

# Fra human til restriktiv?

Innvandringspolitisk utvikling i Norge fra 1970 – 2010.



**Av: Hilde Sund Carlsen**

**Veileder: Kaspar Villadsen**

**Cand.Soc. Politisk Kommunikation og Ledelse. Copenhagen Business School**

**Februar 2010. Oppgavens omfang er: 77 sider og 164 104 anslag.**

## INNHold

<b>1. Innledning.....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	3
1.1.1. Problemformulering.....	5
1.2. Mål og gjennomføring.....	5
1.3. Oppbygning av oppgaven.....	7
<b>2. Teori og metode.....</b>	<b>8</b>
2.1. Michel Foucault; ideer og teori.....	8
2.1.1. Makt.....	9
2.1.2. Liberalisme – makt over de som er fri – .....	9
2.2. Genealogi - Historien som analyseverktøy.....	10
2.2.1. Kontinuitet og diskontinuitet.....	11
2.2.2. Arkeologi – en diskursanalyse.....	12
2.3. Analysestrategi - operasjonalisering og fremgangsmåte.....	13
2.3.1. Liberalt styresett – makt over befolkningen.....	13
2.3.2. Genealogisk og diskursanalytisk om innvandring.....	13
2.4. Empiri.....	15
<b>3. Innvandring til Norge – i historisk og aktuelt perspektiv.....</b>	<b>17</b>
3.1. Fra åpen arbeidsinnvandring til innvandringsstopp 1960 -1975.....	17
3.2. Innvandringsstopp, men økt innvandring. 1975 – i dag.....	19
3.3. Fra humanistisk til restriktiv – den etablerte fortellingen om norsk innvandringspolitikk.....	21
3.3.1. Høyrebølge over Europa – innstramminger i Norge.....	21
3.3.2. Dagens innvandringspolitiske situasjon – et brudd med tidligere praksis.....	23
3.4. Kapitelavslutning.....	24
<b>4. Fra humanistisk til restriktiv? Analyse av kontinuiteten i innvandringspolitikken.....</b>	<b>26</b>
4.1. Adgang til Norge – endret strategi?.....	26
4.1.1. Kontrollteknologiene omkring 1970.....	27
4.1.2. Kontrollteknologiene i senere år.....	28
4.1.3. Kontinuitet eller diskontinuitet i adgangspolitikken?.....	29
4.2. Tilknytningsstrategier for innvandrere – et område under endring?.....	31
4.2.1. Integrering som overordnet mål.....	31
4.2.2. Tilknytningsstrategiske styringsredskaper.....	33
4.2.3. Kontinuitet eller diskontinuitet i tilpasningsstrategien?.....	35
4.3. Opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap.....	36
4.3.1. Norskopplæring som styringsredskap før 1990.....	37
4.3.2. Utforming av introduksjonsordningen fra 2004.....	38
4.3.3. Introduksjonsordningen - brudd med tidligere integrasjonsstrategi?.....	39
4.4. Kapitelavslutning.....	40
<b>5. Diskursanalyse.....</b>	<b>43</b>
5.1. Diskursen om de første innvandrerne og innvandringsstoppen.....	44
5.1.1. Argumentasjonen knyttet til innvandringsstoppen.....	45

5.2. Kulturbegrep i endring. ....	47
5.3. Fremskrittspartiets profilering som partiet mot innvandring. ....	49
5.3.1. Kultur som trussel. ....	51
5.4. Kapittelavslutning. ....	52
<b>6. Innvandringspolitiske maktteknologier. ....</b>	<b>55</b>
6.1. Maktteknologisk utvikling i Norge. ....	55
6.1.1. Assimileringsstrategien – bygget på en restriktiv maktteknologi. ....	56
6.1.2. Integreringsstrategien anno 1974 – fri for makt og styring?.....	57
6.2. Maktteknologier i dagens Norge. ....	58
6.2.1. Informasjon satt i system - en styringsstrategi. ....	59
6.3. Å oppdele innvandrere etter deltagelsespotensial – en maktteknologi. ....	61
6.3.1. Introduksjonsordningen – oppdeling i praksis. ....	61
6.4. Kategorisering som inkluderings- og ekskluderingsstrategi? .....	64
6.5. Kapittelavslutning. ....	66
<b>7. Konklusjon.....</b>	<b>68</b>
<b>Executive summary .....</b>	<b>71</b>
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>72</b>

# 1. Innledning.

## 1.1. Bakgrunn for oppgaven.

Som så mange land i Vest-Europa, har Norge siden 1960-årene opplevd økt innvandring og endring i innvandringsbildet. Fra at innvandrerne var mennesker fra nærliggende nasjoner, endret bildet seg utover århundret til å bli preget av innvandrere fra stadig fjernere strøk. Fra at arbeidsinnvandring hadde vært den primære årsaken til innvandring, er stadig oftere flukt og familiegjenforening oppgitt som årsak til innvandringen (Kjelstadli 2003:399). Økt antall og endret sammensetning av innvandrere, bidro til å sette fart i innvandringsdebatten mot slutten av århundret. Innvandringsdebatten rundt 1990 var preget av en oppfattelse av at innvandringspolitikken som hadde blitt ført omkring 1960-70 hadde vært for snillistisk og humanistisk. Den såkalte snillismedebatten, utløst av Arbeiderpartipolitiker Runar Gerhardsens utsagn om norsk innvandringspolitikk, representerer i høy grad en voksende oppfatning i den offentlige debatt frem til i dag.

"Snillistens utgangspunkt er at alle krav helst skal innfris. Dersom et menneske uttrykker et behov, skal vi forsøke å dekke det. I snillistens verdensbilde er dessuten alle mennesker gode. For snillisten er det umulig, å tenke seg at noen jukser, eller forsøker lure sosialkontoret. På mange måter blir det spesielt vanskelig i forhold til innvandringspolitikken. Store kulturforskjeller utfordrer systemet i Norge. Jeg bebreider ikke innvandrerne selv eller de som utnytter seg av systemet. Jeg bebreider systemet for å lukke øynene for slike ting."  
(Gerhardsen 1991:53-54)

Snillisme henviste til en humanistisk fokusert innvandringspolitikk, som mange mente hadde blitt praktisert i så stor utstrekning at det ble dumsnilt. En oppfatning som spredte seg var at den snillistiske linjen hadde ført til et stort behov for sosial stønad og uansvarlighet fra innvandrerne side. Til og med Kong Harald sa i sin nyttårstale 1998 at ikke integreringen hadde lyktes på flere fronter (Brochmann 2003:338). En generell skepsis til innvandring og innvandrere har i økt grad preget innvandringsdebatten siden 1990-tallet (Hagelund 2002:67). Debatten om snillisme bidro til at et mer negativt fokus på innvandrere og innvandring kom frem, men opplevelsen man hadde

på begynnelsen av 1990-tallet var at politikken fortsatt var for humanistisk og dumsnill. I kjølevannet av debatten om snillisme i innvandringspolitikken, har det negative fokuset på innvandring generelt blitt opprettholdt, men en oppfatning av at politikken på området har blitt mer restriktiv adskiller dagens oppfatning og debatt fra debatten om snillisme (Brouwers 2007:110).

”Norsk innvandringspolitikk har lenge blitt hevdet å være for snillistisk, i dag er snillismen død.” (Aftenposten 06.06.04).

Som det fremkommer i sitatet fra Aftenposten oppleves det som at snillismen ikke preger innvandringspolitikken i dag. En opplevelse av at politikken har endret seg, i form av høyere krav til innvandrere og økt restriktivitet i forhold til adgang, preger den offentlige debatten i dag. Argumentasjonen fra snillismedebatten preger fortsatt dagens debatt, men opplevelsen av at den humanistiske og snillistiske tiden er forbi skiller dagens situasjon fra situasjonen for tyve år siden. Mange ulike hendelser og tendenser kan ha bidratt til fremveksten av en oppfatning av snillismen som død og dagens politikk som mer restriktiv enn tidligere.

En tendens som kan ha bidratt til en slik oppfatning, er at tiltak rettet mot integrasjon av innvandrere har beveget seg fra å være basert på frivillighet til å inneha elementer av plikt (Ot.prp.28(2002-2003)). Pliktaspektet gir kanskje et inntrykk av økt maktutøvelse overfor innvandrere som søkes integrert. At det populistiske Fremskrittspartiet, som i høy grad har slått seg opp på innvandringskritikk, har vokst kraftig gjennom de siste ti årene, bidrar kanskje også til at mange har inntrykk av en strammere innvandringspolitikk ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)). Antallet asylsøkere i Norge øker stadig ([www.udi.no](http://www.udi.no)). Fordi antallet asylsøkere øker, uten at nødvendigvis antallet som får opphold øker, kan oppfattelsen av innvandringspolitikken være at den har blitt strengere.

”Migrasjonstemaet fikk en ny og dramatisk vending etter den 11.september 2001. Angrepene på The Twin Towers, og de påfølgende angrepene i London og Madrid, bidro til fremveksten av en mer restriktiv politikk på innvandringsområdet.” (Brochmann 2006: 91).

Antagelig har terrorangrepene i USA og det påfølgende fokuset på terrorbekjempelse i vestlige land, bidratt til økt utbredelse av inntrykket av innvandringspolitikk i dag som mer restriktiv enn

på 1970-tallet. De ovennevnte hendelser og tendenser, og sikkert mange flere, kan ha bidratt til å skape det jeg anser som den rådende oppfatningen om norsk innvandringspolitikk. Moderne norsk innvandringshistorie fremstilles som om to faser har eksistert, den ene fasen er fra den første arbeidsinnvandringen rundt 1970 og frem til 1990-tallet. Den andre fasen er fra slutten av 1990 og til i dag. Oppfattelsen går ut på at norsk innvandringspolitikk har gått fra å være preget av snillisme og humanisme, til å bli preget av mindre humanistiske argumenter og mer restriktiv praksis. Det er fremveksten av denne oppfattelsen som er bakgrunnen for denne oppgaven.

### **1.1.1. Problemformulering.**

På bakgrunn av den utviklingen som er skissert ovenfor, er spørsmålet som vil bli undersøkt i denne oppgaven:

*- Hvordan har det gått til, at norsk innvandringspolitikk gjennom de siste ti årene har blitt oppfattet som stadig mer restriktiv, og som et brudd med tidligere human politikk?*

Et viktig underspørsmål som danner grunnlaget for oppbygningen av, og som er inspirasjonen bak denne oppgaven, er spørsmålet om:

*- Kan det påståtte bruddet i innvandringspolitikken nyanseres?*

Ved å søke besvare disse spørsmålene håper jeg å bedre kunne forstå hvordan nåtidens politiske diskurs og tilhørende maktteknologier er blitt mulig. Jeg vil vise at dagens politikk og diskurs ikke nødvendigvis bare bryter med tidligere, men at det også er elementer fra tidligere praksiser og argumenter som preger dagens innvandringspolitiske situasjon.

## **1.2. Mål og gjennomføring.**

En utbredt oppfatning er at innvandringspolitikken omkring 1970 var mer humanistisk og ”snillere” enn den er i dag. Media og offentligheten gir et inntrykk av at innvandring på mange

måter er problematisk, og at politikken på området blir stadig mer restriktiv som følge av de problemene innvandring medfører (Brouwers 2007, Karijord 2007, Djuve 2003). Å oppdage eventuelle brudd ved, eller alternativer til, den rådende oppfatningen av norsk innvandringspolitikk, er målet for denne oppgaven. Jeg vil forsøke å fortelle en annen historie om innvandringspolitikken fra 1970 til i dag enn den som vanligvis blir presentert. Jeg vil utfordre det utbredte bildet av vår tid som en brytningstid, som nyliberalistisk og høyrepopulistisk fremfor humanistisk, og som tvangsbasert fremfor rettighetsbasert. Målet i seg selv er ikke å fastslå hvorvidt innvandringspolitikken faktisk har blitt mer restriktiv eller ikke, men å undersøke hvilke forhold som har bidratt til oppfattelsen av dette. Likevel vil det være viktig for analysen at graden av restriktivitet i innvandringspolitikken søkes kartlagt. Kunnskap om utviklingen er nødvendig, fordi den faktiske utviklingen bør sees i sammenheng med oppfattelsen av utviklingen. På den måten kan denne oppgaven bidra til å nyansere den gjeldende oppfattelsen av utviklingen.

Innstramning og økt restriktivitet i politikken kan forveksles med økt maktbruk. For å nå målet om å nyansere den rådende fortellingen om norsk innvandringspolitikk, skal oppfattelsen av utbredelsen av makt analyseres. For å foreta en mest mulig nyansert maktanalyse kommer jeg til å benytte meg av det teoretiske rammeverket til Michel Foucault. Makt er en kjerneproblematikk for Foucault, og hans maktanalytikk egner seg meget godt når man undersøker makt i moderne stater (Villadsen 2007:16). Når man lager en Foucault-inspirert analyse vil det å kartlegge makten og styringsredskapene være viktig. I henhold til denne teorien er ikke makt bare styring som er synlig. Ved å se etter makt i relasjoner eller praksiser der makten ikke er synlig vil man oppdage andre former for makt og styring. Å redegjøre for maktformene som har preget norsk innvandringspolitikk siden 1970, både den synlige og den mindre synlige, er et viktig mål med analysen. For å nyansere bildet av maktutøvelsen på det innvandringspolitiske området som mer restriktiv og kanskje økende, er altså Foucaults teori et meget godt hjelpemiddel.

Når det gjelder å nyansere historien om norsk innvandringspolitikk de siste førti årene vil også Foucaults teori være meget nyttig. Det er særlig den genealogiske metoden som er behjelpelig for analysen av norsk innvandringspolitikk i et historisk perspektiv. Denne metoden dreier seg nettopp om å belyse de aspektene som ikke alltid fremkommer i de etablerte fortellingene. Å oppdage de delene av historien som bryter med de gjeldende oppfatningene, og ikke bare akseptere

de oppfatningene som rår, er et av de viktigste formålene med genealogisk metode. Historien om at innvandringspolitikken har blitt strengere og mer restriktiv er ikke nødvendigvis usann, men ved hjelp av teorien vil jeg i analysen forsøke å oppdage eventuell sammenheng der den rådende fortellingen påpeker brudd, og motsatt, peke på brudd der den rådende fortellingen måtte påpeke sammenheng. Dette er helt i tråd med både mine mål for oppgaven og for den genealogiske metode. Kombinasjonen av muligheten til å oppdage en ”annen” historie enn den som er etablert, og muligheten til å oppdage forskjellige former for makt, gjør Foucault til et naturlig valg av teoretisk grunnlag i denne oppgaven.

Denne oppgaven er en dokumentanalyse basert på et stort empirisk materiale. Teorien vil fungere som et hjelpemiddel som danner grunnlag for strukturen, tenkemåten og spørsmålene man stiller seg. På den måten er Foucaults teori allstedsnærværende i dette specialet, for det om det i analysen er det empiriske materialet som kommer til å få mest plass. Teorien legger grunnlaget for oppbygningen av analysen, mens selve analysen vil i høy grad være basert på empiri.

### **1.3. Oppbygning av oppgaven.**

*Kapitel 2* er kapitlet hvor teorien, metoden, analysestrategien og empirien presenteres. *Kapitel 3* har to deler. Den første delen er en kort introduksjon til norsk innvandringshistorie, den andre delen søker å tegne et bilde av den rådende innvandringspolitiske situasjonen, og ikke minst den rådende oppfatningen av denne. *Kapitel 4* er det første av tre analysekapitler, fokus her er først og fremst å se etter kontinuitet eller diskontinuitet i fortellingen om norsk innvandringspolitikk. I *Kapitel 5* benytter jeg en diskursanalytisk tilnærming til studiet av kontinuitet og diskontinuitet i innvandringspolitikken. Målet med å studere diskursen er å oppspore en eventuell sammenheng mellom den rådende diskurs og den rådende oppfatning om politikken. *Kapitel 6* har til hensikt å vise de forskjellige maktformene som har preget innvandringspraksisene. Å vise hvilke maktformer som har vært i spill vil være nyttig for å få det nyanserte blikket på dagens situasjon som jeg ønsker å oppnå. *Kapitel 7* er konklusjonen.



## **2. Teori og metode.**

Dette kapittelet er ment å gi et innblikk i de analysestrategiske overveielser jeg har gjort. Samtidig skal den teoretiske eller metodiske bakgrunnen for oppgaven legges frem. Michel Foucaults tanker, teori og metode er det første som skal presenteres. Det vil først og fremst være fortolkninger av hans teoretiske rammeverk ettersom hans egne tekster i liten grad går inn på definisjon av begreper eller utbroderer noen samlet teori. Betegnelsen på metoden jeg i hovedsak bygger analysen på er genealogi. Etter en introduksjon til Foucaults grunnleggende ideer vil genealogien som metode legges frem. Teoretiske begreper som benyttes i analysen vil bli redegjort for. I andre del av kapittelet blir analysestrategien presentert, og til sist kommer en kort oversikt over det empiriske materialet analysen baserer seg på.

### **2.1. Michel Foucault; ideer og teori.**

Til tross for at Foucaults arbeid er en inspirasjon for mange som ønsker å analysere et fenomen i samfunnet, har Foucault selv aldri skrevet noe om hvordan man skal gå frem metodisk eller laget noe teoretisk rammeverk. Det har i hovedsak den enkle grunn at Foucault selv ikke hadde noen ambisjon om å lage teori for å danne skole. Hans forfatterskap har blitt hevdet å være for systematisk usystematisk til at det kan bli noen egentlig teori (Andersen 1999:29-30). Man kan kanskje heller snakke om en rekke analysestrategier fremfor en teori. Årsaken til at jeg har valgt å la Foucault og Foucaultinspirerte arbeider være det teoretiske grunnlaget for denne analysen er i hovedsak den umiddelbare relevans jeg mener denne teorien, eller tankegangen, har for en analyse som søker å undersøke realiteten i et påstått brudd i forhold til styring av innvandrere. Støtte i denne tankegangen finner jeg hos Villadsen, som hevder at Foucault er blitt en figur man nærmest er tvunget til å forholde seg til dersom man studerer makt, styring og velferdsstat (Villadsen 2007:16). Årsaken til at det fremstår som så selvfølgelig å knytte Foucault til disse områdene vil komme tydeligere frem når jeg har lagt frem de ulike sidene av hans tanker, teorier og arbeider.

### **2.1.1. Makt.**

Foucault er regnet for å være en maktanalytiker, i det ligger at han i sine studier søkte å oppdrive makt i relasjoner der makten synes selvfølgelig, men og i relasjoner man vanligvis ikke har sett på som maktrelasjoner. På mange måter kan man hevde at Foucault reformulerte makt. Tidligere definisjoner har ofte dreid seg om at en aktør har makt til å få en annen aktør til å gjøre noe den ellers ikke ville ha gjort. Dessuten har makt oftest vært assosiert med hierarkiske forhold. Dette er ikke i samsvar med Foucaults idé om makt i det moderne samfunn. For ham er ikke makt noe man kan besitte, det er ikke noe som følger med en bestemt posisjon og det er heller ikke snakk om makt i form av tvang. Makt er å påvirke formelt frie individer, deres handlinger og selvoppfattelse (ibid:20).

For Foucault er makt noe allestedsnærværende, det vil si at alle relasjoner er preget av makt. Tradisjonelt sett har makt oftest hatt en negativ assosiasjon og vært sterkt knyttet til autoritære regimer og suveren maktutøvelse, eksemplifisert ved fengsler og anstalter (Andersen 1999:32). Denne typen makt erkjenner også Foucault, men det er ikke først og fremst denne typen makt han ønsket å studere. Den allestedsnærværende makten til Foucault er en makt som er i alle forhold mellom individer og institusjoner (institusjoner skal her forstås i sin bredeste forstand). Makten utøves ikke av bevisst handlende mennesker, men er til stede som et relasjonelt, skapende og produktivt fenomen (Kristensen 1987:150-151). Denne ideen om makt kan forklares med at mennesker ikke tilegnes noen essens i seg selv, men at den kunnskapen mennesket til enhver tid besitter er et resultat av tidligere konstruerte logikker (ibid:151).

### **2.1.2. Liberalisme – makt over de som er fri – .**

En av de største konsekvensene av Foucaults arbeid for samfunnsforskning har vært at han åpnet for at makt og dominans kan gå hånd i hånd med individuell frihet. At de som regjerer kan bruke frihet som et middel for å nå bestemte mål, er i dag et anerkjent standpunkt i samfunnsforskningen. Tradisjonelt har liberalismen som politisk filosofi skjelt mellom områder med makt og individuell frihet (Dean 2002:37).

*”...the state’s power (...) is both an individualizing and a totalizing form of power.”* (Foucault 2000:213)

Foucault slo fast at liberal politikk går ut på å styre med den friheten borgerne har, ikke bare gjennom det avgrensede området for styring som er vedtatt. Når man ser på de to domene som komplementære, fremfor motsetninger, åpner det seg en rekke analytiske muligheter hevder Dean. Han siterer Rose som hevder at: Den liberale mentaliteten for å styre er karakterisert ved at man investerer i individene slik at de ikke lenger trenger å styres, men kan styre seg selv (Rose 1946, i Dean 2002:38). På samme tid som de liberale rettsstatene vokste frem, mente Foucault at man kunne spore en oppblomstring av disiplinære institusjoner som skulle regulere og forme borgerne i de samme statene (Villadsen 2006:88). Det er i dag klart at styring i liberale konstitusjonelle stater innebærer autoritære og disiplinære styringsformer, men det er mye mindre klart hvordan denne autoritative styringen finner støtte i liberalismen og dermed er mulig. Foucaults arbeider er de første som har greid å gi svar på hvordan dette tilsynelatende paradokset er blitt et akseptert faktum i moderne liberale stater (Dean 2002:39).

