

Den (o)neutrala statens dilemma

Om invandrardiskursen i statliga utredningar under 2000-
talet.

Abstract

This thesis focuses on the Swedish politics of immigration and the discourse within governmental committees from 2000-2010.

The aim of the thesis is to describe and analyze the existing discourse as it appears in three different texts, and to finally be able to conclude some of its main conceptions. The method used is a text analysis, with a discourse perspective based broadly on thoughts of Michel Foucault and social constructivism. In order to analyze existing conceptions in the governmental committees the text is processed by theory regarding communitarian and liberal ideas of state organization, as well as theory regarding identity and in- and out-groups. In the final chapter it is concluded that the discourse to a large extent can be understood as built up around a dilemma regarding communitarian and liberal ideals. Whilst the idea of the neutral state acts as a norm, the social practice in many ways is best understood as deriving from communitarian thoughts. It is also shown that the political field in itself contributes to the creation of "The Others" by dividing and categorizing humans, and that the discourse continues to reproduce what it also tries to defeat.

Nyckelord: invandrapolitik, diskurs, Foucault, kommunitär, identitet, in- och ut-grupper

Ord: 9348

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte och frågeställning	2
1.2.1	Operationaliserad frågeställning	3
1.2.2	Avgränsningar	3
1.3	Vetenskapsfilosofiska utgångspunkter och metod	4
1.3.1	Diskurser	4
1.3.2	Socialkonstruktivism	5
1.3.3	Valet av texter	6
1.4	Disposition	7
2	Metodologi och teori	8
2.1	Ett kritiskt diskursperspektiv	8
2.2	Språket och diskursen	9
2.2.1	Intersubjektivitetskravet	9
2.2.2	Textanalys och begrepp	9
2.3	Att betrakta individen	10
2.3.1	Det ”kommunitära” perspektivet	11
2.3.2	Det ”liberala” perspektivet	12
2.4	Identitetsproblematik och gruppbildning	13
2.5	Ett begreppsligt ramverk	14
3	Analys	15
3.1	DS 2000:43 - <i>Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet.</i>	15
3.1.1	Bakgrund	15
3.1.2	Begreppskonstruktion och slutsatser	16
3.1.3	Föreställningar och synen på individen	17
3.2	SOU 2006:79 - <i>Integrationens svarta bok – agenda för jämlikhet och social sammanhållning.</i>	17
3.2.1	Bakgrund	18
3.2.2	Begreppskonstruktion och slutsatser	19
3.2.3	Föreställningar och synen på individen	20
3.3	SOU 2010:37 - <i>Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet.</i>	21
3.3.1	Bakgrund	21
3.3.2	Begreppskonstruktion och slutsatser	22

3.3.3	Föreställningar och synen på individen.....	22
4	Slutsats	24
4.1	Den invandrapolitiska diskursens uttryck.....	24
5	Referenser.....	26
5.1	Hemsidor.....	27

1 Inledning

Vi vänder oss emot det multikulturella samhällsbygget då det förutsätter splittring, utanförskap och även kräver att vi i Sverige ska anpassa oss till andra kulturer. Utgångspunkten måste vara att de som invandrar till Sverige ska anpassa sig till svensk kultur och svenska värderingar (Sverigedemokraterna.se).

Viktigare än det som brukar kallas integrationspolitik är att satsa på den generella välfärden och bekämpa arbetslösheten, tillsammans med krafttag mot diskriminering och rasism. Det innebär att vi måste skapa många nya jobb. Vi måste ha bättre och mer likvärdiga skolor. Vi måste bygga fler bra och billiga bostäder. Det är viktigt att vi blandar olika typer av bostäder i samma område för att inte människor ska delas upp geografiskt efter hur mycket de tjänar (Vänsterpartiet.se).

1.1 Bakgrund

Invandrar- och integrationspolitiken har i Sverige under 2000-talet blivit ett närapå vardagligt samtalsämne. Med valet 2010 lyckades också Sverigedemokraterna bli invalt till riskdagen, ett parti med fokus just på dessa frågor.

Å ena sidan har vi alltså de som helt går emot idén bakom det ”integrationspolitiska” projektet, och å andra sidan de som vill stärka och fördjupa det integrationspolitiska arbetet – eller, med andra termer, de som ser negativt på idén om multikulturalism och de som ser positivt på den. Den är onekligen så att sju av åtta partier i Sveriges riksdag vill förändra/fördjupa det integrationspolitiska projektet på något sätt, medan Sverigedemokraterna istället talar om en slags återgång till assimilationspolitiken. Den svenska invandrapolitiska diskursen som helhet förefaller därmed röra sig mellan breda ramar, vari diametralt skilda synsätt ges spelrum på hög politisk nivå.

Det är svårt att närma sig detta område utan att idag också nämna Anders Behring Breivik, och det attentat han utsatt Norge för. Själva attentatet, eller kanske snarare reaktionerna på det, fångar väl in det problemområde som denna uppsats riktar sig mot. Under de osäkra timmarna efter att bomberna exploderat i Oslo och attentatet på Utöja synliggjorts, var det flera som kopplade samman det

med islamistisk terror (se t.ex. The Suns förstasida dagen efter attentatet 23 juli, 2011 "Al-Qaeda-Massacre").

Småningom framgick det att det rörde sig om en etnisk norrman, och tonerna ändrades. Flera tidningar såg lösningen i Breiviks isolering, i hans individuella karaktärsdrag osv. Detta kan jämföras med hur vi resonerar om islamistiska extremister, där en stor del av diskussionen istället rör den ideologi, religion och det samhälle som skapat terroristerna. Frågan rörande Breivik förefaller i huvudsak istället röra hur denna individ kunde göra något sådant, inte så mycket vilket samhälle som skapat honom – om att han ansågs som sjuk och ensam, eller ofta benämns som "massmördare" istället för terrorist (Jmf. Heberlin, Ann - *Ryslig retorik*, i Sydsvenska Dagbladet, 110728).

Denna uppsats fokus ligger på något som denna diskussion snuddar vid, nämligen den invandrapolitiska diskursens innehåll. Då invandrar- och flyktingpolitiken blivit ett högaktuellt problemområde, som letar sig fram och påverkar även andra områden (som i ovanstående fall, där bilden av "den andre" spelar in) blir den naturliga följdfrågan hur denna diskurs är formad idag. Vad innehåller den invandrapolitiska diskursen för uppfattningar och föreställningar?

Frågor av denna sort, där invandrapolitiska åtgärdsprogram och syften varit i fokus, har undersökts utförligt i Sverige. (Se t.ex. Carl Dahlströms *Lagt kort ligger*, där författaren bl.a. sammanställer invandrapolitiska åtgärder mellan 1965-2000, och visar att dessa inte förändrats nämnvärt). Vad som dock inte undersökts lika utförligt är den invandrapolitiska *diskursiva* utformningen på högre politisk nivå, då åsyftande jämförelser mellan t.ex. statliga utredningar, för att på så vis finna eventuella kontinuerliga och beständiga diskursiva drag.

Ett bakomliggande antagande som påverkar denna undersökning är just att den svenska invandrapolitiska diskursen i sig innehåller tankar, konstruktioner och idéer vilka bidrar till konstruktionen av den "verklighet" vi sedan får del av.

1.2 Syfte och frågeställning

En diskursanalys av detta slag kan göras på ett flertal sätt. Fokus kommer här ligga på statliga utredningar. Statens egna offentliga utredningar (SOU – Ds, departementsserien, osv.) är av flera anledningar intressanta att ha som studieobjekt. Huvudsyftet med statliga utredningar är, som uttryckt av Ulf Olsson, att få fram ett gott beslutsunderlag där fakta och analys av problemställningar ges utrymme, liksom konkreta förslag på åtgärder. Det hela innebär alltså att en stor del av förarbetet till de förslag som tas och beslutas i riksdagen sker vid sidan av regeringens institutioner, utefter mer eller mindre lösa direktiv, där sakkunniga och olika intressegrupper tillåts uttryck i utredningen (eller de olika *utredningarna*) (1997, s. 46-47). Viktiga och stora förändringar föregås vanligen av dessa typer av utredningar, vilket därmed också ger en förklaring för varför de blir intressanta att studera i diskursanalytiska sammanhang.

I likhet med Ulf Olsson i *Folkhälsa som pedagogiskt projekt* är det ett Foucaultinspirerat diskursanalytiskt perspektiv som här ligger till grund för analysen. Vi intresserar oss här med andra ord för vilka *föreställningar* som synliggörs i den svenska invandrapolitiken genom att studera statliga utredningar. Frågan är alltså *hur den invandrapolitiska diskursen uttrycks i statliga utredningar* - vilket synsätt dominerar då vi diskuterar invandrapolitikens subjekt ("invandraren", "den nyanlände" osv.), vilka föreställningar ligger till grund? Genom att besvara sådana frågor är det också lättare att skapa förståelse för de åtgärdsprogram och förslag som dagens och morgondagens politiker önskar genomföra.

