger til en viss grad på den politiske viljen til å se migrasjon i en global kontekst, parallelt med å styrke den internasjonale plattformen for mellomstatlig samarbeid. Det er interessant å observere hvordan den diskursive praksisen knyttet til begrepene: solidaritet, internasjonale

forpliktelser, global verden, rettssikkerhet og byrdefordeling – sammenfaller med denne analytiske kategoriens teoretiske kriterier. Et potensielt eksklusjonskriterie for denne analytiske kategorien hadde vært dersom meldingen hadde bedrevet systematisk diskriminering av etnisiteter, religiøse minoriteter eller diskriminering på bakgrunn av kjønn. I et slikt tilfelle ville definisjonen av liberalisme etter all sannsynlighet falt bort, fordi det ville brutt med grunnleggende liberale grunnsipper (Hampshire, 2013, s. 8). Dette er etter alle solemerker ikke tilfellet i denne meldingen. Regjeringen repeterer flere ganger betydningen av internasjonale avtaler og konvensjoner – at disse i betydelig grad er selvpåførte og nødvendige for å løse fremtidige migrasjonspolitiske utfordringer.

4.2 CDA av NOU 2011:7 – Velferd og migrasjon: den norske modellens framtid

Fremgangsmåten og oppbygningen i den kritiske diskursanalysen av denne NOUen vil foregå på omtrent samme vis som forrige analyse av stortingsmeldingen. Fokuset vil fremdeles kretse omkring den dominerende diskursen som i utstrakt grad preger dokumentet. Det som dog skiller dette dokumentet fra forrige dokument, er at NOUen er utarbeidet gjennom et kollektivt samarbeid bestående av et ekspertutvalg. Fremdeles mener jeg det er essensielt å gripe fatt i ideer, tenkemåte, meningsinnhold og makt og hegemoni som kan spores i teksten. Derfor vil også fokuset rettes mot disse elementene. Peker disse i retning av en mer inkluderende og liberal politikk? Eller kan vi se konturene av en mer ekskluderende og restriktiv asyl- og innvandringspolitikk? Det analytiske 'scopet' er rettet mot asyl-, flyktning- og migrasjonsområdet i dokumentet, men med noen bindinger til integreringspolitikken. I denne analysen vil intertekstualitet tas med, for å påse om det eksisterer noen fellestrekk mellom diskursen i forrige dokument (St. Mld. 9) og denne NOUen.

4.2.1 Diskursen om den norske velferdsmodellens bærekraft

Hvordan plasserer diskursen om "den norske velferdsmodellens bærekraft" seg i lys av den migrasjonspolitiske utviklingen i 2011? Utvalget legger følgende mål til grunn for sitt arbeid med utredningen:

Sitat 5.6: "Utredningen har som mål å øke kunnskapsnivået om hvordan den norske velferdsmodellen fungerer i en tid med økt ut- og innvandring, å identifisere

mekanismer som gjør seg gjeldende i samspillet mellom arbeidsliv og velferd i lys av denne utviklingen, samt foreslå en retning for politikken framover og noen strategier for å takle utfordringene. Utvalget har analysert tre hovedtemaer i oppdraget; bærekraft, treffsikkerhet og oppslutning, og har vurdert følgende politikkområder som særlig relevante i denne sammenheng; innvandringspolitikk, velferdspolitik og arbeidslivs- og integreringspolitikk” (NOU 2011:7, 2011, s. 9).

Meningsinnholdet i sitat 5.6 legger tilsynelatende visse betingelser til grunn for innvandringsfeltet under denne perioden, som at: ”...velferdsmodellen fungerer i en tid med økt ut- og innvandring” (ibid, s. 9). Dette kan altså tolkes i retning av at velferdsmodellen er sårbar for akutte endringer, samt at det eksisterer mekanismer som av ulike årsaker kan virke upredikerbare og komplekse. Det postuleres i første setning i sitat 5.6 at utredningen har som mål: ”...å øke kunnskapsnivået om hvordan den norske velferdsmodellen fungerer i en tid med økt ut- og innvandring” (ibid, s. 9). At utvalget ønsker å øke kunnskapsnivået i en tid med økt ut- og innvandring på dette området, kan nødvendigvis innebære at myndighetene enten (a) ikke har fullstendig oversikt over fremtidige tall på inn- og utvandring til og fra Norge, eller (b) behøver ytterligere kunnskap for å møte de fremtidige utfordringene velferdsmodellen vil kunne støte på i en mer usikker tid. Legger vi til grunn at (b) er mer sannsynlig enn (a), vil dette antakeligvis innebære at myndighetene mangler kompetanse om velferdsmodellens sårbarhet i mer usikre tider på innvandringsfeltet. Dette uttrykkes med en modalitet (holdning) om at det *behøves* mer kunnskap om velferdsmodellens bærekraft og sårbarhet (Skrede, 2017, s. 49).

Det er imidlertid ikke bare (inn)vandringen som synes å være en viktig faktor for velferdsmodellens bærekraft, treffsikkerhet og oppslutning – økende utvandring er etter hva som fremgår av dokumentet en nevneverdig faktor når det gjelder behovet for mer kompetanse. Sett i lys av utviklingen; ”i en tid med økt ut- og innvandring til Norge”, postulerer NOUen til en viss grad en oppfatning om at utviklingen har en sammenheng med ”samspillet mellom arbeidsliv og velferd”. Om dette samspillet har positive eller negative økonomiske samspillseffekter, nevnes ikke eksplisitt i sitat 5.6. Det er allikevel ikke helt urimelig å hevde at denne oppfatningen formes av en mer usikker og muligens negativ trend i norsk arbeids- og velferdspolitik. Eksemplifisert ved leddsetningen: ”...samt foreslå en retning for politikken framover og for å takle *utfordringene*” (NOU 2011:7, s. 9). Denne leddsetningen legger på mange måter et premiss om at det må skje en endring i den politiske retningen på velferds- og arbeidslivsområdet i inn- og utvandringspolitikken – samt hvordan myndighetene, ved regjeringen, bør handle i lys av de omstendighetene som blir oppgitt i

sitat 5.6. Denne måten å oppfatte en 'sterk' oppfordring om en retningsendring på, er det Skrede omtaler som deontisk modalitet (kunnskapsutveksling), og er ofte brukt som et retorisk virkemiddel – gjennom logiske eller etiske overtalelsesargumenter (Skrede, 2017, s. 50-51).

Ideen om at migrasjon er en grunnleggende og naturlig del av globale prosesser; være seg alt fra: økonomiske, kulturelle og sosiale prosesser – tegnes det et tydeligere bilde av i neste sitat, under overskriften: ”Migrasjon og velferdsmodeller”.

Sitat 5.7: ”Migrasjon er en naturlig del av globaliseringsprosesser. Selv om Norge, som er en liten, åpen økonomi og i relativt lang tid har operert i en internasjonal økonomisk sammenheng, vil økende migrasjon likevel skape nye utfordringer for den norske velferdsmodellen i tiden fremover” (NOU 2011:7, 2011, s. 59).

Påstanden om at migrasjon *er* ”en naturlig del av globaliseringsprosesser”, postulerer en virkelighetsoppfatning om at migrasjon er fenomenologisk forankret i en idé om at migrasjon er unngåelig i stater som tar del i en åpen og-/eller global økonomi³³. Ideen kan imidlertid sies å være av en mer deskriptiv karakter, da slike ideer i mer eller mindre grad baserer seg på antagelser om verden og bestemte årsakssammenhenger (Bratberg, 2017, s. 73). For eksempel: Hvis (a) en stat fører en relativt åpen og global økonomi, så (b) mer innvandring, da spesielt arbeidsinnvandring. Det er betimelig å spørre hvorvidt migrasjon kan være forankret i en ideologisk interessesfære, eller mer presist: hvordan politiske aktører kan benytte en slik påstand til å opprettholde sine egne politiske eller økonomiske interesser. På myndighetsnivå kan dette dreie seg om alt fra viktige handelsavtaler, diplomatisk prestisje eller interesser på overnasjonalt nivå; for eksempel høyere anseelse i FN-systemet. Det gjøre et poeng av i sitat 5.7 at Norge ”...i relativt lang tid har operert i en internasjonal økonomisk sammenheng” (NOU 2011:7, s. 59). Dette utsagnet kan sies å forsterke og til dels bekrefte Norges betydning som en global aktør, både med tanke på Norges rolle i det internasjonale økonomiske systemet, men også når det gjelder globalisering og migrasjon. Hampshire hevder i sitt syn på den liberale stat som kapitalistisk, at dersom stater i mer eller mindre grad søker å promotere handel og investeringer utenlands, er de samtidig nødt til å akseptere økende migrasjon. For å ta et eksempel: Dersom regjeringen (hypotetisk sett) går til valg på

³³ Fenomenologien tar utgangspunkt i læren om fenomener fra et filosofisk perspektiv - og er studiet av fenomener og hvordan de fremtrer i vår bevissthet eller ubevissthet (Tjønneland, 2017)

mer arbeidsinnvandring og vekst i nasjonal økonomi, vil også andre former for migrasjon kunne følge med denne utviklingen. Dette er en del av det Hampshire omtaler som den liberalistisk, ideologiske tradisjonen moderne liberale stater er en del av (Hampshire, 2013, s. 10-12). I siste leddsetning i sitat 5.7 står det følgende: ”... vil økende migrasjon likevel skape nye utfordringer for den norske velferdsmodellen i tiden framover” (NOU 2011:7, s. 59). I denne leddsetningen indikerer modalitetsmarkøren: ”vil”, at en ytterligere økning i migrasjon vil påvirke den norske velferdsmodellens utseende og bærekraft i et fremtidsperspektiv³⁴. Dette kan bidra til å styrke den diskursive praksisen og oppfatningen om at velferdsmodellen (potensielt sett) kan være truet av en økende og ukontrollerbar migrasjonsutvikling. På tross av Norges, historisk sett, tradisjonelle deltakelse i det liberale internasjonale økonomiske systemet, gjenspeiles utfordringene til en viss grad i en virkelighetsoppfatning om at velferdsmodellen er sårbar for økende migrasjon.

I neste sitat plasseres den norske velferdsmodellen i en mer spesifikk historisk kontekst, der utviklingen av velferdsmodellen innrammes som et produkt av en relativt homogen samfunnsutvikling. Sentrale kjennetegn ved modellens ’arkitektur’ oppgis å være: ”stor grad av solidaritet”, eksemplifisert ved ”... en aktiv omfordelingspolitikk” (ibid, s. 61).

Sitat 5.8: ”Den norske velferdsmodellen har blitt bygget opp i et relativt homogent samfunn og er som vist i dette kapitlet kjennetegnet av solidaritet, f.eks gjennom aktiv omfordelingspolitikk. Både innvandring og utvandring kan være med på å forrykke balansen i velferdssystemet. Et viktig spørsmål for utvalget er derfor i hvilken grad de potensielle utfordringene som følger av økende migrasjon kan håndteres innenfor den eksisterende velferdsmodellen” (NOU 2011:7, s. 61)

Det presenteres i sitat 5.8 innenfor hvilke rammer den norske velferdsmodellen er utviklet. Modellen blir beskrevet for å være: ”bygget opp i et relativt homogent samfunn”. Dersom velferdsmodellen er avhengig av en relativt homogen befolkning for å oppnå høy oppslutning og tillit til systemet, vil den kunne hevdes å være problematisk med tanke på ideen om det flerkulturelle samfunnet. Den vil da kunne være problematisk fordi det sannsynliggjør stigmatisering av minoriteter som allerede er bidragsytere i det norske velferdssystemet. En god del innvandrere er simpelthen ikke gratispassasjerer, men bidrar gjennom sin arbeidsdeltakelse og kompetansedeling. Er ideen om at innvandrere er en nasjonal utgiftspost

³⁴ I den forbindelse kan modalitetsmarkøren ”vil”, uttrykke hvilken kunnskap personen(e) som har skrevet teksten, har på området, men også når det gjelder hvilket fremtidig bilde som tegnes av den norske velferdsmodellen (Skrede, 2017, s. 50-51).

stigmatiserende – i den forstand at den ikke uttrykkes eksplisitt i teksten? Dette vil i alle fall Fairclough hevde er et viktig poeng dersom vi skal kunne kritisere utsagn som har uheldige følger for visse sosiale grupper i samfunnet vårt (Fairclough 2010, s. 27-28). Dessuten koples den norske velferdsmodellen til det som omtales som: ”stor grad av solidaritet” – et bindende element til grunn i velferdsmodellens fordelingsmekanisme. Solidaritetsverdien koples mer eller mindre sammen med ”en aktiv omfordelingspolitikk”, som et sentralt virkemiddel i hvordan denne solidariteten iverksettes gjennom velferdssystemet.

Det heller i større grad mot en mer kynisk og pessimistisk tilnærming, i det sitatet leder oss til følgende setning: ”Både innvandring og utvandring kan være med på å *forrykke balansen* i velferdssystemet” (NOU 2011:7, s. 61). Kan dette oppfattes som en påstand om at innvandrere potensielt utgjør en trussel mot velferdssystemets eksistens? Eller blir det for konspiratorisk? Uten å trekke en bastant konklusjon på disse spørsmålene, vil en fra et visst perspektiv kunne tolke det dithen at infinitivsformen av verbet ”å forrykke”, lett kan assosieres med å sette velferdssystemet ’ute av spill’. I tillegg kan substantivet ”ubalanse”, vanskelig oppfattes som positivt i denne sammenheng. Kombinasjonen og summen av ”å forrykke” og at velferdssystemet er i ”ubalanse” kan vanskelig ses på som en positivt ladet kombinasjon.

Avslutningsvis i sitat 5.8, stiller utvalget det de omtaler som ”Et viktig spørsmål”: ”...i hvilken grad de potensielle utfordringene som følger av økende migrasjon kan håndteres innenfor den eksisterende velferdsmodellen (?)”. Ved et slikt spørsmål vil det være naturlig å anse variablene ”økende migrasjon” og ”den eksisterende velferdsmodellen” i korrelasjon med hverandre. Kunnskapsbehovet knyttet til migrasjon i et velferdsstatlig perspektiv belyses fra utvalget sin side i undersøkelsen av: ”de potensielle utfordringene som følger av økende migrasjon, samt hvordan disse kan løses innenfor den eksisterende modellen” (ibid, s. 61). Jeg har det vanskelig med å oppfatte det som noe annet enn at det dreier seg om mulige nasjonale økonomiske utgifter i en tid med økende inn- og utvandring til Norge. En slik diskursiv praksis vi kan være vitne til i dette tilfellet, kan det i ytterste konsekvens bidra til å stigmatisere – eventuelt plassere innvandrere som én homogen gruppe og nasjonal utgiftspost.

4.2.2 Tenkemåten om velferdsstaten og dens framtid

Det er visse idéstrukturer som ligger til grunn i denne tenkemåten – og som forøvrig underbygger denne måten å omtale og innramme velferdsmodellens bærekraft på. Diskursen om ”den norske velferdsmodellens bærekraft” er etter min oppfatning, preget av et tankesett hvor de dominerende oppfatningene er forankret i en *betydelig* usikkerhet knyttet til politiske, økonomiske og sosiale variabler i migrasjonspolitikken under perioden 2011. I så fall innebærer det at det eksisterer en bekymring for hvor mye ’vekt’ det norske velferdssystemet evner å bære før det eventuelt bryter sammen. Denne ideen behøver nødvendigvis ikke være bygget opp på oppfatninger samtlige aktører i utvalget deler³⁵. Men gjennom det begrepsapparatet som blir brukt, kan det tidvis fremstå som at velferdssystemet er truet av en potensielt økende innvandring til Norge. I et mer overordnet perspektiv på dokumentet, fremheves spesielt faktorer som: ”globalisering”, ”usikkerhet til omfanget av innvandringen” og ”velferdsmodellens bærekraft”. Disse er mer eller mindre toneangivende komponenter i ideen om at velferdssystemet faktisk er truet av en uforutsigbar inn- og utvandring.