Frem til nå har jeg presentert hovedtrekkene ved Foucault sine ideer og teorier, det har jeg ansett som nødvendig for å gi et helhetlig bilde av metoden jeg kommer til å bruke. Uten en dypere forståelse for hovedtankene bak en Foucault-inspirert analyse, tror jeg ikke helheten i analysen vil fremstå like klart. Like fullt er det nå nødvendig at en presentasjon av den mer konkrete metoden legges frem, nemlig genealogien og arkeologien.

## **2.2. Genealogi - Historien som analyseverktøy.**

Genealogi kan beskrives som en historiekritisk analysestrategi. Friedrich Nietzsche utviklet denne formen for metode, og det var hos ham Foucault fant sin inspirasjon (Andersen 1999:53). Det er imidlertid Foucaults genealogi som har blitt stående igjen som den dominerende formen for analysestrategi, og det er den som vil bli beskrevet her. Genealogi dreier seg om å undersøke hvordan institusjoner og vitenskaper som fremstår selvfølgelige i dag, er resultater av historien. Utgangspunktet er at det som i dag er selvfølgeligheter like godt kunne ha vært noe helt annet, dersom historien hadde villet det annerledes. Det er ikke nødvendigvis de mest ønskelige, siviliserte eller naturlige alternativene som blir stående som selvfølgelige, men det er like fullt disse alternativene som implementeres i befolkningen og som bidrar til å opprettholde de samme

institusjonene og vitenskapene. Foucault har i sine studier vist at det skillet det moderne samfunn har satt opp mellom for eks. normal/avvikende, eller mer konkret gal/fornuftig, lovlig/ulovlig, henger sammen med noen praksiser, kamper og tilfeldigheter som ligger langt tilbake i historien. Dette betyr at våre moderne distinksjoner og de forbundne institusjoner er mulige, men ikke nødvendige resultater av historiske kamper (Villadsen 2006:87-88).

Ved hjelp av historien søker genealogen å sette spørsmålstegn ved det som i dag fremstår som selvfølgelig praksis på et område. Genealogi er dermed en slags historisk analyse av et fenomen eller et område, men den skiller seg likevel fra tradisjonell historieskrivning. For å bedre forstå denne forskjellen viser jeg til en metafor Espen Schaanning har brukt om de to formene for historieskrivning. I tradisjonell historieskrivning dreier det seg ofte om å nedtegne en lineær slektskapslinje mellom forskjellige fenomener, man leter etter en rød tråd. Man kan se på genealogi som at man forsøker å lage et stamtre. Stamtreet fremstår som en motsetning til slektskapslinjen, det er alle treets grener og røtter man søker å kartlegge (Schaanning 1993:402). Ikke bare det som virker åpenlyst i tiden er interessant for genealogen, også de praksisene som er blitt oppløst eller forvandlet til noe annet søker man å kartlegge. I et slikt perspektiv er historien et nødvendig redskap for å forstå nåtiden (Villadsen 2007:31).

### **2.2.1. Kontinuitet og diskontinuitet.**

Slik Foucault selv søkte å skape kritiske samtidseffekter skal dagens genealoger søke å gjøre det samme. Dette gjøres for eksempel ved å påvise slektskapsbånd mellom nåtidig praksis og historisk praksis, som i dag fremstår fremmed og kanskje til og med inhuman. I sine verker påviste Foucault hvorledes moderne vitenskaper og stater viderefører de gamle skillene mellom godt/ondt og syndig/rent med skillet mellom normal/avvikler. Å påvise slektskap mellom praksiser og institusjoner som vi i dag distanserer oss fra, er en viktig del av genealogiske analyser. Dersom man samtidig kan påpeke kontinuitet (slektskap) der tradisjonell historieskrivning påpeker diskontinuitet (brudd), så er man inne på en av genealogiske analysers viktigste oppgaver, å rokke ved den tradisjonelle og ofte sterkt implementerte ideen om hvordan ting naturlig henger sammen. Dette kan ikke bare oppnås ved å påvise kontinuitet der det hersker enighet om diskontinuitet, også motsatt, å påvise diskontinuitet der det ellers påpekes kontinuitet

(ibid:31-33). I hovedsak er det altså å rukke ved nåtidige oppfatninger av selvfølgegjorte praksisformer og institusjoner som er målet med en genealogisk analyse, og å vise forbindelse mellom praksiser man vanligvis ikke anser som forbundene.

### **2.2.2. Arkeologi – en diskursanalyse.**

Begrepet arkeologi indikerer at det skal gås i dybden, arkeologer graver seg jo nettopp frem til det som skjuler seg under overflaten. Det er ikke vanlig arkeologi, men en kunnskapsarkeologi Foucault bedrev, en undersøkelse av hvilke betingelser som gjør produksjonen av kunnskap mulig. Det er strategiene og logikkene som tas opp i de ulike vitenskapene som ønskes kartlagt med en arkeologisk analyse. For å gjøre dette benyttes i hovedsak diskursanalyse (Schaanning1993:401-2). Tross i at det kan gi inntrykk av å være noe helt annet enn genealogi, skal ikke diskursanalysen sees på som en motsetning til genealogien. De to kan snarere sees på som to perioder av Foucaults forfatterskap, men som likevel har spilt inn på hverandre. Genealogien er på mange måter den historiske dimensjonen til arkeologien, og å gjennomføre den ene uten den andre vil ikke gi noen god mening (Andersen 1999:52). Heretter kommer jeg til å bruke diskursanalyse, og ikke arkeologi, om denne måten å belyse et fenomen eller område på. Diskursen som Foucault er opptatt av er knyttet til den kategoriseringen som vitenskapene medvirker til og de eksklusjonene som oppstår som et resultat av dette. Han hevder at enhver diskurs er tilknyttet eksklusjonsprosedyrer, det vil si at temaer og argumenter utelukkes fra diskursen, mens andre anses som gyldige. Det er på mange måter gjennom diskursen at normene og avvikene, realiseres eller blir virkelighet. Utsagn regnes som enten gyldige eller ugyldige, og dermed danner de gyldige utsagnene om et gitt område eller en gruppe individer grunnlaget for de ulike kategoriene som igjen oppdeler befolkningen (ibid:32).

Makten blir synlig på alle deler av et område når man lager en Foucaultinspirert analyse; i vitenskapene, i diskursene, i utsagnene, i kategoriene som benyttes om de gjeldende grupper, i institusjonene og praksissene i samfunnet. I alle disse delene av innvandringsområdet skal denne analysen søke å oppdrive makten og de ulike delenes påvirkning på området. I neste punkt vil teorien knyttes sammen med eksempler som omfatter statlig praksis knyttet til innvandrere i

Norge. På denne måten vil det bli tydeligere for leseren hvorledes Foucaults tanker, begreper og metode er relevante for det innvandringspolitiske området.

## **2.3. Analysestrategi - operasjonalisering og fremgangsmåte.**

### **2.3.1. Liberalt styresett – makt over befolkningen.**

Liberale staters evne til å styre sivilbefolkningen, til tross for at de er frie, er et paradoks både Foucault og hans tilhengere har brukt mye tid på å kartlegge. I forbindelse med temaet i denne oppgaven er paradokset klart fordi det er en utbredt oppfatning at det lenge har eksistert en humanistisk tankegang på det innvandringspolitiske området. Denne tankegangen hevder mange at har endret seg i retning av at mer restriksjoner påføres innvandrere. I dag er det slik at de som man vet kommer til å få varig opphold i landet både har *rett og plikt* til å gå et norskkurs. Rettigheter er gjerne forbundet med frihet, mens plikt gjerne er forbundet med tvang. Den liberale stats paradoks er tydelig i dette eksempelet på norsk integreringspolitikk ved at det ikke presenteres som motstridende å ha rett og samtidig plikt til norskopplæring. Oppdagelsen av hvorledes frihet og rettigheter går hånd i hånd med å bli styrt tilskrives Foucault. Å skape bevissthet om at styring forekommer i like høy grad i moderne vestlige stater, der individene er tilsynelatende frie, som i stater eller tider der makten fremstår mer synlig eller er basert på tvang er et mål med denne oppgaven. Dersom det skulle vise seg at tiltakene har endret seg i retning av mer tvang og sanksjoner siden 1970-tallet, slik mange hevder, betyr ikke det nødvendigvis at maktutøvelsen har økt. Like høy grad av kontroll over innvandrere kan ha vært ønskelig med den såkalte humanistiske politikken, og mange måter å øke oppnå styring kan ha forekommet også uten plikter og sanksjoner. Makten kan ha endret form de siste årene, men vært like til stede på 1970-tallet som i dag.

### **2.3.2. Genealogisk og diskursanalytisk om innvandring.**

Genealogien tro vil hele denne oppgaven ha et historisk blikk på nåtiden. Med det menes det at analysegjensstanden, myndighetenes praksis overfor innvandrere, i utgangspunktet skal analyseres som et aktuelt fenomen, men at tidligere praksis på dette området vil legges frem og bli tildelt vekt. I denne sammenheng er det politiske målsetninger, strategier, styringsredskaper og

argumenter i innvandringspolitikken som vil være mest relevante. Samtidig vil jeg, som genealog, følge fenomenet så langt tilbake som mulig for å spore dets eldste røtter og kunne vise til kontinuitet eller diskontinuitet også i forhold til praksisformer vi i dag ser på som forhistoriske eller inhumane. I selve analysen vil fokuset være på tiden mellom 1970 og i dag, det er en naturlig konsekvens av at det er i denne perioden det bruddet som skal analyseres hevdes å ha funnet sted. Eksempler på målsetninger eller styringsredskaper fra andre tider enn den gjeldende periode kan hende trekkes frem for å danne et helhetlig bilde av den innvandringspolitikken som har blitt ført, eller for å sette dagens situasjon i perspektiv. At jeg som genealog har kjenneskap til hele den innvandringspolitiske historien er viktig for at den historien som presenteres her ikke fremstår som et tilfeldig, men snarere en nøye utvalgt del av den. Først og fremst er det likevel de siste femti årene som er i fokus i analysen, ettersom det er i denne perioden endringen på innvandringsområdet hevdes å ha funnet sted.

Målsetninger, styringsredskaper og maktteknologier fra tiden før det påståtte bruddet, som kan minne om praksisen etter bruddet, søkes kartlagt for å best mulig kunne ”tegne” hele slektstreet. Eksempel på en praksis som kan bli trukket frem som sammenheng, er hvorledes det også omkring 1970 ble slått fast at norskopplæring av innvandrere er essensielt for deres tilpasning til det norske samfunnet. At innvandrere blir kjent med norsk kultur og språk var ansett som avgjørende (St.meld.39(1973-1974):27). Fokuset på norskopplæring er dermed ikke nytt i forbindelse med innføring av rett og plikt til opplæring i 2004. Også for seksti år siden ble det opprettet tiltak med formål å øke norskkunnskapene blant minoriteter. Samer og tatere ble tvangsforborsket gjennom forbud mot å snakke eget morsmål i skolen, og ved å forby deres omreisende levemåte. Etter flere år ble disse praksisene avsluttet fordi tvangsforborskingen ble ansett som et overtramp. Å se etter en eventuell kontinuitet i styringsredskaper som ble tatt i bruk på 1970-tallet, kanskje også med tidligere praksis, og med den obligatoriske norskopplæringen i dag, er et eksempel på hvordan denne oppgaven er genealogisk metodisk oppbygget.

Når det gjelder det diskursanalytiske vil den delen i hovedsak være basert på offentlige dokumenter og debatter. Målet med å studere argumentene som har blitt fremført på det innvandringspolitiske området, er å kunne si noe om hvorvidt det har foregått en endring i argumentasjonen knyttet til innvandringspolitikken. At dette kan være fruktbart finner jeg støtte

hos Werner Mathiesen. ”Ved å benytte seg av diskursanalyse som et metodisk verktøy, i den hensikt å studere retorikk bak politikk, studerer man et avsnitt av virkeligheten eller en gjenspeiling av denne.” (Mathiesen 1997:16). For Foucault dreier diskursanalyse seg om å kartlegge en institusjonelt fundert måte å tenke på. Diskursbegrepet fremhever at det er en sammenheng mellom kreftene i samfunnet slik de materialiserer seg i institusjoner, i språket, og i individets erkjennelse (Schaanning 1999:428). På bakgrunn av dette vil diskursanalysen ha som målsetning å slå fast hvorvidt det har vært en endring i den institusjonelle måten å tenke på. Dette vil bli undersøkt ved å søke kartlegge utviklingen i debatten om innvandring ved å fremlegge de argumentene som har vært førende i debatten på det aktuelle tidspunkt.

## **2.4. Empiri.**

Jeg har i utstrakt grad brukt stortingsmeldinger som bakgrunn for analysen. Stortingsmeldinger er stort sett utformet av byråkratiet, men uttrykker myndighetenes holdning til en sak. Stortingsmeldingene gjør stortinget i stand til å sette seg inn i hvordan Regjeringen ser på et politikkområde. Her presenteres aktuelle problemer, eksisterende politikk, mål og utfordringer fremover samt planer for hvordan disse sakene skal behandles i fremtiden. Stortingsmeldinger dermed nyttige i forbindelse med denne analysen der jeg skal søke å fremlegge både målsetninger, styringsredskaper og argumenter myndighetene bruker for å støtte opp om politikken. Debatter i Stortinget er en annen viktig kilde, i debattene uttrykker de ulike partiene sitt syn på et lovforslag, en sak osv. Stortingsdebatter er nyttige når jeg vil se på det enkelte partis holdninger til enkelte saker. Sitater fra enkeltpartier vil i utstrakt grad være hentet fra stortingsdebatter.

Forskning og faglitteratur på det innvandringshistoriske og innvandringspolitiske området er essensielt kildemateriale. Forskning av historisk art er viktig kildemateriale i en genealogisk basert analyse. En kartlegging av hele den norske innvandringshistorien frem til i dag er derfor et grunnlag som ligger i bunnen for analysen. Forskning av politisk art er den andre typen forskningsmateriale som spiller en betydelig rolle. Det gir både informasjon om den generelle politiske situasjon på et bestemt tidspunkt, samtidig som det kan gi informasjon om



innvandringspolitikk spesielt. Media representerer på mange måter offentligheten. Aviskilder og avisintervjuer er derfor en tredje type kilde som danner det empiriske grunnlaget.

Med håp om at dette kapitlet har gitt en oversiktlig introduksjon til hovedtrekkene ved en genealogisk diskursanalyse i Foucaults ånd, og med forsikring om at begreper vil forklares og utdypes der de benyttes, så forlater vi nå den metodiske delen og går over til en innføring i den historiske og aktuelle innvandrings situasjonen.

### **3. Innvandring til Norge – i historisk og aktuelt perspektiv.**

Første del av dette kapittelet er en redegjørelse for innvandring til Norge i nyere tid. Fokuset vil være på hvem som har kommet og hva slags type innvandring det er snakk om. Grunnleggende trekk ved norsk innvandringshistorie vil være viktig å vite noe om for at argumenter i de tre analysekapitlene skal forstås i forhold til sin samtid og det innvandringsbildet som var på det gjeldende tidspunkt. Den andre delen av dette kapittelet kommer til å være en fremleggelse av argumenter og teorier som hevder at det i de siste årene har blitt ført en mer restriktiv innvandringspolitikk, og at det har vært et mer innvandrerfiendtlig fokus i politikken. Å fremlegge denne argumentasjonen er nødvendig for at min påstand om at den rådende oppfatningen av dagens innvandringspolitikk er at den bryter med tidligere praksis, fremstår som troverdig.

#### **3.1. Fra åpen arbeidsinnvandring til innvandringsstopp 1960 -1975.**

Etter annen verdenskrig hadde Norge i liten grad blitt berørt av de innvandringsbølgene som hadde truffet Europa. Årsaken til det var den geografiske utkanten landet befinner seg i, og at landet ikke hadde historie som kolonimakt. Mot slutten av 1960-tallet kom de innvandrerne vi omtaler som moderne innvandrere og Norge fikk kontakt med den globale migrasjonsstrømmen fra sør til nord (Brochmann 2006:38). I lang tid ble innvandringen oppfattet som en kuriositet. Først kom innvandrerne fra områdene nærmest Europa, men senere kom de også fra Asia, særlig Pakistan, og dette skapte en følelse av dramatisk vending i norsk innvandringshistorie ved inngangen til 1970-tallet. Med denne gruppen innvandrere oppstod begrepet ”fremmedarbeider” for første gang, og en generell oppfatning var at innvandringen var positivt for landet (Tjelmeland 2003:105). Kommunal- og arbeidsminister Helge Seip uttalte til Dagbladet i 1969 at: *”Jeg tror utlendinger som kommer til Norge er en berikelse for det norske folk. Det kommer ikke på tale å stenge grensene for våre utenlandske arbeidssøkere.”* (Dagbladet 25.1.1969).

På begynnelsen av 1970-tallet kom de første store innvandringsdebattene. Den vanligste målsetningen for minoritetsgrupper i Norge var lenge at de skulle assimileres. Senest i 1970 uttalte sjefen for Statens utlendingskontor at målet var at fremmedarbeiderne skulle assimileres inn i det norske samfunnet, nærmere bestemt at de skulle gå opp i den norske befolkningen (Tjelmeland 2003:118). Fra 1973 ble det stilt krav om kjennskap til et europeisk språk for å få adgang til Norge, denne testen skulle avlegges ved norsk konsulat før avreise. Bare to år senere kan man spore en endring i retning av at tanken om integrasjon var i ferd med å ta over for assimilasjonstanken. Retten til å beholde egen kultur og språk ble en del av den offentlige målsetningen for innvandrere:

”De innvandrere som ønsker det må gis en reel mulighet til å opprettholde og videreutvikle sin kulturelle og religiøse egenart. Møtet mellom innvandrere og nordmenn må være en toveisrelasjon. På denne måten vil også langt flere nordmenn få trening i å omgås utlendinger, europeere og innvandrere fra andre verdensdeler. Noe som i seg selv kan være verdifullt for en liten og kulturelt sett ensartet nasjon som den norske.” (St.meld.nr.39(1973-74):36).

Fra å ha ført en ren assimilasjonspolitik ble det åpnet for en løsere form for tilknytning til samfunnet, integrasjon. Fornorsknings- og assimilasjonspolitikken som var ført overfor ulike minoritetsgrupper frem til 1970-tallet var i ferd med å mildnes (Eriksen og Niemi 1981:349). Den 1. februar 1975 ble en midlertidig innvandringsstopp innført, denne skulle vise seg aldri å bli åpnet igjen, men var i utgangspunktet ment å være et midlertidig tiltak. Innvandringsstoppen skulle bidra til å få styring på innflytterne og bosituasjonene deres, samtidig som regjeringen skulle få tid til å legge til rette en integrasjons- eller velferdspolitik for de nye innbyggerne. Det fantes dispensasjoner fra innvandringsstoppen, den vanligste var etterspurte kvalifikasjoner, men nest vanligst var familiegjenforening. I senere tid skulle sistnevnte vise seg å være den viktigste porten inn til Norge for innvandrere fra Sør og Øst (St.meld. nr.107. (1975-76):12).

Vi kan slå fast at innvandringsstoppen ikke førte til noen umiddelbar stans i innvandringen. For å ta den største gruppen som eksempel, så steg antallet pakistanere som kom jevnt helt fra 1971-79. Ikke før denne gruppen representerte en stor utgiftspost for staten tok staten stilling til hva som skulle gjøres. Før det hadde ikke myndighetene brukt særlig tid eller ressurser på

tilpasningsprosessen til innvandrere, det hadde skjedd gradvis og umerkelig. Likhetstanken og sosiale rettigheter muliggjorde ikke den assimilasjonsstrategien man hadde benyttet tidligere (Brochmann 2003:155). Første gang prinsippene for integrasjon av innvandrere ble diskutert i Stortinget, var i 1974, da ble det vedtatt at innvandrerne selv skulle få velge sin tilpasningsform; assimilasjon, integrering eller tilbakevending. Det var det norske samfunnets ansvar å legge til rette for dette. Både innvandrere og nordmenn måtte være åpne for justering av normer og verdier (St.meld.nr.39(1973-74):37). Innvandringspolitikken i perioden etter 1974 var preget av kontroll knyttet til adgang og valgfrihet angående tilhørighet.

### **3.2. Innvandringsstopp, men økt innvandring. 1975 – i dag.**

Det har vært vanlig for samfunnsforskere å snakke om tre bølger med innvandring i Europa etter den andre verdenskrig. Den første bølgen var enslige menn som søkte arbeid omtrent på 1960-tallet, en bølge som fikk en formell avslutning med innvandringsstoppen i 1975. Den andre er familieinnvandringen. Den tredje bølgen er flyktninger og asylsøkere som begynte å komme mot slutten av 1970-tallet, og som har vokst med vekslende intensitet frem til i dag (Brochmann 2006:76). Fremveksten av de to siste bølgene presenteres her.

”Fra å være et avgrenset, nær sagt eksklusivt arbeidsfelt for politi- og justismyndigheter angående grensekontroll og behandling av enkeltsøknader om arbeids- og oppholdstillatelse, har det blitt et allmennpolitisk anliggende. Innvandringspolitikk er i dag filtret inn i de fleste kommunale og statlige organer. Kanskje et av de viktigste kjennetegnene ved 1970-årene er at det har skjedd en synliggjøring av, en bevissthet om, og en organisering omkring mange og ulike interesser i forbindelse med innvandring og innvandrere.”(Korbøl 1980:1).