1.2.1 Operationaliserad frågeställning

Då huvudfrågan rör hur den invandrapolitiska diskursen uttrycks i statliga utredningar under 2000-talet, måste frågan vidare preciseras och göras forskningsbar. För att kunna besvara frågan om diskursens utformning i statliga utredningar under 2000-talet, operationaliseras frågan så på följande sätt:

1. Vilka är textens grundläggande föreställningar och slutsatser?
2. Vilka begrepp konstrueras och används i texten?
3. Vilka bilder av individen och dess relation med samhället konstrueras? (Jmf. Olsson, 1997, s. 49f).

Med "grundläggande föreställningar" åsyftas alltså den bild som texten ger uttryck för rörande invandrapolitiken och dess subjekt ("invandraren"). Föreställningar kan vara olika, och beror delvis på rapportens egna problemformulering. Operationaliseringen hänger samman med det diskursiva och filosofiska perspektiv som här ligger till grund, vilket hämtar inspiration från Foucault. Skälet till att vi här talar om *diskursen*, och inte en pluralform, hänger samman med det vetenskapsfilosofiska perspektiv som här ligger till grund, vilket tydliggörs under diskursavsnittet nedan och fördjupas under kapitel två.

Metoden att studera statliga utredningar ur ett Foucaultinspirerat diskursivt synsätt kommer från Ulf Olssons avhandling *Folkhälsa som pedagogiskt projekt* (1997), vari varianter på ovanstående frågeställningar är ledande. På liknande sätt undersöker där Olsson synen på folkhälsa och hälsoupplýsning och på vad som betraktats som friskt/sjukt, samt hur detta kommit att förändras över tid i Sverige, genom att undersöka statliga utredningar.

1.2.2 Avgränsningar

Vi kommer undersöka den invandrapolitiska diskursens uttryck i utredningar under 2000-talet. Foucaultinspirerade analyser anlägger inte sällan ett genealogiskt (historiskt) perspektiv, där diskursiva förändringar och kampen mellan diskurser står i fokus. Då vi analyserar rapporterna intresserar vi oss för de *föreställningar*, de centrala *begrepp* samt de *subjektssammanhang* diskurserna ger

uttryck för (Jmf. Olsson, 1997, s. 45). Vi intresserar oss därmed för vad som hädanefter kallas diskursens *innehåll*, vad de konkreta besluten vilar på för antaganden och berättelser.

De statliga utredningar som analyseras är tre slutrapporter vilka utkommit under 2000-talet. Mängder av rapporter behandlar invandrapolitiken indirekt, vilka vi här valt bort för undersökningen. Det primära skälet för detta rör dels utrymmesbristen, men det är onekligen också som så att de invandrapolitiska diskurserna tydligast tar sig uttryck inom de rapporter som direkt riktar sig till det politiska området, vilket kan göras på flera sätt. Gemensamt för rapporterna som granskas är dock att de är slutrapporter, och inte delrapporter, för att texterna på så vis skall ha liknande politisk status. I dessa rapporter summeras vanligtvis ett flertal delrapporters resultat till ett helhets svar .

Vidare görs en skiljelinje mellan å ena sidan ”invandrapolitik” och å andra sidan ”asylpolitik”. Även om det intressanta ligger i synen på ”invandrare”, som till viss del berörs av båda dessa politikområden, görs alltså en begränsning till rapporter som rör den del av politikområdet vilken riktar sig mot åtgärder eller problemställningar som finns inom Sveriges direkta gränser.

Resultatet av denna diskursiva undersökning kan därefter med fördel användas kumulativt för att arbeta sig bakåt, och studera eventuella förändringar över tid. Vidare kan den byggas ut och jämföras med rapporter som mera direkt riktar sig mot asylpolitik, för att se på skillnader/likheter, eller för den delen i andra diskursiva analyser där fokus ligger på konkurrerande diskurser eller liknande.

1.3 Vetenskapsfilosofiska utgångspunkter och metod

1.3.1 Diskurser

Att ha *diskurser* i fokus fordrar ett tydliggörande av dess innehåll och beskaffenhet. Michel Foucault har bl.a. beskrivit det som att

[d]iskursen finns lika mycket i det man inte säger, eller i det som markeras av åtbörder, attityder, sätt att vara, beteendemönster och rumsliga dispositioner. Diskursen är helheten av de avgränsade och avgränsande betecknanden som passerar genom de sociala relationerna (Foucault, 2008, s. 181).

Foucault arbetar här med en mycket bred definition för ”diskurser” och dess innehåll, där det betraktas som ”[h]ela den praktik som frambringar en viss typ av yttranden” (Bergström & Boréus, 2005, s. 309).

Foucault är inte alltid lättläst eller tydlig med vad han egentligen analyserar i sina texter, något som onekligen också gett upphov till ett flertal tolkningar av hans metod. Inom ramen för denna uppsats är det dock ovidkommande huruvida tolkning A i själva verket ligger närmare den ”egentliga” Foucault, än tolkning B.

Diskurs betraktas här brett, vilket t.ex. ligger till grund för "Foucaultbegrepp" så som "sanningseffekter" – där han kan tala om diskursiva formationer vilka skapar ramar för vad som är tänkbart inom givna epoker, och därmed för vad som betraktas som "sant" och "falskt", osv. För Foucault finns det alltså en nära relation mellan makt och vetande, något som i denna uppsats motiverar det intressanta i att studera just SOU-rapporter (Börjesson, 2003, s. 34).

Det görs ofta en åtskillnad mellan den tidiga och den sena Foucault, den "arkeologiska" och den "genealogiska". Om vi förenklat beskriver Foucaults arkeologiska metod som den vilken inriktar sig mot att studera vad som betraktas som "sant"/"falskt" och vilka diskursiva strukturer som producerar detta resultat inom vissa givna epoker, så är hans senare genealogi snarare en metod inriktad mot makten i sig, där denna är uppdelad mellan olika sociala praktiker och fungerar produktivt genom att skapa diskurser, subjektiviteter, kunskap osv. (Jorgensen & Phillips, 2000, s. 19f).

Diskurser betraktas i denna uppsats som hela den praktik som bidrar med skapandet av särskilda föreställningar och uppfattningar inom ett visst område. En sådan definition kan förefalla problematisk eftersom det blir ett i det närmaste omöjligt projekt att fånga in hela diskursens omfång. Det är dock inte nödvändigt. Givet det här föreliggande diskursiva perspektivet, samt analysobjekten, analyseras ändå en central del av diskursen. Det som intresserar oss primärt är *likheterna* i texterna, inte olikheterna, för att på så sätt kunna svara på frågan om innehållet i 2000-talets statliga utredningar. Resultatet kan därefter jämföras med andra områden. Diskursperspektivet fördjupas ytterligare under metodologi och teoridelen.

1.3.2 Socialkonstruktivism

Detta diskursiva perspektiv vilar på ett socialkonstruktivistiskt synsätt. Mats Börjesson omnämner en historia av den argentinske författaren Borges, som på ett förträffligt sätt tydliggör vilken central roll diskursens begreppsliga konstruktion har för vårt sätt att förstå världen:

Borges kategoriserar i en av sina berättelser hundar i en ordning och logik som får oss att tappa alla "rationella" referenspunkter: a) sådana som tillhör kejsaren, b) de som är balsamerade, c) de tama, d) spädgrisar, e) sirener, f) sagodjur, g) bortsprungna hundar, h) sådana som är uppräknade i denna klassificering, i) ursinniga, j) otaliga, ... (Börjesson, 2003, s. 38).

Här tydliggörs, om än komiskt, diskursens konstruktion och eventuella "makt", samtidigt som den också ger en förklaring för vikten av ett socialkonstruktivistiskt angreppssätt.

Jorgensen och Phillips skriver i sin bok *Diskursanalys – som teori och metod*, om fyra socialkonstruktivistiska premisser, vilka här också utgör de ontologiska och epistemologiska utgångspunkterna. Socialkonstruktivismen innefattar en kritisk inställning till självklar, objektiv kunskap, en slags kritik och skepsis mot möjligheten till kunskap om objektiva sanningar. För att förstå världen skapar vi

begrepp, konstruktion och klassificeringar (betänk citatet ovan). Vidare betraktas den sociala världen antiessentialistiskt, dvs. att den skapas socialt och diskursivt, och att flera möjliga vägar är tänkbara och inte bestäms genom någon form av inneboende ”essens”/karaktär hos densamma.

Vår förmåga till kunskap är beroende av de sociala processer vi deltar (eller inte deltar) i. Det är i den sociala interaktionen man kämpar om vad som skall vara sant eller falskt (diskursernas kamp). Som direkt följd av detta skapas kontextuellt handlande, sociala handlingar, vilka uppstår som följd av den konstruerade världsbild, den kunskap och de ”sanningar” som den diskursiva kampen givit upphov till (Jorgensen & Phillips, 2000, s. 11f).