Hvordan befester denne ideen seg i diskursiv praksis? Et eksempel er hvordan begrepet ”utfordringer” stadig knyttes opp mot begrepene ”økende migrasjon” og ”den norske velferdsmodellen”. Disse begrepene står i et slags trekantforhold til hverandre. Begrepsbruken virker å være preget av en bevisst eller ubevisst tenkemåte; der kritiske holdninger ovenfor økende migrasjon fremheves og koples til skepsis med tanke på velferdsmodellens overlevelsessevne. Det konstrueres på bakgrunn av dette en idé om at den norske velferdsmodellen er utsatt, eller i verste fall truet. Hensikten med å trekke paralleller mellom diskursen og tenkemåten, er med det som mål at gir et mer overordnet bilde av den dominerende tankefiguren som kan hevdes å ha påvirket Stoltenberg II regjeringen på feltet³⁶. Denne måten å oppfatte ”velferdsstaten og dens framtid” på, er ut i fra mitt perspektiv, forankret i utvalgets tenkemåte. Hver og en aktør i utvalget har åpenbart ulike synspunkter på feltet, og derfor er det snarere den kollektive tenkemåten som er den interessante å rette blikket mot. Det kan hevdes at aktørene i utvalget befinner seg innenfor et slags globaliseringsdogme; hvor det eksisterer en tro på at EU-samarbeidet går foran nasjonal politikk – hvor beslutninger helst bør fattes i overnasjonale fora. I så måte synliggjøres dette

³⁵ Når det refereres til ”utvalget”, er det primært snakk om deltakerne/aktørene som har bidratt til utformingen av NOUen

³⁶ Tankefigurer er modeller eller begreper som dominerer en bestemt tenkemåte – og særlig dens idéstrukturer (Tvedt, 2016, s. 11-12).

perspektivet i saker der regionale og internasjonale konvensjoner overstyrer nasjonal lovgivning på feltet. For eksempel i individuelle klagesaker, der internasjonale konvensjoner overprøver saker som tradisjonelt sett har blitt fattet i henhold til utlendingsloven (ibid, s 78). Det kan tyde på at migrasjon i vesentlig grad oppfattes – historisk sett – som en del av en globaliseringsepoke. I sitatet under illustreres det hvordan Norge er blitt berørt av globaliseringen over et lengre (historisk) tidsperspektiv:

Sitat 5.9: ”En av de viktigste sidene ved globalisering, er at land blir mer avhengige av hverandre – økonomisk og politisk, og at mennesker som flytter bidrar til mer sammensatte tilknytninger på tvers av landegrensener og kulturer. Norge har siden 1970-tallet i stigende grad blitt berørt av denne internasjonale mobiliteten” (NOU 2011:7, s. 10).

Sitat 5.9 plasserer Norge mer eller mindre i en globaliseringsepoke på asyl-, innvandrings- og flyktningefeltet – hvor Norges utvikling siden 1970-tallet hevdes å ha blitt berørt av en form for ”internasjonal mobilitet”. Årsaken til denne ”mobiliteten” synes å være at land stadig ”blir mer avhengige av hverandre – økonomisk og politisk, og at mennesker som flytter bidrar til mer sammensatte tilknytninger på tvers av landegrensener og kulturer” (ibid, s. 78). Globaliseringen fremstilles på den måten som en unngåelig prosess. Dette er nødvendigvis ikke bare en konvensjonell måte å tenke om Norges rolle på asyl- og innvandringsfeltet på. Det kan også anses for å være en oppfatning av Norge som en global aktør – deltakende i et globalt økonomisk og politisk system. Verdensbilder og tenkemåter kan altså være nyttige å forstå når vi søker kunnskap om hvorfor aktører handler som de gjør, i lys av aktørenes egne kulturelle, sosiale og politiske erfaringer og verdensanskuelser (Tvedt, 2016, s. 136). Ved å forsøke å beskrive den historiske utviklingen, slik det til en viss grad er gjort i sitat 5.9, definerer man formodentlig de politiske interessene; nemlig en ytterligere søken mot samarbeid på internasjonalt nivå. Oppfatningen om at Norge har fått et mer diffust skille mellom ulike kulturer og landegrensener, beveger Norge i retning av en mer global trend, og manifesterer seg dessuten i en tenkemåte om usikkerhet knyttet til velferdsstatens framtidige utvikling.

4.2.3 Diskursens hegemoni

Kan det rimelig argumenteres for at ”diskursen om velferdsmodellens bærekraft” har oppnådd hegemoni i denne teksten (NOU2011:7)? Det kan til en viss grad argumenteres for at diskursen er hegemonisk, i den forstand at dokumentet overveier økonomiske, sosiale og politiske variabler. I desto mindre grad er diskursen preget av ideologiske trekk, noe som

naturligvis kan ha en sammenheng med at offentlige utredninger skal være fundert i faglig ekspertise og råd, men også med den hensikt å være et tilnærmet politisk 'nøytralt' dokument. Det etableres og opprettholdes en diskursiv praksis om at velferdsmodellen er spesielt sårbar for økende inn- og utvandring til og fra Norge. Samtidig er det også et motsetningsfullt dialektisk forhold mellom de påstandene og argumentene som handler om velferdsstatens sårbarhet og erkjennelsen om at Norge i økende grad trekkes i en mer liberal retning på feltet. Er det ikke da paradoksalt at man både skal følge internasjonale konvensjoner og forpliktelser – og samtidig sørge for at velferdsmodellen er i noenlunde *perfekt* balanse – på en og samme tid? Her ligger noe av det jeg oppfatter som asyl- og innvandringsfeltets dilemma slik det postuleres i NOUen; nemlig at det er en hårfin balansegang mellom opprettholdelse av liberale normer og det å opprettholde økonomisk balanse i det nasjonale velferdssystemet.³⁷ Antakeligvis vil slike dialektiske motsetninger ha en større forekomst i offentlige utredninger enn for eksempel i stortingsmeldinger. Sammensetningen av *ulike* fagpersoner og deres ulike kompetanse på et kunnskapsfelt – vil kunne gjenspeile utformingen av NOUen. Den underliggende bekymringen og oppfatningen om at velferdssystemet kan bukke under for større migrasjonsrelaterte hendelser, er etter min oppfatning, tilstedeværende i dokumentet. Dessuten preger det i nevneverdig grad diskusjonen om hva velferdsmodellen rent faktisk kan takle av press i fremtiden. Legger vi denne diskursive praksisen til grunn, vil det kunne oppfattes som at oppfordringen fra NOU-utvalget innebærer at regjeringen burde justere innvandringen etter premisset om at modellen er *sårbar*.

4.2.4 Intertekstualitet

Det er den *eksterne* intertekstualiteten som er interessant å kikke nærmere på, da den i større grad studerer diskursive og ideologiske endringer mellom Stortingsmelding 9 (2009-2010) og NOU nr. 7 (2011). Studiet av intertekstualiteten mellom dokumentene gjennomføres ved å studere i hvilken grad disse tekstene trekker på hverandre³⁸. Kan det hevdes at tekstene innehar de samme diskursive trekkene, eller er de vesensforskjellige fra hverandre? Og har det skjedd noen diskursive eller ideologiske endringer i perioden 2009-2011? Det er

³⁷ I følge Fairclough, er dialektiske klasse- og motsetningsforhold samt hvordan disse manifesterer seg i tekster – det CDA søker å avdekke i en hegemonisk kontekst (Fairclough, 2010, s. 60-61)

³⁸ Fokuset er ikke rettet mot den *interne intertekstualiteten* i denne omgang, da denne formen for intertekstualitet studerer semiotiske relasjoner; eksemplifisert ved studiet av forholdet mellom hovedsetninger og leddsetninger.

tilsynelatende visse likhetstrekk mellom de to diskursene. Samtidig er det noen forskjeller som skiller dem. De tydeligere likhetene mellom ”solidaritets- og samarbeidsdiskursen” og ”diskursen om velferdsmodellens bærekraft”, er at de begge trekker på det konstitusjonelle (politiske og juridiske) premisset om at asyl-, innvandrings og flyktningpolitikken vedtas og styres innenfor det nasjonale politiske rammeverket. Allikevel kan EU, EØS og FN overstyre nasjonalstaten i tilfeller hvor individuelle menneskerettigheter er truet. Det er i større grad troen på globalismen og oppfatningen av Norge som en ’ikke-ubetydelig’ global aktør på feltet, som virker å forsterke de ideologiske likhetstrekkene mellom diskursene. Det opplyses relativt grundig hvorfor forpliktelsene er viktige for regjeringen. Det kan etter all sannsynlighet hevdes at meningsinnholdet i stortingsmeldingen i større grad er ideologisk innrettet. Den diskursive praksisen knyttet til anvendelsen av begrepene: solidaritet, ansvarsfordeling og internasjonale forpliktelser, forsterker i så måte ideologien.

Stoltenberg II regjeringens tenkemåte om ”Norge som en global aktør”, er ut i fra mitt perspektiv, noenlunde nødvendig å forstå for å skjønne hvilken politikk som har blitt muliggjort under denne perioden. Dessuten kan det være viktig for å forstå rammene av framtidig politikikutvikling på feltet. Tenkemåten om Norge som en global aktør er ikke kun tilstedeværende i stortingsmeldingen, den befester seg imidlertid også i NOUens diskursive praksis. Begge dokumentene trekker i nevneverdig grad på den samme oppfatningen av Norge som en sentral bidragsyter på asyl-, innvandrings- og flyktningefeltet. Diskursen om velferdsmodellens bærekraft tar i mindre grad høyde for denne solidaritetstankegangen, og diskuterer ikke solidaritetsbegrepet nevneverdig. De få gangene det nevnes er det snarere rettet mot apolitiske aspekter ved solidaritetsbegrepet; for eksempel i tilfeller der solidaritet og tillit omtales som: ”noe hevet over individene og smågruppene i samfunnet”. Meningsinnholdet i solidaritetsbegrepet blir imidlertid mer diffust i NOUen. I dette dokumentet (NOUen) er solidaritetsbegrepet i større grad knyttet til det som omtales som ”sosial solidaritet” – en betingelse for velferdsmodellens overlevelse. En velfungerende velferdsstat bidrar til: ”sterk tillit blant befolkningen (...) og solidaritet er en forutsetning for dyre kollektive ordninger” (NOU 2011:7, s. 21). Sammenliknet med stortingsmeldingen er NOUen i vesentlig større grad konsekvensialistisk orientert, i den forstand at dokumentet er kritisk til det norske velferdssystemets bærekraft- og evne ved en eventuell høy inn- og utvandring til/fra Norge. Det er med andre ord hvordan regjeringen balanserer inn- og utvandringen til/fra Norge som kan virke avgjørende for velferdsmodellens framtidige ytelsesnivå.

4.2.5 Klassifisering av diskursen om velferdsstatens bærekraft

”Diskursen om velferdsstatens bærekraft” klassifiseres i Hampshires analytiske kategori: **Den liberale stat som kapitalistisk**. Denne kategoriseringen oppfyller på mange måter Hampshires teoretiske forutsetning om at: ”stater er kapitalistiske i betydningen at de alle er en del av regionale og globale kapitalistiske systemer” (Hampshire, 2013, s. 10). Dette innebærer i praksis at den norske velferdsmodellen, slik den blir presentert i NOU nr. 7, i betydelig grad påvirkes av det innvandringspolitiske regime en liberal stat fører. Dersom vi tar utgangspunkt i en mer pragmatisk tilnærming til dette politikkområdet, vil Norge altså etter all sannsynlighet være avhengig av en velfungerende arbeidsinnvandring for å opprettholde sin globale økonomiske virksomhet i det globale kapitalistiske systemet. Men like viktig er det å tiltrekke utenlandsk arbeidskraft i de bransjene der det er reell mangel på kompetanse. Dilemmaet knyttet til arbeidsinnvandring og velferdsmodellens bærekraft, er at inn- og utvandringen må være økonomisk og sosialt *bærekraftig* for den nasjonale økonomien i sin helhet. Ellers vil systemet trolig destabiliseres. En svært liberal og inkluderende migrasjonspolitik trenger nødvendigvis ikke være til det beste for den nasjonale økonomien, for eksempel i tilfeller der myndighetene eller det private arbeidsmarkedet ikke evner å tilby nok arbeidsplasser til innvandrere (Hampshire, 2013, s. 11-13). Det vil da kunne være avgjørende at enten (a) pengesterke bedrifter, eller (b) statlige institusjoner – justeres etter den individuelle stats innvandringsregime. Simpelthen fordi det vil vise seg hensiktsmessig dersom staten skal opprettholde et bærekraftig velferdsregime over tid. Norges tilslutning til EØS avtalen under denne perioden er et konkret eksempel på hvordan utvalget i NOUen omtaler arbeidsinnvandringens betydning for universelle velferdsordninger:

Sitat 5.10: ”... Norge har aktivt ønsket å fremme økt mobilitet over landegrensene innenfor EØS ved å slutte seg til EØS-avtalen (...) denne økte mobiliteten bidrar til effektiv utnyttelse av arbeidskraft på tvers av land, noe som i seg selv ansees som en garanti for finansieringen av universelle velferdsordninger” (NOU 2011:7, s. 36)

Sitat 5.10 legger til grunn at en *effektiv utnyttelse* av arbeidsinnvandring og arbeidsutvandring vil kunne sørge for de universelle velferdsordningene. Gjennom en effektiv utnyttelse av arbeidsinnvandringen, kan balansen i velferdssystemet opprettholdes og dessuten garantere

for det finansielle aspektet ved den norske velferdsmodellen.³⁹ Dette tyder på at liberale stater som støtter opp under en ekspansiv kapitalistisk utenrikspolitikk og migrasjonspolitikk – legger til rette for en generelt mer inkluderende og liberal asyl- og innvandringspolitikk. En videreføring av en liberal arbeidsinnvandringspolitikk fra 1990-tallet, harmoniserer med Hampshires tese om at en 'oppmykning' i lover og regler for arbeidsinnvandring påvirker migrasjonspolitikken i en mer liberal retning (ibid, s. 71). Meningsinnholdet i NOUen kretser nær sagt ofte omkring konsekvensene av å ikke lykkes med å få ulike innvandreregrupper ut i arbeidslivet. Basert på det som står i dokumentet, vil velferdsmodellen "...kunne få økonomiske konsekvenser (...) hvor kombinasjonen av en økende forsørgerbyrde og lav sysselsetting i store befolkningsgrupper kan utfordre modellens bærekraft" (ibid, s. 321). En ting er utvalgets optimisme knyttet til positive effekter av en vellykket arbeidsinnvandring og generell vekst i nasjonal økonomi. På den andre siden vektlegges integreringspolitikken som svært vesentlig for velferdsmodellens ytelsesevne og bærekraft – nå og i fremtiden.

³⁹ Hampshire hevder at dersom stater ønsker å promotere handel utenlands, investere i utenlandske bedrifter og sørge for generell vekst i statlig økonomi, må de samme statene godta en økende grad av mennesker som beveger seg på tvers av landegrensene (Hampshire, 2013, s. 11-12).

5 Diskurser i asyl- og innvandringspolitikken under Solberg I

Den kritiske diskursanalysen av stortingsmeldingen og NOUen fra Erna Solbergs første regjeringsperiode gjennomføres på samme vis som analysen av Stoltenberg II regjeringen – med de samme analytiske elementene tilstede⁴⁰. Erna Solbergs første regjeringsperiode (2013-2017) var en tid preget av betydelig usikkerhet knyttet til antallet asylsøkere og flyktninger som ville ankomme Norge. Da særlig i 2015 når flyktningkrisen stod på for fullt, men også i årene etter. Fra at det kom mellom 11-12 000 asylsøkere til Norge per år (henholdsvis i 2013 og 2014), ble det registrert omlag 31 145 asylsøkere i 2015 (Det kongelige justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 8). Med andre ord var det en betydelig økning i andelen asylsøkere som kom til Norge fra 2013 og 2014 til 2015. Primært kom disse menneskene fra Syria, Afghanistan, Irak, Eritrea og Iran. En viktig årsak til den betydelige økningen i antallet asylsøkere og flyktninger til Norge i perioden 2015 – og henholdsvis 2016 – var ISILs brutale herjinger og okkupasjon i Syria og Irak (FN, 2019). Det var altså ikke bare Norge som merket konsekvensene av denne ekstraordinære hendelsen. Flere europeiske land måtte tilpasse sin asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikk i kjølvannet av ISILs herjinger i Midtøsten. Flyktningkrisen i 2015 var, og er fremdeles, medvirkende til fremveksten av alvorlig menneskesmugling og til at sivile menneskeliv går tapt i Middelhavet. Det er anslått at over halvparten av Syrias befolkning – ca 11 millioner mennesker – ble tvunget til å flykte fra hjemmene sine. Rundt 400 000 syrere ble drept og over én million mennesker ble alvorlig skadet på grunn av ISILs herjinger (FN, 2019). Denne hendelsen påvirket på mange måter Solberg I-regjeringens politiske retningsendring.