Som det fremkommer av Korbøls utsagn, gikk innvandringspolitikk fra å være et lite og avgrenset område til å bli et allstedsnærværende tema. Det at familiene flyttet hit gjorde at nye områder ble berørt. Skolegang, helse, tolketjenester, norskopplæring osv. måtte settes i gang. Ved overgangen til 1980 hadde allerede institusjonaliseringen av innvandrerfeltet startet. Innvandringsstoppen ble permanent i 1980, etter det snakket regjeringen heller om innvandringsregulering fremfor innvandring (Eriksen og Niemi 1981:355).

Individuelle flyktninger, eller asylsøkere, begynte å gjøre seg gjeldene ved overgangen til 1980-tallet. Fra at man på 1970-tallet hadde hatt et par hundre flyktninger i året, var dette tallet oppe i et par tusen mot slutten av 1980-tallet. Utover 1980-tallet begynte det som i dag er de vanligste innvandrerne å komme, individuelle flyktninger fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. Økningen i antall hang sammen med at politisk asyl etter hvert var en av få muligheter til å få lovlig opphold i Norge. Tidligere hadde myndighetene kunnet planlegge hvor mange flyktninger som skulle komme, de kunne til og med håndplukke både personer og antall. Innvandrerbefolkningen er tredoblet siden 1980 og femdoblet siden 1970 (Brochmann 2006:71-73). Den nye typen flyktningstrøm representerte en helt annen situasjon, nemlig enkeltpersoner som kom helt uten forvarsel. (Brochmann 2003:168-72).

De to store gruppene som kom på 1980-tallet var vietnamesere og chilenerne. Senere har det variert hvem som har kommet, men generelt har flyktningstrømmen fra 1980 og utover vært preget av migrasjon fra Sør til Nord. Selv etter tyve år med innvandringsstopp later det ikke til at innvandringen kommer til å avta. Myndighetene har innsett dette og har begynt å fokusere på andre muligheter enn kontrollpolitikk for å påvirke menneskestrømmen. Kløften mellom nord og sør antas å spille en stor rolle for migrasjonsstrømmen, ved å redusere denne kløften antar man å kunne redusere migrasjonsstrømmen. Det er på denne måten bistand og u-hjelp kommer inn i bildet, i det mange omtaler som en helhetlig flyktningpolitikk (Ot.prp.28(2002-2003):17).

Mot slutten av 1980-årene gjeninnførte man visumplikt for personer fra bestemte land. Visumplikt var en praksis man blant annet hadde benyttet overfor jøder i mellomkrigstiden. Det at kontrollpolitiske tiltak ble innført i høyere grad enn kom som en reaksjon på stadig økning av asylsøkere og illegale innvandrere og de åpne grensene innad i EU (Brochmann 2003:290). Den mer kontrollpregede politikken har resultert i økt illegal innvandring, og organisert menneskesmugling. Et nytt fenomen er at ni av ti asylsøkere mangler papirer når de ankommer Norge. De som rammes sterkest av de strenge regelen er de med sterkest behov som nå ikke klarer komme seg forbi alle hindrene. Antall søkere til Norge økte mot slutten av 1990-tallet, og har fortsatt å øke. Asylsøkere er i dag den største årsaken til innvandring (Ot.prp.28(2002-2003):17).

Mye på grunn av økningen i asylsøkere og familiegjenforening, men og på grunn forhold som arrangerte ekteskap og tvangsekteskap, har innvandringspolitikken vært et hett tema de siste tyve årene. Innvandringen til Norge har etter 1990 vært fordelt på følgende måte: 1/3 familiegjenforente, 1/3 flyktninger, 1/3 arbeids- og utdanningsinnvandrere, en gruppe som hovedsakelig består av vestlige innvandrere og som holdes utenfor debatten når det snakkes om innvandrere (Brochmann 2006:76).

### **3.3. Fra humanistisk til restriktiv – den etablerte fortellingen om norsk innvandringspolitikk.**

Problemstillingen og hovedspørsmålet i denne oppgaven er basert på en antagelse om at det er en vanlig oppfattelse at innvandringspolitikken har endret seg i mer restriktiv retning etter årtusenskiftet. For å kunne si noe om en slik antagelse er riktig eller uriktig er jeg nødt til å legge frem noen eksempler på hvordan denne oppfattelsen arter seg og hvilke elementer som trekkes frem. Å dokumentere påstanden om et brudd i innvandringspolitikken er nødvendig for å være sikker på at grunnlaget oppgaven er bygget på ikke bare en antagelse, men en observerbar tendens. I det følgende vil et knippe argumenter og teorier, som viser hvorledes samtiden presenteres som et brudd med tidligere innvandringspolitikk, legges frem.

#### **3.3.1. Høyrebølge over Europa – innstramninger i Norge.**

Norge og mange land i Europa, har vært vitne til et skift fra at sosialdemokratiske partier var på fremmarsj på 1990-tallet til at flere høyrepopulistiske partier har vunnet frem det siste tiåret. Det er særlig ved hjelp av innvandringspolitiske saker at disse partiene har vunnet nytt velgerterreng. *”I det stille har en høyrebølge skylt inn over Europa de siste årene med krav om lov, orden og mindre innvandring.”* (VG 20.05.2002). Høyrepopulismen fører en mildere form for innvandringsfiendtlighet enn høyreekstremismen, men det ligger innebygget en idé om at innvandring er en potensiell trussel mot velferdsstaten og det verdimeslige grunnlaget vestlige demokratier er bygget opp på. Denne holdningen til innvandring har spredd seg langt utover de

høyre-radikale og populistiske reker (Brochmann 2006:105). Den norske varianten av høyrepopulismen, Fremskrittspartiet, har aldri kommet til makten i Norge. Likevel har de til tider vært Norges største parti, og er på alle måter en synlig aktør i norsk politikk og offentlighet. Partiet har jobbet aktivt for å få innvandring på dagsorden og har greid å skape en utbredt oppfatning om at de er det eneste partiet som utfordrer alle de andre partienes enighet på det punktet (www.frp.no). En generell skepsis til innvandring og innvandrere har preget retorikken deres, og argumentene de tar i bruk har kommet til å prege de fleste debatter omkring dette emnet siden slutten av 1990-tallet. Utviklingen i innvandringsdebattene de senere årene har resultert i en økt forestilling om at innstramminger på innvandringsområdet skal, bør og faktisk finner sted (Hagelund 2002:67).

Christina Brouwers har undersøkt hvorvidt det har foregått, det hun kaller, en sikkerhetisering av politikken på innvandringsområdet i Norge i kjølevannet av terrorangrepene i New York. I følge henne så har det vært en negativ utvikling i fokuset på migrasjon i årene etter 2001. Fremmedkulturell innvandring presenteres, i økt grad, som en sikkerhetstrussel (Brouwers 2007:78). Dagens situasjon fremstilles som endret i form av økt restriktivitet i innvandringspolitikken, noe Brouwers ser i sammenheng med økt fokus på bl.a. kriminalitet blant innvandrere. Det negative fokuset, særlig frontet av Fremskrittspartiet, har ført til en kobling mellom terrorfrykt og migrasjonspolitik. Denne koblingen har både blitt plukket opp av befolkningen så vel som politikere, og resultatet hevder hun er at politikken på innvandringsområdet har blitt mer restriktiv fra 2001 og til i dag (ibid:118-19).

Oppfattelsen til Christina Brouwers får støtte av Grete Brochmann, som er innvandringsforsker ved Universitetet i Oslo: ”*En del av reformene går i restriktiv retning i et tempo som bare for få år siden ville ha skapt ville protester.*” (Brochmann i Aftenposten 06.06.2004). Frykten for at det blir for mange asylsøkere har blitt grundig innprentet av Fremskrittspartiet, men også etter hvert de fleste andre partier. Aksept for å bedrive en strengere politikk mener Brochmann at myndighetene får ved å bruke argumenter som å innskrenke antall asylsøkere (ibid). Fokuset har i høyere og høyere grad vært på de negative konsekvensene av innvandring, en tendens som har holdt frem helt siden snillismedebatten på begynnelsen av 1990-tallet. Resultatet av denne

utviklingen er en økning i tiltak rettet mot høyere grad av integrering av innvandrere og tiltak for å senke antallet som kommer (Brochmann 2006:105).

### **3.3.2. Dagens innvandringspolitiske situasjon – et brudd med tidligere praksis.**

Andre som har reagert på at norsk innvandringspolitikk har blitt strengere og mer restriktiv er generalsekretæren i NOAS (Norsk organisasjon for asylsøkere) Morten Tjessem. *”Norsk asyl- og innvandringspolitikk har de to siste årene vært preget av en nesten ubrutt strøm av restriktive tiltak”* (Aftenposten 2004). Også Flyktningshjelpen uttrykker bekymring for det de hevder er en knallhard fase i norsk innvandringspolitikk.

”FNs høykommissær for flyktninger har denne uken gått til det uvanlige skritt å refse regjeringen for tvangsutsendingen av asylsøkere. Verken Danmark eller Sverige tvangssender asylsøkere til Sentral- og Sør-Somalia. Bistandsorganisasjonen Flyktningshjelpen mener norsk innvandringspolitikk har gått over i en ny, knallhard fase.” (Dagsavisen 2006).

Når det gjelder praksis knyttet til hjemsendelse av flyktninger vil ikke det bli forfulgt videre i denne oppgaven, det er innvandringspolitikk g ikke oppholdspolitikk som belyses her. Sitatet ovenfor er derfor ikke ment å skulle motbevises eller være en del av diskusjoen, men trekkes frem for å vise at sterke ord blir brukt om graden av restriksjon i norsk innvandringspolitikk. Om innvandringspolitikkenes restriktive styringsredskaper og maktformer har økt like mye som det fremstilles i aviser og av forskere på området, er et spørsmål som i høy grad legger føringen for resten av denne oppgaven. I 2004 ble det vedtatt en lov som slo fast at innvandrere som hadde fått fast opphold i landet hadde rett og plikt til å delta i et program med opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap. Man mottar en økonomisk godtgjørelse for å delta, en godtgjørelse man mister ved illegitimt fravær. Den såkalte introduksjonsordningen fremstilles som et klart brudd med tidligere praksis av ulike aktører. Både politikere og mange samfunnsforskere anser tiden vi er i som en brytningstid. Da ordningen var blitt vedtatt sa en talsmann for Fremskrittspartiet følgende:



”Jeg husker, og skulle gjerne sitert mange utsagn fra forskjellige politikere, da vi første gangen fremmet krav om obligatorisk norskundervisning for innvandrere. Da var vi selektive! Da var vi rasister! Men nå i dag, nesten 15 år etter, står altså flertallet i Stortinget og skryter av at det er veldig nødvendig. Jeg er glad for det. Jeg er også veldig glad for at de slutter seg til at samfunnslære skal være en del av dette, og jeg er glad for at arbeidstrening skal være en del av det. Men at det skal ta så lang tid før det går opp for de politiske miljøene at disse grepene skulle vært gjort for tyve år siden!” (Per Sandberg, Frp, 04.06.2003:714).

Det høyrepopulistiske Fremskrittspartiet hadde, da introduksjonsordningen ble innført, etterlyst obligatoriske ordninger med strengere krav til innvandrerne selv i en årrekke. Politikken frem til årtusenskiftet omtales som ”for snillistisk” og politikken roses for å endelig ha innsett at en mer restriktiv linje er nødvendig (ibid:714). Dermed bekreftes bruddet i politikken av Frp, selv om de uttrykker at de gjerne skulle ha sett at det var enda større. Også det sosialistiske partiet SV anså ordningen som: ”*en konsekvens av for dårlig integrering. Introduksjonsordningen er et lite ønskelig, men nødvendig, skritt i retning av en mer kontroll over innvandrings situasjonen.*” (Kristin Halvorsen, SV, 04.06.2003:778).

Fra forskerhold bekreftes også introduksjonsordningen som en del av et større brudd i norsk innvandringspolitikk. Kritikkk mot å bruke tvang og sanksjoner har kommet fra flere hold, blant annet har samfunnsforsker Anne Britt Djuve skrevet artikkelen; ”Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere – integrering eller overgrep?”. I artikkelen påpeker hun nødvendigheten av å vurdere de etiske sidene ved å innføre sanksjoner overfor det hun omtaler som en allerede sårbar gruppe. Relasjonen mellom nyankomne flyktninger og norske myndigheter anser hun som preget av en sterk maktasymmetri, noe som innebærer at økning i bruken av maktmidler er veldig uheldig (Djuve 2003:9).

### **3.4. Kapittelavslutning.**

Enten det uttrykkes i form av skepsis eller glede, så er innføringen av den nye ordningen et eksempel som viser at det er en utbredt oppfatning, blant politikere, forskere og journaliser, at innvandringspolitikken har blitt mer restriktiv. Enten det er i form av integreringstiltak eller

utvisningsvedtak er det mange som mener at norske myndigheter har beveget seg i en mindre human og mer restriktiv retning siden og rundt årtusenskiftet. Etter at det teoretiske, historiske og dagsaktuelle grunnlaget for oppgaven nå er presentert, er det klart for første av tre analysekapitler.

## **4. Fra humanistisk til restriktiv? Analyse av kontinuiteten i innvandringspolitikken.**

Dette kapitlet har som mål å bidra til å nyansere bildet av dagens innvandringspolitikk som mer restriktiv enn politikken som tidligere har blitt ført på området. Som vist i forrige kapittel er det en utbredt oppfatning at innvandringspolitikken har blitt mer restriktiv over de siste ti årene. I det etterfølgende kommer jeg til å gå igjennom norsk innvandringspolitikk gjennom de siste førti årene langs tre dimensjoner. De tre dimensjonene er; kontroll over adgang, integrering og opplæring i norsk. Grunnen til at jeg bygger opp analysen rundt akkurat disse tre er fordi det er de tre strategiene som har flest praksiser og maktteknologier knyttet til seg. Når man snakker om en mer restriktiv innvandringspolitikk er det flere områder som kan og skal dekkes her. Først ut er adgang. Hvor mange som vil/får komme, hvor de som kommer er fra og hvem de er, kjennetegnet ved det som omtales som den adgangspolitiske delen av innvandringspolitikken. Første del av dette kapitlet omhandler nettopp adgangspolitikk og de tilhørende kontrollteknologier. Strategiene som har preget politikken siden den såkalte humanistiske eller snillistiske perioden omkring 1970 og til i dag vil fremlegges for så å analyseres i forhold til påstanden om brudd.

### **4.1. Adgang til Norge – endret strategi?**

Christina Brouwers teori er at det har foregått en "sikkerhetisering" av politikken siden 2001 og terrorangrepene i New York. I følge henne har både utformingen av politikken blitt mer restriktiv og debatten om innvandring har hatt et mer negativt fokus når det gjelder migrasjon (Brouwers 2007:33). Økt skepsis til muslimer spesielt og innvandring generelt, er en tendens Brouwers ikke er alene om å mene å ha observert. I blant annet Australia og USA har forskere hevdet å se den samme utviklingen (Poynting 2004, Piwowarczyk og Keane 2007), men Brouwers er den første som forsket på denne tendensen i Norge. Hun anser økt terrorfrykt og generell innvandrings skepsis som en av de langsiktige konsekvensene av terrorangrepene. En konsekvens som først og fremst gått ut over asylsøkere og muslimer som allerede er i Norge (Brouwers

2007:119). Blant andre Grethe Brochmann, en av Norges fremste innvandringsforskere, støtter Brouwers teori. Jeg opplever, både gjennom forskningen til Brouwers, andre forskere og media, at den gjengse oppfatning er at adgang til Norge er et stadig knappere gode. I henhold til min genealogiske agenda, kan jeg ikke ta en slik oppfatning for gitt. Å tegne et større bilde, basert på tilblivelsessammenhenger og ikke kausalforklaringer, er en viktig del av den genealogisk fengangsmåten (Andersen 1999:60). Om det er noen faktiske endringer i adgangspolitikken som støtter teorien til Brouwers osv. vil vise seg når jeg nå fremlegger historien om hvilke kontrollteknologier som har blitt tatt i bruk når det gjelder adgang til Norge fra 1970 til i dag.

#### **4.1.1. Kontrollteknologiene omkring 1970.**

Da det ble vedtatt at det skulle være en midlertidig innvandringsstopp fra 1.juli 1974-30.juni 1975, kom det både som en overraskelse og som forventet. I den grad man kan omtale innføringen av stoppen som overraskende, er det fordi holdningene i offentligheten hadde variert i årene frem til stoppen. I en avisartikkel fra 1969 uttaler daværende kommunal- og arbeidsminister Helge Seip: *"Jeg tror utlendinger som kommer til Norge er en berikelse for det norske folk. Det kommer ikke på tale å stenge grensene for våre utenlandske arbeidssøkere."* (Dagbladet 25.1.1969). Andre mente grensene burde stenges: *"Norge må stenge grensene for fremmedarbeidere øyeblikkelig. Fremmedarbeiderproblemet må løses ved at myndighetene konsentrerer hjelpen om dem som allerede er kommet til landet."* (VG 25.6.1971). Det var sannsynligvis den usamstemtheten som preget debatten om hvorvidt man burde innføre en stenging av grensene eller ikke, som gjorde at innvandringsstoppen først var et midlertidig tiltak. Begreper som menneskesmugling ble for første gang en del av debatten, og hele situasjonen syntes å ha tatt en mer dramatisk vending (Arbeiderbladet 08.06.1971). For å begrense strømmen av innvandrere, særlig fra Pakistan, som kom og ikke hadde hverken jobb eller bosted å gå til ble det viktigste styringsredskapet i adgangspolitikken på 1970-tallet innført, innvandringsstoppen (Norsk Lovtidend 1971:962).

Styringsredskapets funksjon var å sikre at bare de selvhjulpne innvandrerne fikk adgang til Norge. Begrunnelsen for å innføre innvandringsstopp var å ha en befolkning man har oversikt over samt hva som er praktisk mulig for landet.

”La meg så sterkt jeg kan, få understreke at når Regjeringen tilrår ett års innvandringsstopp og andre restriksjoner, er det ikke ut fra en lite liberal holdning, men utelukkende ut fra en nøktern vurdering av hva som er praktisk mulig og til det beste for utlendingene selv, alle relevante forhold er tatt i betraktning.” (Leif Aune, Ap, 10.12.74:1958).

Innvandrerne beste trekkes frem som en del av målet med stans av fri arbeidsinnvandring. Man mente man måtte prioritere velferden til de som allerede var her før man tok inn flere. De lave lønningene og de kummerlige boforholdene innvandrere aksepterte så ut til å true den relativt like levestandarden man tilstrebet for befolkningen på den tiden. Man ville at innvandrerne skulle oppnå norsk standard for både arbeids- og bosituasjon, i tråd med det rådende likhetsidealet. Fordi det ikke så ut til å skje av seg selv, innførte man innvandringsstoppen (Hagelund 2002:59).

Etter innføringen av innvandringsstoppen i 1975, var det mye viktigere hva slags politisk status man hadde enn før (Skjerven 2000:50-53). Staten skulle slutte å tilkalle arbeidskraft, men dersom man kunne vise til et jobbtillbud fikk mange likevel innvilget tillatelse til å jobbe i Norge (Hagelund 2002:52). En annen viktig dispensasjon fra innvandringsstoppen var familiegjenforening. Unntakene fra stoppen var mange. Flyktninger, arbeidsinnvandrere med spesiell kompetanse, familiemedlemmer og studenter kunne fortsatt få opphold. Den viktigste funksjonen til innvandringsstoppen som styringsredskap var at den stanset innvandring av arbeidstakere fra utviklingsland til jobber uten krav til kvalifikasjoner.

#### **4.1.2. Kontrollteknologiene i senere år.**

Siden innvandringsstoppen ble permanent i 1981 skjedde det bare mindre endringer i praksisen knyttet til adgang til Norge. En endring i migrasjonsmønsteret utover 1980-årene skulle i høy grad komme til å prege innvandringen i årene fremover. ”*Det er ikke uten grunn man har vært engstelig for en fremmedinvasjon til Norge. Norden har jo fått ord for å være ”Europas rolige hjørne”, og det virker lokkende på alle dem som er hjemløse i Europa.*” (Aftenposten 16.12.1938). Sitatet fra 1938 viser at problemstillingen med at flyktninger ønsker seg til Norge slettes ikke er ny. Flyktninger har kommet , og vil fortsette å komme til Norge, men størrelsen og sammensetningen av flyktninger har endret seg de siste førti årene. Individuelle flyktninger, eller

asylsøkere, begynte å gjøre seg gjeldene ved overgangen til 1980-tallet. Denne økningen har fortsatt og henger sammen med at politisk asyl etter hvert var en av få muligheter til å få lovlig opphold i Norge (Brochmann 2006:72).

En kontrollteknologi som bør trekkes frem i forlengelsen av økningen i antall flyktninger er gjeninnføring av visumplikt for personer fra bestemte land (St.meld.39.(1987-88). Ved å ta i bruk visumplikt fikk man lagt en del av prosessen og arbeidet ut fra Norge, og man kunne *før* de kom til Norge avgjøre om de kvalifiserte til politisk asyl. De samme 130 landene med potensielle søkere ble satt på en liste for visumplikt som gjaldt for alle EU land, og Norge (Brochmann 2003:284-85). Første asyllandregelen ble også innført i alle EU-land og går ut på at hvis man har søkt og fått avslag på asyl i ett land i Europa så kan man ikke søke i et annet, og man vil bli sendt tilbake til det landet man først ble registrert i. Fingeravtrykk bidrar til å muliggjøre denne kontrollen. De fleste av de ovennevnte tiltakene ble innført i hele Vest-Europa og var starten på et nytt formelt samarbeid (Brochmann 2003:285-86).