Dessa premisser följer logiskt efter varandra, och utgör denna uppsats vetenskapsfilosofiska perspektiv. Det ger också en förklaring till vikten av att analysera diskurser och dess innehåll. Samtidigt söker vi i denna undersökning inte efter *olika* diskurser, vilket skulle kräva ett mera historiskt perspektiv i enlighet med Foucaults arkeologiska metod, utan söker snarare tydliggöra delar av den *befintliga* diskursen, den vi befinner oss i, genom att fokusera på likheter, och inte olikheter, i de undersökta statliga rapporterna. Det kan dock sägas att syftet ytterst är att söka tydliggöra de ramar dagens invandrapolitiska diskurs vilar på, i likhet med Foucaults ambitiösa försök i några av sina kända verk.¹

1.3.3 Valet av texter

Valet av texter förefaller här ytterst centralt för resultatets utfall. Det är dock möjligt att invända att eftersom vi i första hand söker efter *likheter* i texterna för att på så vis skapa oss en bild av den ”generella” invandrapolitiska diskursen, är de inte lika avgörande (jämfört med om varje text utgjorde en form av representant för ett perspektiv i sig självt). Utomstående ”problem”, politikens mål och mening vilka påverkar texternas konstruktioner, kan antas i det centrala vara snarlika för de statliga utredningarna – de skapas i samma land, kultur och med tydliggjorda direktiv, osv.

De slutbetänkanden/slutrappporter som här jämförs har dock vitt skilda syften, varför dess kontextuella sammanhang (och direktiv) tydliggörs vid dess analys. De slutrappporter som undersöks är tre till antalet:

DS 2000:43, *Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet*.

SOU 2006:79, *Integrationens svarta bok – agenda för jämlikhet och social sammanhållning*.

SOU 2010:37, *Sverige för nyanlända utanför flyktningmottagandet*.

¹ Se t.ex. *Övervakning och straff* där Foucault analyserar disciplineringen av människan genom att studera utvecklingen sedan 1700-talet fram till modern tid (*Övervakning och straff*, 1987. Lund: Arkiv). I *Vansinnets historia* studerar han istället synen på vad som anses vara ”normalt beteende”, och hur detta förändrats sedan medeltiden (se: *Vansinnets historia under den klassiska epoken*, 1983. Lund: Arkiv).

Dessa statliga rapporter belyser ”invandrare” från olika perspektiv (mera teoretiskt såväl som praktiskt), under olika skeden av 2000-talet, vilket också är vad som gör de intressanta att jämföra. Ovanstående texter är alltså slutrapporter/slutbetänkanden, vilket betyder att extrarapporter, delbetänkanden eller delrapporter utelämnas. Skälen för detta är flera, men det kan särskilt poängteras att slutrapporterna har samma generella politiska status, samt fokuserar på utredningens gemensamma slutsats. Extrarapporter och delbetänkanden kan vara skrivna utifrån de enskilda författarnas perspektiv, och inte nödvändigtvis representera utredningens ståndpunkter som helhet (Jmf. Olsson, 1997, s. 47f).

Den tredje rapporten innehåller *två* slutrapporter, där den ena delvis berör asylpolitiken. Därför analyseras blott den slutrapport som främst riktar sig mot det invandrapolitiska området.

1.4 Disposition

Under metodologi och teoriavsnittet kommer de analytiska verktyg med vilka de tre operationaliserade frågorna besvaras att utarbetas. Då denna uppsats bygger på ett diskursivt perspektiv inspirerat av Foucault, där dess vetenskapsfilosofiska utgångspunkter får särskild påverkan på dess metodologi, belyses detta också närmare i teoridelen.

Vidare utarbetas analytiska verktyg där textens föreställningar dels kan analyseras ur ett komunitärt respektive liberalt sammanhang (Rothstein & Kymlicka), samt ur ett identitets och individperspektiv (Joireman).

Det kan dock redan nu poängteras att det vore ett misstag med allt för snäva begreppsliga definitioner i en uppsats av detta slag. Syftet är att diskursens innehåll skall komma till uttryck genom texterna, snarare än att vi *utifrån* allt för tydligt formar texterna på särskilda vis. Detta är också skälet till att ingen specifik bakgrund till det invandrapolitiska området tas upp under teoridelen. Den enda bakgrund som är relevant ur detta diskursiva perspektiv är den som utredningarna själva målar upp. Det är deras föreställningar vi vill studera, inte våra egna (i möjligaste mån).

Under analysdelen studeras de tre utredningarna var för sig, utefter kategoriseringar gjorda efter de operationaliserade frågorna, för att i slutsatsen småningom fokusera på likheterna och besvara frågan *hur den invandrapolitiska diskursens föreställningar uttrycks i statliga utredningar på 2000-talet*.

2 Metodologi och teori

2.1 Ett kritiskt diskursperspektiv

Att forskning och vetenskap inte bör reduceras till det specifika användandet av särskilda metoder är en viktig del av det diskursanalytiska tänkandet. Användandet av en viss metod garanterar inte ett vetenskapligt slutresultat, hur välbeprövad denna metod än må vara. Snarare bör metoden som används betraktas som ”ändamålsenlig” för skapandet av det ”vetenskapliga” arbetet (Bjereld, et. al., 2002, s. 103f).

På många sätt är detta signifikant för det diskursanalytiska fältet. Denna relativt nya inriktning inom samhällsvetenskapen tar sig vitt skilda uttryck, där det som i det ena fallet betraktas som en ”metod”, i det andra fallet ses som ett filosofiskt perspektiv som följer ur de grundläggande epistemologiska och ontologiska antagandena. Det är som exempel fullt möjligt att betrakta diskurser så som konstituerande företeelser (Laclau & Mouffe), eller som att diskursen i sig är det konstituerade (som hos historiematerialismen eller Althusser). Beroende på perspektiv få diskurserna helt olika innebörd och vikt, där det här föreliggande perspektivet placerar sig i en tänkt mittfåra, dvs. att diskurser betraktas som såväl konstituerande som konstituerade (Jorgensen & Phillips, 2000, s. 25ff).

Ett sådant ”kritiskt” perspektiv innebär med andra ord att diskurser dels ses som en central social praktik vilken skapar den sociala världen, samtidigt som den i sig självt är ett resultat av andra sociala praktiker. Diskursen kan alltså omforma och skapa nya sociala strukturer, samtidigt som den i sig självt också fungerar som en spegel för de redan existerande. Ett utmärkt konkret exempel är familjen, vilken i sig själv påverkas starkt av rådande sociala strukturer men som samtidigt också söker konstituera sin egen sociala struktur (Ibid., s. 67f). Detta perspektiv är också vad som gör studiet av statliga utredningar särskilt intressant.

Till skillnad från s.k. ”objektivistisk” vetenskap, vilken förefaller orimlig som följd av vår vetenskapsteoretiska utgångspunkt, är den kritiskt orienterade diskursanalysens syfte istället att i viss mening belysa eventuella ojämlika maktförhållanden och tydliggör dessa. Givet det här föreliggande diskursiva perspektivet följer därmed också att resultaten ämnar bidra till social förändring (Ibid., s. 69f).

Skälet till att vi här talar om en ”kritisk” diskursinriktning har också att göra med denna analys pragmatiska karaktär. Inspirerade av ett brett diskursbegrepp från Foucault, men där vi blott ämnar analysera en liten bit av ”hela den sociala praktik” som utgör denna diskurs, är det i linje med Norman Faircloughs

tankegångar där diskursens omfång kan bestämmas av vilken eller vilka dimensioner man ämnar undersöka i det föreliggande arbetet (Bergström & Boréus, 2005, s. 307ff).

2.2 Språket och diskursen

Fokus ligger på diskursens uttryck i offentliga utredningar. Texten frikopplas med andra ord i viss mening från övriga delar av diskursen, främst som en nödvändig avgränsning – den analyseras här så som konstituerad företeelse. Vidare är det *diskursen* vi intresserar oss för och inte de bakomliggande individerna som hållit i pennan. Dessa har blott givit uttryck för rådande föreställningar, vilket också är skälet till att vi ägnar så lite tid som möjligt åt dessa och även i referenserna blott använder oss av rapportens namn, och inte de olika bakomliggande författarna vilka blott betraktas som diskursiva subjekt.

2.2.1 Intersubjektivitetskravet

I kvalitativa textanalyser av detta slag är det ofrånkomligt att undvika frågan kring författarens egna förförståelse och dess påverkan för tolkningen av textens innehåll. Det ligger i linje med det socialkonstruktivistiska tankesättet att anta att våra individuella upplevelser, vår uppfattning av världen och vårt språk påverkar vad vi tror oss se och hur vi ”läser” (Bergström & Boréus, 2005:24f).

Idealet vore att applicera en teoretisk modell på en textmassa vilken skrivits utan vetskap om denna modells existens. På så vis vore det möjligt att tydliggöra den teori som appliceras för att framställa ett resultat. Ett exempel vore att t.ex. använda modern spelteori på texter av Rousseau, vilket skulle tydliggöra de ”fördomar” och ”antaganden” som författaren använder för att utläsa innehåll ur en gammal text (Jmf. Ibid., s. 25f).

Detta ideal ligger dock långt från denna analys. Dels analyserar vi samtidigt, och dels använder vi liknande begrepp och termer som det vi ämnar analysera. I den mån en lösning finns rörande intersubjektivitetsproblematiken, ligger denna i explicitgörande och förtydliganden av den vetenskapliga processen. Därför kommer också var text att analyseras för sig, utefter våra tre operationaliserade frågeställningar, där citering och slutsatser ständigt tydliggörs – en viss reproducerbarhet uppnås därmed (Jmf. Lundquist, 1993, s. 52f).