5.1 CDA av St. Mld 30: Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk (2015-2016)

I denne stortingsmeldingen er hovedfokuset rettet mot de mest sentrale diskursive trekkene. Dokumentet har et omfang på 123 sider. I analysen vil jeg trekke ut og selektere de sitatene jeg anser som mest relevante for hvordan diskursen manifesterer seg i meldingen. Slik det ble

⁴⁰ (1) De dominerende diskursene – en fra hvert dokument (2) Tenkemåtene som manifesterer seg i diskursene (3) Diskursens hegemoniske forankring (4) Klassifisering av diskursen i en av Hampshires analytiske kategorier og (5) Intertekstualitet.

presentert innledningsvis, befinner denne meldingen seg midt i en tid der asyl- og innvandringsfeltet var i ubalanse. Stortingsmeldingen ble skrevet parallelt med flyktningkrisens inntog i 2015. En del europeiske stater førte en relativt lite og svakt koordinert asyl- og innvandringspolitikk under denne perioden. En del land hadde tilsynelatende nok med å føre kontroll over egne grenser. Europeiske stater reagerte svært ulikt på flyktningkrisen og de humanitære konsekvensene som fulgte med. Noen land tok et mer liberalt og inkluderende veivalg på feltet, mens andre land gikk inn for å bremse inntaket av asylsøkere og flyktninger. I denne meldingen er det et større fokus på sammenhengen mellom migrasjonsfeltet og integreringsfeltet. Meldingen fokuserer imidlertid ikke like mye på hvordan stater i fellesskap skal løse flyktningkrisen som et ekstraordinært tilfelle. Fokuset er snarere rettet mot hvordan nyankomne innvandrere skal komme raskest mulig ut i arbeid og få utnyttet sine evner i det norske samfunnet. Det analytiske 'scopet' vil fremdeles være tett knyttet til temaene: asyl-, innvandring og flyktningpolitikken. Innslag av integreringspolitikk vil kunne være et aktuelt siktemål, dersom det vurderes i vesentlig sammenheng med innvandring-, asyl- eller flyktningpolitikken fra denne perioden.

5.1.1 Innstrammingsdiskursen

Hvordan manifesterer "innstrammingsdiskursen" seg i denne meldingen? Og er oppfatningene i diskursen sterkt preget av flyktningkrisens utbrudd i 2015? Dette var på mange måter en tid hvor det var knyttet sterk usikkerhet til omfanget av og antallet asylsøkere og flyktninger til Norge. Dette gis det uttrykk for ganske tidlig i meldingen:

Sitat 6.1: Prognoser fra mars 2016 viser at det ventes å komme mellom 5 000 og 50 000 asylsøkere til landet i 2016. Prognosene er med andre ord *svært usikre*, både i Norge og Europa for øvrig, og utviklingen i Europa vil få stor betydning for situasjonen i Norge fremover. Dette er bakgrunnen for at en rekke land strammer inn sin innvandringspolitikk. Samtidig med at innvandringspolitikken *blir strengere*, må integreringspolitikken fornyes for å møte en ny situasjon (...) dette innebærer at politikken må endres for å møte en ny virkelighet. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 9)

Sitat 6.1 betegner en situasjon og et overordnet politisk bilde av asyl- og innvandringsfeltet som *svært usikkert*. Dette gjelder forøvrig tilstanden i Europa, så vel som i Norge. Oppfatningen om at et økende migrasjonspress på Europa vil få medfølgende konsekvenser for norsk asyl- og innvandringspolitikk, er etter mitt syn, tilstedeværende. Denne Oppfatningen legger visse føringer for *hvorfor* regjeringen "blir strengere", samt hvordan

integreringspolitikken ”må fornyes i møte med en helt ny virkelighet” (ibid, s. 9). Det gir på en måte et uttrykk for regjeringens intenderte politikk – og etablerer dessuten et politisk mulighetsrom hvor en restriktiv og ekskluderende politisk kurs anses mer eller mindre nødvendig i møte med ’dagens’ migrasjonspolitiske situasjon. På bakgrunn av det meldingen omtaler som: ”svært usikre prognoser”, argumenteres det for hvorfor det anses nødvendig å stramme inn politikken; hvor antakelsen er at det vil kunne komme et sted mellom 5 000-50 000 asylsøkere til Norge⁴¹. Dette er altså bare en antakelse, ikke *de facto* hvor mange asylsøkere som vil ankomme Norge. Med andre ord: et usikkert og relativt vidt spenn. I følge Skrede (2017) kan antakelser være nyttige å analysere fordi de i enkelte tilfeller kan underbygge ideologiske interesser (s. 56). Å anta at det kommer mellom 5 000-50 000 asylsøkere kan tegne et mildt sagt kaotisk og uoversiktlig bilde. Samtidig skaper det usikkerhet knyttet til hvor stort antall asylsøkere Norge faktisk skal og bør ta i mot. Videre vil dette kunne støtte opp under regjeringens idé om at innstramminger er nødvendig, sett i lys av dagens globale migrasjonsbilde. I hvert fall kan det oppfattes som plausibelt.⁴² Antakelsen om at det kan komme 5 000-50 000 asylsøkere, understøtter en mer strukturell samfunnsmessig idé om hvilke politiske tiltak som bør iverksettes.

Denne tilsynelatende restriktive linjen strekker seg simpelthen fra migrasjonsfeltet og videre over til integreringspolitikken. Budskapet kan sies å bli forsterket helt til slutt (i sitatet) ved at innvandrings- og integreringspolitikken ”må endres for å møte en ny virkelighet”. Regjeringens oppfatning av den migrasjonspolitiske virkeligheten utelukker praktisk talt en solidarisk og inkluderende asyl- og innvandringspolitikk. Hvor prioriteringen i større grad er innstramminger framfor oppmykning og liberalisering. Modalitetsmarkøren ”må”, indikerer i denne sammenhengen at politikken som tidligere har vært ført på feltet, nødvendigvis ikke er tilstrekkelig tilpasset *dagens* migrasjonspolitiske press. I lys av de migrasjonspolitiske omstendighetene regjeringen hevder å være en del av, er kunnskapen om hvordan Norge bør handle, i en viss forstand knyttet til ’nødvendige’ innstrammingsiltak for å møte utfordringene på best mulig vis. Dette gjelder, etter mitt syn, både i migrasjonspolitikken, men også i integreringspolitikken.

⁴¹ Vær obs på at dette ikke er tall som nødvendigvis gjenspeiler realistiske forventninger til antallet asylsøkere. Snarere er det en politisk forventning til hvor mange som kommer.

⁴² Fairclough omtaler dette som strukturelle samfunnsmessige forhold (Fairclough, 2010, s. 60-61).

Regjeringen har videre oppnevnt et ekspertutvalg som skal se nærmere på de langsiktige konsekvensene ved høy innvandring, og hvilke effekter dette har for samfunnet:

Sitat 6.2: ”Utvalgets innstilling vil være et viktig grunnlag for de beslutningene som må tas for å sikre den norske velferdsmodellen i fremtiden. Konsekvensene av innvandringen avhenger blant annet av omfanget og sammensetningen av innvandringen, utviklingstrekk i arbeidsmarkedet og i norsk økonomi, framtidige kompetansebehov, innretning av velferdsordninger og –tjenester og av forhold knyttet til økt ulikhet, fellesskapsfølelse og tillit” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 11)

Det er gis likeledes uttrykk for i sitat 6.2 – som i sitat 6.1 – at det er en underliggende deskriptiv idé om at det kan være nødvendig med innstramminger i nasjonal asyl- og innvandringspolitikk, gitt situasjonen i 2016. Regjeringen har oppnevnt et utvalg for å se nærmere på langsiktige konsekvenser ved høy innvandring. Dette *kan* innebære at regjeringen mangler kunnskap om politiske beslutninger som påvirker velferdsstaten i en positiv økonomisk retning. Allikevel kan regjeringens etterspørsel etter ”utvalgets innstilling” bidra til å bygge opp under et mer ideologisk prosjekt; hvor konservative verdier oppnår forrang framfor mer tradisjonelle liberalistiske verdier. Formodentlig ved å styrke nasjonalstatens idealer framfor å velge den mer multikulturelle/globalistisk-orienterte retningen. Sitat 6.2 oppgir faktorer som later til å være sentrale for å oppnå en innvandrings- og integreringspolitikk som holder seg innenfor nasjonalstatens rammeverk. Disse faktorene er: ”nasjonal økonomi, framtidige kompetansebehov, innretning av velferdsordninger og –tjenester, forhold knyttet til økt ulikhet, fellesskapsfølelse og tillit” (ibid, s. 11). Meldingen insinuerer på sett og vis hvilken retning regjeringen ønsker å gå ved uttale seg på følgende måte: ”Konsekvensene av innvandringen avhenger blant annet av *omfanget* av innvandringen” (ibid, s. 11). Når det er snakk om ”omfanget av innvandringen”, kan det nødvendigvis oppfattes som at det er høy innvandring som medfører utfordringer eller negative økonomiske konsekvenser for staten. Dette legitimerer på en måte et restriktivt og ekskluderende politisk syn.

Meldingen tar opp konsekvensene ved økt migrasjon gjentatte ganger. Men i dette konkrete tilfellet, handler det i større grad om hvordan innvandrere koples til kriminalitet og ulovligheter. Det etableres, etter mitt syn, en oppfatning om at økt migrasjon fører til mer kriminalitet, og dessuten kan det plassere innvandrere som en sikkerhetstrussel. Neste sitat virker i større grad å være en løs påstand enn en et vel dokumentert tilfelle:

Sitat 6.3: ”Økt migrasjon kan føre til mer arbeidslivskriminalitet, herunder sosial dumping, svart arbeid og brudd på arbeidsmiljøbestemmelser. Et trekk ved flere diaspora-orienterte kriminelle miljøer som opererer på arbeidsmarkedet, er utnyttelse av migranter fra eget opprinnelsesland” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 97)

Meningsinnholdet i sitat 6.3 kan bidra til å kriminalisere innvandrere som én gruppe – uten nødvendigvis å gjennomføre et vesentlig skille mellom ulike grupper av innvandrere. Det legges til grunn at: ”Økt migrasjon *kan føre til* mer arbeidslivskriminalitet...”, hvilket innebærer at det postuleres kunnskap om innvandrere som strengt tatt ikke er verifisert på noe som helst vis. Det antas simpelthen at det kan være en kausalitet mellom økt innvandring og arbeidslivskriminalitet. Variablen ”Økt migrasjon”, er noe generelt omtalt i meldingen, men i denne konteksten impliserer det antakeligvis at innvandrere utgjør en vesentlig rolle i det nasjonale kriminalitetsbildet (min oppfatning). Det uheldige med dette sitatet er at det kan bidra til å plassere innvandrere som en homogen, kriminell gruppe. Dessuten kan det virke marginaliserende, og samtidig øke skille mellom ’oss’ og ’dem’ i samfunnet.

I sitatets siste setning virker det som at innvandrere i større grad plasseres som en sårbar og utsatt gruppe, snarere enn en kriminell sikkerhetstrussel. Dette viser seg i følgende setning: ”Et trekk ved flere diaspora-orienterte kriminelle miljøer som opererer på arbeidsmarkedet, er *utnyttelse* av migranter fra eget opprinnelsesland” (ibid, s 97). Substantivet ”utnyttelse” bidrar etter min oppfatning til å forsterke inntrykket av innvandrere som en sårbar og svak gruppe. En slik oppfatning plasserer simpelthen innvandrere som mer utsatt for rekruttering til kriminelle miljøer enn andre sosiale grupper i samfunnet.⁴³ Ideen om at innvandrere utgjør en større trussel når det gjelder kriminalitet, etablerer på sett og vis et maktforhold der innvandrere plasseres som én gruppe avhengig av å beskyttes mot disse formene for kriminell virksomhet. Dersom en samfunnsgruppe ikke får muligheten til å definere seg selv, på egne premisser, kan dette være et uttrykk for en svak form for diskriminering.

Videre i meldingen gis det til en viss grad uttrykk for hvilke holdninger og reaksjoner økt innvandring har blitt møtt med i Europa de seneste årene. Selv om meldingen legger til grunn at vi har få alvorlige hendelser av hatkriminalitet i Norge, legges det fremdeles vekt på at dette er et eksisterende fenomen i Europa:

⁴³ Det er dette Fairclough omtaler som maktforhold i relasjon mellom etniske og kulturelle grupper – også kalt uheldige samfunnsforhold (Fairclough, 2010, s. 25-26).

Sitat 6.4: Økt innvandring kan være en av årsakene til misnøye og reaksjoner fra miljøer og personer med innvandringsfiendtlige holdninger. Flere land i Europa hvor det har kommet mange asylsøkere, har opplevd økende antall tilfeller av hatkriminalitet rettet mot innvandrere, blant annet trusler og vold rettet mot personer samt angrep mot asylmottak (brannstiftelser, skadeverk og liknende). Selv om det i Norge har vært få hendelser knyttet til asylmottak, har det også her vært tilfeller av blant annet påsatte branner. Fenomener som hatefulle ytringer, hatkriminalitet, radikalisering og voldelig ekstremisme er forbundet med hverandre. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 97)

Sitat 6.4 tegner et mer generelt bilde av de innvandringsfiendtlige holdninger som eksisterer innad i europeiske land. Spesielt gjelder dette land hvor det har ankommet ”mange” asylsøkere. ”Økt innvandring” koples her til en økende grad av negative holdninger til innvandring. Det legges til grunn i sitat 6.4 at flere europeiske land ”...har opplevd økende antall tilfeller av hatkriminalitet rettet mot innvandrere”, men at det ”...i Norge har vært få hendelser” (ibid, s. 97). Det etableres mer eller mindre en oppfatning om at fremmedfiendtlighet er et betraktelig større problem i Europa enn det er i Norge – en oppfatning det nødvendigvis er vanskelig å vurdere i denne analysen. Det kan virke komplisert å gi en god og tilstrekkelig indikasjon på graden av fremmedfiendtlighet, både i europeiske land, men også i Norge forøvrig. Er det hva som ytres verbalt som er relevant for slike holdninger? Eller er det fysiske handlinger som definerer fremmedfiendtlighet? Hvordan fremmedfiendtlighet bør defineres er det nok delte oppfatninger om – men i dette tilfellet er det i større grad snakk om fysisk vold mot migranter samt angrep på asylmottak, som gir de klareste indikasjonene på fremmedfiendtlighet. Dersom antakelsen om at økt innvandring fører til økende innvandringsfiendtlige holdninger – og at det er en sterk korrelasjon mellom disse – vil det kunne styrke regjeringens incentiv til å videreføre en restriktiv og ekskluderende asyl- og innvandringspolitikk. Uten at dette kan hevdes å være den eneste forklaringen på regjeringens retning på feltet.

5.1.2 En konsekvensialistisk tenkemåte

Hva innebærer den (kollektive) konsekvensialistiske måten å tenke om innvandring på? Vel å merke; er konsekvensialismen en kategori som favner flere forskjellige moralteorier under sin store paraply, men så bredt skal vi altså ikke favne i dette tilfellet. I lys av den konsekvensialistiske tenkemåten om innvandring, er det snarere hensiktsmessig å definere den ut ifra utilitarismens grunnprinsipp om at: ”En aktør bør velge den handlingen som

skaper den størst tenkelige summen av gode konsekvenser” (Sagdahl, 2018). Det kan da være betimelig å diskutere hva regjeringen anser som *gode konsekvenser*. Denne tenkemåten snur praktisk talt det hele på hodet, ved å fokusere på de kortsiktige og langsiktige negative konsekvensene ved innvandring. Ut i fra denne konsekvensialistiske tenkemåten om innvandringspolitikken, er det i større grad kastet lys på samfunnsøkonomiske konsekvenser ved høy innvandring. Det er dog viktig å være klar over at det som oftest er politiske aktører som definerer konsekvensenes karakter; om de er bra eller dårlige, gode eller onde. Konsekvensene kan med andre ord være produkter av subjektive oppfatninger om hva som medfører det best tenkelig utfall (Sagdahl, 2018). Konsekvenser er i et slikt tilfelle sosialt og politisk konstruerte fenomener.

Oppfatningen om at økt innvandring medfører økte økonomiske- og samfunnsmessige konsekvenser og utfordringer, kan gi ytterligere næring til ideen om at innstramminger på asyl- og innvandringsfeltet virker nødvendig. Det skapes på sett og vis et inntrykk av innvandringspolitikken som en nasjonal utgiftspost. Den nasjonalstatlige tankegangen preger i mer eller mindre grad oppfatningene og ideene i innstrammingsdiskursen. Det vil kunne etablere en diskursiv praksis der innvandring ofte omtales som noe potensielt økonomisk og sosialt negativt for nasjonalstatens velferdsøkonomi og fordelingspolitikk (egen refleksjon). Innstrammingsdiskursen kan potensielt sett være en konsekvens av denne ”konsekvensialistiske tenkemåten” – samtidig som det later til være en konsekvens av en konservativt ideologi; hvor det er et ønske fra regjeringens side om en asyl- og innvandringspolitikk som ikke påvirker norsk velferdspolitik og økonomi i negativ retning. Denne tenkemåten er etter min oppfatning en mer eller mindre integrert del av diskursen – og på den måten kan det hevdes at innstrammingsdiskursen utelukker en solidarisk og raus diskurs. En mulig konsekvens av denne tenkemåten, og forøvrig diskursen, er at vi vil kunne se en fremvekst av mer nasjonalistiske ideer – idet øyeblikket denne diskursen har etablert en sterkere hegemonisk makt på feltet.