#### **4.1.3. Kontinuitet eller diskontinuitet i adgangspolitikken?**

*”En utlending kan nektes innreise når det må antas at vedkommende ikke har tilstrekkelig med midler til å oppholde seg i riket, eller hvis han går omkring uten lovlig erhverv.* (Fremmedloven 1927, Tjelmeland 2003:74). Begrunnelsen i Fremmedloven minner om begrunnelsen for innvandringsstoppet: *”Den nye loven var ment å sikre forutsigbarhet i spørsmålet om samfunnsdeltagelse.”* (Heiberg 1998). Å forsikre seg om at man tar inn mennesker som vil delta konstruktivt i samfunnet er et politisk mål som i like høy grad kan spores i 1927, 1974 og i dag. Målet for politikken, forutsigbarhet, kan dermed hevdes å representere kontinuitet fremfor diskontinuitet.

Det viktigste innvandringspolitiske styringsredskapet som ble iverksatt på 1970-tallet, var stans i fri arbeidsinnvandring. Arbeidsinnvandringen har ikke blitt åpnet igjen for arbeidstakere fra utviklingsland til jobber uten krav til kvalifikasjoner. Unntakene knyttet til adgang har vært de samme siden innføringen av stoppen og har ikke blitt endret siden 1975. Når det gjelder bestemmelsene for hvem som skal få adgang til Norge har det ikke vært noen påfallende

endringer i disse. Innvandringsstoppen er i høy grad et eksempel på kontinuitet innenfor norsk innvandringspolitikk de siste over 40-50 årene. På ingen måte har det skjedd et brudd med hovedlinjen i norsk innvandringspolitikk: Full stans i arbeidsinnvandring av folk uten spesialkompetanse fra bestemte land, med visse unntakskategorier.

Det har imidlertid skjedd en endring i hyppigheten av innvandring basert på unntakene. Flere har familieinnvandret og fått opphold på grunn av unntak om asyl. Endret innvandringsårsak sier noe om at årsaken til innvandringen har endret seg, men ikke noe om endringen er knyttet til innvandrerne selv eller adgangspolitikken. Kontrollteknologiene knyttet til adgang, utover innvandringsstopp, har blitt noe strengere med hensyn til kravene som stilles til den enkelte. Mange som på 1970-tallet ikke trengte visum for å komme til Norge er i dag avhengig av visum for å få adgang. Det er streng kontroll knyttet til asylsøknader, man blir for. eks. sendt til det landet man først kom til dersom man har vært i et annet europeisk land før man kom til Norge. Adgang, og i sær varig oppholdstillatelse, i Norge har blitt et knappere gode og vanskeligere tilgjengelig i dag enn i 1970 for de som ikke tilhører unntakskategoriene. På denne måten kan man hevde at det har skjedd et skift i politikken, og enkelte praksiser kan hevdes å være mer restriktive enn for førti år siden.

Før var innvandring noe staten hadde mer kontroll over, i dag er store migrasjonsstrømmer noe det enkelte land ikke kan påvirke i særlig grad. Strategiene og teknologiene i adgangspolitikken fremstår først og fremst som konsekvenser av internasjonale tendenser og avtaler, og ikke som et svar på konkrete terrorangrep eller uttrykk for økt restriktivitet. Likevel er det, i forbindelse med adgang for de som tilhører unntakskategoriene, opprettet kontrollteknologier som vanskeliggjør innvandring til Norge i høyere grad enn for førti år siden. Terrorangrep og restriktiv politikk brukes ikke til å begrunne politikken, det er det fortsatt ønsket om forutsigbarhet som gjør (Hagelund 2007:88). Krav til visum, og økning av regler for asylsøkere kan sees på som et brudd med tidligere strategi på området, selv om kontinuiteten generelt er sterkere enn diskontinuiteten på det adgangspolitiske området.

## 4.2. Tilknyningsstrategier for innvandrere – et område under endring?

Innvandringspolitikk kan betraktes som politikken knyttet til hvem som innvandrer, hvem som har adgang. I første del av dette kapitlet var det strategiene og teknologiene knyttet til adgang som ble analysert i forhold til graden av kontinuitet og diskontinuitet. Innvandringspolitikk kan også betraktes som de strategiene og teknologiene som er knyttet til innvandreres forhold til Norge. I det følgende skal tilknyningspolitikken i Norge fra 1970 og det frem til i dag og det påståtte bruddet fremlegges. En vanlig oppfatning er at tilknyningspolitikken har blitt strengere, og at styringsredskapene har blitt flere og mer intervenerende. ”*Integreringstiltakene krever mer innsats og stiller større krav til den enkelte innvandrer i dag enn det de første tiltakene gjorde.*”(Karijord 2007:48). For å kunne analysere den påståtte diskontinuiteten i integreringspolitikken skal de politiske målsetningene for tilknyningsgraden til innvandrere gjennom de siste førti årene vil nå bli lagt frem.

### 4.2.1. Integrering som overordnet mål.

Assimilering av minoriteter var den vanligste politiske strategien for å knytte minoriteter eller utlendinger til landet på gjennom hele 1900-tallet. Det var den mest utbredte strategien helt frem til slutten av 1960-tallet. Den norske urbefolkningen, samene, ble forsøkt fornorsket ved å bli nektet undervisning på eget språk, barna fikk heller ikke lov til å snakke samisk i skoleområdet. Kvenene, som var av finsk opprinnelse, fikk samme behandling, men ble i tillegg nektet å utøve egen religion. Assimilasjonspolitikken gikk verst utover sigøynere og tatere (Slyngstad 1994). For å få disse gruppene til å innordne seg samfunnets normer og levesett ble det opprettet barnehjem og arbeidsleire hvor man sendte henholdsvis barn og foreldre. Enkelte foreldre ble sterilisert for å forhindre at slekten vokste. Foreldre ble i denne prosessen fratatt sine barn, noen for kortere tid, andre på livstid (Kjeldstadli 2003:450-52).

Da de første flyktingene begynte å komme etter andre verdenskrig var de to nevneverdige gruppene ungarere og jøder. Ungarerne og jødene som kom rett etter krigen var ønsket at skulle assimileres, strategien var spredning utover i landet. Holdningen overfor innvandrere og flyktinger på 1950-tallet, var at fullstendig tilpassning til norsk kultur var den beste måten for



dem å tilpasse seg det norske samfunnet på løse tilpasningsproblemene deres på (Vaaland 1990:155). Senest i 1970 uttalte sjefen for Statens utlendingskontor at målet var at fremmedarbeiderne skulle assimileres inn i det norske samfunnet. Bare to år senere kom retten til å beholde egen kultur og språk inn i målsetningen. Assimilasjon ble byttet ut med integrasjon (Tjelmeland 2003:124). Da det vi omtaler som moderne flyktninger begynte å komme utover 1980-tallet, var assimileringstrategien ansett som avleggs (NOU 1986:8).

”Når det gjelder innvandreres forhold til det norske samfunn, står en overfor spørsmålet om innvandrerne bør bli assimilert dvs. gå opp i den nasjonale befolkningen, om de bør bli løsere integrert, eller om en bør ta sikte på at innvandrene forlater landet etter kort tid. Etter regjeringens oppfatning bør det ikke stilles opp noe slikt mål i den ene eller andre retning for norsk innvandringspolitikk. Det riktige må være at innvandrene i størst mulig utstrekning får avgjøre hvilket forhold de ønsker å ha til det norske samfunn, og forholdene må legges til rette for at de får en slik valgmulighet.” (St.meld.39(1973-1974):8).

Utvalget poengterer viktigheten av at den enkelte innvandrer skal få velge hvorledes han/hun vil forholde seg til Norge og det norske samfunnet. I forhold til tidligere strategier, representerer denne valgfriheten, og muligheten for en løsere tilknytning til det norske samfunnet på mange måter et nytt syn. Likevel begrenses denne valgfriheten med noen felles rammer. Utvalgets definisjoner av begrepene, assimilering og integrering fokuserer på deltagelse. Alle, uansett hvilken tilknytningsgrad de velger å ha til Norge, skal ta del i arbeids- og samfunnsliv. Både i definisjonen av å være assimilert og integrert, understrekes det at den enkelte innvandrer var forventet å være en funksjonsdyktig del av samfunnet. Det overordnede målet for alle innvandrere i 1974, enten de ønsket å la seg integrere eller assimilere, var altså at de skal fungere i norsk samfunnsliv (St.meld.nr.39 (1973-1974):35-36).

Denne strategien kan vi også spore tyve år senere: ”*Integrering betegner målet om likestilling gjennom like muligheter, rettigheter og plikter til deltagelse for alle, uansett opprinnelse.*” (St.meld.nr.17(1996-1997):9). Målsetningen man har hatt for innvandrers tilknytning endret seg lite fra 1970-1990. I 2004 kom regjeringen med følgende uttalelse om målet for integreringspolitikken:

”For arbeiderpartiet er det et overordnet politisk mål at alle nyankomne så raskt som mulig skal bli selvhjulpne, både økonomisk og i forhold til å delta og fungerer i samfunnet på lik linje med resten av befolkningen med de rettighetene og plikter det innebærer.” (Signe Øye, Ap, 18.04.02).

Foruten en sterk kontinuitet i målsetningen om deltagelse i samfunnet og integrering fremfor assimilering som tilknytningsform, kan et visst skift spores. Fokuset går over fra å være sterkest rettet mot innvandrernes frihet til å velge tilknytning, til et sterkere fokus på innvandreres plikt til å delta. Dette skiftet i fokus kan gi inntrykk av et skift i holdning. Holdningen som har blitt uttrykt fra myndighetene har imidlertid vært den samme hele tiden. Fra 1974 og til i dag har målet for innvandreres tilknytningsgrad vært at de skal delta i det norske samfunnet og hvis ønskelig kan de beholde egen kultur. Jeg mener ikke at det har skjedd noe brudd i genealogisk forstand når det gjelder tilknytningspolitikken i Norge de siste femti årene.

#### **4.2.2. Tilknytningsstrategiske styringsredskaper.**

Ønskelig tilknytningsgrad sier noe om målene for tilknytningspolitikken. Vi har sett at målene har vært relativt stabile i hele perioden med moderne innvandring. Hvilke konkrete tiltak og styringsredskaper som iverksettes for å nå målene kan fortelle en annen historie. Derfor skal både dagens og tidligere styringsredskaper i integreringspolitikken fremlegges. Frem til 1980, det vil si de første femten årene med moderne innvandring, fantes det knapt styringsredskaper i tilknytningspolitikken. Foruten opprettelsen av et lite omfattende tiltak for bostøtte og opprettelsen av Voksenopplæringen ble det ikke opprettet noen tiltak på 1970-tallet for å nå målet om samfunnsdeltagelse. Årsaken til dette kan sannsynligvis være knyttet til det faktum at de fleste som kom til Norge frem til 1980 kom som arbeidsinnvandrere og hadde dermed ikke så stort behov for tiltak for å delta i det norske samfunnet (Blom 1997).

Utover 1980-årene var ikke lenger arbeidsinnvandring den primære innvandringsformen. I takt med økningen av innvandring på grunn av flukt og familiegjenforening økte også tallet på innvandrere som var avhengige av det offentlige hjelpeapparatet. Gjennomgående har arbeidsledigheten vært 2-3 ganger høyere for innvandrere enn for nordmenn fra 1975 og til i dag. 33 % av flyktingene hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde, mot 3 % av den norske

befolkningen (Rogstad 2001). Innvandrere er også overrepresentert når det gjelder registrert kriminalitet (Skardhamar 2006:2). I tillegg til de ovennevnte utgiftspostene kommer utgifter knyttet til utbygging av innvandringsrelaterte institusjoner som skolegang, helse, tolketjenester, norskopplæring osv. Fra at innvandring var ansett som økonomisk innbringende har det gått over til også å være ansett som en utgiftspost. Denne utviklingen kan ha påvirket hvor mange og hva slags styringsredskaper som har blitt tatt i bruk for å nå målet om integrering. Veksten i antall og omfang av integreringstiltak har økt gradvis siden 1980.

Styringsredskaper som integreringsstrategien benytter seg av i dag ble blant annet presentert i Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Handlingsplanen lister opp førti konkrete tiltak med sikte på å bedre integreringen av innvandrere. Av plasshensyn listes ikke alle førti opp her nå, men et par stykker legges kort frem for å vise bredden i styringsredskapene som har blitt innført de siste årene.

- ”Arbeidsrettet innsats overfor innvandrere” er navnet på en integrasjonsstrategi der innvandrere prioriteres ved inntak til arbeidslivet.
- ”Etablerervirksomhet” blant innvandrere er ment å oppfordre innvandrere til å starte egen virksomhet. Målet med denne strategien er å legge til rette for å benytte mer av potensialet som bor i innvandrerbefolkningens til å drive egen virksomhet.
- ”Språkkartlegging av fireåringer” er et tiltak som skal medvirke til at barn med dårlige norskkunnskaper og/eller dårlig språkutvikling kan fanges opp så tidlig som mulig.
- ”Tiltak mot tvangsekteskap”. Styringsredskapene for denne strategien knyttet seg til informasjon og holdningsskapende arbeid, kunnskapsinnhenting, kompetanseheving, ulike forebyggende tiltak og krisehjelp.
- ”Statsborgerseremoni” er en frivillig seremoni med et troskapsløfte for nye statsborgere. Seremonien skal markere at nye statsborgere slutter seg til de grunnleggende verdier som statsborgerskapet hviler på, med like rettigheter og plikter (Handlingsplan for inkludering og integrering av innvandrerbefolkningen 2008).

Listen over styringsredskaper vitner om et mangfold og en bredde som skiller seg strekt fra de to eneste eksemplene på styringsredskaper fra før 1980, norskopplæring og boligstøtte. I senere tid har det vokst frem et vell av tiltak rettet mot innvandrere i alle livssituasjoner og aldersgrupper. Det statlige apparatet har blitt kraftig utbygget i forbindelse med økt satsing på integreringsstrategiske styringsredskaper.

#### **4.2.3. Kontinuitet eller diskontinuitet i tilpasningsstrategien?**

Assimilering var i over hundre år ansett som den måten innvandrere eller minoriteter skulle forholde seg til Noreg på. Et skift fra assimilasjon til integrasjon skjedde på begynnelsen av 1970-årene. Stortingsmelding 39, den første stortingsmeldingen som omhandlet innvandring alene, påpekte at innvandrere og minoriteter selv skulle kunne velge grad av tilknytning til Norge. Skiftet som skjedde i 1974 fra assimilasjon til integrasjon er, slik jeg ser det, et større brudd enn noe annet i nyere tilknytningspolitikk. De offentlige uttalelsene har riktignok gått over fra å være mest fokusert på frihet til å velge tilknytningsgrad til at det fokuseres mer på plikten til å delta. Like fullt har det ikke på noe tidspunkt skjedd noen endring i målet for innvandreres tilknytning til Norge siden 1974. Målet er: Frihet til å velge tilknytningsgrad og samfunnsdeltagelse på lik linje med nordmenn. Norsk tilknytningspolitisk hovedmålsetning fra 1974 til i dag representerer kontinuitet og ikke diskontinuitet.

Utover de to nevnte styringsredskapene for å fremme integrering, voksenopplæring og bolighjelp, ble bare tilfeldige tiltak for å fremme integrering innført i tiden rundt 1970 og 1980. Konkrete styringsredskaper har økt i antall og i omfang gjennom den siste delen av perioden. Økningen av disse kan ha blitt oppfattet som et brudd med tidligere tendens. At styringsredskapene har økt er ikke synonymt med økt restriktivitet eller krav.

Margrethe Karijords teori om at integreringspolitikken har endret seg i en mer intervenserende retning er jeg uenig i (Karijord 2007:48). Etter å ha lest samtlige handlingsplaner de siste ti årene finner jeg ikke at det har forekommet noen økt restriktivitet i form av innskrenkende eller intervenserende tiltak. Tilknytningsgraden til det norske samfunn er like valgfri som for ti eller femti år siden, det som preger utformingen av styringsredskapene er at de fremstår som tilbud om

oppfølging, støtte, informasjon osv. Selv i et tiltak med siktemål om å stanse et fenomen; ”Tiltak mot tvangsekteskap”, er det ikke restriktive midler i bruk. Styringen foregår ikke ved å skremme unge innvandrere fra fenomenet, det er snarere hjelp, opplysning og informasjon som er iverksatt. En vanlig oppfatning og teori om integreringspolitikken i Norge er at den er blitt mer restriktiv de siste femti årene, de ti siste spesielt (Brouwers 2007:61). I forhold til den utbredte ideen om restriktiv styring anser jeg teorien og oppfattelsen å være feil. Jeg finner som sagt en økning av styringsredskaper, men ikke økning i restriktiviteten i disse. Tiltakene kjennetegnes ved å være frivillige og med uttrykt mål om å prioritere, informere og subsidiere innvandrere. På bakgrunn av disse observasjonene anser jeg ikke den rådende oppfattelsen om at norsk integreringspolitikk har blitt mer intervensjonerende de siste årene som riktig. Dersom det er et brudd å observere er det knyttet til antall og omfang av styringsredskaper, men ikke til graden av restriksjon i disse.

At det finnes en teori om styring, nemlig Michel Foucaults, som hevder at styring nettopp gjennom slike tilsynelatende ikke-restriktive styringsredskaper er den mest effektive formen for styring, skal ikke kobles til problemstillingen i dette kapitlet. Her er det antagelsen om en mer restriktiv utforming av norsk innvandringspolitikk som søkes bekreftes eller avkreftes, og ikke andre grader av styring. Makt og styring gjennom styringsteknologier som tilsynelatende ikke har intervensjonerende egenskaper vil bli lagt frem i kapitel seks.

### **4.3. Opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap**

#### **- Det mest velutviklede styringsredskapet på integreringsområdet –**

Hovedutviklingen når det gjelder styringsredskapene på det tilknytningspolitiske området ble kartlagt i forrige del. Hovedtendensen ble ansett å være opprettholdelse av målsetning og en økning i antall styringsredskaper, men ikke i grad av restriktivitet. Når det gjelder ett konkret styringsredskap har debatten om restriktiviteten vært spesielt stor, introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Fordi introduksjonsordningen skiller seg fra de fleste andre styringsredskapene i form av å være pliktig, og fordi debatten om den var den største i

forbindelse med innføringen av et tilknytningspolitisk styringsredskap, skal historien om norskopplæringen analyseres med tanke på å spore kontinuiteter og diskontinuiteter.

#### **4.3.1. Norskopplæring som styringsredskap før 1990.**

I en undersøkelse av samlivet mellom skogfinner og nordmenn, opplevde den første norske samfunnsforskeren, Eilert Sundt, at der skogfinnene behersket norsk var det et tettere bånd mellom finnene og nordmennene. ”*Skillevæggen mellom skogfinnerne og den omboende norske allmue faldt; hver dag sammensmeltede finnekolonien mer med den norske befolkning*” (Sundt 1850/1974:150-52). Sundts påstand bekreftes av Fell, som hevder at man kan anta at språk som grunnlag for felles identitet har røtter minst tilbake til år 800, og at det i er et av de viktigste kriteriene for følelsen av samhold i et samfunn (Fell 1983:59). Viktigheten av et felles språklig grunnlag kan spores fra den første norske samfunnsforskningen, til tvangsforforskningen av norsk urbefolkning på 1960-tallet til i dag. Norskopplæringen etter den moderne innvandringens begynnelse blir nå fremlagt.

I 1969 diskutertes innvandring nesten for første gang i etterkrigstiden. I meldingen er det enighet om at noen tiltak for å lette tilpasningen måtte innføres, norskopplæring var et slikt tiltak (St.meld.45(1968-1969). Norskopplæringens utforming ble utdypet i 1976 lov nr.35 om voksenopplæring (Ot.prp.28(2002-2003):20).

”Innvandrerens tilpasning til det norske samfunnet er sterkt avhengig av at de lærer språket og at de får orientering om det samfunn de skal fungere i. Undervisning, opplæring, informasjon og rettleiding for innvandrere er nødvendige tiltak dersom alvorlige samfunnsproblemer skal unngås. Foruten språkundervisning vil utlendingen også trenge en elementær innføring i norske samfunnsforhold og norske skikker og vaner, for lettere å finne seg til rette og forstå litt av sitt nye miljø.” (St.meld.39(1973-1974):41).

I 1970 ble det innført refusjon fra Folketrygden for inntil 150 timer norskopplæring for utenlandske arbeidstakere. Refusjon av utgifter til norskopplæring var et av få konkrete tiltak for å øke andelen innvandrere som benyttet seg av tilbudet om norskopplæring på 1970-tallet. Det var ikke knyttet plikt til opplæringen, det var opp til den enkelte innvandrer selv om han/hun ville

delta. ”Utvalget mener det ikke vil være riktig å gjøre undervisning i norsk obligatorisk for utenlandske arbeidstakere, men peker på at det er mulig å nå flere utlendinger med kurstilbudene ved å sette inn egnede tiltak.” (St.meld.39(1973-1974):40).

Gjennom hele 1970 og 80-tallet var norskopplæringen et frivillig tilbud. Fra 1980 økte tilstrømningen av flyktninger til Norge, samtidig som den generelle arbeidsledigheten steg, den offentlige debatt ble da mer fokusert på kvalifisering av nyankomne innvandrere (Brochmann 2006:88). Utvidet omfang og krav til deltagelse i norskopplæringen kom likevel ikke før tyve år senere.