2.2.2 Textanalys och begrepp

Vid en diskursanalys är mängder av analysmetoder möjliga. Det är fullt möjligt att exempelvis skriva en ny helt ny berättelse med hjälp av de texter man analyserar, för att med denna peka på vad texternas föreställningar är gällande vissa områden (Se t.ex. analysen i Olsson, 1997, *Folkhälsa som pedagogiskt projekt*). I denna

analys används dock en mera konservativ metod, där texterna först analyseras formellt, för att i slutsatsen sedan tydliggöra besvarandet av frågorna. Den operationaliserade frågeställningen delades upp i tre delfrågor, vilka tillsammans ger ett svar på vad vi kallar diskursens innehåll:

1. Vilka är textens grundläggande föreställningar?
2. Vilka begrepp konstrueras och används i texten?
3. Vilka bilder av individen och dess relation med samhället konstrueras?

Den första frågan kan besvaras med flera metoder. Här betraktar vi dock ”föreställningar” som summan av de två andra frågorna, dvs. som det vi får information om genom att undersöka vilka begrepp som konstrueras och används i texten, samt hur detta skapar bilder av individen och dess relation till samhället – det är alltså vad som här menas med grundläggande föreställningar.

I linje med socialkonstruktivismen och diskursperspektivet blir t.ex. ”invandrare”, ”integration”, ”assimilation”, ”samhället” osv. samtliga intressanta begrepp i texterna då de konstrueras och fylls med en särskild mening. Vid analysen används en okomplicerad metod där textens egna uttryck sammanfattas, och där vi först i slutsatsen drar samman samtliga texter för att se på likheterna.

Individens koppling till samhället kan analyseras på flera sätt, men vi intresserar oss här för perspektiv som kan säga oss något om de föreställningar som ligger till grund. Som tidigare nämnts skapar vi ett teoretiskt ramverk där två ytterligheter ställs mot varandra: ett liberalt perspektiv och ett komunitärt, mot dessa tillåts sedan föreställningarna kategoriseras och analyseras. Vidare skapas också ett mera individ och identitetsorienterat perspektiv för att på så vis möjliggöra en bredare analys även på individnivå.

2.3 Att betrakta individen

Synen på individen som del av samhället, och på vad staten bör och inte bör göra, är en gammal och omtvistad fråga. Bo Rothstein summerar förenklat det rådande läget för välfärdsstaten då han i *Vad bör staten göra?* skriver att två huvudläger kan urskönjas: dels de som betraktar statens uppgift som att skapa politiska system för att tillfredställa medborgarnas behov av ekonomisk trygghet och social omvårdnad. Detta läger betraktar staten som ett slags ”servicedemokrati”, där folkmajoriteten (demos) styr staten att tillfredställa dess behov.

I andra lägret finns istället de vilka betraktar staten som en angripare av individens autonomi, där självbestämmande och individuell frihet åsidosätts då staten styr efter majoritetens godtycke. Människorna styrs in på en hjälplöshetslinje där bl.a. höga skatter förhindrar den individuella ekonomiska autonomi, och där staten snart har en självhärskande byråkrati vilken svårligen kan påverkas genom demokratiska beslut (Rothstein, 2006, s. 38).

Det är onekligen så att dessa två läger, vilka vi hädanefter kallar det ”kommunitära” och det ”liberala” perspektivet, här presenteras som ytterligheter. I realiteten rör sig de flesta *mellan* dessa poler, och anhängare av endera filosofin

kan också anlägga ett mera moderat perspektiv. Dilemmat uppstår dock när individer önskar att två i realiteten motstridiga principer skall samexistera, hämtade från de båda olika ytterligheterna: dels autonomiprincipen (liberalerna), dvs. principen att samhällets medborgare skall tillåtas fullfölja sina egenutstakade livsprojekt och att staten därmed skall förhålla sig neutral, och dels den kommunitära principen som istället säger att staten bör uppmuntra och ta ställning *för* vissa livsprojekt, vissa värderingar, som majoriteten av medborgarna kollektivt antas ha gemensamt och som därmed bör försvaras (Rothstein, 2006, s. 39ff).

2.3.1 Det ”kommunitära” perspektivet

Kommunitära tankegångar kan sägas vara möjliga att summera som en politik för ”det gemensamma bästa”. Det innebär att man därmed blir motståndare till den liberala neutrala staten, vilket dock inte bör missförstås.

Att den kommunitära idén betonar det ”gemensamma”, och anlägger ett tydligt kollektivistisk element till analysen skiljer den från det liberala perspektivet. Det är dock centralt att poängtera att även anhängare av det liberala perspektivet kan tala om ett ”gemensamt bästa”. Snarare skiljer sig tankeströmningarna åt i fråga om vad detta de facto innebär. I den kommunitära traditionen innebär tanken en i viss mening bestämd föreställning om det goda livet, och detta ”gemensamma” anpassar sig inte efter enskilda människors preferenser. Tvärtom utgör istället denna idé den måttstock mot vilken individuella preferenser ställs. Det innebär också att det gemensamma bästa betraktas som värdefullare än individuella anspråk på resurser och friheter (Kymlicka, 1995, s. 208f).

Vidare bör en kommunitär stat uppmuntra sådana föreställningar som förefaller överensstämma med den gemensamma livsstilen. Rådande sedvänjor blir därmed en form av måttstock för individuella anspråk, och något som individen i första hand bör anpassas efter (Ibid., s. 209).

Den kommunitära staten kan därmed stå för olika typer av moraliska ordningar och värderingar, härstammande från idéer om etnicitet, nationalism, kultur och historia – något som ger medborgarna någon form av gemensamt öde, och individerna ett högre värde. Den kommunitära staten vidhåller dessa värden då kollektivet/majoriteten anser att vissa sätt att leva är att föredra framför andra (Rothstein, 2006, s. 48).

När det gäller synen på individen och jaget skiljer sig också de båda perspektiven drastiskt åt. Enkelt uttryckt kan det sägas att kommunitära tankegångar betonar samhällets värden som konstituerande för individen, medan liberalen istället betonar jagets/individens konstituerande av sina egna mål. Skiljelinjen kommer från divergerande synsätt på vad som skapar mening. Den kommunitära traditionen betonar att meningen, livsprojektet, kommer utifrån, vilket motiverar varför en kommunitär stat också bör uppmuntra föreställningar om det gemensamma bästa. Individen får alltså mål och mening av det samhälle, och av de rådande sedvänjor inom vilken denna verkar. I och med ett sådant

perspektiv undkommer man också den liberala kritiken att människor inte tillåts förverkliga sina egna livsprojekt (Kymlicka, 1995, s. 211ff).

Den här översiktliga bilden av den komunitära tanketraditionen kan därmed möjliggöra analyser där exempelvis assimilationspolitik, dvs. tanken att invandrare skall anpassas efter rådande ”svenska” sedvänjor vilka skapats av befolkningsmajoriteten, kan diskuteras som hemmavarande i en komunitär tanketradition (se t.ex. arbetets inledande citering av Sverigedemokraterna).

2.3.2 Det ”liberala” perspektivet

Den liberala idén om den ”neutrala” staten, och dess autonomiprincip, kan skiljas från ovanstående komunitära tankar på flera sätt. Det betonades tidigare att även idén om den neutrala staten inrymde tankar kring ”det gemensamma bästa”. Resonemanget är dock diametralt annorlunda. Rothstein citerar rättsteoretikern Ronald Dworkin, som menade att staten inte bara skulle behandla sina invånare med ”omtanke och respekt, utan med lika omtanke och respekt” (Rothstein, 2006, s. 39).

Lika omtanke och respekt kan summeras som att individerna betraktas som lika i förmåga att känna lidande och frustration, att resurser inte får fördelas ojämnt baserat på någon uppfattning att somliga är värda mer än andra., samt att staten inte skall styra över enskilda individers livsprojekt bara för att en majoritet anser att vissa sätt att leva är bättre än andra. Att staten visar ”lika respekt” innebär alltså den låter individerna själva skapa en idé om vad som är ”det goda livet” och individerna tillåts söka uppnå detta. Statens uppgift är helt enkelt en helt annan än den som komunitära anhängare eftersträvar, nämligen blott att se till så att individ A:s självförverkligande inte förhindrar individ B:s förverkligande (Ibid., s. 40).

Det liberala perspektivet här säger alltså inget om viss fördelningspolitik, eller liknande. Det centrala är istället att staten skall betrakta samtliga individer som jämlikar, att individ A:s intressen ur statens ögon skall få lika mycket uppmuntran som person B:s – statens neutralitet innebär alltså att individerna betraktas som jämbördiga (Ibid., s. 40f).

Vi väljer att utelämna de diskussioner som problematiserar den neutrala statens förhållande till omfördelningspolitik och liknande. Centralt är istället att staten betraktar sina subjekt som jämbördiga, med lika rätt till sina respektive livsprojekt. Diskussioner om omfördelningspolitik kan motiveras såväl med hjälp av denna princip, som motsatsen. Det centrala blir då motivering och vart denna kan härledas.

Det bör poängteras, som Rothstein också gör, att den svenska grundlagen starkt baseras på en idé om den neutrala staten. Vi har i Regeringsformen, 1 kap. 1§, ”fri åsiktsbildning”. I RF 1 kap 2§ ”respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet”, som exempel (citerat ur Rothstein, 2006, s. 42).