5.1.3 Diskursens hegemoni

For å videreføre noe av det som ble skrevet om i forrige delkapittel om; ”En konsekvensialistisk tenkemåte om innvandring”, kan det virke hensiktsmessig å analysere hvilken ideologi som ligger til grunn i ”innstrammingsdiskursen”, men også hvilke andre diskurser som holdes utenfor eller simpelthen holdes på avstand i meldingen. Dersom vi

legger til grunn at Solberg I regjeringen ønsket å føre en restriktiv asyl- og innvandringspolitikk under sin regjeringsperiode, bør vi også erkjenne at den ”konsekvensialistiske tenkemåten” og ”innstrammingsdiskursen” kan være av betydning for det politiske veivalget. Dette vil i så fall innebære, mer konkret, at den nasjonalistiske ideologien er et bærende element i diskursen, og at diskursen igjen muliggjorde en ’villet’ politisk retning. Meldingen, på tross av dens dels byråkratiske tilhørighet, kan sies å representere en ideologisk posisjon og en diskurs, som støtter opp under en strengere og ekskluderende asyl- og innvandringspolitikk⁴⁴. Dette understreker til en viss grad betydningen av å forstå den nasjonalistiske ideologien som et bærende element i diskursen. Hvordan kan vi ellers begripe hvordan diskursen har oppnådd hegemoni i teksten? Innstrammingsdiskursen utgjør, etter min oppfatning, en dominerende rolle både når det gjelder det rent politisk-ideologiske aspektet.

Meldingen presenterer de samfunnsøkonomiske (negative) konsekvensene ved lav arbeidslivsdeltakelse hos innvandrere med fluktbakgrunn. Dessuten gir den restriktive politikken seg til mer eller mindre til syne ved å poengtere at det er avgjørende å få innvandrere ut i arbeid så tidlig som mulig for å unngå disse konsekvensene:

Sitat 6.5: ”En avgjørende faktor for de samfunnsøkonomiske virkningene av økt innvandring er innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet (...) Innvandrere med fluktbakgrunn har i dag lavere deltakelse i arbeidslivet enn befolkningen for øvrig. Dette har negative samfunnsøkonomiske konsekvenser” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, 10-12)

Et tredje, og mulig viktig aspekt ved diskursens dominans, er at den spiller på frykt for økt kriminalitet ved økt og ukontrollerbar innvandring til Norge. Dette kan forsterke oppfatningen om hvorfor regjeringen anser det nødvendig å stramme inn i asyl- og innvandringspolitikken – samtidig som det potensielt sett spiller på befolkningens frykt for økt innvandring. Dette kan dreie seg som om alt fra fremmedfrykt eller frykten om å miste jobben i et konkurransemessig tøffere arbeidsmarked. Innstrammingsdiskursen utelukker nødvendigvis diskurser som vektlegger mer liberale og inkluderende ideer (og verdier). Noen vil hevde at ”solidaritets- og samarbeidsdiskursen” med rimelighet kan hevdes å være en diskurs som i større grad vektlegger *den gode intensjon* – der meningsinnholdet i større grad

⁴⁴ Berge et.al legger til grunn at ulike tekster kan ha, eller skaffe seg makt ved at den gjentar, bekrefter eller forsterker en *viss ideologisk posisjon* som vi må forstå dersom vi skal forstå den på en meningsfull og relevant måte (2003, s. 31-32).

er knyttet til verdiene: solidaritet, barmhjertighet, toleranse, et flerkulturelt samfunn, omsorg, etikk med fler⁴⁵.

5.1.4 Intertekstualitet

Siden stortingsmeldingen (nr.30) er det første analyserte dokumentet i denne regjeringsperioden, virker det snarere hensiktsmessig å analysere hvorvidt det har skjedd en diskursiv og ideologisk endring mellom regjeringsperiodene (jamfør ekstern intertekstualitet). Med utgangspunkt i meningsinnholdet i de to diskursene, er det som skulle tilsi at det er grunnlag for å hevde at elementer fra diskursene under Stoltenberg II har blitt videreført til innstrammingsdiskursen og Solbergs første regjering. Først og fremst er det to diskurser som gir seg ut for å være konstruert oppom ganske forskjellige ideologier og tenkemåter; liberalisme versus nasjonalisme. Diskursene er i mer eller mindre grad produkter av sin egen samtid. Solidaritets- og samarbeidsdiskursen under Stoltenberg II befant seg i større grad i en tid hvor det var relativt stabile utsikter på asyl- og innvandringsfeltet, mens innstrammingsdiskursen befant seg i en mer kaotisk og uforutsigbar periode. Disse faktorene bør ikke utelukkes eller anses som irrelevante for diskursen. Dersom de ideologiske forskjellene i seg selv er store og tunge nok, behøver nødvendigvis ikke eksogene sjokk være tilstrekkelig og/eller nødvendig for at diskursen endrer seg⁴⁶. Dersom vi sammenlikner diskursen fra Stoltenberg II regjeringens NOU nr. 7 fra 2011: ”Velferdsstatens bærekraft” og ”innstrammingsdiskursen”, vil vi se at disse kan ha *noen* beslektede elementer ved seg. De har begge et noenlunde fokus på kostnadene ved asyl- og innvandring til Norge. Hovedforskjellen virker derimot å være at innstrammingsdiskursen har et større fokus på at innstramminger er et nødvendig virkemiddel. I diskursen om ”Velferdsstatens bærekraft” er det angivelig et større fokus og en ’underliggende’ bekymring til velferdsmodellens ytelsesnivå på lengre sikt. Det er dog greit å understreke at selv om analysen forutsetter at en diskursiv endring har funnet sted mellom periodene, behøver det nødvendigvis ikke innebære at den diskursive og ideologiske endringen har hatt innvirkning på praktisk politikk. Eksempelvis er ideen om at innvandrere utgjør en trussel mot samfunnet – økonomisk og sikkerhetsmessig – en idé som i større grad kan sies å utgjøre en restriktiv, innvandrings skeptisk og ekskluderende diskursiv praksis.

⁴⁵ Berge et.al (2003) legger til grunn at diskursene må eksistere i kontrast til hverandre for å ha et meningsfullt innhold og en sosial funksjon (s. 65)

⁴⁶ Eksogene sjokk: være seg alt fra flyktningkriser, klimakriser eller for eksempel økonomiske globale sjokk.

5.1.5 Klassifisering av innstrammingsdiskursen

Det er hovedsakelig ideen om at innvandrere utgjør en nasjonal sikkerhets- og kriminalitetsrisiko – samt ideen om at økt innvandring har betydelig langsiktige økonomiske konsekvenser – som bidrar til å støtte opp under en mer nasjonalstatlig ideologi og diskurs. Innstrammingsdiskursen klassifiseres på bakgrunn av analysen i kategorien: **Den liberale stat som nasjonalstat**. En av de mer sentrale forutsetningene for nasjonalstatens fellesskapstro og tillitsbånd mellom medlemmene, er ut i fra Hampshires teori: ”troen på at nasjonalstatlig fellesskap *kun* eksisterer hvis medlemmene av nasjonen anerkjenner hverandre og deler de samme karakteristikene” (Hampshire, 2013, s. 8-9). *Tillit* oppgis for å være en viktig faktor for en vellykket asyl- og innvandringspolitikk. Variabelen *tillit* i uttrykkes tydeligere i sitat 6.2: ”Konsekvensene av innvandringen avhenger blant annet av (...) forhold knyttet til økt ulikhet, *fellesskapsfølelse og tillit*” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 11). Dette utdraget fra sitat 6.2 harmoniserer etter mitt syn godt med Hampshires nasjonalstatlige forutsetning om at medlemmene av staten må anerkjenne hverandre. Dette innebærer i så fall at konsekvensene av innvandringen til Norge, avhenger av om medlemmene opplever felleskap og tillit med hverandre. På en annen side kan også oppfattes som at ”forhold knyttet til økt ulikhet...” er noe som *bør* utjevnes for å sørge for å styrke tilliten mellom minoritet- og majoritetsbefolkningen.

Det kan virke nærliggende å oppfatte innstrammingsdiskursen som en forsvarer av nasjonalstatens grunnprinsipper. Diskursen diskuterer og fokuserer i større grad nasjonale interesser på feltet, men også langsiktige konsekvenser ved økt innvandring. Dermed vil den også fremstå som en slags motpol til ”solidaritets- og samarbeidsdiskursen” som ble ført under Stoltenberg II regjeringen.⁴⁷ Blant elementene som holdes borte kan vi se at begreper som: solidaritet, internasjonalt samarbeid, humanisme og byrdefordeling, ikke nevnes med ett ord. Dette kan muligens indikere at meldingen virker å være fanget av sin politiske samtid, men at den også distanserer seg fra en mer globalistisk-orientert diskurs. Innstrammingsdiskursens tilsynelatende motsetningsfylte forhold til solidaritets- og samarbeidsdiskursen, uttrykker et klarere skille mellom den nasjonalstatlige og globalistiske ideologien.

⁴⁷ Dette kan illustrere hvilken grad av makt den nasjonalstatlige ideologien utgjør i teksten (Skrede, 2017, s. 29).

5.2 CDA av NOU 2017:2 – Integrasjon og tillit:

langsiktige konsekvenser ved høy innvandring

Perioden 2017, da dette dokumentet ble offentliggjort, så fagfolk og eksperter i større grad hvilken effekt flyktningkrisen hadde hatt med tanke på omfattende asyl- og flyktningstrømmer til europeiske land. FN opplyste i denne perioden at det globalt var mer enn 64 millioner mennesker på flukt (NOU 2017:2, 2017, s. 11). Denne situasjonen handlingslammet blant annet det nasjonale og internasjonale asylinstituttet. Det kan også ha medført en betydelig usikkerhet knyttet til NOU-utvalgets analyse av mer generelle framtidsutsikter og tilskrivninger i den nasjonale, regionale og internasjonale asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikken under denne perioden. Dette var dessuten en tid preget av svært usikre tall og prognoser når det gjaldt effektene og framskrivningen av krisen, men óg når det gjaldt den nasjonale håndteringen av et således ekstraordinært tilfelle. Analysen av dette dokumentet vil inneholde de samme analytiske elementene som de tidligere analysene. Delkapitlet er det siste i rekken hvor det blir gjennomført en kritisk diskursanalyse av en regjeringens asyl- og innvandringspolitikk. Det analytiske 'scopet' er fremdeles rettet mot innvandrings-, asyl- og flyktningpolitikken. Men det er også noen bindinger til integreringspolitikken i dokumentet.

5.2.1 En innvandringsskeptisk diskurs

Det vil nå bli presentert og eksemplifisert sider ved anser som den innvandringsskeptiske diskursen; denne diskursen anser jeg for å være den mest dominerende i denne NOUen, og former likeså oppfatningene og ideene i dokumentet. Det som til en viss grad kjennetegner denne diskursen kan hevdes å være at den knytter skeptiske holdninger og usikkerhet til hvordan regjeringen skal og bør utforme politikken på asyl- og innvandringsfeltet. Dessuten bærer den til dels preg av å befinne seg midt i en kaotisk tid – hvor først og fremst det norske innvandringsystemet (og EU forøvrig), opplevde et stort press fra krigsherjede land, men også fra land som tilsynelatende ikke befant seg i en lignende humanitær katastrofe (typisk afrikanske land). Dette bidro til at presset på Europa ble ytterligere forsterket – i mangel på et robust, felles, europeisk innvandringsregime- og mottakssystem. Situasjonen Norge og EU var en del av i 2017, blir beskrevet innledningsvis i dokumentet:

Sitat 6.6: ”Den omfattende tilstrømmingen av asylsøkere og flyktninger sommeren og høsten 2015 satte det norske innvandringsregimet under akutt press. Antallet asylsøknader var det høyeste noensinne og omfanget av internasjonale flyktningkriser i flere konfliktområder parallelt bar bud om at trykket ville vedvare. De internasjonale institusjonene var langt på vei handlingslammet. I EU fikk flyktningkrisen en sprengkraft de færreste hadde sett for seg. EUs svakt utviklede felles politikk for innvandring og mottak av flyktninger brøt i praksis sammen stilt overfor den store og langt på vei ukontrollerte tilstrømmingen fra konfliktherjede og vanstyrte land i sør (...) Flyktningkrisen åpenbarte følgelig store svakheter i EUs system for kontroll og ansvarsfordeling. Samtidig mobiliserte sivilsamfunnet i flere land og viste stor vilje til å ta i mot flyktninger, men også avvisende holdninger ble demonstrert” (NOU 2017:2, 2017, s. 11)

Sitat 6.6 gir en nokså detaljert beskrivelse av flyktningkrisens omfang. Det skapes en oppfatning av at krisen bidro til å skape en meget kaotisk situasjon. En situasjon hvor Norges innvandringsregime ble satt under *akutt press*, og hvor EU-systemet simpelthen ikke var godt nok rustet. EUs system for kontroll og ansvarsfordeling ble riktig nok satt under sterkt press, men på tross av denne tilsynelatende kaotiske situasjonen, bidro ”sivilsamfunnet i flere land, og viste dessuten en *vilje* til å ta i mot flyktninger” (ibid, s. 11). Denne oppfatningen om EUs (nær sagt) ’kollaps’, tegner et bilde av tunge og viktige institusjoner – både på statlig og på regionalt nivå – som handlingslammede og akutt presset i en mer eller mindre kaotisk og uoversiktlig humanitær krise. Parallelt med EUs handlingslammelse, fremstod sivilsamfunnet og de frivillige organisasjonene på motsatt side i større grad som helter. Flyktningkrisen plasseres i en mer eller mindre historisk kontekst ved at NOUen omtaler antallet asylsøknader som ”det høyeste noensinne”. Dette må nødvendigvis innebære at vi sannsynligvis aldri har opplevd en liknende humanitær krise siden andre verdenskrig.

⁴⁸Modaliteten i første setning i sitat 6.6, kan være et bedre eksempel på hvordan språket kan skape mentale bilder av tidligere historiske hendelser; ”Den omfattende tilstrømmingen av asylsøkere og flyktninger sommeren og høsten 2015 satte det norske innvandringsregimet under akutt press” (ibid, s. 11). Setningen kan sies å konstruere en oppfatning av et stort antall flyktninger og asylsøkere på folkevandring mot Europa. I den forbindelse er adjektivet ”omfattende” med på å skape en modalitet i måten teksten uttrykker fakta på. I tillegg uttrykker den ti en viss grad skeptiske holdninger, ved at den binder sammen ”omfattende tilstrømming” og ”innvandringsregimet under akutt press”. Det postuleres på sett og vis en skeptisk holdning til økt innvandring – eller muligens det utvalget anser for å være

⁴⁸ Modalitet handler om hvilken måte en tekst eller ytring fremlegger et budskap på (Skrede, 2017, s. 49)

ukontrollert innvandring. Dette kan virke relevant å se nærmere på fordi det kan gi indikasjoner på det som *ikke* uttrykkes eksplisitt i teksten. Det nevnes for eksempel ikke i sitat 6.6 at innstramminger i innvandringen er et nødvendig virkemiddel – eller at Norge står ovenfor (konkrete) utfordringer på feltet – men vi kan lett forstå det (intuitivt) ut i fra den beskrivelsen og oppfatningen som blir presentert.