#### **4.3.2. Utforming av introduksjonsordningen fra 2004.**

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere ble innført og trådte i kraft fra 1.september 2004. Introduksjonsordningen er et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram med opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap (Ot.prp.28(2002-2003):8). Innvandrene som omfattes av ordningen har både rett og plikt til deltagelse. Ordningen forebeholdes de som har varig opphold i landet. Personer uten oppholdstillatelse faller utenfor lovens ramme. Loven gjelder for nyankommet utlending og omfatter de som har bosatt seg i landet i løpet av de to siste årene. Varigheten på programmet er på to år. Ordningen gjelder for alle som oppfyller ovennevnte kriterier og er mellom 18-55 år (ibid110-115). Detaljert beskrivelse av hvem som omfattes av ordningen skiller introduksjonsordningen fra den tidligere voksenopplæringen. Voksenopplæringen hadde vært et frivillig tilbud om norsk og samfunnsfaglig undervisning man selv betalte for, men hvor utgifter på inntil 150 timer kunne refunderes.

Annet, enn krav om deltagelse, skiller den nye ordningen fra den forrige med tanke på den økonomiske sanksjonsordningen. Økonomiske ytelser til livsopphold skal kunne betinges av at nyankomne innvandrere deltar aktivt i kvalifiseringsprogrammet med sikte på å bli økonomisk selvhjulpne. Begrunnelsen er et mål om å danne en kultur der man må delta for å motta ytelser. Illegitimt fravær, fravær som det ikke er gitt tillatelse til eller som er tilknyttet sykdom, medfører trekk i stønaden (ibid):112). Økonomiske sanksjoner i integreringspolitikken tilførte et nytt element til norskopplæring som styringsredskap.

Et annet nytt element var en avtale mellom den enkelte innvandrer og kommunen som legger opp målsetninger for den enkelte. Som en del av avtalen setter man opp en Individuell kvalifiseringsplan. Detaljert informasjon om den enkelte innvandrers situasjon både før, under og etter opplæringen ble innført i 2004. Detaljnivået som ble introdusert med den nye ordningen adskiller seg fra den løse tilknytningen som innvandrerne hadde til norskopplæringen frem til 2004.

#### **4.3.3. Introduksjonsordningen - brudd med tidligere integrasjonsstrategi?**

Som styringsredskap for tilknytningspolitikken representerer ikke introduksjonsordningen noe brudd i forhold til tidligere redskaper. Målet med voksenopplæring, senere norskopplæring, var det samme som med introduksjonsprogrammet: *"Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltagelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet."* (ibid:115). Det viktigste virkemiddelet, opplæring i norsk språk og samfunnsliv, er også det samme som i opplæringen fra 1969. Enighet om viktigheten av norskopplæring som er en fremtredende tendens. Det er kontinuitet som kjennetegner målet med selve styringsredskapet, likevel er det visse elementer av diskontinuitet som preger utviklingen.

I 1974 ønsket man ikke å gjøre norskopplæringen obligatorisk, i 2003 ble obligatorisk deltagelse vedtatt for alle som tilhørte bestemte kategorier. Man hadde endret standpunkt angående frivilligheten knyttet til undervisningen, noe som gjør den nye ordningen mer pliktbasert enn på 1970-tallet. At man har plikt til å delta dersom man fyller visse kriterier, og at man mister støtte ved illegitimt fravær, gikk ikke upåaktet hen. Blant kritikerne finner vi Anne Britt Djuve som påpeker følgende:

"Målgruppen for introduksjonsprogrammene består for en stor del av mennesker som har blitt krenket og fratatt kontrollen over sitt eget liv. De er i en særdeles sårbar posisjon, både psykologisk, økonomisk og juridisk. Dette gjør det spesielt viktig å vurdere de etiske sidene ved kvalifiseringsarbeidet. Relasjonen mellom nyankomne flyktninger og norske myndigheter er åpenbart preget av en sterk maktasymmetri. Bruk av maktmidler, som for eksempel økonomiske sanksjoner, bør man avstå fra." (Djuve 2003:9).



Djuve representerer en form for argumentasjon som kom fra flere hold i forbindelse med innføringen av loven. Grunnen til at det ble en del protester rundt innføringen av denne loven, har antagelig sammenheng med den maktformen som tas i bruk. I moderne liberale samfunn er tvang og sanksjoner sjeldent en del av styringsredskapene. I følge Foucaults maktteori vil det derfor ofte vekke oppsikt når mer autoritære maktformer benyttes (Dean 2007:53). Nettopp fordi Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere benytter sanksjoner og plikt kan det ha vekket en del reaksjoner i offentligheten. Foucault har lært oss at graden av maktbruk og styring ikke nødvendigvis henger sammen med hvor synlig makten eller styringen er. Synligheten skal ikke forveksles med omfanget av styringen (ibid:53). Likevel gir jeg de som mener at introduksjonsordningen representerer et brudd med tidligere integreringsstrategi rett i noen ting. Fra at norskopplæring var frivillig gjennom hele 1970, 1980 og 1990-tallet, gikk det over til å bli obligatorisk for mange innvandrere fra 2004. I tillegg til at det var obligatorisk å delta ble det knyttet sanksjoner til ugyldig fravær. Endringen i forhold til frivillighet og sanksjoner anser jeg som et brudd med tidligere praksis på området, og som en praksis av mer restriktiv karakter enn sin forgjenger.

Individuell plan med personlige opplysninger om hver enkelt deltager er ment å bidra til å effektivisere kvalifiseringen av deltakerne i programmet (Ot.prp.28(2002-2003):59). Et system der personlige opplysninger benyttes til å lede deltakerne i ”riktig” retning er et utbredt trekk ved moderne maktutøvelse (Rose 1946:45), og er på den måten ikke noe som skiller introduksjonsordningen fra annen andre styringsstrategier i moderne politikk. Den aktive bruken av opplysninger i integrasjonsstrategien fra 2004 skiller seg fra tidligere praksis, og på den måten er den individuelle planen et eksempel på diskontinuitet.

#### **4.4. Kapittelavslutning.**

Ved å dele innvandringspolitikken opp i to deler, adgangspolitik og tilknytningspolitikk, derunder norskopplæring, har dette kapitlet hatt som mål å kartlegge graden kontinuitet og diskontinuitet i innvandringspolitikken fra 1970 til i dag. Det genealogiske målet har vært å bruke

historien på det gjeldende området til å vise hvordan ulike historiske elementer har overlevd og videreføres i nye konstellasjoner (Villadsen 2006:90). De nye konstellasjonene kan se annerledes ut, og gi inntrykk av å bryte med det tidligere bildet, men kan vise seg å bare være videreføring av gamle strategier og praksiser. Gjennom media og forskere er det lett å få inntrykk av at innvandringspolitikken har blitt mer restriktiv og innskrenkende de siste årene. For å kunne si noe om denne oppfatningen har jeg gått igjennom store mengder materiale knyttet til både adgang, tilknytning og norskopplæring. Det er disse tre områdene innenfor innvandringspolitikk som har flest strategier tilknyttet seg. Gjennom mitt arbeid med materialet har jeg kommet frem til ulike funn angående det påståtte bruddet i nyere tid.

Når det gjelder adgangspolitikken har en strategi vært gjeldende siden 1975, innvandringsstoppen. Unntakene fra stoppen har vært de samme over hele perioden, men innvandringen i forbindelse med unntakene har økt siden 1980. Hovedstrategien i adgangspolitikken bærer sterkt preg av kontinuitet. Spor av diskontinuitet kan likevel spores i forhold til enkelte kontrollteknologier. Økt bruk av visum og tilbakesendelse bryter til en viss grad med praksisen omkring 1970, og er en endring i restriktiv mer enn åpen retning. Anerkjennelsen av et lite brudd er likevel ikke stort nok til å overskygge bildet av sterk kontinuitet som adgangspolitikken ellers er så preget av.

Tilknytningspolitisk er det største bruddet i nyere innvandringshistorie, slik jeg ser det, overgangen fra assimilasjon til integrasjon som fant sted på 1970-tallet. Siden den gang har innvandrere og minoriteter hatt frihet til å velge hva slags tilknytning de vil ha til det norske samfunnet. Et mål om samfunnsdeltagelse har også vært en kontinuitet på det tilknytningspolitiske punktet. Tendensen er i større grad kontinuitet enn diskontinuitet når det gjelder hvilke mål myndighetene har hatt for innvandreres tilknytning til det norske samfunnet. Det som kan fremstå som brudd, eller endring, er at styringsredskapene har økt i antall og i sitt omfang. Et slags brudd, i form av at økte styringsredskaper kan bety økt styring, ser jeg ikke bort i fra at kan ha funnet sted siden 1990. Det mest avgjørende bruddet i tilknytningspolitikken anser jeg likevel for å være overgangen fra tvungen fornorskning til valgfrifri grad av tilknytning, en holdning preget av kontinuitet.

Angående introduksjonsordningen er det visse brudd å spore angående innføringen av denne. Sanksjoner og plikt oppfattes av mange som restriktive elementer. Etersom disse elementene ikke var i bruk i norskopplæringen frem til 2004 kan ordningen hevdes å representere et brudd i restriktiv retning. Bruken av individuelle planer representerer noe nytt, men er ikke et restriktivt virkemiddel. Introduksjonsordningen er på en side et brudd med tidligere praksis, men omfanget av bruddet er ikke så stort som kritikere og offentligheten vil ha det til. Først og fremst anser jeg ordningen som en videreføring av ideer, målsetninger og et allerede utbygget styringsredskap, men med et innslag av plikt som gir restriktive assosiasjoner som bryter med tidligere praksis.

Ved å analysere det påståtte bruddet i innvandringspolitikken langs tre dimensjoner har det vært mulig å oppdage noen nyanser i forhold til forekomsten av kontinuitet og diskontinuitet. Visse brudd og endringer i strategier og styringsredskaper kan spores i norsk innvandringspolitikk. Men noen steder har det vist seg å være historiske elementer som har blitt videreført, enten i sin opprinnelige eller i en ny form. En undersøkelse av innvandringspolitikken utvikling med genealogiens blikk, har fremanalysert noen andre betraktninger om norsk innvandringspolitikk enn de som vanligvis fremkommer i media. I neste kapittel er det diskursen og ikke selve historien som skal analyseres.

## 5. Diskursanalyse.

For å nyansere påstanden om brudd i innvandringspolitikken ble politikken fra 1970 til i dag analysert i forrige kapitel. Ved å fremlegge de politiske målene og styringsredskapene som har blitt tatt i bruk gjennom perioden dukket det opp noen eksempler på kontinuitet som tidligere ikke var fremlagt. Men det er ikke alltid at det er noen klar sammenheng mellom politikken som utøves og den politiske argumentasjonen. Hvordan et tema omtales kan oppfattes som hvordan det temaet behandles i praksis. Målet med dette kapitlet er å undersøke eventuelle endringer i retorikken og argumentasjonen de siste femti årene og analysere disse endringene i forhold til oppfatningen av et brudd i innvandringspolitikken. For å undersøke den diskursive utviklingen er utsagn fra feltet min viktigste analysegjenstand.

*”The aim should be to relate discourse not to a thought, mind or subject which engendered it, but to the practical field in which it is deployed” (Foucault 1991:61).*

I henhold til Foucaults mål for diskursanalysen, skal utsagnene knyttes til feltet de er en del av og ikke til subjekters underliggende meninger eller intensjoner. Diskursanalyse bør, i følge Foucault, ikke adskilles fra den genealogiske analysen. Det gir ikke mening å gjennomføre den ene uten den andre (Andersen 1999:52). I tråd med dette er diskursanalysen en forlengelse av analysen i forrige kapitel. I forrige kapitel var styringsredskaper og grunnleggende mål under lupen, i dette kapitlet er det utsagn fra det innvandringspolitiske feltet som er analysegjenstanden. I dette kapitlet er det kontinuiteten eller diskontinuiteten i diskursen og retorikken på det innvandringspolitiske området som skal undersøkes. Av den grunn har jeg valgt å kalle dette kapitlet for diskursanalyse, men det er selvfølgelig en genealogisk analyse på samme tid.

De politiske endringene i årene mellom 1970 og i dag har blitt presentert tidligere. Noen forklaring på innholdet i de tiltakene som argumentene dreier seg om, vil derfor ikke bli presentert i forbindelse med det aktuelle utsagn. Jeg legger til grunn at politiske tiltak og strategier, som innvandringsstoppen og introduksjonsprogrammet, er fenomener leseren er inneforstått med innholdet i. Videre presenteres norsk innvandringsdebatt fra 1970 og til i dag

basert på hva som har vært de største diskusjonene eller hva som har representert de største endringene i diskursen.

### **5.1. Diskursen om de første innvandrerne og innvandringsstoppen.**

Innvandrerne som kom fra 1960 og utover kom fra fjernere strøk enn tidligere, og det var stadig flere av de som kom som ikke behersket norsk eller engelsk. Disse faktorene bidro til at denne typen innvandrere var i en ufordelaktig posisjon på arbeidsmarkedet. Innvandrere representerte en annerledeshet, både i form av at de var fremmede, men og i form av hvordan de levde i Norge og den posisjonen de fikk i det norske samfunnet. Uten å bruke rasistiske eller politisk ukorrekt argumentasjon, kan utsagnet fra Thorbjørn Berntsen vise kompleksiteten som begynte vokse rundt dette forholdet:

”Mens innvandrere tidligere kom fra land som likner mye på vårt eget, kommer innvandrere i dag fra land med andre kulturelle tradisjoner og andre økonomiske og sosiale strukturer. Denne kategori innvandrere får bl.a. på grunn av dette helt andre og større problemer med sine forhold i Norge. Uten å gå i detaljer kan jeg bare slå fast at de bl.a. i hovedsak kommer inn i yrker som er typisk lavlønte. De er til dels utnyttet i den forstand at de får lønn som ligger under det som er tariff eller vanlig for vedkommende yrke. De har i stor utstrekning uholdbare boligforhold, og deres muligheter for å på egen hånd å bedre disse er svært begrenset. Det er derfor etter min oppfatning og etter komiteens mening nokså klart at vi må sette det norske samfunn langt bedre i stand til å kunne by de mennesker som allerede er kommet til vårt land, og de som vil komme i framtida, andre og mer rettferdige betingelser. Dette har de et moralsk krav på idet vi drar nytte av deres arbeidsinnsats, og de betaler sine forpliktelser overfor det norske samfunn på lik linje som nordmenn.” (Thorbjørn Berntsen, Ap.10.12.74:1923).

Frykten for at det skulle dannes en ny underklasse kommer frem i NOU fra 1973: *”Etter mindretallets syn har vi i Norge alt nådd grensen for en sosial forsvarlig innvandring. Vi må få full kontroll over den videre utviklingen samtidig som vi erkjenner vårt ansvar overfor de utlendinger som alt har fått en tilknytning til landet vårt.”* (NOU 1973:13).

Ideen om at sosial likhet og harmoni skal sikres av staten har et sterkt fotfeste i Norge. Arbeiderpartirepresentant Tor Oftedal uttalte i Stortinget:

”Gjennom generasjoner har nordmenn strevd med å avskaffe fattigdom og forskjellsbehandling av mennesker. Vi har søkt å bryte ned sosiale skillelinjer og bygge opp et samfunn basert på rettferdighet og likeverd. Et godt stykke på vei er vi nå også nådd i så måte. Nå ønsker vi ikke å pådra oss en ny sosial kreftsvulst, en ny slum med en ny pariakaste, noe erfaringene fra andre vesteuropeiske land viser at fremmedarbeiderproblemet lett kan utarte seg til hvis man lar det løpe mer eller mindre ukontrollert. Vi trenger en viss områdningsstid for å legge opp vår strategi med sikte på å sikre rettferdige menneskeverdige kår for våre gjester. Avgjørende kan ikke være arbeidsgivernes og arbeidslivets ønsker, men vår evne til å gi våre gjester en anstendig og likeverdig behandling. Derfor kan vi ikke gi problemet større omfang enn vi til en hver tid makter å hanskes med.” (Tor Oftedal, Ap, 10.12.74:1947).

For å kunne beholde sosial likhet, anså man det som nødvendig å begrense innvandringen. Man ville ikke ha på seg at man utnyttet mennesker, eller at man bidro til å skape en ny underklasse. Med innvandringsstoppen, som skulle være midlertidig, men som ble permanent, ble grunnlaget for politikken som har blitt ført siden begynnelsen av 1970-tallet lagt. En kontrollert adgangspolitik ble måten å håndtere den stadig økende innvandringen på. Dette var også basert på ideen om å føre en politikk i samsvar med den som ble ført andre steder i Europa (St.meld.107(1975-76)).

### **5.1.1. Argumentasjonen knyttet til innvandringsstoppen.**

”Nå har vi vore så heldige at vi i lang tid har kunna ført ein slik liberal innvandringspolitikk. Når vi har kunna gjort det, heng det sjølvsagt saman med at pågangen av folk som ville inn i landet, ikkje har vore for stor.” (Ola Røssum, Sp.10.12.74:1960). Argumentasjonen bar preg av at det først og fremst var enighet om å begrense innvandringen, som følge av at pågangen av innvandrere økte. Mange talere benektet likevel at innvandringsstoppen var mindre liberal enn tidligere politikk, og pekte på at det var for innvandrerens skyld man innførte den:

”La meg så sterkt jeg kan, få understreke at når Regjeringen tilrår ett års innvandringsstopp og andre restriksjoner, er det ikke ut fra en lite liberal holdning, men utelukkende ut fra en nøktern vurdering av hva som er praktisk mulig og til det beste for utlendingene selv, alle relevante forhold er tatt i betraktning.” (Leif Aune, Ap.10.12.74:1958).

Argumentasjon som fokuserte på å ruste opp landet for å enda bedre kunne ta i mot nye innvandrere i tråd med internasjonale forpliktelser ble også brukt:

”Komiteen mener det må være anledning til å gjennomføre en slik midlertidig innvandrestop, fordi hensikten med den prinsipielt ikke er å vanskeliggjøre muligheten for at utlendinger kan ta arbeid og opphold i Norge, men tvert i mot er å sette vårt land i bedre stand til å leve opp til de internasjonale avtaler og viljeserklæringer om dette spørsmålet som Norge har gitt sin tilslutning til.” (Innst.85 (1974-1975):11).

Behovet for en restriktiv og kontrollert politikk ble så og si aldri utfordret i den politiske debatten om innvandring etter innføringen av stoppen i 1975. Argumentasjonen som ble benyttet på begynnelsen av 1970-tallet, var preget av frykten for å skape en ny underklasse. De lave lønningene og de kummerlige boforholdene innvandrerne aksepterte så ut til å true den relativt like levestandarden man tilstrebet for befolkningen på den tiden. Man ville at innvandrerne skulle oppnå norsk standard for både arbeids- og bosituasjon, i tråd med det rådende likhetsidealet. Fordi det ikke så ut til å skje av seg selv, innførte man tiltak som innvandringsstoppen, støtte til norskopplæring og tiltak for å forsikre bedre arbeidsvilkår for innvandrere (Hagelund 2002:59). Når det kommer til spørsmålet om hvorfor politikken må være restriktiv og kontrollert, så var svaret hele tiden: ”så vi kan sikre trygghet for de som allerede er i landet og behandle de flyktningene som kommer anstendig, sikre likhet og overholdelse av de internasjonale humanitære forpliktelsene.”. Argumentasjonen var preget av humanisme og likhet, og det bidro til å legitimere politikken. Fordi retorikken i 1970-årene var preget av denne typen argumenter har ikke inntrykket vært at politikken har vært brutal (Hagelund 2002:62).

## 5.2. Kulturbegrep i endring.

Kultur ble på 1970-tallet fokusert på som noe innvandrere tidligere hadde blitt frarøvet muligheten til å opprettholde. Mulighetsbetingelsene for å beholde og praktisere egen religion og kultur skulle bedres fra nå. Kultur ble fremstilt som noe man ønsket seg et mangfold av og noe som forenklet tilpasningsprosessen i Norge (St.meld.39(1973-1974). Det ble uttrykt frykt for at innvandrere skulle føle tap av identitet og kultur i Norge, et tap som ville kunne føre til mistrivsel.

”Det å opprettholde og videreutvikle eget språk og egen kultur må ikke sees bare som midler i en integreringsprosess. For innvandrerne representerer det verdier i seg selv å kunne opprettholde sin egen identitet og tilknytning til sitt opprinnelige miljø.” (St.meld.74(1979-1980):28).

Kultur som en verdi i seg selv, var en del av argumentasjonen på slutten av 1970-årene, dette har gradvis endret seg. De siste femti årene har kultur, som en del av innvandringsdebatten, hatt ulik betydning. Fra at kultur var noe man vernet om, har det gradvis blitt mer fokus på kultur som noe man må holde et øye med, noe som kan innebære repressive tradisjoner. Endringer i retorikken og til dels i politikken for å se til at de som ikke fult ut lar seg integrere gjør det, kunne spores mot slutten av 1980-tallet (Brox 1991).

”Innvandrere står i samme stilling som andre innbyggere når det gjelder å akseptere normer og lover som gjelder i vårt samfunn, uansett personlig syn. Det finnes grunnleggende vurderinger som det råder politisk enighet om i Norge, for eksempel verdien av demokrati, likestilling mellom kjønnene og barns rettigheter. Dette innebærer en klar begrensning i valgfriheten for alle. Holdninger og handlinger som strider mot norsk lov, eller mot det myndighetene i andre sammenhenger har tatt klar stilling til, for eksempel Mønsterplan for grunnskolen, kan ikke aksepteres.” (St.meld.39(1987-1988):49).