Som här översiktligt stipulerats, skiljer sig alltså den komunitära tanken från den liberala, delvis därigenom att den komunitära staten eftersträvar ”det

gemensamma goda”, så som detta uttrycks genom berörd nationalstats majoritet. Det ”gemensamma goda” för en liberal ligger snarare i statens icke-påverkan av dess möjlighet till självförverkligande. I den mån staten skall påverka, är detta för att skapa lika möjlighet (i någon mån), och inte favorisera särskilda preferenser hos individer.

Men denna bild kan lätt problematiseras. Innebär det att alla statliga förbud i regel kan betraktas som komunitära? Kymlicka ta ett exempel med förbud mot pornografi. Ett komunitärt samhälle kan införa en sådan lag med hänvisning till att detta är anstötligt för deras livsstil. Det centrala för en liberal blir istället huruvida detta (pornografien) skadar andra människor än de som själva deltar i utövningen. Om inte, bör ej heller förbud finnas. Det är principiellt fel av en majoritet att påtrycka en minoritet sina värderingar, sett från liberalt håll. Samma tankeexempel kan exempelvis göras kring homosexualitet, osv. (Kymlicka, 1995, s. 231f).

2.4 Identitetsproblematik och gruppbildning

Dessa två grundläggande perspektiv om statens funktion hjälper oss att *översiktligt* förmå kategorisera och diskutera de föreställningar rapporterna ger uttryck för. Men för att skapa en vidare begreppsapparat, och därmed också öka möjligheterna att synliggöra särskilda diskursiva formationer, är det rimligt att komplettera med ett individfokuserat perspektiv, lämpligen identitetsinriktat då den invandrarpolitiska diskursen ofta rör sig kring här hemmavarande föreställningar.

Sandra F. Joireman är främst inriktad mot Freds- och konfliktstudier, men anlägger ofta ett identitetsproblematiserande perspektiv, något som även har värde för nationellt orienterade statsvetenskapliga studier av detta slag. Om vi som exempel antar att ”integrationspolitikens” främsta mål är att ”integrera” subjektet, uppkommer genast följdfrågan: vad är ”lyckad integrering”? Frågan ur det andra hållet blir, vilket gör identitetsproblematiken särskilt intressant i detta fall: hur kan det uppfattas ur den berörda individens perspektiv och vilka följder får dessa uppfattningar för ”integreringens” slutliga resultat?

Om man ställer sig frågan vem man är, kan också svaren bli många. Joireman exemplifierar genom svar som ”fransktalande kanadensare, New York-bo, jude, latinamerikan” osv. Ens identitet kan med andra ord utgöras av ett flertal olika uppfattningar, vanligtvis rörande föreställningar om religion, etnicitet, språk eller sedvänjor (Joireman. 2003, s. 3ff).

Inom det socialkonstruktivistiska fältet betraktas dessa identitetsbegrepp som i stort flytande, något som fylls med mening och innehåll genom diskursen. Till skillnad från många av de andra identitetsbegreppen är dock ”eticitet” i somliga fall ett ”låst” begrepp, exempelvis då det kopplas till ett särskilt utseende, vilket kan göra det svårt att som utomstående lyckas ”bli” t.ex. latinamerikan. Gällande exempelvis *språkliga* eller *religiösa* val står dörren betydligt öppnare. En etnisk identitet kan således sägas bestå av dels ett *fast* innehåll - utseende, födelseplats -

liksom ett socialt och *rörligt* innehåll - gamla trossystem, subjektiva uppfattningar, ekonomi, religion osv. (Joireman. 2003, s. 55).

Denna problematik fungerar därmed också som förklaring till varför "etniska" identitetsgrupperingar kan vara så beständiga. Om "integration" i dagens invandrarpolitik antas betyda "att bli svensk", vore detta först möjligt om begreppet "svensk" generellt inte hade ett *fast* "etniskt" innehåll. Kopplat till ett komunitärt perspektiv, eller en assimilationstanke, blir frågan om begreppet ens har något *fast* innehåll – i sådana fall vore det då per definition omöjligt med verklig "anpassning" och "assimilation".

Joireman beskriver dock hur sociologer kunnat studera hur mindre etniska grupper i "nya samhällen" kunnat assimileras och försvinna in i den andra etniska gruppen. Små grupper assimileras ibland av större, men likväl finns inget exempel där en stat som helhet absorberat alla etniska grupper – det finns alltid någon som inte assimileras (Ibid., s. 57).

Skapandet av in- och ut-grupper blir en ofta diskuterad följd av denna identitetsproblematik. "Innegruppen" kan beskrivas som den vilken individen känner sig hängiven som följd av någon psykologisk föreställning, "utegruppen" kan istället definieras som den mot vilken individen inte identifierar sig, eller fjärrar sig. Vanligtvis innebär detta i praktiken att innegruppen känner sig överlägsen den definierade utegruppen, vilket beror på skapandet av positiva bilder rörande den egna grupperingen, liksom den andra gruppen antas sakna dessa specifika "bilder" eller egenskaper (Ibid., s. 62). Det är i denna kontext "vi och dem"-tänkandet kan placeras.

Grupperingarna kan i praktiken uppstå på ett flertal sätt, dels genom ekonomiska och politiska förändringar, men också genom att andra definierar dem kollektivt – dvs. skapar föreställningar kring ramar och särdrag vilket särskiljer en del människor från andra. Detta sker ofta, poängterar Joireman, då någon kollektiv enhet beskylls för sociala illdåd, eller definieras som "de andra" för att motivera en social ojämlikhet (Ibid., s. 64).

2.5 Ett begreppsligt ramverk

Genom att skapa ett teoretiskt ramverk på idénivå (liberal/kommunitär), liksom på en individ och grupp-nivå, har nu ett begreppsligt ramverk utvecklats vilket möjliggör ett besvarande av vår frågeställning.

För att besvara den grundläggande frågan om den invandrarpolitiska diskursens uttryck i de statliga utredningarna kan empirin nu analyseras mot ett flertal begreppsliga nivåer, vilket möjliggör att flera aspekter av innehållet kan fångas upp.

3 Analys

3.1 DS 2000:43 - *Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet.*

3.1.1 Bakgrund

Undersökningens uppgift låg i att analysera och kartlägga hur begreppet invandrare användes på myndighetsnivå, dvs. i författningar, allmänna råd, beslut osv. Vid sidan om detta fanns även uppdraget att lägga fram principer för hur begreppet *borde* användas (Ds 2000:43, s. 7).

Denna rapport skiljer sig en del från de övriga som analyseras då det inte diskuteras åtgärder som direkt riktar sig mot subjektet ("invandrare"), utan åtgärder för hur detta subjekt bör diskuteras. Det blir alltså genom dessa förslag vi indirekt ser en påverkan på det invandrapolitiska området: förslag för hur något *bör* diskuteras.

Man sätter in uppdraget i det integrationspolitiska sammanhanget genom att i sin bakgrund tydliggöra att utgångspunkterna för den integrationspolitik vilken fick mål och inriktning 1997, är att politiken skall utgå ifrån, och spegla, den etniska och kulturella mångfald som finns i det svenska samhället (Ibid., s. 7). Vidare tydliggörs undersökningens koppling till *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16), dvs. det som kallas för den aktuella "integrationspolitikens utgångspunkter" – genom att arbetet betraktas som en form av fortsättning på där efterfrågad undersökning om invandrabegreppets användning (Ds 2000:43, s. 13).

En historik över "invandrapolitiken" i Sverige tydliggörs. Innan invandrapolitikens faktiska skapande på 1970-talet, fanns en assimilationstanke där de "invandrare" som fanns i Sverige fick del av den svenska välfärden, grundtanken var dock att de som inte tänkte återvända till sina hemländer så snart som möjligt borde bli "svenska", även om denna idé aldrig formulerades i formell text (Ibid., s. 43f). Vidare beskrivs den första formella invandrapolitikens framväxt 1975, som direkt avståndstagande från assimilationstanken, och innehöll tre huvudsakliga mål: jämlikhet, valfrihet och samverkan (Ibid., s. 15).

Den "moderna" integrationspolitiken förklaras som en följd av den ökade sociala segregering med etniska inslag man såg i början av 1990-talet. Invandrapolitiska kommittén tillsattes 1994 med uppgift att göra en "bred och

omfattande” undersökning av den svenska invandrapolitiken. Resultatet blev slutbetänkandet SOU 1996:55 – *Sverige, framtiden, mångfalden*, vari nya riktlinjer för politiken föreslogs, vilken sedan regeringens proposition 1997/98:16, byggde på. Propositionen bifölls i riksdagen 1997 (Ibid., s. 14ff).

Gällande begreppet ”invandrare”, betonas att regeringen konstaterat att detta är grovt generaliserande och implicerar en grupp med gemensamma kännetecken med viss samhörighet som är åtskilda från ”svenskarnas”. Begreppet bör därför inte användas på ett sådant sätt att det skapar ett vi-och-dom-tänkande, och därmed inte heller användas på personer födda i Sverige (Ibid., s. 8).

3.1.2 Begreppskonstruktion och slutsatser

Då undersökningens fokus just var att studera begrepp och begreppsanvändning, blir det i denna rapport nära sammanhängande med såväl slutsatserna som den bakgrund man målar upp.