Videre i dokumentet beskrives hvilke utfordringer finansieringen av velferdsstaten vil støte på i møte med et høyt antall nyankomne asylsøkere og flyktninger parallelt med en stadig aldrende befolkning:

Sitat 6.7: ”Uavhengig av antall asylsøkere og flyktninger står velferdsstaten overfor en periode med voksende forsørgerbyrde gjennom aldring av befolkningen – kombinert med en mer usikker finansiering. Et høyt antall nykommere med svake eller usikre arbeidsmarkedskvalifikasjoner, som ikke snakker norsk og som vil oppfatte vesentlige sider ved det norske samfunnet som fremmed, er en tilleggsutfordring” (NOU 2017:2, 2017 s. 19)

Det er først og fremst ikke bare asylsøkere og flyktninger til Norge som kan hevdes å bli problematisert i sitat 6.7; eldrebølgen blir også omtalt som en variabel for velferdsstatens framtidige finansieringsevne. Det postuleres en modalitet i påstanden om at: ”Et høyt antall nykommere med svake eller usikre arbeidsmarkedskvalifikasjoner, som ikke snakker norsk og som vil oppfatte vesentlige sider ved det norske samfunnet som fremmed, *er* en tilleggsutfordring” (ibid, s. 19). Denne måten å fremstille ’nykommere’/flyktninger på, avslører til dels hvordan utvalget forsøker å plassere visse egenskaper ved denne ’ene’ gruppen, samtidig som den fremmer minoriteters syn på det norske samfunnet. Det slås fast i siste setning at det: ”er en tilleggsutfordring”. Det hele koker ned til en idé om at det eksisterer ulike verdier og oppfatninger mellom flyktninger og den øvrige befolkningen, og at dette vil kunne hemme integreringen. Attpåtil kategoriseres ’nykommere’ som en gruppe med ”svake eller usikre arbeidsmarkedskvalifikasjoner”. Dette kan bidra til å plassere flyktninger som en ressurs svak gruppe i samfunnet. Det levner i liten grad tvil om – ut i fra meningsinnholdet i sitat 6.7 – at dersom velferdsstaten skal overleve på lengre sikt, bør norske myndigheter være bevisst på hvilke grupper som er lønnsomme. Dette kan videre oppfordre til seleksjon av flyktninger basert på kvalifikasjoner og individuelle egenskaper. Dette vil kunne hevdes å støtte oppunder en mer restriktiv og ekskluderende asyl- og innvandringspolitikk.

Neste sitat viderefører noe av det som ble tatt opp i forrige sitat; nemlig hvilke egenskaper nyankomne flyktninger har, samt den økonomiske 'trusselen' NOUen plasserer flyktninger som en del av:

Sitat 6.8: ”Gitt at norsk økonomi i dag er i en mer usikker situasjon enn i 2011, kan svært høy og vedvarende tilstrømming av personer med lave kvalifikasjoner gjøre at man må ta i bruk alternative strategier” (NOU 2017:2, 2017, s. 220)

Sitat 6.8 tegner et bilde av norsk økonomi i 2017 som mer usikker enn det den var i 2011. Dette fordrer at vi vet noe om den økonomiske situasjonen som befant seg under perioden 2011. Den økonomiske situasjonen i 2010 og henholdsvis i 2011, bar preg av en lavkonjunktur blant flere EU-land etter finanskrisen i 2008. Flere land så seg nødt til å føre en strammere finanspolitikk for å redusere den allerede eksisterende gjeldsbelastningen etter finanskrisen (SSB, 2011). Dette kan forklare noe av den skeptiske holdningen utvalget i NOUen knytter til økt migrasjon – spesielt når det gjelder det økonomiske aspektet. Oppfatningen om at norsk økonomi i 2017 befant seg i en mer usikker situasjon enn i 2011, skaper en idé om at stater burde være varsomme med å øke de potensielle nasjonale utgiftene asylsøkere og flyktninger potensielt fører med seg. Sett i lys av den økonomiske situasjonen Norge hevdes å være en del av i 2017, samt det svært høye antallet og vedvarende tilstrømmingen av personer med lave kvalifikasjoner, bygger det i liten grad opp under en idé om at Norge bør liberalisere asyl- og innvandringspolitikken ytterligere. Det underbygger i større grad en skeptisk og kritisk holdning ovenfor en inkluderende og liberal flyktningpolitikk. Det kan også bidra til å så tvil om evnen til å integrere nyankomne innvandrere i det norske arbeidsmarkedet. Tar man det for gitt at nyankomne ikke har tilstrekkelige kvalifikasjoner i møte med det norske arbeidslivet? Uansett, vil oppfatningen om at den nasjonale økonomiske bærekraften er utsatt ved høy og vedvarende flyktningestrøm til Norge, være tilstede i en slik argumentasjonsform.

Neste sitat bidrar til å forsterke og konstruere et ytterligere skille mellom 'oss' og 'dem'; mellom etniske nordmenn og innvandrere. Dette skillet oppstår i brytningen mellom liberale og illiberale verdier i det norske samfunnet. Er dette verdier som kan eksistere side om side i det norske samfunnet? Det slås altså ikke fast hva som er moralsk høyverdig, men det utspiller seg en viss usikkerhet i møte med temaene mangfold og likestilling:

Sitat 6.9: ”Et grunnleggende spørsmål i debatten om kulturelt mangfold og kjønnslikestilling er om det er legitimt for et liberalt samfunn å tvinge liberale verdier på illiberale grupper. Eller er det legitimt å la det være? Usikkerheten i møtet med disse temaene forsterkes når kvinner fra det som anses som ”illiberale grupper”, står fram og forsvarer, eller iallfall nyanserer, praksiser som fra utsiden kan virke undertrykkende. Gode eksempler på dette finnes blant annet i studier av arrangerte ekteskap. Mange kvinner som kommer til orde i slike studier, gir inntrykk av at de ikke *ønsker* kjønnslikestilling (...) Skal liberale stater akseptere at enkeltpersoner velger å inngå i relasjoner som tilsynelatende krever underkastelse?” (NOU 2017:2, 2017, s. 174-175)

Sitat 6.9 skaper inntrykk av en oppfatning om at visse innvandrergupper – med støtte fra det som omtales som ”mange kvinner” – ikke anerkjenner liberale verdier. Dette gir seg noenlunde til syne i setningen: ”Usikkerheten i møtet med disse temaene forsterkes når kvinner fra det som anses som illiberale grupper, står fram og forsvarer, eller iallfall nyanserer, praksiser som fra utsiden kan virke undertrykkende” (ibid, s. 174-175). Meningsinnholdet i denne setningen innrammer til en viss grad et trusselbilde av kvinner som støtter opp under illiberale verdier. Dette skaper en muligens uheldig oppfatning om at ikke alle innvandrergupper ønsker å leve etter det som blir omtalt som liberale verdier.

Utvalget spør til dels retorisk: Hvorvidt det er legitimt for et liberalt samfunn å tvinge liberale verdier på illiberale grupper. Allerede her skapes det et inntrykk av at ikke-vestlige/muslimske kvinner, motsetter seg samfunnets krav om å anerkjenne liberale verdier. Det fremgår nokså klart i sitatet at disse illiberale verdiene har å gjøre med: skjev likestilling, underkastelse, arrangerte ekteskapsinngåelser og andre undertrykkende praksiser. Dette munner ut i en oppfatning om at kvinnen er underlagt mannen, og som igjen konstituerer en idé om at, det som defineres som, illiberale og liberale sider ved samfunnet, ikke kan gå hånd i hånd. Dette vil på mange måter si at de ’fremmede’ verdiene nødvendigvis ikke er forenlige med liberale staters verdigrunnlag. Siste setning i sitat 6.9 løfter debatten opp på et mer strukturelt nivå: ”Skal liberale stater akseptere at enkeltpersoner velger å inngå i relasjoner som tilsynelatende krever underkastelse?” (ibid, s. 175). Her spør man heller indirekte om Norge skal godta ikke-vestlige verdier som kolliderer med de verdiene som er fundamentet for liberale stater. Det kan tolkes dithen at det insinueres om at parallellsamfunn er mer sannsynlig å oppstå dersom liberale stater aksepterer disse ukjente og ’fremmede’ verdiene. Det blir dermed et normativt spørsmål om hva myndighetene bør akseptere, snarere enn hva konsekvensene av å akseptere det rent faktisk er.

5.2.2 En kritisk tenkemåte om økt asyl- og innvandring til Norge

Den ”innvandrings skeptiske diskursen” kan sies å være forankret i en kritisk tenkemåte om konsekvensene ved økt asyl- og innvandring til Norge. Viktige bestanddeler i denne tenkemåten om økt innvandring til Norge er knyttet til faktorer som: Norges framtidige økonomiske utvikling, økonomiske ringvirkninger av eldrebølgen, eksistensen av illiberale holdninger og verdier blant enkelte minoritetsgrupper, mistro til EUs innvandringsregime og en større usikkerhet knyttet til velferdsstatens finansieringsevne i fremtiden.

Oppfatningene under denne perioden preges i stor grad av usikkerhet og skepsis knyttet til asyl- og innvandringsfeltets velferdsøkonomiske utvikling. Under perioden 2016-2017 viste det seg å være usikre prognoser knyttet til antallet flyktninger på vei til Europa, samtidig var det en viss usikkerhet knyttet til omfordelingen av disse. En uenighet om omfordelingspolitikken blant flere EU-land, gjorde dessuten systemet mer sårbart. Alt i alt viste denne perioden seg å være en migrasjonspolitisk tid preget av mer eller mindre kaos, kombinert med nasjonal skepsis og usikkerhet vedrørende den nasjonale integreringsevnen av nyankomne flyktninger. En oppfatning om at nyankomne ikke ville møte de kvalifikasjonene det norske arbeidsmarkedet faktisk krevde, viste seg å være en dominerende oppfatning i denne perioden. Utvalget i NOUen tar dessuten til orde for et skille mellom befolkningsgrupper, hvor inndelingen skjer etter grupper bestående av liberale og illiberale verdier (ibid, s. 175). Et ytterligere skille mellom ”oss” og ”dem” kan hevdes å bli forsterket i denne måten å betrakte menneskelige holdninger og egenskaper på. Utvalget i NOUen virker å ha kommet til en slags erkjennelse om at nyankomne flyktninger fra Midtøstenområde nødvendigvis ikke anerkjenner det verdensbilde som dominerer vestlige oppfatninger. Summen av disse oppfatningene i NOUen, idealiserer i større grad en politisk retning tuftet på mer restriktive ideer om hvordan norsk asyl- og innvandringspolitikk bør utvikles for å møte det enorme migrasjonspresset i Europa. Ideene preges i mer eller mindre grad av en iboende bekymring og skepsis på asyl- og innvandringsfeltet. Kort oppsummert kan vi si at denne tenkemåten bærer preg av det kaoset europeiske land befant seg i. Lav tillit til EUs asylinstitutt kan ha vist seg utslagsgivende for oppfatningene under denne perioden.

5.2.3 Diskursens hegemoni

Det er liten grunn til å tro at ”den innvandrings skeptiske diskursen” har til hensikt å forsvare en ytterligere liberalisering av asyl- og innvandringsfeltet, da den verken oppfordrer,

argumenterer for, eller idealiserer en mer human og solidarisk asyl- og innvandringspolitikk. Diskursen fokuserer i større grad på de politiske, økonomiske og sosiale konsekvensene ved økt innvandring. Disse tilsier at Regjeringen bør være varsomme med å ta inn flere asylsøkere og flyktninger enn det norske velferdssystemet og integreringsapparatet evner å håndtere. Diskursen er i så måte med på å forsvare en nasjonalstatlig ideologi, og dessuten en politisk utvikling. Oppfatningen om at det norske asyl- og innvandringsregimet er utsatt for et uimotståelig press, bidrar til å styrke ideen om å føre en restriktiv og ekskluderende politikk.

Diskursen innehar altså visse ideer som bidrar til å forsterke motsetningene mellom 'oss' og 'dem'. På den måten er diskursen også med på å definere de økonomiske og sosiale klasseskillene mellom folkegrupper, og kan igjen bidra til å skape et inntrykk av diskursen som fremmedskeptisk eller fremmedfiendtlig. Asylsøkeren eller flyktningen omtales ofte som en nasjonal utgift – med liten grad av kompetanse og kvalifikasjoner til å møte de kravene det norske arbeidslivet stiller. Dessuten tas det noe for gitt, i sitat 6.9, at enkelte grupper helst vil fortsette å praktisere de 'illiberale' verdiene som de har brakt med fra eget land. Dette kan forsterke et inntrykk av at disse ikke har et reelt ønske om integreres i det norske samfunnet. Vi kan altså øyne en liten ideologisk utvikling mellom innstrammingsdiskursen i stortingsmelding nr.30 (2015-2016) og den innvandrings skeptiske diskursen. Utviklingen kan sies å ha beveget seg fra en erkjennelse om behov for innstramminger, mot en større innvandrings skepsis og usikkerhet.

5.2.4 Intertekstualitet

Siden denne NOUen er det siste dokumentet i rekken av disse to regjeringsperiodene, kan det gi en verdifull analytisk dimensjon å se denne diskursen i sammenheng med alle de andre diskursene. Også av interesse for eventuelle ideologiske tilknytninger. Hensikten er simpelthen å se i hvilken grad det har funnet sted diskursive og/eller ideologiske endringer mellom de to regjeringsperiodene. Men aller først: i hvilken grad kan vi hevde at "den innvandrings skeptiske diskursen" trekker på diskursene fra Stoltenberg II regjeringen?

Det er etter min oppfatning liten grad av korrelasjon mellom de to diskursene fra Stoltenberg II regjeringen og diskursene fra Solberg I regjeringen, da den ideologiske forskjellen virker å være tilstedeværende mellom dem. Det er ikke nødvendigvis fordi disse regjeringene er så grunnleggende uenige om politikkkutforming på asyl- og innvandringsfeltet. Snarere vil en

kunne hevde at det eksisterer en viss idealistisk forskjell mellom dem. Ideologien og diskursen kan til en viss grad anses som fundamentalt for hvordan vi opplever politiske aktørers veivalg og retningsendringer.

Ideer og oppfatninger kan høvelig gi inntrykk av at politikken under to ulike regjeringstider er ganske så forskjellige, uten at de egentlig er det i ren praktisk forstand. ”Den innvandrings skeptiske diskursen” i dette dokumentet vektlegger simpelthen ikke de samme ideene og oppfatningene som diskursene fra Stoltenberg II-perioden gjør. Mens ”solidaritets- og samarbeidsdiskursen” på mange måter vektla et solidarisk samarbeid med andre europeiske land i asyl- og innvandringsrelaterte spørsmål, og samtidig så Norges rolle som en global aktør som vesentlig, inneholder ”den innvandrings skeptiske diskursen” ytterst få av disse ideene og oppfatningene som lå til grunn i Stoltenberg II regjeringens asyl- og innvandringspolitikk. Vi kan i mer eller mindre grad oppdage noen spor av velferdskritiske innvendinger mot asyl- og innvandringspolitikken i ”diskursen om velferdsstatens bærekraft” (Stoltenberg II), men denne diskursen fremstår allikevel nokså liberal med tanke på økt arbeidsinnvandring, og dens positive ringvirkninger. I den diskursive praksisen under Stoltenberg II betegnes migrasjon som: ”en naturlig del av globaliseringsprosesser” (jmf. sitat 5.7). I den forstand fremstår den som en motpol til den nasjonalstatlige ideologien under Solberg I-regjeringen. Troen på en globalisert politikk virker å ligge nedfelt i Stoltenberg II regjeringens måte å betrakte og forstå asyl- og innvandringspolitikken på. Diskursen og ideologien i Stoltenberg II regjeringens asyl- og innvandringspolitikk peker i retning av en mer inkluderende og liberaliserende retning, det samme kan ikke hevdes om diskursene under Solberg I regjeringen. Disse er i større grad kritiske til omfanget av økt asyl- og innvandring til Norge, og bygger dessuten opp under en mer fremmedskeptisk og restriktiv diskurs. Både ”innstrammingsdiskursen” og ”den innvandrings skeptiske diskursen” (Solberg I-regjeringen) kan ses på som bærere av en mer eller mindre nasjonalistisk ideologi; hvor oppfatningen om at asyl- og innvandring til Norge medbringer tyngre, komplekse utfordringer – og hvor innstramminger er nødvendige virkemidler for å sikre god integrering av nyankomne. Denne tilsynelatende ideologiske endringen på asyl- og innvandringsfeltet mellom de to regjeringstidene, kan peke i retning av at det har funnet sted et diskursivt og ideologisk skifte.

5.2.5 Klassifisering av den innvandrings skeptiske diskursen

Den fjerde og siste klassifiseringen av ”den innvandrings skeptiske diskursen” er i større grad preget av en nasjonalistisk ideologi og kritisk tilnærming til asyl- og innvandring til Norge. Utvalget i NOUen uttrykker noe større skepsis og usikkerhet knyttet til innvandreres kvalifikasjoner og sysselsettingsmuligheter i Norge. Man er altså mer kritisk til økt asyl- og innvandring, samt konsekvensene av dette. Utvalget utviser en form for skepsis mot det som omtales som ’ikke-kompatible’ og/eller ’anti-vestlige’ verdier og holdninger blant ikke-vestlige innvandrere. Slik det eksemplifiseres i sitat 6.9 om tvangsekteskap og skjev likestilling, er dette noe av det som anses som hovedutfordringen ved økt asyl- og innvandring til Norge under perioden 2016/2017. Summen av dette kan bidra til å forsterke et ytterligere skille mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen. Dessuten vil det kunne styrke oppfatningen om en slags sivilisasjonskonflikt hovedsakelig mellom Vesten og Østen. Alt dette tatt i betraktning, har jeg valgt å klassifisere diskursen i den analytiske kategorien: **Den liberale stat som nasjonalstat**. Diskursen virker i større grad å være preget av en nasjonalistisk ideologi om hvordan Norge skal møte innvandringsutfordringer. Isolert sett.