Innvandrere settes ikke i sammenheng med kultur eller religion i meldingen, men de anses som enkeltindivider på lik linje med alle andre innbyggere. Budskapet er at det er en grense for ulikheten man kan akseptere i et samfunn. Man tar i meldingen ikke avstand fra tidligere



standpunkt, men de presenteres som tillegg til de holdningene og politikken som presenteres. Et eksempel på dette er:

”Innvandrere skal kunne delta i samfunnslivet – politisk, økonomisk og sosialt – uten at det stilles krav til kulturell assimilering. Det bør være fullt mulig for innvandrerne å kunne leve her som deltagende samfunnsmedlemmer, samtidig som de bygger videre på sin kulturarv.” (St.meld.39(1987-1988):49).

Diskursen har tatt en ny vending i eksempelet ovenfor. Man går ikke bort fra retten til å opprettholde egen kultur, men det fremstår som et sekundært mål sammenlignet med målet om deltagelse i samfunnslivet. Fra slutten av 1980-tallet sluttet politikere å referere til det norske samfunnet som et homogent samfunn, og begynte å bruke begrepet flerkulturelt samfunn. Fra å fokusere på at Norge ikke hadde erfaring med fremmede kulturer og dermed måtte begrense innvandringen, gikk man over til å vise til hvorledes andre minoriteter gjennom tiden har eksistert side om side med nordmenn. Folkegrupper som samer, Romanifolket og jøder ble nevnt i denne sammenheng. ”...*det norske samfunnet har vært og i vil økende grad være flerkulturelt. Kulturelt mangfold er berikende og en styrke for fellesskapet.*” (St.meld.17(1996-1997):7). Kultur og flerkulturalisme ble på den ene siden fremstilt i et positivt lys mot slutten av århundret, som noe man ønsket velkommen. På den andre siden ble det fremstilt som noe man kunne utfolde dersom man også utfolde den norske kulturen om deltagelse i samfunnet.

”For at vi skal nå målet om like sjanser for alle, må også innvandrere ta sin del av ansvaret. De må velge strategier og gjøre prioriteringer som peker mot deltagelse og likestilling i det norske samfunnet. Selv om det er positivt med økt kulturelt mangfold, ønsker jeg ikke et mangfold som innebærer at noen grupper blir stående utenfor på viktige samfunnsområder. Jeg er særlig opptatt av situasjonen blant barn og ungdom med innvandrerbakgrunn. Foreldre må gi dem de samme sjansene som annen norsk ungdom får til å velge selv hvordan de vil skape sin egen fremtid og styre livet sitt i Norge.” (Kjell Opseth, Ap.12.06.97).

I norsk velferdsstatlig sammenheng er likhet ansett som et ønsket gode. Det slås fast at alle skal ha de samme rettighetene og mulighetene, men også pliktene til å delta. Det er ikke bare den enkelte innvandrers ve og vel som er i fokus, men også samfunnsnyttene de bør representere

(Gullestad 1992). Likevel har man ikke gått bort fra tidligere formuleringer og holdninger til området. Integreringsstrategien legger også i dag vekt på mulighetene til å beholde egen kultur. Det er i høyere grad snakk om en endring i retorikken, som i fornying av gamle argumenter og ideer, enn forkastelse av gamle til fordel for nye. Budskapet mot slutten av århundret synes å være at kulturelt mangfold er en berikelse dersom alle utfører den plikten de har til å delta i samfunnet (Hagelund 2002:121).

### **5.3. Fremskrittspartiets profilering som partiet mot innvandring.**

Fremskrittspartiet (Frp) er et parti på høyresiden av norsk politikk, og tilhører det mange omtaler som nyliberalisme og populisme. Frp kan plasseres i den samme kategorien som Dansk Folkeparti. Selv om partiet befinner seg på høyresiden av politikken har de overtatt mange velgere fra bl.a. det sosial demokratiske alternativet i Norge, Arbeiderpartiet (Ap). Frp ble opprettet i 1973, de første årene var Frp det partiet som i minst grad viste interesse for innvandringsspørsmål. Ikke før på midten av 1980-tallet ble innvandring en politisk viktig sak for Frp (Bjørklund 1999:141). Partiet har jobbet aktivt for å få innvandring på dagsorden, og har greid å skape en utbredt oppfatning om at de er det eneste partiet som utfordrer de andre partienes enighet på området. En generell skepsis til innvandringspolitikken og innvandringsfenomenet preger partiets retorikk. I det partiprogrammet som for første gang omtalte innvandring stod det:

”På bakgrunn av den truende arbeidsledighet må den vedtatte innvandringsstopp overholdes, og eventuell fremtidig innvandring må nøye vurderes. Bruken av fremmedarbeidere søkes begrenset til å omfatte de fagkategorier hvor norsk arbeidskraft ikke er tilgjengelig.” (Frps Valgprogram 1997).

Det har vært bred politisk enighet om inntaket av innvandrere, og mulighetene for adgang til Norge. Mer uenighet har det vært i forhold til hvor stor del av statsbudsjettet som skal brukes på innvandrere og innvandringsrelaterte tiltak (Brox 1991:44). Frp har vunnet mye velgere ved å fokusere på kostnadene det innebærer å føre en politikk som tilstreber å oppnå like kår for innvandrere som for nordmenn for øvrig. Det koster penger å integrere, iverksettelse av tiltak, administrasjon, økonomiske ytelser som følge av rettigheter er noen av de store utgiftene knyttet

til området. Disse utgiftene går på bekostning av andre grupper hevder Frp, for eksempel norske pensjonister (ibid:48). Med denne typen argumenter har Frp vunnet mange stemmer og har ved enkelte meningsmålinger vært Norges største parti, som for eksempel i juni 2008 da de hadde 29,3 % av stemmene ([www.frp.no](http://www.frp.no)).

”Det finnes i dag en rekke særfordeler som innvandrere drar nytte av, og som betales av landets skattbetalere ... Disse særordningene bør etter vår oppfatning fjernes. De koster penger som i stedet kunne vært benyttet til å hjelpe svake grupper som funksjonshemmede, vanskelig stilte eldre og syke. Disse særordningene har hovedansvaret for at det hos enkelte er negative og uheldige holdninger til innvandrere.” (Carl Ivar Hagen, Frp. 01.11.88:444).

Særfordelene som det vises til i denne talen er for eks. morsmålsundervisning, økonomisk støtte til innvandrereforeninger m.m. videre sier han:

”Det er min oppriktige mening at de mest nedvurderende holdninger overfor de innvandrerne som i dag er bosatt i Norge, kommer fra de politikere som påstår at innvandrere pr. definisjon er ressursvake og derfor trenger spesiell omsorg.” (ibid:444).

Historien til Frp på når det gjelder innvandringspolitisk diskurs, er at de første årene hadde de ikke noe velutviklet innvandringspolitisk standpunkt. Da de først fikk det i 1977 var det mer en uttalelse enn et kraftig argument i noen retning, men holdningen til restriksjon var der. I valgkampen i 1987 var Frp det eneste partiet som hadde noen konkrete standpunkter utover de som kom frem i stortingsmeldinger og i lovverket til innvandring. Det skulle vise seg at de ved å gå i mot den gjeldende oppfatning om innvandringspolitikk høstet mange nye velgere (Hagelund 2002:78). Fra den gang av har Frp vært assosiert med innvandringspolitikk i høyere grad enn noe annet parti. At Frp har fått så mye oppmerksomhet på dette området kan ha bidratt til å danne et bilde av at politikken knyttet til innvandring er blitt mer restriktiv og populistisk.

At Frp`s fremgang har vært nesten uten stans siden valget i 1987, og nådde sitt beste resultat noensinne ved sist valg i 2009 med 22,9 % av stemmene ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)), kan ha bidratt til å danne et bilde av at Frps politikk og diskurs som den som er gjeldende. I så måte er det viktig å ta i betraktning at Frp aldri har sittet i posisjon, og dermed aldri hatt direkte innflytelse på

Stortinget. Når det gjelder argumentasjonen på det innvandringspolitiske området har Frp antagelig bidratt til å påvirke debatten i høy grad, og det er ikke tvil om at også de andre partiene har måttet ta innover seg de argumentene Frp har presentert. Likevel vil det være feil å hevde at den sterke stemmen Frp har i debattene om innvandring er like sterk i styringssammenheng som i diskurssammenheng. Frp har ikke påvirket politikken i like høy grad som de har påvirket debattene. At mange har hatt inntrykk av det motsatte kan ha bidratt til å gi et inntrykk av at det har vært også endring i politikken og ikke bare retorikken.

### **5.3.1. Kultur som trussel.**

En type argumentasjon som dukket opp utover 1990-tallet er argumentasjon som fokuserer på farene knyttet til innvandring. Fra at Frp i løpet av 1990-årene greide å etablere en opplevelse av en kobling mellom innvandrere og utgifter for skattebetalerne, har de gjennom de siste ti årene også greid å etablere en kobling mellom innvandring og trussel mot harmonien i samfunnet.

”Det er grunn til å frykte at en fortsatt innvandring av asylsøkere bare tilnærmet det omfang som man har hatt i de senere år, vil føre til alvorlige motsetninger mellom folkegrupper i Norge. Det er ikke umoralsk å mene at man bør ta hensyn til reaksjoner mot denne innvandring for å forebygge konflikter. Det er heller ikke umoralsk å mene at man bør forebygge for raske forandringer av det helhetspreg som vår befolkning har. Det er uriktig å kalle slike synspunkter rasisme når de ikke bygger på forestillinger om at noen rase er mer verdifull enn andre.” (Frps valgprogram 1997).

Poenget er at tap av likhet i befolkningen sannsynligvis vil medføre konflikt. I Stortingsmelding.39 (1973-1974) ble argumenter for likhet også fremført. Den gangen var likhet i innvandringspolitikken utelukkende et spørsmål om å utjevne sosiale forskjeller. Å bedre innvandreres forhold var den sammenhengen likhet ble trukket frem (St.meld.nr.39(1973-1974). Hagens argumenter om likhet dreier seg om at mangel på likhet kan føre til motsetninger. Den ønskelige formen for likhet oppnås ikke med mer støtte til innvandrerne. Ved å måtte klare seg på egenhånd hevder Hagen at innvandrere vil lære hvorledes det norske samfunnet fungerer. Problematisering av møtet mellom forskjellige ulike kulturer ble etter hvert også en del av kommunikasjonen.

”Det har kommet en hel masse unge mennesker til Norge, og det er en hel masse unge mennesker som har vokst opp i Norge, som på en måte blir terrorisert, mister sin frihet på grunn av enkelte kulturer og enkelte tradisjoner som Norge importerer. Vi tar fortsatt inn en generasjon som har med seg en kultur og en tradisjon som hører fortiden til. Det er et av de store problemene.”(Per Sandberg, Frp.18.04.02.).

Frp har en tendens til å koble innvandring sammen med kriminalitet og konflikt i høyere grad enn de fleste andre partier. De opererer med en definisjon av integrering som minner mest om det de fleste ville definert som assimilering.

”Reglene, normene og verdiene som bør gjelde for hele samfunnet, må gis forrang fremfor ønskene til mindre grupper.” videre hevdes det at ”Innvandrere har plikt til å tilpasse seg det norske samfunnet.” (Frps Valgprogram 2001).

Mens Frp påpeker de negative sidene ved det flerkulturelle samfunnet, påpeker regjeringen at kulturell pluralisme er en berikelse og en styrke for samfunnet (St.meld.17(1996-1997):7). Diskursen på det innvandringspolitiske området har vært preget av, og blitt dominert av Frp. På den måten kan man hevde at den innvandringspolitiske diskursen har endret seg i Norge de siste tyve årene og dermed bryter med den mer kulturvennlige diskursen fra 1970-årene. Likevel er det i de offentlige dokumentene fortsatt en argumentasjon som fremstiller kultur som noe positivt. På dette punktet er det en kontinuitet. Der jeg mener å observere et brudd er i fokuset på at kulturell egenart har gått fra å være første bud til å være underordnet samfunnsdeltagelse og felles normgrunnlag basert på norske lover og kultur.

#### **5.4. Kapittelavslutning.**

*”Ved å benytte seg av diskursanalyse som et metodisk verktøy, i den hensikt å studere retorikk bak politikk, studerer man et avsnitt av virkeligheten eller en avspeiling av denne.”* (Mathiesen 1997:16). Den politiske diskursen er interessant fordi det ikke bare dreier seg om argumenter i en debatt, men argumenter som kan få fysiske konsekvenser. Kanskje er det derfor politikeres måte

å omtale et tema på kan ha påvirket oppfatningen resten av befolkningen har av det gitte tema (ibid).

Som vist ovenfor så har Frp vært en markant aktør i den innvandringspolitiske debatt i Norge siden 1980-årene. Mange vil hevde at den innvandringspolitiske debatt også har latt seg påvirke av Frps argumentasjon (Brochmann 2006:34). Frps mulige innvirkning på debatten er interessant fordi den kan ha hatt sammenheng med opplevelsen av økt restriktivitet i norsk innvandringspolitikk. Til en viss grad har diskursen i innvandringspolitikken har endret seg i retning av å inneha mer restriktive argumenter. Ettersom politiske argumenter faktisk kan få fysiske konsekvenser, kan utviklingen i innvandringsdiskursen blitt oppfattet som utviklingen i innvandringspolitikken (Mathiesen 1997). Frps påvirkning på innvandringsdiskursen kan være en av flere forklaringsfaktorer på hvorfor det er en utbredt oppfatning at innvandringspolitikken har hatt restriktive trekk de siste femten årene.

Det generelle kjennetegnet for den politiske diskursen i Norge over hele perioden, kan hevdes å være at en relativt strikt innvandringspolitikk med klare regler for hvem som har og hvem som ikke har adgang til landet har blitt ført. Argumentene som har blitt brukt for å begrunne praksisen har spilt på humanisme, rettferdighet og målsetning om likhet. I følge Foucault kan man kalle en regelmessighet i talen for en diskursiv formasjon (Villadsen 2007:97). Det fremstår for meg som at norsk innvandringspolitikk har hatt en tendens til å bruke humanistiske argumenter for å begrunne politikk som ikke har vært hovedsakelig humanistisk. Denne tendensen er, slik jeg ser det, en diskursiv formasjon.

Innvandringspolitikken har siden innføringen av innvandringsstoppen vært kontrollert og klar når det gjelder hvem som skal få adgang, og integrering har vært hovedstrategi når det gjelder tilknytningsform. Argumenter med fokus på å hjelpe de som allerede er landet har legitimert politikken. Fordi retorikken har vært preget av denne typen argumenter har ikke inntrykket vært at politikken har vært brutal. Det kan kanskje være noe av årsaken til at man i senere tid, der argumenter knyttet til kostnader og plikter har blitt mer synlige i debatten, har inntrykk av at politikken har blitt mer brutal og mindre human, mens det i virkeligheten bare er at også argumenter som ikke pakkes inn i humanisme blir hørt og sett. Hovedstrategiene og

styringsredskapene har ikke nødvendigvis endret seg i så høy grad, men argumentene for å innføre dem har ikke lenger bare humanistisk karakter, men også et fokus på plikt og krav.

Argumentene knyttet til kultur har vist seg å endre karakter over det gjeldende tidsrom. Dårlig samvittighet for assimilasjonspolitikken, som var blitt ført overfor minoriteter i årevis, kan hevdes å ha preget 1970-tallets integreringsstrategi. Man hadde lenge fokusert på viktigheten av en ensidig norsk kultur, og tanker om at alle hadde rett til å utøve egen kultur ble satt i høysetet. Ikke før Frp, mot slutten av 1980-årene, gjenopptok ideen om at like barn leker best ble kultur igjen ansett som noe som med fordel kan være noe man deler. Når det gjelder de offentlige uttalelsene om kultur, har ikke disse endret karakter siden 1974. Frihet til å utøve egen kultur er fortsatt en grunnleggende rettighet. Forskjellen er bare at det oftere er et *men*. Offentlige uttalelser om innvandreres tilknytningsforhold til Norge presiserer retten til egen kultur, men påpeker på samme tid ofte at de forventes å delta i samfunnet på lik linje med nordmenn. Forestillingen om at politikken har blitt strengere på dette området kan ha en viss sammenheng med den nevnte endringen i offentlige utsagn. Denne endringen er imidlertid såpass liten, sammenlignet med den som har vært i regi av Frp i den offentlige debatt, at jeg heller antar det er endringene i utsagnene i debatten som er årsak til forestillingen om endring i politikken, enn den faktiske men minimale endringen som har vært i offentlige utsagn.

Fra et fokus på kontinuiteter, brudd og diskurs i de to første analysekapitlene skal det siste av de tre analysekapitlene ta for seg maktformene som er og har vært i spill i norsk innvandringspolitikk i perioden fra 1970 til i dag.

## **6. Innvandringspolitiske maktteknologier.**

Overgangen fra autoritære til liberale regimer representerte en vesentlig endring når det gjaldt maktutøvelsen myndigheter har kunnet tillate seg. Fra mer repressive eller autoritære maktformer har man gått over til det Foucault omtaler som produktiv makt (Kristensen 1987:150-151). Denne utviklingen har også gjeldt for Norge. Likevel har det spredd seg en oppfatning av at makten på det innvandringspolitiske området har økt i grad av restriktivitet (Djuve 2003, Tjessem 2004, Brochmann 2006). Denne oppfattelsen henger blant annet sammen med innføringen av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, og det mange mener er en restriktiv adgangspolitikk (VG 20.05.02, Brouwers 2007). Dette kapitlet har som mål å kartlegge hvilke maktformer som har vært i spill i innvandringspolitikken i Norge, først og fremst i den perioden det påståtte bruddet i innvandringspolitikken skal ha funnet sted, mellom 1970 og i dag. Et innblikk i maktstrategien som ble brukt frem til den moderne innvandringen begynte, vil også bli belyst. Ved å gi et mer nyansert bilde av den innvandringspolitiske maktbruken vil også oppfatningen om at maktbruken har økt kunne nyanseres.

### **6.1. Maktteknologisk utvikling i Norge.**

Et viktig karaktertrekk ved genealogien er dens tette tilknytning til liberalismen. Liberalisme i politisk sammenheng dreier seg om ulike typer frihet, økonomisk, politisk og religiøs frihet (Niemi 2003:81). Alle disse frihetene ble innlemmet i stadig flere vestlige lands lover utover det nittende århundre. Foucault viste hvorledes det samtidig som det ble etablert liberale rettstater og frihetsrettigheter i Europa, ble opprettet disiplinære institusjoner som skulle regulere og forme borgerne. Den liberale friheten var ikke en direkte frihet, det var en frihet som krevde en åndelig bearbeiding, dannelses, opplæring og av og til avstraffelse (Villadsen 2006:88). Liberalismen er en erkjennelse av at stater ikke bare må forholde seg til et territorie og dets subjekter, men at det dreier seg om et samfunn. Samfunnet har sitt eget komplekse sett med lover og mekanismer, og disse kan ikke styres med politimakt alene (Barry, Osborne og Rose 1996:8). For å kunne styre samfunnet innenfra trengtes andre maktformer enn de autoritære, liberalismen er et resultat av



dette. I det følgende vil innvandringspolitisk makt i Norge de siste femti årene fremlegges ved å plassere kategoriene, liberalistisk eller autoritær makt, til den enkelte periode.

### **6.1.1. Assimileringsstrategien – bygget på en restriktiv maktteknologi.**

Frem til 1974 og utgivelsen av Stortingsmelding.39 hadde det bare vært et alternativ til tilpasning for innvandrere eller omvandrende i Norge, assimilering. Assimileringsstrategien har lange historiske røtter i norsk innvandringshistorie (Niemi 2003:151). På 1850-tallet ble de første assimileringssvedtakene gjort. Finnene fikk ikke lenger ha egne kirkesogn med finskspråklige prekener eller skoleundervisning, begrunnelsen var som følger: ”*Det vil føre til et samfunn for seg, og true rikets integritet.*” (Gottlund 1864:118). All undervisning og forkynning skulle foregå på norsk. Myndighetene begynte å gripe inn i finnenes beboelse fordi disse byene, eller delene av byene, ikke utviklet seg slik de ønsket at moderne byer skulle. ”Finnfondet” ble opprettet i 1851 med hensikt å assimilere minoriteter, i dette tilfellet samer og finner. Finnefondet var rettet mot å lære de gjeldende minoritetene norsk, og var helt og holdent et fornorskningsinstrument (Larson 1989). I 1898 ble det fastslått at man ønsket å utrydde minoritetsspråkene, denne politikken ble opprettholdt overfor både den samiske og finske befolkningen frem til slutten av 1960-tallet (Eriksen og Niemi 1981:93).

Maktformen knyttet til praksisene som ble benyttet mot finner og samer i Norge fremstår som restriktiv. Å bli nektet å snakke sitt eget språk på skolen og ikke å få ha prekener på sitt eget språk, var frarøvelse av en frihet resten av befolkningen var tilskrevet. Tilbakeholdelse av frihet er et kjennetegn ved restriktiv makt, og makten som ble utøvd mot samer og kvener helt frem til begynnelsen av 1970 må derfor kunne klassifiseres som restriktiv eller autoritær. En annen gruppe som ble utsatt for restriktiv makt er de såkalte omvankende, sigøynere og tatere.

”Fantefondet” ble vedtatt i Fremmedloven i 1901. Uttalt mål for Fantefondet var: ”*Å skaffe fanter og andre deslige omvankende og hjemstavnsløse Personer en lovlig Næringsvei og deres Børn en ordentlig Opdragelse.*” (Niemi 2003:170). Det er inneforstått at omvankende personer refererer til sigøynere og tatere. I forlengelse av Fantefondet ble det opprettet arbeidshus for å lære opp omvankende i arbeid og sosial omgang. Det ble opprettet barnehjem hvor man plasserte barn av

sigøynere og tatere, mange av disse fikk aldri se sine biologiske foreldre igjen, en praksis som ble opprettholdt til og med 1970 (ibid:170). De praksisene og strategiene som ble benyttet i assimileringen av omvankende er eksempler på restriktiv makt. Foreldre ble fratatt sine barn, og tvangsoplæring i sosial omgang og arbeid ble påtvunget. Tvang og frarøvelse av frihet preget politikken mot minoriteter og omvankende i Norge gjennom store deler av 1800 og 1900-tallet. Assimilasjonsstrategien og den restriktive maktstrategien hadde fotfeste frem til 1970, utviklingen derfra vi nå legges frem.