Den första frågeställningen var av deskriptiv karaktär och rörde hur begreppet ”invandrare” användes. Då Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Statens invandrarverk (senare: Migrationsverket), Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Statens skolverk, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Integrationsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen undersökts, presenteras slutsatsen så att begreppet sällan används i författningar, råd, beslut och statistik. Däremot är det vanligare förekommande i rapporter. Begreppet definieras ibland, och då ofta som betecknande för personer som själva invandrat (Ibid., s. 8-9).

Det andra uppdraget låg i att lägga fram principer för hur begrepp borde användas. Man presenterar då åtta principer, fyra allmänna och fyra för ”invandrare och liknande begrepp”:

Allmänna:

- Begrepp bör användas på ett korrekt och konsekvent sätt.
- Begrepp med oklar innebörd bör definieras.
- Tydliga begrepp, t.ex. ”utrikes födda”, är bra att använda - i synnerhet i statistiska sammanhang.
- Ett varierat språk och ändamålsenlig begreppsanvändning bör eftersträvas.

Gällande ”invandrare” och liknande begrepp:

- Indelning av personer på grund av invandrarskap eller liknande bör inte ske utan noga övervägan.
- När förutsättningen för åtgärder diskuteras, bör utgångspunkten vara behovet av åtgärden och inte invandrarskapet i sig.
- När personindelning är nödvändig, bör denna göras med tanke på vad som är relevant för sammanhanget – t.ex. i fall med språkbruk. Då skall fokus ligga språkligt.

- Begreppet invandrare bör endast användas när det gäller personer som själva invandrat, dvs. flyttat till Sverige och folkbokförts här. Personer som är födda i Sverige bör inte kallas invandrare (Ibid., s. 9-10).

Det bör åter betonas att dessa svar riktar sig till myndigheters verksamhet och inte som en måttstock för hela landet. Det är dock ett problem i denna rapport att indelningen görs mellan allmänna principer och ”specifika”, eftersom dessa sistnämnda principer får en annan generaliserbarhet, eller frågan om densamma. Detta diskuteras nedan.

3.1.3 Föreställningar och synen på individen

Ds 2000:43 angriper således sin problemställning utifrån en liknande syn på språket som detta arbete anlägger – det finns ett slags konstruktivistisk angreppssätt där ”begrepp” kan betyda en mängd saker – de anses ofta ”mjuka”.

Uppgiften för arbetet blir dock även normativt då förslag skall ges för hur begrepp *bör* användas. Detta innebär inte med nödvändighet att språket och orden tillskrivs ett essentialistiskt innehåll, även den rådande diskursens formation rimligtvis blir vad som de facto fyller begreppen med nytt innehåll. Därmed blir förslagen, och i synnerhet motiveringen för dessa, det mest intressanta att fokusera på. Begreppet ”invandrare” placeras också i en egen kategori, vilken berörs av ytterligare principer.

Rapporten tydliggör att begreppet bör användas på ett sådant sätt att det inte ger upphov till ett ”vi-och-dem-tänkande”, något som vi tydligt kan koppla till autonomiprincipen. Ett problem uppstår dock i och med Undersökningens direktiv baseras på regeringens syn (då Socialdemokratisk) att ”invandrare” används grovt generaliserande och implicerar en grupp med gemensamma kännetecken med viss samhörighet som är åtskilda från ”svenskarnas” – vilket kan tolkas som att man ser en bild där den neutrala staten inte agerar särdeles neutralt då man riktar sig mot myndigheters verksamhet och vill undersöka dess eventuella delaktighet av denna ”bild”. Frågan kan tolkas som rörande huruvida den politiska begreppsanvändningen i sig bidrog till skapandet av exkluderande mekanismer, och i förlängningen in- och utgrupper.

Undersökningen placerar sig i ett integrationspolitiskt sammanhang, med tankegångar hemmavarande i en tradition som motsäger sig den åldrade assimilationspolitiken – en politik som man historiskt dessutom menar aldrig varit direkt gällande i formell mening (Jmf. Ds 2000:43, s. 15).

3.2 SOU 2006:79 - *Integrationens svarta bok – agenda för jämlikhet och social sammanhållning.*

3.2.1 Bakgrund

SOU 2006:79 har en speciell bakgrund som kortfattat bör omnämnas. Det är ett slutbetänkande i en utredning som flera år tidigare fått häftig kritik. Statsvetaren Shirin Ahlbäck summerar kritiken väl med sin artikel i Axess, nr. 4/2004.

I september 2000 tillsatte den dåvarande regeringen en utredning om fördelningen av makt och inflytande, med uppgiften att analysera skillnader mellan invandrare och infödda gällande makt och inflytande. Innan utredningen hann slutföras beslutade dock Mona Sahlin att den skulle läggas ned, då med anledningen att två av forskarna hoppade av och hårt kritiserade projektet (Kamali och de los Reyes). Det rörde sig till viss del om en vetenskapsfilosofisk strid mellan de avhoppade och Anders Westholm. Kontentan, för att sammanfatta, var att de avhoppade i sin tur fick stöd av Sahlin, och Kamali fick starta en ny maktutredning, vilken här nu föreligger (a.a.).

Ahlbäck och andra kritikerna må ha mycket intressanta invändningar mot denna form av regeringsstyrning och ”skapande” av sanning i utredningssammanhang. Det centrala här är dock att poängtera att detta speciella förfarande till trots, så påverkar det inte vår undersökning. Eftersom denna uppsats begränsning ligger i vad texterna ger uttryck för, oavsett individerna bakom då dessa blott betraktas som diskursiva subjekt, har vi lämnat den omkringliggande sociala praktiken därhän. Vi betraktar istället, som nämnts, texternas uttryck som konstituerade företeelser (och dess konstituerande makt är vad som gör de intressanta). Av den anledningen går vi inte djupare in i frågan.

Utredningen tillsattes av regeringen 2004 med uppdraget att identifiera strukturell diskriminering pga. etnisk eller religiös tillhörighet, att analysera mekanismerna bakom den, samt studera dess konsekvenser för de integrationspolitiska målen (SOU 2006:79, s. 9).

Utredningen hade en till viss del normativ utgångspunkt, då arbetet följde direktivets definition av strukturell diskriminering, vilket ansågs kunna utgöra hinder för att ”i praktiken uppnå lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet”. Vidare poängteras att integrationspolitiken kommit till en återvändsgränd, där en uppdelning i ”vi och dem” ständigt reproduceras och som kommit att betyda svenskar som är ”integrerade”, och invandrare som behöver integreras och bli som ”oss” – det är mot ”dem” som integrationspolitiken vänder sig, betonar man (Ibid.,s. 9-10).

SOU 2006:79 målar i stort upp en helt annan problematiserande bakgrundsbild än ovan undersökta Ds 2000:43. Här betonas istället att invandrapolitikens skapande 1975 också innebar skapandet av två grupper: ”invandrarna” och ”svenskarna” – där den sistnämnda gruppen betraktades som ”integrerade” och den förstnämnda som i behov av ”integration” från svenskar (Ibid., s. 11).

Detta ”kulturella” tänkande, fortsätter man, fanns kvar in i den ”nya” form som invandringspolitiken tog på 1990-talet, dvs. integrationspolitiken. På 1970-talet var tanken att ”invandrarna” (då främst åsyftande arbetskraftsinvandrare) kom från andra kulturer, vilka skulle bevara sin ”särart” och inte bli som ”oss”, vilket följaktligen skulle underlätta återvändandet till hemlandet. Satsningar

gjordes också för att bevara vad som kallades för invandrarnas ”kulturella särart”, en tanke som låg mycket nära de biologiska idéer som europeiska kolonialländer inspirerats av. Dessa idéer och föreställningar är även närvarande idag genom idéer om (kulturell) mångfald och ett mångkulturellt samhälle (Ibid., s. 12).

Den politiska rasismen på 1990-talet förde åter upp ”invandrarfrågan” på bordet, och en utredning tillsattes för att förklara den misslyckades integrationspolitiken. Denna utredning betonade att en del invandrare blivit bidragsberoende, och att ”man borde ställa krav på invandrarna”. Samtidigt betonades vikten av att inte skapa ett ”vi och dem”-tänkande, men detta bidrog man i själva verket till att förstärka, genom att bl.a. diskutera ”integration av invandrare”, om ”svenskar” osv. (Ibid., s.13).

Det är mot denna bakgrundsbild slutbetänkandet småningom klagörs.

3.2.2 Begreppskonstruktion och slutsatser

SOU 2006:79 har en central fokusering kring vikten av begrepp. ”Vi och dem”-tänkandet utgör en stor del av problematiseringen, och de tankemönster som anses ligga till grund. I svaret på frågan rörande strukturell diskriminering i politiska institutioner, såväl på gräsrotsnivå som på högre, skriver man att personer med ”utländsk bakgrund” utestängs, vilket går ”som en röd tråd” genom institutioner på alla nivåer. Att detta föregås av ”rasistiska föreställningar” är inte ovanligt (Ibid., s. 15).