En kunne på sett og vis forestille seg at hovedstrøms-mediene utgjorde en sentral rolle i deknningen av asyl- og innvandringsfeltet under denne perioden – hvilket de på mange måter gjorde gjennom å presentere flyktningkrisen. Mediene var bidragsytende til å mobilisere bred folkelig støtte om å ta i mot flyktninger til Norge, men også ved å hjelpe flyktninger i deres nærområder. I den sammenheng kan altså ’den fjerde statsmakt’ hevdes å ha vært en innflytelsesrik og holdningsdannende aktør under denne perioden. Dette gjør at vi kan se spor av Hampshires analytiske kategori 1: ”den liberale stat som demokratisk”; hvor særlig mediene og NGOer kan sies å ha påvirket indre og ytre omstendighetene på asyl- og innvandringsfeltet. Uten at dette nødvendigvis var avgjørende for den ideologiske retningen regjeringen tok – ei heller for den diskursive.⁴⁹ Hampshires teoretiske forutsetning for at stater kan defineres som nasjonalstater (se fotnote), sammenfaller til en viss grad med den oppfatningen utvalget i NOUen har om vestlige versus ikke-vestlige verdier. Som i ytterste konsekvens kan lede til ideen om at ikke-vestlige innvandrere ikke anerkjenner det vestlige verdigrunnet.

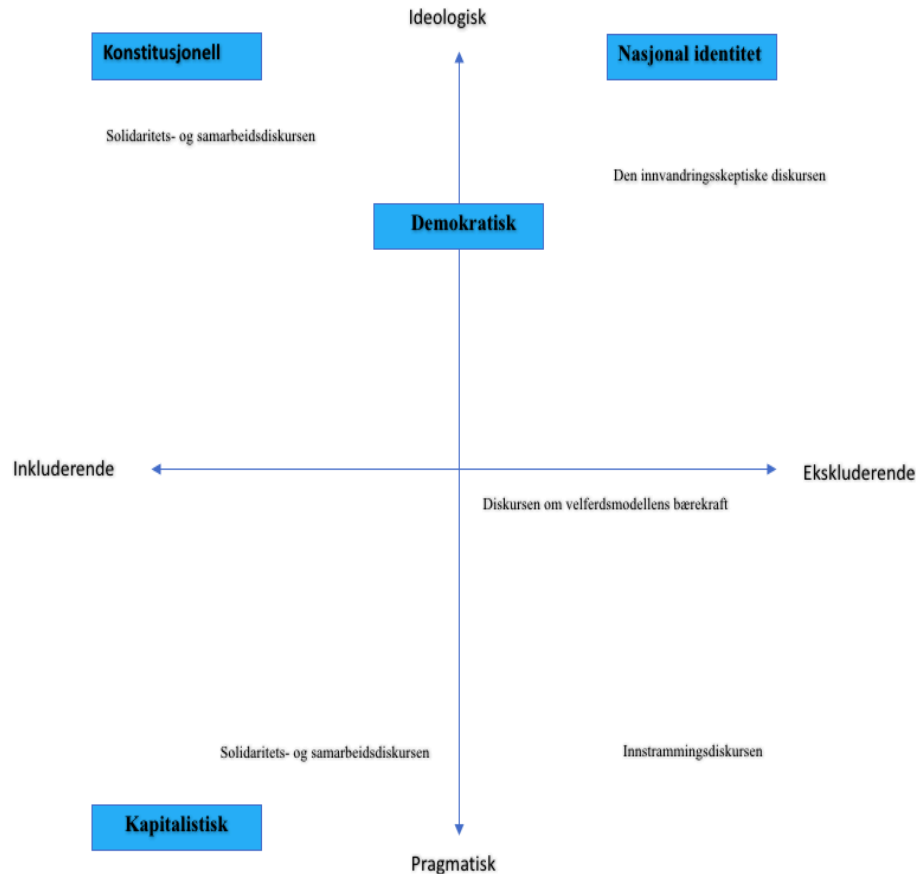
⁴⁹ Hampshire hevder at: ”en nasjonalstat krever at det skapes skiller mellom mennesker, med utgangspunkt i bestemte egenskaper ved dem. Dette kan være språk, fødested og opprinnelse” (Hampshire, 2013, s. 9).

6 Diskusjon

Diskusjonskapitlet vil ta for seg og diskutere hvilken rolle diskursene og ideologiene har hatt for Stoltenbergs andre regjering og Solbergs første regjering på asyl- og innvandringsfeltet. Det er simpelthen hvordan diskursene under disse periodene har bidratt til å muliggjøre en politisk retning/kurs, som er det mest interessante å diskutere. For at denne oppgaven skal inneholde en 'slags' merverdi, er det viktig å forklare det jeg anser som diskursenes betydning for hvordan asyl- og innvandringspolitikken *kan oppfattes* og forstås; enten som inkluderende eller ekskluderende, ideologisk eller pragmatisk. Dette kapitlet inneholder: (1) Diskusjon om diskursenes innflytelse på de to regjeringsperiodene (2) policy-analyse av asylforliket fra 2015 og (3) Diskursers relevans for politiske veivalg.

6.1 Diskurser og veivalg

Det er høyst relevant å se regjeringenes veivalg i lys av hvordan diskursene plasserer seg i forhold til en inkluderende og ekskluderende asyl- og innvandringspolitikk. Dette delkapitlet vil med det som utgangspunkt, illustrere hvordan diskursene plasserer seg i forhold til hverandre; ved en ordinær Y- og X-akse. Diskursenes plassering langs aksene er gjennomført på bakgrunn av klassifiseringen av diskursen i de analytiske kategoriene (basert på tidligere analysekapitler). Den vannrette aksene indikerer hvilken politisk retning – inkluderende eller ekskluderende – diskursene har muliggjort under de to regjeringsperiodene. Den loddrette linjen indikerer i hvilken grad diskursene er pragmatisk eller ideologisk orienterte. Begge aksene er inspirert etter Hampshires teori om hvilke veivalg moderne liberale stater velger å gå på asyl- og innvandringsfeltet. Plasseringen av diskursene under Stoltenberg II regjeringen og Solbergs første regjering vises i figuren på neste side:



Figur 2: Diskursenes plassering i Hampshires analytiske kategorier. Loddrett linje indikerer i hvilken grad diskursene er pragmatiske eller ideologiske. Vannrett linje indikerer om diskursen er inkluderende eller ekskluderende.

6.1.1 Diskursenes innflytelse på Stoltenberg II regjeringen

I figur 1 kan vi se at både ”solidaritets- og samarbeidsdiskursen” og ”diskursen om velferdsmodellens bærekraft” fra Stoltenberg II regjeringen plasserer seg ulikt i forhold til hverandre. Diskursene fra Stoltenbergs andre regjeringsperiode inneholder, ut i fra mitt syn, *svært få* nasjonalistiske ideer og oppfatninger. Dessuten er retorikken mer eller mindre innvandringsvennlig og liberal. Regjeringen stiller seg altså ikke direkte negativ til økt innvandring, men påpeker at økt innvandring potensielt sett kan legge press på velferdsmodellen. Særlig når det gjelder økt arbeidsinnvandring, er regjeringen positiv til denne innvandringsformens økonomiske fordeler, og hevder imidlertid at denne innvandringsformen kan fylle viktige gap i arbeidsmarkedet. Hvis vi sammenlikner de to diskursene under Stoltenbergs andre regjeringsperiode, er det sannsynlig at ”diskursen om

velferdsmodellens bærekraft” er mindre inkluderende enn ”solidaritets og samarbeidsdiskursen”. Begge diskursene deler uansett troen på at asyl- og innvandringsrelaterte utfordringer best løses globalt – ikke stat for stat. Dette har de altså til felles. Begge diskursene deler oppfatningen om at overnasjonale prinsipper, konvensjoner og avtaler er like viktig som nasjonal håndtering av migrasjonsrelaterte utfordringer. Derfor er de begge plassert som pragmatiske, og ikke ideologisk orienterte. I enkelte saker kan overnasjonale organer overstyre nasjonal lovgivning på feltet. Slik for eksempel barnekonvensjonen gjør i saker som angår barns rett til å gjenforenes med sine foreldre eller å bli beskyttet av statlige myndigheter hvis nødvendig (FN, 2018).

Begge diskursene fra Stoltenberg II regjeringen er til en viss grad preget av denne globalistiske ideologien⁵⁰. Allikevel er ”solidaritets- og samarbeidsdiskursen” i større grad bygd opp under denne sterke overbevisningen om å opprettholde internasjonale forpliktelser enn det ”diskursen om velferdsmodellens bærekraft” er. Det de har til felles er at de er influert av ideen om at asyl- og innvandringspolitikken best løses *mellom stater* og i overnasjonale fora (EU og FN). Troen på at migrasjon er et grunnleggende globalt fenomen, former diskursene under denne perioden. Basert på regjeringens diskurs og ideologi, muliggjør diskursene under Stoltenbergs andre regjeringsperiode i større grad en inkluderende asyl- og innvandringspolitikk. Den globalistiske ideologien er dominerende for hvordan regjeringen diskuterer det mer generelle fenomenet ”migrasjon” i dokumentene. Mens den pragmatiske dimensjonen i større grad dreier seg om det nasjonale, økonomiske bildet. Det er i gjennom et globalt og mellomstatlig samarbeid de migrasjonspolitiske utfordringene, og sågar mulighetene, skal løses. Kategoriseringen av ”solidaritets- og samarbeidsdiskursen” som *konstitusjonell* og *kapitalistisk*, sammenfaller med diskursens forpliktende argumentasjonsform. Norges globale rolle på feltet kan hevdes å være sentral i det som omtales som en solidarisk asyl- og innvandringspolitikk. Diskursene i denne perioden kan sies å harmonisere med det som anses for å være et av grunnprinsippene i det konstitusjonelle aspektet ved liberale stater; nemlig at den definerer hva stater, lovlig sett, kan tillate seg å gjennomføre på feltet (Hampshire, 2013, s. 7). Kategoriseringen av ”Diskursen om velferdsstatens bærekraft” som *kapitalistisk*, tar i større grad utgangspunkt i at arbeidsinnvandring er en positiv økonomisk sideeffekt av en mer liberal asyl- og innvandringspolitikk. Samtidig legger diskursen vekt på at det er avgjørende å lykkes med

⁵⁰ Globalistisk ideologi: en politisk overbevisning basert på overnasjonale heller enn nasjonale prinsipper (Wikipedia, 2019)

sysselsettingen, for å sikre en nasjonal bærekraftig økonomisk utvikling. Hampshires ”kapitalistiske kategori” forutsetter at stater er en integrert del av regionale og globale økonomiske systemer. Denne teoretiske forutsetningen harmoniserer med den oppfatningen regjeringen har av seg selv som aktør på feltet, og preger til en viss grad diskursen.

6.1.2 Diskursenes innflytelse på Solberg I regjeringen

Basert på ”innstrammingsdiskursen” og ”den innvandrings skeptiske diskursens” plassering i figur 1, er det lite som tilsier at disse diskursene i nevneverdig grad er av en liberal/inkluderende karakter. Begge diskursene bærer preg av å inneholde en del nasjonalistiske ideer og oppfatninger ved seg. Blant annet er den innvandrings skeptiske diskursens konstruerte skille mellom nordmenn og ikke-vestlige innvandrere, en klar oppfordring om at regjeringen bør være varsomme med å øke innvandring fra det som blant annet blir omtalt som ”fremmede kulturer” og ”illiberale grupper”. Diskursen støtter også opp under oppfatningen om at ikke-vestlige innvandrere motsetter seg og diskrediterer likestilling mellom kjønnene. Det henvises eksplisitt til at dette er idealer ikke-vestlige kvinner *ikke* ønsker å leve etter i Norge (jamfør sitat 6.9). Sammenliknet med den ”innvandrings skeptiske diskursen” er ”innstrammingsdiskursen” en mer pragmatisk og ekskluderende variant, som advarer mot omfanget av og konsekvensene ved økt migrasjon. Paradoksalt nok advarer innstrammingsdiskursen mot utviklingen av fremmedfiendtlige holdninger (jamfør sitat 6.4). Innstrammingsdiskursen er imidlertid ikke like eksplisitt i sine skeptiske holdninger ovenfor økt asyl- og innvandring til Norge. Det vil si at den ikke deler den innvandrings skeptiske diskursens oppfatning om at import av såkalte ’ikke-vestlige’ verdier og kulturer utgjør en trussel mot det norske samfunnet. Dette er noe av årsaken til at jeg har valgt å plassere innstrammingsdiskursen som ekskluderende og mer pragmatisk orientert.

Meningsinnholdet i begge diskursene er i større grad tuftet på en mer restriktiv og fremmedskeptisk argumentasjonsform – og stiller dessuten strengere krav til nyankomne innvandrere med hensyn til språkopplæring og arbeid. Alt i alt er denne perioden preget av et større fokus på nasjonalstatlige prinsipper; orientert mot de migrasjonspolitiske utfordringene som befinner seg innenfor statlige grenser. Det globale fokuset på forpliktelser og samarbeid på feltet, er simpelthen ikke like sterkt nedfelt i disse diskursene. En mulig forklaring på dette fenomenet kan knytte seg til et sterkere fokus på integreringspolitikken – og et desto mindre fokus på mer generelle migrasjonspolitiske utfordringer. Solbergs første regjering hadde

imidlertid et større fokus på å integrere de allerede værende innvandrerne i Norge. Det var altså ikke 'forsvarlig' å ta i mot mer enn det integreringssystemet ville klare å absorbere.

6.2 Diskursers relevans for politiske veivalg

Et substansielt spørsmål å diskutere i det denne oppgaven befinner seg ved veis ende, er hvorvidt diskurser er relevante mål for regjeringers politiske veivalg/retningsvalg. Oppgaven har tidligere analysert og diskutert diskursenes plassering innenfor veivalgene "en inkluderende" og "ekskluderende" asyl- og innvandringspolitikk. Oppgaven har konkludert med at regjeringene har foretatt ulike veivalg på feltet. Analysen av asylavtalen har vist en *sterk* vilje til tverrpolitisk enighet og samarbeid om tiltak for å møte flyktningkrisen som fant sted i 2015. Allikevel vil jeg diskutere diskursers gyldighet og relevans på et mer generelt grunnlag. Det er en nokså utfordrende øvelse å skulle vurdere diskurser opp mot praktisk politikk. Diskurser plasserer seg ofte i et uoversiktlig landskap – der komplekse konstellasjoner av ideer og oppfatninger kjedes sammen – og utøver en form for kollektiv og kognitiv påvirkning/makt⁵¹.

Politiske veivalg handler i bunn og grunn om kollektive aktørers oppfatninger om hvilke retninger samfunnet skal styres etter. Eller fra et annet perspektiv: Politiske aktørers syn på en ønsket samfunnsmodell, eller samfunnstilstand om du vil. Kontekstuellt sett kan dette betegnes som kollektive aktørers – i denne sammenhengen regjeringers – ønske om å forme asyl- og innvandringsfeltet. Den komplekse sammensetningen av verdier og ideer er i vesentlig grad førende for hvilken retning aktørene navigerer politikken mot. Vi må simpelthen vende fokuset vekk fra politiske enkeltsaker og heller konsentrere oss om de ideologier og diskurser som muliggjør betydningsfulle veivalg. Politiske veivalg er viktige å forstå fordi de på mange måter forhøyes over politiske enkeltsaker. Det er simpelthen nødvendig å forstå politiske veivalg ut i fra deres ideologiske og diskursive premisser, slik denne oppgaven har forsøkt å gjøre. I vesentlig grad handler det om hvilken ideologisk retning regjeringene ønsker å gå. Politiske veivalg trenger nødvendigvis ikke skje gjennom en radikal endringsprosess eller gjennom en politisk reform, det kan like gjerne skje gradvis, og over tid. Dersom vi legger til grunn at det har vært et ideologisk skifte mellom Stoltenberg II- og Solberg I regjeringen, må det nødvendigvis også ha oppstått et diskursivt skifte mellom

⁵¹ Kognitiv makt er noe mer generelt definert, men innebærer i denne sammenheng at ideer og oppfatninger påvirker et mangfold av aktører, og ikke minst *hva* de tenker.

dem. Den solidariske- og samarbeidsorienterte diskursen fra Stoltenberg II, tapte sin hegemoniske posisjon ved regjeringsskiftet, og ble erstattet med en diskurs preget av fremmedskepsis og restriktive holdninger. Diskursordenen og hegemoniet endret seg, og andre ideer fikk forrang. Nasjonalkonservative verdier preget i større grad oppfatningene i Solberg I regjeringens dokumenter, og muliggjorde dermed en diskurs vesensforskjellig fra Stoltenberg II sin. Konsekvenser ved økt innvandring ble i mye større grad diskutert i dokumentene fra Solberg I regjeringen. Naturlig nok hadde ytre faktorer som flyktningkrisen og EUs usikre asyl- og flyktningsystem en finger med i spillet, men det er urimelig å hevde at denne krisen, isolert sett, banet vei for en nasjonalstatlig ideologi og politisk retning.