### **6.1.2. Integreringsstrategien anno 1974 – fri for makt og styring?**

En oppfatning om at politikken frem til 1974 var preget av restriktive maktteknologier, og lite individuell frihet for de berørte grupper, bekreftes i stortingsmelding.39 som ble vedtatt i 1975.

”Vår nærværende innvandringspolitikk har i praksis medført assimilering av innvanderne i det norske samfunnet. Dette har ikke gitt innvanderne vesentlige valgmuligheter. De har hatt relativt små sjanser til å beholde og utvikle sin egen kultur innenfor rammen av det norske assimileringstilbud. Det synes derfor vesentlig at det legges til rette for reelle valgmuligheter. Den enkelte bør kunne velge mellom assimilering eller en løsere form for tilknytning” (St.meld.39(1973-1974):36).

Strategien som ble fremlagt i St.meld.39 er preget av en annen maktteknologi enn den strategien som kan spores frem til 1974. Man innførte en ny strategi preget av større valgfrihet for den enkelte innvandrere og med fokus på rett til selv å velge tilknytningsgrad til Norge.

”Når det gjelder innvanderers forhold til det norske samfunn, står en overfor spørsmålet om innvanderne bør bli assimilert dvs. gå opp i den nasjonale befolkningen, om de bør bli løse integrert, eller om en bør ta sikte på at innvanderne forlater landet etter kort tid. Etter regjeringens oppfatning bør det ikke stilles opp noe slikt mål i den ene eller andre retning for norsk innvandringspolitikk. Det riktige må være at innvanderne i størst mulig utstrekning får avgjøre hvilket forhold de ønsker å ha til det norske samfunn, og forholdene må legges til rette for at de får en slik valgmulighet.” (ibid:8).

Innvandrere ble gitt mer frihet til opprettholdelse av egen kultur og språk fra 1974 enn de hadde hatt frem til 1974. Det samme gjelder den individuelle friheten til å velge å delta i norskopplæring eller til å bli tilnærmet lik nordmenn i levemåte. Fordi den tidligere benyttede assimilasjonsstrategien er så tydelig restriktiv, synes frihetene som fremlegges i 1974 som en veldig kontrast. Det ble likevel fremlagt forslag til hvorledes innvandrere skulle styres i meldingen.

”Erfaring tilsier at det er behov for en omfattende, oppsøkende virksomhet for å gjøre yrkesaktive innvandrere og deres familier oppmerksomme på behovet for og betydningen av språkopplæring og andre former for undervisning. Slik virksomhet bør tre i kraft så snart som mulig.” (ibid:40).

Å oppsøke innvandrere for å informere om ulike undervisningstilbud, var en måte man planla å få innvandrere til å delta i norskopplæring på. Som styringsredskap er oppsøkende virksomhet med mål om å overtale hver enkelt innvandrer til deltagelse ikke preget av restriktiv makt. Like fullt er det et styringsredskap med klar strategi og mål. Som vist tidligere i oppgaven har målsetningen om at innvandrere skal delta i norskundervisning, og samfunnet for øvrig vært konsistent i de siste førti årene. Dean påpeker at den autoritære maktformen staten tar i bruk er den som er synlig. Ikke-autoritær makt er like til stede, den er bare ikke synlig på samme måte. Man unngår den autoritære maktbruken, men det betyr ikke at ikke det utøves makt hele tiden (Dean 2007:53). Maktstrategien i 1974 skiller seg tilsynelatende ut med sin liberale utforming og fokus på den enkelte innvandrers valgfrihet, men det betyr ikke at mindre makt var i spill da enn før, eller da enn nå. Gjennom bl.a. oppsøkende virksomhet prøvde man å styre innvandrere i ønsket retning i 1974, hva slags maktteknologier som benyttes i dag er tema for neste del av kapitlet.

## **6.2. Maktteknologier i dagens Norge.**

Noe av årsaken til at dagens innvandringspolitikk har blitt oppfattet som mer preget av makt enn politikken som ble ført for førti år siden, er utformingen av introduksjonsloven (Djuve 2003:9). De viktigste skillene mellom dagens ordning og den forhenværende ordningen, er at mange pålegges plikt til å delta, og det er økonomiske sanksjoner knyttet til ugyldig fravær. Plikt og

sanksjoner er kjennetegn ved suveren eller restriktiv maktutøvelse (Andersen 1999:32). Dagens introduksjonsordning er i høyere grad et styringsredskap basert på restriktiv makt enn den tidligere frivillige voksenopplæringen. Det er likevel ikke gitt at makten på området brer om seg i større grad enn da norskopplæringen var basert på frivillighet. Som Dean påpeker er det ofte at mer autoritære maktformer benyttes etter at ikke-autoritære tiltak har blitt prøvd ut, uten at det behøver å ha sammenheng med omfanget av maktutøvelsen (Dean 2007:53). Logikken bak dette oppsummeres av Mead: *”Those who would be free must first be bound”* (Mead 1997:23 i Dean 2007:47). Maktteknologiene som benyttes for å styre innvandrere i dag er i høyere grad preget av ikke-autoritær enn autoritær/restriktiv makt. Noen eksempler på maktteknologier som preger innvandringspolitikken kommer i det følgende.

### **6.2.1. Informasjon satt i system - en styringsstrategi.**

Governmentality dreier seg om måter å styre menneskelig adferd på. For eksempel kan det være hvordan autoriteter prøver å påvirke menneskers handlinger for å oppnå ulike mål. I denne sammenheng er målet man søker å oppnå høyere samfunnsdeltagelse blant innvandrere. Strategiene man søker å oppdage med en governmentalitystudie er de strategiene som forsøker å forme de mekanismene mennesker bruker til å styre seg selv (Rose 1996:133). Biopolitikk kan sees som en moderne form for governmentality, der man kontrollerer befolkninger gjennom statistiske kalkulasjoner og økonomiske beregninger. Et av de viktigste kjennetegnene ved biopolitisk styring er at kroppen og det biologiske anses som et politisk anliggende. For eksempel er befolkningens helsetilstand, levealder, bosettingsmønster, fødselstall, osv. noe som nøye registreres i dagens vestlige samfunn. Biopolitikk fører til utviklingen av en rekke disipliner for å kontrollere kropp og befolkninger, slike disipliner kan være skoler, fengsler, asylmottak m.m. (Foucault 1994 i Kohl 2009). Både i Norge, og de fleste andre vestlige land, registreres slike data og omgjøres til statistikk og beregninger. I Norge er det Statistisk Sentralbyrå som er den største og viktigste databasen for informasjon om samfunn og befolkning. Utfyllende informasjon om innvandring og innvandrere er registrert der ([ssb.no/innvandring](http://ssb.no/innvandring)). At informasjon er registrert og analysert er bare interessant i styringssammenheng dersom den informasjonen brukes til å utforme strategier og styringsredskaper.

Torbjørn Skardhamar har skrevet et notat for Statistisk Sentralbyrå for å kartlegge om, og eventuelt hvorfor, innvandrere er mer kriminelle enn nordmenn. Bakgrunnen for notatet var at diskusjonene i den offentlige debatt var stadig mer preget av spørsmål om i hvilken grad innvandrere, og i særlig grad ikke-vestlig innvandrere, er "mer kriminelle" enn nordmenn. Statistikk antyder at ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert når det gjelder registrert kriminalitet. Empirisk kunnskap om overrepresentasjonen viste seg å trekke på sosiale og demografiske forskjeller mellom ikke-vestlige innvandrere og resten av befolkningen, som forklaring på overrepresentasjonen (Skardhamar 2006:6). Notatet kobler informasjon om innvandreres demografi og sosiale situasjon og kriminalitet. Forholdene som i notatet blir sett i lys av kriminell adferd er: bosted, egen utdanning, foreldres utdanning, tilknytning til arbeidslivet og om man er avhengig av sosialhjelp. For innvandrere, som for nordmenn, er det uheldig å ha lav utdanning, lav tilknytning til arbeidsmarkedet og å ha liten sosial tilhørighet lyder konklusjonen i notatet (ibid:26).

Som konsekvens av den informasjonen myndighetene har tilegnet seg om innvandrere og sannsynligheten for at de kan bli kriminelle ble tiltaket "Ny sjanse" opprettet. Det er spesielt rettet mot å fange opp ungdom med innvandrerbakgrunn i storbyområder. Ungdommene skal tilbys bistand og tett oppfølging gjennom et utstrakt samarbeid mellom arbeidskontoret, bydelene, skole, barnevern, politi og andre viktige aktører i nærmiljøet. Målet er å styrke ungdommenes muligheter til å gjenoppta utdanning, å bidra til at målgruppen får et varig fotfeste i arbeidslivet, og å unngå en kriminell løpebane (Handlingsplan 2008:7). Innvandrerungdom i storbyområder er målgruppen, kontakt mellom den enkelte ungdom og skole, politi og arbeidskontor er strategien for å styre den enkelte. Utformingen av tiltaket tyder på at myndighetene benytter den informasjonen de har om kriminaliteten blant innvandrerungdom, at den er størst i byer, og blant de med lav utdanning og dårlig arbeidsmarkedstilknytning. Maktformen som benyttes for å nå gjennom til innvandrerungdommen er typisk for liberal maktutøvelse, nemlig at et utstrakt samarbeid mellom ulike instanser. Alt fra politi til skolevesen skal følge opp de aktuelle ungdommene, på denne måten vil man ha en innsikt i hvordan de utvikler seg og ha en mulighet til å kontrollere dem. I følge Kaspar Villadsen er kategorisering og informasjonsinnhenting med på å gjøre det lettere å styre de gjeldende grupper samtidig som de

beholder sin status som frie individer (Villadsen 2007:21). "Ny sjanse" fremstår i dette lyset som et biopolitisk tiltak, der informasjon om befolkningen brukes til aktivt å søke styre.

### **6.3 Å oppdele innvandrere etter deltagelsespotensial – en maktteknologi.**

Som et verktøy for å observere styring i biopolitisk forstand viser Dean til kategorier som kan brukes til styring. Liberale styringsformer medfører kategorisering av borgerne i forskjellige grupper. Grupper som kategoriseres som avhengige av velferdsgoder er viktige å søke kontrollere hevder han. Tidligere har det blitt vist til at tall og statistikk gir nødvendig informasjonen for å kunne styre. Dean trekker også frem kategorisering av borgerne som et styringsredskap. En gruppe man er avhengig av å definere er hvem som er avhengige av velferd. Denne gruppen deles så inn i to, det er de som er midlertidig ute av stand til å delta i fellesskapet og som med assistanse antas å komme seg tilbake (Dean 2007:46). Den andre gruppen er de som antas å være varig ute av stand til å delta i fellesskapet, og være avhengige av statlige velferdsgoder. For den sistnevnte gruppen må en mye mer omfattende innsats til enn for den førstnevnte. Her er det snakk om tiltak som; økt overvåkning gjennom bruk av rådgivere, sterkere forsøk på å få individene inn jobb ved for eks. å vise til sanksjonene systemet kan ty til dersom de ikke gjør det som er forventet av dem. Dette kan i noen tilfeller føre til en erkjennelse av at tvang er den måten man best kan nå frem til enkelte minoritetsgrupper på (ibid:47).

#### **6.3.1. Introduksjonsordningen – oppdeling i praksis.**

*"I 1776 ble evne til å brødfø seg selv vedtatt som et ufravikelig adgangskriterium."* (Feldbæk 1994:23). Ønsket om aktive og arbeidende borgere kan spores tilbake 300 år, og sikkert lenger enn det. Målsetningen om at innbyggere skal være på den deltagende siden av skillet mellom deltager og mottaker har lang historie og er ikke et nytt fenomen. På hvilken måte man opererer med et skille mellom dem man antar vil bli deltagende i samfunnet og dem man antar vil bli mottakere av velferd, skal i det følgende eksemplifiseres med et aktuelt styringsredskap, introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

”Målet er at innvandrere så raskt som mulig skal bli selvhjulpne, både økonomisk og i forhold til å delta i samfunnet på lik linje med befolkningen ellers. Et introduksjonsprogram vil skape struktur i tilværelsen tidlig etter ankomst og bidra til at personer lettere kan fungere i arbeidslivet.” (Kari Holmeberg, H, 04.06.03:712).

Som vist tidligere i oppgaven, og som det fremkommer i sitatet ovenfor, er målsetningen med introduksjonsprogrammet at nyankomne innvandrere skal delta i samfunns- og arbeidslivet. Det blir dermed klart at politikerne opererer med et skille mellom å delta og ikke delta på de nevnte arenaer. At det også opereres med et skille mellom de som aktivt deltar og dermed skatter, og de som passivt mottar velferdsgoder, kommer frem i følgende sitat:

”Dette er en viktig reform fordi vi nå vil vri innvandrere over fra passiv sosialhjelp, til aktiv deltagelse i tiltak som, språkopplæring, arbeidskvalifisering og samfunnsopplæring. Det skal være et bedre alternativ enn sosialhjelp, den enkelte skal ikke kunne velge sosialhjelp fremfor et individuelt tilbudt program fra kommunen. Innvandrere som får oppfølging, kommer raskere i jobb. Verdiskapningen i samfunnet økes, og kommunene får økte skatteinntekter.” (Signe Øye, Ap, 04.06.03:710).

Foreløpig bekreftes Deans teori om at myndighetene opererer med et skille mellom de som er avhengige av velferd og de som bidrar til samfunnet, når det gjelder introduksjonsordningen (Dean 2007:46). Innføringen av ordningen er basert på et ønske om at flere innvandrere havner på den deltagende siden av skillet. Av de kategoriene Dean presenterer skiller han mellom de som er midlertidig og varig ute av stand til å brødfø seg selv. Fordi det er knyttet et pliktelement til introduksjonsordningen kan det tyde på at nyankomne innvandrere har gått fra å være arbeidsinnvandrere og automatisk kategorisert som sikre deltagere, til å være ansett som en gruppe med sikre mottakere. For sistnevnte gruppe må man i følge Dean ty til sterkere forsøk på å få individene inn jobb ved for eks. å vise til sanksjonene systemet kan ty til dersom de ikke gjør det som er forventete av dem (ibid:47). Sanksjonsbruken knyttet til ordningen er, i følge Dean, dermed et signal om at nyankomne innvandrere har blitt plassert i kategorien varig ute av stand til å delta i samfunnet.

”Målgruppen for introduksjonsordningen primært er de som er avhengig av offentlig forsørgelse, spesielt økonomisk sosialhjelp.” (Ot.prp.28(2002-2003):50).

Målet med ordningen kan sees som et mål om å få nyankomne innvandrere over fra kategorien sikker mottaker, til midlertidig mottaker og på sikt inn i kategorien sikker deltager. Denne antagelsen bekreftes ytterligere ved å se på kriteriene for å kvalifisere til pliktig deltagelse.

”Loven skal gjelde for personer i alderen 18-55 år. Det skal gjenspeile yrkesaktiv alder. Det anses ikke som hensiktsmessig å pålegge personer over 55 år deltagelse grunnet den korte tiden de vil ha på glede av opplæringen. En betingelse for at lovens ordning gjelder er at det foreligger et faktisk kvalifiseringsbehov hos den aktuelle personen.” (Ot.prp.50(2003-2004):33).

Arbeidsdyktig alder er et viktig kjennetegn på alle som kvalifiserer til pliktig deltagelse. At de som ikke kan bidra i arbeidsstokken utelates fra deltagelse bekrefter at viktigheten av å skape aktivt deltagende borgere er kjernen i ordningen. Videre presiseres det at det er de som har et faktisk behov for kvalifisering som omfattes av plikten. Tid og ressurser skal ikke gå med til opplæring og lønning av folk som kunne ha greid seg selv. ”*Utenfor personkretsen faller nordiske borgere og utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, utdanningssøkende, personer med konkret arbeidstilbud i Norge, asylsøkere og asylsøkere med avslått søknad som ikke kan returneres.*” (Ot.prp.28.(2002-2003):49). Felles kjennetegn for alle som utelukkes fra deltagelse er at de tilhører grupper som man vil kategorisere som sikre deltagere, nemlig Europeiske utlendinger, studenter og arbeidsinnvandrere. Eventuelt, som for flyktninger, anses det som unødvendig fordi det ikke er sikkert om de skal bli værende (ibid:50). Både kriterier for å ha rett og plikt til å delta, og for tap av rett og plikt, er koblet til kategorier som følger mønsteret om oppdeling ut fra deltagelsessannsynligheten til den enkelte innvandrere. Introduksjonsordningen er et eksempel på kategorisering i praksis.



## 6.4. Kategorisering som inkluderings- og ekskluderingsstrategi?

Kategorier som en del av styringsredskapene for å styre de som allerede er i landet har vi nettopp sett eksempel på. Kategorisering brukes også som et maktteknologisk verktøy for å regulere adgangen til Norge. En strengt kontrollert politikk har siden innføringen av innvandringsstoppen vært måten å håndtere den stadig økende innvandringen på, selv om inntrykket mange har er at det har blitt vanskeligere å få opphold de siste årene (St.meld.107 (1975-76), Aftenposten 06.06.04.) Med de unntakene som var knyttet til stoppen ble det definert kategorier for hvem som ikke var omfattet av den. Å ta for seg hver enkelt innvandrers historie ville blitt for omfattende, løsningen var å lage ulike kategorier som kunne brukes til å utelukke eller innvilge opphold (Hagelund 2002:51-52). Kategoriseringen trådte fra 1980-tallet frem som en adskillelsespraksis for styring av utlendinger.

”Innvandring til Norge må etter Regjeringens oppfatning fortsatt være begrenset og kontrollert. Norge kan ikke ta i mot alle de som ønsker å bosette seg her i landet. Dagens situasjon, både her og internasjonalt, gjør det nødvendig å prioritere mellom ulike typer innvandring. Omfang og type innvandring bestemmes ut fra ulike hensyn.” (St.meld.39(1987-1988):33).

Fra slutten av 1980-tallet kan det observeres at samtlige stortingsmeldinger på området bruker betegnelser som asylsøker, flyktning, immigrant, familiegjenforent osv. Dette var ikke eksisterende betegnelser i meldingene på 1970-tallet.

”Dagens situasjon, både her i landet og internasjonalt, er slik at vi må prioritere mellom forskjellige typer innvandring. Utgangspunktet er at vi skal beholde innvandringsstoppen, dvs. at arbeidsinnvandring bare kan skje i helt spesielle tilfeller. Flyktninger og folk som av flyktninglignende grunner trenger et trygt oppholdssted i Norge, skal vi derimot ta i mot. Det er i pakt med de beste tradisjoner i vårt land.” (Inger Pedersen, Ap, 01.11.88:437).

Ikke bare kategorisering, men også en hierarkisering av de ulike kategoriene kan tolkes ut av dette. Det skilles særlig mellom de som er i *ekte nød*, og de som ikke er det (Hagelund 2002:54). Et eksempel som viser fokuset på nød er stortingsrepresentant Barlands uttalelse:

”Ulykkelige og fortvilte mennesker som søker en tryggere tilværelse hos oss, mennesker som flykter fra forfølgelse, lidelse, og i verste fall død. Som et land med humanistiske tradisjoner hviler det på oss en forpliktelse til å ta i mot flyktninger og asylsøkere og gi dem trygghet.” (Ragnhild Barland, Ap, 01.11.88:443).

Det er sterkt fokus på vårt ansvar overfor de som er nød. Noe som bekrefter påstanden om hierarkisering er at arbeidsinnvandrerne ikke lenger omtales som ønskelige. At mennesker i nød må prioriteres, det var det politiske budskapet omkring 1970 og 1980. Ikke bare flyktninger i *ekte nød* har hatt adgang til Norge etter innvandringsstoppen i 1975. Til gjengjeld for den restriktive adgangen skulle man være raus med familiegjenforening for de som allerede var kommet. (Tjelmeland 2003:129). Kriterier som medførte dispensasjon fra innvandrings-stoppen var etterspurte kvalifikasjoner og familiegjenforening (St.meld.107(1975-76):12).

Før innføringen av innvandringsstoppen var den politiske statusen til immigrantene mindre viktig enn den er i dag fordi det i prinsippet var fri innvandring til Norge. Etter innføringen av innvandringsstoppen i 1975, var det derimot mye viktigere hva slags status man som innvandrer hadde (Skjerven 2000:50-53). Man har måttet ta i bruk forskjellige strategier for å legitimere en politikk som går ut på å nekte tilgang til goder, og hjemsendelse av mennesker fra u-land. Å oppdele adgangssøkende utlendinger i kategorier hvor de fremstår som bl.a. trengende, nær familie osv. er en strategi for å oppnå legitimitet for et ellers restriktivt system. Utlendingene tilskrives trekk og egenskaper som gjør at de blir subjekter for styring. På basis av trekkene man tilskrives blir man enten inkludert eller ekskludert fra å få adgang til opphold i Norge.