När det gäller media skapar deras begrepps användning en föreställning om ett ”vi”, bestående av en homogen grupp ”svenskar”/”nationen”, och i motsats till denna grupp ställs ofta ”den Andre”. Vanligtvis omskrivs ”den Andre” i problematiska sammanhang, så som kriminell, som belastning, bidragsberoende och/eller hedersmördare (Ibid., s. 15-16).

Vidare poängterar man att det på arbetsmarknaden förekommer diskriminering inom alla sektorer (Ibid., s. 16), såväl som hos välfärdsstaten i stort. Välfärdsstatens universalism till trots, finns en selektivitet som skapar särbehandling och diskriminering av personer med invandrarbakgrund – något som påverkar människors rätt att erkännas som del av det svenska samhället och kunna nyttja dess möjligheter (Ibid., s. 17-18).

Med andra ord finner man att det inom välfärdsstaten i stort finns en tydlig strukturell diskriminering inom så gott som alla undersökta områden (rättsväsende, skola, osv.). Den övergripande slutsatsen summeras som att den strukturella/institutionella diskrimineringen är ett resultat av ojämlik maktfördelning, och att den ”permanentas” genom samspelet mellan strukturella villkor, institutionella arrangemang samt individuella handlingar (Ibid., s. 19-20).

En förutsättning för diskriminering är uppfattningen att människor är ”olika”, och som följd har olika värden varpå särbehandling kan motiveras. Det rör sig alltså om å ena sidan ”särskiljande” och å andra sidan ”underordning” (Ibid., s. 20). Diskrimineringen vilar på grundläggande föreställningar och former vilka är vad som i grunden måste förändras (Ibid., s. 234f).

Avslutningsvis summeras det att den moderna integrationspolitiken misslyckats: den har fel fokus och kontraproduktiva åtgärder. Den förstärker segregationen. Integrationspolitiken måste istället ändra innehåll och gälla samtliga invånare, liksom den ekonomiska politiken måste ändras och tydligare rikta sig mot att minska de socioekonomiska klyftorna (Ibid., s. 23). De konkreta åtgärderna presenteras som:

- Minska ekonomiska ojämlikheter
- Bekämpa den strukturella/etniska diskrimineringen pga. etnisk och religiös bakgrund.
- Skapa lika möjligheter och likvärdigt utfall för alla utifrån prestationer
- Anlägg ett globalt perspektiv (s.24.)

Vidare föreslår man en omstrukturering av statens verk, vilka i möjligaste mån bör ersättas med en granskande myndighet ”för lika möjligheter och utfall”, i den mening att direkta institutionella program vilka åtskiljer ”svenskar” och ”de Andra” kan avvecklas, och istället bli del av exempelvis ekonomisk politik, osv. (Ibid., s. 24ff).

3.2.3 Föreställningar och synen på individen

Det är en annorlunda bild som här målas upp än i föregående utredning. Den världsbild som presenteras och ligger till grund för utredningen har betydligt starkare ”kommunitära” drag, i den mening att staten/samhället ständigt bygger upp ”de Andra” som personer utanför de sedvänjor eller beteenden som utgör ”nationens”/”svenskarnas”. Det är en historia vilken på många sätt tydliggör den invandrarpolitiska diskursens konstituerande makt, liksom begreppet ”svensk” *fasta* konstruktion.

Utredningen poängterar gång på gång att begrepp och tankekonstruktioners påverkan på institutioner och utfall är helt avgörande, varför lösningen inte är lättåtgärdad (vilket också poängteras). Tydligt är också att utredningen vilar på, liksom föregående rapport, en idé om den neutrala staten. Men i detta fall är det omvänt: för att verklig neutralitet skall uppnås måste staten medvetet omstrukturera sin institutionella verksamhet på så vis att säråtgärder och diskriminering kan undvikas. Staten må ha den neutraliteten som ideal, men når inte dit i praktiken.

Den tidigare strukturen bar med sig, även dolt bakom begreppet ”integrationspolitik” och ”mångkultur”, de gamla kommunitära tankegångarna gällande fullständig anpassning till rådande sedvänjor. På sätt och vis rör det sig alltså om en stat vars grundläggande föreställning är mångkultur, och detta är den mall som nu istället rymmer de äldre normerna för vad majoritetssamhället anser vara ett korrekt livsmönster. Etiketten ”integrerad” uttrycker detta väl i rapporten, där problematiken som uppstår kan förstås som de exkluderande mekanismernas fortsatta levnad – nu under nytt namn. Utegruppen, eller ”de Andra”, ses som en

beständig rekonstruktion vilket förorsakas av såväl teoretiska och begreppsliga skäl, som direkta sociala, politiska och ekonomiska.

3.3 SOU 2010:37 - *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet.*

3.3.1 Bakgrund

I slutbetänkandet SOU 2010:37 utreds två frågor. Dels är det en slutrapport för två undersökningar, nämligen *Sverige för nyanlända – Värden, Välfärdsstat, vardagsliv*, med delbetänkandet SOU 2010:16, som berör vilken ”samhällsorientering” alla ”nyanlända” som omfattas av etableringslagen skall erbjudas (kap 1.). Men vidare ges en slutrapport i kap. 2 rörande frågan om samhällsorientering även skall erbjudas de ”nyanlända” som står *utanför* den berörda lagen. Denna fråga glider dock starkt över i det politikområde vi här undviker, nämligen det område som berör flyktingmottagande. Vi har som begränsning också valt att använda oss av slutrapporter, varför inte delbetänkandet SOU 2010:16 används, utan här föreliggande slutrapport.

Den bakgrund man ser är att många människor kommer till Sverige för att söka skydd från krig och förföljelser. Det som är slutet på en ofta mycket jobbig migrationsprocess, blir då istället början på ett nytt liv, i ett nytt land. Vid detta tillfälle är informationsbehovet stort; men vilka berörs, vilken information skall erbjudas och hur, det är utredningens frågor (SOU 2010:37, s. 13).

Offentligt arrangerad samhällsinformation till ”nyanlända invandrare” har diskuterats sedan 1960-talet, med olika form och innehåll. Under en period ingick denna information som del av svenskundervisningen i skolprogrammet SFI (Svenska För Invandrare). För några år sedan strukturerades dock SFI-utbildningen om, med målsättningen att skapa en mer renodlad språkundervisning, och med denna förändring togs samhällsorienteringen bort i och med den förändrade kursplanen 2007 – en annan motivering för detta var att denna information borde ges tidigare och på berördas modersmål för att på så vis vara säker på att den berörde inte missar viktig information (Ibid., s. 13).

Vidare ser man det som kommunernas ansvar att ge samhällsinformation då de tillgivits ersättning för detta ändamål. En kartläggning visar dock att variationen är stor: somliga kommuner ger omkring 10 timmars information, andra uppemot 300. Dessa problem tydliggör utredningens vikt, att på regeringens begäran skapa en viss *nationell standard* och ett *visst innehåll* för samhällsorienteringen (Ibid., s. 14).

Gällande innehållet för ”orienteringen”, vilket i sig blott utgör en tredjedel av det etableringsprogram inom vilket det ingår (del två och tre: SFI och andra aktiviteter), betonar man särskilt vikten av grundläggande värden så som

”demokrati och alla människors lika värde, vad det innebär att leva i det svenska samhället, jämställdhet och respekt för ungdomars integritet”, skall förmedlas (Ibid., s. 14).

3.3.2 Begreppskonstruktion och slutsatser

Utredningen presenterar ett 60-timmarsförslag med ”samhällsorientering”, vilket skall gälla som ett minimum för vad samtliga kommuner i Sverige skall erbjuda. Utöver de 60 timmarna, skall kommunerna komplettera dessa genom egna insatser, och/eller insatser från landstinget eller statliga myndigheter.

Orienteringen skall också inledas så snart som möjligt efter beviljat uppehållstillstånd, och i normalfallet vara avklarat när det första ”etableringsåret” är till ända (Ibid., s. 14-15).

När det gäller det konkreta förslaget på *innehållet* i ”samhällsorienteringen”, sammanfattas detta med orden ”värden, välfärdsstat och vardagsliv”. Istället för att göra indelningen efter universitetskategoriseringar, önskar man en indelning som närmare utgår från deltagarnas behov och frågor. Så görs indelningen istället i kategorier som ”Att komma till Sverige”, ”Att påverka Sverige”, ”Att utöva religion i Sverige”, ”Att försörja sig och utvecklas i Sverige”, osv. (Ibid., s. 17).

Varje kategori skall till innehållet följa de vägledande orden (värden, välfärdsstat och vardagsliv). Gällande ”värden”, poängteras det i rapporten att detta kan vara problematiskt. Det enklaste är dock att utgå från det som står i ”grundlagen” och regeringsformen. Syftet med samhällsorienteringen är, avslutar man, ytterst att ”stärka deltagarnas förmåga att forma inte bara sina egna liv, utan också delta i formandet av det svenska samhället” (Ibid., s. 18).

Utredningen använder sig i huvudsak av begreppet ”nyanländ”, och någon enstaka gång ”nyanländ invandrare”. Fokus ligger här alltså tydligt på ett ”mötande” plan, där eventuell problematik gällande samhällsorienteringens vidare effekter för möjligheten att ta del av samhällets institutioner undviks (något som istället problematiserades starkt i föregående undersökta SOU-rapport).