6.3 Asylavtalen 2015 – konsensus framfor splid

Hvordan kunne partier som ellers har vært så fragmenterte og uenige om utformingen av asyl- og innvandringspolitikken, imøtekomme denne ekstraordinære hendelsen med en så klar erkjennelse om behov for tverrpolitisk samarbeid? Hensikten med dette delkapitlet er å gjennomføre en kortfattet policyanalyse og diskusjon av Stortingets asylavtale fra 2015. Siden dokumentet har et minimalt omfang på fire sider, er det snarere hensiktsmessig å se hvilke tiltak dokumentet legger til grunn for å løse de migrasjonspolitiske utfordringene. Asylavtalen ble underskrevet 19. November 2015, og er basert på en partipolitisk enighet mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre (asylavtalen, 2015, s. 1 og 4). Avtalen er et resultat av en bred partipolitisk enighet om hvordan Norge skulle imøtekomme denne internasjonale flyktningkrisen. Partiene tok samtidig høyde for at denne krisen ville påvirke norsk asyl-, innvandrings- og integreringspolitikk. Det er primært innrammingen av tiltakene/løsningene på asyl- og innvandringsfeltet som er det aktuelle analytiske 'scopet' i policyanalysen – ikke punktene vedrørende integrering. De analytiske funnene fra Stoltenberg II- og Erna I regjeringen viser at det faktisk *er* diskursive og ideologiske forskjeller mellom dem på asyl- og innvandringsfeltet. Er dette dokumentet derimot mer konsensuspreget og fri for diskursive bindinger?

6.3.1 Innrammingen av umiddelbare tiltak

Innledningsvis i asylavtalen gis det et mer overordnet perspektiv på hvordan Norge skal bidra til å sørge for en fredelig løsning i Syria, samt ”styrke den humanitære innsatsen i nærområdene” (asylavtalen, 2015, s. 1). Det legges til grunn at det er et ”høyt antall

asylsøknader”, og at det derfor må iverksettes en forenkling og effektivisering av regelverk og praksis for behandling av disse. Det understrekes også at Norge skal ”oppfylle sine forpliktelser etter internasjonale konvensjoner” (ibid, s.1). Denne praksisen er i tråd med Norges konvensjonelle forpliktelser på feltet. Og staten forplikter seg dessuten å bistå med humanitær støtte i Syria. Det er første avsnitt om ”Umiddelbare tiltak”, som er avtalens mest relevante kapittel, og som blikket rettes mot. Før analysen vil det bli presentert innholdet fra de aktuelle avtalepunktene knyttet til asyl- og innvandringspolitikken. Punktene som har en eksplisitt kopling med integreringspolitisk innhold er ekskludert.

Sitat 7.1: ”Overskrift: *(I) Umiddelbare tiltak:*

Punkt 1: Prioritere arbeidet med rask retur av personer som har fått avslag på sin asylsøknad, og i særdeleshet prioritere retur av grupper der dette vil ha effekt på tilstrømningen fremover. Stortinget ber regjeringen kontinuerlig sørge for at aktuelle myndigheter har tilstrekkelig med ressurser for å kunne drive et effektivt returarbeid.

Punkt 2: Sikre retur av personer med åpenbart grunnløse asylsøknader til Norge eller personer som har fått avslag på søknaden. Arbeidet gis høyeste prioritet.

Punkt 3: Avlaste og styrke UDI. Hente inn jurister og annet nøkkelpersonell (...) Alle relevante etater må bidra i arbeidet.

Punkt 4: Dersom grunnlaget for midlertidig beskyttelse kan ha falt bort som følge av politiske, sosiale eller humanitære forbedringer i hjemlandet, kan utlendingsmyndighetene uten ugrunnet opphold starte med tilbakekalling av oppholdstillatelsen.

Punkt 5: Stortinget ber regjeringen ta initiativ til et sterkere internasjonalt politisamarbeid, for å jobbe mot menneskesmugling og for å sikre gode returordninger for asylsøkere uten krav på beskyttelse.

Punkt 6: Det opprettes en ordning med direktefly til de viktigste avsenderlandene for å sikre rask retur av asylsøkere uten reelt beskyttelsesbehov.

Punkt 7: Stortinget ber regjeringen om å øke bistand til mottaksapparatene i Sør-Europa. Deler av EØS-midlene kan øremerkes til saksbehandlingskapasitet.

Punkt 8: Regjeringen bes nøye overvåke utvikling i fluktrutene over Middelhavet, med henblikk på allokere norsk innsats der det er størst behov.

Punkt 9: Stortinget ber regjeringen fremme et lovforslag om å stramme inn retten til familieinnvandring for asylsøkere og flyktninger.

Punkt 10: Stortinget ber regjeringen arbeide for opprettelse av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere i opprinnelsesland for å forebygge at enslige mindreårige sendes ut på farefulle reiser og for å legge til rette for trygg retur. Slike sentre må drives forsvarlig og i tråd med menneskerettigheter.

Punkt 11: Internasjonale konvensjoner er mindre tilpasset dagens situasjon enn den tid da de ble skrevet. For at både det internasjonale samfunnet og Norge skal være best mulig rustet til å håndtere store migrasjonsbølger, ber Stortinget regjeringen om å ta et internasjonalt initiativ til en gjennomgang av internasjonale konvensjoner, for at disse i bedre grad kan tilpasses vår tids flyktningsituasjon.”

(Asylavtalen, 2015, s. 1-3)

Basert på de 11 punktene i sitat 7.1, er det tilsynelatende et overordnet og viktig politisk mål å avlaste og sørge for at det norske asyl- og flyktningsystemet ikke knekker sammen. Dette i en tid hvor Norge og Europa skal takle store og uforutsigbare migrasjonsstrømninger fra Midtøsten og Afrika. Et viktig virkemiddel i arbeidet med å stabilisere og humanisere asyl- og innvandringsfeltet, er i følge avtalen; å ta i bruk internasjonale konvensjoner, men også tilpasse konvensjonene etter det omfanget flyktnings situasjonen er en del av. Det legges til grunn at konvensjonene i mindre grad er mindre tilpasset flyktningkrisen anno 2015 enn de har vært tidligere (jamfør punkt 11). Hensikten med konvensjonene er å gi tilstrekkelig beskyttelse til de asylsøkerne og flyktningene som i størst grad behøver beskyttelse eller som er på flukt fra sitt hjemland. Stortinget ønsker at regjeringen skal arbeide *mot* menneskesmugling og sørge for tryggere fluktveier over til Europa (jamfør punkt 5). Punkt 1, 2 og 6 tegner et bilde av myndighetenes forståelse og evne til å bedrive en effektiv og rettferdig returpolitikk i henhold til sentrale konvensjonelle forhold. Dersom for eksempel grunnlaget for beskyttelse har falt bort på grunn av ”politiske, sosiale eller humanitære forbedringer i hjemlandet”, eller at asylsøkere med åpenbart grunnløse asylsøknader får avslag fra norske myndigheter, kan disse gjennom vedtak raskt returneres hjem til sitt hjemland. Norske myndigheter skal underveis bidra med å styrke og avlaste UDIs saksbehandlingsskapasitet, samt bidra til å øke bistand og øremerke EØS-midler til mottaksapparatene i Sør-Europa (jamfør punkt 7). På den måten er Norge også en økonomisk bidragsyter i det regionale og globale asyl- og flyktningsystemet.

Returpolitikken i asyldavtalen – som legger til rette for raske returer av asylsøkere uten gyldig/legalt oppholdsgrunnlag – virker å være en viktig del av det avtalen anser som en mer solidarisk og rettferdig asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikk. Empirisk kan dette spores i punkt 2; hvor det står at arbeidet med ”retur av grunnløse asylsøkere eller personer med avslag på sine søknader”, skal gis *høyeste* prioritet. Punkt 2 er talene for hvordan partene i avtalen ser for seg at det norske asyl- og flyktningsystemet skal styres; altså en avtale basert på noen felles prinsipper og retningslinjer. Noe av hensikten med avtalen er å sørge for at asylsøkere og flyktninger med et reelt beskyttelsesbehov får innvilget opphold. Dette er en avtale som i mine øyne har til hensikt å styrke saksbehandlingsrutiner og effektivisere prosesser. Og ikke minst sørge for en mer rettferdig, human og solidarisk linje. Adverbet og det filosofiske dydsbegrepet ”rettferdig”, mener jeg gir en adekvat beskrivelse av innholdet i avtalen. Allikevel er avtalen restriktiv, i den forstand at den prioriterer bort de gruppene som ikke anses for å ha et reelt beskyttelsesbehov. Paradoksalt nok kan dette være et problematisk

og urettferdig element når det gjelder å vurdere hvem som rent faktisk har størst beskyttelsesbehov. Etske dilemmaer kan oppstå både i saksbehandlingsprosesser, men også gjennom politiske vedtak. Et betimelig spørsmål å stille er: hvordan saksbehandlingsprosedyrer skal sørge for en mest mulig rettferdig behandling av søknadene. Er oppholdskriteriene rettferdige med hensyn til de grupper som risikerer å bli forfulgt eller drept i hjemlandet? Det særskilte fokuset på å 'fjerne' eller 'reduere', det som må oppfattes som 'illegal migrasjon', er noe avtalen er særlig opptatt av å jobbe mot. Særs viktig er det at Regjeringen og UDI har samme forståelse av hvordan man skal behandle disse søknadene etter felles gitte kriterier. Styrket samhandling og kommunikasjon mellom Utlendingsmyndighetene, Stortinget og Regjeringen kan vise seg å være avgjørende for å sikre en trygg, rettferdig og sømløs saksbehandlingsflyt. Et annet punkt som er gjenstand for moralsk kritikk er punkt 4; dette punktet tilsier at dersom en asylsøker mister sitt beskyttelsesgrunnlag, som følge av 'bedrede' forhold i eget hjemland, kan dette innebære at utlendingsmyndighetene kan starte med å tilbakekalle oppholdstillatelsene. Dette er åpenbart problematisk dersom myndighetene slår fast (eller antar) at det er trygt i hjemlandet deres, uten at det nødvendigvis viser seg å være tilfelle. Det er åpenbart også et definisjonsspørsmål hva som menes med *bedrede* forhold i hjemlandet. Selv om IS taper territorier i Syria og Irak, behøver ikke det i seg selv å være ensbetydende med at det generelt sett er trygge forhold i disse landene.

Når alt kommer til alt, kan vi altså ikke plassere eller kategorisere asylavtalen som enten liberal eller restriktiv, nasjonalistisk eller globalistisk, slik det ble gjort i analysen av regjeringene. Det faktum at dokumentet er et resultat av konsensus mellom partier som ellers har vært sterkt uenige (spesielt retorisk) – men også fragmentert i *ulike* diskursive fellesskap – kan tyde på en utvikling i retning av en mer kollektiv, samarbeidsorientert og pragmatisk tenkemåte om denne ekstraordinære hendelsen på. Dokumentet inneholder ideer om konkrete tiltak og virkemidler for å møte flyktningkrisen på best mulig vis. Det er lite som tyder på at dokumentet er en del av et politisk prosjekt eller en diskursiv praksis der aktørene i avtalen har forsøkt å påvirke dokumentet i en bestemt ideologisk retning. Asylsøkeres rettssikkerhet er en viktig og integrert del i samtlige punkter i avtalen. Det hele koker altså ned til en plattform der konsensus i mye større grad verdsettes framfor splittende retoriske knep om hvem som er den gode eller onde meningsbærende aktøren. Konsensus framfor splid.

6.4 Den globale migrasjonsplattformen – et paradoks?

FNs globale migrasjonsplattform ble i desember 2018 vedtatt av et flertall av partiene på Stortinget (Justisdepartementet, 2018). Plattformen inneholder et samarbeid mellom stater i FN-systemet, og skal bidra til å sikre en regulær og trygg migrasjonspolitik for statene som har tilsluttet seg avtalen. Plattformen har som mål å gi et viktig bidrag til global migrasjonspolitik styring (IOM, 2018).⁵² Blant regjeringspartiene var Frp det eneste partiet som tok dissens i saken, da de mente plattformen ville føre til en ytterligere liberalisering av asyl- og innvandringsfeltet. Dette fremsetter et paradoks; nemlig at Frp, som en del av Solberg-regjeringen, ikke anerkjenner plattformen og dens retningslinjer for nasjonal og global migrasjonspolitik. Utenriksminister Ine Eriksen Søreide, begrunnet tilslutningen til denne plattformen med at: ” Ansvarlig, regionalt og globalt samarbeid er helt nødvendig for å løse denne utfordringen. Vi kan ikke klare dette uten internasjonalt samarbeid...”. I den forbindelse er Frp uenige med egen regjering om en sentral migrasjonspolitik plattform. Hvordan skal Solberg-regjeringen i så fall styre asyl- og innvandringsfeltet etter stabile rammer, dersom ikke Frp kan si seg enig i plattformens innhold? Spørsmålet om nasjonal suverenitet og selvråderett kan fremstå som en sentral del av dette paradokset. Mens Frp på sin side ønsker økt nasjonal suverenitet på asyl- og innvandringsfeltet, ønsker de andre partiene å avgi en større grad av suverenitet til FN – gjennom plattformen. Plattformen er i praktisk forstand ikke- juridisk bindende, men forplikter fremmede stater som har underskrevet (ibid, 2018). Stater som har underskrevet, men som av ulike årsaker velger å ikke følge plattformens retningslinjer, kan altså ikke straffes juridisk. Hva er da poenget med avtalen hvis den åpenbart kan brytes?

28. November 2018, uttalte Christian Tybring Gjedde (Frops utenrikspolitiske talsmann) til Aftenposten at: ”Plattformen bygger på artikler og målsettinger. Flere av artiklene peker i retning av at dokumentet på sikt vil tolkes og oppfattes som juridisk bindende. Artikkel 41 sier eksempelvis at avtalepartene slutter seg til målsetningene og forpliktelsene presisert i GCM og at plattformen vil bli implementert i mottagerlandene på regionalt og nasjonalt nivå. Dette skal gjøres i tråd med rettigheter og plikter iht. internasjonal rett” (Christian Tybring Gjedde, 2018).

Frops (ved Tybring Gjedde) idé om migrasjonsplattformens liberaliserende innvirkning på norsk asyl- og innvandringspolitikk, strider med oppfatningen resten av partiene på Stortinget

⁵² Dissens innebærer at et mindretall uttrykker uenighet i et votum (Zawadzka Persvold, 2019).

har om avtalens faktiske meningsinnhold. Samtlige partier på Stortinget, bortsett fra Frp, var med på å tilslutte seg innholdet i plattformen. Tilslutningen skjedde mellom et flertall av partiene i Stortinget. Det hele koker ned til en viss usikkerhet knyttet til den fremtidige politikktutviklingen på feltet. Spesielt når partiene internt i en regjering virker å være uenige om hva plattformen faktisk vil innebære for nasjonal politikk – om den reelt sett er liberaliserende – eller om den på en annen side sikrer regulær og trygg migrasjon. Her kan vi spore Frps mer nasjonalistiske ideologi på feltet. Samtidig kan vi ikke kan utelukke at resten av partiene som var med på å underskrive plattformen, støtter oppunder en mer globalistisk-orientert asyl- og innvandringspolitikk. Plattformens reelle innflytelse i nasjonal politikktutforming vil sannsynligvis vise seg i fremtiden – og den vil potensielt sett kunne endre feltets diskurs – men det vil tiden vise.