En tendens er at en politikk som dreier seg om i stor grad å utelukke mennesker fra en sjenerøs og velutbygd velferdsstat, bærer preg av et språk ladet med moral og humanisme. Hovedpoenget i denne sammenheng er at behovet for kontroll legitimeres av et uttalt ønske om å hjelpe (Hagelund 2002:43-44). Kategorier knyttet til innvandrere dukket opp fra slutten av 1980-tallet. Kategoriseringen av innvandringsfeltet muliggjorde utelukkelse av bestemte grupper, uten at man måtte inn å forsvare hver enkelt utelukkelse. Det besparte det offentlige for både tid og krefter. Målsetningen bak strategien om kategorisering av innvandringsfeltet var den samme som for innføringen av innvandringsstoppen. Ved å utelukke de som tilhører de gruppene man ikke godkjenner og få inn de som tilhører de gruppene man godkjenner, når man målsetningen om

fortsatt forutsigbarhet og videreføring av den norske velferdsstaten. Maktteknologisk har kategorisering av utlendinger blitt et strategisk viktig styringsverktøy.

## **6.5. Kapittelavslutning.**

Det har blitt hevdet at maktutøvelsen i innvandringspolitikken har økt. Et eksempel som ofte har blitt trukket frem for å underbygge denne påstanden er innføring av plikt og sanksjoner i den nye introduksjonsordningen. Som analysen ovenfor har vist, så var det også styring knyttet til norskopplæringen anno 1974. Forskjellen er at man gikk fra å benytte seg av en strategi basert på oppsøkende og overtalende form for styring til en mer synlig form for styring. Resultatet var likevel det samme, stor innsats ble og blir lagt i å få innvandrere til å delta i norskopplæring, men styringen i dag har kanskje mer restriktive trekk. Maktutøvelsen er ikke større, bare mer synlig med denne formen for makt (Dean 2007:53).

Forsøk på å styre innvandreres adferd har blitt gjort gjennom hele perioden med moderne innvandring. Gjennom informasjon om den enkelte innvandrer skapes det styringsredskaper som egner seg til styring på mikronivå. Kartlagte påvirkningsfaktorer for kriminell adferd blant innvandrere blir for eks. brukt til å bygge opp styringsredskaper som skal forhindre fremtidig kriminell adferd. Innvandrerungdommen styres på denne måten i ønsket retning, uten at de selv, eller offentligheten, merker seg maktutøvelsen. Som Kaspar Villadsen påpeker bidrar kategorisering og informasjonshenting på denne måten til at styringen av frie individer går lettere (Villadsen 2007:21).

Kategoriseringsstrategien benyttes ikke bare i forhold til styring av adferd. Adgangspolitikken har siden 1980-årene vært legitimert og basert på kategorisering som styringsredskap. På det adgangspolitiske området har det ikke bare vært kategorisering, men også en hierarkisering av de forskjellige innvandregruppene. Familiemedlemmer og mennesker i nød er i kategoriene med for dem som prioriteres. På dette området har ikke politikken eller maktformen som benyttes endret seg de siste førti årene.

Å påstå at det har vært en endring i restriktiv retning blir på mange måter ensidig og lite nyansert. Innvandringspolitikken er preget av mange ulike former for maktteknologier, et samspill mellom mange ulike maktformer utgjør norsk innvandringspolitikk. At sanksjoner og plikt er en av maktstrategiene som benyttes i dag er, slik jeg ser det, bare en annen og mer synlig form for styring enn man er vant med i Norge i dag. At den er mer synlig gjør den ikke mer restriktiv eller intervenserende, den er bare lettere å oppdage og dermed mer utsatt i forhold til oppmerksomhet.

## 7. Konklusjon.

Spørsmålet som har blitt søkt besvart i denne oppgaven er:

*- Hvordan har det gått til, at norsk innvandringspolitikk gjennom de siste ti årene har blitt oppfattet som stadig mer restriktiv, og som et brudd med tidligere human politikk?*

Antagelsen om et brudd i norsk innvandringspolitikk ble lagt fram i begynnelsen av oppgaven og har blitt presentert underveis i analysen. På enkelte områder har bildet av et brudd også fremstått klart for meg. For det første har antallet og bredden i integreringstiltakene økt kraftig fra midt på 1990-tallet og til i dag. Hovedkjennetegnet ved de ulike tiltakene er likevel at de er basert på frivillighet og ofte dreier seg om støtte eller informasjonstjenester. Pliktaspektet ble introdusert med den nyeste norskopplæringen, og er et mer intervenerende styringsredskap i så måte. Selv om plikt og sanksjonsaspektet skiller introduksjonsordningen fra tidligere norskopplæring er det mer som fordinder dagens ordning og tidligere ordning enn det er som skiller dem. Målsetningen og strategien er den samme i dag som den var i 1974.

Når det gjelder adgangspolitikken har den vært basert på en og samme strategi siden 1975. Stans i fri innvandring til Norge, med visse unntakskategorier. Unntakskategoriene har vært de samme over hele perioden og det er ikke tegn på økt restriktivitet i forbindelse med disse.

Diskursen på det innvandringspolitiske området har skiftet på en arena, nemlig den offentlige debatt. Når det gjelder myndighetenes utsagn i forbindelse med innvandrere og tilknytning til Norge, har det skjedd et skift fra å sette kulturell egenart og like rettigheter først, til å fokusere noe mer på lik plikt til deltagelse og respekt for samfunnet. Både rett til egen kultur og krav om samfunnsdeltagelse har likevel vært to uttalte målsetninger gjennom hele perioden, men fra at rett til egen kultur før var oftere poengtert så er deltagelse oftere poengtert i dag.

Diskontinuiteten mange har påpekt innenfor innvandringspolitikken i Norge er riktig når det gjelder de nevnte områdene. Utover de to områdene fant jeg ikke diskontinuitet. Kjentegnet for norsk innvandringspolitikk er snarere kontinuitet fremfor diskontinuitet.

Kontinuiteten består i hovedsak av en videreføring av de grunnleggende målsetningene for innvandringspolitikken. Ønsket om at alle borgere, inkludert innvandrere, skal være aktive deltagere i samfunnet har vært grunnlaget i politikken fra den første arbeidsinnvandringen og til den mer flyktning- og familiebaserte innvandringen i dag. Strategien for å nå målet om deltagelse har hele tiden vært integrering. Integreringsstrategien ble fremlagt i 1974 med St.meld.39. og er vektlagt i minst like høy grad dag, vist bl.a. i Handlingsplan for integrering fra 2008. Fremskrittspartiet har bidratt til et brudd i innvandringsdiskursen, noe som kan ha bidratt til en oppfattelse av at politikken har vært gjennom det samme skiftet. Hva som ville skjedd dersom Frp fikk faktisk makt i Stortinget vet man ikke, men faktum er at det har de enda ikke hatt, og den politikken som utformes i dag adskiller seg i liten grad fra den som ble utformet for førti-femti år siden. Utsagnene som kommer fra det offentlige apparatet har fortsatt å være preget av humanistiske argumenter, og fokus på kulturelt mangfold, men argumenter knyttet til kostnader og plikter har blitt mer synlige med årene. Dette kan ha bidratt til å gi inntrykk av at politikken har blitt mer brutal og mindre human, mens det i virkeligheten bare er at også argumenter som ikke pakkes inn i humanisme blir hørt og sett.

Det kan virke som andre mer restriktive maktformer er i spill, fordi det har funnet sted en endring fra liberal makt på 1970-tallet med frivillighet i fokus, til liberalisme med innslag av autoritær makt etter 2000. Det er imidlertid vanlig at mer autoritære maktformer tas i bruk i liberale stater i de tilfellene der liberal makt viser seg å ikke fungere optimalt. Man kan være under vel så sterk kontroll i sammenhenger der styringsredskapene ikke er like synlige som ved styring gjennom plikt og sanksjoner. Derfor er ikke tilslag av disse maktstrategiene noe argument i seg selv for at innvandringspolitikken har blitt mer restriktiv de siste årene.

Økt bruk av kategorisering kjennetegner innvandringspolitikken fra 1980 og til i dag, kategoriseringen fungerer som et styringsredskap. Ved hjelp av kategorier bestemmes for eksempel hvem som får adgang og opphold i Norge, og hvem som har plikt til deltagelse i

introduksjonsprogrammet. Utover at kategorisering fremstår som et effektivt styringsredskap i innvandringspolitikken, vil jeg bare til en viss grad påstå at økningen av kategorisering representerer økt styring. Kontroll over hvem som skal ha adgang til landet har alltid vært et politisk anliggende, og at kategorisering er måten man i dag søker kontrollere adgang på er ikke noe argument for at makten har økt. At det imidlertid representerer en ny maktteknologi i forhold til styringsmidlene før innvandringsstoppen, og at denne maktstrategien har bidratt å legitimere politikk som ellers kanskje hadde basert seg på autoritær makt kan godt være. Det er bare viktig å adskille endring i maktteknologiske strategier og grad av makt.

Påstanden om mer restriktiv innvandringspolitikk har fått flere nyanser, og på noen områder er den også tilbakevist. Denne analysen har vist hvorledes det snarere er snakk om endrede maktteknologier fremfor økt makt. Den har vist at det har vært en økning i antall og omfanget av styringsredskaper, snarere enn en mer restriktiv integrasjonsstrategi. Den har vist at det har vært en endring i diskursen, uten at det har hatt noen stor sammenheng med endring i politisk praksis. På bakgrunn av disse funnene konkluderer jeg med at den utbredte oppfatningen om brudd i norsk innvandringspolitikk, ikke er en fullgod beskrivelse av norsk innvandringspolitikk i nyere tid. Ved hjelp av genealogiens verktøy og tankesett har påstanden blitt utfordret og historien om norsk innvandringspolitikk har fått flere nyanser.

## **Executive summary.**

Hilde Sund Carlsen (2010) *“From humanism to restriction? Norwegian immigration politics between 1970-2010”*. Master`s thesis, Msc in Political Communication and Management, Copenhagen Business School.

Like many other West-European countries, Norway has experienced increased immigration over the last fifty years. The increased immigration has resulted in a new political field, immigration- and integration politics. Alongside this development the public has had different opinions on both the development and the politics. It seems as the majority of the Norwegian public believes that the politics has gone through a change over the last fifty years. The change people claim to observe is a shift from a focus on humanism and kindness in the 1970s to more restrictive and more inhumane politics since the late 1990s. The question to be answered is: How did the idea of Norwegian immigrant politics as much stricter today than in the 1970s evolve?

The thesis shows how the leading impression of Norwegian immigration politics can be seen from a different angle by using the theoretical framework of Michel Foucault. This genealogical study explores the different goals, strategies and governing tools in the history of Norwegian immigration- and integration politics. There are three main tendencies that are discovered in the thesis. The first is that what appears to be a major break in Norwegian immigration politics is actually more of a continuance than of incontinency. The major goals and strategies in immigration politics are the same over the entire period. The second is that what seems to be an increase in power is actually just a change of power, even though some of the programs are using repressive power in a larger degree today than they did in the 1970s. The third observed tendency is that the rise of the Norwegian right-wing populist party and the party`s leading role in debates concerning immigration, to a certain degree has been confused with a rise in restriction in the policies. These three tendencies, probably among others, are partly the reason why there is an impression of Norwegian immigration politics as more restrictive today than fifty years ago. With that said, this thesis` main target is not to prove the public impression wrong, just to tell another story than the one usually presented.



## Litteraturliste.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1999): *Diskursive analysestrategier*. Nyt fra samfunnsvidenskaberne, institut for Organisasjon og Arbejdssociologi 1999.

Barry, Andrew, Osborne, Thomas og Rose, Nikolas (1996): *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. The University of Chicago Press, Chicago, 1996.

Bjørklund, Tor (1999): *Et lokalvalg i perspektiv. Valget i 1995 i lys av sosiale og politiske endringer*. Oslo, Tano Ascheoug Forlag, 1999.

Blom, Svein (1997): *Bokkonsentrasjon blant innvandrere i Oslo*. Samfunnspeilet.nr.6. Oslo, 1997.

Brochmann, Grethe (2003): *Del 2. 1975-2000*. I Kjelstadli, Knut (2003): *Norsk innvandringshistorie 1-3*. Pax Forlag AS, Oslo, 2003

Brochmann, Grethe (2006): *Hva er innvandring?* Universitetsforlaget , Oslo, 2006.

Brouwers, Christina (2007): *En fiende iblant oss? Sikkerhetisering av innvandringspolitikken*. Universitetet i Oslo, Oslo, 2007.

Brox, Ottar (1991): "Jeg er ikke rasist, men..." *Hvordan får vi våre meninger om innvandrere og innvandring?* Oslo, Gyldendal Forlag, 1991.

Carling, Jørgen (1999): *Arbeidsinnvandring og familiegjennforening 1967-1980. En oversikt med hovedvekt på statistikk*. Kulturstudier nr.4. Norges Forskningsråd, Oslo, 1999.

Dean, Mitchell (2002): "Liberal government and authoritarianism ", *Economy and Society* Volume 31, Number 1 February 2002:37-61, Routledge. Taylor & Francis Group, London and New York, 2002.

Dean, Mitchell (2007): *Governing Societies. Political perspectives on domestic and international rule*. McGraw-Hill, New York, 2007.

Djuve, Anne Britt (2003): *Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere – integrering eller overgrep?* Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2003, årgang 20, Institutt for samfunnsforskning, Oslo, 2003.

Eriksen, Knut Einar og Niemi, Einar (1981): *Den finske fare. Minoritetspolitikk i nord 1860-1940*. Oslo, 1981.

Feldbæk, Ole (1998): *Danmark-Norge 1380-1814*, bind 4, Gyldendal Forlag, Oslo, 1998.

- Fell, Christine, E. (1983): *Sproget i Ottars og Wulfstans beretninger*. Roskilde, 1958-65.
- Foucault, Michel (1961): *History of Madness*. Redigert av Jean Khalfa, Oversatt av Jonathan Murphy og Jean Khalfa, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York, 2006.
- Foucault, Michel (1978): *Power – The essential works 3*. Redigert og oversatt av James D. Faubon. The New Press, 2000.
- Foucault, Michel (1991): *Politics and the study of Discourse*. I Graham, Burchell, Colin Gordon and Peter, Miller (1991): *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Harvester Wheatsheaf, London, 1991.
- Foucault, Michel (1994b): *Viljen til viden. Seksualitetens Historie 1*. Det lille forlag, Fredriksberg, 1994.
- Gerhardsen, Rune (1991): *Snillisme på norsk*. Schibsted Forlag, Oslo, 1991.
- Gottlund, Aksel (1864): *Läsning för finnar*. Helsingfors, 1864.
- Gullestad, Marianne (1992): *The Art of Social Relations: Essays on Culture, Social Action and everyday life in Modern Norway*. Scandinavian University Press, Oslo, 1992.
- Hagelund, Anniken (2002): *The importance of Being Decent – Political Discourse on immigration in Norway 1970-2002*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo, 2002.
- Heiberg, Turid (1998): *Innvandringspolitikk og utlendingslov – samtidens klagemur*. Bergen, 1998.
- Karijord, Margrethe (2007): *Integreringspolitikk i praksis*. Masteroppgave i Statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø, 2007.
- Kjelstadli, Knut (2003): *Norsk innvandringshistorie 1-3*. Pax Forlag AS, Oslo, 2003.
- Kohl, Katrine Syppli (2009): *Til glæde og gavn? Speciale om Danmarks udvælgelse af kvoteflyktninge*. Copenhagen Business School, Fredriksberg, 2009.
- Korbøl, Aud (1977): *norsk innvandringspolitikk – norsk pakistanerpolitikk? Et forsøk på alternativ situasjonsdefinisjon*. Sosiologi i dag 7 årgang, Oslo, 1977.
- Korbøl, Aud (1980): *Fra utsortering til innplassering. Noen hovedlinjer i 70-års innvandringspolitikk*. Notat, Institutt for samfunnsforskning, Oslo, 1980.
- Kristensen, Jens Erik (1987): *Mennesket mellom viden, magt og subjektivitet – Michel Foucaults kritik af det moderne subject*. Grus nr.22/23, 8 årgang, 1987.
- Larsson, Alve (1996): *Svenska innvandrere i norsk innenrikspolitikk 1890-1940*. Manus, Lund, 1996.

Mathiesen, Werner Christie (1997): *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Forskningsnotat 1/1997. Institutt for statsvitenskap. Det samfunnsfaglige fakultet. Universitetet i Oslo, Oslo, 1997.

Niemi, Einar (2003): *Del 1. 1814-1860*. I Kjelstadli, Knut (2003): *Norsk innvandringshistorie 1-3*. Pax Forlag AS, Oslo, 2003.

Piwowarczyk, Linda og Keane, Terrence (2007): *Impact of September 11 on Refugees and Those Seeking Asylum*, Boston University, 2007.

Poynting, Scott (2004): *Living with Racism: The experience and reporting by Arab and Muslim Australians of discrimination, abuse and violence since 11 September 2001*. Centre for Cultural Research, University of Western Sydney, 2004.

Rogstad, Jon (2001): *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Fagbokforlaget, Oslo, 2001.

Rose, Nikolas (1996): *Identity, genealogy, history*. i Hall, S & P. DuGay (red.) *Questions of Cultural Identity*. Sage, London, 1996.

Sandmo, Erling (1999): *Michel Foucault som maktteoretiker*. I Fredrik Engelstad (1999): *Om makt, teori og kritikk*. 1. utgave, 1. opplag, Gyldendal AS. Oslo, 1999.

Schaanning, Espen (1993): *Michel Foucault*. I Trond Berg Eriksen (1993): *Vestens tenkere – bind tre – Fra Freud til Baudrillard*. H. Ascheoug & Co. Oslo, 1993.

Schaanning, Espen (1999): *Diskursens orden: Tiltredelsesforelesning holdt ved Collège de France 2. desember 1970*. Oversettelse og etterord ved Espen Schaanning. Spartacus, 1999

Skjerven, Stig Arne (2000): *Den tsjekkiske og slovakiske migrasjonen til Norge 1948-1989*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, Oslo, 2000.

Slyngstad, Marit (1994): *Ulydighet og straff. Intensjoner og praksis i statsmaktens bekjempelse av fattigdomsproblemet*. Tingbokprosjektet, Oslo, 1994.

Sundt, Eilert (1974): *Verker i utvalg. 1. Fante- eller landstrygderfolket i Norge*. Gjøvik, 1974.

Tjelmeland, Hallvard (2003): *Del 1. 1940-1975*. I Kjelstadli, Knut (2003): *Norsk innvandringshistorie 1-3*. Pax Forlag AS, Oslo, 2003

Valverde, Mariana (1996): *Despotism` and ethical liberal governanc`*, Economy and Society Volume 25, Number 3 August 1996:357-372, Routledge. Taylor & Francis Group, London and New York, 1996

Villadsen, Kaspar (2006): *Genealogi som metode – fornuftens tilblivelseshistorier*, i Bjerg, Ole og Villadsen, Kaspar (2006), *Sociologiske metoder – fra teori til analyse i kvantitative og kvalitative studier*. Forlaget Samfundslitteratur, Fredriksberg, 2006.

Villadsen, Kaspar og Mik-Meyer, Nanna (2007): *Magtens former, sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. 1. udgave, Hans Reitzels Forlag, København, 2007.

Vaaland, Jorun (1990): *Norsk og dansk flyktninge- og asylpolitikk 1945-1989*. Hovedoppgave i sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen, Bergen, 1990.

## **Dokumenter.**

### **Stortingsmeldinger:**

Stortingsmelding.nr.45 (1968-1969) *Om arbeidsmarkedspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Stortingsmelding.nr.39 (1973-1974) *Om innvandringspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Stortingsmelding.nr.107 (1975-76) *Om innvandringsstoppen og arbeidet med innvandrings-spørsmålene*. Kommunal og arbeidsdepartementet.

Stortingsmelding.nr.74 (1979-80) *Om innvandrere i Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Stortingsmelding.nr.39 (1987-1988):33) *Om innvandringspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Stortingsmelding.nr.17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

### **Innstillinger:**

Innstilling til Stortinget. nr.85 (1974-1975). Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om innvandringspolitikken.

### **Stortingsdebatter:**

Jeg har lest og referert til en rekke stortingsdebatter. Disse er referert til som Stortinget, med tilhørende dato for debatten, sidetall, debattantens navn og partitilhørighet. Disse er tilgjengelige på [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no)

### **Odelstingsproposisjoner:**

Ot.prp.nr.28 (2003-2004). *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet.

### **Partiprogram:**

Alle partiprogrammer er tilgjengelige på CD-ROM med tittelen: *Vi vil...! Samling av Norske partiprogrammer*. Utgitt av Institutt for samfunnsforskning, Oslo, 1.utgave1997, 2.utgave 2007.

### **Notater:**

Torbjørn Skardhamar (2006): *Om kriminalitet gjennom ungdomstiden for nordmenn og ikke-vestlige innvandrere*. Notat for Statistisk Sentralbyrå 2006. Seksjon for demografi og levekårsforskning. ([http://www.ssb.no/emner/03/05/notat\\_200633/notat\\_200633.pdf](http://www.ssb.no/emner/03/05/notat_200633/notat_200633.pdf)).

### **Planer:**

DEL 1. Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008. Arbeids- og inkluderingsdepartementet

### **NOUer (Norsk offentlig utredning)**

NOU (1986). *Flyktningers tilpasning i det norske samfunn*.

## Artikler og tidsskrift.

Hammer, Anders Sømme (2006): *Bare Norge tvangsutsender somaliere – Nordens strengeste asylpolitikk*. Dagsavisen 19.08.2006

Salvesen, Geir (2004): *Vi er ikke snille lenger*. Aftenposten Morgen. 06.06.2004.

Strøm, Ole Kristian (2002): *Høyre-bølge over Europa*. Verdens Gang 20.05.2002.

Dagbladet 25.1.1969.

VG 25.6.1971.

Arbeiderbladet 8.6.1971

Norsk Lovtidend 1971, 1ste avdeling:962

Aftenposten 16.12.1938)