Istället för att använda sig av begreppet ”samhällsinformation” konstruerar man ett nytt redan i direktiven, dvs. ”samhällsorientering”, för att på så vis medvetet särskilja denna ”nya” form från tidigare existerande modell (Jmf. Ibid., s. 14).

3.3.3 Föreställningar och synen på individen

Det är ofrånkomligen som så att denna utrednings uppdrag i sig skapar ett speciellt förhållande till det här undersökta subjektet (”invandraren”, ”den nyanlände” osv.).

Särskilt intressant blir tankarna om de nya kategorierna som utgör ”samhällsorienteringen”, och vad dessa fylls med – dvs. värden, välfärdsstat och vardagsliv. Diskussionen om vikten av ”värden” som beskriver det ”svenska” samhället problematiseras enbart väldigt ytligt, och det är knappast en orimlig

tanke att en liknande analys hade problematiserats starkt i föregående undersökta rapport.

Om frågan ställs hur synen på den ”nyanlände” är, blir svaret tveklöst att det rör sig om en individ i behov av hjälp på flera plan – hon behöver dels grundläggande lärdom om diverse rättigheter, om hur man ”försörjer sig och utvecklas i Sverige”, om hur man ”utövar religion i Sverige” eller ”hur man påverkar i Sverige”. Det är svårt att inte se det som att ”den andre” skall lära sig hur det fungerar här, vilket dock ligger i denna politik grund. De nya kategoriseringarna belyser dock de olika grupperingarnas existens, genom en ständig betoning på ”Sverige” och ”svenskar”.

För att återkoppla till synen på individen i förhållande till staten, förefaller det vara ett starkt komunitärt inslag där individen skall lära sig hur saker och ting går till, och *skall* gå till i detta land. Även om det hänvisas till grundlagens värden, vilken vi tidigare diskuterade som vilande på idéer om den neutrala staten, förefaller en ämneskategorisering och diskussion uppbyggd efter dessa mönster onekligen skapade för att ”integrera” den ”nyanlände” på bästa sätt – att denne likväl skall ta seden dit den kommer.

4 Slutsats

4.1 Den invandrapolitiska diskursens uttryck

Vi har nu analyserat tre på många sätt olika statliga utredningar. Vår grundläggande frågeställning operationaliserades till tre:

1. Vilka är textens grundläggande föreställningar och slutsatser?
2. Vilka begrepp konstrueras och används i texten?
3. Vilka bilder av individen och dess relation med samhället konstrueras?

Vi har under de pågående analyserna diskuterat ovanstående frågeställningar. Vi har också kunnat se att de på lite olika sätt, och utefter olika perspektiv, besvarar frågorna. Men eftersom den grundläggande frågeställningen var hur den invandrapolitiska diskursen uttrycks i statliga utredningar under 2000-talet, blir det centrala att nu se på de *likheter* som finns mellan texterna. Det är detta som vi valt att kalla för den rådande diskursiva formationen.

Den invandrapolitiska diskursens uttryck i texterna kan sägas vila på en normativ idé om den neutrala staten. Samtliga utredningar betonar och vilar på vikten av alla människors lika värde och jämlikhet. Såväl Ds 2000:43 som SOU 2006:79 diskuterar den direkta faran med skapandet av ett ”vi och dem”-tänkande, vilket i sin grund kan sägas strida med den neutrala statens autonomiprincip (dvs. oron för att somliga sätt att leva, utefter särskilda kulturella mönster och livsprojekt, särskilt favoriseras av staten), samtidigt som SOU 2010:37 gällande värdefrågan hänvisar till den svenska grundlagen och regeringsformen.

Likväl är det också symptomatiskt för diskursen att samtliga texter, vare sig genom begreppskritik eller också nyskapande av begrepp, fortfarande bevarar de problem som man menar att en begreppsåtskillnad i sig utgör. Då ämnet som står i fokus i sig bygger på en åtskillnad mellan individer (”integrationspolitik”/”invandrapolitik”), är det ofrånkomligt att helt komma bort ifrån. En in- och ut-grupp konstrueras i diskursen, dels betraktat och diskuterat som problem och dels som nödvändighet för den sociala och ekonomiska politikens utformning, vilket som vi tidigare beskrev, i somliga fall skapas för att motivera sociala ojämlikheter eller en viss förd politik.

Detta dilemma, dvs. att vi har ett politikområde som finns till för en viss grupp människor, samtidigt som vi betonar faran för vad en uppdelning av individer i ”vi och dem” utgör, kan sägas förefalla utgöra kärnan i den invandrapolitiska diskursens uttryck hos de statliga utredningarna. Den bakomliggande idén om

autonomiprincipen och människors lika värde, om den neutrala staten, förefaller mycket svåröfnade med de åtgärder som samtidigt föreslås i praktiken i vårt liberala, ”mångkulturella” samhälle.

Beroende på hur vi vrider på begreppen är det också möjligt att betrakta det som att diskursen rör sig mellan å ena sidan kommunitära tankegångar, där ”de Andra” i möjligaste mån skall anpassas - och å andra sidan liberala. Samtidigt föreslås i praktiken åtgärder som, betraktade isolerat (vilket mycket väl kan vara så de berörda individerna ser på det), förefaller som gjorda för att man skall ”anpassas” efter det ”svenska” samhället (diskussionerna kring hur man ”försörjer sig och utvecklas i Sverige”, om hur man ”utövar religion i Sverige” eller ”hur man påverkar i Sverige”).

Dessa ”kommunitära” typer av åtgärder föreslås och *motiveras* dock med ”liberala” idéer – vilket är just det dilemma den svenska invandrapolitiska diskursen under 2000-talet ger uttryck för i de här undersökta statliga utredningarna.

Will Kymlicka skriver om detta dilemma i *Modern politisk filosofi*, då med orden att:

[jag har på annat håll argumenterat för att också mycket av det som gäller för etablerad sanning i frågor om vari lika rättigheter och icke-diskriminering består likaså måste överges i en mångkulturell stat. Faktum är att vi vet vare sig vad liberalernas neutralitet eller vad kommunitaristernas gemensamma bästa skulle kräva i mångnationella stater (Kymlicka, 1995, s. 236).

Onekligen är det som så att framväxten av de moderna ”mångkulturella” staterna också skapat nya utmaningar. Vad den här undersökta invandrapolitiska diskursen ger uttryck för är just en osäkerhet, ett dilemma, över hur en neutral stat skall förhålla sig till det subjekt den ofrivilligt konstruerat och kontinuerligt fortsätter att rekonstruera.

5 Referenser

- Ahlbäck, Shirin Öberg, 2004. "Fri forskning i kollision med regeringens ideologiproduktion" i *Tidskriften Axess*, nr.4, 2004.
- Bergström, Göran - Boréus, Kristina, 2005. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bjereld, Ulf – Marie Demker – Jonas Hinnfors, 2002. *Varför vetenskap?* Lund: Studentlitteratur.
- Börjesson, Mats, 2003. *Diskurser och konstruktioner – En sorts metodbok*. Lund: Studentlitteratur.
- Dahlström, Carl. "Lagt kort ligger. Svensk invandrapolitik 1964-2000" i Jon Pierre – Bo Rothstein, *Välfärdsstat i otakt – Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. s. 42-61. Malmö: Liber AB.
- Ds 2000:43. *Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet*. Finns online: http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3271&dok_id=GOB443.
- Foucault, Michel, 1983. *Vansinnets historia under den klassiska epoken*, 5:e uppl. Lund: Arkiv förlag.
- Foucault, Michel, 1987. *Övervakning och straff*, 4:e uppl. Lund: Arkiv förlag.
- Foucault, Michel, 2008. "Diskursen skall inte uppfattas som..." i Thomas Götselius – Ulf Olsson, *Diskursernas kamp*. s. 181-182. Stockholm/Stehag: Brutus Östlings bokförlag Symposion.
- Heberlin, Ann - *Ryslig retorik*, i *Sydsvenska Dagbladet*, 110728. Finns online: <http://www.sydsvenskan.se/kultur-och-nojen/article1518089/Ryslig-retorik.html>.
- Joireman, Sandra F., 2003. *Nationalism and Political Identity*. London: Continuum.
- Jorgensen, Marianne Winther – Phillips, Louise, 2000. *Diskursanalys – som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Kymlicka, Will, 1995. *Modern politisk filosofi – En introduktion*. Nora: Nya Doxa.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Olsson, Ulf, 1997. *Folkhälsa som pedagogiskt projekt – Bilden av hälsouppllysning i statens offentliga utredningar*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Rothstein, Bo, 2006. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, 2:a uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- SOU 2006:79. *Integrationens svarta bok – agenda för jämlikhet och social sammanhållning*. Finns online: http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3281&dok_id=GUB379.

SOU 2010:37. *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet*. Finns online:
http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3281&dok_id=GYB337.

5.1 Hemsidor

Vänsterpartiet.se, online:
http://www.vansterpartiet.se/index.php?option=com_content&view=article&id=2813&catid=486&Itemid=857. Hämtad: 110715.

Sverigedemokraterna.se, online: <http://sverigedemokraterna.se/vara-asikter/vara-viktigaste-fragor/ansvarsfull-invandringspolitik>. Hämtad:110715.