6.5 NOUer – Nøytrale ekspertdokumenter?

Til forskjell fra andre politiske dokumenter er NOUer sentrale rapporter i regjeringers arbeid med større eller mindre statlige reformer. NOUene blir til ved at det opprettes et offentlig utvalg, bestående av mer eller mindre anerkjente forskere/eksperter som skal utrede og gi anbefalinger i henhold til et gitt mandat. Utvalget utarbeider rapporter – 'kremen' av disse rapportene blir til et ferdig sluttprodukt – altså en NOU (Tellmann, 2018, s. 107). En ekspert er typisk definert som: en person som av omgivelsene er ansett for å være særlig dyktig eller sakkyndig på et område. Ekspertens kunnskap er som regel sertifisert gjennom det akademiske systemet. Den essensielle problemstillingen i denne sammenhengen, er hvorledes en forsker i kraft av sine egne oppfatninger, ideer og søken etter sannhet, etterstreber objektivitet og løsriver seg fra sin egen subjektive virkelighet. Det er ikke uvanlig at politikere benytter seg av eksperter for å verifisere eller understøtte egne politiske argumenter eller påstander. I så tilfelle, er NOUer dokumenter som av regjeringer – eller for den saks skyld enkeltpolitikere – kan bli benyttet til å støtte oppunder egen politisk strategi og/eller ideologi. Det hele koker altså ned til at forskeres kompetanse skal kunne legitimere politiske beslutninger, bidra til beslutningseffektivitet, og ikke minst signalisere autoritet (ibid, s. 121).

Eksperters leveranse av kunnskapsproduksjon til politikere er ofte sterkt førende for politiske beslutninger, men også et offer for politisk opportuniste. Altså at kunnskapen benyttes i et politisk spill hvor aktører anser kunnskapen til eget velbefinnende. Eksperters leveranse av kunnskap blir dermed paradoksalt nok gjenstand for politisering, snarere enn det egentlige

formålet; nemlig å avpolitisere og bringe objektive fakta frem. For å vurdere dette fenomenet må man simpelthen analysere hvordan politikere benytter ekspertkunnskap i sitt eget politiske maktspill. For eksempel ved såkalt ”cherry-picking” til politiske debatter⁵³. I liten grad sies det i mot disse ekspertutvalgene fordi de i kraft av sin kunnskap om et gitt tema, har opparbeidet seg tillit og legitimitet gjennom sitt virke. Det er åpenbart en fordel at NOUer har som formål å hvile på en upartisk tilnærming og en forpliktelse til å søke sannhet, men det er derimot ikke en garanti for at dokumentene ikke vil bli brukt for å fremme eget syn i enkelte saker. Man bør ta i betraktning at også forskere/eksperter har egne politiske preferanser, oppfatninger, ideer og verdier. De er altså ikke fullstendig frigjort fra den sosiale, kulturelle og politiske sfære de selv lever i og ikke minst er en integrert del av. NOUer hviler simpelthen på *sosial, politisk og epistemisk autoritet* (ibid, s. 124). Det er disse tre punktene som gjør NOUer til sterke styringsinstrumenter og kan i varierende grad treffe ulike politiske partiers/regjeringers egne politiske preferanser.

⁵³ ”Cherry picking” handler om å plukke de bitene av forskningen som passer best inn i ens eget bilde.

7 Avslutning

Temaet for denne oppgaven har vært å undersøke hvilke diskurser som bidrar til å muliggjøre bestemte veivalg på asyl- og innvandringsfeltet. Studien har analysert diskursene under Stoltenberg II- og Solbergs første regjering, samt gjennomført en kortfattet policy-analyse av asylforliket fra 2015. Oppgaven har benyttet seg av en abduktiv forskningsstrategi; hvor hensikten har vært å utlede en teoretisk betraktning fremfor å teste allerede eksisterende hypoteser på feltet. I analysen av regjeringsperiodene er det gjennomført en vekselvirkning mellom empiri, metode og teori. Ved hjelp av Hampshires fire analytiske kategorier har oppgaven etter beste evne forsøkt å klassifisere diskursene innenfor veivalgene: en inkluderende og ekskluderende asyl- og innvandringspolitikk. Koplingen mellom diskursene og Hampshires analytiske kategorier har dessuten vært avgjørende for å komme frem til en konklusjon om regjeringenes veivalg.

Diskursene fra Stoltenbergs andre periode antyder at regjeringen har ført en mer liberal og inkluderende linje, mens Solbergs første regjering har påvirket feltet i retning av en mer restriktiv og ekskluderende politikk. Oppgaven har analysert diskursene i lys av ulike ideologiske perspektiver; globalisme versus nasjonalisme; liberale verdier versus nasjonalkonservative verdier. Policy-analysen av asylforliket viste at asyl- og innvandringspolitikken ikke alltid dreier seg om sterke ideologiske og diskursive motsetninger mellom enkeltpartier. Asylavtalen er derimot et eksempel på politiske aktørers pragmatiske og samarbeidsorienterte tilnærming til ekstraordinære hendelser. Denne avtalen viser hvordan politiske aktører bryter ut av sine diskursive felleskap for å opprettholde og sikre nasjonale hensyn på feltet.

Et viktig funn fra analysen av regjeringsperiodene er den sterke forbindelsen og samvariasjonen mellom ideologi og diskurs. Kombinasjonen av disse to elementene angir regjeringenes plassering i de analytiske kategoriene, og utgjør den kvalitative vurderingen av hvilke veivalg regjeringene har tatt. Stoltenberg II regjeringen tilhører i større grad et globalistisk-ideologisk tankegods, mens Solberg I regjeringen i større grad vektlegger mer nasjonalistiske/nasjonalkonservative ideer og verdier.

Det evige dilemmaet er at diskursene nødvendigvis ikke behøver å være representative for den praktiske politikktutforming. Diskursene er på mange måter en premissleverandør for

politiske retningsendringer, men de kan ikke forutsi noe om hvilken politikk som faktisk blir til. Mitt poeng er at diskurser og ideologier er helt avgjørende elementer for politiske aktørers overbevisning og legitimering av politiske veivalg. Diskursene kan sees som underliggende, integrert del av regjeringenes måte å betrakte, forstå og begrunne asyl- og innvandringspolitikken på. Diskurser innrammer ideer og oppfatninger som påvirker praktisk politikkutforming. Samtidig regulerer de hva som er akseptabelt og uakseptabelt å ytre innenfor et gitt sosialt rom. På den måten er diskurser unike.

Denne oppgaven har i analyse- og diskusjonsdelen kommet frem til at det eksisterer diskursive og ideologiske sider ved dokumenter som NOUer. Dilemmaet ved NOUer er at de teoretisk sett blir gjort til gjenstand for politisering, samtidig som de har til hensikt å avpolitiserer og bidra til opplysning på ett eller flere områder. Min hypotese er her at NOUer er dokumenter som av regjeringer lett kan bli gjort til gjenstand for politisk legitimering av bestemte veivalg på asyl- og innvandringsfeltet. Opportunistiske løsninger kan derfor gå på bekostning av pragmatiske tilnærminger til bruken av slike ekspertdokumenter. Dette innebærer nødvendigvis at ideologiske og diskursive aspekter ved NOUer, kan bli brukt til egne formål av politiske aktører. Denne studien viser at en opportunistisk tilnærming til NOUer, kan føre til misbruk av det som skal fremstå som ellers nøkterne og apolitiske dokumenter.

Litteraturliste

Berge, Kjell Lars, Meyer, Siri & Trippestad, Tom Are. (red.) (2003). *Maktens tekster*. Trondheim: Akademisk

Bjørkdahl, Kristian (red.) (2018). *Rapporten – sjanger og styringsverktøy*. Oslo: Pax forlag

Blaker Strand, Vibeke (2018). Den europeiske menneskerettskonvensjonen. *Store norske leksikon*. Hentet fra:
https://snl.no/Den_europeiske_menneskerettskonvensjon

Bratberg, Øivind (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2.utg). Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Brekke, Jan Paul & Staver, Anne (2018). The renationalisation of migration in times of crisis: the case of Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017-2018, s. 2163-2177. DOI: 10.1080/1369183X.2018.1433026

Bryman, Alan (2016). *Social Research Methods* (5.utg). Oxford: Oxford University Press

Bø Bahus, Vegard (2017). Utlendingsloven. *Store norske leksikon*. Hentet fra:
<https://snl.no/utlendingsloven>

Carens, Joseph. H (2013). *The Ethics of Immigration*. Oxford, New York: Oxford University Press

Dahlum, Sirianne (2018a). Endogen. *Store norske leksikon*. Hentet fra:
<https://snl.no/endogen>

Dahlum, Sirianne (2018b). Samfunnsvitenskap. *Store norske leksikon*. Hentet fra:
https://snl.no/eksogen_-_samfunnsvitenskap

- Duenger Bøhn, Einar. (2018). Ontologi. Hentet fra: <https://snl.no/ontologi> (Lest 28.11.18)
- Fairclough, Norman (2010). *Critical Discourse Analysis*. Third Avenue, New York: Routledge
- FN. (2018a, 05.12). Flyktningkonvensjonen. Hentet fra: <https://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Flyktninger/Flyktningkonvensjonen> (Lest 15.12.18)
- FN. (2018b, 09.01). Barnekonvensjonen. Hentet fra: <https://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Menneskerettigheter/Barnekonvensjonen> (Lest 25.02.19)
- FN. (2019, 07.01). Den islamske staten (IS). Hentet fra: <https://www.fn.no/Konflikter/Den-islamske-staten-IS> (Lest 12.01.19)
- Gisle, Jon. (2018). Habeas Corpus. *Store norske leksikon*. Hentet fra: https://snl.no/Habeas_corpus (Lastet ned 08.05.19)
- Globalisme (2019). I *Wikipedia*. Hentet 01.04.19 fra <https://no.wikipedia.org/wiki/Globalisme>
- Glomnes, Lars. (2015, 07.11). Erna Solberg om hvordan flyktningkrisen vil redde Norge. *Aftenposten*. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/0GMJ/Erna-Solberg-om-hvordan-flyktningkrisen-vil-endre-Norge> (Lest 20.11.18)
- Hampshire, James. (2013). *The politics of Immigration*. Cambridge: Polity Press
- Hellevik, Ottar & Hellevik, Tale. (2017). Utviklingen i synet på innvandrere og innvandring i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 03, 2017 (Volum 58). Hentet fra: https://www.idunn.no/tfs/2017/03/utviklingen_i_synet_paa_innvandrere_og_innvandring_i_norge (Lest 29.03.19)

IMDi. (2018a, 02.12). Dette gjør IMDi. Hentet fra: <https://www.imdi.no/om-imdi/dette-gjor-imdi> (Lest 11.12.18)

International Organization for Migration. (2019). The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM). Hentet fra: <https://www.iom.int/global-compact-migration> (Lest 15.04.19).

Justis- og beredskapsdepartementet. (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* (Meld. St. nr. 30). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm201520160030000dddpdfs.pdf>

Justis- og politidepartementet. (2009-2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv* (Meld. St. nr. 9). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8e80a685fd54aacb649612f0531f7a2/no/pdfs/stm200920100009000dddpdfs.pdf>

Mathisen, Werner Christie (1997). *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Oslo: Universitetet i Oslo. Forskningsnotat 1/1997

Non-governmental organization. (2019, 08.03). *Wikipedia*. Hentet fra: https://en.wikipedia.org/wiki/Non-governmental_organization (Lest 04.12.18)

NOU 2017: 2. (2017). *Integrasjon og tillit – langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>

NOU 2011: 7. (2011). *Velferd og migrasjon – den norske modellens fremtid*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a375420185844a1bfacbbd7698bf13e/no/pdfs/nou201120110007000dddpdfs.pdf>

NTB. (2018, 04.01). UDI: 3546 asylsøkere kom til Norge i 2017. *Nettavisen*. Hentet fra: <https://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/udi-3546-asylsokere-til-norge-i-2017/3423403013.html> (Lest 03.01.19)

Oxford dictionaries. (2019). *Definisjon av universalismebegrepet*. Hentet fra: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/universalist> (Lest 04.10.18)

Politiets utlendingsenhet (PU) (2018a, 02.05). Organiseringsenheten av Politiets utlendingsenhet. Hentet fra: <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/sarorganene/politiets-utlendingsenhet>

Regjeringen v. Arbeids- og sosialdepartementet. (2017, 01.05). Arbeidsinnvandring. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmarked-og-sysselsetting/innsikt/arbeidsinnvandring/id976>

Regjeringen. (2019). Erna Solbergs regjering. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/erna-solbergs-regjering/id742981>

Regjeringen. (2019). Jens Stoltenbergs andre regjering. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/jens-stoltenbergs-andre-regjering/id449424/?expand=factboxPolitiskeradgiveres>

Regjeringen v. UD. (2018a, 10.05). EØS: Det europeiske samarbeidsområde. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/id115261>

Regjeringen v. UD og Justis- og beredskapsdepartementet. (2018b, 13.08). Schengen- og justissamarbeid. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/schengen-justis-samarbeid/id684929>

Rønning, Mats & Skårdalsmo, Kristian. (2018, 13.03). Støre:- Listhaug nærer opp unde hatet som tok så mange liv 22.juli. *Nettavisen*. Hentet fra:

<https://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/store---listhaug-norer-opp-under-hatet-som-tok-sa-mange-liv-22-juli/3423424410.html> (Lest 14.01.19)

Sagdahl, Mathias (2018). Etikk. *Store norske leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/etikk#-Konsekvensialisme> (Lest 04.02.19)

Skirbekk, Sigurd (2018). Ideologi. *Store norske leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/ideologi> (Lest 02.12.18)

Skrede, Joar (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

SSB. (2011). *Økonomiske analyser* (Rapport nr. 1/2011). Hentet fra: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_201101/oa2011-1.pdf

SSB. (2010). Innvandring. Hentet fra: <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring> (Lest 03.01.19)

Stenshaugen, Karen. (2016, 05.01). Her er grafene som forklarer asylåret 2015. *Aftenposten*. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/wAjA/Her-er-grafene-som-forklarer-asylaret-2015> (Lest 26.11.18)

Stortinget. (2016, 11.02). Asylvedtak. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2015-2016/asylforlik> (Lest 06.03.19)

Svendsen, Njård. (2018, 09.10). Hardt oppgjør med Terje Tvedt: ”Feilaktig, skjødesløs, pompøs og bombastisk”. *Uniforum*. Hentet fra: <https://www.uniforum.uio.no/nyheter/2018/10/hardt-oppgjor-med-terje-tvedt%3A-feilaktig-skjodesl.html> (Lest 12.01.19)

Thagaard, Thove. (2009). *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode* (2.utg). Bergen: Fagbokforlaget.

Tjønneland, Eivind. (2017). Fenomenologi. *Store norske leksikon*. Hentet fra:

<https://snl.no/fenomenologi> (Lest 02.01.19)

Tjønneland, Eivind & Sagdahl, Mathias. (2018). Altruisme. *Store norske leksikon*.

Hentet fra: <https://snl.no/altruisme> (Lest 06.01.19)

Tvedt, Terje. (2017). *Det internasjonale gjennombruddet*. Oslo: Dreyers forlag.

Tvedt, Terje (2016). *Norske tenkemåter*. Oslo: Aschehoug

Tvedt, Terje (2018, 19.10). Terje Tvedt slår tilbake:- Jostein Gripsrud forstår rett og slett ikke boken han kritiserer. *VG*. Hentet fra:

<https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/a29Oe7/terje-tvedt-slaar-tilbake-jostein-gripsrud-forstaar-rett-og-slett-ikke-boken-han-kritiserer> (Lest 04.01.19)

Tybring Gjedde, Christian. (2018, 28.11.18). FN vil gjøre ulovlig innvandring til lovlig migrasjon. *Aftenposten*. Hentet fra:

<https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/J1e5A6/FN-vil-gjore-ulovlig-innvandring-til-lovlig-migrasjon--Christian-Tybring-Gjedde> (Lest 11.04.19)

Tønnesen, Marianne (2018). Nettoinnvandring. *Store norske leksikon*. Hentet fra:

<https://snl.no/nettoinnvandring> (Lest 09.04.19)

UDI. (2018b). Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen. Hentet fra:

<https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen> (Lest 12.01.19)

UDI. (2018a). Dublin-samarbeidet. Hentet fra: [https://www.udi.no/ord-og-](https://www.udi.no/ord-og-begreper/dublin-samarbeidet)

[begreper/dublin-samarbeidet](https://www.udi.no/ord-og-begreper/dublin-samarbeidet) (Lest 12.01.19)

UNE. (2017a, 27.04). Dette er Utlendingsnemnda. Hentet fra: [https://www.une.no/om-](https://www.une.no/om-une/dette-er-une)

[une/dette-er-une](https://www.une.no/om-une/dette-er-une) (Lest 14.01.19)

Universitetet i Bergen. (2018). Definisjon av begrepet ”tentativ”. Hentet fra:

<https://ordbok.uib.no/tentativ> (Lest 18.12.18)

Utenriksdepartementet. (2018.13.12). Redegjørelse i Stortinget om den globale migrasjonsplattformen. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innlegg_plattform/id2622458 (Lest 16.04.19)

Utlendingsloven. (2010). Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

(LOV-2008-05-15-35). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>

Zawadzka Persvold, Anja. (2019). Dissens. *Store norske leksikon*. Hentet fra:

<https://snl.no/dissens> (Lest 09.04.19)